POLÍTICAS SOCIAIS: acompanhamento e análise

ipea

23

POLÍTICAS SOCIAIS: acompanhamento e análise

ipea

23

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
Ministro Roberto Mangabeira Unger

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
Jessé José Freire de Souza

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Alexandre dos Santos Cunha

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
Marco Aurélio Costa

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

Diretor de Estudos e Políticas Sociais
André Bojikian Calixtre

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Brand Arenari

Chefe de Gabinete
José Eduardo Elias Romão

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)
Ana Luiza Neves de Holanda Barbosa
Brancolina Ferreira
Eduardo Luiz Zen
Edvaldo Batista de Sá
Enid Rocha Andrade da Silva
José Aparecido Carlos Ribeiro
Leonardo Alves Rangel
Luana Simões Pinheiro
Natália de Oliveira Fontoura (editora)
Tatiana Dias Silva

Colaboradores

Previdência Social	Leonardo Alves Rangel Marcelo Abi-Ramia Caetano
Assistência Social	Ana Cleusa Serra Mesquita Cláudia Maria Silva Enid Rocha Andrade da Silva Raissa Menezes de Oliveira
Saúde	Andrea Barreto de Paiva Edvaldo Batista de Sá Elizabeth Diniz Barros Luciana Mendes Servo Matheus Stivali Roberta da Silva Vieira Sérgio Francisco Piola
Educação	Divonzir Arthur Gusso Eduardo Luiz Zen Luis Claudio Kubota Paulo Roberto Corbucci
Cultura	Frederico Augusto Barbosa da Silva Irmina Anna Walczak Juliana Veloso de Sá Rodrigo Augusto Lima de Medeiros
Trabalho e Renda	Ana Luiza Neves de Holanda Barbosa André Gambier Campos Brunu Marcus Ferreira Amorim Henrique Tadeu de Pina Jayme
Desenvolvimento Rural	Alexandre Arbex Valadares Brancolina Ferreira Fernando Gaiger Silveira Leonardo Rauta Marcelo Galiza Pereira de Souza Raimundo Pires Silva
Igualdade Racial	Antonio Teixeira Lima Junior Carlos Alberto Santos de Paulo Luana Natielle Basilio e Silva Josenilton Marques da Silva Tatiana Dias Silva
Igualdade de Gênero	Antonio Teixeira Lima Junior Bruna Cristina Jaquetto Pereira Luana Simões Pinheiro Natália de Oliveira Fontoura
Núcleo de Gestão de Informações Sociais (Ninsoc)	Áquila Estevão da Silva Campos Henrique de Mello Assunção Ilka Oliveira Torres Janaina Carvalho dos Santos Lana Torres Barreto Luís Cristovão Ferreira Lima Mariana Fernandes Teixeira

POLÍTICAS SOCIAIS: acompanhamento e análise

ipea

Brasília, 2015

23

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2015

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

ISSN : 15184285

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

CDD 362.5

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

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

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

Esta edição é dedicada à memória
de nosso colega Divonzir Arthur Gusso.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO 9

CAPÍTULO 1
PREVIDÊNCIA SOCIAL 19

CAPÍTULO 2
ASSISTÊNCIA SOCIAL 53

CAPÍTULO 3
SAÚDE 117

CAPÍTULO 4
EDUCAÇÃO 181

CAPÍTULO 5
CULTURA 235

CAPÍTULO 6
TRABALHO E RENDA 315

CAPÍTULO 7
DESENVOLVIMENTO RURAL 353

CAPÍTULO 8
IGUALDADE RACIAL 429

CAPÍTULO 9
IGUALDADE DE GÊNERO 501

APRESENTAÇÃO

Esta 23ª edição do boletim *Políticas sociais: acompanhamento e análise* (BPS) reafirma o compromisso da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea de apresentar, a cada ano, um panorama amplo e variado das ações desenvolvidas pelo governo federal nos principais setores que formam o campo social da política pública: previdência social, assistência social, saúde, educação, cultura, trabalho, desenvolvimento rural, igualdade racial e igualdade de gênero. Cobrindo separadamente tais dimensões e adotando uma estrutura interna comum, cada um dos nove capítulos deste volume propõe, na seção 2 – *Fatos relevantes* –, uma análise das recentes mudanças de conjuntura ocorridas no seu âmbito de estudo, e oferece, na seção 3 – *Acompanhamento da política e dos programas* –, um levantamento crítico dos dados relativos à execução das mais importantes políticas da respectiva área setorial tratada nos textos. À guisa de considerações finais, cada capítulo traz, na seção 4 – *Desafios* –, os temas que têm, atualmente, ocupado o centro das discussões ou representado os maiores obstáculos ao avanço das políticas sociais em seus diversos aspectos.

Como tem sido regra, as seções que integram os capítulos desta edição atêm-se a um horizonte temporal específico: em geral, as questões destacadas como fatos relevantes concernem ao período compreendido entre o segundo semestre de 2013 e o primeiro semestre de 2014, ao passo que a análise dos programas recapitula os resultados – em termos de mudanças institucionais, recursos aplicados e população beneficiada – observados no ano de 2013. Excepcionalmente, esses limites foram alargados para englobar acontecimentos mais recentes, cuja apreciação, dado o impacto crucial deles sobre o desempenho de algumas políticas, não poderia ser postergada. Foi este o caso, por exemplo, das Medidas Provisórias nºs 664 e 665 que, publicadas em 30 de dezembro de 2014, motivaram, de última hora, o acréscimo de comentários a respeito nos capítulos de *Previdência social* – no tocante às pensões por morte e ao auxílio-doença – e de *Trabalho e renda* – no tocante às regras de acesso ao seguro-desemprego e ao abono salarial. Em outros textos, a disponibilidade adiantada de informações sobre a execução de determinados programas permitiu que o acompanhamento deles abrangesse também os resultados relativos aos meses iniciais de 2014: foi este o caso, por exemplo, dos dados de execução da política de reforma agrária, no texto de *Desenvolvimento rural*, e de alguns indicadores referentes ao plano Viver sem Limites, no texto de *Assistência social*.

Embora não caiba nomear, no espaço desta apresentação, todos os pontos abordados em cada capítulo, pode-se registrar uma síntese dos principais assuntos neles tratados a fim de ilustrar a variedade de temas e de perspectivas que este periódico abarca.

O capítulo de *Previdência social* traça uma síntese das discussões em torno da continuidade da política de valorização do salário mínimo que, iniciada em 2011, tem operado o reajuste anual de seu valor por meio da reposição da variação da inflação do ano anterior somada à variação do produto interno bruto (PIB) de dois anos antes. O prazo inicial de vigência deste modelo estendia-se até o final de 2015, mas uma nova medida provisória foi enviada ao Congresso Nacional neste ano para prorrogar a aplicação da regra de valorização até 2019. O debate que precedeu essa iniciativa, tal como descreve o texto, girou em torno do confronto entre duas visões: de um lado, uma visão fiscalista, pautada pela preocupação com o *deficit* das contas previdenciárias e o equilíbrio fiscal e, de outro, uma visão da política previdenciária que a compreende como pilar fundamental do arcabouço de proteção social erigido no país a partir da Constituição de 1988.

O texto dialoga com as duas perspectivas ao analisar a evolução dos números do Regime Geral da Previdência Social, assinalando, de 2004 até os anos recentes, a trajetória da política em termos de dispêndio e a necessidade de financiamento – em porcentagem do PIB – em termos de alcance da cobertura previdenciária sobre a população economicamente ativa (PEA) e sobre a população idosa. Reforçando o papel da Previdência no combate à pobreza e à desigualdade, o capítulo realiza, ainda, um estudo dos aspectos distributivos relacionados aos benefícios previdenciários, a partir da decomposição do índice de Gini para a renda domiciliar *per capita*. As conclusões apontam que o pagamento de aposentadorias e de pensões contribuiu com um quarto da redução de quase 10% da desigualdade medida pelo índice de Gini entre 2003 e 2012. O principal desafio da área, indicado no fim do estudo, segue sendo promover a ampliação da cobertura previdenciária, atualmente estimada em 64% da PEA.

Conexa ao tema da desigualdade, a questão da erradicação da miséria ganha centralidade no capítulo de *Assistência social.* A análise das medidas adotadas pelo governo na esfera da garantia de renda, com o intuito de fortalecer o combate à pobreza extrema, começa por recapitular as alterações introduzidas recentemente no Programa Bolsa Família (PBF) – a criação do benefício de superação da pobreza (2012) e sua extensão a todas as famílias que, beneficiárias do PBF, ainda se mantinham abaixo da linha da miséria (2013) –, para, em seguida, considerar os efeitos da correção em 10% da linha monetária de acesso ao programa e do aumento em 10% dos valores dos benefícios transferidos às famílias. Anteriores a tais reajustes, os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2013 – divulgados em 2014 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – mostraram, porém, que a proporção de pessoas em situação de miséria no país teve ligeira alta, resultado que sugere a presença de um novo desafio político para enfrentar a grave situação de indigência que ainda aflige milhões de brasileiros. Tal desafio, entretanto, diz respeito não apenas ao desenho da estratégia de enfrentamento à pobreza, mas principalmente

ao seu lugar na agenda da proteção social, ou seja, à sua interface com a perspectiva de construção da cidadania social ampliada. Nesta, a garantia de renda soma-se à garantia de outros direitos que, ao mobilizarem políticas universais, previnem a pauperização de amplos segmentos da sociedade. Outro tema pontuado pelo trabalho, ligado à esfera dos serviços socioassistenciais, foi o da redução da maioridade penal. Chamando a atenção para a complexidade do problema, o texto levanta dois aspectos geralmente relegados no debate: o mito da impunidade dos adolescentes e a desinformação acerca das estatísticas que envolvem adolescentes em conflito com a lei.

O capítulo de *Saúde* reafirma, como eixo de suas análises, a questão da garantia de acesso oportuno, equitativo e com qualidade aos serviços públicos de saúde. O texto reporta inicialmente que, com a redução da mortalidade na infância – abrangendo crianças de até cinco anos de idade – de 54 óbitos por mil nascidos vivos, em 1990, para menos de dezoito óbitos por mil nascidos vivos, em 2011, o país superou, com antecedência, as metas assinaladas nos objetivos de desenvolvimento do milênio (ODMs) para 2015. Apesar disso, subsistem ainda grandes disparidades entre regiões e grupos populacionais, como revelam as altas taxas de mortalidade infantil registradas entre os povos indígenas, mais de duas vezes superiores à média nacional e agravadas por causas evitáveis, como pneumonia, complicações no parto e desnutrição. De outro lado, o capítulo mostra que a meta ODM para a saúde materna – 35 óbitos maternos para cada 100 mil nascidos vivos – dificilmente será alcançada, a despeito do grande avanço representado pela redução de 141 óbitos, em 1990, para 64 óbitos maternos em cada 100 mil nascidos vivos, em 2011. Um dos pontos colocados ao enfrentamento desse problema é o elevado número de cesarianas no país. Segundo pesquisa da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), citada no texto, 52% dos nascimentos entre 2011 e 2012 ocorreram por cesariana – na rede particular, foram 88% –, um resultado que confere ao Brasil a liderança mundial em partos desse tipo: com efeito, a média mundial de cesáreas é de 18% e a Organização Mundial da Saúde (OMS) recomenda que a proporção não exceda 15%. Não se pode, entretanto, deixar de apontar que, nos últimos anos, se verificaram importantes melhorias no acesso à atenção qualificada ao parto – em 2011, 99% deles foram realizados em estabelecimentos de saúde e 90% das gestantes fizeram quatro ou mais consultas pré-natais.

No que concerne à expansão qualificada do Sistema Único de Saúde (SUS), o capítulo analisa algumas das iniciativas empreendidas em 2013 e parte de 2014, oferecendo uma detalhada reflexão acerca da efetividade e das condições de generalização da estratégia Saúde da Família (eSF). Mantida como principal forma de organização dos serviços de atenção básica, a eSF tem alcançado níveis elevados de cobertura nos municípios de menor porte, embora apresente menor participação na oferta de cuidados nos municípios com população superior a 100 mil habitantes. Quanto à atenção de alta e média complexidade, o texto aponta,

como desafio, a necessidade de ampliar o acesso por meio do aumento da oferta de equipamentos públicos e de garantir condições de sustentação econômica dos hospitais filantrópicos, que respondem pela maior parte da oferta de leitos não estatais ao SUS. A intrincada e desigual relação entre oferta pública e oferta privada de serviços de saúde, uma relação na qual a segunda se alimenta parcialmente dos recursos destinados à primeira, é novamente trazida à tona pelo capítulo: enquanto o setor de saúde suplementar, apesar dos persistentes problemas de acesso e de qualidade da atenção, ensaia uma abertura à entrada de capital externo – propícia em vista da ausência de uma regulação mais rigorosa sobre a área –, a proporção de recursos federais aplicada em investimento em ações e serviços públicos de saúde continua a se mostrar fortemente limitada. Também analisada no trabalho, a mudança no perfil epidemiológico da população – com crescente prevalência das doenças crônicas não transmissíveis ao lado de altas taxas de morbimortalidade por causas externas – tende a tornar ainda mais complexos os desafios da saúde pública.

A aprovação do novo Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2023), após três anos tramitando no Congresso, é destaque no capítulo de *Educação*. A instituição da meta de 10% do PIB para investimentos públicos em educação desponta como principal conquista, tendo em vista os fortes embates suscitados por essa pauta durante a tramitação legislativa do plano. Considerando os patamares recentes do gasto público em educação e as expectativas quanto às receitas, o texto pondera os desafios ao alcance da meta. Além disso, ao considerar os problemas de gestão e a complexidade do processo educacional, o texto pontua os limites da estratégia de ampliação das inversões financeiras para o aperfeiçoamento da política educacional. Adicionalmente, analisa os programas e as ações do Ministério da Educação (MEC), cotejando os recursos mobilizados, os resultados alcançados e o comportamento de alguns indicadores. Tal acompanhamento revela, simultaneamente, avanços e desafios em cada nível de ensino. Entre os resultados positivos, pode-se destacar a quase universalização do ensino fundamental e a melhora no desempenho e no rendimento escolar nos anos iniciais deste nível de ensino – ainda que haja desigualdades significativas entre unidades federadas –; a expansão das matrículas na educação infantil, embora em ritmo menor do que o desejado; o reordenamento e a expansão da oferta da educação profissional e tecnológica; e a continuidade do crescimento das matrículas no ensino superior, inclusive com o aumento da participação dos jovens de baixa renda neste nível de ensino.

Quanto aos desafios, problemas de cobertura, inclusão e permanência somam-se à necessidade de alcançar melhores índices de progressão e de proficiência nas aprendizagens, sem falar nas questões específicas a serem enfrentadas na educação de jovens e adultos (EJA). Na última seção, o capítulo retoma, de forma sintética, os principais desafios em cada nível de ensino e destaca uma temática que perpassa

o enfrentamento desses desafios setoriais: a questão federativa e o regime de colaboração entre os entes federados.

Reconhecendo a cultura como dimensão essencial no processo de desenvolvimento, o capítulo de *Cultura* traz uma reflexão sobre os limites e as contradições nas formas de institucionalização das políticas culturais à luz dos conceitos de multiculturalismo e de interculturalidade. Enquanto o primeiro está ancorado em um reconhecimento da multiplicidade das manifestações culturais, cuja coexistência se rege pelo princípio da tolerância, o segundo organiza-se em torno do princípio do diálogo, pautado pela abertura para a construção de referenciais, projetos e políticas que efetivamente reconheçam e preservem os diferentes grupos da sociedade brasileira. A discussão a respeito do uso dos dois conceitos, dos limites da institucionalização da diferença e da distribuição dos recursos no campo das políticas culturais estabelece-se como o fio condutor das análises desenvolvidas.

Os conflitos e as contradições presentes nas relações entre o Estado e os contextos multiculturais e interculturais são abordados, no texto, por meio de um exemplo específico: as violações dos direitos dos povos indígenas e de outras comunidades tradicionais. A conjuntura de deterioração de políticas públicas voltadas para a gestão territorial de terras indígenas, os conflitos ambientais e a violência contra tais comunidades demonstra a situação de inefetividade de políticas orientadas pelo multiculturalismo e invoca a necessidade de fazê-las avançar para o princípio da interculturalidade, expandindo a abrangência do conceito de cultura, de maneira que os efeitos das políticas culturais possam transcender a esfera do reconhecimento e ganhar materialidade no campo da garantia de direitos e de acesso a serviços.

Outro tema aduzido pelo capítulo, o acompanhamento do Conselho Nacional das Políticas Culturais (CNPC), dá atenção especial à capacidade representativa do órgão e à qualidade dessa representação. Empregando uma metodologia etnográfica e tendo por referência a teoria da decolonialidade, essa análise toma por objeto a forma com que foi encaminhado internamente o pedido de criação de novos assentos no CNPC, proposto pelo Colegiado Setorial das Culturas Afro-brasileiras, com vistas à ampliação da representação das culturas negras no órgão. As discussões suscitadas pela análise problematizam a fragmentação do conselho e a falta de uma perspectiva transversal em sua composição que a tornasse capaz de atender às diferenças.

O texto trata também da questão do financiamento das políticas culturais, abarcando os marcos normativos e institucionais que a definiram entre 1995 e 2013 e analisando os dois principais modelos existentes, com suas interdependências e variações: *i)* financiamento público direto – Fundo Nacional de Cultura (FNC); e *ii)* financiamento público indireto ou via mercado – Lei Rouanet. A última seção do capítulo dedica-se a demarcar o conceito de interculturalidade e os desafios postos à reorientação da ação estatal. A discussão, no entanto, é precedida de um conjunto

de considerações analíticas sobre o significado das políticas públicas culturais à luz do conceito de desenvolvimento cultural.

O capítulo de *Trabalho e renda* aborda o desempenho do mercado de trabalho no país em 2013 e 2014, ressaltando que, embora com menor intensidade do que foi observado em anos anteriores, os indicadores seguiram melhorando, com a sustentação de níveis historicamente baixos de desemprego aberto – 5,4%, em 2013, e 4,9%, em 2014 – e de informalidade – 30,8%, em 2013, e 30,4%, em 2014 – no período, segundo a Pesquisa Mensal de Emprego (PME), do IBGE. Contudo, a queda da taxa de participação da população em idade ativa (PIA) no mercado de trabalho (55,9%, em 2014, contra 57,1%, em 2013, e 57,3%, em 2012) indica que a desaceleração econômica já afeta a dinâmica de emprego e que, em parte, o baixo patamar da taxa de desemprego pode ser explicado pela redução da força de trabalho. O texto faz ainda a análise do debate sobre a terceirização do trabalho. O conflito, que opõe associações patronais a organizações sindicais, diz respeito à possibilidade, defendida pelos empregadores, de estender a terceirização às atividades-fim das empresas. Por meio de um caso específico, envolvendo o setor de papel e celulose, o tema chegou recentemente ao Supremo Tribunal Federal (STF) que, pronunciando-se a respeito, poderá redefinir os termos em debate. Antes disso, porém, a tramitação do Projeto de Lei nº 4.330/2004 no Congresso Nacional, que permite a contratação de prestadoras de serviço para a realização de atividades-fim nas empresas pode, ainda em 2015, autorizar a terceirização nesse nível. Um possível efeito dessa mudança normativa seria, no limite, a legalização da chamada "pejotização", processo pelo qual um empregador, para reduzir tributos, compele um empregado a abrir uma empresa individual para "recontratá-lo" como pessoa jurídica.

Na seção de acompanhamento e análise, o capítulo dedica-se a delinear as tendências de financiamento de políticas do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), indicando o desempenho recente de seus principais programas – seguro-desemprego, abono salarial, intermediação de mão de obra e qualificação profissional. A análise chama a atenção para o risco de esgotamento de recursos financeiros do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), sublinhando sua importância como fundo estratégico para a retomada do crescimento. Entre os desafios que dão conclusão ao texto, é destacada a necessidade de investir na qualidade da educação, considerada uma das principais garantias para o fomento da produtividade da força de trabalho.

No capítulo de *Desenvolvimento rural* é feita uma breve retrospectiva dos últimos cinquenta anos da luta por reforma agrária, tendo por pontos de referência o *Estatuto da terra,* promulgado em 1964, a criação da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), ocorrida naquele mesmo ano, e a fundação do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), que completou trinta anos em 2014. Em seguida, o trabalho dedica-se a analisar os

prováveis desdobramentos da Lei nº 13.001, publicada em 20 de junho de 2014, que, em um dispositivo específico, visa promover uma ampla titulação de lotes de assentamentos instalados em terras públicas federais, transferindo, de maneira não onerosa, ao domínio particular dos atuais beneficiários da reforma agrária, uma área de 7 milhões de hectares, equivalente a 84% de toda terra pública destinada a assentamento nos últimos vinte anos. O capítulo adverte que, a despeito do aparente viés distributivo, a medida favorece sobretudo o mercado de terras, já que amplia a oferta mediante a incorporação, ao estoque fundiário disponível, de terras que estavam sob domínio da União. Além disso, como as áreas alienáveis estão no limite ou abaixo do limite considerado suficiente para garantir a viabilidade econômica de sua exploração, dificilmente os assentados que se tornarem proprietários delas terão condições de, sem apoio das políticas que os assistiam quando beneficiários da reforma agrária, conquistarem sua emancipação produtiva. Disso resulta, como cenário provável, que esses lotes tendem a ser vendidos, consumando, assim, o risco de que a regra de titulação inscrita na Lei nº 13.001/2014 venha a funcionar como uma política de mercantilização da terra pública e de retrocesso no combate à concentração fundiária.

Esse contexto mostra-se fortemente agravado pelos resultados recentes das políticas públicas de desenvolvimento agrário e rural. O programa nacional de reforma agrária, entre 2011 e 2014, registrou o menor avanço em número de famílias assentadas das últimas duas décadas, e o menor número de desapropriações desde o governo Collor. No Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), por sua vez, tem-se verificado uma crescente concentração dos recursos nos estratos mais bem posicionados economicamente no universo dos agricultores familiares, com a consequente exclusão de acesso dos mais pobres aos créditos disponíveis. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) da agricultura familiar, por fim, passou por mudanças institucionais e normativas no último biênio que determinaram a redução abrupta do número de agricultores participantes em praticamente todas as modalidades. Ante tais resultados, a conclusão do capítulo não pode deixar de insistir na centralidade da luta por acesso à terra como vetor dinamizador de todas as políticas voltadas à população rural.

O capítulo de *Igualdade racial* se propõe a estudar, de um ponto de vista amplo e crítico, a situação social da população negra entre 2013 e 2014, tendo por referência não só os dados relativos à política de igualdade racial mas, sobretudo, os fatos e os processos nos campos social e político que respaldam a percepção de que o racismo e a intolerância têm ganhado mais violentas expressões no atual momento histórico. De um lado, a maior projeção da questão racial no debate público se explica pela visibilidade que ela passou a ter, na mídia e nas redes sociais, a partir das discussões relativas ao tema das cotas nas universidades públicas; de outro, tal projeção pode ser atribuída ao próprio crescimento do racismo,

como confrontação reativa contra os sinais de uma ascensão política, social e econômica de negros e negras que, embora ainda limitada em seus efeitos, tem, todavia, permitido que eles venham a frequentar e a ocupar, em maior número, espaços que não eram socialmente identificados como seus.

Tais perspectivas convergem para a análise, empreendida na seção 2 – *Fatos relevantes* – do capítulo, sobre a questão racial no contexto dos grandes eventos ocorridos no país em 2014, notadamente a Copa do Mundo. O texto aborda como o imaginário em relação ao negro se constituiu "dentro do campo", com a construção do mito do país do futebol, e "fora do campo", com as dinâmicas de segregação territorial e a contenção da população negra e pobre, tanto nas intervenções de reordenamento espacial para construção dos equipamentos esportivos quanto nos processos de crescente elitização do acesso e da frequência aos estádios. Além disso, o texto apresenta avanços importantes da política de igualdade racial, como a inclusão do quesito "cor ou raça" dos candidatos a cargos públicos, uma medida que tornará possível aperfeiçoar o conhecimento, do ponto de vista da igualdade racial, sobre a formação de candidaturas e preferências eleitorais. As ações afirmativas para a população negra, especialmente na modalidade de cotas, para os concursos públicos de acesso ao ensino superior e aos cargos de administração pública, são também objeto de detalhada análise, à luz das mudanças normativas e institucionais – como as Leis nos 12.711/2012 e 12.990/2014 – que, no biênio 2013-2014, foram decisivas para a implantação de tais políticas. Por fim, o estudo avalia as principais ações e programas da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) da Presidência da República, cuja criação completou dez anos em 2013. Tal avaliação tem, como pautas em destaque, o debate sobre o orçamento da política de igualdade racial e seu monitoramento e as questões pertinentes à eficácia e à efetividade das chamadas políticas transversais.

No capítulo de *Igualdade de gênero,* discute-se a influência da ascensão recente de um movimento conservador sobre temas relacionados à política de gênero e às políticas desenvolvidas para as mulheres. O fortalecimento dessa onda conservadora encontra expressão no espaço do Poder Legislativo, como mostrou a discussão do *Estatuto da família* e do projeto da "cura *gay*". Contudo, o caráter mais estrutural do conservadorismo e seus obstáculos ao enfrentamento das questões de gênero ficam evidentes na tolerância social em relação à violência contra as mulheres, bem como na limitada presença destas nos espaços de poder e decisão. Para refletir sobre essa relação, o trabalho analisa os resultados do último processo eleitoral, denunciando não apenas a baixa representatividade de mulheres e de negros, como também a colonização da política por categorias morais religiosas e as consequências perversas para as pautas de gênero.

No que se refere à violência, o capítulo discute os dados sobre o fenômeno, os casos recentes de violência institucional, as percepções sociais em relação à violência contra as mulheres – levantadas por diversas pesquisas desenvolvidas entre 2013 e 2014 –, e ainda episódios que ganharam notoriedade na mídia e que ilustram a conexão entre conservadorismo e violência. Adicionalmente, o texto analisa as respostas, em termos de políticas públicas, a este fenômeno. De um lado, reconhece que o núcleo duro da política de segurança pública permanece atrelado a uma lógica repressiva e militarizante, sem qualquer diálogo com as pautas de gênero e raça; de outro, destaca programas e iniciativas governamentais de caráter intersetorial que, a despeito de resultarem em medidas concretas voltadas à igualdade de gênero, contam com moderados recursos e pequena capacidade de reversão dos altos índices de violência. De forma mais detalhada, na seção 3 – *Acompanhamento e análise* –, o trabalho analisa uma iniciativa recente: o programa Mulher, Viver sem Violência, lançado em 2013 e iniciado em 2014.

O capítulo finaliza com uma discussão sobre os desafios ao novo governo iniciado em 2015 diante da luta política histórica por promoção da autonomia das mulheres e da igualdade de gênero. Lidar com esses desafios envolve, por um lado, aspectos administrativos e de gestão e, por outro, questões ideológicas e culturais que têm, de forma cada vez maior, impactado decisivamente a pauta de gênero na sociedade brasileira.

Como é tradição da série, este número 23 de *Políticas sociais: acompanhamento e análise* propõe uma variedade de visões sobre as políticas sociais, buscando, ao mesmo tempo, abordar as questões mais prementes e atuais de cada área e dar continuidade ao trabalho, já de longo fôlego, de acompanhamento e avaliação dos programas federais no campo social. Esperamos que as análises contidas nos capítulos que integram este volume possam ser úteis a formuladores, gestores e estudiosos das políticas públicas, assim como contribuir, mesmo que em modesta medida, para o aperfeiçoamento delas, tendo sempre em vista a melhoria das condições gerais de vida da população brasileira.

Conselho Editorial

CAPÍTULO 1

PREVIDÊNCIA SOCIAL

1 APRESENTAÇÃO

O governo da presidente Dilma Rousseff conclui seu quarto ano com importantes mudanças no Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e nos Regimes Próprios de Previdência dos Servidores (RPPS). Enquanto o RGPS caminhava para mais um ano sem alteração em regras envolvendo seus principais benefícios (aposentadorias e pensões), no dia 30 de dezembro de 2014 o governo editou a Medida Provisória nº 664, que alterou profundamente as regras da pensão por morte (RGPS e RPPS) e do auxílio-doença (RGPS). Quanto aos regimes próprios, observou-se a criação da previdência complementar dos servidores públicos no âmbito da União[1] e em alguns estados. Esses fatos são analisados na seção 2 deste capítulo, que compreende ainda uma discussão sobre a revisão do critério de reajuste do salário mínimo e algumas considerações sobre o fator previdenciário.

Na sequência, a seção 3 analisa a cobertura previdenciária, a necessidade de financiamento dos regimes (RGPS e RPPS) e os aspectos distributivos oriundos da renda previdenciária. Pelo lado da proteção oferecida pela Previdência Social aos seus segurados, a cobertura previdenciária da população economicamente ativa (PEA) permaneceu em seu movimento de expansão. Para a população idosa, a cobertura não apresenta tendência bem definida, mas permanece elevada.

Quanto às finanças previdenciárias, o RGPS apresentou estabilidade na receita e leve crescimento na despesa em relação ao produto interno bruto (PIB), o que resultou em pequena elevação na necessidade de financiamento. Esta, porém, ainda se encontra em patamar inferior ao observado até 2007. No regime dos servidores, os dados consolidados de receita, despesa e necessidade de financiamento em relação ao PIB para União, estados e municípios apresentam estabilidade.

Em que pese o bom desempenho da cobertura previdenciária nos últimos anos, não há como escapar ao desafio de ampliação desta cobertura. Ao mesmo tempo, aprimoramentos no benefício de pensão por morte também permanecem necessários, uma vez que as modificações trazidas pela Medida Provisória nº 664 não incluem os regimes próprios estaduais e municipais. Esses dois desafios prementes para os formuladores de política são discutidos na última seção deste capítulo.

1. Tratado em números anteriores deste periódico.

2 FATOS RELEVANTES

2.1 MP nº 664 de 2014 – alterações na pensão por morte e no auxílio-doença

No dia 30 de dezembro de 2014, foi publicado em edição extraordinária do Diário Oficial da União o principal conjunto de alterações nas regras do RGPS em mais de uma década. Por meio da Medida Provisória nº 664 foram alterados dispositivos que regem os benefícios de pensão por morte – no RGPS e no regime de previdência dos servidores federais – e do auxílio-doença.

As principais alterações na pensão por morte no RGPS e no regime dos servidores federais versam sobre a exigência de carência para concessão do benefício, introdução de tempo mínimo de união ou casamento e de tempo máximo de duração do benefício. Exclusivamente para o RGPS também houve mudança no cálculo do valor do benefício. Quanto ao auxílio-doença, as alterações foram no tempo que o segurado empregado precisa ficar afastado para começar a receber o benefício e no cálculo do valor deste.

2.1.1 Pensão por morte

O benefício de pensão por morte no Brasil, quando comparado com outros países, era conhecido como bastante benevolente: sem exigência de carência contributiva, de idade mínima para cônjuge e de tempo mínimo de união (casamento ou união estável), valor do benefício independente do número de filhos cobertos e acúmulo integral com aposentadoria e renda do trabalho. Com a edição da Medida Provisória nº 664/2014, essa situação mudou. Foram introduzidos dispositivos que tornaram mais rígida a concessão da pensão por morte.

Carência contributiva

A carência, tempo mínimo de contribuição que regula o direito a determinado benefício previdenciário, antes inexistente no caso da pensão por morte, passa agora a ser de 24 contribuições mensais. Há duas exceções: a primeira ocorre se o segurado era beneficiário de auxílio-doença ou aposentadoria por invalidez, e a segunda se a morte decorreu de acidente de trabalho, doença profissional ou do trabalho.

O objetivo da introdução da carência é tornar os requisitos similares ao que ocorre na prática internacional. Também evita comportamentos oportunistas, pois a situação anterior permitia que, mesmo após a morte, uma pessoa se tornasse segurada da Previdência, deixando pensão por morte para seus dependentes, uma vez que o prazo para pagamento da contribuição previdenciária ocorre somente no mês seguinte ao da competência.

Introdução de tempo mínimo de casamento ou união estável

Para que o cônjuge ou companheiro(a) tenha direito a pensão por morte, passa a ser necessário que, no momento do óbito, haja casamento ou união estável por ao menos dois anos. Como exceções à regra geral, tem-se o caso em que o óbito seja decorrente de acidente posterior ao casamento ou união estável e o caso em que o cônjuge ou companheiro(a) for considerado incapaz e sem possibilidade de reabilitação para o trabalho por doença ou acidente, posterior ao casamento ou união estável, mediante exame médico-pericial a cargo do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

O objetivo dessa mudança é evitar fraudes, visto que, algumas vezes, pessoas idosas simulam casamentos ou uniões estáveis com objetivo de gerar benefício em futuro próximo. A alteração não elimina tais fraudes, mas as dificulta.

Tempo de duração do benefício

Antes da Medida Provisória nº 664/2014, a pensão por morte era vitalícia. Com a mudança, a pensão por morte deixa de ser necessariamente vitalícia e passa a depender da expectativa de sobrevida[2] do cônjuge ou companheiro(a) do segurado falecido no momento do óbito. A tabela 1 apresenta a relação entre expectativa de sobrevida do(a) viúvo(a) e a duração do benefício.

TABELA 1
Duração da pensão por morte após a Medida Provisória nº 664/2014

Expectativa de sobrevida à idade (x) do cônjuge, companheiro ou companheira, em anos (E(x))	Duração do benefício de pensão por morte (em anos)
$55 < E(x)$	3
$50 < E(x) \leq 55$	6
$45 < E(x) \leq 50$	9
$40 < E(x) \leq 45$	12
$35 < E(x) \leq 40$	15
$E(x) \leq 35$	Vitalícia

Elaboração dos autores.

Como pode ser observado na tabela 1, quanto maior a expectativa de sobrevida do beneficiário, menor será o tempo de recebimento da pensão por morte. Em outras palavras, quanto mais jovem o beneficiário, menor o tempo de recebimento da pensão. Por exemplo, com os dados da tábua completa de mortalidade para ambos os sexos de 2013, divulgada pelo IBGE, se uma pessoa

2. A expectativa de sobrevida é calculada e divulgada anualmente pelo IBGE. De forma sucinta, ela mostra quantos anos se espera que determinado indivíduo vá viver dada sua idade naquele momento. Por exemplo, de acordo com a tábua completa de mortalidade, para ambos os sexos, de 2013, um indivíduo de 60 anos de idade tem expectativa de sobrevida de 21,8 anos; um indivíduo de 65 anos tem expectativa de sobrevida de 18,1 anos.

fica viúva aos 56 anos de idade, sua expectativa de sobrevida é de 24,9 anos. Com isso, sua pensão por morte será vitalícia. Suponha-se, agora, que uma pessoa fique viúva aos 38 anos de idade. Nesse caso, sua expectativa de sobrevida é de 40,3 anos, o que lhe garantirá o recebimento da pensão por morte durante doze anos.

Essa mudança, além de engenhosa, pois relaciona duração do benefício com expectativa de sobrevida, e não meramente a idade do beneficiário, tem como objetivo tornar o RGPS mais equilibrado no longo prazo ao evitar o pagamento da pensão por morte por muitas décadas. Há também impactos sobre o mercado de trabalho, ao incentivar os jovens viúvos a se manterem ou entrarem no mercado de trabalho dada a temporariedade do benefício.

Mudança no valor da pensão por morte

Com a Medida Provisória nº 664/2014, a pensão por morte deixa de ser integral e passa ser igual a 50% do valor da aposentadoria que o segurado recebia ou que teria direito se aposentado por invalidez na data do falecimento, acrescido de 10% dessa aposentadoria por dependente até o máximo de cinco. Além disso, a cota individual de 10% cessa com a perda da qualidade de dependente.[3]

A lógica por trás de tal mudança, além de se equiparar ao praticado em outros países, é que, com a morte de um membro da família, em geral, as despesas desta se reduzem. Também é considerado que a presença de crianças e adolescentes eleva os gastos da família.[4] A não reversão das cotas individuais de 10% seria um ajustamento ao novo padrão de despesa da família.

2.1.2 Auxílio-doença

O auxílio-doença, benefício previdenciário pago mensalmente pelo INSS ao segurado do RGPS incapacitado para o trabalho ou atividade habitual, tinha duas principais características em relação ao segurado empregado: era pago a partir do 16º dia de afastamento e seu valor era igual a 91% do salário de benefício que, por sua vez, é igual à média aritmética simples dos 80% maiores salários de contribuição.

A mudança advinda com a Medida Provisória nº 664/2014 alterou a maneira de cálculo, de forma que o valor do auxílio-doença não poderá exceder a média aritmética simples dos últimos doze salários de contribuição.[5] Assim, o valor do benefício será calculado como antes, mas haverá a restrição de não ser maior que a média dos doze últimos salários de contribuição.

3. Apenas como exemplo, suponha-se que um segurado morreu deixando um cônjuge e um filho dependente. Com a nova regra, eles irão dividir 70% do que o segurado teria direito, caso aposentado. Quando o filho perder a qualidade de dependente, o cônjuge passará a receber 60%.

4. Gastos, por exemplo, com educação, transporte, lazer entre outros.

5. Caso não seja alcançado o número de doze, será a média dos salários-de-contribuição existentes.

Antes da mudança, era possível que o valor do auxílio-doença excedesse a remuneração então recebida pelo segurado, o que gerava desincentivo para a volta ao trabalho. Com a nova forma de cálculo, ainda será possível que o benefício seja maior que o último salário, mas, como haverá um teto, a diferença entre benefício e último salário tenderá a ser reduzida. Com isso, reduz-se também o desincentivo à volta ao trabalho.

Outra mudança a partir da Medida Provisória nº 664/2014 é que o INSS passa a ser responsável pelo segurado, via pagamento do auxílio-doença, apenas após o 30º dia de afastamento. Anteriormente, era responsável a partir do 16º dia de afastamento. Tal medida, além de buscar maior equilíbrio de longo prazo para o RGPS, também cria incentivos para que as empresas invistam mais em saúde e segurança do trabalho, visto que a sua responsabilidade frente ao pagamento do salário do empregado afastado dobra, passando de quinze para trinta dias.

Em uma primeira análise, as mudanças na pensão por morte e no auxílio-doença têm o mérito de introduzir mais racionalidade no RGPS e aumentar o incentivo ao trabalho entre seus segurados. Além disso, há consequências financeiras, como a melhora do equilíbrio de longo prazo do regime, dado que são alterações que diminuem os gastos com os dois benefícios. Ainda que sem maior aprofundamento no debate, é preciso destacar que mais uma rodada de reforma em benefícios previdenciários deixou de fora os militares da União, que ainda contam com aposentadoria integral e em idades inferiores aos servidores públicos e trabalhadores da iniciativa privada. No contexto atual de ajustes, tais benefícios podem ser considerados como privilégios.

O próximo número deste periódico trará análises mais aprofundadas sobre as mudanças, bem como sobre o processo legislativo relativo à análise da medida provisória que as introduziu. Ainda que preliminarmente, é possível afirmar que, apesar de serem mudanças necessárias, e até certo ponto esperadas para algum momento breve, a forma pela qual elas foram realizadas, via medida provisória, pode trazer consequências futuras indesejáveis para o tema previdenciário, sendo a principal delas a insegurança institucional e jurídica. Ora, se antes o grande temor de parte dos segurados era suscitado pela possibilidade de aprovação de uma nova proposta de emenda constitucional que viesse a limitar os direitos a aposentadorias e pensões, agora se adiciona a esse receio a preocupação com a edição de medidas provisórias que possam vir a tratar de matéria previdenciária. Além disso, faz-se necessário destacar que a Medida Provisória nº 664/2014 ainda vai ser objeto de debates no Congresso Nacional, podendo ter dispositivos anulados ou alterados.

Outra consequência é que essa medida provisória altera regras apenas para os servidores civis federais, movimento contrário ao que se vem observando desde a Lei nº 9.717/1998 e as Emendas Constitucionais nºs 20 e 41, de 1998 e 2003,

respectivamente. Assim, servidores federais passaram a ter regras diferentes dos estaduais e municipais.

2.2 Previdência complementar dos servidores públicos nos estados

Foi observado, no ano de 2013, avanço em um dos principais pontos da reforma da previdência dos servidores públicos (EC nº 41/2003), qual seja, o estabelecimento de um teto para valores de benefícios de aposentadorias e pensões condicionado à criação de entidade de previdência complementar para servidores públicos.

No momento da redação deste texto, sete estados já haviam alterado a legislação com objetivo de instituir a previdência complementar de seus servidores. Nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro, as respectivas entidades já estavam em pleno funcionamento, assim como na União. Os estados de Espírito Santo e Minas Gerais tiveram seus regulamentos aprovados pela Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC), respectivamente em fevereiro e abril de 2014. A partir dessa aprovação, há o prazo de até 180 dias para entrada em operação das entidades de previdência complementar. Ceará, Pernambuco e Rondônia ainda aguardam a aprovação de seus regulamentos pela PREVIC.

Para se entender a importância da alteração da previdência dos servidores nesses sete estados, em 2012 eles possuíam aproximadamente 1,4 milhão de servidores ativos e 1 milhão de inativos ou pensionistas. Em termos relativos, são 50,8% dos servidores ativos, 52,4% de inativos e 60,8% dos instituidores de pensão (tabela 2). Apenas o estado de São Paulo possuía mais de 500 mil ativos e 399 mil inativos e pensionistas no mesmo ano.

TABELA 2
Servidores públicos estaduais em 2012 e situação do regime previdenciário em 2014[1]

	Ativos	Inativos	Instituidores de pensão
		Número	
Todos os estados	**2.842.347**	**1.420.660**	**543.922**
Com previdência complementar aprovada	1.443.728	744.724	330.874
Com previdência complementar em funcionamento	744.350	453.812	228.784
		(%)	
Todos os estados	**100**	**100**	**100**
Com previdência complementar aprovada	50,8	52,4	60,8
Com previdência complementar em funcionamento	26,2	31,9	42,1

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS)/MPS.
Nota: [1] Situação em julho de 2014.

A tabela 2 apresenta duas informações. A primeira é o total de servidores estaduais em 2012. Outra informação diz respeito ao percentual de servidores por

situação que estão em estados que reformaram seu regime de previdência. Com isso, pode-se inferir que no futuro, à medida que os atuais servidores se aposentarem e novos forem contratados, haverá mais servidores cujos benefícios previdenciários estarão limitados pelo teto.

Com a alteração no regime previdenciário, os servidores que forem contratados após a entrada em funcionamento das entidades de previdência complementar, caso queiram receber valor superior ao teto, deverão contribuir para essas entidades.[6] Com essa alteração no regime previdenciário, os estados objetivam a redução do gasto com inativos no longo prazo. Contudo, até o momento em que todos os servidores estejam sob as novas regras, espera-se aumento do *deficit* com pagamento de aposentadorias e pensões, devido ao chamado custo de transição.[7]

2.3 Política de reajuste do salário mínimo

Em março de 2015, a presidência da República enviou ao Congresso medida provisória que prorroga, até 2019, a regra atual de reajuste do salário mínimo, segundo a qual seu valor incorpora ano a ano a variação da inflação – índice nacional de preços ao consumidor (INPC) – do ano anterior e do PIB real de dois anos antes. Essa iniciativa, contudo, foi precedida por ampla discussão nos meios políticos e acadêmicos, trazendo à tona a diferença de visões quanto às finalidades e os efeitos dessa política sobre a economia, os mecanismos de proteção social e as contas públicas.

A Constituição Federal de 1988 determina que nenhum benefício previdenciário terá valor inferior ao salário mínimo vigente. Desta forma, este se configura como o valor do piso previdenciário. Em junho de 2014, dos mais de 27 milhões de benefícios previdenciários pagos pelo RGPS, 16,9 milhões eram de 1 salário mínimo, o que corresponde a 62% do total. Dessa forma, fica claro que a política de reajuste do salário mínimo afeta diretamente a vida de milhões de aposentados e pensionistas do RGPS e também dos diversos beneficiários dos RPPSs que recebem o piso previdenciário.

A fórmula usada para o reajuste do salário mínimo está em vigor desde 2008. Ela foi fruto de intensas negociações entre as principais centrais sindicais e o governo federal no final de 2006. O valor do salário mínimo foi estabelecido por meio de

6. O teto do RGPS era de R$ 4.390,24 em julho de 2014.

7. O custo de transição entre o regime anterior e o regime que limita aposentadorias e pensões decorre de alguns fatores. Pelo lado da receita, os estados observarão queda, pois a contribuição passa a ser até o valor equivalente ao teto de benefícios pago pelo INSS, enquanto antes da alteração a contribuição dos servidores era de um determinado percentual sobre toda sua remuneração. Em relação à despesa, devido ao estoque de servidores contratados sob as regras antigas, durante algumas décadas ainda serão pagas aposentadorias e pensões sem a limitação pelo teto. Apenas no longo prazo, quando os que entraram sob as novas regras se aposentarem se observará queda nas despesas. A conjunção de receitas em queda com manutenção das despesas, no curto prazo, é que resulta na elevação inicial do *deficit*, o que é chamado de custo de transição.

medidas provisórias, sempre seguindo o combinado anteriormente com as centrais sindicais. Em fevereiro de 2011 foi aprovada a Lei nº 12.382, que consolidou o critério negociado até janeiro de 2015 (Brasil, 2011). Também estabelecia que o Poder Executivo teria até 31 de dezembro de 2015 para envio de projeto de lei sobre a política de valorização do salário mínimo de 2016 a 2019. Como visto no início desta seção, foi escolhida a via da medida provisória para estender a regra atual até 2019.

Em considerando todos os impactos elencados anteriormente, houve movimentos na academia e no meio sindical que discutiam os resultados da política até o presente e faziam proposições para o próximo período. Um debate marcado pela clivagem entre visões fiscalistas e protetivas da política previdenciária. Na sequência deste texto é apresentado um pouco do que foi esse debate.

A Nota Técnica nº 136 do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) faz diversas considerações sobre a política atualmente vigente. O texto explicita o enfraquecimento de determinado discurso, bastante comum até a metade da década anterior, que consistia em acusar o salário mínimo e seu reajuste de aumentar o desemprego, elevar a informalização das relações de trabalho e de ser o principal causador da piora das contas previdenciárias. O texto também aponta que a valorização do mínimo trouxe sensíveis ganhos aos trabalhadores e inativos e também combateu a desigualdade de renda. O Dieese (2014) defende a manutenção da atual política de valorização do salário mínimo. Essa defesa é justificada pela necessidade de continuar a ampliação do mercado consumidor interno e de se combater as desigualdades pessoal e funcional da renda.

Em contraposição à visão que entende a política previdenciária como uma política de proteção social, há a chamada visão fiscalista. Esta, por sua vez, restringe a política de proteção ao equilíbrio fiscal e a sustentabilidade das contas da Previdência no longo prazo.

Setores da academia também entraram no debate sobre a política de reajuste do mínimo para o período 2016-2019. Em seminário realizado na Fundação Getúlio Vargas (FGV-RJ) nos dias 7 e 8 de maio de 2014, acadêmicos de mais diversas orientações se reuniram para debater propostas para a política, a partir dos pontos de vista do mercado de trabalho, distribuição de renda, finanças públicas, inflação e macroeconomia.

Alguns dos consensos entre os debatedores dizem respeito ao mercado de trabalho, informalidade e distribuição de renda. Foi apontado que a elevação do salário mínimo não gerou desemprego, não elevou a informalidade e ainda apresentou efeitos positivos no tocante à distribuição de renda. Um consenso parcial diz respeito ao impacto do salário mínimo nas finanças públicas, principalmente via Previdência e assistência.

Nesse caso, alguns estudiosos destacaram que a elevação do salário mínimo pela regra atual resultou na elevação das transferências federais de renda em relação ao PIB; outro grupo apontou que houve elevação das transferências, mas também das receitas pela elevação dos salários.

Nesse seminário também foram apresentadas e discutidas algumas propostas para reajuste do salário mínimo e seus impactos nas finanças públicas. Em linhas gerais, as propostas que garantiam ganho real inferior à regra atual resultavam na redução das transferências de renda em relação ao PIB com o passar dos anos.

Especificamente à Previdência, foram apresentadas propostas como a desvinculação parcial do piso previdenciário em relação ao salário mínimo, supostamente de menor custo político para aprovação. Uma das propostas prevê que, no momento da concessão da aposentadoria, o piso será o salário mínimo em vigor; posteriormente, porém, o reajuste do benefício dar-se-ia sempre pela inflação, que hoje é justamente o critério para reajuste dos benefícios acima do piso previdenciário. Essa regra apresenta claro incentivo para a postergação da aposentadoria em um cenário de continuidade de ganhos reais para o salário mínimo, além de redução do impacto fiscal da política deste.

Um entendimento que se deve ter na discussão da política de reajuste do mínimo é que, da forma atual, existe a imediata ligação entre mercado de trabalho e política previdenciária, pois o piso previdenciário é o valor do salário mínimo. Quando se discute desvinculação, total ou parcial, do salário mínimo em relação ao piso previdenciário, as políticas para mercado de trabalho e previdência podem ser pensadas de maneira independente, pelo menos no que tange aos impactos fiscais. Além disso, há que se ressaltar que a desvinculação entre o piso previdenciário e o salário mínimo carrega consigo mais parcimônia que quaisquer outras formas de restrição de acesso a benefícios previdenciários com vistas à manutenção da sustentabilidade de longo prazo do sistema.

Além do necessário debate sobre a regra de reajuste do salário mínimo, há também a discussão sobre a manutenção da vinculação entre este e o piso previdenciário. São debates complexos e delicados que devem ser postos e enfrentados. Pela visão protetiva da política previdenciária, deve-se destacar o papel virtuoso que a elevação do salário mínimo tem exercido nos últimos anos, principalmente no combate à pobreza entre os beneficiários e na distribuição pessoal de renda, o que será discutido com um pouco mais de profundidade na seção 3. Um contraponto que merece consideração é que todo esse papel virtuoso da elevação do salário mínimo foi possibilitado pelo forte crescimento do emprego com carteira assinada nos últimos anos. Caso o mercado de trabalho perca dinamismo, que parece ser o cenário pelo menos para 2015, a atual política do salário mínimo será ainda mais questionada.

Do lado fiscalista, deve-se reconhecer que é necessário manter o equilíbrio fiscal da Previdência, uma exigência justificável pelo nosso arranjo previdenciário, que depende da solidariedade intergeracional. Contudo, o não reconhecimento e o não cumprimento do Orçamento da Seguridade Social deixa o debate fiscal enviesado, pois não se reconhece a Previdência como parte da Seguridade Social, que possui múltiplas fontes de financiamento e é superavitária.

2.4 Fator previdenciário

O crescimento atípico nas concessões de aposentadorias por tempo de serviço,[8] que se caracterizam por serem concedidas para pessoas relativamente jovens e pelo valor médio mais alto que o dos benefícios por idade, e a não instituição de idade mínima para as aposentadorias do RGPS estimularam a busca de alternativas que resultassem em retardamento das solicitações de aposentadorias, no contexto das discussões que resultaram na promulgação da Emenda Constitucional nº 20/1998. A alternativa foi a aprovação do fator previdenciário, por meio da Lei nº 9.876/1999.[9]

O objetivo do fator previdenciário é estabelecer uma relação entre o tempo de contribuição do segurado, sua idade no momento da aposentadoria e o período esperado de recebimento do benefício com o seu valor. Tudo mais constante, há uma relação direta entre o tempo de contribuição e a idade e uma relação inversa do período esperado de recebimento – a chamada expectativa de sobrevida – com o valor do benefício. Sua aplicação no cálculo das aposentadorias por tempo de contribuição é obrigatória, enquanto nas aposentadorias por idade é facultativa.[10]

Com relação aos efeitos do fator previdenciário sobre as Aposentadorias por Tempo de Contribuição (ATC), Pereira (2013) faz interessante análise na qual apresenta as trajetórias das variáveis ATCs concedidas, da idade média de aposentadoria e do tempo de contribuição por sexo. A análise mostra o efeito da antecipação das aposentadorias quando do início das discussões da proposta de reforma previdenciária, seguido de posterior queda e volta à tendência esperada em meados dos anos 2000.

Com relação às idades médias de aposentadoria, logo após a promulgação da Emenda Constitucional nº 20/1998, observa-se aumento nas idades de aposentadoria. De 2002 a 2008, as idades médias permanecem praticamente estáveis. A partir de 2009, então, apresentam tendência de elevação. O tempo de contribuição para aposentadoria tem se elevado continuamente desde 1998. Tal movimento é explicado pela redução dos segurados que se aposentam ainda pela antiga regra da proporcionalidade e pela elevação do percentual dos que se

8. Com a Emenda Constitucional nº 20/1998 passou a se chamar Aposentadoria por Tempo de Contribuição.
9. Para mais detalhes sobre o fator previdenciário, sua forma de cálculo e seus primeiros impactos, ver Delgado *et al*. (2006).
10. Apenas se favorecer o segurado, isto é, se o fator for superior a um.

aposentam com tempo de contribuição superior aos 35 e 30 anos exigidos para homens e mulheres, respectivamente.

Conclui-se, a partir de Pereira (2013), que principalmente a partir de 2009 o fator previdenciário contribuiu para elevar as idades médias e os tempos médios de contribuição para homens e mulheres. Contudo, o outro lado dessa política mostra que, mesmo tendo postergado a aposentadoria, o fator previdenciário foi, na média, calculado em 0,71 para homens e 0,63 para mulheres em 2012. Em outros termos, gerou aposentadorias 29% e 37% inferiores ao valor que seria definido na ausência do fator previdenciário. Essa redução, aplicada nos valores das aposentadorias, sempre foi alvo das críticas de diversas centrais sindicais.

Tais críticas reverberaram mais uma vez durante o ano de 2014, principalmente ao longo da disputa eleitoral para a Presidência da República. Em alguns momentos o principal candidato de oposição afirmou que pensava em propostas para extinção do fator previdenciário, em outros afirmou que pensava em alternativas ao fator.

Os autores deste texto acreditam que a simples extinção do fator previdenciário e a volta das regras anteriores não é uma opção. O sistema previdenciário, corroborado pela evolução da demografia, não comporta mais aposentadorias aos 45 ou 47 anos de idade. O cidadão em pleno gozo de suas capacidades laborais não pode passar a receber benefícios que perdurarão por três décadas ou mais. Isso não significa, contudo, que o fator previdenciário seja a melhor solução. Vale lembrar que ela foi a melhor alternativa à época das discussões da Emenda Constitucional nº 20/1998, e ganhou força com a não aprovação da idade mínima.

Entende-se que a melhor alternativa ao fator previdenciário ainda é a estipulação de uma idade mínima (ou de referência), com possibilidade de antecipação da idade de aposentadoria, desde que incorra em penalização sobre o valor do benefício a ser recebido.

3 ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA E DOS PROGRAMAS

3.1 Evolução dos benefícios do RGPS

No primeiro semestre de 2014, entre os principais benefícios, a Previdência Social atingiu a marca de mais de 27 milhões de benefícios em estoque. Entre as aposentadorias, foram emitidos 17,8 milhões de benefícios.[11] Comparando com a quantidade de benefícios pagos em junho de 2013, houve aumento de 3,3%, pouco superior à média de 3,12% desde 2005. O acumulado do crescimento nos últimos dez anos é de 37,4% para aposentadorias, 25,8% para pensões por morte

11. Na terminologia previdenciária, benefícios emitidos são os benefícios pagos em determinado período de tempo. Os benefícios concedidos, por sua vez, são aqueles que estão sendo pagos pela primeira vez também em determinado período. Pode-se entender a primeira variável como de estoque e a segunda como de fluxo.

e apenas 5,44% para auxílios-doença (previdenciários e acidentários), o menor crescimento entre os principais benefícios.

A análise específica desta subseção será centrada nos benefícios de auxílio-doença. Buscar-se-á argumentar que o total de benefícios emitidos em junho de 2014, mesmo superando a maior quantidade emitida na década passada – auge da então chamada "explosão" na concessão do auxílio-doença – não representa crescimento descontrolado desse benefício.

TABELA 3
Principais benefícios emitidos pelo INSS (junho de 2005, 2013 e 2014)

	2005	2013	2014	Variação (%)	
				2014/2013	2014/2005
Aposentadorias	12.962.869	17.199.486	17.811.287	3,6	37,4
Idade	6.566.286	8.967.120	9.321.755	4,0	42,0
Invalidez	2.726.251	3.276.243	3.340.561	2,0	22,5
Tempo de contribuição	3.670.332	4.956.123	5.148.971	3,9	40,3
Pensões por morte	5.837.403	7.181.256	7.349.128	2,3	25,9
Auxílio-doença (previdenciário e acidentário)	1.928.293	1.939.214	2.033.275	4,9	5,4
Total	**20.728.565**	**26.319.956**	**27.193.690**	**3,3**	**31,2**

Fonte: Boletim Estatístico da Previdência Social (BEPS)/MPS.

A evolução do auxílio-doença já foi motivo de muitos estudos, pois observou forte crescimento em determinado período da década passada.[12] Entre os motivos especulados à época para tal crescimento, estavam o excessivo número de médicos-peritos terceirizados, problemas no desenho do benefício (em determinadas situações, seu valor poderia ser superior ao salário recebido pelo segurado do INSS) e fraudes em geral.

Para enfrentar os problemas apontados anteriormente, o Ministério da Previdência Social (MPS) atuou em diferentes frentes. Na primeira delas, houve reforço no quadro de pessoal com a contratação, por concurso, de mais de 1.300 médicos-peritos.[13] Tentou-se também alterar as regras de concessão do auxílio-doença por meio da Medida Provisória nº 242/2005,[14] que posteriormente foi rejeitada no Senado Federal. Outra medida foi o lançamento do programa Cobertura Previdenciária Estimada (Copes), conhecido como "Data Certa". E, finalmente, no final do ano de 2014 foi editada a Medida Provisória nº 664 que, conforme apresentado na seção 2, alterou algumas regras do auxílio-doença.

12. Ver, por exemplo, a edição número 11 deste periódico.
13. Boletim Estatístico de Pessoal do MPOG.
14. Essa medida provisória propunha alterar a forma de cálculo do auxílio-doença e do auxílio-acidente, de forma a limitar seu valor a, no máximo, o último salário de contribuição do segurado.

O Data Certa consistia na concessão do auxílio-doença com prazo predeterminado para acabar, de acordo com o tipo de doença do segurado. Na primeira concessão, a duração máxima era de 180 dias. Após esse período, o benefício era cessado (caso o segurado pudesse voltar ao trabalho) ou o segurado encaminhado à reabilitação profissional (para os ainda impedidos de trabalhar). Vale destacar que o auxílio-doença era pago no máximo por dois anos. Após esse período, persistindo a incapacidade para o retorno ao trabalho, o auxílio era transformado em aposentadoria por invalidez.

Pensado como uma maneira de frear a concessão desmedida do auxílio-doença, o Data Certa criou problema para os afastados do trabalho, pois ao final do prazo estipulado para recebimento do benefício, caso ainda estivesse incapacitado, deveria o próprio segurado marcar nova perícia. No entanto, muitos não conseguiam agendar perícias antes do fim do benefício e, com isso, voltavam ao trabalho ainda incapacitados. Desta forma, o Data Certa gerou muitas controvérsias e críticas.

Após vários questionamentos na justiça, o Data Certa foi extinto no ano de 2010 (Resolução INSS/PRES nº 97, de 19/07/2010). O período estimado de alta médica para os beneficiários de auxílios ainda existe, mas o trabalhador tem quinze dias antes do benefício cessar para pedir sua prorrogação. Enquanto a decisão não sai, ele continua recebendo o auxílio-doença. Essa medida garante a proteção aos que ainda estejam incapacitados para o retorno ao trabalho e serve como incentivo para maior agilidade na marcação das perícias médicas por parte do INSS.

O estoque de auxílios-doença (previdenciários e acidentários), como visto na tabela 3, alcançou mais de 2 milhões em junho de 2014. Esse montante é o maior da série histórica do Anuário Estatístico da Previdência Social. Feita essa qualificação, pode-se questionar por que este número ainda não havia gerado incômodo e as mesmas reações da década passada. A breve comparação do total de auxílios-doença emitidos com a população coberta pelo RGPS e com o total de benefícios em estoque, além da participação do gasto em auxílios-doença no gasto total, pode ajudar a compreender.

De acordo com a tabela 4, a relação entre os auxílios-doença e a população coberta pelo RGPS, após mínima em 2001, se elevou até o valor máximo de 4,7% em 2005. Em seguida, observou queda e manteve certa estabilidade nos valores dos três últimos anos disponíveis, mas em um patamar superior ao observado em 2001. Movimento similar pode ser observado na participação do estoque e do valor gasto de auxílios-doença em relação ao total de benefícios previdenciários do RGPS, sempre nos meses de junho de cada ano.

TABELA 4
Relação entre auxílios-doença emitidos e população coberta pelo RGPS, total de benefícios emitidos pelo RGPS e relação entre gasto com auxílio-doença e o total do RGPS (2001-2014)
(Em %)

	Auxílios-doença/população coberta RGPS	Auxílios-doença/total de benefícios RGPS	Gasto auxílio-doença/total RGPS
2001	2,9	5,6	5,4
2002	3,4	6,5	6,6
2003	3,8	7,4	7,9
2004	4,3	8,6	9,5
2005	4,7	9,3	10,5
2006	4,0	8,1	9,0
2007	4,3	8,7	10,0
2008	3,8	7,9	8,6
2009	3,6	7,3	7,7
2010	-	6,9	7,3
2011	3,5	7,4	7,7
2012	3,5	7,2	7,4
2013	-	7,4	7,4
2014	-	7,5	7,5

Fonte: Elaboração dos autores.
Obs.: População coberta medida a partir dos microdados das PNADs/IBGE; auxílios-doença, total de benefícios do RGPS e seus valores com base no Anuário Estatístico da Previdência Social/MPS.

A estabilidade nos indicadores observada desde 2009 permite concluir que não há crescimento explosivo no total de auxílios-doença ou no valor gasto com o benefício. A princípio, o crescimento observado está dentro do esperado, uma vez que a população coberta pelo RGPS também tem apresentado ampliação nos últimos anos. Ora, se a população coberta aumenta, é natural que, tudo mais constante, também aumente o número de beneficiários do auxílio-doença. O cotejamento dessa conclusão com as novas regras advindas com a Medida Provisória nº 664/2014 permite concluir que se busca ou pura e simplesmente economia de recursos ou um maior investimento das firmas em saúde e segurança do trabalho, ou os dois.

A conclusão de que não há crescimento explosivo do auxílio-doença não esgota o debate. É preciso entender o que há por trás dos indicadores da tabela 4 e dos números da tabela 3. O número de auxílios-doença concedidos e emitidos é apenas resultado das condições de trabalho dos segurados. Para se entender o que está por trás desses benefícios é preciso debater a questão da saúde e segurança do trabalho, das condições de locomoção no trajeto casa-trabalho-casa. Em suma, várias outras questões que perpassam a política previdenciária.

3.2 RGPS e RPPS: cobertura previdenciária, finanças e aspectos distributivos

O sistema previdenciário brasileiro tem como principais objetivos ou funções evitar a queda brusca de renda na velhice, garantir renda ao segurado no caso de alguma contingência (acidente, gravidez, doença, velhice, entre outros) e atuar na prevenção à pobreza.[15] A primeira função ocorre quando o indivíduo, segurado do sistema previdenciário, passa para a inatividade e, com isso, passa a receber aposentadoria. A segunda função existe para proteção do trabalhador ou trabalhadora que, por motivo de doença, acidente, gravidez ou outros, enfrente a impossibilidade permanente ou temporária de receber remuneração do trabalho. A função de combate à pobreza é uma escolha social que se reflete no pagamento de um valor mínimo (piso previdenciário) para benefícios previdenciários que são de tal montante que seus recebedores têm menos risco de incorrer em pobreza.[16]

Esta subseção analisará a cobertura previdenciária tanto da PEA quanto entre os idosos. Entende-se que a cobertura da PEA está relacionada ao objetivo de garantia de renda no caso de alguma contingência não programada como a invalidez, doença ou falecimento em atividade, assim como para a acumulação de tempo de contribuição que faça jus ao recebimento de aposentadoria quando o segurado atingir uma idade avançada. Por seu turno, a cobertura dos idosos está relacionada à manutenção da renda na velhice e na prevenção à pobreza.

Para cumprir com os seus objetivos, a previdência paga benefícios para os que têm direito. Dessa forma, inicia-se esta subseção com a análise da cobertura previdenciária e, posteriormente, a das finanças previdenciárias. O nível do gasto e sua trajetória prevista para o futuro estão intimamente relacionados com a manutenção do pacto geracional, que é a base de sustentação do arranjo previdenciário brasileiro.

O fato de arrecadar – via tributos – e transferir recursos para a população via pagamento de benefícios enseja aspectos distributivos. Assim, após análise das receitas e despesas previdenciárias serão analisados os aspectos distributivos, com foco na renda obtida pelo recebimento de benefícios previdenciários.

3.2.1 Evolução da cobertura previdenciária

Os anos recentes têm mostrado crescimento contínuo na cobertura previdenciária no Brasil. Mesmo em 2009, ano de auge da crise, a cobertura observou crescimento. Dentro do cenário de crescimento da PEA coberta pela previdência, merece destaque o aumento da participação dos empregos com carteira assinada no período analisado,

15. A literatura econômica interpreta os objetivos (funções) de um sistema de previdência como suavização do consumo, seguro contra contingências diversas e, eventualmente, combate à pobreza na velhice ou idade ativa, na incapacidade de gerar renda pelo próprio trabalho.

16. Pobreza medida como insuficiência de renda.

reflexo do crescimento do PIB. Entre os trabalhadores sem cobertura, o peso dos desocupados alcançou 17,7% em 2012. Isto é, a maioria dos sem cobertura estão ocupados e obtêm rendimentos pelo seu trabalho (82,2% em 2012).

TABELA 5
Evolução da cobertura previdenciária da PEA (2003-2012)
(Em %)

	PEA								
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011	2012
PEA	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Cobertos	52,0	52,9	53,1	54,5	55,9	57,5	57,8	62,8	63,9
Com carteira assinada	31,1	31,6	32,3	33,3	34,8	36,4	36,5	40,7	41,3
Funcionários públicos e militares	6,4	6,5	6,1	6,5	6,7	6,9	7,0	7,0	7,2
Contribuinte individual[1]	7,4	7,3	7,6	8,1	8,1	8,4	8,8	9,9	10,7
Segurado especial	7,1	7,5	7,1	6,7	6,3	5,9	5,5	5,3	4,8
Não cobertos	48,0	47,1	46,9	45,5	44,1	42,5	42,2	37,2	36,1
Ocupados	37,9	37,9	37,3	36,8	35,7	35,1	33,6	30,2	29,7
Desocupados	10,1	9,2	9,6	8,7	8,4	7,4	8,6	6,9	6,4

Fonte: Microdados das PNADs/IBGE.
Elaboração dos autores.
Nota: [1] Foram considerados contribuintes individuais as seguintes posições na ocupação cujos trabalhadores contribuíam para a Previdência Social: empregado sem carteira assinada, doméstico sem carteira assinada, conta-própria (não agrícola), empregadores e trabalhador na construção para próprio uso.
Obs.: A definição de PEA aqui utilizada considerou os ocupados e desocupados na semana de referência com idade entre: *i)* 16 e 59 anos para homens e mulheres de forma geral; e *ii)* 16 a 54 anos para mulheres trabalhadoras rurais autônomas, não remuneradas ou para o próprio consumo.

Os dados mostram que a cobertura alcançou 63,9% da PEA no ano de 2012, o maior patamar para a série analisada. Além do crescimento do emprego com carteira assinada, o percentual dos contribuintes individuais cobertos pela previdência também se elevou no período (de 7,1%, em 2003, para 10,7% da PEA, em 2012). Enquanto o crescimento da economia favoreceu as duas categorias, os contribuintes individuais também contaram com diversas políticas de inclusão previdenciária (quadro 1).

QUADRO 1
Medidas recentes de inclusão previdenciária

Medida de inclusão	Normativo
Incentivo à formalização de trabalhadores domésticos	Lei nº 11.324/2006
Plano simplificado de inclusão previdenciária	Lei Complementar nº 123/2006
Estímulo à formalização de trabalhadores temporários contratados por segurado especial	Lei nº 11.718/2008
Formalização de trabalhadores temporários contratados por produtor rural pessoa física	Lei nº 11.718/2008
Contratação simplificada de empregado por parte de Microempreendedor Individual (MEI)	Lei Complementar nº 128/2008
Instituição da figura do Microempreendedor Individual (MEI)	Lei Complementar nº 128/2008
Estímulo à formalização de facultativos de baixa renda	Lei nº 12.470/2011

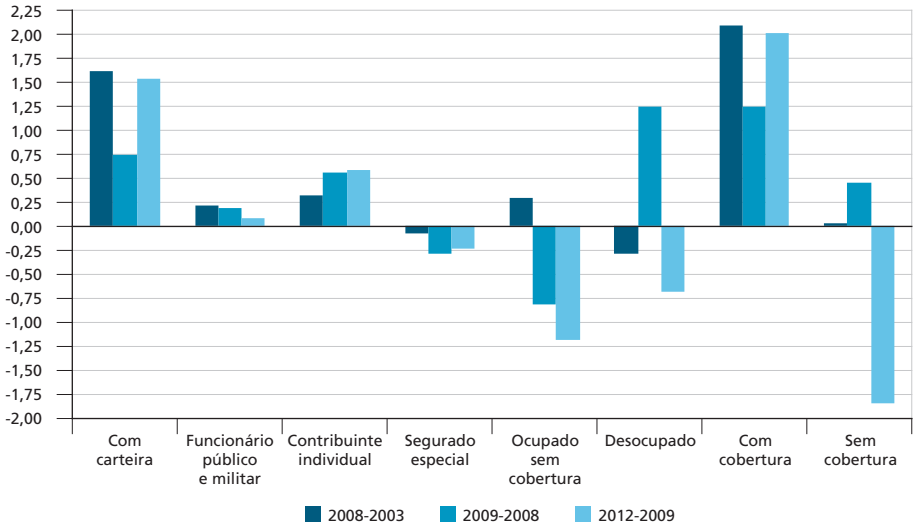
Fonte: Dantas, Barbosa e Ferreira (2012).
Elaboração dos autores.

As medidas apresentadas, em linhas gerais, reduzem o custo financeiro para a autoinclusão dos trabalhadores por conta-própria, dos empregados sem carteira assinada e dos facultativos (donas de casa, principalmente), e estimulam a formalização dos trabalhadores domésticos. O resultado concomitante de crescimento econômico e políticas de incentivo foi o crescimento da participação dos contribuintes individuais na PEA coberta no período analisado na tabela 5.

Os números absolutos do período analisado também impressionam. Entre 2003 e 2012, o total de trabalhadores com carteira assinada cresceu mais de 13,4 milhões e, entre os contribuintes individuais, mais de 4 milhões. Como resultado do forte movimento de ampliação da cobertura, o número de trabalhadores sem cobertura reduziu-se em mais de 5 milhões no mesmo período.

Ainda na análise dos números absolutos, foi feito corte para períodos diferentes, com o intuito de observar se houve mudança no padrão de formalização antes e depois dos efeitos mais agudos da crise internacional. Desta forma, foram analisadas variações médias anuais para três períodos: *i)* de 2003 a 2008; *ii)* de 2008 a 2009; e *iii)* de 2009 a 2012. O gráfico 1 ilustra os resultados encontrados.

GRÁFICO 1
Variação média anual do crescimento da PEA, por categorias e recortes temporais
(Em milhões)



Fonte: Microdados das PNADs/IBGE.
Elaboração dos autores.
Obs.: A definição de PEA aqui utilizada considerou os ocupados e desocupados na semana de referência com idade entre: *i)* 16 e 59 anos para homens e mulheres de forma geral; e *ii)* 16 a 54 anos para mulheres trabalhadoras rurais autônomas, não remuneradas ou para o próprio consumo.

O gráfico 1 apresenta resultados interessantes. Pode-se notar que no primeiro recorte temporal o crescimento do número de cobertos foi praticamente igual ao crescimento da PEA (cobertos e sem cobertura). Os principais responsáveis pelo crescimento do número de cobertos foram o emprego com carteira assinada e os contribuintes individuais. A variação de 2008 a 2009, que considera justamente o período mais agudo da crise, mostra que, a despeito do crescimento do número de desocupados e dos sem cobertura, o número de trabalhadores com cobertura observou crescimento maior que os sem cobertura. Pode-se depreender da análise do gráfico que o principal efeito da crise foi o crescimento do número absoluto de desocupados.

O período posterior ao da crise (de 2009 a 2012) apresenta padrão de crescimento da cobertura diferente do primeiro. Aqui a PEA cresceu menos que o número de trabalhadores cobertos, sempre em termos absolutos. Destaque mais uma vez para os trabalhadores com carteira assinada e para o forte crescimento dos contribuintes individuais cobertos. Entre os sem cobertura, observou-se queda na desocupação e do número de trabalhadores ocupados sem cobertura.

Além da cobertura da PEA, também merecem atenção os dados sobre cobertura previdenciária entre os idosos (população com mais de 60 anos). Ora, se uma das funções do sistema previdenciário é evitar queda brusca de renda na velhice, a medição da cobertura entre os idosos é essencial para saber em que grau a previdência cumpre a contento o objetivo que aqui se coloca. Ressalte-se, contudo, que se a cobertura da PEA reflete a dinâmica recente da economia e, em certo grau, um conjunto de políticas que estimulam a inclusão previdenciária, de outro lado, a cobertura de idosos é reflexo de trajetórias e políticas previdenciárias em momentos passados.

TABELA 6
Cobertura previdenciária de idosos (2003-2012)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011	2012
	Beneficiários da Previdência (milhões)								
Cobertos	13,3	13,7	14,3	14,7	15,2	16,4	17,0	18,3	19,2
Sem cobertura	3,1	3,3	3,3	3,7	3,9	3,9	4,0	4,3	4,5
Total	**16,4**	**17,1**	**17,6**	**18,3**	**19,0**	**20,3**	**21,0**	**22,6**	**23,8**
	Previdência (%)								
Cobertos	81,1	80,4	81,2	79,9	79,7	80,8	80,9	81,1	80,9
Sem cobertura	18,9	19,6	18,8	20,1	20,3	19,2	19,1	18,9	19,1
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**
	Previdência + BPC (%)								
Cobertos	81,4	81,9	83,1	83,3	82,2	83,5	83,7	83,4	83,8
Sem cobertura	18,6	18,1	17,0	16,7	17,8	16,5	16,3	16,6	16,2
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fonte: PNADs/IBGE.
Elaboração dos autores.
Obs.: Foram considerados idosos aqueles indivíduos com 60 anos ou mais, exceto os que trabalhavam e estavam cobertos pela Previdência.

A tabela 6 apresenta o percentual de idosos que recebem benefícios previdenciários e também o Benefício de Prestação Continuada (BPC). O BPC é um benefício assistencial no valor de 1 salário mínimo, concedido para idosos a partir de 65 anos e que atendam a determinado critério de renda domiciliar *per capita*. Devido ao valor do BPC ser o mesmo do piso previdenciário, alguns estudiosos afirmam que ele incentiva a não contribuição previdenciária, principalmente de trabalhadores de baixa renda.[17] A lógica subjacente a tal argumento é que, se o trabalhador vislumbra receber como aposentadoria o piso previdenciário, para ele seria melhor não contribuir para o INSS, pois receberia o benefício assistencial com o mesmo valor do que receberia da Previdência Social.[18] Assim, preferiu-se apresentar também a cobertura previdenciária somada à do BPC, com objetivo de se analisar simultaneamente o papel de suavização da renda e de prevenção da pobreza.

Os dados da tabela 6 mostram alto grau e certa estabilidade na cobertura previdenciária dos idosos, o que pode ser considerado um bom resultado para a Previdência Social. Quando se analisa a cobertura considerando o BPC, nota-se certa tendência de crescimento a partir de 2008. Em termos absolutos, aproximadamente 19,2 milhões de idosos recebiam benefícios previdenciários e assistenciais em 2012.

A análise conjunta da PEA e dos idosos cobertos pela Previdência revela que o papel desta – que, em última instância, é promover proteção à população – melhorou no período analisado. Destaque para a cobertura da população que participa do mercado de trabalho (52% em 2003 e 63,9% em 2012); a cobertura de idosos entre 2003 e 2012 apresentou pouca variação: cobertura previdenciária com queda discreta e cobertura da previdência e BPC com leve alta.

3.2.2 Evolução financeira da Previdência Social

RGPS

A despesa previdenciária do RGPS no ano de 2013 alcançou mais de R$ 357 bilhões, enquanto as receitas somaram pouco mais de R$ 307 bilhões. Isso gerou necessidade de financiamento de quase R$ 50 bilhões, sempre em valores correntes.

A receita previdenciária depende diretamente da dinâmica da população coberta contribuinte e da massa de rendimentos paga na economia. Em última instância, a variação do PIB está correlacionada com a receita previdenciária, pois afeta tanto a população coberta quanto a massa de rendimentos paga ao longo do ano. Desta forma, não é de se estranhar que na crise de 2009 houve redução no crescimento da receita do RGPS. Nos anos de 2010 e 2011, observou-se retomada do ritmo acelerado

17. Giambiagi e Tafner (2010) apresentam o argumento do incentivo perverso criado pelas regras de acesso ao BPC.
18. A linha do incentivo perverso do BPC vai mais longe ao afirmar que hoje um casal de idosos que more sozinho, sem qualquer tipo de renda, teria direito a receber 1 salário mínimo de BPC cada. Caso um dos dois tenha direito a receber aposentadoria, o outro perde o direito a receber o BPC, pois não se enquadrará no critério de renda.

de antes da crise. Mas os anos de 2012 e 2013 observaram desaceleração, até mais acentuada que em 2009, no ritmo de alta. Esse movimento decorre do baixo crescimento do PIB nos últimos anos via desaceleração na criação de empregos formais e no ritmo de alta da massa salarial.

No tocante à despesa com benefícios do RGPS, é necessário, antes de tudo, entender a diferença entre estoque e fluxo de benefícios. Foi visto na tabela 3 que o total de benefícios pagos pelo INSS em junho de 2014 foi superior a 27 milhões. Esse é o estoque de benefícios formado pela soma do estoque do período anterior com o fluxo de novas concessões, subtraída dos benefícios cancelados. Em um período curto de tempo, então, a variação da despesa com benefícios é mais afetada por variáveis que interferem diretamente no estoque de benefícios.

Feita a digressão anterior, tem-se que a despesa com o estoque de benefícios é altamente sensível ao valor do piso previdenciário, o salário mínimo.[19] O salário mínimo, por sua vez, desde 2008 segue regra de reajuste que é determinada pela inflação do ano anterior somada à variação do PIB de dois anos antes. Dessa forma, nota-se desaceleração do crescimento da despesa do INSS com benefícios no ano de 2011, pois o PIB de 2009 foi negativo. A tabela 7 ilustra os dados apresentados anteriormente.

TABELA 7
Variação real da receita, da despesa e da necessidade de financiamento do INSS
(Em %)

	Receita	Despesa	Necessidade de financiamento
2004	-	-	-
2005	10,1	10,5	11,8
2006	10,8	10,3	8,9
2007	8,1	6,4	1,5
2008	9,3	1,1	-24,2
2009	7,0	8,2	13,7
2010	9,6	6,4	-7,0
2011	9,4	4,1	-22,2
2012	5,4	5,9	9,7
2013	5,5	6,8	15,7

Fonte: Boletim estatístico de Previdência Social/MPS.
Elaboração: Disoc/Ipea.
Obs.: Deflator: INPC.

Ressalte-se também que a necessidade de financiamento do INSS apresentou queda nos anos de 2010 e 2011, mas voltou a crescer, e de forma acelerada, nos dois últimos anos.

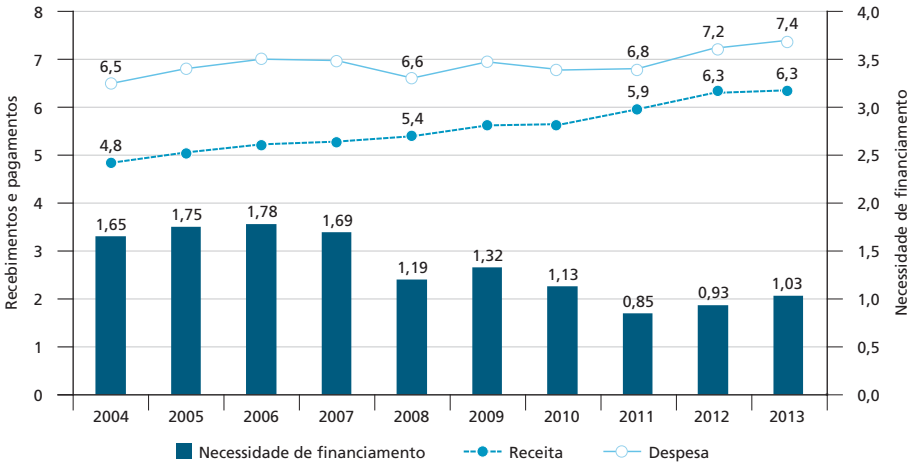
19. Em junho de 2014, do estoque de benefícios do INSS, 62% eram de valor igual ao salário mínimo.

Outros indicadores importantes sobre as finanças previdenciárias são os que relacionam suas principais variáveis financeiras com o PIB: receita, despesa e necessidade de financiamento em relação ao PIB. A comparação com o PIB permite saber se o esforço arrecadatório e a despesa tem ganhado espaço em relação à economia do país.

O gráfico 2 mostra que a despesa em relação ao PIB variou sem tendência clara de crescimento até 2011. Em 2012 e 2013, devido ao fraco crescimento da economia e à continuidade do crescimento da despesa em termos reais, o indicador acelerou e chegou a 7,4%. Pelo lado da receita, o movimento de formalização e inclusão previdenciária, juntamente à elevação dos salários, resultou em clara tendência de crescimento até 2012. A partir daí, a economia em ritmo mais lento influenciou na manutenção das receitas em relação ao PIB em 6,3% nos anos de 2012 e 2013.

O resultado da dinâmica da receita e despesa em relação ao PIB foi que a necessidade de financiamento mudou de patamar, caiu da casa de 1,7% do PIB para algo próximo a 1% do PIB nos últimos anos. Tal resultado permite concluir que a hipótese de crescimento explosivo das despesas e insolvência do INSS não é corroborada, pelo menos no curto prazo. Conclusão semelhante a que chegaram Matos, Melo e Simonassi (2013), analisando os dados até 2010. Contudo, os autores deste capítulo, em consonância com o trabalho citado anteriormente, entendem que refutar a hipótese de insolvência não supera o debate por alterações no regramento do RGPS que o tornem mais sustentável no futuro.

GRÁFICO 2
Receita, despesa e necessidade de financiamento do RGPS
(Em % do PIB)



Fontes: Boletim Estatístico da Previdência Social e IBGE.

Regime de previdência dos servidores públicos

O gasto total de União, estados, municípios e Distrito Federal com aposentados e instituidores de pensão alcançou R$ 179 bilhões no ano de 2012. A receita dos regimes dos servidores somou R$ 83 bilhões. Com isso, a necessidade de financiamento atingiu R$ 95 bilhões.

Na comparação com o PIB, nota-se certa estabilidade para os quatro anos apresentados. Em 2012, as receitas corresponderam a 1,9% e as despesas a 4,1% do PIB, o que resultou na necessidade de financiamento de 2,2% do PIB. A maior despesa é da União, com 1,9% do PIB. Os estados foram os que mais arrecadaram de seus servidores, com 0,8% do PIB. Os municípios com RPPS instituído apresentaram, no total, sobra de recursos, isto é, a despesa com benefícios foi inferior à arrecadação. A tabela 8 apresenta os dados discutidos até aqui.

TABELA 8
Evolução das despesas e receitas dos RPPS por Ente da Federação
(Em R$ milhões de 2012 e % do PIB)

	2009	PIB (%)	2010	PIB (%)	2011	PIB (%)	2012	PIB (%)
				União				
Receitas	24.529	0,6	25.453	0,6	25.855	0,6	24.985	0,6
Despesas	81.386	2,1	82.767	2,0	82.824	1,9	82.418	1,9
Necessidade de financiamento	56.857	1,5	57.314	1,4	56.970	1,3	57.433	1,3
				Estados				
Receitas	35.257	0,9	37.216	0,9	36.547	0,8	37.043	0,8
Despesas	65.194	1,7	69.827	1,7	73.560	1,7	78.007	1,8
Necessidade de financiamento	29.937	0,8	32.611	0,8	37.013	0,9	40.963	0,9
				Municípios				
Receitas	16.918	0,4	17.504	0,4	18.736	0,4	21.782	0,5
Despesas	14.757	0,4	15.274	0,4	15.411	0,4	19.321	0,4
Necessidade de financiamento	-2.161	-0,1	-2.231	-0,1	-3.325	-0,1	-2.462	-0,1
				Total				
Receitas	76.704	1,9	80.174	1,9	81.138	1,9	83.811	1,9
Despesas	161.337	4,1	167.867	4,0	171.795	4,0	179.745	4,1
Necessidade de financiamento	84.633	2,2	87.694	2,1	90.658	2,1	95.935	2,2

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social e Relatório de Execução Orçamentária da STN.
Elaboração dos autores.

Interessante destacar que, apesar da preocupação com a sustentabilidade do regime de previdência dos servidores – que inclusive passou por reformas em 1998 e 2003,[20] – os dados apresentados no número 20 deste periódico e na tabela 8 mostram certa estabilidade na necessidade de financiamento em relação ao PIB.

20. Emenda Constitucional nº 20, de 1998, e Emenda Constitucional nº 41, de 2003.

A despeito de sua estabilidade, o nível da necessidade de financiamento da previdência dos servidores federais, estaduais e municipais torna-se passível de questionamento, principalmente por se referir a um contingente de segurados bem inferior ao RGPS. A desigualdade das regras para cálculo de aposentadorias e pensões no RPPS e RGPS foi um dos motivadores da reforma consubstanciada na Emenda Constitucional nº 41/2003. Um de seus dispositivos, inclusive, previa a limitação a um valor máximo, igual ao teto do RGPS, para benefícios do regime dos servidores. Esta limitação ficava condicionada à criação da previdência complementar dos servidores que, como visto, foi instituída na União e em alguns estados da Federação.

Com a entrada em operação das entidades de previdência complementar dos servidores públicos na União e em alguns estados, espera-se que nos próximos dez a quinze anos a necessidade de financiamento aumente em decorrência natural do período de transição entre o antigo modelo e o novo modelo adotado. Contudo, no longo prazo, a previsão é de queda da necessidade de financiamento.

3.2.3 Aspectos distributivos dos benefícios previdenciários

Para cumprir suas funções, o sistema previdenciário brasileiro arrecada tributos de parte da sociedade e transfere esse montante para seus beneficiários. Assim, ao exercer suas funções, o sistema previdenciário acaba por ter papel na distribuição de renda da população.

O objetivo desta subseção é apresentar, a partir da decomposição do Gini da renda domiciliar *per capita*, os aspectos distributivos da Previdência Social no Brasil. Em outros termos, serão apresentados os efeitos distributivos resultantes do recebimento de benefícios previdenciários.

Com a aplicação da metodologia da decomposição do Gini, é possível saber qual a contribuição de cada parcela da renda domiciliar *per capita* na composição do Gini da renda total em determinado ano (decomposição estática do Gini) ou na variação do Gini em determinado período de tempo (decomposição dinâmica do Gini).[21]

A estratégia adotada para a medição do impacto distributivo dos benefícios previdenciários foi dividi-los em duas categorias, como se fossem duas fontes de rendas distintas: benefícios de até 1 salário mínimo e benefícios superiores ao mínimo. Tal divisão justifica-se pelas políticas de reajustes para aposentadorias e pensões. Como se sabe, o salário mínimo é o menor valor pago como benefício previdenciário. Assim, quando o salário mínimo é reajustado, todos os benefícios que pagam o mínimo ou que estão entre os mínimos antigo e novo também são reajustados.

21. O trabalho de Souza e Medeiros (2013) descreve as metodologias das decomposições estática e dinâmica do Gini.

Os benefícios superiores ao piso previdenciário, por sua vez, são reajustados pelo INPC, no caso dos concedidos pelo INSS ou por algum RPPS (sob a égide das regras da Emenda Constitucional nº 41/2003). Para os servidores públicos inativos cujas aposentadorias e pensões foram geradas pelas regras antigas, o reajuste segue, em geral, a variação na remuneração do pessoal da ativa. Por sua vez, para aqueles que ingressaram no serviço público após dezembro de 2003 (após reformas da Emenda Constitucional nº 41/2003), a correção dos benefícios segue a inflação de preços.

TABELA 9
Brasil: decomposição do índice de Gini para a renda domiciliar *per capita* segundo fatores (diversos anos)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011	2012
	Coeficiente de concentração								
Renda *per capita*	0,581	0,570	0,567	0,560	0,554	0,544	0,540	0,529	0,527
Todos os trabalhos	0,578	0,568	0,566	0,564	0,559	0,547	0,545	0,542	0,542
Previdência pública	0,595	0,600	0,591	0,581	0,567	0,568	0,568	0,535	0,524
Outras aposentadorias e pensões	0,572	0,572	0,619	0,585	0,553	0,494	0,495	0,488	0,466
Juros, dividendos, Bolsa Família etc.	0,339	0,160	0,238	0,122	0,011	0,011	-0,103	-0,084	0,022
Aluguel	0,802	0,789	0,792	0,793	0,791	0,800	0,776	0,778	0,806
Outras rendas	0,405	0,468	0,421	0,449	0,429	0,445	0,403	0,377	0,336
	Participação na renda domiciliar *per capita* (RDPC) (%)								
Renda *per capita*	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Todos os trabalhos	76,66	76,42	75,96	75,94	76,99	76,57	76,22	77,34	77,04
Previdência pública	18,48	18,05	18,11	17,93	17,94	18,15	18,76	18,15	17,86
Outras aposentadorias e pensões	1,35	1,46	1,60	1,51	1,43	1,28	1,31	1,21	1,13
Juros, dividendos, Bolsa Família etc.	1,05	1,61	1,78	2,18	1,60	1,81	1,72	1,96	2,44
Aluguel	1,74	1,73	1,81	1,73	1,48	1,68	1,55	1,08	1,25
Outras rendas	0,71	0,74	0,72	0,71	0,56	0,51	0,45	0,26	0,28
	Participação no Gini (%)								
Renda *per capita*	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Todos os trabalhos	76,32	76,18	75,76	76,49	77,71	77,03	76,92	79,19	79,12
Previdência pública	18,94	19,00	18,87	18,59	18,37	18,96	19,73	18,35	17,71
Outras aposentadorias e pensões	1,33	1,46	1,75	1,57	1,43	1,16	1,20	1,11	1,00
Juros, dividendos, Bolsa Família etc.	0,61	0,45	0,75	0,48	0,03	0,04	-0,33	-0,31	0,09
Aluguel	2,40	2,40	2,53	2,44	2,12	2,47	2,24	1,58	1,91
Outras rendas	0,50	0,60	0,53	0,57	0,43	0,42	0,33	0,19	0,17

Fonte: Microdados da PNAD/IBGE.
Elaboração dos autores.

A tabela 9 mostra os resultados da decomposição do Gini em fatores que compõem a renda domiciliar *per capita* (RDPC). O coeficiente de concentração mostra quanto cada componente da renda é concentrador ou não frente ao Gini da renda total.

Quando o coeficiente de concentração é maior que o Gini, diz-se que o componente da renda é concentrador. Caso o coeficiente de concentração seja inferior ao Gini, o componente da renda é distributivo. Nota-se que o coeficiente de concentração da parcela da renda oriunda da previdência pública apresenta tendência decrescente desde 2004, mas apenas em 2012 torna-se (levemente) inferior ao Gini.[22]

A participação da renda previdenciária na renda do domicílio não apresenta tendência definida no período analisado. Em 2012, ela representa 17,86% da RDPC. Nesse mesmo ano, a participação dessa parcela da renda no Gini total foi de 17,71%, a menor em todo o período analisado.

A comparação entre os anos de 2003 e 2012 mostra que o Gini da renda apresentou destacada redução, indo de 0,581 para 0,527. Faz-se importante analisar o papel de cada componente da RDPC nessa redução observada. Parte-se, assim, para a análise da decomposição dinâmica do Gini.

A variação do Gini entre dois períodos pode ser decomposta em variação devida ao efeito concentração e ao efeito renda. Entende-se que a RDPC é composta por diversos fatores ou componentes. A variação do Gini de um ano para outro ocorre por uma combinação entre variação no coeficiente de concentração da parcela da renda e variação na participação desta parcela da renda na renda total.

TABELA 10
Brasil: decomposição dinâmica do Gini (2003-2012)

	Contribuição absoluta			Contribuição relativa (% da queda do Gini)		
	Efeito concentração	Efeito renda	**Efeito total**	Efeito concentração	Efeito renda	**Efeito total**
Renda *per capita*	-0,048	-0,006	**-0,054**	89,6	10,4	**100**
Todos os trabalhos	-0,028	0,000	**-0,028**	52,3	0,0	**52,2**
Previdência pública	-0,013	0,000	**-0,013**	24,0	0,1	**24,1**
Outras aposentadorias e pensões	-0,001	0,000	**-0,001**	2,5	-0,1	**2,3**
Juros, dividendos, Bolsa Família etc.	-0,006	-0,005	**-0,011**	10,3	9,7	**20,0**
Aluguel	0,000	-0,001	**-0,001**	-0,1	2,3	**2,2**
Outras rendas	0,000	0,001	**0,000**	0,6	-1,5	**-0,8**

Fonte: PNADs 2003 e 2012/IBGE.
Elaboração dos autores.

22. A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) não permite separar os aposentados e pensionistas entre beneficiários do RGPS e dos diversos RPPS. Contudo, alguns autores, adotando diferentes técnicas, concluem que o RGPS é progressivo e o RPPS regressivo. Mais detalhes sobre a progressividade do RGPS e regressividade da Previdência dos servidores podem ser encontrados em Silveira (2008), Rangel (2011) e Souza e Medeiros (2013).

Observa-se que, da queda de 0,054 pontos do Gini no período, mais da metade deveu-se à renda obtida no mercado de trabalho. O pagamento de aposentadorias e pensões contribuiu com quase um quarto da queda observada no período.

Os resultados apresentados nas tabelas 9 e 10 são importantes para mostrar que a parcela da renda domiciliar oriunda da previdência pública passou de regressiva para levemente progressiva, assim como também foi responsável por mais de 24% da queda do Gini no período analisado. É importante analisar também o papel dos benefícios indexados ao salário mínimo e dos que possuem outros indexadores, conforme foi colocado anteriormente.

TABELA 11
Brasil: decomposição do índice de Gini considerando apenas a parcela do rendimento domiciliar proveniente de aposentadorias e pensões (2003-2012)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011	2012
					Coeficiente de concentração				
Renda *per capita*	0,581	0,570	0,567	0,560	0,554	0,544	0,540	0,529	0,527
Previdência pública	0,595	0,600	0,591	0,581	0,567	0,568	0,568	0,535	0,524
Até 1 SM	0,122	0,129	0,156	0,170	0,151	0,150	0,166	0,143	0,155
Maior que 1SM	0,759	0,760	0,754	0,748	0,746	0,741	0,748	0,726	0,726
					Participação da RDPC (%)				
Renda *per capita*	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Previdência pública	18,48	18,05	18,11	17,93	17,94	18,15	18,76	18,15	17,86
Até 1 SM	4,76	4,57	4,93	5,16	5,40	5,32	5,81	5,95	6,30
Maior que 1SM	13,73	13,48	13,19	12,76	12,54	12,83	12,94	12,20	11,56
					Participação no Gini (%)				
Renda *per capita*	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Previdência pública	18,94	19,00	18,87	18,59	18,37	18,96	19,73	18,35	17,76
Até 1 SM	1,00	1,04	1,36	1,57	1,47	1,47	1,78	1,61	1,85
Maior que 1SM	17,95	17,97	17,53	17,03	16,91	17,50	17,95	16,74	15,92

Fonte: PNADs/IBGE.
Elaboração dos autores.
Obs.: SM = salário mínimo.

A separação dos benefícios previdenciários por faixa de valor mostra que os indexados ao salário mínimo, apesar da elevação do coeficiente de concentração (CC) no período analisado, ainda são altamente progressivos (CCs inferiores ao Gini), enquanto os demais são regressivos (CCs maiores que o Gini).

A decomposição dinâmica do Gini, com ênfase na renda previdenciária, apresenta resultados interessantes. A previdência pública foi responsável pela queda de 24% do Gini da renda total de 2003 a 2012 (tabela 10). Quando é calculada a contribuição dos benefícios previdenciários por faixa de valor, observa-se que,

dos 24% de queda, 15,6% foram devidos aos benefícios superiores ao salário mínimo e 8,6% devidos aos benefícios indexados ao mínimo (tabela 12).

TABELA 12
Brasil: decomposição dinâmica do Gini considerando apenas a parcela do rendimento domiciliar proveniente de aposentadorias e pensões (2003-2012)

	Contribuição absoluta			Contribuição relativa (% da queda do Gini)		
	Efeito concentração	Efeito renda	**Efeito total**	Efeito concentração	Efeito renda	**Efeito total**
Renda *per capita*	-0,048	-0,006	**-0,054**	89,6	10,4	**100**
Previdência pública	-0,013	0,000	**-0,013**	24,0	0,1	**24,1**
Até 1 SM	0,002	-0,006	**-0,005**	-3,4	12,0	**8,6**
Maior que 1SM	-0,004	-0,004	**-0,008**	7,9	7,6	**15,6**

Fonte: PNADs/IBGE.
Elaboração dos autores.
Obs.: SM = salário mínimo.

Os resultados da tabela 12 são explicados pela simultânea diminuição da regressividade e da participação na renda dos benefícios superiores ao mínimo. Em paralelo a isso, há elevação no coeficiente de concentração dos benefícios indexados ao mínimo, que não tornou essa parcela da renda regressiva, mas reduziu sua progressividade.

Merece discussão adicional a perda de poder distributivo dos benefícios previdenciários indexados ao mínimo. A explicação matemática foi dada acima. Essa, por sua vez, é derivada da política de valorização do salário mínimo observada em todo período (valorização real de 65,9%).[23] É possível concluir, então, que a permanência da política de valorização real do salário mínimo tende a reduzir os efeitos distributivos dos benefícios previdenciários.

As análises feitas a partir dos resultados apresentados nas tabelas 10 e 11 podem parecer contraditórias. Contudo, tal contradição é apenas aparente. Deve-se entender os resultados apresentados na tabela 11 como a fotografia da decomposição de renda em cada ano, e os da tabela 12 como o filme que se passou de 2003 a 2012. A fotografia de cada ano mostra os benefícios de até 1 salário mínimo altamente progressivos, mas, ao analisar o filme, nota-se que esta progressividade diminuiu. Para os benefícios superiores ao mínimo, as fotografias mostram que são regressivos, mas o filme mostra que esta regressividade reduziu-se no tempo.

Aspecto também a se considerar é que o custo de oportunidade dos ganhos de progressividade são os gastos fiscais impostos à Previdência pela política de

23. Com base no INPC.

valorização do salário mínimo. De fato, ao se considerar que somente no RGPS há 18 milhões de aposentados e pensionistas que recebem treze benefícios anuais equivalentes a 1 salário mínimo e que o quantitativo de beneficiários cresce ao redor de 3% ao ano, estima-se que o aumento proposto no orçamento de 2015 do salário mínimo para R$ 788,06 terá um custo nominal – sem descontar os efeitos da inflação – para o INSS equivalente a R$ 15,2 bilhões. Em relação ao RPPS, ao se considerar – a partir de dados da PNAD/IBGE e do Boletim Estatístico da Previdência Social do MPS – que havia 1,6 milhão de aposentados e pensionistas dos regimes próprios de estados e municípios que recebiam 1 salário mínimo em 2012 e que esse contingente tende a crescer em torno de 5,5% ao ano, estima-se impacto nominal do aumento do salário mínimo em R$ 1,5 bilhão.

Esta subseção analisou o sistema previdenciário à luz de seus objetivos, considerando também os seus aspectos distributivos. Foi mostrado que a cobertura da população ativa vem melhorando nos últimos anos (tabela 5). Em relação à população idosa, apesar da cobertura não ter apresentado crescimento, permanece em nível elevado. Com isso, é possível afirmar que a previdência tem cumprido suas funções de forma satisfatória, muito embora o nível da cobertura seja melhor para a população idosa do que para a PEA.

A cobertura de quase 64% da PEA e de mais de 80% dos idosos em 2012 envolveu tributar a sociedade em mais de 8% do PIB e realizar transferências, na forma de benefícios, de mais de 11% do PIB. Observou-se, contudo, que a necessidade de financiamento não apresenta trajetória explosiva, o que não significa que a questão da sustentabilidade de longo prazo esteja resolvida.

Quanto ao aspecto distributivo, ao analisar os impactos da renda previdenciária nos domicílios, percebe-se que, dos anos considerados, apenas em 2012 esta parcela da renda passou a ser progressiva (tabela 9). Esse resultado, contudo, merece considerações adicionais, visto que as regras do RGPS são diferentes das da Previdência dos servidores públicos.

Existem limitações nos dados da PNAD para se estimar a distributividade da renda previdenciária. A mais importante para a análise que se propõe neste capítulo é que não é possível identificar diretamente beneficiários do RGPS e dos diversos RPPS. Optou-se por separar a análise entre benefícios de até 1 salário mínimo e superiores a 1 salário mínimo. Os benefícios de até 1 salário mínimo tendem a ter maior papel em prevenir a pobreza, enquanto os de valor superior tendem a replicar a renda obtida anteriormente no mercado de trabalho. Os resultados mostraram que, apesar de estarem perdendo poder distributivo, os benefícios de até 1 salário mínimo são progressivos e os de valor superior são regressivos (tabela 11).

A análise feita nesta subseção, que busca relacionar as funções de um sistema de previdência com a restrição fiscal à luz das implicações distributivas,

permite questionar o que se espera do sistema previdenciário e vislumbrar verdadeiros desafios a serem enfrentados pelos formuladores de política, sempre considerando os anseios da sociedade por mais proteção e benefícios de valores mais altos.

4 DESAFIOS

4.1 Ampliação da cobertura previdenciária

A cobertura previdenciária da PEA avançou em todos os anos de 2003 a 2012. Ainda assim, no último ano analisado, havia 36% de trabalhadores sem cobertura previdenciária. Foi discutido anteriormente que, para o sistema de previdência cumprir a contento com suas funções, é imperioso que a cobertura da PEA seja a maior possível.

É importante tentar compreender os fatores que podem elevar à cobertura previdenciária, isto é, se tais fatores são o crescimento da economia, as medidas de desoneração do custo de se contratar trabalhadores (como algumas observadas nos últimos anos) ou ainda as políticas de incentivo à inclusão previdenciária. O trabalho de Rocha e Caetano (2008), a partir de análise seccional para diversos países, aponta alta correlação entre PIB *per capita* e cobertura previdenciária. Tal resultado ajuda a explicar o papel relevante do crescimento do PIB nos últimos anos para ampliação da cobertura observada.

Além do crescimento do PIB, é necessário entender o papel das medidas de desoneração, tal como o Simples Nacional – regime tributário diferenciado, simplificado e que encerra considerável redução das obrigações tributárias para as empresas. Com o regime simplificado, o fato gerador da tributação deixa de ser a folha de pagamentos e passa a ser o faturamento da empresa. Em princípio, pode-se concluir que em períodos de queda no faturamento reduz-se também o total de tributos a serem recolhidos. Isto, em tese, desincentiva a opção pela imediata demissão dos trabalhadores com vistas à redução de custos. O Simples Nacional parte do diagnóstico de que há espaço para aumentar a cobertura previdenciária via assalariamento formal (basta ver o total de desocupados e empregados sem carteira assinada). Para tanto, a legislação introduziu incentivos financeiros e reduziu a burocracia no pagamento de tributos.

No tocante à elevação da cobertura dos contribuintes individuais, além do crescimento da renda – observado nos últimos anos –, é preciso destacar o papel das medidas recentes de incentivo à inclusão previdenciária, apresentadas no quadro 1.

Tais medidas, em linhas gerais, reduzem o custo financeiro para a autoinclusão dos trabalhadores por conta-própria, dos empregados sem carteira assinada e dos facultativos (donas de casa, principalmente) e estimulam a formalização das trabalhadoras domésticas.

O Simples Nacional e o conjunto de medidas apresentadas no quadro 1 são políticas que estimulam a ampliação da cobertura previdenciária por via tanto da formalização das relações de trabalho para empresas dos mais variados portes quanto pela autoinclusão dos trabalhadores por via das medidas de incentivo elencadas anteriormente.

Mesmo com o conjunto de políticas do quadro 1 e o crescimento da economia observado nos últimos anos, ainda é significativo o percentual de trabalhadores sem cobertura previdenciária. Desta forma, para a continuidade do crescimento da cobertura, é necessária a manutenção do crescimento econômico e de medidas de estímulo à formalização. Ocorre que as medidas de estímulo têm custos, que são formados pelo que se deixou de arrecadar menos a arrecadação resultante da contribuição dos que estavam excluídos pela Previdência. Apenas para ilustrar, no ano de 2013, os valores das renúncias previdenciárias em decorrência do Simples Nacional e do Microempreendedor Individual (MEI) alcançaram R$ 15 bilhões e R$ 500 milhões, respectivamente, em valores de dezembro pelo INPC.[24]

Dessa forma, para concluir esta subseção, é possível afirmar que, por um lado, em um mercado de trabalho marcado pela informalidade, medidas de incentivo à formalização e a consequente inclusão previdenciária são válidas.[25] Por outro lado, incentivar empresas via redução de tributação em um momento de mercado de trabalho aquecido, além de caro, não parece razoável, ainda mais quando não há qualquer tipo de contrapartida por parte das firmas em formalizar ou contratar mais trabalhadores. Em suma, aumentar a cobertura é preciso, mas é também importante saber que medidas atacam mais fortemente o problema da informalidade e considerar sempre os custos envolvidos na formulação e na execução de políticas com esse fim.

4.2 A pensão por morte no RGPS

Até a edição da Medida Provisória nº 664/2014, a pensão por morte no RGPS, devida ao conjunto de dependentes do segurado que vier a óbito, aposentado ou não, era integral. Seu valor equivalia a 100% do valor da aposentadoria que o segurado recebia, ou que teria direito a receber se estivesse aposentado por invalidez na data do falecimento.

Para se ter uma ideia da importância da pensão por morte entre os benefícios previdenciários do RGPS, do total de mais de 27 milhões de benefícios emitidos em junho de 2014, 7,3 milhões eram pensões por morte, o que representa pouco

24. Entre as renúncias previdenciárias é importante citar também os mais de R$ 9 bilhões das entidades filantrópicas. Mas como essa não é devida a nenhuma medida com objetivo direto de ampliar a cobertura previdenciária, não foi destacada no texto.

25. Ainda que a informalidade seja alta, houve redução significativa na última década. Mais detalhes podem ser encontrados no capítulo 6 deste periódico, que apresenta análise da informalidade no mercado de trabalho.

mais de 23% do total. Em termos financeiros, a despesa foi de R$ 6,4 bilhões, o que representa 22% da despesa total.

Para a concessão do benefício da pensão por morte, praticamente inexistia qualquer tipo de condicionalidade: não se exigia idade mínima do cônjuge; não havia período de carência para contribuições; seu valor independia do número de filhos; e não havia exigência de duração mínima da união. Tal situação, sem parâmetros internacionais correspondentes, motivou vários estudos sobre as idiossincrasias das regras vigentes no Brasil e comparações com as praticadas em outros países.

Giambiagi e Tafner (2010) apresentam os critérios para concessão e definição do valor das pensões por morte em diversos países. Nota-se que nenhum país destacado no estudo apresenta pensão integral e ausência de condicionalidades. As restrições mais comuns são: a exigência de tempo mínimo de contribuição do segurado que vem a falecer, determinação do valor da pensão a partir da idade e do número de dependentes do beneficiário, restrição de idade para viúvas (geralmente as mais jovens não recebem benefício) e cessação do benefício em caso de novo casamento.

Quando se compara o percentual do gasto com pensão por morte no Brasil com outros países, passa-se a ter mais clareza do que a situação do parágrafo anterior representa, bem como as consequências da então quase inexistência de condicionalidades para sua concessão. Rocha e Caetano (2008) mostram que, para o perfil demográfico brasileiro, a despesa previdenciária observada é superior à esperada e que grande parte dessa diferença ocorre devido à despesa com pensões por morte. Tafner (2007) apresenta resultados de quanto seria o gasto brasileiro com pensões por morte a partir de simulações em que supõe a aplicação de regras de outros países selecionados. Em todos os cenários a despesa seria menor, o que reforça o argumento de que a não exigência de condicionalidades cobra seu preço.

Considere-se também o aumento da frequência de casamentos e uniões intergeracionais. Com esse tipo de arranjo matrimonial, aumenta-se sobremaneira o tempo esperado de duração da pensão por morte.

Originalmente, a pensão por morte foi pensada para proteção de um determinado tipo de família: marido (que trabalhava), esposa (dona de casa) e vários filhos. Ocorre que tal cenário mudou sensivelmente nas últimas décadas: famílias com menos filhos, separações e novos casamentos e elevação da taxa de participação feminina no mercado de trabalho. Mudanças estas que ocorreram não apenas no Brasil. Em outros países, acompanhando a mudança das famílias, mercado de trabalho e longevidade, uma ou mais restrições foram adotadas (Ansiliero, Constanzi e Pereira, 2014).

Como foi visto na seção 2.1, a Medida Provisória nº 664/2014 alterou diversos dispositivos da pensão por morte no RGPS e no regime dos servidores federais.

Espera-se que, nas próximas décadas, o gasto com o benefício convirja para o esperado, dadas as características demográficas e sociais do país.

Mesmo com as mudanças advindas com a citada MP, a pensão por morte, contudo, continua a ser questão de debate e passível de mudanças. Ocorre que, para os regimes próprios estaduais e municipais, as regras não foram alteradas. Para tanto, é necessária alteração na Lei nº 9.717/1998. Além disso, é necessário ressaltar que, como toda medida provisória, a que trata de reformas em benefícios previdenciários será apreciada pelo Congresso Nacional, que pode alterar alguns dos dispositivos nela contidos. Por fim, vale mencionar que, mais uma vez, as regras para os militares não foram alteradas.

Entende-se que qualquer proposta de mudança na Previdência Social enfrente forte resistência. Teme-se a perda de direitos, mesmo que estes tenham sido pensados para uma determinada época e contexto demográfico que não mais existe. A manutenção da solidariedade entre as gerações, forma pela qual é montado o sistema previdenciário brasileiro, depende do debate sobre qual sistema se quer para o futuro. A discussão sobre as regras da pensão por morte está incluída nessa querela.

REFERÊNCIAS

ANSILIERO, G.; CONSTANZI, R. N.; PEREIRA, E. S. A pensão por morte no âmbito do regime geral de Previdência Social: tendências e perspectivas. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 42, p. 89, jan.-jun. 2014. Disponível em: <http://goo.gl/EeZL2R>.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

_____. Lei nº 12.382, de 25 de fevereiro de 2011. Dispõe sobre o valor do salário mínimo em 2011 e a sua política de valorização de longo prazo; disciplina a representação fiscal para fins penais nos casos em que houve parcelamento do crédito tributário; altera a Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996; e revoga a Lei nº 12.255, de 15 de junho de 2010. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2011.

DANTAS, E. A.; BARBOSA, E. D.; FERREIRA, A. F. **Medidas de inclusão previdenciária no Brasil**: informe de Previdência Social. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2012.

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

DIEESE – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **A política de valorização do salário mínimo**: persistir para melhorar. São Paulo: Dieese, 2014. (Nota Técnica, n. 136).

GIAMBIAGI, F.; TAFNER, P. **Demografia**: a ameaça invisível. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

MATOS, P. R. F.; MELO, F. S. P.; SIMONASSI, A. G. Análise da solvência do Regime Geral da Previdência Social no Brasil. **Estudos Econômicos**, v. 43, n. 2, p. 301-333, 2013.

PEREIRA, E. S. **Evolução das idades médias de concessão e dos tempos médios de contribuição das aposentadorias por tempo de contribuição concedidas entre 1996 e 2012**. (Informe de Previdência Social). Brasília: Ministério da Previdência Social, 2013.

RANGEL, L. **Aspectos distributivos do regime de previdência dos servidores públicos**. Brasília: Ipea, 2011.

ROCHA, R. R.; CAETANO, M. A.-R. **O sistema previdenciário brasileiro**: uma avaliação de desempenho comparada. Brasília: Ipea, 2008. (Texto para Discussão, n. 1331).

SILVEIRA, F. G. **Tributação, previdência e assitência sociais**: impactos distributivos. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2008.

SOUZA, P. H. G. F.; MEDEIROS, M. **The decline in inequality in Brazil, 2003-2009**: the role of the State. IARIW-IBGE Conference. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

TAFNER, P. **Simulando o desempenho do sistema previdenciário e seus efeitos sobre pobreza e mudança nas regras de pensão e aposentadoria**. Rio de Janeiro: Ipea, 2007.

CAPÍTULO 2

ASSISTÊNCIA SOCIAL

1 APRESENTAÇÃO

No ano de 2014, o debate público, especialmente aquecido pela disputa eleitoral pela Presidência da República, movimentou temas importantes da agenda da política de assistência social. Sendo o mote do governo a erradicação da miséria, esta temática compareceu especialmente a esse debate e os números da extrema pobreza ganharam destaque. Não obstante as diversas medidas adotadas para erradicar o problema, especialmente no campo da garantia de renda, os resultados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2013 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2013) mostraram um ligeiro aumento da miséria no país, não corroborando as expectativas governamentais. Outro tema que aqueceu as discussões eleitorais foi a redução da maioridade penal. A temática ressurgiu, mais uma vez, pautada pela grande mídia, escandalizada por episódios envolvendo adolescentes. Diante da necessidade de discussão mais profunda do tema, este texto aborda dois aspectos considerados centrais nesse debate: *i)* o mito da impunidade dos adolescentes; e *ii)* a desinformação acerca das estatísticas sobre adolescentes em conflito com a lei. Ambos os temas – redução da maioridade penal e aumento da extrema pobreza – são tratados na seção 2 deste capítulo.

Este trabalho realiza também uma análise da política de assistência social baseada na condução e no desempenho de suas principais ações no ano de 2013 (seção 3). Informações técnicas, normativas e orçamentárias compõem um quadro analítico sobre a implementação da política, apontado tanto resultados quanto principais problemas para a gestão. Nesse acompanhamento, destaca-se a expansão da cobertura dos benefícios socioassistenciais (Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada – BPC), bem como os esforços de integração entre a proteção de renda realizada pelas transferências monetárias e outras atenções disponíveis na oferta de serviços. Além disso, tendo em vista o caráter estratégico da organização da oferta destes serviços para a maior efetividade das atenções dirigidas à população, este acompanhamento também engloba a *performance* das atenções providas pela proteção social básica e especial.

Por fim, este capítulo encerra apontando alguns desafios presentes no rumo da política de assistência social (seção 4). De forma mais genérica, considerando a perspectiva de consolidação da assistência social enquanto política pública

da seguridade social, fica o alerta para a necessidade de condução da agenda da pobreza sem o estreitamento do escopo vigente da proteção social. Ou seja, o desafio é enfrentar a temática da pobreza sem recusar a perspectiva de construção de uma cidadania social ampliada nos marcos do projeto social desenhado na Constituição Federal de 1988. Se, por um lado, o avanço do Programa Bolsa Família (PBF) não confirmou os temores de reducionismo do campo de intervenção social do Estado, por outro, não se pode garantir que a condução da agenda da pobreza não representa risco futuro à institucionalidade atual das políticas sociais, especialmente no contexto de ajuste fiscal e reformas no acesso a direitos sociais que marca o início do segundo governo Dilma. De forma mais específica, na trajetória futura da política de assistência social, coloca-se o desafio de amadurecimento das ofertas socioassistenciais, seja no que diz respeito à especificidade de sua proteção frente às demais políticas sociais, seja na garantia de acesso a todos que dela necessitem.

2 FATOS RELEVANTES

2.1 Programa Bolsa Família é expandido, mas a extrema pobreza volta a crescer

Em 2014, dois fatos marcaram o debate público sobre a pobreza. No final de abril, o governo anunciou o reajuste no valor dos benefícios e nas linhas de acesso do Programa Bolsa Família (PBF),[1] fortalecendo o papel da transferência de renda no combate à pobreza. Meses depois vieram a público os dados da PNAD 2013, os quais mostraram um ligeiro aumento na miséria no país, aferida em termos de renda. Esta subseção se dedica a comentar brevemente tais fatos.

Diante da relevância do PBF para a garantia de renda e o enfrentamento à pobreza, é fundamental acompanhar as mudanças tanto nos critérios de acesso quanto no valor transferido às famílias. Em 2014, as linhas de elegibilidade foram reajustadas em 10%, ou seja, a renda *per capita* que define a extrema pobreza passou de R$ 70 para R$ 77. No que se refere à pobreza, o patamar de renda passou de R$ 140 para R$ 154 *per capita*. Os benefícios também foram reajustados em torno de 10% (os novos valores, que entraram em vigor a partir de junho de 2014, são apresentados na tabela 1). Após os reajustes, o benefício médio mensal passou de R$ 150 para R$ 167. Especificamente para as famílias que recebem o Benefício de Superação da Pobreza (BSP), o pagamento médio passou de R$ 216 mensais para R$ 242, conforme informações do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).[2]

1. Brasil (2014a).
2. Ver Benefícios... (2014).

TABELA 1
Reajuste dos benefícios do Programa Bolsa Família (2014)

Tipo de benefício	Descrição	Valor anterior (R$)	Novo valor (R$)
Benefício básico	Pago às famílias extremamente pobres (renda *per capita* inferior a R$ 77).	70	77
Benefício variável	Pago às famílias pobres e extremamente pobres, que tenham crianças ou adolescentes de até 15 anos, gestantes ou nutrizes (limite de até cinco benefícios por família).	32	35
Benefício Variável Jovem (BVJ)	Pago às famílias pobres e extremamente pobres que tenham adolescentes com idade entre 16 e 17 anos.	38	42

Fonte: Brasil (2014a).
Elaboração dos autores.

É importante lembrar que as linhas de acesso não eram revisadas desde julho de 2009. Nesse período, a renda média cresceu e a inflação, medida pelo índice de preços ao consumidor amplo (IPCA), acumulou 32,27%. Atualizada por esse índice, a linha de indigência seria de R$ 92,60, e a linha da pobreza R$ 185,18. Por essas medidas, o contingente de miseráveis e de pobres seria bem maior. Portanto, a desatualização das linhas de elegibilidade durante tanto tempo se traduz, na prática, em linhas operacionais mais restritas para o acesso ao programa a cada ano. Isto, de certa forma, facilita o cumprimento de metas de ampliação da cobertura do PBF, dado que muitas famílias "superam" a miséria apenas pela manutenção do valor nominal da linha de extrema pobreza.

Da mesma forma, também pelo efeito inflacionário, o impacto da transferência nas condições de vida das famílias beneficiadas diminui ao longo do tempo. O último reajuste dos benefícios ocorreu em abril de 2011. A inflação acumulada entre o último reajuste e o atual é de 20,43%, portanto, bem superior ao reajuste concedido.

A ausência de correção monetária dos benefícios do PBF nos últimos três anos atingiu, entretanto, menos as famílias mais miseráveis e com maior número de filhos. Isto porque o Plano Brasil sem Miséria desencadeou mudanças importantes no desenho dos benefícios[3] (quadro 1) com consequências positivas sobre os valores transferidos a essas famílias.[4] A mais importante foi a criação do Benefício Superação da Extrema Pobreza (BSP), que garante que nenhuma família beneficiária do programa permaneça com renda *per capita* mensal abaixo da linha de extrema pobreza definida pelo governo (antes de R$ 70 e agora de R$ 77). Para tanto, a família recebe um benefício cujo valor é definido conforme o hiato de pobreza extrema, garantindo-se uma transferência suficiente para que cada

3. Essas mudanças encontram-se documentadas na edição nº 21 deste periódico. Uma síntese das mudanças no desenho de benefícios e reajustes do PBF entre 2003-2012 pode ser também encontrada em Osório e Souza (2012).
4. Além disso, cabe lembrar que o plano mobilizou também esforços de ampliação de cobertura, de modo a incluir famílias extremamente pobres que ainda estavam fora do *Bolsa Família*. Parte delas sequer estava no Cadastro Único, exigindo ações de busca ativa por parte das equipes da assistência social.

um dos seus membros supere a linha da extrema pobreza. Consequentemente, houve ampliação do valor médio mensal do benefício, como mostra o gráfico 1.

Contudo, é importante frisar que o aumento do valor médio do benefício nos últimos anos não se dirigiu a todas as famílias atendidas pelo programa. Ele beneficiou sobretudo as famílias extremamente pobres, cobertas pelo BSP. As famílias pobres (com renda entre R$ 70 e R$ 140) e que possuíam filhos ainda não cobertos pelo programa também se beneficiaram em alguma medida devido à ampliação do limite de benefícios variáveis concedidos por família. As demais permaneceram com o mesmo benefício, o que significa uma diminuição do poder de compra do valor recebido do programa dada a inflação registrada no período.

QUADRO 1
Mudanças no PBF relacionadas ao Plano Brasil sem Miséria

Data	Alteração no Programa Bolsa Família
Maio/2011	Ampliação do limite de benefícios variáveis pagos por família de três para cinco filhos. Instituição de benefícios para gestantes e nutrizes.[1]
Maio/2012	Instituição do Benefício para Superação da Extrema Pobreza (BSP). Destinado às famílias com ao menos uma criança de 0 a 6 anos que, após receberem o PBF, ainda permaneciam extremamente pobres (com renda inferior a R$ 70 *per capita*).
Dezembro/2012	Ampliação da cobertura do BSP, incluindo também as famílias com ao menos um filho de 7 a 15 anos.
Fevereiro/2013	O BSP passou a ser pago a *todas* as famílias beneficiárias do programa (independentemente de ter crianças e/ou adolescentes) que permaneciam extremamente pobres mesmo sendo beneficiária do PBF.

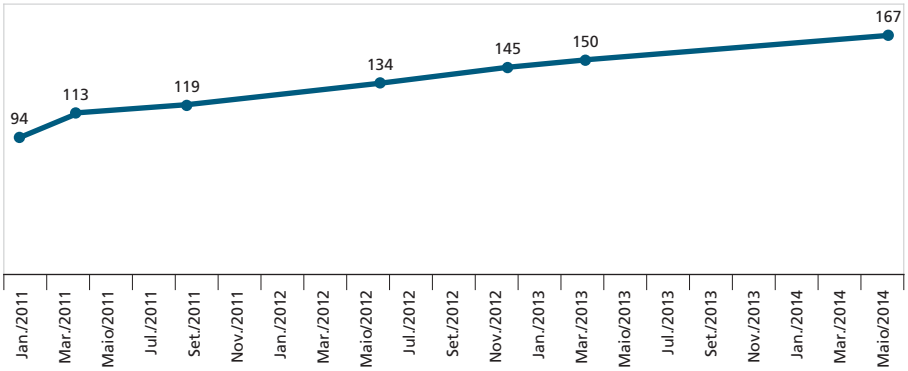
Fonte: Brasil (2014b).
Elaboração dos autores.
Nota: [1] Essa medida foi anunciada no mês anterior ao lançamento do Plano Brasil sem Miséria, oficialmente anunciado em junho de 2011. Todavia, está relacionada ao plano como se percebe nos detalhes de sua composição. Ver edição nº 20 deste periódico.

Percebe-se, então, que o PBF concentrou seus esforços nos mais miseráveis nos últimos anos, em consonância com o Plano Brasil sem Miséria, e tal escolha traz consequências para sua afirmação como benefício do sistema de garantia de renda.[5] Embora à primeira vista pareça razoável priorizar os mais pobres entre os pobres, cabe lembrar que a separação entre famílias classificadas pelo programa como pobres e extremamente pobres não é tão simples quanto sugere o recorte operado pelas linhas monetárias do Bolsa Família. As famílias com renda inferior a R$ 70 e aquelas com renda um pouco acima deste patamar partilham condições de vida e carências muito semelhantes no seu cotidiano. No entanto, como mostrado anteriormente, somente as famílias extremamente pobres tiveram algum incremento no valor dos benefícios propiciado pelas inovações institucionais do Plano Brasil sem Miséria. Para as demais famílias pobres, beneficiárias do programa, as transferências perderam poder de compra frente ao aumento do custo de vida, comprometendo sua efetividade na garantia de renda.

5. Para uma discussão mais detalhada sobre sistema de garantia de renda no Brasil e o papel do PBF, consultar Mesquita, Jaccoud e Santos (2010).

Além disso, mesmo na perspectiva da própria estratégia governamental de superação da pobreza extrema, esse tratamento diferenciado pode ter consequências indesejadas. Muitas famílias pobres[6] se situam "na franja" superior da linha monetária que oficialmente define a miséria; logo, as perdas inflacionárias podem comprometer em pouco tempo os próprios ganhos auferidos com a estratégia de transferência de renda. Ou seja, o impacto positivo da transferência nas condições materiais dos beneficiários arrefece.

GRÁFICO 1
Evolução do benefício médio mensal do PBF (jan./2011 a maio/2014)
(Em R$)



Fonte: Adaptado de Benefícios... (2014).

A despeito dos esforços governamentais de ampliação do Bolsa Família para as famílias extremamente pobres, os dados da PNAD 2013 não mostraram uma redução da miséria (tabela 2). Pelo contrário, mostraram um ligeiro aumento da extrema pobreza, o qual reverteu a tendência de queda observada desde 2005. Os dados da pesquisa mostram que 4% da população estavam em situação de miséria em 2013, percentual levemente superior ao registrado no ano anterior (3,6%).

Por sua vez, o governo anunciou[7] que 22 milhões de brasileiros deixaram a miséria entre 2011-2013. Para entender este número, porém, é preciso antes compreender as razões pelas quais o contingente de miseráveis no país tem variado no discurso oficial, sugerindo falhas de comunicação política do governo no que se refere a esse grave problema social. Ao final da era Lula, eram 9 milhões em situação de indigência, dado estimado a partir da PNAD 2009. Logo em seguida, no anúncio do Plano Brasil sem Miséria já no início da gestão Dilma, falava-se em 16 milhões de brasileiros extremamente pobres, dado apurado a partir do censo

6. Vale lembrar que, até abril de 2014, eram aquelas famílias com renda *per capita* entre R$ 70 e R$ 140. Já as famílias em situação de miséria possuíam renda inferior a R$ 70.
7. Ver MDS... (2014b).

demográfico 2010. Em fevereiro de 2014, na divulgação dos resultados do referido plano, o governo anunciou que 22 milhões de pessoas saíram da extrema pobreza entre 2011-2013, dado obtido por meio do Cadastro Único.

É importante compreender esse último número e o que ele representa. Conforme sugere documento oficial,[8] trata-se das pessoas que estavam na miséria em 2011 – vivendo com renda abaixo de R$ 70 – e passaram a receber um benefício de valor suficiente para superar a linha de indigência do programa. Havia 22 milhões de miseráveis no Cadastro Único em janeiro de 2011; muitos destes, já participantes do Bolsa Família, foram progressivamente beneficiados pelas inovações que o Plano Brasil sem Miséria desencadeou naquele programa, especialmente a criação do BSP. Então, os 22 milhões se referem mais ao alcance de uma meta de inclusão, sinalizada em 2011, do que a um resultado efetivo no enfrentamento à miséria, por duas razões. Primeiro porque esse total não considera a dinâmica da renda das famílias entre 2011 e 2013, ou seja, trata-se de uma fotografia do estoque de pessoas com renda abaixo de R$ 70 em 2011. Segundo porque o cálculo dos 22 milhões utiliza como referência a linha operacional do Bolsa Família (R$ 70), fixada em 2009. Como se sabe, essa linha é referência para inclusão no programa e para o cálculo do valor do benefício, contudo a apuração do estoque de miseráveis em cada ano utiliza essa linha corrigida pela inflação.

Nesse sentido, embora 22 milhões seja um número importante, pois reflete esforços de ampliação da cobertura e da efetividade da transferência de renda no enfrentamento à miséria, ele não traduz o comportamento da indigência no país nos últimos anos. Tal comportamento é revelado de forma mais fidedigna a partir dos dados da PNAD 2013. Na discussão em torno da leitura dos resultados desta pesquisa, alguns analistas argumentaram que a variação da taxa da pobreza extrema foi muito pequena, não sendo, portanto, estatisticamente relevante. Observa-se, contudo, que variações de magnitudes similares nos anos anteriores foram comemoradas como avanços na redução da miséria. Em que pesem as discussões em torno dos dados da PNAD, os números indicam uma reversão da tendência de comportamento da taxa de extrema pobreza observada na última década e sugerem a presença de novos desafios políticos para enfrentar a grave situação de indigência que ainda acomete milhões de brasileiros.

Cabe lembrar que os resultados da PNAD 2013 eram aguardados com muita expectativa, uma vez que a introdução do BSP ampliou o potencial do Bolsa Família no combate à miséria. Por meio de simulações, especialistas demonstraram uma maior efetividade da transferência do Bolsa Família quando definida com base no hiato de pobreza extrema.[9] Tais simulações foram realizadas quando o BSP foi

8. Brasil ([s.d.]).
9. As simulações encontram-se em Osório e Souza (2012).

introduzido, ainda de forma limitada, às famílias com filhos de 0 a 15 anos, mas elas mostraram que a taxa de pobreza extrema poderia cair a níveis irrisórios (0,8%) caso se aplicasse o novo desenho de benefícios em 2011. Tendo consciência dos limites das simulações, que não podem ser tomadas como previsão do futuro, os autores alertaram sobre a influência de outros fatores, como o crescimento econômico e o nível de ocupação, e destacaram a importância dos resultados da PNAD 2013 para aferir o real comportamento da pobreza extrema. De todo modo, ficou demonstrado o aumento do potencial do Bolsa Família no combate à miséria pelo redesenho dos benefícios, considerando o hiato de pobreza extrema.

TABELA 2
Evolução da taxa da pobreza extrema (2004-2013)

Ano	(%)
2004	7,58
2005	7,02
2006	5,73
2007	5,67
2008	4,77
2009	4,67
2010	-
2011	4,38
2012	3,63
2013	4,03

Fonte: PNAD/IBGE e Projeções IBGE (2013).
Elaboração: Disoc/Ipea.
Obs.: 1. No cálculo da renda domiciliar *per capita*, os pensionistas, empregados residentes e parentes de empregados não são considerados; também não são consideradas as pessoas residentes em domicílios com renda ignorada.
2. A data de referência da linha de R$ 70 de pobreza extrema é o mês do decreto do Brasil Sem Miséria, junho de 2011.
3. Deflator utilizado: IPCA.

Possivelmente, tais prospecções motivaram a ampliação do BSP para todas as famílias extremamente pobres – medida elogiável – e, na sequência, veio o anúncio governamental da superação da miséria.[10] No entanto, como visto, os dados da PNAD 2013 não confirmaram as expectativas de erradicação da miséria a partir da expansão do BSP.

A desaceleração do crescimento econômico e seus efeitos sobre a renda do trabalho muito provavelmente ajudam a explicar esse desempenho. Conforme já apontaram diversos estudos,[11] a boa *performance* do mercado de trabalho teve um papel central na

10. Possível de ver na apresentação dos resultados do Brasil sem Miséria (Brasil, 2014b). Com dados de uma simulação a partir dos dados da PNAD 2011, sustenta-se a redução da extrema pobreza em todas as faixas etárias após o Plano Brasil Sem Miséria.
11. Ver Osório e Souza (2011; 2012).

redução da pobreza e da miséria na última década. A despeito da contribuição inegável das transferências assistenciais na redução do contingente de pessoas em situação de miséria, tal desempenho resultou especialmente da conjugação entre crescimento econômico, aumento dos níveis de ocupação – com destaque para o emprego formal – e ampliação dos rendimentos do trabalho, influenciados pela valorização do salário mínimo. A combinação entre estes rendimentos oriundos do trabalho e as transferências governamentais permitiu a um amplo contingente escapar da extrema pobreza no passado recente, conforme aponta o estudo de Osorio *et al.* (2011).

Além dos possíveis efeitos negativos da desaceleração da economia sobre a renda do trabalho das famílias mais pobres, deve-se considerar também a ausência de correção monetária do benefício do PBF como um elemento importante para compreender o movimento recente da taxa de extrema pobreza.

Diante do exposto, as expectativas para o comportamento futuro da extrema pobreza são preocupantes, considerando o cenário de ajuste fiscal e as previsões negativas para o desempenho da economia e do mercado de trabalho.

2.2 A redução da maioridade penal e o mito da impunidade dos adolescentes

Em defesa ou em combate, a redução da maioridade penal dos adolescentes foi tema frequente nos debates entre os presidenciáveis na campanha eleitoral de 2014. Entre os onze candidatos que concorriam ao pleito para presidente, sete se diziam contra a redução da maioridade penal e quatro a favor. O tema colocou em confronto os dois principais partidos – PT e PSDB –, que se enfrentaram no segundo turno. Enquanto a candidata do PT se mostrava contrária à proposta de redução, o candidato do PSDB se posicionava favorável. Por sua vez, uma pesquisa do Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (Ibope), realizada em setembro de 2014, mostrava que 83% dos brasileiros eram favoráveis à diminuição da maioridade penal para 16 anos e apenas 15% eram contrários.[12]

Por ocasião do cometimento de crimes considerados hediondos – e emblemáticos – que envolvem adolescentes, é comum o acirramento do debate sobre a redução da maioridade penal, que ressurge pautado em matérias veiculadas na grande mídia e não fundamentadas em pesquisas, aumentando o medo e a sensação de insegurança, tão comuns na sociedade brasileira. A redução da maioridade penal requer discussão séria e pautada em dados e informações inequívocas que retratem, de fato, a real dimensão do envolvimento de adolescentes em crimes de alta gravidade e que esclareçam a sociedade sobre os dispositivos e as sanções existentes no sistema brasileiro de justiça juvenil. Esta subseção tem o objetivo de tratar de dois aspectos que são considerados centrais nesse debate: *i)* o mito da impunidade dos adolescentes; e *ii)* a desinformação acerca das estatísticas sobre adolescentes em conflito com a lei.

12. Pesquisa realizada pelo Ibope Inteligência a pedido da TV Globo e do jornal O Estado de S. Paulo, em setembro de 2014.

2.2.1 O mito da impunidade

A legislação brasileira dos direitos de crianças e adolescentes é considerada avançada quando comparada àquelas vigentes em outros países da América Latina. Entretanto, um conjunto de fatores sociais, econômicos e culturais é responsável pela enorme distância que separa o que é preconizado do que, de fato, é implementado, levando à crença infundada na impunidade dos adolescentes que cometem delitos.

A Constituição de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)[13] mudaram o paradigma sobre a visão predominante da criança e do adolescente no Brasil, ao adotar a doutrina da proteção integral e enterrar o *famoso* Código do Menor, assim como, com ele, a doutrina da situação irregular.[14] Desde a Constituição de 1988 as crianças e os adolescentes passaram a se constituir em sujeitos de direitos, cuja proteção é dever do Estado, da sociedade e da família. A legislação e os avanços constitucionais foram inspirados na visão da política social pertencente ao campo do projeto democrático-participativo.[15] Preconizam a integralidade dos direitos para todo o universo das crianças e adolescentes brasileiros, propõem a elaboração de políticas amplas que consideram crianças e adolescentes pessoas em desenvolvimento e que, portanto, possuem prerrogativas diferenciadas dos adultos.

No caso específico do adolescente em conflito com a lei, o ECA contempla um sistema de controle judicial baseado na responsabilização socioeducativa de pessoas entre 12 e 18 anos de idade que praticam ato infracional.[16] O adolescente autor de ato infracional é responsabilizado mediante processo legal que pode estabelecer sanções, sob a forma de medidas socioeducativas, que respeitem sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, conforme previsto no Artigo 227 da Constituição Federal e no Artigo 4º do ECA.[17] Verificada a prática de ato infracional, a autoridade competente poderá aplicar ao adolescente medidas socioeducativas em: *i)* meio aberto – advertência, obrigação de reparar o dano e prestação de serviço à comunidade; *ii)* prestação de serviço à comunidade – liberdade assistida, inserção em regime de semiliberdade e internação em estabelecimento educacional.[18]

Com efeito, à luz das sanções existentes, pode-se afirmar que é falso o argumento da impunidade do adolescente infrator. Na medida de internação, por exemplo, dependendo das características da infração penal cometida, um adolescente pode ficar

13. Brasil (1990).

14. O Código de Menores de 1927 e o de 1979 são marcados pelo corte discriminatório na aplicação das normas, que se referiam apenas à "situação de perigo moral ou material" ou em "situação irregular", termos estes definidos em lei e tratados como "doença social".

15. Ver Silva (2013).

16. Segundo o ECA (Artigo 103) o ato infracional é a conduta da criança e do adolescente que pode ser descrita como crime ou contravenção penal. Se o infrator for pessoa com mais de 18 anos, o termo adotado é crime, delito ou contravenção penal.

17. De acordo com esse princípio a criança e o adolescente merecem atenção especial pela sua vulnerabilidade, por serem pessoas ainda em fase de desenvolvimento da personalidade.

18. Também podem ser aplicadas, de forma cumulativa, qualquer uma das medidas de proteção previstas no Artigo 101, incisos I a VI.

privado de liberdade por um período mínimo de seis meses e máximo de três anos. Após este tempo, pode ser colocado em liberdade, em regime de semiliberdade ou de liberdade assistida. Estevão (2007), ao comparar os dois sistemas – aquele voltado para o adolescente, previsto no ECA, e o destinado aos adultos, baseado na Lei de Execução Penal (Brasil, 1984) –, conclui que a punição é, em geral, mais severa para os adolescentes.

Ainda segundo Estevão (2007, p. 17 e 18), para um adulto infrator chegar a cumprir três anos em regime fechado, a pena de reclusão recebida não poderá ser inferior a 18 anos, sendo rara a aplicação de pena dessa magnitude para criminosos adultos. Como exemplos, o autor destaca os crimes de roubo com emprego de arma de fogo, que resulta, em regra, em pena de cerca de cinco anos, e a prática de estupro presumido, que tem como vítima pessoas de até 14 anos de idade, para a qual é fixada, em geral, a reclusão por período de seis anos. Nestes dois exemplos, em tese, o sentenciado adulto, após permanecer cerca de um ano em regime fechado, já teria cumprido os requisitos para passar ao regime de semiliberdade. Nessa linha de argumentação, o autor demonstra que um adolescente permanece em regime fechado (internação) por um período maior que um adulto que pratica a mesma espécie de delito.

As medidas socioeducativas, portanto, como sanções impostas aos autores de atos infracionais, buscam, de um lado, punir a fim de que os adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas possam refletir e reparar os danos causados e, de outro, reeducar para lograr nova reinserção social, familiar e comunitária. A impunidade do adolescente é, portanto, um mito compartilhado entre aqueles que têm o objetivo de reiterar o desconhecimento da população e abrir caminho para a proposta de redução da maioridade penal. As regras, as leis e as sanções existem. Os problemas residem na enorme distância entre o que está previsto no ECA e, especificamente, nos serviços que deveriam ser ofertados pelo Sistema Socioeducativo (Sinase), e a dura realidade enfrentada nas instituições socioeducativas, responsáveis pela aplicação das medidas de privação de liberdade aos adolescentes em conflito com a lei.

O relatório *Um olhar mais atento às unidades de internação e de semiliberdade para adolescentes*, publicado em 2013 pela Comissão de Infância e Juventude do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP, 2013), apontou que, no Brasil, há superlotação nas unidades de internação de adolescentes em conflito com lei em dezesseis estados. De acordo com o relatório, em alguns estados a superlotação é maior que 300%. Grande parte dos estabelecimentos não separa os internos provisórios dos definitivos, nem os adolescentes por idade, por compleição física e pelo tipo de infração cometida, como determina o ECA. Entre março de 2012 e março de 2013, registrou-se a ocorrência de 129 evasões nas unidades inspecionadas pelo Ministério Público (MP), o que resultou na fuga de,

pelo menos, 1.560 adolescentes, número correspondente a 8,48% do total de internos no país (CNMP, 2013).

O mapeamento nacional das unidades socioeducativas, realizado pelo Ipea e pelo Ministério da Justiça (MJ) em 2002, também já apontava o flagrante descumprimento dos princípios do ECA nas unidades de execução de medida de privação de liberdade para o adolescente em conflito com a lei. De acordo com as informações constantes nesse mapeamento, no que se refere ao "ambiente físico" das unidades, 71% não estavam adequadas às necessidades da proposta pedagógica do ECA. As inadequações variavam desde a inexistência de espaços para atividades esportivas e de convivência até as péssimas condições de manutenção e limpeza. Ainda é preciso salientar que, entre aquelas unidades classificadas como adequadas, algumas foram assim consideradas mais em relação à segurança que à sua capacidade de desenvolver uma proposta verdadeiramente socioeducativa, visto que grande parte delas mantinha características tipicamente prisionais. Além disso, muitas unidades, em que pese a posse de equipamentos para atividades coletivas, não os utilizavam.[19]

2.2.2 A desinformação acerca das estatísticas sobre adolescentes em conflito com a lei

Contrariando o senso comum, a maior parte dos crimes praticados por adolescentes não são hediondos. As informações de levantamento nacional, realizado em 2012 pela Secretaria de Direitos Humanos (SDH) da Presidência da República, mostraram que, de um total de 20,5 mil adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativa de restrição e privação de liberdade no Brasil – internação e semiliberdade –, a maior parte (65%) havia praticado atos infracionais tipificados como roubo (38,6%) ou tráfico de droga (27%). Nesse mesmo ano, os atos graves praticados por adolescentes contra a pessoa responderam por 13,3% das sentenças restritivas de liberdade aplicadas a adolescentes em conflito com a lei. Entre os crimes considerados graves, que atentam contra a vida, praticados por adolescentes, se destacaram: *i)* homicídio (9,0%); *ii)* latrocínio (2,1%); *iii)* estupro (1,4%); e *iv)* lesão corporal (0,8%). Esses dados demonstram, de forma cabal, que os argumentos para a redução da maioridade penal que relacionam os adolescentes com crimes contra a vida são falaciosos.[20]

2.2.3 Perfil dos adolescentes privados de liberdade no Brasil

Desconhecem-se informações atualizadas sobre as características socioeconômicas dos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa. No entanto, o mapeamento nacional das unidades socioeducativas de execução de medidas de privação de liberdade elaborado pelo Ipea e pelo MJ em 2002, já citado

19. Ver Silva e Guerresi (2003).
20. Ver Brasil (2013c).

anteriormente, mostra as características de exclusão social dos adolescentes privados de liberdade no Brasil naquele ano. Eram adolescentes do sexo masculino (90%), com idade entre 16 e 18 anos (76%), da raça negra (mais de 60%), que já não frequentavam a escola (51%), que não trabalhavam (49%) e viviam com a família (81%) quando praticaram o delito. Não haviam concluído sequer o ensino fundamental (quase 90%), viviam em famílias pobres, cujo rendimento mensal total não ultrapassava dois salários mínimos, eram usuários de drogas (85,6%) e consumiam, majoritariamente, maconha (67,1%), cocaína/crack (31,3%) e álcool (32,4%) (Silva e Guerresi, 2003).

2.2.4 Perspectivas

Reduzir a maioridade penal não diminui a violência. A violência não pode ser entendida como causa, e sim efeito de problemas que se relacionam com a situação social do país e de uma sociedade que faz do consumo o símbolo de inclusão e de exclusão dos jovens brasileiros. As discussões sobre este tema, em geral, passam ao largo de suas causas e desviam o foco de suas questões principais. Segundo estudiosos do tema, o fenômeno contemporâneo do ato infracional juvenil no Brasil está associado não à pobreza ou à miséria em si, mas, sobretudo, à desigualdade social, ao não exercício da cidadania e às dificuldades de acesso de uma parcela da população às políticas sociais de proteção implementadas pelo Estado. Não é por outra razão que os alvos preferenciais do delito juvenil são roupas, objetos de marcas, bonés, tênis, relógio, ou tudo o mais de que são expropriados e que representam *status* de consumo na sociedade contemporânea. Silva e Aquino afirmam que:

> Sem escola e sem trabalho, os jovens ficam mais desprotegidos e, consequentemente, mais expostos, por exemplo, à cooptação pelo crime organizado. Assim, o envolvimento com o tráfico de drogas – muitas vezes iniciado por influência do grupo de amigos mais próximo – representaria uma alternativa real de trabalho e mobilidade social para o jovem pobre, ainda que o exponha aos riscos relacionados às práticas violentas e criminosas que lhe são inerentes, seja como vítima, seja como autor (Silva e Aquino, 2004).

Nesse sentido, a aplicação correta e com qualidade dos princípios do ECA e do Sinase é apenas uma das questões a serem enfrentadas com urgência. Não menos importante é a implementação de políticas de segurança pública articulada com políticas sociais, a exemplo da execução das medidas socioeducativas em meio aberto, que hoje integram a oferta do Sistema Único de Assistência Social (Suas) no âmbito da política de proteção especial.

A partir das conclusões das pesquisas citadas nesta seção, emergem algumas contribuições importantes para subsidiar a elaboração à readequação de políticas públicas na área da garantia e promoção dos direitos humanos do adolescente autor de ato infracional. São elas:

- promoção de ações que contribuam não apenas para ampliar a escolarização dos adolescentes jovens entre 12 e 18 anos de idade, como também concorram para diminuir a evasão destes meninos e meninas das escolas, pois os dados mostraram que frequentar a escola diminui as chances de internação;
- as informações mostraram que a maioria dos adolescentes internos vivia com a família; portanto, investir em ações e programas que fortaleçam os vínculos familiares mantidos pelos adolescentes pode reduzir as chances de meninos e meninas se envolverem em situações delituosas em suas trajetórias de vida. Da mesma forma, é oportuno que as políticas de garantia de direitos, especificamente as políticas públicas, de modo geral, sejam direcionadas à família e não ao adolescente de forma isolada;
- a associação do uso de drogas à violência juvenil também é outra realidade mostrada pela pesquisa. Assim, investir em ações massivas de prevenção ao uso de drogas pode reduzir a violência entre os adolescentes. O ECA prevê o tratamento de saúde específico gratuito à criança e ao adolescente usuários de drogas. Desse modo, seria muito importante que a sociedade e os governos canalizassem esforços para a materialização deste preceito;
- finalmente, é necessário que os adolescentes privados de liberdade não sejam submetidos a sanções adicionais que os privem de seus direitos fundamentais. Para isso, é preciso que os olhares se voltem não apenas para essa parcela dos jovens brasileiros, mas também para as políticas chamadas "universais", bem como para as ações específicas que garantam o real direcionamento para nova reinserção social dos adolescentes em conflito com a lei (Silva e Gueresi, 2003).

3 ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA E DOS PROGRAMAS

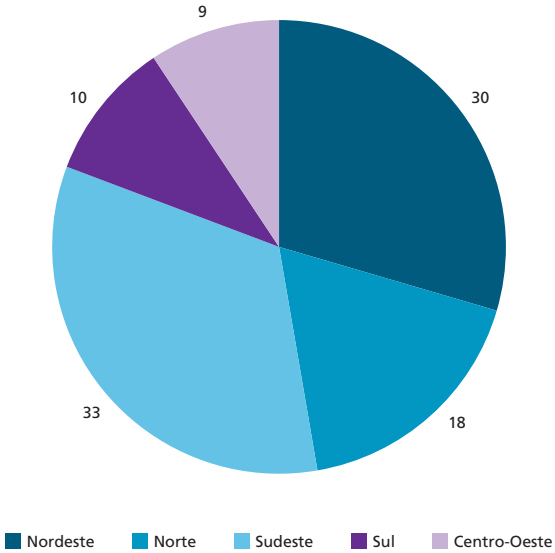
3.1 Programa Bolsa Família

Componente estratégico da garantia de renda dentro do sistema de proteção social, o PBF incorporou novos beneficiários e sofreu nova alteração no desenho dos seus benefícios no ano de 2013, fortalecendo seu papel na estratégia de enfrentamento à pobreza extrema. O BSP, inicialmente destinado somente às famílias extremamente pobres que possuem filhos, foi estendido a todas as famílias que vivem abaixo da linha de extrema pobreza. No ano em tela, houve também a adoção de novo protocolo no tratamento dos casos de descumprimento de condicionalidades. Estas novidades institucionais do programa são analisadas nesta seção.

Desde o lançamento do Plano Brasil sem Miséria o PBF tornou-se um instrumento central na busca da superação da pobreza em sua forma mais extrema.

Nesse sentido, a gestão do programa buscou simultaneamente: *i)* ampliar a cobertura do programa entre os segmentos mais pobres da população; e *ii)* tornar a transferência de renda mais efetiva na superação da miséria. Em 2013, foram selecionadas 1,536 milhão de novas famílias para receber o benefício. Deste total, 241.142 famílias foram inseridas no Cadastro Único via busca ativa e acessaram o benefício praticamente de forma imediata. De modo geral, em 2013 foram incluídas 1,848 milhão de famílias de baixa renda no Cadastro Único.[21] Sabe-se que o cadastramento é apenas uma das etapas para acessar o benefício. As famílias precisam ainda atender aos critérios de elegibilidade e, principalmente, deve haver disponibilidade orçamentária para novas inclusões no programa. No processo de concessão de benefícios a novas famílias, a prioridade é para os municípios com baixa cobertura face à meta de atendimento, a qual é definida com base nas estimativas de pobreza calculadas a partir do censo demográfico de 2010. Considerando as novas inclusões, em dezembro do ano em tela, o programa já beneficiava 14.086.199 famílias.[22] A maior parte das famílias que alcançaram o direito ao benefício em 2013 está nas regiões Sudeste (33%) e Nordeste (30%), como mostra o gráfico 2.

GRÁFICO 2
Distribuição regional das famílias selecionadas em 2013 para a concessão de benefícios do PBF
(Em %)



Fonte: Brasil (2013).
Elaboração dos autores.

21. Informações do Relatório de Gestão da SENARC/MDS (Brasil, 2013l).
22. Dados da folha de pagamentos de 2013 divulgados no Relatório de Gestão da SENARC/MDS (Brasil, 2013l).

Para alcançar o segundo objetivo – a maior efetividade dos benefícios na superação da miséria – foi ampliada a cobertura do BSP. Este benefício é concedido às famílias que ainda permanecem abaixo da linha de extrema pobreza mesmo já recebendo a transferência do PBF.[23] Nestes casos, as famílias têm direito a um benefício complementar – o BSP –, cujo valor é variável conforme o aporte necessário para superar a linha de extrema pobreza (agora de R$ 77, antes de R$ 70 *per capita*). Em outras palavras, com o BSP o programa passou a considerar o hiato de pobreza extrema na determinação do valor a ser transferido às famílias, garantindo uma renda mínima social aos indivíduos em extrema pobreza. Em dezembro de 2013, 4.898.611 famílias receberam o BSP.

Além da transferência de renda, a estratégia de enfrentamento à extrema pobreza também tem buscado ampliar a oferta de serviços. No campo da política de assistência social, as duas dimensões – transferência de renda e serviços – têm origens distintas, mas a aproximação tem sido progressiva nos últimos anos, motivada pela perspectiva de atendimento integral às necessidades do público-alvo da política[24] (Colin e Jaccoud, 2013). Não de outro modo, a estruturação do Suas tem sido fundamental ao aperfeiçoamento da gestão descentralizada do PBF. Simultaneamente, por meio do PBF, muitas famílias têm chegado aos serviços e programas assistenciais. Essa aproximação tem ocorrido principalmente por meio de duas ações: busca ativa e acompanhamento familiar. Realizada pelas equipes da rede socioassistencial, a busca ativa tem sido uma estratégia importante para inclusão de famílias extremamente pobres no Cadastro Único. Por sua vez, esta ferramenta, inicialmente voltada à operacionalização do PBF, hoje disponibiliza informações importantes para a organização dos serviços socioassistenciais nos territórios. Por seu turno, as ações de acompanhamento familiar realizadas pelas equipes da assistência social têm priorizado as famílias beneficiárias do Bolsa Família cuja situação de insuficiência de renda se soma a outras vulnerabilidades. A priorização do atendimento desse público nos serviços socioassistenciais foi determinada pela Portaria nº 251/2012 (Brasil, 2012b), em consonância com o objetivo de maior aproximação entre o eixo de transferência de renda e o de serviços na política de assistência. Ao dispor sobre a gestão das condicionalidades, este instrumento normativo aponta as famílias do PBF em situação de descumprimento como aquelas mais vulneráveis e que, portanto, devem ser priorizadas no acompanhamento pelos serviços socioassistenciais.

---

23. Lançado em maio de 2012, o BSP inicialmente se destinava a assegurar a renda mínima mensal de R$ 70 *per capita* às famílias beneficiárias do PBF com crianças de até 6 anos de idade que, apesar de já serem atendidas pelo programa, permaneciam em situação de extrema pobreza. Em dezembro do mesmo ano, o benefício foi estendido também às famílias beneficiárias com adolescentes com idade até 15 anos. Finalmente, em fevereiro de 2013, o BSP passou a ser pago a todas as famílias beneficiárias do PBF (independentemente de haver crianças e adolescentes em sua composição) que, mesmo recebendo outros benefícios do PBF, permaneciam com renda *per capita* inferior a R$ 70.

24. Um marco normativo importante nesse sentido foi o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefício e Transferência de Renda publicado em 2009 (Brasil, 2009a).

É nesse contexto de complementaridade crescente entre transferência de renda e serviços socioassistenciais que surge uma alteração importante no acompanhamento de condicionalidades do PBF. Uma nova instrução operacional[25] determina que as famílias acompanhadas pelas equipes da assistência social no Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) podem não sofrer os efeitos do descumprimento de condicionalidades, se aquelas equipes entenderem ser assim adequado. Dito de outro modo, os profissionais da assistência social poderão garantir a continuidade e a regularidade da transferência de renda para as famílias em situação de descumprimento se estas estão sendo acompanhadas pelo serviço socioassistencial. Trata-se de uma medida coerente com o entendimento de que o descumprimento das condicionalidades de saúde e de educação é um forte indicativo de vulnerabilidade social. Sendo assim, o acompanhamento pelos serviços socioassistenciais pode ajudar na identificação dessas vulnerabilidades e no seu enfrentamento. Logo, a medida em tela aprimora a integração entre benefícios de transferência de renda e a oferta de serviços, criando condições para a maior efetividade da proteção socioassistencial.

O acompanhamento de beneficiários do PBF em situação de descumprimento de condicionalidades por parte das equipes da assistência social é um dos campos prioritários da aproximação entre a oferta de serviços e de benefícios na política de assistência social. Convém lembrar que este acompanhamento está entre as prioridades e metas específicas para a gestão municipal do Suas para o quadriênio 2014-2017, pactuadas pela Comissão Intergestores Tripartite (CIT). Como foi estabelecido recentemente,[26] este acompanhamento ainda estava em nível bastante incipiente em 2013. Com base em posição do mês de novembro, apenas 10,7% das famílias que estavam com o benefício suspenso (em decorrência do descumprimento de condicionalidades) foram acompanhadas pelos serviços socioassistenciais.[27] Embora seja baixo, esse patamar é levemente superior ao registrado no começo do ano (8,6%), indicando um processo em construção no Suas.

No que se refere ao acompanhamento de condicionalidades do PBF, cabe registrar os avanços importantes no ano de 2013. O acompanhamento da frequência escolar de crianças e adolescentes beneficiários do programa atingiu o maior nível desde o início de sua implementação pelo Ministério da Educação (MEC) em 2006: 92,2% desse público teve a frequência escolar registrada. Das crianças e adolescentes que tiveram a frequência acompanhada, 95,9% cumpriram a condicionalidade. O acompanhamento da condicionalidade de saúde também registrou um melhor desempenho. No segundo semestre de 2013,

25. Ver Brasil (2013m).
26. Ver Brasil (2012b).
27. Dados do Relatório de Gestão da SENARC/MDS 2013 (Brasil, 2013l).

73,44% das famílias foram acompanhadas pelos serviços de saúde (acompanhamento do calendário de vacinação, do crescimento e do desenvolvimento das crianças menores de 7 anos e do pré-natal de gestantes). Este é também o melhor resultado registrado desde o início do acompanhamento, em 2006.

3.2 Proteção social básica

3.2.1 Benefício de Prestação Continuada (BPC)

Importante benefício no campo da garantia de renda da seguridade social, o BPC opera uma segurança de renda aos idosos e às pessoas com deficiência (PcD) em situação de extrema pobreza. No ano de 2013, o benefício atendeu 3.964.192 beneficiários, dos quais 1.822.346 idosos e 2.141.846 PcD.[28] Em relação a 2012, houve um crescimento de 4,1% no número de idosos beneficiários e de 5,9% na quantidade de PcD beneficiadas.

Buscando ampliar o atendimento às demandas do público do BPC, mobilizando a atenção socioassistencial para outras vulnerabilidades por eles apresentadas, dois programas foram incorporados ao rol da política de assistência social: BPC Escola e BPC Trabalho. São programas estratégicos dentro da perspectiva de integração entre serviços e benefícios monetários para ampliar oportunidades e acesso a direitos para esse público. Estas iniciativas se baseiam no reconhecimento de que as demandas dos usuários exigem a integração entre as políticas setoriais e suas respectivas intervenções sociais.

O programa BPC Escola implementa ações visando à inclusão e à permanência na escola dos beneficiários em idade escolar (até 18 anos). Com caráter intersetorial, articula esforços das áreas de educação, saúde, assistência social e direitos humanos. Desde 2011 o programa busca ampliar seu alcance, mediante adesão progressiva dos municípios. Ao final de 2013, todos os estados, o Distrito Federal e 3.748 municípios (67,29%) participavam do programa. Em termos de beneficiários, a cobertura atingiu 83,7% do público potencial das ações, um avanço frente à cobertura de 61,9% registrada no ano anterior.

Uma das principais ações do programa é a aplicação de questionário (por meio de visitas domiciliares) para identificação de barreiras. Nesse sentido, convém registrar que em 2013 as equipes técnicas municipais realizaram 39,5 mil visitas domiciliares aos beneficiários participantes do programa, o que corresponde a 38% da meta de visitas estabelecidas para o ano. Segundo o MDS,

> a dificuldade no cumprimento da meta acumulada de visitas no período de 2012-2013 (36,74% das 174 mil visitas domiciliares previstas) justifica-se pela

28. Dados do mês de dezembro.

> dificuldade dos estados em realizar o processo licitatório necessário para utilização dos recursos repassados pelo MEC, acarretando a transferência para 2014 da realização dos Seminários de Formação Intersetorial para a capacitação das equipes responsáveis pela aplicação do questionário de identificação de barreiras (Brasil, 2013a, p. 89).

Para os beneficiários adultos do BPC (faixa etária de 16 a 45 anos), a estratégia é o programa BPC Trabalho, cujo objetivo é identificar o interesse em participar do mercado de trabalho e o consequente apoio para a promoção desse acesso. A partir de 2012 foi integrado ao programa Acessuas Trabalho, que busca a promoção do acesso ao mundo do trabalho dos usuários da política de assistência de modo geral, seja mobilizando-os para oportunidades de qualificação profissional, seja encaminhando-os para oportunidades de inclusão produtiva.

3.2.2 Serviços da proteção social básica

No ano de 2013, houve definições importantes para a condução dos serviços da proteção social básica, notadamente para o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF). Este serviço agora possui metas para priorização das famílias dos beneficiários das transferências de renda (PBF e BPC) e do público do Cadastro Único, conforme pactuação na CIT[29] para a gestão municipal referente ao quadriênio 2014-2017. Importa lembrar que, em 2009, a tipificação nacional dos serviços já apontava os beneficiários de programas de transferência de renda como público do PAIF. No mesmo ano, o protocolo de gestão integrada de serviços e benefícios estabeleceu a necessidade de "pactuar, entre os entes federados, os procedimentos que garantam a oferta prioritária de serviços socioassistenciais para os indivíduos e as famílias beneficiárias do PBF, do PETI e BPC" (Brasil, 2009a).

Essa resolução avança, portanto, no sentido da consolidação de um modelo de proteção que articula o acesso à renda ao trabalho social ofertado pelos serviços socioassistenciais. A oferta dos serviços vem se organizando a partir do pressuposto de que as famílias com insuficiência de renda podem vivenciar outras vulnerabilidades, logo são prioritárias no acompanhamento pelas equipes socioassistenciais. No caso específico dos beneficiários do PBF, a norma explicitou que devem ser acompanhadas não todas as famílias, mas aquelas que apresentem outras vulnerabilidades sociais, para além da insuficiência de renda. Tomando o descumprimento de condicionalidades como indício dessas vulnerabilidades, a norma estabeleceu a necessidade de acompanhamento em particular daquelas famílias cujo benefício foi suspenso por conta do descumprimento.

O modelo de proteção no campo da assistência apoia-se, portanto, na combinação da oferta de serviços e benefícios, colocando a necessidade de discutir a natureza

29. Ver Brasil (2013g).

do trabalho social com famílias realizado pelo PAIF, no sentido de compreender qual a sua contribuição para promoção de bem-estar social. De acordo com a tipificação dos serviços socioassistenciais, o PAIF é um trabalho de caráter continuado com a finalidade de fortalecer a função protetiva das famílias, prevenindo a ruptura de vínculos, promovendo o acesso aos direitos, proporcionando aquisições sociais e materiais no sentindo do desenvolvimento da autonomia. A operacionalização desse trabalho envolve a elaboração de um plano de acompanhamento familiar, no qual se estabelece compromissos com as famílias.

Como já discutido nas edições anteriores deste periódico, o trabalho social com famílias é uma construção relativamente nova na política de assistência social, cujas definições são fundamentais para determinar a especificidade da proteção socioassistencial, demarcando seu terreno no campo da política social. As características deste trabalho colocam alguns pontos importantes para reflexão e discussão. O principal diz respeito ao objetivo de empoderamento e autonomia das famílias, relacionado ao fortalecimento de sua capacidade de resposta frente às vulnerabilidades e aos riscos sociais. Tal perspectiva sugere, em certa medida, uma ideia de responsabilização das famílias pelo seu bem-estar. Nesse sentido, convém lembrar que a principal diferença que demarca os modelos de proteção social experimentados por diversos países está na divisão de responsabilidades entre Estado, mercado e família na provisão de bem-estar. Modelos mais conservadores se apoiam em uma delegação maior desta responsabilidade às famílias. Quanto mais a proteção fica a cargo da família e/ou do mercado, mais desigual tende a ser a sociedade. Desse modo, é importante discutir em que medida a natureza do trabalho social com famílias está caminhando no sentido de uma maior responsabilização das famílias, se contrapondo a um modelo de proteção baseado na ideia de garantia de direitos e cidadania social.

A partir dos objetivos elencados para o PAIF é possível perceber que o desenvolvimento do trabalho social com famílias mobiliza tanto questões objetivas, associadas ao acesso a recursos, quanto subjetivas, voltadas para a esfera relacional e comportamental (Colin e Pereira, 2013). Ora, isto significa, em tese, reconhecer também a responsabilidade do poder público na ampliação do acesso a oportunidades e recursos. Diante das incertezas na garantia de acesso às políticas públicas,[30] não seria absurdo pensar em planos de acompanhamento familiar centrados principalmente em obrigações familiares, com fraco comprometimento por parte do poder público na garantia de direitos. Em um contexto de superdimensionamento das dimensões relacionais e comportamentais, há um forte risco de cair na culpabilização das famílias quando sua situação social não se modifica. Ou, de outro modo, a avaliação de mudanças na condição social das famílias, como resultado

30. Cabe lembrar dos diversos problemas que ainda comprometem a igualdade de acesso a serviços e benefícios.

mesmo da intervenção socioassistencial, torna-se irrelevante, na medida em que mudanças substantivas nas condições materiais tornam-se secundárias frente à preponderância dos aspectos subjetivos e comportamentais.

Por fim, cabe refletir ainda sobre os riscos de controle social do Estado sobre as famílias. A forte dimensão subjetiva envolvida com o exercício do trabalho social sempre expõe o perigo de julgamento e controle dos agentes públicos sobre questões morais. Nessa perspectiva, a garantia de direitos ficaria em segundo plano, quando não condicionada ao cumprimento de metas que envolvem mudanças de comportamento.

Diante da complexidade que envolve o tema, cabe destacar a importância da realização de encontros regionais e nacionais sobre trabalho social com famílias promovidos pela Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), do MDS. Tais encontros propiciaram espaços importantes para reflexão e discussão sobre a natureza do trabalho social com famílias.

O Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) também foi objeto de modificações em 2013, contudo estas se concentraram na forma de financiamento e transferência de recursos federais para os municípios, não havendo mudanças de conteúdo e metodologias do serviço. O cofinanciamento do SCFV ocorria por meio de três pisos diferentes, cada um vinculado ao seu público específico e com regras próprias.[31] Não havia flexibilidade para remanejamento do recurso destinado a um grupo para outro. Com o reordenamento, o serviço passa a ser cofinanciado por um único piso. A mudança foi promovida com objetivo de proporcionar maior flexibilidade na execução dos recursos pelo gestor municipal e, consequentemente, possibilitar o planejamento da oferta de acordo com a demanda local. Espera-se, assim, que o reordenamento facilite a organização do trabalho e a formação dos grupos para o desenvolvimento do SCFV.

O novo formato do financiamento busca ainda promover a inclusão do público prioritário. O repasse, agora por meio do piso básico variável (PBV), possui dois componentes: um valor permanente, destinado à manutenção da capacidade de atendimento; e outro componente de valor variável, destinado à inclusão do público prioritário. Cabe lembrar que este público consiste em crianças, adolescentes e pessoas idosas nas seguintes situações: trabalho infantil; isolamento; vítimas de violência e/ou negligência; fora da escola ou com defasagem escolar superior a dois anos; em situação de acolhimento; em cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto; egressos de medidas socioeducativas; em situação de abuso e/ou exploração sexual; sob medidas de proteção do ECA; crianças e adolescentes em situação de rua; pessoas com deficiência

31. O piso básico variável I (Projovem Adolescente) destinado, exclusivamente, para cofinanciar o serviço para adolescentes de 15 a 17 anos; o piso básico variável II, voltado para custear o serviço para crianças e idosos; e, por fim, o piso variável de média complexidade (serviço socioeducativo do Peti) destinado, exclusivamente, para atender crianças e adolescentes retirados do trabalho infantil. O reordenamento do SCFV e a meta de atendimento ao público prioritário estão na Resolução CIT nº 01/2013. A Portaria MDS nº 134/2013 define os critérios de partilha e de elegibilidade para o novo piso – PBV – criado com o reordenamento do custeio do SCVF.

em situação de vulnerabilidade. A capacidade de atendimento e a meta de inclusão do público prioritário são calculadas pelo MDS com base nas informações do Cadastro Único para pessoas na faixa etária de 0 a 17 anos e maiores de 60 anos, com renda *per capita* de até meio salário mínimo.

No que se refere à oferta do serviço, houve uma expansão em 2013, ampliando-se a quantidade de Centros de Referência de Assistência Social (Cras) que disponibilizaram o SCFV para todas as faixas etárias, exceto para as crianças de até 6 anos (tabela 3). Houve uma redução no número de centros que ofertam o serviço para este segmento. Possivelmente, isto já reflete uma reorientação da oferta, propiciada pelo reordenamento do financiamento, anunciado no início de 2013. Corroborando esta hipótese, os dados de atendimento do Censo Suas (Brasil, 2014c) mostram uma queda na participação das crianças de até 6 anos entre o público atendido pelo SCFV. De um total de 1,3 milhão de participantes do SCFV (referência de agosto), apenas 103 mil eram crianças de até 6 anos; 476 mil estavam na faixa etária de 6 a 15 anos; 325 mil eram jovens adolescentes de 15 a 17 anos; e 418 mil eram idosos.

TABELA 3
Total de Cras que ofertam o SCFV por faixa etária (2012-2013)

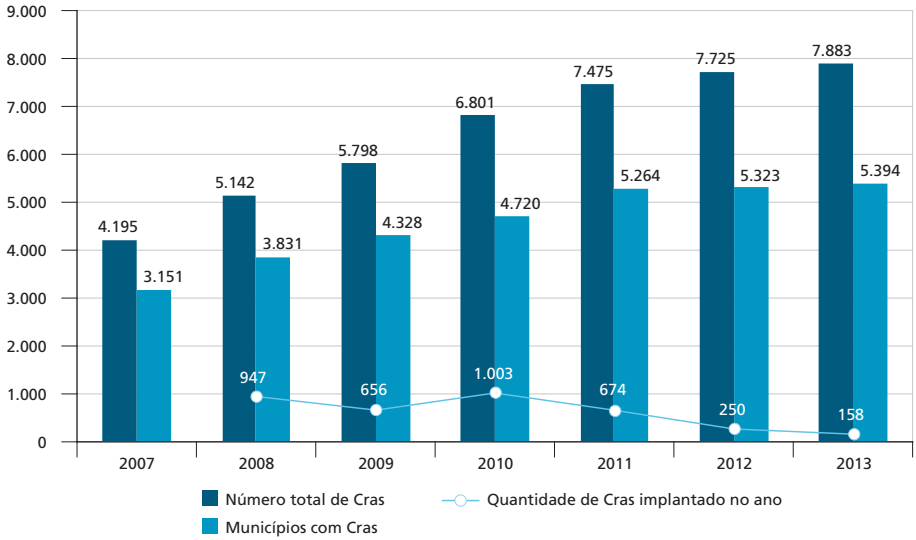
Faixa etária	Total de Cras (2012)	(%)	Total de Cras (2013)	(%)	Variação em unidades (2012-2013)
Crianças de até 6 anos	3.556	46,0	3.502	44,4	-54
Crianças/adolescentes de 6 a 15 anos	5.307	68,7	5.953	75,5	646
Jovens de 15 a 17 anos	5.367	69,5	5.689	72,2	322
Idosos (acima de 60 anos)	6.045	78,3	6.472	82,1	427
Total	**7.725**	**100,0**	**7.883**	**100,0**	**-**

Fonte: Censo Suas 2012 e 2013.
Elaboração dos autores.

Tendo em vista a meta de universalizar a cobertura da proteção básica, é importante analisar a presença e a distribuição desses centros no território nacional para a oferta do SCFV e do PAIF. De acordo com os dados do Censo Suas, havia 7.883 Cras em 2013, o que representa 158 unidades a mais que o ano de 2012. Estas unidades se distribuem em 5.394 municípios, ou seja, estão presentes em 96,9% dos 5.564 municípios existentes (gráfico 3). Embora o ritmo de implantação tenha sido reduzido nos anos de 2012 e 2013, quando houve o acréscimo de 250 e 158 novos equipamentos, respectivamente, permanece uma trajetória de expansão dos Cras observada desde 2007, quando se iniciou o monitoramento por meio do Censo Suas.[32]

32. Considerando os Cras com cofinanciamento do MDS, havia 7.507 unidades ao final de 2013, distribuídas em 5.527 municípios. Em comparação com o ano anterior, são 94 unidades a mais.

GRÁFICO 3
Evolução da quantidade de Cras e de municípios que possuem Cras (2007-2013)

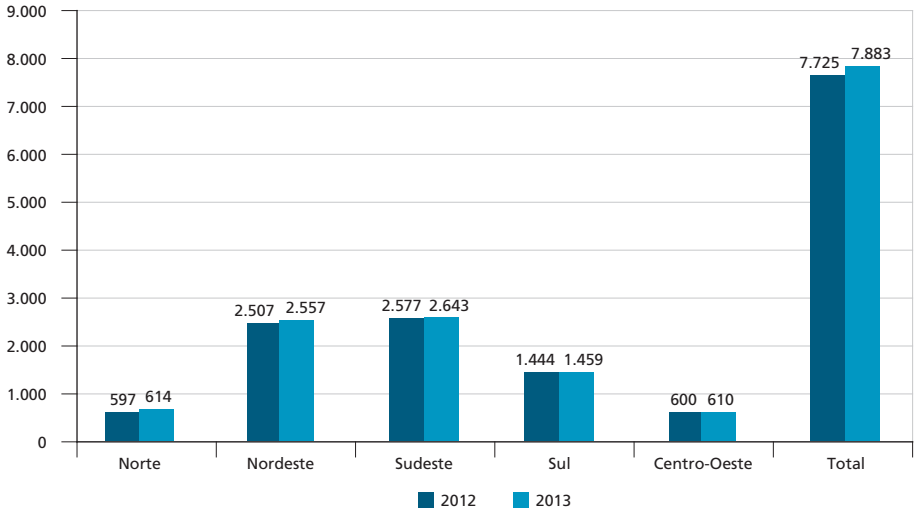


Fonte: Censo Suas (vários anos).
Elaboração dos autores.
Obs.: Quantidade total de Cras e de municípios que possuem Cras no período 2007-2013, segundo a apresentação realizada no VIII Encontro Nacional de Monitoramento e Vigilância Socioassistencial 2014, elaborada pela Coordenação-Geral de Vigilância Socioassistencial (CGVIS) em 31 de julho de 2014. Para mais informações, ver Brasil (2014d, p. 33).

Diante da especificidade de alguns territórios, a ampliação da cobertura da proteção básica tem se desenvolvido por meio de uma estratégia específica: a doação de embarcações (lanchas da assistência social), bem como o repasse de recursos para sua manutenção, iniciado no segundo semestre de 2013. Por meio do transporte hidroviário, as equipes volantes buscam levar às comunidades ribeirinhas serviços e ações da assistência social. Até dezembro de 2013, 121 lanchas foram aceitas por municípios da Amazônia Legal e Pantanal (Brasil, 2013l).

Com a elevada quantidade de Cras e a sua rápida expansão, é importante verificar sua distribuição no território nacional tendo em vista a busca de universalização da proteção social básica. O gráfico 4 apresenta o total de unidades Cras no território nacional em 2012 e 2013. Em 2013 nota-se que boa parte dos equipamentos instalados está nas regiões Sudeste – 33,5% (2.643) – e Nordeste – 32,4% (2.557). Das 158 novas unidades instaladas, 66 foram adicionadas à região Sudeste e cinquenta à região Nordeste. As demais (32) foram distribuídas entre as regiões Norte (dezessete), Sul (quinze) e Centro-Oeste (dez).

GRÁFICO 4
Unidades Cras por região (2012 e 2013)



Fonte: Censo Suas 2012 e 2013.
Elaboração dos autores.

A tabela 4 compara a quantidade de Cras por porte de município em 2012 e 2013. Nota-se que a expansão de novos equipamentos ocorreu preponderantemente nos municípios de pequeno porte, sobretudo aqueles com até 20 mil habitantes. Vale registrar que, de acordo com o Censo Suas, não houve variação na quantidade de Cras presente nas metrópoles.

TABELA 4
Quantidade de Cras por porte de município (2012 e 2013)

Porte do município	2012		2013		Variação em unidades (2012-2013)
	Cras	(%)	Cras	(%)	
Pequeno I	3.832	49,6	3.915	49,7	83
Pequeno II	1.365	17,7	1.396	17,7	31
Médio	716	9,3	742	9,4	26
Grande	1.420	18,4	1.438	18,2	18
Metrópole	392	5,1	392	5,0	0
Total	**7.725**	**100,0**	**7.883**	**100,0**	**158**

Fonte: Censo Suas 2013 e 2013.
Elaboração dos autores.

Apesar da manutenção em 2013 da tendência de expansão desses equipamentos públicos, estima-se um *deficit* de cobertura da ordem de 1.273 Cras em 749 municípios.

O *deficit* de cobertura, apurado pela relação entre demanda e oferta, concentra-se especialmente nas capitais e nas metrópoles.[33] Fato coerente com a estratégia de expansão desses centros que inicialmente priorizou garantir ao menos um Cras em cada município. A *Resolução CNAS no 13, de junho de 2013*, aprovou os critérios de partilha de recursos para a construção de Cras no ano de 2013, visando empreender esforços para preencher as lacunas na oferta de serviços em municípios com alta concentração de população vulnerável. Além disso, as metas e as prioridades pactuadas para os municípios na CIT para o quadriênio 2014-2017 preveem a ampliação da cobertura de proteção social básica nos municípios de grande porte e nas metrópoles, com o objetivo referenciar 100% da população constante no Cadastro Único com meio salário mínimo ou 20% dos domicílios nos municípios.

3.3 Serviços de Proteção Social Especial (PSE)

O objetivo desta subseção é apresentar os avanços obtidos e os desafios enfrentados pela Proteção Social Especial (PSE) no ano de 2013. A abordagem inclui breves análises sobre: *i)* os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas) e os serviços ofertados; *ii)* os centros de referência especializados para população em situação de rua (Centros POP); *iii)* o Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa (MSE), de Liberdade Assistida (LA), e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); *iv)* o acolhimento institucional de crianças e adolescentes; e o *v)* Plano Viver sem Limite.

A PSE oferta serviços de média e alta complexidade para crianças, adolescentes, jovens, idosos e pessoas com deficiência em situação de risco pessoal e social, tais como abandono, maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de drogas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua e de trabalho infantil, fragilização ou rompimento de vínculos, e afastamento do convívio familiar.

Os serviços da PSE de média complexidade são direcionados às famílias e aos indivíduos que tiveram seus direitos violados, mas que ainda mantêm vínculos comunitários e familiares. Os serviços de alta complexidade, por sua vez, buscam garantir proteção integral – moradia, alimentação e outros cuidados – para pessoas com vínculos familiares fragilizados ou rompidos e que necessitam permanecer afastadas, temporariamente ou de forma definitiva, de suas famílias e/ou de suas comunidades de origem.

O quadro 2 apresenta os serviços ofertados pela PSE de alta e média complexidade, que, como pode ser observado, incluem serviços especializados de acolhimento de longa ou curta duração, de atenção psicossocial, com o objetivo de fortalecer e reconstituir vínculos familiares e comunitários e de ampliar as possibilidades de reinserção social com mais qualidade.

33. Informações apresentadas pelo MDS na reunião de balanço da gestão 2011-2014 realizada no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) em 10 de dezembro de 2012.

QUADRO 2
Serviços de Proteção Social Especial (PSE) de média e alta complexidade

Serviços de Proteção Social Especial (PSE)	Proteção social de média complexidade	1) Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (Paefi). 2) Serviço Especializado em Abordagem Social. 3) Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC). 4) Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias. 5) Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua (Centro Pop). 6) Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti). 7) Combate ao abuso e à exploração sexual de crianças e adolescentes.
	Proteção social de alta complexidade	1) Serviço de Acolhimento Institucional, nas seguintes modalidades: a) abrigo institucional; b) casa-lar; c) casa de passagem; d) residência inclusiva. 2) Serviço de Acolhimento em República. 3) Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora. 4) Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências.

Fonte: Brasil (2009c).
Elaboração dos autores.

No Suas, o Creas é a unidade de atendimento responsável por ofertar – de forma contínua e gratuita – os serviços da PSE às famílias e aos indivíduos cujos direitos tenham sido violados. O Centro Pop, por seu turno, é a unidade de referência para ofertar serviços de média complexidade para a população de rua.

A reflexão sobre os objetivos da PSE de alta e média complexidades traz à tona os importantes desafios que se colocam para a expansão com qualidade dos serviços ofertados por meio dos Creas e Centros Pop. O atendimento às famílias e aos indivíduos em situações tão distintas e complexas de violação de direitos – população em situação de rua; adolescentes infratores em cumprimento de medidas socioeducativas de meio aberto; crianças, adolescentes, jovens, idosos e pessoas com deficiência com vínculos familiares rompidos, que necessitam de proteção e acolhimento institucional – obriga a equipe de profissionais da PSE a manter articulação constante com órgãos do Sistema de Justiça, Ministério Público (MP), conselhos tutelares, entre outras instituições de proteção e defesa dos direitos humanos. Além desse, outro importante desafio para essas equipes é o de construção de protocolos de atendimento que considerem a completude dos princípios e das orientações contidas nas diversas normativas existentes na área de proteção aos direitos humanos, destacando-se: o ECA, o Estatuto do Idoso, o Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária, entre outras.

3.3.1 Ritmo de implantação dos Creas

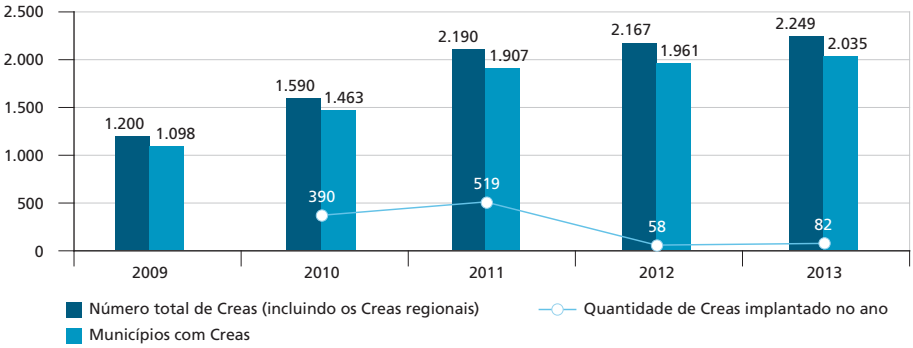
A oferta de cofinanciamento federal para a implantação e expansão dos Creas em 2013 considerou os critérios de proporcionalidade do quantitativo desses centros, identificados por meio do Censo Suas 2012. Em relação aos municípios de pequeno e médio porte, a prioridade para a expansão dos Creas deveria ser dirigida para as localidades com maior proporção de população em situação de extrema pobreza. Por sua vez, aos municípios de grande porte e às metrópoles, os critérios priorizavam

a expansão dos centros de referência nos municípios com maior concentração absoluta da população extremamente pobre.[34]

O Creas pode ser municipal ou regional. A implantação do Creas regional ocorre por iniciativa de um ente estadual ou de um conjunto de municípios. Neste caso, o governo estadual assume a responsabilidade de regular, cofinanciar, coordenar e supervisionar o funcionamento dos Creas de âmbito regional, desde sua implantação, com a participação dos municípios envolvidos.[35] Esses equipamentos regionais podem ser implantados em duas situações: *i)* quando a demanda do município não justificar a disponibilização, em seu território, de serviços continuados de proteção social especial de média complexidade; ou *ii)* nos casos em que o município, devido ao seu porte ou nível de gestão, não tenha condições de ofertar individualmente o serviço em seu território. De acordo com as informações do Censo Suas, em 2013 existiam, no Brasil, 2.249 unidades Creas municipais e regionais. Destas, quase a totalidade (97,7%) são unidades municipais e apenas 2,3% (51) são centros de abrangência regionais. Importante notar que, no Brasil, 36,6% dos municípios contam com pelo menos um Creas.

O gráfico 5 mostra o ritmo de implantação dos Creas nos territórios e municípios brasileiros no período de 2009 a 2013. Conforme se observa, em 2013 foram implantados 82 novos Creas e, como já apontavam as análises contidas na edição nº 22 deste periódico, a maior onda de expansão ocorreu no biênio 2010-2011, período que ficou marcado pelo aumento do cofinanciamento federal em função da integração da Política Nacional de Assistência Social ao programa Brasil sem Miséria, entre outros planos e estratégias sociais de âmbito federal.[36]

GRÁFICO 5
Evolução da quantidade de Creas e de municípios que possuem Creas (2009-2013)

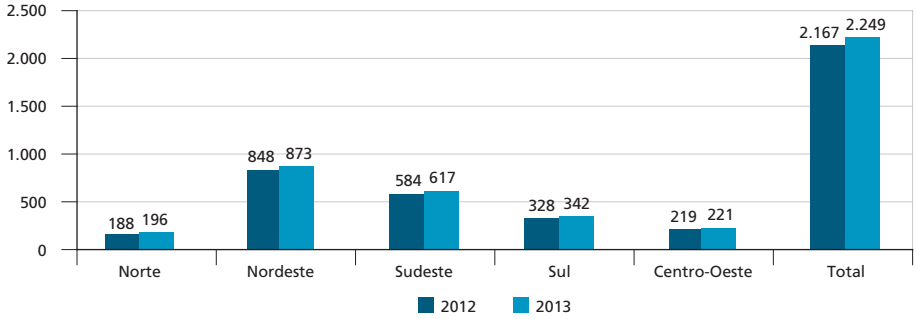


Fonte: Censo Suas (vários anos).
Elaboração dos autores.

34. Ver Brasil (2013e).
35. Devido à natureza público-estatal, os Creas não podem ser administrados por organizações de natureza privada sem fins lucrativos.
36. Mais detalhes na edição nº 22 deste periódico.

Do total de unidades Creas implantadas no território nacional em 2013, 38,8% (873) estavam na região Nordeste; 27,4% (617) na região Sudeste; seguido de 15,2% (342) na região Sul; 9,8% (221) na região Centro-Oeste; e 8,7% (196) na região Norte. Das 82 novas unidades instaladas, 33 foram adicionadas à região Sudeste e 25 à região Nordeste. As demais foram instaladas nas regiões Sul (quatorze), Norte (oito) e Centro-Oeste (duas) – gráfico 6.

GRÁFICO 6
Unidades Creas por região (2012 e 2013)



Fonte: Censo Suas 2012 e 2013.
Elaboração dos autores.

As metas pactuadas para o período 2014-2017[37] relacionadas à expansão de novos Creas sob a responsabilidade da gestão municipal são de 164 Creas para os municípios de pequeno porte II; treze Creas para os municípios de médio porte; 37 Creas nos municípios de grande porte; e cem Creas nas metrópoles. A tabela 5 apresenta a situação atual do número de Creas implantados em 2012 e 2013, comparando-a com as metas de implantação previstas para o período 2014-2017. Observa-se que as metas de expansão anual estão compatíveis com aquela ocorrida em 2012, exceto para as metrópoles, cuja meta de expansão é mais pretensiosa – implantação de 25 Creas por ano no período 2014-2017. Nas metrópoles, as metas fixadas no pacto de aprimoramento do Suas chegam a ser mais de seis vezes maiores que a expansão ocorrida em 2012 e duas vezes e meia maiores que 2011.

Diante disso, cabe argumentar sobre a capacidade do sistema de cumprimento das metas pactuadas para a expansão dos Creas nas metrópoles, já que demandarão esforços dos entes federados ainda sem precedentes. Outra questão que precisa ser enfrentada no campo da expansão dos Creas é a dificuldade de sua implantação nos municípios de pequeno porte I (com menos de 20 mil habitantes), por meio dos Creas regionais. Nesse caso, a pactuação não poderá prescindir da adesão dos governos estaduais para a organização dos serviços nos territórios.

37. Em julho de 2013, o CNAS aprovou a Resolução nº 18 (Brasil, 2013g), que trata das prioridades e metas específicas, pactuadas pela Comissão Intergestores Tripartite (CIT) para a gestão municipal do Suas no quadriênio 2014-2017.

TABELA 5
Brasil: quantidade de Creas por porte de município em 2012 e 2013 e metas mínimas de implantação para o período 2014-2017

	Porte I	Porte II	Médio porte	Grande porte	Metrópole
Número de Creas implantados no ano de 2012	11	31	2	4	10
Número de Creas implantados no ano de 2013	22	42	6	8	4
Metas de expansão de Creas entre 2014 e 2017 (a)	Não foram fixadas metas	164	13	37	100
Meta média de expansão anual dos Creas entre 2014 e 2017	-	41	3,2	9,2	25

Fonte: Censo Suas 2012 e 2013; Pacto de Aprimoramento do Suas.
Elaboração: Disoc/Ipea.
Obs.: A média é obtida dividindo (a) pela quantidade de anos (quatro anos) – 2014 a 2017.

3.3.2 Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (Paefi) – cobertura nos municípios, público e atendimento.

Entre os vários serviços ofertados nos Creas, cada unidade de abrangência municipal ou regional deve ofertar obrigatoriamente o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (Paefi), que é o serviço de apoio, orientação e acompanhamento a famílias e indivíduos em situação de ameaça ou violação de direitos. O Paefi visa à promoção dos direitos, assim como à preservação e ao fortalecimento dos vínculos familiares, comunitários e sociais (função protetiva), frente ao conjunto de condições que submetem o indivíduo a situações de risco pessoal e social, como por exemplo deficiência, violência (física, psicológica e negligência), uso de drogas, acolhimento e outras formas de violação de direitos decorrentes de discriminações ou submissões.

Diante da situação vivenciada, cada indivíduo ou família demanda atendimento específico de acordo com suas necessidades. Com o objetivo de ofertar serviços em conformidade com as situações encontradas, o Paefi realiza as seguintes atividades: *i)* entrevistas de acolhida e avaliação inicial; *ii)* atendimento psicossocial (individual, familiar e em grupo); *iii)* construção do plano de atendimento; *iv)* orientação jurídico-social; *v)* elaboração de relatórios técnicos sobre o acompanhamento realizado; *vi)* ações de mobilização e enfrentamento; *vii)* acompanhamento dos encaminhamentos; *viii)* visita domiciliar, quando necessário; e *ix)* articulação em rede, buscando concretizar a intersetorialidade das diversas políticas públicas e dos demais serviços socioassistenciais para garantir o atendimento integral e continuado das famílias ou de indivíduos.

Em junho de 2013[38] o CNAS aprovou os critérios de elegibilidade e partilha dos recursos de cofinanciamento federal para a expansão qualificada da cobertura

38. Resolução nº 14 do CNAS (Brasil, 2013f).

do Paefi nos municípios e Distrito Federal com mais de 20 mil habitantes. O quadro 3 apresenta os critérios considerados para priorização de municípios para o repasse dos recursos federais. Observa-se que os critérios são restritivos e que o repasse é seletivo para os municípios com unidades que, até aquela data, ainda não recebiam cofinanciamento federal.

QUADRO 3
Paefi: critérios para expansão e destinação do repasse dos recursos do cofinanciamento federal (2013)

Critérios
Municípios entre 20 mil e 200 mil habitantes: • financiamento federal da oferta do Paefi em uma unidade Creas àqueles que ainda não recebam o referido cofinanciamento.
Distrito Federal e municípios com população superior a 200 mil habitantes: • cofinanciamento da oferta do Paefi ainda não cofinanciada pelo MDS em unidade(s) Creas já registrada(s) no cadSuas, desde que respeitada a proporcionalidade de uma unidade para cada 200 mil habitantes; • cofinanciamento da oferta do Paefi em até três novas unidades Creas a serem implantadas, respeitada a proporcionalidade de uma unidade para cada 200 mil habitantes.
Critério comum a todos os municípios: • somente poderão receber recursos do cofinanciamento federal para oferta do Paefi os municípios que tenham Cras implantados ou em processo de implantação, identificados no CadSuas, independentemente da fonte de financiamento.

Fonte: Brasil (2013f).
Elaboração dos autores.

Em 2013, conforme a tabela 6, 264.667 famílias e indivíduos ingressaram efetivamente no acompanhamento sistemático do Paefi, sendo 35% (93.796) famílias beneficiárias do PBF; 10% (28.845) famílias que possuem membros beneficiários do BPC; 8% (20.089) crianças ou adolescentes no Peti; e 7% (18.752) crianças ou adolescentes nos serviços de acolhimento. Nota-se que há uma significativa quantidade de famílias, 39% (103.185), para as quais não constam informações sobre o perfil. É importante esclarecer que o público acompanhado não se restringe aos perfis citados no quadro, pois o Paefi atende um conjunto muito maior de situações relacionadas a programas e serviços ofertados pelo Suas.

TABELA 6
Volume e perfil das famílias inseridas no acompanhamento do Paefi (2013)

Perfil das famílias	Quantidade	(%)
Famílias beneficiárias do PBF	93.796	35
Famílias com membros beneficiários do BPC	28.845	11
Famílias com crianças ou adolescentes no Peti	20.089	8
Famílias com crianças ou adolescentes nos serviços de acolhimento	18.752	7
Total de casos inseridos em acompanhamento sem especificação	**103.185**	**39**
Total de casos inseridos em acompanhamento no ano de 2013	**264.667**	**100**
Total de Creas considerados	**2.201**	**-**

Fonte: Brasil (2013l).

3.3.3 Serviço Especializado em Abordagem Social

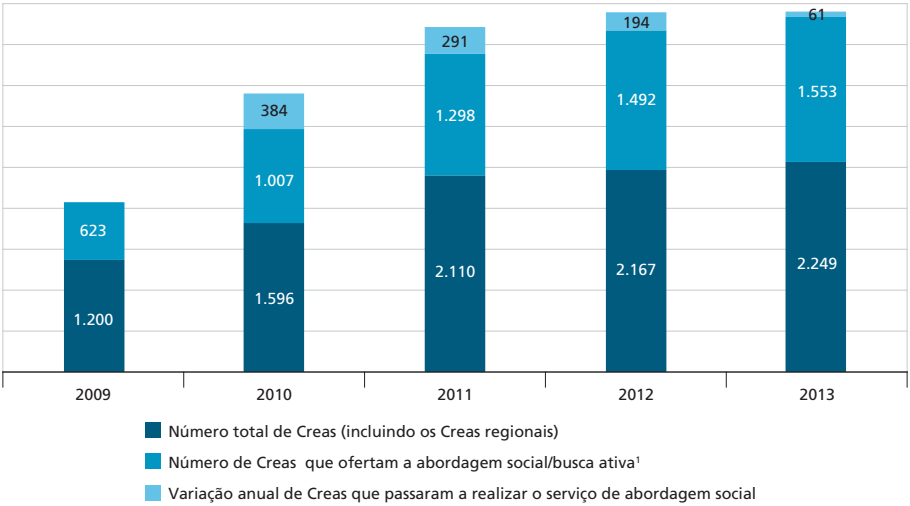
O Serviço Especializado de Abordagem Social tem como objetivo assegurar atendimento social de abordagem e busca ativa, para identificar a ocorrência de trabalho infantil, exploração sexual de crianças e adolescentes, pessoas em situação de rua, e outras situações de risco e violações de direitos. Na abordagem é prestado atendimento às necessidades imediatas, com acolhimento e encaminhamento das pessoas para os Creas, Centro Pop ou outros serviços socioassistenciais ou da rede de proteção social. O Serviço Especializado em Abordagem Social é realizado por equipes profissionais no âmbito do Creas e do Centro Pop, ou em unidades específicas referenciadas ao Creas que realizam busca ativa nos espaços públicos de maior concentração de pessoas expostas a riscos sociais e pessoais. Os usuários deste serviço são crianças, adolescentes, jovens, adultos, idosos e famílias que utilizam os espaços públicos como forma de moradia e/ou sobrevivência. Por meio de um processo gradativo de aproximação entre os profissionais e as pessoas identificadas nestas situações de risco, o serviço busca construir vínculos com o indivíduo e a família para promover o acesso à rede de serviços socioassistenciais e às demais políticas públicas.

O gráfico 7 mostra que em 2013, dos 2.249 Creas que responderam ao Censo Suas, 1.553 (69%) ofertavam o Serviço Especializado em Abordagem Social. Sua cobertura apresentou crescimento significativo, passando de 623, em 2009, para 1.553, em 2013, um aumento de quase 150%. Apesar da redução no ritmo de implantação dos Creas no ano de 2013, o número dessas unidades que passaram a ofertar esse serviço aumentou bastante. O crescimento da oferta desse serviço pelos Creas está relacionado, entre outros fatores, ao esforço do MDS para o engajamento e a compreensão por parte dos gestores (municipais ou regionais) e de suas equipes sobre a importância do fortalecimento das políticas de atenção à população em situação de rua. A ampliação da oferta do serviço reflete, sobretudo, a decisão estratégica de alcançar aqueles segmentos que vivenciam processos de exclusão social e de extrema pobreza e que, historicamente, sofreram com a ausência ou com a insuficiência dos serviços prestados pelo Estado.

Outro fator importante que continua contribuindo para a ampliação desse serviço foi o aporte de recursos adicionais originados do programa "Crack, é possível vencer!" que, desde 2012, contribui com a expansão desse serviço.[39] É importante reconhecer o papel fundamental e estratégico desempenhado pelo Serviço Especializado de Abordagem Social para o enfrentamento às drogas, assim como para a oferta de oportunidades de inclusão produtiva, para promover uma mudança de vida aos ex-dependentes de álcool e drogas.

39. Ver edição nº 20 deste periódico.

GRÁFICO 7
Evolução de equipamentos Creas que ofertam o Serviço Especializado em Abordagem Social (2009-2013)



Fonte: Censo Suas (vários anos).
Elaboração dos autores.
Nota: [1] Foram considerados no cálculo os Creas que forneceram informações para estas variáveis.

3.3.4 Cobertura dos Centros POP (população de rua)

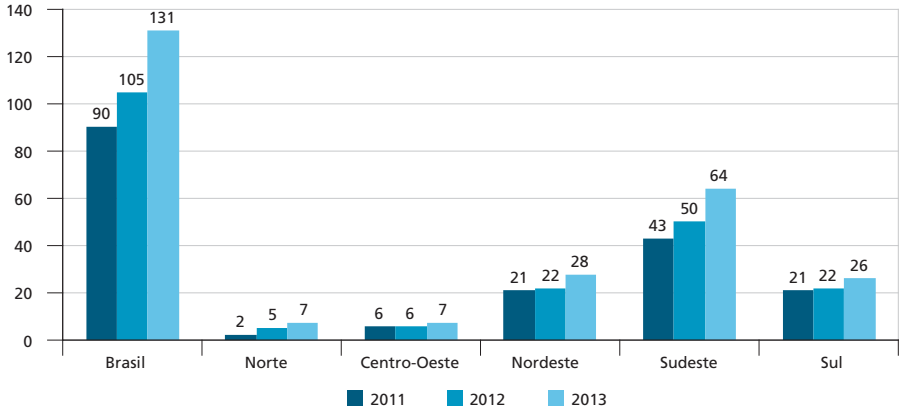
Os Centros POP são voltados especificamente ao atendimento especializado à população em situação de rua, com a finalidade de assegurar atendimento e atividades direcionadas para o desenvolvimento de sociabilidades, na perspectiva de fortalecimento de vínculos interpessoais e/ou familiares que oportunizem a construção da autonomia e de um projeto de vida. Os eixos norteadores do Serviço Especializado para a População de Rua são: *i)* ética e respeito à dignidade; *ii)* diversidade e não discriminação; *iii)* atenção especializada e qualificação no atendimento; *iv)* acesso a direitos socioassistenciais; *v)* mobilização e participação social; *vi)* trabalho em rede; e *vii)* relação com a cidade e a realidade do território.

Os dados do Censo Suas apontam que, entre 2011 e 2013, a quantidade de Centros Pop aumentou de noventa para 131 unidades, as quais acompanharam regularmente 46.232 famílias e indivíduos; 93 delas ofertaram o Serviço Especializado de Abordagem Social para a população em situação de rua.

É importante observar que a região Sudeste concentra quase a metade dos Centros Pop existentes no país. Em 2013, esta região apresentou a maior expansão na quantidade desses equipamentos, passando de cinquenta, em 2012, para 64, em 2013. De um total de 26 novos Creas implantados, quatorze se localizaram

nesta região. Nas quatro grandes regiões do país, o ritmo de implantação de Centros Pop foi pouco significativo, conforme apontam as informações do gráfico 8. De acordo com análises do MDS, a oferta de cofinanciamento federal para a implantação de Centros Pop foi contínua desde 2011, quando foram elegíveis os municípios com população acima de 250 mil habitantes e o Distrito Federal. Em 2012, as prioridades para a destinação da oferta de cofinanciamento foram os municípios com população acima de 200 mil habitantes. Por sua vez, em 2013 a expansão da implantação dos Centros Pop foi direcionada para municípios com população superior a 100 mil habitantes ou 50 mil, desde que localizados em regiões metropolitanas (Brasil, 2013p).

GRÁFICO 8
Brasil: evolução do quantitativo de Centros POP (2011-2013)



Fonte: Censo Suas 2011, 2012 e 2013.
Elaboração dos autores.

Entre as ações/iniciativas desenvolvidas pelo Centro Pop destacam-se aquelas que contribuem para a construção de autonomia e projetos de vida por meio do acesso ao mercado de trabalho. A tabela 7 mostra que, dos 131 Centros Pop existentes, 110 (84%) realizavam iniciativas que buscam encaminhar o indivíduo para a capacitação profissional e/ou para cursos profissionalizantes, 95 (72,5%) encaminhavam para programas de geração de trabalho e renda, e 73 (55,7%) realizavam cadastramento para participação em programas de qualificação profissional.

TABELA 7
Ações/iniciativas do Centro Pop em relação ao acesso ao mercado de trabalho (2013)

Ações e iniciativas	Quantidade de Centros POP	(%)
Encaminhamento para capacitação profissional/curso profissionalizante	110	84,0
Cessão de espaço físico para realização de cursos de capacitação profissional ofertados por outras instituições	25	19,1
Cadastramento para participação em programas de qualificação profissional	73	55,7
Encaminhamento para programas de geração de trabalho e renda	95	72,5
Assessoramento para formação de cooperativas ou associações (unidades produtivas)	8	6,1
Informações atualizadas sobre vagas disponíveis no mercado de trabalho	94	71,8
Outros	30	22,9
Total de Centros POP	**131**	-

Fonte: Censo Suas 2013.

3.3.5 Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e Prestação de Serviço à Comunidade (PSC)

De acordo com o ECA, após verificada a prática de ato infracional, a autoridade competente – no caso o juiz da Vara da Infância e da Juventude ou, na ausência deste, da Vara Cível correspondente – poderá aplicar ao adolescente as seguintes medidas: *i)* advertência; *ii)* obrigação de reparar o dano; *iii)* Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); *iv)* Liberdade Assistida (LA); *v)* inserção em regime de semiliberdade; e *vi)* internação em estabelecimento educacional. A medida aplicada ao adolescente levará em conta a sua capacidade de cumpri-la, as circunstâncias e a gravidade da infração.

A aplicação e a execução das medidas socioeducativas seguem os princípios do ECA e são regulamentadas pelo Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) (Brasil, 2013k). Originalmente instituído pela Resolução nº 119/2006[40] do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e posteriormente aprovado pela Lei nº 12.594 (Brasil, 2012a), o Sinase teve, em 2013, suas diretrizes e eixos operativos publicados pela Secretaria de Direitos Humanos (SDH) da Presidência da República (PR), órgão gestor da União responsável pela regulamentação das normas de proteção e promoção dos direitos de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa e pela articulação das políticas e ações junto a instituições do Sistema de Justiça e dos governos estaduais, municipais e distrital.

O Sinase é o conjunto ordenado de princípios, regras e critérios que envolvem a execução de medidas socioeducativas, incluindo-se nele, por adesão,

40. Ver Conanda (2006).

os sistemas estaduais, distrital e municipais. Seu objetivo é normatizar a execução das medidas socioeducativas (previstas no Artigo 112 do ECA) ao adolescente que pratique ato infracional. Nasceu da necessidade de melhor regulamentar e qualificar a execução de medidas socioeducativas destinadas a adolescentes em conflito com a lei, constituindo-se em marco histórico e de conteúdo da legislação da área. Sua elaboração foi iniciada ainda em 2002 e contou com a ampla participação de diversos setores da sociedade. Seu foco prioritário é o privilégio das medidas em meio aberto em detrimento das que preveem a restrição de liberdade, de acordo com as recomendações das instituições de justiça juvenil de direitos humanos nacionais e internacionais. Além do mais, esse sistema ressalta a corresponsabilidade do Estado – em seus três níveis articulados –, da família e da comunidade.

Em novembro de 2006, o processo de execução das medidas socioeducativas foi regulamentado com priorização do caráter educativo no processo de responsabilização e no enfrentamento de situações de violência com o envolvimento de adolescentes atores do ato infracional, de modo que as medidas socioeducativas (re)instituam direitos, interrompam a trajetória infracional e permitam aos adolescentes a inclusão social, educacional e cultural. A Resolução do Conanda, que aprova o Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo (Brasil, 2013n), configura a operacionalização em todo o território brasileiro do sistema socioeducativo para o próximo decênio, contemplando as áreas de educação, saúde, assistência social, cultura, capacitação ao trabalho e esporte.

No jargão da área, as medidas socioeducativas são chamadas de medidas "de privação de liberdade" – quando se referem às de semiliberdade e à de internação – e medidas em meio aberto – como sendo as de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC) e a de Liberdade Assistida (LA). Esta subseção irá tratar apenas das medidas em meio aberto de LA e de PSC, porque para essas medidas a responsabilidade de execução foi atribuída aos órgãos da Política Nacional de Assistência Social. A execução das medidas privativas de liberdade é uma responsabilidade dos entes estaduais no âmbito do Sistema de Justiça, e por esta razão não serão objetos de avaliação neste texto.

A tipificação nacional de serviços assistenciais,[41] em conformidade com o ECA e as demais legislações dos direitos da criança e do adolescente, considera que adolescentes e jovens em cumprimento de LA e de PSC requerem acompanhamento especializado, individualizado, continuado e articulado com a rede. Por esse motivo, no âmbito do Suas, a execução das medidas socioeducativas em meio aberto, voltadas para o adolescente em conflito com a lei entre 12 e 18 anos incompletos, ou jovens de 18 a 21 anos, está organizada no rol dos serviços da PSE de média complexidade

41. Brasil (2009c).

e é ofertada pelos Creas, nos territórios e municípios nos quais for identificada a demanda pelo serviço.

A medida socioeducativa PSC prevê a realização de tarefas gratuitas de interesse geral, por período não excedente a seis meses, em uma jornada máxima de oito horas semanais, sem prejuízo das atividades escolares ou profissionais, devendo ser realizada junto a instituições identificadas no próprio município (entidades sociais, programas comunitários, hospitais, escolas e outros estabelecimentos congêneres, bem como em programas comunitários ou governamentais). Além disso, a outorga de tarefas ao adolescente autor de ato infracional levará em conta a sua capacidade de cumpri-la e as suas aptidões.

Por sua vez, a medida socioeducativa de LA tem como objetivo o acompanhamento, o auxílio e a orientação do adolescente para evitar que este cometa novamente o ato infracional. Para a execução da LA, a autoridade judicial designará pessoa capacitada para acompanhar o caso, a qual poderá ser recomendada por entidade ou programa de atendimento. O prazo mínimo da medida é de seis meses, podendo a qualquer tempo ser prorrogada, revogada ou substituída por outra medida, após consulta ao orientador, ao MP e ao defensor público.

Na PSE os principais serviços ofertados aos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto são os seguintes: *i)* elaboração do Plano Individual de Atendimento (PIA) e acompanhamento sistemático, com frequência mínima semanal, que garanta o desenvolvimento do mesmo; *ii)* atendimento do adolescente (individual e em grupo); *iii)* atendimento da família, em articulação com o PAEFI; *iv)* acompanhamento da frequência escolar do adolescente; *v)* elaboração e encaminhamento de relatórios sobre o acompanhamento dos adolescentes ao Poder Judiciário e MP; *vi)* elaboração e encaminhamento de relatórios quantitativos ao órgão gestor sobre os atendimentos realizados; e *vii)* articulação com a rede.

O propósito dos serviços socioassistenciais para os adolescentes infratores é destinar atenção e acompanhamento, com o objetivo de contribuir para o acesso a direitos e para a ressignificação de valores. Deste modo, não há isenção da responsabilização face ao ato infracional praticado, uma vez que as medidas socioeducativas são sanções jurídicas e penais quando o crime é praticado por adolescentes. Entretanto, seu caráter pedagógico busca criar condições para a construção/reconstrução de projetos de vida que visem à ruptura com a prática do ato infracional por parte de adolescentes e jovens. O serviço contribui para o estabelecimento da autoconfiança e da capacidade de reflexão sobre as possibilidades de construção de autonomias, viabilizando acessos e oportunidades para a ampliação do universo informacional, cultural e o desenvolvimento de habilidades e competências, além do fortalecimento da convivência familiar e comunitária.

De acordo com informações do Censo Suas 2013,[42] em 2012 o número de adolescentes em cumprimento de medidas em meio aberto de LA e de PSC acompanhados pelos Creas era igual a 89.718. Destes, 50,9% estavam cumprindo LA e outros 49,1% cumpriam PSC. Em torno de 75% eram do sexo masculino e 11,5% do sexo feminino.[43] Os dados do Censo Suas para anos anteriores apontam que houve aumento expressivo no quantitativo de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa acompanhados pelas equipes de profissionais do Creas entre 2010 e 2011, passando de 67.045 para 88.022, respectivamente. O referido aumento reflete o maior investimento da Política Nacional de Assistência Social na ampliação e na capacitação de suas equipes para a oferta de serviços de acompanhamento aos adolescentes em conflito com a lei.

TABELA 8
Total de adolescentes acompanhados no Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa – LA e PSC (2012)

	Quantidade de casos	Média por unidade	Total de unidades
Total de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa no ano de 2012	**89.718**	**54,4**	**1.649**
Total de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa no ano de 2012 – masculino	67.389	40,9	1.649
Total de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa no ano de 2012 – feminino	10.373	6,3	1.649
Total de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa 2012 – sem informação de sexo	12.069	7,3	1.649

Fonte: Censo Suas 2013.
Elaboração: Disoc/Ipea.

A tabela 9 apresenta o quantitativo de unidades Creas no Brasil que realiza o Serviço de Proteção Social aos Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de PSC e LA para os anos de 2012 e 2013. Observa-se que a proporção de unidades que realizam esse tipo de serviço está em torno de 70%. De um ano para outro, 89 novos Creas passaram a ofertar tal serviço. Vale notar que a taxa de crescimento no número de Creas que passou a executar o Serviço de Proteção Social aos adolescentes em conflito com a lei, entre os anos de 2012 e 2013, foi de 5,7%; maior, portanto, que a taxa de crescimento total de Creas no país para o mesmo período.

42. No que se refere ao acompanhamento de adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas, as informações divulgadas no Censo Suas 2013 referem-se ao ano de 2012. O mesmo ocorre para os Censos Suas 2012 e 2011, que apresentam informações para 2011 e 2010, respectivamente.

43. Importante informar que 13,47% dos questionários preenchidos pelos Creas não apresentavam a informação de sexo, conforme ilustra a tabela 8.

TABELA 9
Brasil: quantidade de unidades Creas que realizam o Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medidas de LA e de PSC

Especificações	Quantidade de unidades que realizam o serviço de LA e de PSC (a)	Total de Creas (b)	(a/b) %
2012	1.561	2.167	72,04
2013	1.650	2.249	73,37
Diferença absoluta (2013-2012)	89	82	-
Taxa de crescimento (2013/2012)	5,7	3,78	-

Fonte: Censo Suas 2012 e 2013.
Elaboração: Disoc/Ipea.

A tabela 10 traz as ações e as atividades realizadas pelos profissionais dos Creas para os adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de LA e PSC. Em primeiro lugar, é importante chamar atenção para a pluralidade de ações realizadas não apenas para os adolescentes, como também para suas famílias. As ações vão desde visitas domiciliares até o encaminhamento dos adolescentes e suas famílias para os mais diversos serviços sociais disponíveis na comunidade, tais como educação, saúde, profissionalização, tratamento para usuários dependentes de substâncias psicoativas, entre outros.

As informações apresentadas na tabela 10 também colocam em evidência outra peculiaridade importante dos serviços prestados aos adolescentes infratores no âmbito dos Creas: a individualidade do atendimento. Como se observa, a imensa maioria dos Creas que responderam a essa pergunta no Censo Suas – 98,5% em LA e 92,8% em PSC – declararam que elaboram plano individual para o adolescente e que prestam atendimento individual para o mesmo. Com certeza ações dessa natureza concorrem para o sucesso da execução da medida socioeducativa em meio aberto, que tem como objetivo maior ajudar os adolescentes na "construção de um projeto de vida, respeitando os limites e as regras de convivência social, buscando sempre reforçar os laços familiares e comunitários" (Miranda, [s.d.]).

TABELA 10
Proporção de equipamentos Creas, segundo ações e atividades realizadas pelos profissionais em atendimento aos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto

Tipo de atividade realizada	Liberdade assistida	Prestação de serviço para a comunidade
Elaboração do Plano Individual de Atendimento (PIA) do adolescente (%)	88	88,8
Atendimento individual do adolescente (%)	98,5	92,8
Atendimento do adolescente em grupos (%)	59,1	97,7

(Continua)

(Continuação)

Tipo de atividade realizada	Liberdade assistida	Prestação de serviço para a comunidade
Atendimento da família do adolescente em cumprimento de MSE (%)	94,8	59,2
Atendimento com grupos de famílias do adolescente em cumprimento de MSE (%)	49,8	92,9
Visita domiciliar (%)	96,7	95,9
Encaminhamento do adolescente para o sistema educacional (%)	92,3	92,9
Acompanhamento da frequência escolar do adolescente (%)	84,3	81,7
Encaminhamento para os Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (%)	79,7	79,7
Encaminhamento do adolescente e sua família para outros serviços e programas da rede socioassistencial (%)	90,9	89,1
Encaminhamento para serviços da rede de saúde para atendimento de usuários/dependentes de substâncias psicoativas (%)	82,5	82,3
Encaminhamento de famílias ou indivíduos para outros serviços da rede de saúde (%)	85,6	85,4
Encaminhamento do adolescente e sua família para serviços de outras políticas setoriais (%)	81,8	81,8
Encaminhamento do adolescente para cursos profissionalizantes (%)	80	79,2
Elaboração e encaminhamento de relatório para a Justiça da Infância e da Juventude ou Ministério Público (%)	95,6	96,2
Elaboração e encaminhamento de relatórios periódicos para o órgão gestor da assistência social no município (%)	57,4	N.A.
Total de Creas que responderam a essa questão no Censo Suas 2013	**1.491**	**1.494**

Fonte: Censo Suas 2013.
Elaboração dos autores.

3.4 Reordenamento das instituições de acolhimento para crianças e adolescentes

No Suas, o acolhimento de crianças e adolescentes é considerado um serviço de alta complexidade. Isso quer dizer que só deve ser acionado quando já existe rompimento de vínculos ou quando a família está temporariamente impossibilitada de cumprir sua função de cuidado e proteção.

3.4.1 Marcos do reordenamento e regionalização em 2013

Em 2013, os avanços na proteção especial para crianças e adolescentes em instituições de acolhimento, famílias acolhedoras e repúblicas foram marcados pela normatização em dois eixos: a Resolução nº 23, de setembro de 2013, sobre o cofinanciamento para expansão qualificada e o reordenamento (Brasil, 2013h), e as Resoluções CNAS nº 31 (Brasil, 2013i) e CIT nº 17, de novembro de 2013 (Brasil, 2013j), em que foram aprovados princípios e diretrizes para regionalização no âmbito do Suas, especificamente dos Serviços de Acolhimento para Crianças, Adolescentes e Jovens de até 21 anos do Paefi, e também critérios de elegibilidade e partilha dos recursos do cofinanciamento federal.

A expansão qualificada consiste na implantação de novos serviços de acolhimento de acordo com a legislação vigente, enquanto o reordenamento é um processo gradativo de qualificação e adequação das unidades existentes. O reordenamento e a expansão qualificada visam àqueles municípios que possuam população igual ou superior a 50 mil habitantes, sede de Comarca e que ainda não possuem oferta do serviço, aos municípios com população superior a 20 mil, caso já tenham formalizado o aceite de implantação do Creas, e também aos municípios com população inferior a 20 mil, mas que recebam cofinanciamento do Piso Alta Complexidade I e que tenham formalizado o aceite de implantação do Cras.

A respeito das atribuições dos entes federados no processo de reordenamento e expansão qualificada das instituições de acolhimento de crianças e adolescentes, destaca-se que o governo federal, por meio do MDS, tem as atribuições relativas ao cofinanciamento, ao apoio técnico aos estados, municípios e Distrito Federal, à sistematização de informações dos serviços e ao apoio para capacitações de gestores estaduais e distrital.

Para além da participação financeira, os gestores municipais e do Distrito Federal têm, por sua vez, as seguintes responsabilidades: *i)* realizar o diagnóstico socioterritorial sobre a demanda e a oferta local; *ii)* elaborar, de forma participativa e democrática, as ações e metas para o serviço de acolhimento, com ênfase no acolhimento familiar no caso de crianças de 0 a 3 anos; *iii)* ofertar capacitação para as equipes; *iv)* assegurar o acompanhamento das famílias pelas equipes do PAIF ou Paefi; *v)* articular o serviço com o Sistema de Justiça, serviços da rede socioassistencial e demais políticas públicas; e *vi)* reportar as informações sobre o processo de reordenamento e implantação ao órgão estadual e ao MDS.

Os estados têm o papel de prestar apoio técnico e financeiro aos municípios, ofertar capacitação para as equipes da gestão municipal por meio do CapacitaSuas e sistematizar as informações sobre o processo de reordenamento e implantação. Os estados que ainda possuem abrigos de gestão estadual deverão enviar informações ao MDS sobre tais serviços e sobre o processo de municipalização ou regionalização pactuado, para que se possa, então, reajustar a oferta que será disponibilizada em casa-município.

A regionalização no âmbito do Suas dos serviços de proteção social especial visa garantir a universalização do acesso da população aos serviços socioassistenciais especializados e, por consequência, aos direitos e às seguranças afiançados pelo sistema mesmo nos locais em situação de maior dificuldade de acesso, visando à diminuição das desigualdades regionais e de seus impactos para a população. Esse princípio se articula com o da integralidade da proteção socioassistencial aliada à territorialização da Proteção Social Básica.

Os princípios e as diretrizes para a regionalização dos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes visam atingir os municípios menores, com população inferior a 50 mil habitantes, que ainda não possuem serviços desse tipo. Em síntese, a regionalização busca garantir a oferta dos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes em municípios que não tenham sido elegíveis para o reordenamento e a expansão qualificada.[44] O serviço regionalizado deve abranger dois ou mais municípios e no máximo quatro, podendo excepcionalmente chegar até oito se a soma da população não superar 160 mil habitantes. Segundo os critérios de partilha e do cofinanciamento, o número de vagas ofertadas dos novos serviços deverá seguir uma proporção em relação à população de crianças e adolescentes da microrregião, um mínimo de uma vaga para cada 2 mil crianças e adolescentes.[45] O município deve ser preferencialmente sede de comarca e ter proximidade e fácil acesso aos municípios de origem dos atendidos. Os estados que atualmente ofertam serviços de acolhimento deverão, de forma gradual, iniciar o processo de transição da execução para a esfera municipal.

A Resolução do CNAS também indica as atribuições dos gestores municipais, estaduais e federais para os serviços regionalizados. O MDS realizará o monitoramento e o acompanhamento da oferta e dos serviços regionalizados por parte de estados e municípios. O cofinanciamento federal para a oferta regionalizada é feito por meio do Piso de Alta Complexidade I. O desenho da regionalização se dará por meio de pactuação na Comissão Intergestores Bipartite (CIB) e de deliberação do CNAS. A oferta será precedida de pactuação entre o órgão gestor estadual e os órgãos gestores municipais de assistência social que integram o processo de regionalização.

O estado deverá pactuar na CIB uma participação no cofinanciamento de pelo menos 50% do valor do financiamento federal. Esse ente também será responsável pela oferta regionalizada, seja de forma direta, indireta ou em cooperação com os municípios. Os conselhos estaduais deverão acompanhar e fiscalizar a atuação do estado na coordenação do processo de regionalização, aprovar a previsão orçamentária, acompanhar a execução e gestão dos serviços, além de estruturar a Central de Acolhimento,[46] na qual devem sistematizar as ofertas sobre os serviços regionalizados, desenvolver articulação entre os gestores

44. Ver Resolução nº 23 de 2013 (Brasil, 2013h).

45. Ver Resolução CNAS nº 31 de 2013 (Brasil, 2013i).

46. A Central de Atendimento é um órgão essencial para o funcionamento do serviço regionalizado. Segundo a Resolução nº 31 da CNAS, ele tem a atribuição de registrar e sistematizar informações sobre os serviços que ofertam, de forma regionalizada, acolhimento; desenvolver, em integração com os gestores de assistência social dos municípios abrangidos a integração operacional com o Sistema de Justiça; e disponibilizar a relação de vagas, indicando aos municípios abrangidos pela oferta regionalizada a vaga mais adequada disponível na microrregião correspondente, conforme os princípios do ECA.

dos municípios abrangidos e disponibilizar a relação de vagas. Os conselhos de assistência social dos municípios partícipes deverão fiscalizar a adequada prestação e funcionamento dos serviços.

Efetivamente, os parâmetros para a regionalização estão integrados aos princípios do reordenamento. Os serviços devem estar atentos aos limites de capacidade em cada modalidade de proteção e às outras dimensões que são importantes e que orientam a atuação e o atendimento na área. Nessa direção, uma das dificuldades a ser enfrentada pela regionalização dos serviços de acolhimento é o planejamento territorial da sua oferta. A localização dos novos serviços de acolhimento regionalizados não pode negligenciar a orientação de que crianças e adolescentes acolhidos não podem ser mantidos muito afastados de sua cidade de origem. Por essa razão, a oferta do serviço regionalizado deverá prever estratégias para assegurar a proximidade, a preservação e/ou o restabelecimento de vínculos das crianças, adolescentes e jovens junto às suas famílias e comunidades de origem, articulando, de forma permanente, a equipe do serviço regionalizado de acolhimento, a equipe do Paefi (municipal ou regional) e a equipe ou técnico de referência municipal da proteção social especial.

No Pacto de Aprimoramento do Suas, realizado em 2013, as prioridades e metas para a gestão municipal para o quadriênio 2014-2017, especificamente para a proteção social especial, são: *i)* o acompanhamento pelo Paefi de famílias com crianças e adolescentes em serviço de acolhimento – meta de 60% das famílias; e *ii)* reordenamento dos serviços de acolhimento para crianças e adolescentes – meta de 100% dos serviços – em conformidade com as pactuações da CIT e resoluções do CNAS citadas anteriormente (Brasil, 2009b).

A tabela 11 apresenta a quantidade de crianças e adolescentes acolhidos por unidades com diferentes níveis de lotação. Conforme se observa, quase a metade dos acolhidos está em desacordo com as normativas nacionais, que recomendam o número máximo de vinte crianças e/ou adolescentes por unidade de acolhimento do tipo abrigo e dez para unidade do tipo casa-lar: 21,1% das unidades possuem entre 21 e trinta acolhidos, 12,4% de 31 a cinquenta acolhidos, 8,1% têm entre 51 a cem acolhidos, e 7,6% abrigam mais de cem crianças. Esses dados chamam atenção para alguns importantes desafios para o cumprimento do Pacto de Aprimoramento do Suas (2013) no que diz respeito ao reordenamento das instituições de acolhimento, pois evidenciam que metade das crianças e adolescentes acolhidos requererá algum processo de adequação para ficar de acordo com as normativas.

TABELA 11
Quantidade de crianças e adolescentes acolhidos, segundo o tipo de unidade (2012)

Tipo de unidade	Quantidade de crianças	(%)
Unidades com até dez acolhidos	6.874	19,7
Unidades que possuem entre onze e vinte acolhidos	10.895	31,2
Unidades que possuem entre 21 e trinta acolhidos	7.359	21,1
Unidades que possuem entre 31 e cinquenta acolhidos	4.327	12,4
Unidades que possuem entre 51 e cem acolhidos	2.847	8,1
Unidades com mais de cem acolhidos	2.638	7,6
Total	**34.940**	**100**

Fonte: Censo Suas 2012.
Elaboração dos autores.

Outros indicadores importantes, que revelam a adequação ou inadequação das unidades, tendo por referência as orientações técnicas, podem ser observados no atendimento dos critérios listados.

1) *Aceitação de grupos de irmãos na mesma instituição de acolhimento*. Segundo o último Censo Suas das instituições de acolhimento para crianças e adolescentes, 18,74% ainda não praticam o princípio da coeducação determinado pelo ECA. Isto é, não aceitam, nas suas unidades, crianças e adolescentes de ambos os sexos. A proibição do acolhimento de meninos e meninas em uma mesma unidade impede o atendimento a grupos de irmãos, que é um dos princípios basilares do ECA, cujo objetivo é a preservação dos vínculos familiares. Felizmente, o número de instituições que restringem o acolhimento de um dos sexos vem caindo. No levantamento realizado em 2010 esse número era de 77,8%. Nos serviços para jovens egressos tal porcentagem é de 52,38%, enquanto nos serviços exclusivos para crianças e adolescentes com deficiência cai para 5,4%. Em todos os casos a exclusividade é mais dirigida ao sexo masculino.

2) *Não segmentação do atendimento por faixa etária*. Quanto ao critério de idade, em 2010 53,1% faziam algum tipo de restrição, já em 2013, entre as unidades para crianças e adolescentes, 77% afirmaram não possuir idade mínima para admissão e 4,69% não possuíam idade máxima (é digno de nota o elevado número de entidades não respondentes). Entre as unidades para jovens egressos, 14,28% afirmaram não possuir idade mínima e 28,57% não possuir idade máxima. Já entre as unidades exclusivas para crianças e adolescentes com deficiência, 89,1% afirmaram não possuir idade mínima e 40,54% não possuir idade máxima. Independentemente dos critérios de sexo e idade, 83,55% das unidades para crianças e adolescentes

declararam, no censo de 2013, que mantêm grupos de irmãos sempre que há demanda, enquanto 6,5% declararam que nunca acolhem. Nesse quesito, a comparação com os dados de 2010 mostra que houve uma elevação significativa na quantidade de unidades que nunca acolhem grupos de irmãos, que na época chegam a ser apenas 0,9%. Entretanto, observa-se que esta informação necessita ser qualificada a fim de descobrir como, apesar das restrições impostas a acolhimento por idade e sexo, as instituições têm conseguido cumprir o princípio do ECA de não desmembramento de grupos de irmãos.

3) *Elaboração do Plano Individual de Atendimento (PIA)*. Houve um significativo aumento – de 71%, segundo os dados de 2010, para 94,48% em 2013 – no número de instituições de acolhimento que elaboram o PIA. Porém, entre as informações mais ausentes no PIA, estão a participação em curso de profissionalização, a inserção profissional e o registro da existência de vínculos comunitários.

4) *Visitas domiciliares da equipe técnica à família do usuário.* A interação da equipe técnica com as famílias de crianças e adolescentes acolhidos aumentou. Segundo Silva (2004), em 78,10% das unidades pesquisadas, as equipes das instituições de acolhimento realizavam visitas domiciliares com objetivo de observar as condições materiais e emocionais das famílias, bem como para avaliar o esforço dos responsáveis em mudar a situação geradora da medida de abrigamento de seus filhos. Em 2013, pelo Censo Suas, a proporção de instituições que realizavam visitas técnicas era de 89%.

5) *Tempo de permanência das crianças e adolescentes na instituição*. Esse é um dos indicadores mais importantes para avaliar a qualidade do serviço de acolhimento. O tempo máximo permitido por lei é de dois anos, "salvo comprovada necessidade que atenda ao seu superior interesse, devidamente fundamentada pela autoridade judiciária" (Artigo 19, parágrafo 2 do ECA). Segundo o Censo Suas de 2013, 87% do público de unidades para crianças e adolescentes estavam dentro do tempo de permanência regular. Porém, pode-se perceber que esse tempo varia muito conforme o público da unidade de acolhimento. Unidades exclusivas para crianças e adolescentes com deficiência possuem muita dificuldade em cumprir essa legislação, da mesma forma que meninos mais velhos e negros acabam permanecendo mais tempo nas instituições porque são preteridos por alguns dos potenciais adotantes.

6) *Reinserção familiar*. Segundo Assis e Farias (2013), o retorno para a família de origem foi o mais citado como motivo de desligamento, em um total de 2.279 unidades respondentes. Um levantamento realizado pelo Conselho Nacional

do Ministério Público (CNMP, 2013) entre 2012 e 2013, abrangendo 86% das unidades existentes, também mostra que houve aumento no índice de reinserção familiar, chegando a cerca de 50% em São Paulo e Sergipe.[47]

Por fim, é necessário um breve olhar sobre a distribuição das unidades de acolhimento no Brasil. As regiões Sul e Sudeste concentram a maior quantidade de abrigos, como consequência de também apresentarem a maior densidade populacional. Segundo estudo realizado pelo CNMP (2013), o Paraná concentra 33% as unidades em tipo casa-lar e a região Sul, em geral, possui uma tendência para a adesão a modalidades de acolhimento que promovam maior aproximação da criança ou adolescente em relação à estrutura familiar. A região Sudeste se destaca por ter a maior parte de seu serviço de acolhimento para crianças e adolescentes executada por entidades não governamentais, enquanto no Norte e Centro-Oeste a maioria é de natureza governamental municipal/distrital.

Comparando-se novamente os dados de 2010 com os mais recentes, podemos observar um aumento proporcional de unidades de acolhimento na região Centro-Oeste e uma pequena diminuição nas regiões Sudeste e Sul. Houve também significativa diminuição de concentração das unidades em regiões metropolitanas e aumento naquelas de pequeno porte 1.

Em síntese, à luz das inadequações ainda existentes em relação às normativas nacionais, mostradas pelas informações dos Censos Suas, pode-se afirmar que o processo de reordenamento e de expansão qualificada das instituições de acolhimento de crianças e adolescentes está apenas começando e que encontrará pela frente muitos desafios a serem ultrapassados, a começar pela necessidade de realizar a regionalização dos serviços com a participação da gestão estadual, principalmente nas regiões Norte e Nordeste, que têm baixa cobertura desses serviços.

Além desses, outros aspectos para a qualificação e a adequação de cada serviço de acolhimento às normativas regionais precisam ser destacados, como por exemplo: *i)* o número mínimo de profissionais exigido para a adequada oferta desses serviços e a necessária capacitação (NOB/RH – Orientações Técnicas); *ii)* o número máximo de crianças e adolescentes acolhidos em cada unidade – vinte para abrigo institucional e dez para casa-lar; *iii)* a localização dos serviços em áreas residenciais; *iv)* o acolhimento conjunto de grupos de irmãos; *v)* a viabilização do acolhimento próximo ao local de moradia da família de origem; e *vi)* a articulação dos serviços de acolhimento com os demais serviços socioassistenciais e das demais políticas públicas e com os órgãos de defesa de direitos.

47. Outro dado que merece atenção é a variação do número de crianças e adolescentes com trajetória de rua presentes nas unidades de acolhimento. Se, em 2010, chegaram a alcançar 19,2% dos acolhidos, em 2013, no caso do público de crianças e adolescentes, esse número é de 6,04%. Entre o público de unidades exclusivas para crianças e adolescentes com deficiência o índice é de 2,51%, enquanto entre os jovens egressos é de 23,48%.

A magnitude dos desafios para o reordenamento das instituições de acolhimento coloca em evidência a necessidade do envolvimento e do efetivo compromisso dos estados e dos municípios. Dos estados, se requer a participação no apoio técnico, no financiamento e no monitoramento das ações de reordenamento. Dos municípios é demandada a participação na expansão qualificada, com o firme compromisso de implantar novas unidades e de realizar o reordenamento de acordo com os parâmetros do ECA e do Suas.

3.5 Plano Viver sem Limite

Segundo dados do censo 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), cerca de 20% da população brasileira (45,6 milhões de pessoas) apresentam algum tipo de deficiência. O atendimento das especificidades desta parcela da população está previsto no Plano Viver sem Limite, lançado em novembro de 2011, que reúne ações de quinze ministérios sob a coordenação da SDH da Presidência da República. O Plano Viver sem Limite previu investimentos da ordem de R$ 7,7 bilhões até 2014 e encontra-se organizado em quatro eixos: *i)* acesso à educação; *ii)* acessibilidade; *iii)* atenção à saúde; e *iv*) inclusão social. As políticas públicas adotadas a partir desses focos são pactuadas entre a União, os estados e os municípios. O quadro 4 informa sobre as principais ações incluídas em cada um dos seus quatro eixos.

QUADRO 4
Plano Viver Sem Limite

Acesso à educação	Inclusão social	Acessibilidade	Atenção à saúde
1) Salas de recursos funcionais	1) BPC trabalho	1) Programa de financiamento da casa própria	1) Programa nacional de triagem neonatal
2) Escola acessível	2) Residências inclusivas	2) Centros tecnológicos cães-guia	2) Diretrizes terapêuticas
3) Programa de capacitação técnica	3) Centros-dia	3) Programa nacional de inovação em tecnologia assistiva	3) Centros especializados em reabilitação
4) Educação bilíngue		4) Crédito facilitado para produtos de tecnologia assistiva	4) Transporte adaptado para acesso à saúde
5) BPC na escola		5) Programa de financiamento da casa própria	5) Oficinas ortopédicas e ampliação da oferta de órteses, próteses e meios auxiliares de locomoção
6) Salas de recursos funcionais		6) Centros tecnológicos cães-guia	6) Atenção ortopédica

Fonte: Brasil (2013c).
Elaboração dos autores.

Os programas sob a gestão da assistência social são todos aqueles que se encontram sob o eixo da inclusão social, além do programa BPC na Escola que, embora tenha sido colocado sob o eixo "Acesso à educação", tem a responsabilidade de implementação compartilhada entre as áreas da educação, saúde, assistência social e direitos humanos.

3.5.1 BPC na Escola

O programa BPC na Escola é uma ação interministerial que envolve o MEC, o MDS, além da Secretaria Especial dos Direitos Humanos, em parceria com municípios, estados e Distrito Federal. Seu objetivo é realizar o acompanhamento e o monitoramento do acesso e da permanência na escola de crianças e adolescentes com deficiência e que são beneficiárias do BPC.

Em 2007 foi realizado o primeiro pareamento entre bases de dados do Cadastro Administrativo do BPC (Dataprev/MPS, base de 2007) e do censo escolar (INEP/MEC, ano-base 2006), indicando que, dos 340,5 mil beneficiários do BPC-pessoas com deficiência, na faixa etária de 0 a 18 anos, 100,5 mil (29,53%) estavam matriculados, enquanto 239,9 mil (70,47%) não frequentavam a escola. Em 2010, por sua vez, o resultado do pareamento já mostrou que, entre os 435,3 mil beneficiários do BPC com deficiência entre 0 e 18 anos, foram identificados 229,0 mil (52,61%) na escola e 206,3 mil (47,38%), fora da escola. No final de 2013, de acordo com informações da SDH, a cobertura desse programa já havia alcançado 393,4 mil beneficiários, sendo que todos os estados, o Distrito Federal e 67,3% dos municípios brasileiros já participavam do programa. [48]

Para os gestores do programa BPC na Escola, os avanços obtidos devem-se, principalmente, à articulação intersetorial entre as áreas da saúde, da assistência social, da educação e dos direitos humanos, que, em conjunto com os entes estaduais e municipais, realizam ações para identificação das barreiras sociais existentes no cotidiano das pessoas com deficiência e constroem alternativas para sua superação. Desta forma, nos últimos dois anos as principais diretrizes do programa têm sido a ampliação da adesão dos municípios e a consolidação da intersetorialidade.

3.5.2 BPC Trabalho

A legislação brasileira, apoiada em tratados e convenções internacionais – especialmente a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (ONU/2006), incorporada à Constituição Federal – defende o direito ao trabalho das pessoas com deficiência e busca aumentar e melhorar o acesso a oportunidades de atividades laborativas e remuneradas. Essas iniciativas são fundamentais para superar o equivocado senso comum na sociedade brasileira de que as pessoas com deficiência são incapazes e dependentes (Brasil, 2013o, p. 4). Nessa direção é que o programa BPC Trabalho visa fortalecer a autonomia das pessoas com deficiência a partir do incentivo à entrada no mercado de trabalho.

48. Anualmente o BPC na Escola realiza o pareamento de dados entre o censo escolar INEP/MEC e o Banco do BPC/MDS e identifica os índices de inclusão e exclusão escolar dos beneficiários do BPC.

Um dos incentivos de maior importância refere-se à mudança na legislação do BPC, realizada em setembro de 2011, por meio da Lei nº 12.470 (Brasil, 2011). Até essa data, as pessoas com deficiência, beneficiárias do BPC, que ingressassem no mundo do trabalho, teriam seu benefício cancelado. Atualmente, a pessoa com deficiência beneficiária do BPC que exercer atividade remunerada, inclusive na condição de microempreendedor individual, terá seu pagamento apenas suspenso – e não cessado –, podendo ser reativado depois de extinta a relação trabalhista ou a atividade empreendedora ou, ainda, após o prazo de pagamento do seguro desemprego, sem ser necessário abrir novo processo de solicitação e avaliação junto ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). No Contrato de Aprendizagem Profissional, por sua vez, é permitido acumular o salário de Aprendiz com o recebimento do BPC por até dois anos,[49] podendo a pessoa com deficiência, a partir de 14 anos e sem limite de idade, ser contratada como Aprendiz sem perder o BPC.

A coordenação do BPC Trabalho é compartilhada entre o MDS, o MEC, o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e a SDH da Presidência da República. Entre seus objetivos destacam-se a promoção do protagonismo e a participação social, a partir da superação de barreiras, fortalecimento da autonomia, acesso à rede socioassistencial e de outras políticas, à qualificação profissional e ao mundo do trabalho, priorizando a faixa etária de 14 a 45 anos entre os beneficiários com deficiência do BPC.

O programa está articulado com o Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho (Acessuas Trabalho) nas ações de mobilização e encaminhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade e/ou risco social, para cursos de capacitação, formação profissional e demais ações de inclusão produtiva. Ao realizar o aceite ao programa Acessuas Trabalho, os gestores da assistência social dos municípios e Distrito Federal se comprometem também com a execução das ações do programa BPC Trabalho.

De acordo com informações disponibilizadas pelo Ministério da Previdência Social (MPS), em junho de 2013 o número de beneficiários do BPC com deficiência na faixa etária do programa (14 a 45 anos) era da ordem de 1 milhão. Desses, 53% eram homens e 47% mulheres. Conforme apontam os dados da tabela 12, mais da metade do público-alvo do programa (53%) encontrava-se em idade ativa – na faixa etária entre 14 e 30 anos –, o que reforça a importância dessa iniciativa, que prevê a qualificação profissional para a melhor inserção no mundo do trabalho.

49. De acordo com a Lei nº 11.180, de 23 de setembro de 2005, que altera a consolidação das Leis Trabalhistas – CLT (Brasil, 2005), o Contrato de Aprendizagem permite contratar pessoas com deficiência a partir de 14 anos e sem limite superior de idade.

TABELA 12
Brasil: pessoas com deficiências beneficiárias do BPC na faixa etária de 14 a 45 anos (junho/2013)

Faixa etária	Total de beneficiários BPC	(%)
14-15 anos	70.119	6,61
16-18 anos	107.644	10,15
19-24 anos	191.597	18,06
25-30 anos	195.575	18,43
31-35 anos	168.301	15,86
36-40 anos	166.798	15,72
41-45 anos	160.946	15,17
Total	**1.060.980**	**100,00**

Fonte: Dataprev/MPS
Obs.: Base do BPC de junho/2013.

No Plano Viver Sem Limite as metas estabelecidas para o programa BPC Trabalho até 2014 eram as seguintes: *i)* realização de 100 mil visitas domiciliares aos beneficiários do BPC; *ii)* inserção de 50 mil beneficiários na rede de serviços socioassistenciais e de outras políticas; e *iii)* inclusão de 4 mil beneficiários em cursos de qualificação profissional (ações articuladas entre os ministérios parceiros).

Para o exercício de 2013, o cofinanciamento federal do programa Acessuas Trabalho contemplou um incentivo para inclusão de pessoas com deficiência que priorizava os beneficiários do BPC nos cursos de qualificação profissional.[50] Nesse mesmo ano, dos 830 municípios elegíveis ao Acessuas,[51] 739 aderiram ao programa e, até 2014, as informações do MDS são de que 1.379 municípios já haviam aderido ao programa. No entanto, as metas realizadas se mostraram muito aquém das planejadas. Até julho de 2014 foram registradas 20.838 visitas domiciliares aos beneficiários, o que representou cerca de apenas 20% das 100 mil visitas previstas até o final daquele ano.[52] Em relação ao número de beneficiários do BPC incluídos em cursos de capacitação profissional, os dados do MEC[53] mostraram que, até julho de 2013, 1.151 beneficiários com deficiência do BPC foram matriculados em cursos do PRONATEC, representando menos de 30% das metas previstas para o final de 2014, que eram de alcançar 4 mil matrículas.

Como se nota, o programa enfrenta dificuldades para o alcance das metas previstas no Plano Viver sem Limite. Desde seu início, os enormes desafios para levar adiante suas

50. Esse incentivo constitui-se em um componente adicional (variável II), obtido por meio do cálculo do número de pessoas com deficiência matriculadas nos cursos do PRONATEC, multiplicado por R$ 70,00.
51. Municípios que anuíram ao PRONATEC/Brasil Sem Miséria com pactuação mínima de duzentas vagas, habilitados em gestão básica ou plena do Suas. Possuam Cras implantado e em funcionamento.
52. MDS – Registro Mensal de Mobilização RMM, de julho de 2014.
53. Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC-MEC), de julho de 2014.

ações já eram conhecidos, pois os impedimentos ao trabalho de pessoas com deficiência vão além das dificuldades funcionais, perpassando a história de vida de cada pessoa e também o contexto socioeconômico em que vivem. Desta forma, pode-se afirmar que o programa BPC Trabalho enfrenta dificuldades estruturais e de gestão. Como dificuldade estrutural, destaca-se a baixa escolaridade das pessoas com deficiência beneficiárias do BPC, o que dificulta a aquisição de competências para a qualificação profissional e a melhor inserção no mercado de trabalho. Segundo informações do MPS para 2014, do total dos beneficiários do BPC com deficiência, 76,1% não eram alfabetizados ou apresentavam o ensino fundamental incompleto.

Entre as dificuldades de gestão, destaca-se que a implementação do programa envolve compromissos da União, dos estados e dos municípios, o que nem sempre segue lógica linear de sucesso porque demanda tempo de negociação, capacidade de convencimento e de articulação. De acordo com informações do MDS, até 2014 apenas cerca de um terço dos municípios haviam aderido ao programa. Sem a adesão dos entes municipais o programa enfrenta importantes dificuldades de execução, pois aos municípios são reservadas atribuições que são fundamentais para a concretização e sucesso do programa, tais como:

a) constituição de grupo gestor para coordenar as ações do BPC Trabalho, constituídos por representantes da proteção social básica e da área de benefícios, da educação e qualificação profissional, da fiscalização do trabalho, de direitos humanos e demais parceiros intersetoriais;

b) participação dos encontros de capacitação a serem promovidos pelo estado;

c) territorialização dos beneficiários por Cras;

d) definição de um plano de ação com o cronograma das diversas etapas do programa;

e) execução das ações programadas, a partir do plano de ação;

f) articulação com a equipe técnica do programa Acessuas Trabalho para o encaminhamento dos beneficiários do BPC com interesse na qualificação profissional e nos cursos ofertados pelo PRONATEC.

3.5.3 Residência inclusiva e centros-dia

A residência inclusiva é uma modalidade de serviço de acolhimento do Suas vinculada à PSE de alta complexidade, conforme estabelece a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. O programa de construção de residência inclusiva é destinado a jovens e adultos com deficiência, em situação de dependência, prioritariamente aqueles atendidos pelo BPC, que não disponham de condições de autossustentabilidade ou de retaguarda familiar e/ou que estejam em processo de desinstitucionalização de instituições de longa permanência.

Com a ação, que integra o Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência – Viver sem Limite, o MDS começou a apoiar o reordenamento dos serviços de acolhimento destinados a essa população, visando à extinção dos grandes abrigos e à qualificação do atendimento, por meio da instalação de unidades de acolhimento adaptadas e inseridas na comunidade. As residências inclusivas são adaptadas e localizadas em áreas residenciais na comunidade, possuem capacidade para até dez pessoas e priorizam o atendimento em pequenos grupos. Seu objetivo é promover a acolhida, a convivência e o desenvolvimento de capacidades adaptativas à vida diária, segundo os princípios de autonomia e participação social.

O programa Viver sem Limite apresentava como meta a implantação de duzentas residências inclusivas até 2014. De acordo com informações do MDS, em 2013, 138 municípios e seis estados foram contemplados com cofinanciamento para implantação de 204 residências inclusivas, além da antecipação de financiamento para mais oitenta unidades previstas para 2014. Entretanto, em funcionamento, até 2014, existiam apenas 73 residências inclusivas, mostrando enorme descompasso entre as etapas de financiamento, implantação e efetivo funcionamento.

O Centro-dia para Pessoas com Deficiência é uma unidade de serviço referenciada ao Creas que oferta cuidados pessoais a jovens e adultos com deficiência em situação de dependência como forma de suplementar o trabalho dos cuidadores familiares. Oferece ainda um conjunto variado de atividades de convivência na comunidade e em domicílio, com o objetivo de ampliar as relações sociais e evitar o isolamento social.

Em 2012 o MDS iniciou o processo de cofinanciamento para a implantação de centros-dia. No âmbito do Plano Viver sem Limite, a meta previa a oferta de 27 centros-dia, um em cada UF. No entanto, até o último trimestre de 2014, menos da metade (doze centros-dia) havia sido inaugurada, nos seguintes municípios: São Luís (Maranhão), João Pessoa (Paraíba), Curitiba (Paraná), São Gonçalo (Rio de Janeiro), Natal (Rio Grande do Norte), Caxias do Sul (Rio Grande do Sul), Joinville (Santa Catarina), Campinas (São Paulo), Belém (Pará), Teresina (Piauí), Campo Grande (Mato Grosso do Sul) e Aracaju (Sergipe).

A implantação de residências inclusivas e de centros-dia implica em responsabilidades substantivas para os municípios. Aqui pode residir uma das razões do descompasso entre concessão de cofinanciamento e efetivo funcionamento das unidades. Para aderir ao programa, os municípios precisam possuir Cras e Creas implantados e em funcionamento. Devem dispor, ainda, de um dos seguintes serviços de saúde: Estratégia Saúde da Família (ESF), Núcleo de Apoio à Saúde da Família (NASF), Atendimento Domiciliar e Programa Melhor em Casa. A residência inclusiva e os centros-dia ainda necessitam contar com equipe técnica especializada, com os seguintes profissionais: assistente social, psicólogo, terapeuta ocupacional e cuidador.

3.6 Execução orçamentária e financeira

No ano de 2013, os gastos realizados pela política de assistência social cresceram 5,85%. Contribuiu especialmente para este comportamento o maior volume de recursos movimentados pelo PBF, que cresceu 9,3%. Como visto na subseção 2.1, em fevereiro do ano em tela, o benefício para superação da extrema pobreza (BSP) foi estendido a *todas* as famílias beneficiárias do Bolsa Família que ainda permaneciam abaixo da linha da miséria.

Também contribuiu para a expansão dos gastos da política de assistência social a variação de 5,7% no gasto com o BPC. Este aumento corresponde, sobretudo, à ampliação da cobertura do benefício. Em relação a 2012, houve um crescimento de 4,1% no número de idosos beneficiários e de 5,9% na quantidade de PcD beneficiadas, conforme apresentado na subseção 3.2.1.

De outro lado, observa-se redução no gasto realizado por alguns programas em comparação com o ano anterior. Os gastos com cofinanciamento de serviços e estruturação da rede de proteção social especial sofreram redução de 22%. Vale destacar a contradição entre esse desempenho e os objetivos declarados de expansão na cobertura da oferta desses serviços, como apresentado na subseção 3.3. Como se sabe, a transferência de recursos federais aos municípios é a principal estratégia para ampliar a oferta de unidades e serviços.

Cabe explicar também a aparente redução dos recursos do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti). Apesar da tabela 13 mostrar uma redução do gasto em 35%, não houve cortes no orçamento do programa. Trata-se apenas da reorganização da execução orçamentária, reflexo do reordenamento do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) (Brasil, 2013d). Como visto na subseção 3.2.2, o reordenamento do SCFV modificou a forma de financiamento e transferência de recursos federais para os municípios. Antes, o cofinanciamento ocorria por meio de três pisos diferentes, cada um vinculado ao seu público específico. Um desses pisos era o piso variável de média complexidade, formalmente vinculado ao custeio do serviço socioeducativo do Peti; logo, na perspectiva de atender crianças e adolescentes retirados do trabalho infantil, destinava-se ao custeio de grupos de crianças e adolescentes do SCFV. O repasse aos municípios ocorre agora por meio do Piso Básico Variável (PBV), sem vinculação a grupos etários específicos. Com essa alteração, os recursos antes transferidos por meio do piso variável de média complexidade, executados dentro do programa 2.062 (Promoção dos Direitos de Crianças e Adolescentes, que consiste basicamente no Peti), foram executados, a partir de outubro, no programa 2.037 (Fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social – Suas), na ação 2A60 (Serviços de Proteção Social Básica).

TABELA 13
Execução orçamentária da política de assistência social do MDS (2012 e 2013) (Em R$)

Programas selecionados	2012	2013	(%)
Sistema Único de Assistência Social (Suas)	34.627.841.090	35.869.286.985,96	3,59
Proteção Social Básica – BPC	30.252.364.080	31.990.055.880,65	5,74
Proteção Social Básica – RMV	1.952.733.829	1.737.795.343,48	-11,01
Proteção Social Básica – BPC + RMV (despesas administrativas de gestão dos benefícios)	56.624.289	51.361.913,15	-9,29
Proteção Social Básica – serviços e estruturação da rede	1.237.519.334	1.270.321.008,40	2,65
Erradicação do Trabalho Infantil (Peti)	308.450.502	199.314.630,00	-35,38
Proteção Social Especial – serviços e estruturação da rede	630.837.852	489.932.528,65	-22,34
Funcionamento dos conselhos de assistência social	2.001.580	2.224.974,28	11,16
Apoio à organização, à gestão e à vigilância social no território, no âmbito do Suas	187.309.624	128.280.707,35	-31,51
Programa Bolsa Família	22.370.160.627	24.451.326.808,43	9,30
Trabalho e economia solidária (Plano Brasil Sem Miséria)	118.897.832	-	-
Outros encargos	611.038.807	645.320.130,05	5,61
Gestão da política e manutenção do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	233.481.640	192.424.033,06	-17,58
Operações especiais: cumprimento de sentenças judiciais	377.557.167	452.896.096,99	19,95
Total	**57.727.938.356**	**60.965.933.924,44**	**5,61**

Fonte: Siafi/STN.
Elaboração: Disoc/Ipea.
Obs.: 1. Valores liquidados em reais de 2013. Deflator utilizado: IPCA.
2. Exclui a execução orçamentária da Política de Segurança Alimentar.
3. Exclui a execução orçamentária do Programa Educação Básica, que se refere a transferências de recursos para implantação do ensino integral em escolas com maioria de alunos beneficiários do Bolsa Família. Ação vinculada ao Plano Brasil sem Miséria.
4. Deflator utilizado: IPCA.

4 DESAFIOS

A trajetória da política de assistência social nos últimos anos mostra a construção de um pilar importante na proteção social brasileira. A partir da emergência de um arcabouço normativo novo em 2004 e 2005 – definindo o escopo da proteção, o público-alvo e uma estrutura de gestão da oferta – surgiram as bases operativas do Suas. A implementação desse marco, nesta última década, levou à expansão da oferta e do acesso às proteções da assistência social, ao mesmo tempo, vale lembrar, que a cobertura dos benefícios de transferência de renda também se ampliava. Mais recentemente, a maior aproximação e interlocução entre esses dois eixos da política – serviços e benefícios – vêm fortalecendo sua contribuição no combate à pobreza e na ampliação do bem-estar social.

Em que pesem os resultados positivos já logrados, a consolidação da assistência social enquanto política pública da seguridade social – garantidora de direitos e com impactos efetivos na sociedade – não está isenta de desafios. Nesta seção, serão apontados três mais prementes. O primeiro envolve decisões políticas que transcendem os limites da política de assistência, mas está estritamente relacionado à sua condução. Diz respeito à continuidade da estratégia de combate à pobreza e sua articulação com as demais políticas sociais. Preocupa a condução dessa estratégia em um contexto de ajuste fiscal, pois há o risco de caminhar para a *focalização* e a restrição da intervenção pública aos mais pobres. Os outros dois desafios são mais específicos do campo da política de assistência social. Trata-se do aprimoramento da organização e da definição de suas ações e ofertas, no sentido de ampliação da cobertura e da efetividade das atenções disponibilizadas à população. Em outras palavras há, ao menos, dois desafios envolvidos: as definições quanto à condução do *trabalho social com famílias*, cerne da proteção socioassistencial, e a mobilização da *articulação federativa* para construção de uma efetiva rede de atendimento.

4.1 Combate à pobreza e o risco de focalização das políticas sociais

Há mais de uma década a temática da pobreza vem adquirindo destaque na agenda política e no debate público no Brasil. O PBF é a principal expressão do fortalecimento da estratégia de combate à pobreza, alinhando o Brasil a outros países da América Latina que recorreram a Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC) para enfrentar situações de destituição mais severas. Concomitante ao surgimento e ao avanço desses programas, discutia-se, no plano intelectual e político, o caráter e o grau da intervenção social do Estado e sua relação com distintos projetos de desenvolvimento. Cabe lembrar que os PTRC eram frequentemente vinculados a projetos de proteção social de caráter residual. Nesse contexto, à medida que avançava a agenda de enfrentamento à pobreza, o debate focalização *versus* universalização da proteção social adquiria novos matizes, decorrentes de configurações e resultados distintos assumidos pela implementação dos PTRCs em diferentes contextos políticos nacionais.

No Brasil, a estratégia de combate à pobreza materializada principalmente na figura do PBF criou expectativas sobre os rumos do sistema brasileiro de proteção social (SBPS). Após dez anos do programa, não se observa um estreitamento do campo da proteção social. Ao contrário, pode-se até dizer que o PBF complementou o rol da proteção, preenchendo lacunas de desproteção, sobretudo no campo da garantia de renda.[54] Como lembra Jaccoud (2013b), o advento do PBF encontra uma ampla institucionalidade protetiva, ancorada na Constituição de 1988, a qual

54. Jaccoud (2013a).

vislumbra a promoção de uma cidadania social alargada.[55] Em sua reflexão, a autora defende que "o PBF interagiu com essa institucionalidade, ampliando seu escopo protetivo" (*Ibid*, p. 292). Contudo, Jaccoud também salienta os riscos para o SBPS no contexto da nova agenda da pobreza e que, em última instância, estão vinculados aos embates políticos por diferentes projetos de sociedade.

> Nesta sua primeira década de existência, o PBF tem operado como um efetivo instrumento de alargamento da proteção social e de redução da desigualdade. São diversos os riscos de alteração deste quadro, tendo em vista as possibilidades e cenários postos pelos diferentes modelos de coesão social e desenvolvimento em concorrência no país. Mas é igualmente possível consolidar o PBF (e avançar no seu desenho) no contexto de uma cidadania social ampliada, nem limitada ao resgate da situação de pobreza nem à proteção ao mundo do trabalho, mas referente à promoção da igualdade e da equidade (Jaccoud, 2013b, p. 293).

À luz dessas breves considerações, pode-se afirmar que, se por um lado o avanço do PBF não confirmou as previsões de reducionismo do campo de intervenção social do Estado, por outro, não se pode garantir que a condução da agenda da pobreza não representa risco futuro à institucionalidade atual das políticas sociais, especialmente no contexto de ajuste fiscal e reformas no acesso a direitos sociais que marca o início do segundo governo Dilma.[56] Nesse sentido, convém lembrar que o PBF é defendido por diferentes projetos de sociedade e de proteção social, estando presente tanto no discurso daqueles que apoiam um modelo ampliado e redistributivo de proteção social quanto daqueles que defendem uma intervenção residual e concentrada nos mais pobres. É do embate entre os distintos projetos políticos de desenvolvimento social que se ditará o rumo da temática da pobreza e seu lugar no desenho do SBPS.

Nesse sentido, é importante refletir sobre algumas tendências em curso. A ampliação do uso do Cadastro Único pelas políticas sociais merece particular atenção, tendo em vista que este é o instrumento da focalização da intervenção protetiva. Importante ferramenta na operacionalização de políticas voltadas para os segmentos mais pobres, o Cadastro Único, inicialmente desenvolvido para a seleção de famílias beneficiárias do Bolsa Família, ganhou escopo e hoje é utilizado por vários programas.[57] Como reflexo da própria forma de condução da estratégia de combate à pobreza, em um contexto que preserva as políticas de cunho universal e busca ampliar suas garantias de proteção, o Cadastro Único também se tornou importante para tensionar a oferta de outras políticas, inclusive aquelas ditas

55. Assim, o combate à pobreza emerge como uma das preocupações do SBPS, contudo, este não se organiza em função exclusiva deste objetivo, abarcando um campo protetivo mais amplo, que envolve direitos sociais universais, na perspectiva de ampliar as garantias de proteção social e enfrentar as acentuadas desigualdades sociais.

56. Sobre as mudanças propostas na forma de concessão do seguro desemprego e pensões por morte, consultar os capítulos 1 e 6 desta edição.

57. Ver Cadastro... (2013).

universais, na perspectiva de inclusão das populações mais pobres. Nesse sentido, vale lembrar a estratégia adotada no Programa Mais Educação (PME), que tem priorizado a implantação do ensino integral nos estabelecimentos com maioria de alunos beneficiários do Bolsa Família.[58]

Contudo, diante do crescimento acelerado da utilização do Cadastro Único, este pode se tornar "o eixo" de operacionalização da política social, sinalizando uma alteração preocupante nos rumos da proteção social no país. Na medida em que este passa a condicionar o acesso às diversas garantias sociais, há o risco de reducionismo no escopo do SBPS. É nesse sentido que se observa a velocidade de sua incorporação em outras políticas, como as do desenvolvimento agrário. Recentemente, o cadastro foi incorporado à implementação do Programa Nacional de Reforma Agrária e do Programa Nacional de Crédito Fundiário. Em um contexto adverso, até mesmo a implantação do ensino integral nas escolas públicas de todo o país (Programa Mais Educação) pode ficar resumida aos cantões mais pauperizados cujos estabelecimentos reúnem maioria de alunos beneficiários do Bolsa Família. Alunos do ensino público, fora do critério de pobreza que rege o PBF e o Cadastro Único, ficariam, dessa forma, privados do acesso ao ensino integral de qualidade.

No contexto de forte restrição fiscal, o argumento da prioridade aos mais pobres tende a se fortalecer e, consequentemente, a agenda da pobreza pode assumir a centralidade em detrimento da perspectiva de cidadania social ampliada, ancorada em políticas sociais de cunho universalista. Cabe lembrar que os critérios que operacionalizam os programas focalizados são frequentemente muito restritos, deixando desprotegido amplo segmento da sociedade que depende de políticas universais e, portanto, favorecendo sua pauperização. Em outras palavras, trata-se de um cenário no qual a ausência do compromisso com acessos igualitários às garantias de proteção social não só compromete a reversão das graves desigualdades sociais, assim como tende a acentuá-las.

4.2 Definição da proteção socioassistencial e o aprimoramento da sua oferta

No que diz respeito à proteção socioassistencial, especificamente, os principais desafios estão na definição do conteúdo da atenção ofertada e sua efetiva disponibilização na rede de serviços.

O principal desafio, no que concerne ao conteúdo da proteção socioassistencial, é a qualificação dos serviços, ou seja, a definição da especificidade da atenção. Para tanto, são fundamentais as definições quanto ao escopo e à metodologia

58. Conforme indica o Relatório de Gestão da SENARC/MDS (Brasil, 2013l, p. 89), "a fim de garantir que a expansão da educação integral continuasse majoritária em escolas com maior concentração de beneficiários do Programa Bolsa Família, foi definida uma lista com 30 mil escolas passíveis de participar pela primeira vez do PME, sendo que, destas, mais de 20 mil (60%) eram 'maioria PBF'."

do *trabalho social com famílias*, abordadas na subseção 3.2.2. Como já discutido anteriormente, o trabalho social com famílias é uma novidade do Suas que se contrapõe à forma tradicional de atuação da assistência social no país. Assim, as definições nesse campo são fundamentais para determinar a especificidade da proteção socioassistencial, delimitando seu terreno no campo da política social *vis-à-vis* outras áreas.

Além disso, o caráter assumido pelo trabalho social com famílias tem influência direta sobre o caráter do modelo de proteção social, podendo favorecer um sentido mais conservador ou reafirmar o modelo de proteção baseado na ideia de garantia de direitos e cidadania social. Isto porque as definições que cercam o trabalho social envolvem a responsabilização das famílias e a atuação sobre dimensões relacionais e comportamentais. As referências postas sinalizam o risco da proteção socioassistencial menos comprometida com a garantia de direitos e mais próxima de modelos conservadores que superdimensionam aspectos subjetivos e frequentemente caem na culpabilização das famílias por sua situação social.

Para além dos desafios na definição da proteção socioassistencial, há também o desafio de garantir o acesso a todos que dela necessitem. As questões envolvidas se referem principalmente à construção de uma efetiva rede de atendimento. Nesse sentido, o desafio talvez mais expressivo para a ampliação da oferta está no campo da *articulação federativa*. O amadurecimento das ofertas socioassistenciais, seja no que diz respeito ao seu alcance, seja no que tange à qualidade, depende do comprometimento dos entes federados e do consequente arranjo de responsabilidades firmado entre eles.

Nesse sentido, a pactuação de metas e prioridades com estados e municípios é estratégica. Por meio delas, se estabelece um compromisso com o aperfeiçoamento da atenção socioassistencial. A NOB Suas 2012 elegeu o Pacto de Aprimoramento da Gestão como o instrumento pelo qual os entes estabelecem e pactuam prioridades e metas para aperfeiçoamento do sistema.[59] Não se trata, contudo, de um instrumento novo, visto que, desde a criação do Suas, os pactos de aprimoramento da gestão têm sido o mecanismo para adesão dos estados ao novo sistema.[60] No entanto, este instrumento foi estendido à gestão municipal

59. A temporalidade do pacto é de quatro anos, visando aproximar a pactuação de prioridades do processo de planejamento. Assim, a definição das metas guarda correspondência com o PPA, coincidindo com o último ano de vigência do PPA de cada ente federativo. Segundo a NOB 2012, a periodicidade de elaboração do pacto é quadrienal, com revisão anual das metas e prioridades estabelecidas.

60. Conforme estabelecido na NOB Suas 2005. A Resolução nº 5, de 15 de setembro de 2006 e a Portaria nº 350 MDS/GM, de 3 de outubro de 2007, disciplinavam os termos de elaboração e operacionalização do Pacto de Aprimoramento da Gestão Estadual e do Distrito Federal, inclusive apontando as prioridades nacionais que deveriam integrá-lo, bem como as implicações em casos de descumprimento dos compromissos pactuados. Em 2007, foi assinado o primeiro pacto entre os 26 estados, o Distrito Federal e o MDS. Atualmente, para a gestão estadual, vigem as prioridades pactuadas em 2010 e revisadas em 2013 (Brasil, 2013q). Esta revisão estendeu a vigência do pacto até 2015, quando uma nova pactuação na CIT deverá ocorrer, fixando novas metas para o quadriênio 2016-2019.

por meio da última NOB em 2012. Consequentemente, em 2013, houve a primeira pactuação de metas de aprimoramento do Suas para os municípios.[61]

Quanto ao conteúdo das prioridades, tanto na pactuação com estados quanto com os municípios, destaca-se a presença de metas referentes à ampliação da cobertura de serviços, como foi mostrado nas subseções 3.2 e 3.3. Busca-se ampliar a presença da oferta socioassistencial, seja na proteção básica, seja na especial, atentando para o porte dos municípios. Para alguns serviços, a cobertura nos municípios de menor porte depende da estruturação de uma oferta regionalizada, por isso, entre as metas está o desafio de desenho da regionalização, como foi discutido especificamente no caso do Serviço de Acolhimento de Crianças e Adolescentes. Além disso, as metas presentes no pacto dizem respeito também à capacitação de recursos humanos e ao cofinanciamento dos serviços, essenciais tanto para a expansão da cobertura quanto para a qualidade do atendimento. Essa agenda aponta a centralidade do pacto de aprimoramento e, consequentemente, da articulação federativa, para a organicidade dos serviços e a ampliação das garantias das ofertas assistenciais nos territórios.

Não obstante o reconhecimento de desiguais capacidades institucionais, financeiras e técnicas por parte dos entes federados, os pactos buscam avançar em direção a prioridades comuns que possam mobilizar esforços em prol do aprimoramento da oferta. Como se sabe, o Suas se ergue sobre um modelo descentralizado de gestão compartilhada entre os três entes federados, assentado na pactuação de estratégias, na divisão de responsabilidades, no cofinanciamento e na cooperação técnica. Dado o contexto de autonomia dos entes federados, a alta desigualdade regional e social, com a presença de capacidades muito díspares entre as esferas subnacionais, e ainda a acirrada competição regional, a cooperação intergovernamental tem sido um desafio para a gestão de políticas públicas que não escapa à assistência social.

Como salientado anteriormente, o caminho da pactuação não é novo no Suas. A julgar pelo resultado das tentativas anteriores envolvendo as gestões federal e estaduais, as pactuações enfrentam questões complexas para sua efetivação. Conforme analisado em detalhes na edição anterior deste periódico, avaliações utilizando os dados do Censo Suas sugerem dificuldades em avançar no cumprimento das responsabilidades estaduais na gestão do sistema.[62] Elas residem no apoio técnico insuficiente aos governos municipais, que se soma ao escasso apoio financeiro. Segundo dados do Censo Suas 2012, 41% dos municípios afirmaram não receber recursos de cofinanciamento estadual para custeio das ações e serviços socioassistenciais.

61. As metas foram fixadas pela CIT na Resolução nº 18, de 15 de julho de 2013 (Brasil, 2013g) e valem para o quadriênio 2014-2017. Essa primeira pactuação municipal foi comentada na edição anterior deste periódico.

62. Ainda não é possível avaliar o resultado das pactuações com municípios, tendo em vista que o primeiro pacto para esta instância foi celebrado em 2013.

Os dados do censo também sugerem que muitos estados ainda não construíram uma proposta de regionalização dos serviços de proteção social especial para enfrentar os desafios de cobertura no seu território.

Desse modo, fica evidente como a questão do pacto federativo é central à consolidação do Suas. O desempenho das pactuações preliminares com estados sugere quão difícil é efetivar a cooperação federativa na gestão do sistema. O fraco alcance de metas relacionadas a cofinanciamento, apoio técnico aos municípios e regionalização da oferta expõe a necessidade de aperfeiçoar a relação federativa. Em um contexto de autonomia dos entes federados, a cooperação intergovernamental é um elemento central para a gestão de políticas públicas nacionais organizadas em um sistema único. É efetivamente a partir dessa cooperação que se poderá avançar na estruturação da rede de serviços no sentido de concretizar a função protetiva prevista nos direitos socioassistenciais.

REFERÊNCIAS

ASSIS, S. G.; FARIAS, L. O. P. (Orgs.). **Levantamento nacional das crianças e adolescentes em serviço de acolhimento**. São Paulo: Hucitec Editora, 2013. Disponível em: <http://goo.gl/Cfuj34>.

BENEFÍCIOS do Bolsa Família têm reajuste de 10%. **MDS**, Brasília, 2 maio 2014. Disponível em: <http://goo.gl/CEc69H>. Acesso em: 6 nov. 2014.

BRASIL. Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal. **Diário Oficial da União**, Brasília, jul. 1984.

_____. Lei nº 8.069, de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, jul. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm>.

_____. Lei nº 11.180, de 23 de setembro de 2005. Institui o Projeto Escola de Fábrica, autoriza a concessão de bolsas de permanência a estudantes beneficiários do Programa Universidade para Todos – Prouni, institui o Programa de Educação Tutorial – PET, altera a Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, e a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, set. 2005.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Comissão Intergestores Tripartite. **Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – Suas**. Brasília: MDS, 2009a.

_____. _____. Conselho Nacional de Assistência Social/Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Resolução conjunta nº 1, de 2 de junho de 2009.

Aprova o documento Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes. **Diário Oficial da União**, jun. 2009b.

_____. _____. Resolução nº 109, de 25 de novembro de 2009. Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. **Diário Oficial da União**, Brasília, nov. 2009c. Disponível em: <http://goo.gl/eQdlhr>.

_____. Lei nº 12.470, de 31 de agosto de 2011. 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 à família de baixa renda. **Diário Oficial da União**, Brasília, ago. 2011. Disponível em: <http://goo.gl/IsLr6J>.

_____. Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012. Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional. **Diário Oficial da União**, Brasília, jan. 2012a. Disponível em: <http://goo.gl/5BKvdG>.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria nº 251, de 12 de dezembro de 2012. Regulamenta a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família, revoga a portaria GM/MDS nº 321, de 29 de setembro de 2008, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, dez. 2012b.

_____. _____. Secretaria Nacional de Assistência Social. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Censo Suas 2012**: Cras, Creas, Centros POP, gestão municipal, gestão estadual, conselhos municipais, conselho estadual e unidades de acolhimento. Brasília: MDS/SNAS/Sagi, 2012c. Disponível em: <http://goo.gl/bWPjrR>.

_____. _____. Secretaria Nacional de Assistência Social. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Censo Suas 2013**: Cras, Creas, Centros POP, gestão municipal, gestão estadual, conselho municipal, conselho estadual e unidades de acolhimento. Brasília: MDS/SNAS/Sagi, 2013a.

_____. Presidência da República. Secretaria de Direitos Humanos. Levantamento anual dos/as adolescentes em conflito com a lei: 2012. Brasília: SDH, 2013b.

_____. _____. **Viver sem limite**: Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência. Brasília: SDH/SNPD, 2013c. Disponível em: <http://goo.gl/E71A3v>.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 01, de 21 de fevereiro de 2013. Dispõe sobre o reordenamento do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV, no âmbito do Sistema Único da Assistência Social – Suas, pactua os critérios de partilha do cofinanciamento federal, metas de atendimento do

público prioritário. **Diário Oficial da União**, Brasília, fev. 2013d. Disponível em: <http://goo.gl/CfLAuR>.

_____. _____. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 13, de 13 de junho de 2013. Aprova os critérios de partilha de recursos para a construção de Centro de Referência da Assistência Social – Cras e Centro de Referência Especializado da Assistência Social – Creas. **Diário Oficial da União**, Brasília: MDS, jun. 2013e. Disponível em: <http://goo.gl/Vts7Zw>.

_____. _____. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 14, de 11 de junho de 2013. Dispõe sobre a expansão qualificada do exercício de 2013 do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos – Paefi ofertado no âmbito do Centro de Referência Especializado de Assistência Social – Creas. **Diário Oficial da União**, Brasília, jun. 2013f. Disponível em: <http://goo.gl/xMLP8t>.

_____. _____. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 18, de 15 de julho de 2013. Dispõe acerca das prioridades e metas específicas para a gestão municipal do Sistema Único de Assistência Social – Suas, para o quadriênio 2014-2017, pactuadas pela Comissão Intergestores Tripartite – CIT. **Diário Oficial da União**, Brasília, jul. 2013g. Disponível em: <http://goo.gl/ooLbpj>.

_____. _____. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 23, de 26 de setembro de 2013. Aprova critérios de elegibilidade e partilha dos recursos do cofinanciamento federal para expansão qualificada e do reordenamento de Serviços de Acolhimento para crianças, adolescentes e jovens de até 21 anos, no âmbito dos municípios e Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, set. 2013h. Disponível em: <http://goo.gl/SazG6M>.

_____. _____. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 31, de 31 de outubro de 2013. Aprova princípios e diretrizes da regionalização no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – Suas, parâmetros para a oferta regionalizada do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos – Paefi, e do Serviço de Acolhimento para Crianças, Adolescentes e Jovens de até 21 anos, e critérios de elegibilidade e partilha dos recursos do cofinanciamento federal para expansão qualificada desses serviços. **Diário Oficial da União**, Brasília, nov. 2013i. Disponível em: <http://goo.gl/G3P1bV>.

_____. _____. Departamento da Rede Socioassistencial Privada do Sistema Único de Assistência Social/Comissão Intergestores Tripartite. Resolução nº 17, de outubro de 2013. Dispõe sobre princípios e diretrizes da regionalização no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – Suas, entre outras coisas. **Diário Oficial da União**, Brasília, nov. 2013j.

_____. Secretaria de Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase)**. Brasília: SDH/PR, 2013k.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Relatório de Gestão 2013**. Brasília: MDS, 2013l. Disponível em: <http://goo.gl/wr4gDN>.

_____. _____. **Instrução operacional conjunta no 19 SENARC-SNAS**. Brasília: MDS, 2013m. Disponível em: <http://goo.gl/p60XJE>.

_____. Resolução nº 160, de 18 de novembro de 2013. Aprova o Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2013n.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Caderno de orientações técnicas BPC trabalho**. Brasília: MDS, maio 2013o. Disponível em: <http://goo.gl/EYSjGp>.

_____. _____. **Revista Fonseas**, Brasília, n. 2, 2013p. Disponível em: <http://goo.gl/6l2zah>.

_____. _____. Resolução nº 32, de 31 de outubro de 2013. Dispõe sobre o Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados e do Distrito Federal no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – Suas, estabelece a revisão das prioridades e metas específicas para a gestão estadual e do Distrito Federal e os compromissos do governo federal, estabelecidos na Resolução nº 17, de 18 de novembro de 2010, da Comissão Intergestores Tripartite – CIT, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2013q.

_____. Decreto nº 8.232, de 30 de abril de 2014. Altera os valores pagos aos beneficiários do Programa Bolsa Família. **Diário Oficial da União**, Brasília, abr. 2014a.

_____. Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome. Plano Brasil Sem Miséria. **Caderno de resultados**: 3 anos. Brasília: jun. 2014b. Disponível em: <http://goo.gl/va9Xq0>.

_____. _____. **Censo Suas 2013**. Brasília: MDS/SNAS, 2014c. Disponível em: <http://goo.gl/Wr0Q7M>.

_____. Secretaria Nacional de Assistência Social. Sistema Único de Assistência Social. **Vigilância Socioassistencial**. *In:* ENCONTRO NACIONAL DE MONITORAMENTO E VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL, 8., 2014. Brasília: MDS, 31 jul. 2014d. (Mesas 2 a 8). Disponível em: <http://goo.gl/1W4YHt>.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Plano Brasil Sem Miséria**. O fim da miséria é só um começo. Brasília: MDS, [s.d.].

CADASTRO Único garante acesso a programas sociais do governo federal. **MDS**, 23 set. 2013. Disponível em: <http://goo.gl/EK1Hin>.

CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público. **Relatório da Resolução no 71/2011**: um olhar mais atento aos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes no país. Brasília: CNMP, 2013. Disponível em: <http://goo.gl/QiL6bb>.

COLIN, D.; JACCOUD, L. Assistência social e construção do Suas: balanço e perspectivas: o percurso da assistência social como política de direitos e a trajetória necessária. *In*: COLIN, D. *et al.* (Orgs.). **20 anos da lei orgânica de assistência social**. Brasília: MDS, 2013.

COLIN, D.; PEREIRA, J. M. F. Gestão integrada de serviços, benefícios e transferência de renda: alguns apontamentos sobre a experiência brasileira. *In*: COLIN, D. *et al.* (Orgs.). **20 anos da lei orgânica de assistência social**. Brasília: MDS, 2013.

CONANDA – CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. Resolução nº 119, de 11 de dezembro de 2006. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo e dá outras providências. Brasília: Conanda, 2006. Disponível em: <http://goo.gl/ln6RGG>.

ESTEVÃO, R. F. A redução da maioridade penal é medida recomendável para a diminuição da violência? **BDJur**, 2007. Disponível em: <http://goo.gl/AZBqQi>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2013**. Brasília: IBGE, 2013.

JACCOUD, L. Igualdade e equidade na agenda da proteção social. *In*: FONSECA, A.; FAGNANI, E. **Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013a.

_____. Programa Bolsa Família: proteção social e combate à pobreza no Brasil. Brasília, **Revista do Serviço Público**, v. 64, n. 3, p. 291-307, jul./set. 2013b. Disponível em: <http://goo.gl/KtH5Os>.

MDS divulga resultados atualizados do Brasil Sem Miséria. **Plano Brasil Sem Miséria**, 21 fev. 2014. Disponível em: <http://goo.gl/H7hOxd>. Acesso: 30 jan. 2015.

MESQUITA, A. C.; JACCOUD, L.; SANTOS, M. P. Perspectivas para o Sistema de Garantia de Renda no Brasil. *In*: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Perspectivas da política social no Brasil**. p. 345-418. Brasília: Ipea, 2010. Disponível em: <http://goo.gl/Lr4Q9e>.

MIRANDA, R. **Liberdade assistida**: breves considerações. [S.l.: s.d.]. Disponível em: <http://goo.gl/YC4jBJ>.

OSÓRIO, 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). Disponível em: <http://goo.gl/klQLW2>.

_____. **Perfil da pobreza no Brasil e sua evolução no período 2004-2009**. Brasília: Ipea, 2011. (Texto para Discussão, n. 1647).

SILVA, E. R. A. (Coord.) **O direito à convivência familiar e comunitária**: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil. Brasília: Ipea, 2004. Disponível em: <http://goo.gl/WpLxpI>.

_____. **Projetos políticos e arranjos participativos nacionais**: os significados e os desdobramentos nos conselhos nacionais. 2013. Tese (Doutorado) – Universidade de Campinas, Campinas, 2013.

SILVA, E. R. A.; AQUINO, L. M. C. **Desigualdade social, violência e jovens no Brasil**. Brasília: Andi, 2004.

SILVA, E. R. A.; GUERESI, S. **Adolescentes em conflito com a lei**: situação do atendimento institucional no Brasil. Brasília: Ipea, ago. 2003. Disponível em: <http://goo.gl/oSLXup>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007. Regulamenta o benefício de prestação continuada da assistência social devido à pessoa com deficiência e ao idoso de que trata a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, acresce parágrafo ao Artigo 162 do Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, set. 2007a. Disponível em: <http://goo.gl/Sg4MpY>.

_____. Decreto nº 6.564, de 12 de setembro de 2008. Altera o Regulamento do Benefício de Prestação Continuada, aprovado pelo Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, set. 2008. Disponível em: <http://goo.gl/PdBDKR>.

_____. Lei nº 12.435, de 6 de junho de 2011. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. **Diário Oficial da União**, Brasília, jun. 2011. Disponível em: <http://goo.gl/KAUPNu>.

JANNUZZI, P.; QUIROGA, J. (Orgs.). Síntese das pesquisas de avaliação de programas sociais do MDS: versão atualizada e revisada – 2011-2014. Brasília, **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, n. 16, 2014. Disponível em: <http://goo.gl/xhnLlS>.

SILVA, E. R. A.; AQUINO, L. M. C. Os abrigos para crianças e adolescentes e o direito à convivência familiar e comunitária. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise, Brasília, n. 11, 2005. Disponível em: <http://goo.gl/WTsSSb>.

SOUZA, P. H. G. F.; OSORIO, R. G. O perfil da pobreza no Brasil e suas mudanças entre 2003 e 2011. *In*: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Orgs.). **Programa Bolsa Família**: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013. Disponível em: <http://goo.gl/eGNtZr>.

CAPÍTULO 3

SAÚDE

1 APRESENTAÇÃO

Como nos processos eleitorais anteriores, em 2014 a saúde, ainda que de forma marginal, fez parte da agenda dos debates, e a garantia de acesso oportuno, equitativo e com qualidade aos serviços de saúde foi apresentada como uma das principais demandas da população. Esse desafio tem norteado as análises da área de saúde do Ipea e tem sido o foco do acompanhamento das políticas federais de saúde nos últimos anos. Nesta edição, não será diferente.

Seguindo a estrutura proposta para este capítulo, a seção 2 repercute o relatório nacional de acompanhamento do cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e mostra que, apesar das melhoras sensíveis ocorridas desde a criação do Sistema Único de Saúde (SUS), muito ainda precisa ser feito para se atingir níveis aceitáveis de mortalidade infantil e materna e reduzir as disparidades regionais e entre grupos populacionais existentes. Também será necessário lidar com questões específicas, como a ilegalidade do aborto e a epidemia de cesarianas, que colocam em risco a saúde de gestantes e crianças, e o aumento na mortalidade por câncer de mama.

Algumas das iniciativas adotadas ao longo do ano de 2013 e parte do ano de 2014 para expansão da cobertura e melhoria da qualidade dos serviços prestados pelo SUS são apresentadas na seção 3.

O governo federal tem insistido na adoção da estratégia Saúde da Família (eSF) como forma principal de organização do cuidado, e a subseção que trata da atenção básica, além de descrever algumas iniciativas que visam melhorar o acesso e a qualidade dos serviços prestados nesse nível de atenção, traz uma reflexão a respeito da efetividade da eSF. De um lado, os dados evidenciam que a cobertura populacional por essa estratégia, se alcança níveis elevados nos municípios de menor porte, permanece como desafio naqueles com população superior a 100 mil habitantes, sugerindo a necessidade de reflexão sobre a adequação da generalização dessa estratégia para a oferta de atenção no contexto de diversidade em que opera o SUS. De outra perspectiva, a seção realiza uma reflexão sobre o indicador utilizado para avaliar a efetividade da atenção básica no âmbito do SUS – internações por condições sensíveis à atenção básica (ICSAB) – indicando como o mesmo pode estar sujeito à influência de outras variáveis, relacionadas aos determinantes da saúde e ao acesso a saneamento básico, renda, oferta de serviços de média e alta complexidade em saúde e presença maior ou menor da Saúde Suplementar.

Na subseção que trata da atenção de média e alta complexidade procura-se evidenciar que a ampliação do acesso por meio do aumento da oferta de equipamentos públicos, inclusive para atendimentos realizados fora de estabelecimentos hospitalares, persiste como o grande desafio. Contudo, é dado destaque à tentativa de reorganização dos serviços hospitalares, objeto central da Política Nacional de Atenção Hospitalar (PNHOSP), e às novas regras de contratualização e remuneração dos hospitais sem fins lucrativos. A sustentabilidade dos hospitais filantrópicos, principais responsáveis pela oferta de leitos não estatais ao SUS e que não obstante vem sendo alvo de sucessivos programas de fortalecimento nos últimos anos, mantém-se como permanente desafio.

Mudanças no perfil epidemiológico da população são apresentadas em seguida para mostrar os desafios impostos pela convivência de doenças crônicas, doenças transmissíveis e altas taxas de morbimortalidade por causas externas.

Na área da Saúde Suplementar é dado destaque a questões relacionadas à qualidade da atenção ofertada, aos problemas de acesso e à abertura do setor à entrada de capital externo. As questões levantadas tornam evidente a necessidade de aperfeiçoamento da regulação sobre a área.

Em relação à gestão, a discussão sobre redes de atenção e regionalização, como condições para a organização do SUS, é trazida novamente nesta edição, apresentando os avanços e obstáculos de implementação e as dificuldades de coordenação do sistema. As questões normativas relacionadas ao financiamento e tentativas de ampliá-lo são apresentadas em seguida, ao passo que a análise da execução orçamentária foca em um antigo problema do sistema de saúde: a limitada participação do investimento no total de recursos federais destinados a ações e serviços públicos de saúde.

O objetivo das análises realizadas nessas seções é indicar os principais problemas para, na seção final, apontar os grandes desafios para o novo governo.

2 FATOS RELEVANTES: AVANÇOS E ALGUNS DESAFIOS APONTADOS PELO RELATÓRIO ODM

Em 2000, aproximadamente 190 nações firmaram diversos compromissos, denominados Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), com metas a serem atingidas até 2015 em áreas críticas do desenvolvimento humano. Na área de saúde foram definidas metas de redução da mortalidade na infância, de melhorias da saúde materna e de combate ao HIV/AIDS, à malária e outras doenças. O *Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio* de 2014 (MP e Ipea, 2014) mostra avanços no cumprimento dos objetivos definidos para a área de saúde, mas também aponta desafios que ainda precisam ser enfrentados para que se continue avançando. Nesta seção, destacam-se a alta mortalidade de

crianças indígenas por causas evitáveis, o elevado número de partos cesáreos que trazem riscos desnecessários para a mãe e para a criança e o aumento da mortalidade por câncer de mama.

2.1 A mortalidade de crianças indígenas por causas evitáveis

A mortalidade na infância, óbitos de crianças com até cinco anos de idade, reduziu-se no Brasil de quase 54 óbitos por mil nascidos vivos em 1990 para menos de 18 óbitos por mil nascidos vivos em 2011. Mais de 85% dos óbitos nessa faixa etária ocorrem no primeiro ano de vida e o indicador utilizado – a taxa de mortalidade infantil (TMI) – também mostra expressiva queda no período: de aproximadamente 47 óbitos por mil nascidos vivos em 1990 para pouco mais de quinze óbitos por mil nascidos vivos em 2011. De acordo com estas estimativas,[1] o Brasil já superou as metas a serem atingidas até 2015. Contudo, o nível de mortalidade ainda é muito elevado e existem disparidades significativas entre regiões e grupos populacionais.

As disparidades existentes entre grupos populacionais podem ser ilustradas pelas precárias condições de saúde das crianças indígenas. Em 2009, enquanto a TMI geral foi estimada em menos de dezesseis óbitos por mil nascidos vivos, a TMI indígena era de quase 42 óbitos por mil nascidos vivos (Brasil, 2011). E as causas mais facilmente evitáveis ainda são responsáveis por uma grande proporção da mortalidade infantil indígena.

Em 2011, as afecções perinatais, relacionadas ao período que se estende das 22 semanas completas de gravidez até sete dias completos após o nascimento, respondiam por 59% do total de óbitos em menores de um ano no Brasil. O segundo principal grupo de causas eram as malformações congênitas, com 20% do total de óbitos nessa faixa etária. Observa-se uma menor participação das doenças infecciosas (4,4%) e do aparelho respiratório (5,3%). Contudo, mais de 25% dos óbitos de menores de um ano de idade entre as crianças indígenas em 2011 foram devidos a infecções da criança – principalmente doenças do aparelho respiratório e algumas doenças infecciosas e parasitárias (MP e Ipea, 2014).

Segundo relatório do Conselho Indigenista Missionário (Cimi), morreram 693 crianças indígenas na faixa etária de 0 a 5 anos de idade entre os meses de janeiro e novembro de 2013. Em algumas populações a mortalidade não está sendo reduzida – entre as crianças Yanomami, os óbitos aumentaram de 79 casos em 2012 para 124 casos em 2013. Entre as principais causas estão: pneumonia, complicações do parto, diarreia e gastroenterite, morte fetal, morte sem assistência, insuficiência respiratória não classificada, agressão por meios não específicos, transtornos relacionados com gestação de curta duração e peso baixo ao nascer,

1. O Ministério da Saúde tem investido no aperfeiçoamento dos sistemas de informação. Em 2010, foi realizada pesquisa de busca ativa de óbitos e nascidos vivos em 129 municípios do Nordeste e Amazônia Legal que permitiu o cálculo de fatores de correção do sub-registro de óbitos e nascidos vivos posteriormente generalizados para todos os municípios brasileiros.

e outras septicemias – infecções generalizadas causadas por bactérias (Cimi, 2014). Outro fator que tem contribuído sobremaneira para a mortalidade das crianças indígenas é a desnutrição infantil. Mais de quatrocentas crianças indígenas morreram de desnutrição desde 2008 (Cimi, 2014). Um caso emblemático ocorreu em Mato Grosso do Sul, onde onze crianças morreram por desnutrição num intervalo de cinco meses, na aldeia Porto Lindo, a 30 km de Japorã.[2]

Os povos indígenas não estão se beneficiando do mesmo modo que os demais grupos populacionais dos avanços sociais verificados no país nas últimas décadas. Ser indígena no país implica maior chance de não completar o primeiro ano de vida, sofrer de desnutrição e anemia durante o período de crescimento, conviver com elevada carga de doenças infecciosas e parasitárias e estar exposto a rápido processo de transição nutricional, responsável pela emergência de agravos como obesidade, hipertensão arterial e diabetes *mellitus* (Coimbra Junior, 2014).

Em 2010, criou-se dentro da estrutura do MS a Secretaria Especial de Saúde Indígena para coordenar os esforços de formular políticas capazes de lidar com as necessidades específicas dos povos indígenas, em particular contribuir para a redução da mortalidade entre mulheres e crianças indígenas. As estratégias adotadas envolvem: a ampliação da assistência à saúde em áreas de difícil acesso, em parceria com o Ministério da Defesa e com a Fundação Nacional do Índio; melhoria da cobertura de saneamento básico; a definição de protocolos de atenção direcionados à mulher e à criança indígena, incluindo práticas tradicionais de cuidado; a intensificação das estratégias de vigilância nutricional; o aumento das coberturas vacinais; entre outras.

A inclusão de práticas tradicionais de cuidado nos protocolos de atenção à saúde pode ser um pequeno passo no reconhecimento das diferentes necessidades dos povos indígenas, uma vez que, como regra, a organização dos serviços de saúde tem como pilar o conhecimento baseado na biomedicina e em modelos específicos de organização administrativa, que impossibilitam o diálogo intercultural e o reconhecimento de que as necessidades culturais são diferenciadas.

2.2 Desafios na área de saúde da mulher

As metas definidas nos ODM para a saúde materna são, até 2015, reduzir a mortalidade materna em 75% do valor observado em 1990 e universalizar o acesso à saúde sexual e reprodutiva. O país dificilmente atingirá a meta de reduzir em 75%, de 1990 para 2015, o número de óbitos maternos por cada 100 mil nascidos vivos, o que equivaleria alcançar 35 óbitos maternos por 100 mil nascidos vivos, visto que entre 1990 e 2011 o indicador diminuiu de 141 para 64. Por outro lado, houve avanços no acesso à atenção qualificada ao parto – em 2011, 99% dos partos foram realizados

2. Ver Mazzini (2014).

em estabelecimentos de saúde e aproximadamente 90% das gestantes fizeram quatro ou mais consultas pré-natais. Todavia, resta ainda a questão da qualidade da atenção que está sendo prestada. O Brasil também estipulou para si reverter a tendência de crescimento da mortalidade por câncer de mama e de colo de útero. A meta foi atingida em relação ao câncer de colo de útero, mas a mortalidade por câncer de mama tem aumentado.[3]

2.2.1 Alta mortalidade materna e epidemia de cesarianas

Um dos desafios a serem enfrentados para melhorar a saúde materna é o elevado número de cesarianas. Entre fevereiro de 2011 e outubro de 2012, a pesquisa *Nascer no Brasil: inquérito nacional sobre parto e nascimento*,[4] coordenada pela Fundação Oswaldo Cruz, entrevistou 23.894 mulheres em maternidades do País. A maioria dos nascimentos – 52% – ocorreu por meio de cirurgia cesariana; na rede privada o percentual é ainda maior, 88%. Esses dados colocam o Brasil na liderança mundial de partos deste tipo – a média mundial é de 18% e a Organização Mundial de Saúde (OMS) recomenda que esse percentual não ultrapasse 15%.

As razões para tamanha epidemia de cesarianas no Brasil são muitas e envolvem os métodos de pagamento, a formação dos profissionais de saúde, a conveniência do agendamento dos partos para o momento em que os profissionais especializados estejam disponíveis no sistema público (agendamento prévio em localidades que não tenham profissionais qualificados ou para horários específicos de plantões)[5] e as preferências das gestantes motivadas por medo da dor, crença de que o parto cesáreo é mais seguro etc. Do lado dos provedores, um incentivo claro é dado pela maior lucratividade da cesariana em relação ao parto normal (maior remuneração da cesariana e otimização dos recursos do hospital com o agendamento dos partos). Adicionalmente, os médicos parecem receber melhor treinamento na realização de cesáreas do que na realização do parto vaginal. Um estudo realizado em maternidade pública do município do Rio de Janeiro afirma que os médicos residentes da maternidade não reportam dificuldades em realizar uma cesariana, mas que, embora considerem importante o aprendizado das manobras obstétricas, uma parcela não se sente segura para realizá-las (Dias e Deslandes, 2004). Quanto às preferências das gestantes, segundo a pesquisa Nascer no Brasil, quase 70% delas queriam parto normal logo que engravidaram e, entre as que optaram por cesariana desde o início da gravidez, uma grande parcela reportou o medo de passar por um parto doloroso como principal razão para a escolha. O certo é que

3. O crescimento verificado pode estar associado ao menos em parte aos esforços recentes para melhorar o registro das mortes por esta doença, habitualmente notificadas como resultado de outras causas (MP e Ipea, 2014).

4. Os resultados da pesquisa estão disponíveis em: <http://www6.ensp.fiocruz.br/nascerbrasil/> e em vários artigos publicados em um suplemento do volume 30 da revista Cadernos de Saúde Pública.

5. Ver, por exemplo, Freitas, Sakae e Jacomino (2008).

em vários casos ao longo da gravidez sem razões clínicas mudou-se a decisão em relação ao tipo de parto.

O parto por cesárea é um método importante para salvar a vida de mulheres e crianças. Mas, quando utilizado de forma inadequada ou desnecessariamente, aumentará os riscos tanto para a mulher como para a criança. Apesar de os médicos alegarem menores riscos, mulheres submetidas a cesáreas têm maior chance de morrer (3,5 vezes mais chance de morrer), maior chance de ter infecção puerperal (cinco vezes maior chance) e maior proporção de prematuros (entre 2000 e 2011, a proporção de prematuros se elevou, mais nas cesáreas – 7,8% – que nos partos normais – 6,4%, em 2010) (Brasil, 2012). Riscos mais elevados no parto por cesárea parecem em total contradição com a disseminação da ideia de que este tipo de parto é mais seguro, e sugerem que os médicos/provedores preocupam-se mais com os riscos e a conveniência para si próprios do que para suas pacientes.

A pesquisa Nascer no Brasil também aponta que aproximadamente 30% das mulheres entrevistadas não desejaram a gravidez – as mulheres com gravidez indesejada apresentam menor cobertura pré-natal, início tardio e menor número de consultas pré-natal. O que nos remete à necessidade de melhores serviços de planejamento reprodutivo e traz também para o debate a questão do aborto.

De acordo com uma pesquisa realizada com 2.002 mulheres, a interrupção da gravidez ocorre frequentemente, e mais de uma em cada cinco mulheres já fez aborto antes de completar 40 anos de idade (Diniz e Medeiros, 2010). O aborto continua a ser criminalizado no Brasil, sendo permitido pela lei somente quando a gravidez envolve violência sexual, risco de vida materna e fetos anencéfalos. Como consequência das restrições legais, várias mulheres recorrem a abortos inseguros e as condições inadequadas em que esses abortos ocorrem são responsáveis por problemas de saúde da mulher, levando inclusive a óbito.

Em maio de 2014, o MS publicou uma portaria (Portaria nº 415/2014) incluindo na tabela SUS os procedimentos de interrupção da gestação previstos na legislação. A inclusão do aborto permitido por lei nos procedimentos do SUS sofreu forte resistência, especialmente por parte da bancada evangélica no Congresso, e o governo revogou a Portaria nº 415/2014 por meio da Portaria nº 437/2014.[6]

2.2.2 Aumento da mortalidade por câncer de mama

O câncer de colo de útero e o câncer de mama estão entre as principais causas de óbitos por neoplasias de mulheres na faixa etária de 30 a 69 anos de idade. O Brasil estipulou para si, entre os ODM, a meta de reverter a tendência de crescimento da mortalidade por esses dois tipos de neoplasias. Diferentemente da mortalidade

6. Esse assunto também é tratado no capítulo 9 desta edição.

por câncer de colo de útero, que tem se mantido estável – apresentando taxas não superiores a nove casos por 100 mil mulheres com idade entre 30 e 69 anos –, a taxa de mortalidade por câncer de mama tem crescido e em 2011 chegou a quase 21 óbitos por 100 mil mulheres de 30 a 69 anos de idade. Mais de duas décadas atrás, a taxa de mortalidade era estimada em 17,4 óbitos por 100 mil mulheres (MP e Ipea, 2014).[7]

Em março de 2014, o MS publicou a Portaria nº 1.220, regulamentando a aplicação da Lei nº 12.732/2012, que trata do prazo para início do tratamento de pacientes com neoplasias malignas no SUS. A portaria estabelece que o prazo máximo de 60 dias para início do tratamento começa a contar a partir da assinatura do laudo patológico. Contrariamente à Lei nº 12.732/2012, uma portaria anterior[8] estabelecia o registro do diagnóstico no prontuário do paciente como início da contagem do prazo de sessenta dias – o registro pode levar até meses para ocorrer de acordo com grupos de defesa dos direitos dos pacientes oncológicos.

A publicação da nova portaria foi celebrada como um passo positivo para assegurar o tratamento oportuno dos pacientes oncológicos. Contudo, uma medida controversa foi tomada quanto ao câncer de mama. O MS publicou a Portaria nº 1.253, de 12 de novembro de 2013, restringindo o uso de mamografia bilateral para rastreamento do câncer de mama para mulheres de 50 a 69 anos de idade. Como esta norma contraria o disposto na Lei nº 11.664, de 29 de abril de 2008, que determina que o exame seja assegurado pelo SUS a todas as mulheres a partir dos 40 anos de idade, ela está sendo contestada pela bancada feminina no Congresso e por sociedades médicas. A Sociedade Brasileira de Mastologia, por exemplo, defende que o rastreamento por meio da mamografia deve começar aos 40 anos de idade.

Não existe consenso a respeito da eficácia da mamografia na redução da mortalidade devido ao câncer de mama. Resultados de um experimento realizado na Suécia sugerem que a mamografia reduz significativamente a mortalidade de mulheres com 40 anos ou mais de idade (Tabár *et al.,* 2011) e contrastam com os resultados de um experimento realizado no Canadá, onde o exame falhou em reduzir óbitos por câncer de mama em mulheres com até 59 anos de idade e ainda levou a tratamentos desnecessários[9] em algumas mulheres (Miller *et al.,* 2014).

Uma revisão de estudos que abordam a faixa etária alvo e a periodicidade do rastreio do câncer de mama através da mamografia concluiu que o rastreio regular por

7. O crescimento verificado pode estar associado ao menos em parte aos esforços recentes para melhorar o registro das mortes por esta doença, habitualmente notificadas como resultado de outras causas (MP e Ipea, 2014).

8. Portaria nº 876, de 16 de maio de 2013.

9. Tratamentos desnecessários são feitos quando ocorre o que se denomina de sobrediagnóstico: diagnóstico de alterações que nunca provocarão sintomas ou morte do paciente. No estudo realizado com mulheres canadenses, para cada 424 mulheres em que a mamografia foi usada para rastrear tumores, uma foi sobrediagnosticada. Preocupações com o sobrediagnóstico levaram a Sociedade Brasileira de Urologia a aumentar em cinco anos a idade mínima para avaliação precoce do câncer de próstata – 45 anos para homens com casos na família ou negros e 50 anos para os demais. Ver Sociedade... (2015).

mamografia em mulheres entre 50 e 69 anos reduz significativamente a mortalidade por câncer de mama, porém não sendo recomendado na faixa etária de 40 a 49 anos (Pereira *et al.*, 2014). Interessante notar que, apesar de defender a mamografia a partir dos 40 anos de idade, a Sociedade Brasileira de Mastologia concordou, em apresentação feita em audiência pública na Câmara dos Deputados no primeiro semestre de 2014, que a literatura existente não é conclusiva a respeito dos benefícios da mamografia nessa faixa etária e que sua adoção é controversa.[10]

Portanto, considerando-se as evidências disponíveis, a decisão do governo de restringir o uso da mamografia pode parecer razoável, mas afronta a legislação existente e requer um debate que considere o contexto nacional.

3 ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA E DOS PROGRAMAS

3.1 Atenção básica

As prioridades definidas pelo governo federal no âmbito da atenção básica (AB) em 2013 relacionaram-se ao enfrentamento de antigos problemas: financiamento, infraestrutura das Unidades Básicas de Saúde (UBS) e melhoria do acesso e da qualidade dos serviços, ainda que tenha sido mantida a execução de diversas outras ações.[11]

Esta subseção abordará as principais ações executadas pelo governo federal no âmbito da atenção básica (AB) em saúde e discutirá, por meio da análise de um indicador de efetividade da AB, se a estratégia federal em priorizar e incentivar a implantação de um modelo de atenção baseado na estratégia Saúde da Família (eSF) resultou em maior efetividade para o sistema de saúde. Assim, o texto está organizado em três partes: a primeira apresenta os avanços de cobertura na estratégia Saúde da Família, a segunda descreve algumas ações de melhoria de acesso e qualidade da atenção básica executadas em 2013, e, por fim, a terceira apresenta uma reflexão sobre a efetividade da eSF.

3.1.1 Cobertura pela estratégia Saúde da Família

O governo federal tem a estratégia Saúde da Família (eSF) como prioridade na organização da AB e reservou, em 2013, 65,12% dos recursos de transferência[12] para estados e municípios do bloco de atenção básica para incentivar a implantação dessa estratégia e de suas variantes,[13] assim como para as equipes complementares.[14]

10. Ver Francisco e Freitas Júnior (2014).

11. Expansão de equipes de Atenção Domiciliar, ações no campo do controle da obesidade, da desnutrição infantil, da informatização do sistema de cadastro dos usuários e dos prontuários eletrônicos, doações diretas do governo federal para testes rápidos de sífilis e HIV e de equipamentos para a qualificação do pré-natal, entre outros.

12. Informações disponíveis em: <http://189.28.128.178/sage/>. Acesso em: 7 nov. 2014.

13. Além das equipes tradicionais de estratégia Saúde da Família, o governo federal tem destinado recursos para implantação de variantes dessas equipes dentro da eSF, tais como: equipes de consultório na Rua, equipes de Saúde da Família Fluvial (eSFF) e equipes de Saúde da Família Ribeirinha (ESFR).

14. Equipes de agentes comunitários de saúde (ACS), Equipes dos núcleos de apoio à Saúde da Família (NASF) e equipes de atenção domiciliar.

Desde o início da implantação do Programa Saúde da Família (PSF) – renomeado para estratégia Saúde da Família no começo dos anos 2000 – no final dos anos 1990, um dos grandes desafios para o governo federal tem sido aumentar a cobertura da eSF nas cidades com mais de 100 mil habitantes e metrópoles (MS, 2005b, p. 20). Assim, foram realizados diversos esforços para expansão da estratégia, tais como o Programa de Expansão e Consolidação da Saúde da Família (PROESF)[15] e a regra de equivalência de equipes de atenção básica.[16] Contudo, pode-se observar que, apesar de o aumento de cobertura pela eSF nos grandes centros ter sido significativo nos últimos anos, ainda há uma grande diferença de cobertura entre estes municípios e os demais (ver tabela 1).

TABELA 1
Percentual de cobertura[1] por equipe de Saúde da Família nos anos de 2011-2014, segundo faixa populacional

Faixa	Número de municípios (2011)	Cobertura por ano (%)				Variação 2014/2011 (%)
		2011	2012	2013	2014	
Até 20 mil habitantes	3.919	88,55	88,66	89,67	90,73	2
Entre 20 mil e 50 mil habitantes	1.043	73,08	74,34	76,08	79,09	8
Entre 50 mil e 100 mil habitantes	325	57,68	58,99	61,73	65,97	14
Entre 100 mil e 1 milhão de habitantes	268	42,63	44,24	45,97	49,71	17
Acima de 1 milhão de habitantes	15	32,15	33,33	36,21	40,93	27

Fonte: DAB/SAS/Ministério da Saúde.
Elaboração dos autores.
Nota: [1] Para o cálculo das estimativas da cobertura da eSF, o MS considera que cada equipe acompanha 3.450 pessoas. O percentual de cobertura por eSF é a razão entre a população coberta estimada (número de equipes vezes 3.450) e a população total.

Assim, em 2013, o governo adotou novas medidas para melhoria do acesso na atenção básica priorizando a estratégia Saúde Família, sendo a mais divulgada a provisão de médicos para as áreas remotas e as periferias das grandes cidades com o lançamento do Programa Mais Médicos (PMM).[17]

15. O PROESF é um programa voltado à reorganização e ao fortalecimento da atenção básica à saúde, segundo os princípios da estratégia Saúde da Família (eSF). O seu grande desafio é a implantação e consolidação da eSF nos grandes centros urbanos (acima de 100 mil habitantes). Maiores detalhes do programa podem ser obtidos na edição nº 18 do periódico Brasil em Desenvolvimento.

16. Essa regra de equivalência de médicos e outros profissionais de modelos de equipe organizados de forma diferente da eSF, originalmente, visou a atender as recomendações de uma auditoria a respeito do cumprimento das transferências federais para os municípios. Essa questão foi abordada em maiores detalhes nas edições nºs 20 e 21 do periódico Brasil em Desenvolvimento.

17. O Programa Mais Médicos foi uma iniciativa lançada em 2013 pelo Ministério da Saúde como medida para ampliar a oferta de profissionais nas periferias das grandes cidades e em áreas remotas, bem como adequar a formação médica às necessidades do SUS. Para mais detalhes ver o nº 22 deste periódico.

Contudo, no mesmo ano, o governo federal adotou uma medida que parece reforçar a escassez de médicos que se tentou minimizar com o PMM. A Portaria nº 2.355, de 10 de outubro de 2013 alterou o quantitativo recomendado do número de habitantes por equipes de saúde da família (ESF), passando de 3.450 para 2 mil habitantes. De acordo com o governo, esta medida visa a ampliar o acesso à atenção básica por meio do aumento do número máximo de ESF que pode ser financiado com recursos federais em cada município. Novas equipes de saúde da família requererão mais médicos e mais recursos municipais direcionados para a atenção básica, o que colocará ainda mais pressão sobre recursos já limitados.

3.1.2 Melhoria do acesso e qualidade

O MS vem ampliando o repasse de recursos para os municípios com base em avaliações de desempenho, e adotando medidas para expandir a cobertura de outras modalidades de equipe que complementam o cuidado na atenção básica e de melhoria da infraestrutura das unidades básicas de saúde (UBS). Destacam-se a seguir algumas dessas medidas.

Programa de Melhoria de Acesso e Qualidade da Atenção Básica (PMAQ-AB)

O PMAQ-AB é uma política de incentivo federal que desde 2011 é utilizada para premiar aquelas equipes que ao longo de um período de avaliação tiveram desempenho melhor em relação a seus pares e a si mesmas. O principal objetivo é induzir a equipe a realizar ações que melhorem a qualidade da atenção. A avaliação é feita a partir da análise de um conjunto de indicadores. Embora a adesão ao PMAQ ocorra no nível das equipes, com a anuência do gestor municipal, os repasses dos recursos são feitos para os municípios. Isso implica dizer que os recursos do PMAQ podem não resultar no aumento de salários para os profissionais envolvidos com atenção básica, uma vez que a destinação dos recursos é decidida pelo prefeito.

Em 2013, o MS ampliou o PMAQ[18] possibilitando que, de forma voluntária, façam parte do programa outras equipes: Equipes de Atenção Básica "equivalentes"; Equipes de Saúde Bucal (ESB); equipes do NASF e as equipes dos Centros de Especialidades Odontológicas (CEOs).

Chama atenção a crescente participação do PMAQ dentro do orçamento da atenção básica. Dados da Sala de Apoio à Gestão Estratégica (SAGE)[19] mostram que os valores empenhados nos anos de 2011, 2012 e 2013 foram, respectivamente,

18. O PMAQ foi alterado pela portaria nº 535 de 3 de Abril de 2013. A inclusão dos Centros de Especialidades Odontológicas no PMAQ se deu por meio da portaria nº 261 de 21 de fevereiro de 2013.
19. Dados disponíveis em <http://189.28.128.178/sage/>. Acesso em: 2 out. 2014.

de R$ 54,7 milhões, R$ 874,8 milhões e R$ 1,3 bilhão. No ano de implantação, 2011, o baixo valor deveu-se ao fato de que, no início do programa, as equipes recebiam apenas 20% do valor correspondente ao repasse do financiamento de uma ESF. À medida que são avaliadas, os valores podem chegar a 100% do que é repassado a uma ESF. Em 2013, os repasses do PMAQ representaram o terceiro maior volume de recursos dentro do Piso da Atenção Básica (PAB)-variável. Dessa forma, o crescimento exponencial do programa foi devido, em parte, ao processo de implantação e, em parte, à expansão para outras modalidades de equipes. Infelizmente, ainda não estão disponíveis avaliações sobre como os recursos do PMAQ estão melhorando os indicadores de saúde dos municípios.

Ampliação da cobertura por outras modalidades de equipes

As ações de expansão de cobertura por modalidades de equipes que complementam a rede de atenção básica à saúde também foram um dos objetivos explicitados pelo relatório de gestão do MS, mas parece que o alcance das metas vem ficando aquém do esperado. Toma-se, por exemplo, as ações dos programas *Melhor em Casa* e *Crack é Possível Vencer*.

O programa *Melhor em Casa* tem por objetivo reorganizar o processo de trabalho das equipes que prestam atendimento domiciliar na atenção básica, nos ambulatórios e nos hospitais com vistas à humanização da atenção, redução das internações ou dos períodos de internação hospitalar. No âmbito da atenção básica, o programa é formado por duas modalidades de equipes: equipe multidisciplinar de atenção domiciliar (EMAD) e equipe multidisciplinar de apoio (EMAP). Segundo dados contidos em Brasil (2014a), as metas de EMAD e EMAP eram de, no período 2011-2014, respectivamente, 1.000 e 400 equipes. Somente no ano de 2013, tinha-se por objetivo alcançar 325 EMADs e 120 EMAPs, mas apenas 135 EMADs e 92 EMAPs foram implantadas. O total acumulado de equipes implantadas no período entre 2011 e 2013 foi de 294 EMADs e 151 EMAPs. Parece pouco provável que as metas definidas sejam alcançadas.

O programa *Crack é Possível Vencer* é uma iniciativa multissetorial do governo federal que visa prevenir o uso e promover a atenção integral do usuário de crack, bem como enfrentar o tráfico de drogas. Cabe ao Ministério da Saúde ações no cuidado em saúde, por meio do aumento da oferta de serviços de tratamento e atenção aos usuários e seus familiares. No caso das equipes de consultório na rua (ECR), principal ação do MS no programa, a meta até dezembro de 2013 era de 194 equipes e, até dezembro de 2014, de 308, posteriormente revista para 206. No final de 2013, existiam apenas 101 equipes em atividade com o financiamento federal.

Infraestrutura da atenção básica

No que diz respeito à infraestrutura da atenção básica, diversos estudos e pesquisas vêm apontando quão distante dos padrões recomendados por órgãos de controle[20] encontra-se a maioria dos estabelecimentos da AB que prestam atendimento à população. Por exemplo, a Controladoria Geral da União (CGU) divulgou, em dezembro de 2013, em relatório de avaliação do programa de governo 1.214 (Atenção Básica em Saúde, período de avaliação entre 2008 e 2011), que em 46% das Unidades Básicas de Saúde visitadas (649 de um total de 1.412) não havia condições físicas adequadas para o atendimento da população.

Resultado parecido, obtido em pesquisa anterior,[21] havia implicado, ainda em 2009, ações que visavam a melhorar a infraestrutura da AB. Uma dessas medidas foi o lançamento do Plano Nacional de Implantação de Unidades Básicas de Saúde (UBS), que previa a construção de UBS nos municípios que adotassem ou ampliassem a estratégia de Saúde da Família (eSF). O MS estipulou que as novas UBS seriam construídas a partir da escolha de dois tipos: o porte I de 153,24 m^2 (para uma ESF) e o porte II de 293,28m^2 (para três ou mais ESF).

No ano de 2011, o governo federal modificou a sua estratégia de melhoria da infraestrutura da AB e elaborou um programa de requalificação de unidades básicas de saúde bem mais amplo que aquele adotado em 2009, com modalidades de reforma, ampliação e construção. A partir de então, não houve mais a exigência de se ter a estratégia de Saúde da Família (eSF) no município que solicitasse os recursos do programa, mas passou-se a exigir um número mínimo de equipes de atenção básica (EAB)[22] por porte de UBS, como definidos no plano de 2009.

Em 2013, ao estabelecer um novo ciclo de repasse, o MS modificou algumas regras. Padrões bem mais elevados para a construção das UBS foram então instituídos: para o funcionamento de, no mínimo, uma EAB o porte estipulado passou a ser de 297,72 m^2; para, no mínimo, duas EABs, 374,04 m^2; para, no mínimo, três EABs, 481,32 m^2; para, no mínimo, quatro EABs, 564,84 m^2. As regras de reforma e ampliação sofreram poucas alterações, que não serão discutidas aqui.[23]

Alguns números dos recursos repassados e da quantidade de obras vigentes e concluídas foram obtidos na sala de apoio à gestão do MS[24] e estão consolidados na tabela 2.

20. Ver Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) nº 50 de 21 de fevereiro de 2002.

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

22. O termo equipe de atenção básica (EAB) refere-se tanto às equipes da eSF quanto às equipes de AB equivalentes.

23. Para mais detalhes das novas regras, consultar as portarias que redefiniram os programas de reforma, ampliação e construção de UBS (Portarias nº 341, 399 e 340 todas de março de 2013).

24. Disponível em <http://189.28.128.178/sage/>. Acesso em: 30 out. 2014.

TABELA 2
Execução orçamentária (R$ milhões) e física (quantitativo) de reformas, ampliações e construções das Unidades Básicas de Saúde (UBS) (2011-2013)

	Anos		
Recursos orçamentários (transferência fundo a fundo/valor pago)	2011	2012	2013
Reforma (R$ milhões)	105,7	128,9	244,4
Ampliação (R$ milhões)	-	109,5	279,9
Construção (R$ milhões)	169,8	203,8	555,2[1]
Obras vigentes (obras habilitadas que se encontram em diversas fases)[2]	Acumulado até 2012		2013
Reforma (quantidade)	5.070		2.835
Ampliação (quantidade)	4.798		2.780
Construção (quantidade)	3.491		5.487
Obras concluídas (obra acabada)[2]	Acumulado até 2012		2013
Reforma (quantidade)	3.467		480
Ampliação (quantidade)	2.461		198
Construção (quantidade)	1.935		31

Fonte: Sage/Ministério da Saúde. Disponível em: <http://189.28.128.178/sage/>. Acesso em: 30 out. 2014.
Elaboração dos autores.
Notas: [1] Para o ano de 2013 o valor de construção apresentado corresponde a duas linhas de programas: Ampliação do âmbito do programa de requalificação de UBS – Construção (R$ 414,7 milhões) e Implantação de Unidades Básicas de Saúde (R$ 140,5 milhões).
[2] As informações para os anos de 2009 e 2012 estão agregadas no que se refere ao quantitativo das obras vigentes e concluídas porque fazem parte de um único ciclo do programa.

Dois fatos chamam atenção no que diz respeito ao volume de recursos. Primeiro, o crescimento dos recursos nas três modalidades ao longo dos anos e, segundo, os valores do investimento em UBS, de aproximadamente R$ 800 milhões no ano de 2013, que corresponderam a mais da metade dos recursos de investimentos totais executados pelo MS[25] nesse mesmo ano.[26]

A tabela 2 também traz dados a respeito da quantidade de obras vigentes (habilitadas, mas em diversas fases de execução) e das obras concluídas (entregues). As obras habilitadas até 2012 deveriam ter sido concluídas até março de 2014, segundo o relatório de gestão do MS. Nota-se, porém, que aproximadamente 40% destas obras não foram concluídas, sendo que a modalidade de ampliação teve o maior percentual de não conclusão (49%), seguida das obras de construção (45%) e reforma (32%).

As obras habilitadas a partir de 2013 devem ser concluídas em até dezoito meses a partir do pagamento da primeira parcela. Para tecer qualquer comentário

25. O valor total transferido (pago) a título de investimento em saúde no ano de 2013 pelo MS foi de R$ 1,75 bilhão.
26. O conceito de investimento utilizado na contabilidade pública tem um sentido mais restrito e corresponde aos valores de ampliação e construção de UBS. Reforma de UBS não é considerado investimento e é contabilizado como gasto de custeio (manutenção) pelo governo.

a respeito do andamento dessas obras faz-se necessário conhecer a data exata da liberação da primeira parcela, o que por ora não foi possível. Observa-se que o número de propostas de construção vigentes em 2013 (5.487) é superior ao acumulado até 2012 (3.491), quando os padrões de construção eram de apenas dois portes de UBS (153,24m^2 e 293,28m^2), refletindo uma possível priorização da construção de novas unidades por parte do governo federal.

As transferências fundo a fundo para ampliação e construção das UBS podem ser uma alternativa ao complexo processo de destinação de recursos por meio de convênios. Porém, o que deve ser avaliado é se uma regra padronizada dará conta da diversidade do país, assim como se os gastos futuros com a manutenção dessas unidades serão financeiramente sustentáveis. Essas novas estruturas exigirão maiores gastos de manutenção, além de mais recursos humanos. Interessante notar que, apesar das mudanças introduzidas, não há mecanismos que relacionem a quantidade de equipes e o tamanho físico das UBS com a produção de serviços. Dessa forma, a escolha do tamanho mínimo a ser financiado com a transferência de recursos federais parece estar muito mais relacionada com o padrão idealizado pelo governo federal do que com a real necessidade local.

3.1.3 Qualidade e acesso da Atenção Básica em Saúde: uma análise do indicador por condições sensíveis a atenção básica (ICSAB)

A defesa da ampliação da atenção básica (AB) acessível e de qualidade deve-se, em parte, ao fato de ela ser considerada uma das principais soluções para a diminuição das taxas de internação hospitalar, tendo como consequência um sistema de saúde mais efetivo (resolutivo) e eficiente (redução de custos).[27]

Uma das formas mais difundidas de mensuração da resolubilidade da AB é o indicador de internações por condições sensíveis à atenção básica (ICSAB), que tem por objetivo dimensionar a quantidade de internações que poderiam ter sido evitadas. Há pelo menos duas formas de calculá-lo. A primeira é por meio do número de internações sensíveis à atenção básica por cada 100 mil habitantes. A segunda é a proporção de internações sensíveis à atenção básica em relação ao número total de internações.

Entre os trabalhos nacionais, Elias e Magajewski (2008), Fernandes *et al.* (2009), Guanais e Macincko (2009), Mafra (2011), Mendonça *et al.* (2011) encontraram que a estratégia de Saúde da Família (eSF) tem relação com uma menor taxa de internações por condições sensíveis a AB.

27. Guanais *et al.* (2012) apresentam uma estimativa do quanto se pouparia caso as internações por condições sensíveis tivessem sido evitadas em alguns países da América Latina.

Outros estudos encontraram resultados não conclusivos ou até mesmo contrários à perspectiva teórica para o ICSAB. No que diz respeito aos trabalhos inconclusivos, Batista *et al.* (2012) encontraram que as internações por condições sensíveis a AB são independentes da cobertura da eSF. Rodrigues-Bastos *et al.* (2013) observaram que algumas causas de internações aumentaram e outras diminuíram, concluindo pela necessidade de se aprofundar na reflexão sobre os determinantes do ICSAB. Resultados contrários à perspectiva teórica foram encontrados por Peixoto e Rocha (2008) e Santos *et al.* (2013). Ambos encontraram que as taxas de internações por condições sensíveis a AB aumentam quando a oferta hospitalar está presente, mesmo em localidades com AB estruturada. Santos *et al.* (2013) chamam atenção para o fato de que a demanda por internações esteja ocorrendo mais em função da oferta hospitalar instalada e das inadequações do sistema do que devido a necessidades de saúde, argumento também utilizado por Giuffrida, Gravelle e Rolland (1999).

Além disso, como argumentam Caminal *et al.* (2004), fatores como características socioeconômicas, idade e comorbidades, assim como a variabilidade nos critérios clínicos e nas políticas de admissão hospitalares para internação, influenciam nas taxas de internações. Estas autoras chamam atenção para o fato de que o ICSAB deva ser utilizado com cautela, principalmente quando o objetivo é comparar pequenas áreas geográficas ou países com características distintas. Apesar das limitações apontadas, as autoras concluíram em pesquisa qualitativa, ao utilizarem a técnica de pesquisa Delphi com 44 especialistas, que existe uma lista *core* (restrita) de internações sensíveis a uma atenção básica de qualidade que deveria ser objeto de monitoramento pelo sistema de saúde.

Em outra perspectiva, Caminal *et al.* (2004) buscaram identificar atividades da atenção básica relacionadas com menores taxas de internações e concluíram ser tarefa impossível por não haver relação unívoca entre as mesmas e as internações hospitalares. As autoras concluíram que uma atenção básica resolutiva de uma forma geral deveria: *i)* detectar precocemente os sintomas relacionados ao início de uma doença; *ii)* tratar a doença de forma apropriada uma vez que foi diagnosticada; *iii)* monitorar a doença que foi diagnosticada; e *iv)* monitorar pacientes com doenças para evitar ou atrasar a ocorrência de complicações agudas ou crônicas.

Apesar de todas as críticas e limitações, a Comissão Intergestores Tripartite (CIT)[28] aprovou a utilização do ICSAB como um dos indicadores de monitoramento do cumprimento das diretrizes, objetivos e metas definidas para o período de 2013-2015. O ICSAB divulgado pelo portal DATASUS é calculado por meio da razão entre as internações clínicas por condições sensíveis a AB, conforme definido pela portaria nº 221 de 17 de abril de 2008, e o total de internações clínicas dos

28. Brasil (2013b).

residentes do município, excluindo-se as internações cirúrgicas. A existência de um grande diferencial de internações cirúrgicas entre os municípios brasileiros foi o fator que levou o MS a excluí-las do cálculo do ICSAB.[29]

Na tabela 3, apresenta-se a média do ICSAB[30] segundo o grau de cobertura da eSF[31] com o objetivo de se fazer uma reflexão sobre a efetividade desse modelo. Os municípios foram separados em dois grupos: os que estavam acima e os que estavam abaixo do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)[32] médio do Brasil no ano de 2010. Essa estratificação foi utilizada como tentativa de excluir parte dos efeitos socioeconômicos dos municípios sobre o indicador.

TABELA 3
ICSAB segundo cobertura da população por ESF (2010, 2011 e 2012)

	Municípios com IDH acima da média brasileira (0,6591) em 2011			
		ICSAB – média municipal (%) [1]		
eSF	Número de municípios	2010	2011	2012
Consolidada	1.915	33,50	31,98	31,66
Intermediária	569	31,16	29,90	29,36
Incipiente	207	28,96	27,77	27,53
Nenhuma	232	29,71	28,30	28,18
	Municípios com IDH abaixo da média brasileira (0,6591) em 2011			
		ICSAB – média municipal (%) [1]		
eSF	Número de municípios	2010	2011	2012
Consolidada	2.280	41,30	38,98	38,12
Intermediaria	261	43,75	42,00	41,89
Incipiente	53	41,03	40,25	41,55
Nenhuma	48	39,47	37,05	36,08

Fonte: Datasus e Ipeadata.
Elaboração dos autores.
Nota: [1] ICSAB corresponde a razão entre o número de internações por condições sensíveis à atenção básica em relação ao total de internações clínicas dos residentes de um determinado município (em %). O indicador é calculado pelo MS e pode ser encontrado em: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/deftohtm.exe?pacto/2013/cnv/coapmunbr.def>.

Observa-se que ao longo do tempo, o ICSAB vem apresentando queda consistente, independentemente do modelo de atenção básica que predomine no município,

29. Informação obtida junto ao Departamento de Monitoramento e Avaliação do SUS – DEMAS/SE/MS. Alfradique *et al.* (2009) descrevem o processo de construção e validação da lista brasileira das internações que poderiam ser evitadas com uma atenção básica resolutiva.

30. Esse indicador pode ser encontrado em: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/deftohtm.exe?pacto/2013/cnv/coapmunbr.def>. Acesso em: 7 nov. 2014.

31. Da mesma forma que foi colocado por Rasella *et al.* (2014), classificamos os municípios em quatro estratos conforme o grau de cobertura da eSF: nenhuma (cobertura igual a zero); incipiente (cobertura menor que 30% da população); intermediária (cobertura igual ou maior que 30% e menor que 70%) e consolidada (cobertura igual ou acima de 70%).

32. O IDH municipal é uma medida composta de indicadores de três dimensões: longevidade, educação e renda. Disponível em: <http://goo.gl/eCj2K8>. Acesso em: 28 jan. 2015.

e que municípios com melhores IDH tendem a apresentar proporções menores de internações sensíveis à atenção básica do que aqueles com IDH mais baixo.

Na eSF, por pressuposto, haveria uma busca ativa para a melhoria da saúde da população a fim de não permitir o agravo ou o surgimento de doenças, e, consequentemente, internações hospitalares por essas causas. Dessa forma, o que se esperava era que municípios com estratégia da Saúde da Família (eSF) consolidada tenderiam a ter menor ICSAB quando comparados com municípios com nenhuma ou incipiente cobertura por eSF, controlando-se o IDH. A tabela 3 mostra um resultado contrário a essa hipótese.

Porém, esse resultado deve ser analisado com cautela uma vez que a estratificação por IDH e grau de cobertura pela eSF pode não ser suficiente para representar a diversidade dos municípios.

O resultado da tabela 3 mostra a necessidade de se avançar nos determinantes das internações hospitalares por condições sensíveis a AB nos municípios, considerando os diferentes modelos de organização da atenção básica e os demais fatores citados acima.

3.2 Média e alta complexidade (MAC)

O acesso à atenção especializada, ou atenção de média e alta complexidade, que inclui a atenção hospitalar, configura-se como um dos grandes desafios do SUS. Nesta subseção, especial atenção será dedicada à política de atenção hospitalar. Mas, antes, será apresentado um resumo das iniciativas realizadas no âmbito da atenção especializada em geral.

Em 2013, foram destinados mais de R$ 38 bilhões (valores empenhados) para a atenção de média e alta complexidade, sendo que quase R$ 35 bilhões foram provenientes da Ação Orçamentária nº 8.585 – Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade, que define os recursos federais descentralizados para estados, municípios e Distrito Federal. Recursos foram destinados à ampliação da oferta de serviços de média e alta complexidade por meio da habilitação de 1.206 novos leitos de terapia intensiva (UTIs), 38 unidades de pronto atendimento (UPAs), 102 centros especializados de reabilitação, 160 centros de atenção psicossocial (CAPSs), 454 laboratórios regionais de prótese dentária (LRDPs), entre outros. Esses serviços referem-se à ampliação da oferta de equipamentos públicos, parte deles realizados fora de estabelecimentos hospitalares. Em 2013, o conjunto dos serviços de atenção especializada disponíveis ao SUS, públicos e privados, permitiram a realização de 11,04 milhões de internações, aproximadamente 2 bilhões de procedimentos ambulatoriais especializados, que incluem mais de 113 milhões de consultas especializadas e mais de 118 milhões de consultas em urgência e emergência (Brasil, 2014a).

Os recursos disponíveis deram continuidade a diversas políticas que tiveram prioridade ao longo dos últimos anos nas áreas de atenção à saúde da mulher e da criança, à saúde mental e às urgências e emergências, entre outros.

A atenção à saúde da mulher e da criança tem como destaque a Rede Cegonha e conta com recursos para melhoria do pré-natal e dos serviços prestados nas maternidades e para a implantação dos Centros de Parto Normal (CPN) e das Casas da Gestante, Bebê e Puérpera (CGBP). Em 2013 foram aprovadas 240 novas propostas de melhorias nas estruturas físicas e 79 novas propostas para aquisição de equipamentos nas unidades de saúde que compõem a Rede. Avanços existiram na adequação de leitos, sendo qualificados 258 leitos obstétricos para a gravidez de alto risco, 131 leitos de unidade de terapia intensiva (UTI) adulto, 392 leitos de UTI neonatal e 244 leitos de unidade de cuidado intermediário neonatal (UCI). Mas as metas de implantação de novas unidades não têm sido atingidas. Por exemplo, como mostrou o capítulo de Saúde da edição anterior deste periódico, menos de vinte CPNs estavam em funcionamento. Em 2013 apenas um Centro foi habilitado e seis foram encaminhados para habilitação. A meta estipulada pelo governo federal é de 65 CPNs em funcionamento até 2015. Os CPNs podem ter importante papel na humanização do parto e na redução das cesarianas, mas geralmente sofrem oposição da classe médica sob alegação da falta de qualificação dos enfermeiros obstétricos para realização dos procedimentos previstos (ver edição anterior).

Na atenção à saúde mental, prioridade tem sido dada ao enfrentamento da dependência de drogas, com particular ênfase no combate à epidemia de crack. A política organiza-se principalmente por meio dos centros de atenção psicossocial (CAPS) e, em dezembro de 2013, estavam habilitados 2.062 Centros.

Na atenção de urgência e emergência, o Governo tem dado prioridade ao Samu, às unidades de pronto atendimento (UPAs) e à ampliação de leitos (emergência e retaguarda). Estão em funcionamento 205 centrais de regulação do SAMU e 296 UPAs. Outro componente da atenção às urgências, as salas de estabilização[33] ainda não estão em funcionamento, mas 102 unidades estão em andamento – os recursos referentes à construção das instalações físicas já foram liberados. A meta estipulada era a liberação de recursos para colocar em andamento 125 salas no ano de 2013. Quanto à ampliação dos leitos, a inserção dos hospitais nas redes de atenção tem sido um dos grandes desafios do SUS, como apontado em edições anteriores deste periódico, e recebeu especial atenção em 2013.

Nesse sentido, foi publicada a Portaria nº 3.390, de 30 de dezembro, que instituiu a Política Nacional de Atenção Hospitalar (PNHOSP), estabelecendo as diretrizes

33. Ver edição nº 19 deste periódico.

para a reorganização dos serviços hospitalares na rede pública de atenção à saúde e tentando lidar com os problemas estruturais e de gestão existentes.

O principal problema declarado é a falta de leitos em algumas áreas, um problema recorrente no SUS e que não parece de fácil solução. Como mostra a tabela 4, a despeito do aumento no número de leitos disponíveis para o sistema de saúde como um todo, entre 2010 e 2014 houve um decréscimo no número de leitos disponíveis ao SUS de quase 14 mil unidades.

TABELA 4
Número de leitos hospitalares por especialidade

Tipo de leito	Jan./2010			Set./2014		
	Leitos	SUS	Não SUS	Leitos	SUS	Não SUS
Cirúrgico	115.273	75.902	39.371	117.742	75.862	41.880
Obstétrico	60.968	46.614	14.354	56.688	42.213	14.475
Clínico	146.324	105.107	41.217	154.057	108.056	46.001
Complementar	42.388	23.401	18.987	54.176	27.346	26.830
UTI	38.648	19.365	19.283	40.198	19.726	20.472
Pediátrico	64.034	52.360	11.674	56.143	44.567	11.576
Outras especialidades	66.375	52.907	13.468	57.988	43.849	14.139
Psiquiatria	51.543	40.903	10.640	41.989	31.257	10.732
Hospital Dia	7.898	4.709	3.189	9.691	5.394	4.297
Total	**503.260**	**361.000**	**142.260**	**506.485**	**347.287**	**159.198**

Fonte: Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde.
Elaboração dos autores.

A redução no número de leitos hospitalares em algumas especialidades, como a psiquiatria, resulta de políticas deliberadas de mudança da organização de atenção que passa a ser feita em regime ambulatorial ou domiciliar (ver o nº 20 deste periódico). Mas, em algumas áreas, existe um *deficit* de leitos que, mesmo considerando o aumento observado no período, não está sendo sanado, como é o caso dos leitos para cuidados mais intensivos. O Plano Nacional de Saúde 2008-2011 tinha como meta habilitar 6.370 novos leitos de terapia intensiva e semi-intensiva até 2011. Nos anos de 2008 e 2009 foram habilitados 1.364 novos leitos (ver o nº 19 deste periódico) e, entre janeiro de 2010 e setembro de 2014, o número de leitos de UTI e de unidades de cuidados intermediários (presumivelmente leitos de terapia semi-intensiva) disponíveis para o SUS aumentou em 3.945 unidades – resultando em 5.309 novos leitos habilitados entre 2008 e setembro de 2014. Portanto, mesmo considerando o período estendido, a meta estipulada para 2011 não foi atingida.

Os leitos de UTI podem ser usados para ilustrar outro problema da atenção hospitalar, também presente em outras áreas da atenção à saúde: as disparidades geográficas e econômicas. A tabela 5 apresenta o número de leitos de UTI por 10 mil habitantes por grandes regiões e mostra que o índice na região Sul é mais de duas vezes superior ao verificado na região Norte. E a comparação entre UFs mostra desigualdades ainda maiores. No Amapá o número de leitos de UTI por 10 mil habitantes é inferior a 0,5, enquanto no Rio Grande do Sul o índice é superior a 1,7 mil.[34] Quanto às desigualdades econômicas, os dados da tabela 4 mostram como a população que pode acessar assistência à saúde por meio de financiamento privado (Saúde Suplementar e pagamentos diretos de bolso) tem à sua disposição número superior de leitos de UTI aos disponíveis para os usuários do SUS.

TABELA 5
Brasil e regiões: leitos SUS de UTI por 10 mil habitantes (set./2014)

Região	Leitos UTI (A)	População (B)	(A)/(B)
Norte	1.024	17.231.027	0,59
Nordeste	4.256	56.186.190	0,76
Sudeste	9.377	85.115.623	1,10
Sul	3.593	29.016.114	1,24
Centro-Oeste	1.476	15.219.608	0,97
Brasil	**19.726**	**202.768.562**	**0,97**

Fonte: CNES e IBGE.
Elaboração dos autores.

Importante ressaltar que a existência do leito de UTI não garante que o leito esteja disponível para utilização. A carência de leitos de UTI pode decorrer da inexistência deste recurso físico, da falta de profissionais ou equipamentos e da gestão/regulação inadequada dos leitos existentes. De acordo com levantamento do Tribunal de Contas da União em 114 hospitais públicos e dois hospitais filantrópicos, os mesmos informaram a existência de mais de 1.100 leitos indisponíveis por falta de médicos, enfermeiros e outros profissionais de saúde e/ou por falta ou manutenção inadequada de equipamentos. O levantamento também constatou problemas de gestão, como dificuldades para referenciar pacientes para outros serviços e liberar os leitos por eles utilizados mesmo após a alta médica e taxas de ocupação fora dos parâmetros recomendados (Brasil, 2013d).

Os problemas enfrentados pelos hospitais brasileiros não são recentes. Ainda em 2004, a Secretaria de Atenção à Saúde (SAS) do Ministério da Saúde produziu um documento intitulado "Reforma do Sistema da Atenção Hospitalar Brasileiro"

34. Os indicadores foram estimados a partir de dados do CNES referentes a setembro de 2014. A Associação de Medicina Intensiva Brasileira (AMIB) preconiza no mínimo um e idealmente três leitos de UTI por 10 mil habitantes para o adequado atendimento da população.

que chamou atenção para o momento crítico vivido pelos hospitais no Brasil, propondo diretrizes para a reforma da atenção hospitalar e ações emergenciais para determinados segmentos.[35] Mas o movimento de reforma havia sido iniciado ainda no ano de 2003 com a criação de uma comissão interinstitucional para discutir a situação dos Hospitais Universitários e de Ensino (HUE) e propor uma política para o setor. Desde então, os hospitais filantrópicos, os hospitais de ensino e os hospitais de pequeno porte têm sido objeto de políticas recorrentes que tratam de sua situação financeira e melhorias de gestão.

Em 2013 não foi diferente. A Portaria nº 2.035, de 17 de setembro, estabeleceu novas regras para o cálculo do Incentivo de Adesão à Contratualização (IAC) e aumentou de 26% para 50% o percentual mínimo de produção de média complexidade a ser destinada ao SUS no âmbito do Programa de Fortalecimento de Entidades Privadas Filantrópicas e das Entidades sem Fins Lucrativos (Prosus).[36] O governo espera que com as novas regras seja possível aumentar a oferta de serviços e dar sustentabilidade ao funcionamento dessas instituições. Entre 920 hospitais considerados elegíveis, 762 hospitais filantrópicos foram contratualizados de acordo com as novas regras.

Essa estratégia se junta a outras que têm sido adotadas desde o diagnóstico realizado em 2004 com o objetivo de resolver os problemas vividos pelos hospitais que prestam serviços ao SUS. Em 2004, foi lançado o Programa de Reestruturação dos Hospitais de Ensino envolvendo os ministérios da Saúde, Educação, Ciência e Tecnologia e do Planejamento, Orçamento e Gestão. Decorrida mais de uma década, os ministérios não parecem engajados no Programa. Seu resultado mais visível foi a criação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), empresa pública vinculada ao Ministério da Educação que tem por objetivo principal dar suporte aos hospitais universitários federais na realização de suas atividades. Entre os 43 hospitais federais de ensino, 31 já possuem contrato com a EBSERH.[37] Em 2005, foi lançado o Programa de Reestruturação e Contratualização dos Hospitais Filantrópicos, que tinha por objetivo o aprimoramento da gestão institucional e a redefinição do papel das santas casas e hospitais filantrópicos na rede de serviços do SUS, com o estabelecimento de metas quantitativas e qualitativas. O programa de reestruturação em muito se assemelha ao Prosus, o que sugere que seus objetivos não foram atingidos. Como apontado em edições anteriores deste periódico,[38] o acompanhamento do cumprimento dos termos acordados por parte dos hospitais beneficiários dos programas de reestruturação

35. Os segmentos contemplados foram os hospitais federais localizados no Rio de Janeiro, os hospitais psiquiátricos, os hospitais universitários e de ensino, os hospitais de pequeno porte e os hospitais filantrópicos.

36. O Prosus foi tratado com mais detalhes na seção *Fatos Relevantes* do capítulo de Saúde da edição anterior deste periódico.

37. Disponível em: <http://ebserh.mec.gov.br/hospitais-universitarios/filiais-ebserh>. Acesso em: 20 jan. 2015.

38. Ver edições nºs 18 e 22 deste periódico.

é crucial para o seu sucesso e o governo não tem demonstrado capacidade de fazê-lo adequadamente.

3.3 Vigilância em saúde

Para se discutir o acesso aos serviços de saúde é fundamental conhecer o perfil epidemiológico da população que, juntamente com a análise dos determinantes demográficos e socioeconômicos, permite estudar a necessidade de saúde. As perguntas a serem respondidas são: quais são os principais problemas de saúde da população? Houve alguma mudança no perfil epidemiológico? Além de conhecer os problemas, é importante avançar, também, no conhecimento de suas causas. Nesta subseção, o foco será sobre o perfil epidemiológico recente, seus principais determinantes e os desafios que ele impõe para o sistema de saúde.

As últimas informações sobre mortalidade disponíveis no Sistema de Informação de Mortalidade (SIM) mostram que as doenças crônicas não transmissíveis (DCNT) respondiam, em 2012, por mais de 70% dos óbitos no país. Se fossem incluídas as causas externas, esse percentual ficava em torno de 80%. Essa predominância é observada em todas as regiões do país. Contudo, a evolução da participação das causas de morte não foi igual entre as regiões. Em 1990, as doenças infecciosas respondiam por menos de 5% das mortes nas regiões Sul e Sudeste, mas eram superiores a 10% nas regiões Norte e Nordeste. Na região Centro-Oeste a participação dessas doenças estava próxima a 10%. Em 2012, em todas as regiões essa participação foi inferior a 6% e a redução foi maior nas regiões Norte e Nordeste. Em todas as regiões houve aumento da participação das DCNT.

Numa análise simplificada, o atual perfil epidemiológico da população brasileira indicaria um processo acelerado de transição epidemiológica, conforme o termo cunhado por Omran (1971). Segundo esse autor, ao longo do processo de desenvolvimento do país, há uma redução das doenças infecciosas e parasitárias e aumento das doenças crônicas não transmissíveis, com elevada participação, também, das causas externas. Todavia, há muito tempo, vários autores têm questionado esse processo em países em desenvolvimento. Nesses países, ao contrário do proposto na teoria da transição epidemiológica, esse processo não foi linear ou homogêneo. Houve grandes diferenças entre grupos populacionais, entre países e entre regiões de um mesmo país. Além disso, a análise realizada por Omran (1971) focava-se na mortalidade, sem considerar as diferenças na morbidade. Em contraposição a essa abordagem, Frenk *et al.* (1991) afirmam que esses países vivem um processo de polarização epidemiológica, representada, em suma, pela convivência de doenças infecciosas com doenças crônicas não transmissíveis. Alguns grupos e regiões ainda apresentariam altas incidências de doenças infecciosas, enquanto outros apresentam uma participação maior das doenças crônicas não transmissíveis.

Esse arcabouço seria mais adequado ao caso brasileiro, principalmente quando se analisa o perfil de morbimortalidade e não somente a mortalidade. Continuamos convivendo com elevada incidência de doenças infecciosas, ao mesmo tempo em que aumenta a participação das doenças crônicas como causa de morte de todos os grupos populacionais do país. Se, como mencionado anteriormente, a mortalidade proporcional mostra uma elevada participação das DCNTs (superior a 70%) e das causas externas, a morbidade ainda revela a importância de se manter a vigilância e a atenção em relação às doenças transmissíveis. O último Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio mostra importantes avanços desde 1990 no controle da mortalidade por tuberculose, malária e HIV/aids. Todavia, nos últimos anos da década de 2000, a estabilidade na mortalidade por HIV/aids e o aumento da incidência em algumas regiões do país mostram a importância de se continuar realizando uma vigilância sistemática, ampliando o acesso ao diagnóstico e realizando ações de prevenção (MP e Ipea, 2014).

Ainda com relação às doenças transmissíveis, em 2013, foram observados novos surtos de dengue em várias regiões do país. Por exemplo, Minas Gerais tinha notificado 214,5 mil casos em 2010, depois menos de 50 mil em 2011, mas foram notificados 416,2 mil em 2013. O Rio de Janeiro tinha notificado menos de 30 mil casos em 2010. Esse número subiu para 165,8 mil em 2011 e ficou acima desse patamar nos anos seguintes, chegando a 213 mil em 2013. São Paulo também notificou mais de 200 mil casos em 2013. De 1,4 milhão de casos notificados em 2013, 918 mil foram na região Sudeste, mas houve surtos em outras regiões no país (Brasil, 2014b). Para redução significativa dos casos de dengue faz-se necessária a coordenação de ações com outras políticas públicas. O acúmulo de lixo e água parada constituem os principais criadouros do mosquito. Para isso, ações de vigilância dos espaços públicos e ações de conscientização da população são fundamentais. Todavia, são também necessárias ações públicas de saneamento e habitação que garantam meios de tratamento adequado do lixo e esgoto, bem como acesso contínuo à água para evitar estoques que podem ser focos de contaminação.

Recentemente, a imprensa noticiou casos de febre chicungunha no país. Essa doença é transmitida pelo *aedes*, o mesmo mosquito que transmite o vírus da dengue, e tem sintomas semelhantes. Contudo, há diferenças em relação aos sintomas e gravidade: as dores são maiores na febre chicungunha e as dores nas articulações podem durar por meses, porém sua gravidade é menor que a da dengue por apresentar menos complicações sérias ou óbitos. Até a semana de 12 a 18 de outubro de 2014, foram notificados 1.750 casos autóctones, dos quais 675 foram confirmados. Foram registrados, também, 38 casos importados confirmados por exames de laboratório (Brasil, 2014c). Apesar do número de casos ser considerado

pequeno, é importante observar que, devido a suas semelhanças com a dengue, o controle dessa doença tornou-se objeto de preocupação para a vigilância. A forma de controle é a mesma que a da dengue, ou seja, principalmente controle de lixo e água parada. Todavia, os constantes casos de dengue mostram que o controle dos focos do *aedes* ainda é um grande desafio para o país.

Outra fonte de preocupação na área de vigilância das doenças transmissíveis surgiu com o surto de ebola na África. Até o momento, os casos de ebola estão concentrados em três países africanos (Guiné, Libéria e Serra Leoa), que respondem por mais de 99,9% do total de casos. O que preocupa nessa doença é sua rápida transmissão e alta mortalidade. De um total de 15.914 casos, 5.681 foram a óbito. No Brasil, até outubro de 2014, o único caso suspeito de ebola não foi confirmado em exames laboratoriais.

A morbidade e a mortalidade por causas externas conformam a nossa tripla carga de doenças. Cálculos diretos feitos a partir de registros administrativos indicam que as causas externas respondem por quase 14% dos óbitos no país. Contudo, há vários problemas de registros de informação que podem gerar subnotificações desses óbitos (Cerqueira, 2012, entre outros). Especialistas em estudos sobre violência mostram que acidentes de trânsito, homicídios e violência doméstica devem ser uma preocupação constante do Estado brasileiro (Reichenheim *et al.*, 2011).

Os acidentes de transporte envolvem majoritariamente homens, sendo, em 2012, 60% na faixa etária de 15 a 49 anos. Os acidentes de trânsito estão associados, em grande medida, à organização do espaço urbano e ao modelo de transporte que priorizou os carros para uso particular em detrimento do transporte público. Nas metrópoles e cidades de grande porte, os congestionamentos ou a precariedade do transporte coletivo levaram a alternativas como o uso de motocicletas que respondem por parcela dos acidentes mais graves ou fatais.

Os homicídios vitimizam com mais frequência jovens negros do sexo masculino: 51% dos óbitos por homicídios notificados vitimaram jovens do sexo masculino na faixa etária de 15 a 29 anos e 63% dos óbitos foram de homens de cor preta ou parda. Com relação à violência doméstica, apesar da impossibilidade de apreender com precisão o número de vítimas letais (Blay, 2008), pode-se dizer que ela "(...) talvez não leve a tantos óbitos, mas sua parcela de morbidade relacionada à violência é grande" (Reichenheim *et al.*, 2011, p. 75). Os casos envolvem maus tratos a crianças e adolescentes por parte dos pais, violência entre parceiros íntimos, violência contra pessoas idosas e violência sexual (Azevedo e Guerra, 1993; FPA, 2010; Reichenheim *et al.*, 2011). O homicídio e a violência doméstica envolvem múltiplas causas que têm sido estudadas por especialistas no assunto (Suárez e Bandeira, 1999; Blay, 2008; Araujo *et al.*, 2009; Bandeira, 2009; Soares Filho, 2011; Waiselfisz, 2012; 2013; 2014, entre outros).

Esse perfil epidemiológico, composto pela tripla carga de doenças, apresenta um desafio para a estruturação da vigilância epidemiológica no país. Ao mesmo tempo, deve-se manter o controle e a vigilância de várias doenças infecciosas e organizar a atenção à saúde para responder aos desafios apresentados pelas doenças crônicas e pela violência. Em todos esses casos, há necessidade de ação coordenada com outras áreas de atuação do Estado.

A atuação do sistema de saúde nesses casos de violência está relacionada à busca de redução dos danos às vítimas, particularmente por meio da organização da rede de atenção às urgências e emergências, bem como o apoio ao sistema de notificação dos casos, para ampliar o conhecimento sobre os mesmos e a prevenção de novos casos (Mascarenhas *et al.*, 2009).

No caso da vigilância de doenças transmissíveis, parte de sua redução deve-se à estruturação da atenção à saúde e do sistema de vigilância em saúde do país. Como destacado em edição anterior desse periódico, o Programa Nacional de Imunização (PNI) acumula casos de sucesso no controle de várias doenças transmissíveis e a expansão da cobertura da atenção básica tem contribuído para a prevenção e o tratamento dessas doenças.

Nos episódios recentes de novas doenças, como a chicungunha e o ebola, houve rápida organização do sistema para análise dos casos suspeitos e tratamento dos casos confirmados. Esse sistema tem, também, ampliado a capacidade de registro das doenças mais prevalentes no país. Contudo, ainda há muito por ser feito para reduzir a subnotificação dos casos e ampliar o conhecimento do perfil epidemiológico da população. Ainda não temos um sistema nacional que nos permita analisar o perfil de morbidade da população em seu conjunto. Estimativas de incidência de várias doenças e agravos ainda dependem de pesquisas de base populacional, tais como o suplemento de acesso e utilização de bens e serviços de atenção à saúde da Pesquisa Nacional por Amostra por Domicílios (PNAD) do IBGE, cujos dados mais recentes são de 2008, ou o Vigitel, coordenado pelo Ministério da Saúde, com cobertura para as capitais do país.

Em dezembro de 2014, teve início a divulgação da Pesquisa Nacional de Saúde (PNS) com informações sobre a morbidade referida, com detalhamentos maiores que aqueles dos suplementos de acesso e utilização que fizeram parte da PNAD em 1998, 2003 e 2008. Todavia, até o momento, o que se tem são informações para algumas doenças e agravos provenientes de diversos sistemas de informação, tais como o Sistema Nacional de Agravos de Notificação (Sinan), que cobre uma lista de doenças e agravos de notificação compulsória,[39] e outros sistemas de notificação por doenças. O monitoramento e a análise do perfil

39. A lista foi revista e publicada como anexo da Portaria nº 1.271, de 6 de junho de 2014, na qual constam 46 agravos ou doenças de notificação compulsória.

epidemiológico da população poderiam ser mais adequados se houvesse uma efetiva organização de um sistema como o cartão SUS ou de registros nacionais que permitissem acompanhar todas as pessoas que acessam o sistema de saúde, tanto público quanto privado. Essa discussão será retomada quando for abordada a questão da gestão do SUS.

Com relação às doenças crônicas, no período 2013-2014, teve continuidade a implantação do Plano de Ações Estratégicas para o Enfrentamento das Doenças Crônicas Não Transmissíveis 2011-2022, lançado em 2011. Além das normatizações e regulações dos anos anteriores, no período recente houve avanços em ações de controle de fatores de risco, tais como implantação de novas academias das cidades, que visa ampliar a prática de atividade física, buscando reduzir o sedentarismo e a obesidade, bem como na atenção a doenças específicas, relacionadas, por exemplo, a estruturação dos serviços da rede oncológica.

Para cada uma das doenças e agravos há formas diferentes de prevenção e tratamento. Assim como nos casos de sucesso no controle de algumas doenças infecto-parasitárias, as doenças emergentes e reemergentes exigem ações que vão além da atuação do setor saúde. Doenças como a dengue e a malária, em diferentes perspectivas, mostram a importância da coordenação das ações de saúde com políticas urbanas, tais como aquelas relacionadas ao uso e ocupação do solo (particularmente para a malária), de controle de vetores em água parada (dengue) e de saneamento urbano. A atuação específica do setor saúde na prevenção e no tratamento dessas doenças, das doenças crônicas e nos casos de violência, passa, entre outras condições, por melhorias na qualidade dos serviços. Continua sendo um desafio aprimorar a atenção em unidades básicas, tornando-as cada vez mais capazes de reconhecer e atuar preventivamente tanto sobre doenças transmissíveis quanto sobre as não-transmissíveis, mas, também, no tratamento daqueles que adoecem ou são vítimas de violência. Adicionalmente, continua sendo um desafio a coordenação desse nível de atenção com os outros serviços de saúde para, quando necessário, encaminhar e acompanhar os usuários do SUS até que o problema seja resolvido.

3.4 Assistência farmacêutica

Desde 1964 a assistência farmacêutica no país é norteada pela Relação Nacional de Medicamentos Essenciais (Rename).[40]Contudo, modificações recentes na legislação[41] levaram a uma ampliação no conceito da Rename, que não se restringe

40. Medicamentos essenciais são medicamentos que constituem o tratamento mais custo-efetivo para uma dada condição patológica (Hogerzeil, 2004).

41. Lei nº 12.401, de 28 de abril de 2011, que altera a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, em relação à assistência terapêutica e à incorporação de tecnologias em saúde no SUS, e Decreto nº 7.508, de 28 de junho de 2011, que a regulamenta.

mais aos medicamentos considerados essenciais no contexto da atenção básica e dos programas estratégicos e passa a ser composta pelos

> medicamentos que o SUS disponibiliza por meio de suas políticas públicas, selecionados a partir das melhores evidências disponíveis, e indicados para o tratamento daqueles agravos que acometem a população brasileira e que serão ofertados a todos os usuários do SUS, visando à garantia da integralidade do tratamento medicamentoso (Rename, 2013).

Assim, a Rename atualmente é composta pela: Relação Nacional de Medicamentos do Componente Básico da Assistência Farmacêutica; Relação Nacional de Medicamentos do Componente Estratégico da Assistência Farmacêutica; Relação Nacional de Medicamentos do Componente Especializado da Assistência Farmacêutica; Relação Nacional de Insumos Farmacêuticos; e Relação Nacional de Medicamentos de Uso Hospitalar. A versão mais recente foi publicada em 2013. A previsão é de que a relação de medicamentos seja atualizada no máximo a cada dois anos, sem prejuízo de eventuais incorporações (ou exclusões) nesse intervalo, recomendadas pela Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no SUS (CONITEC).

A existência de uma relação oficial de medicamentos que devem ser disponibilizados pelo SUS visa garantir acesso e segurança, pela disponibilidade de produtos necessários à cobertura assistencial nos diversos níveis da atenção à saúde para as principais doenças e problemas de saúde e pela garantia de medicamentos eficazes e seguros. No entanto, a complexa atribuição de responsabilidades entre as esferas de governo, as indefinições sobre a responsabilidade pelo fornecimento dos itens, a fragilidade dos processos de planejamento, as dificuldades decorrentes das exigências burocráticas para sua aquisição e a crônica insuficiência de recursos não têm permitido assegurar que sempre estejam disponíveis nos estabelecimentos de atenção à saúde, constituindo claro descumprimento do dever do Estado.

Esses fatores, associados à prescrição de medicamentos não incluídos na relação ou nos protocolos ou ainda não detentores de registro sanitário no país, têm resultado na frequente demanda por meio de ações judiciais, processo que se convencionou chamar de "judicialização da saúde". A maioria dos estudos realizados sobre esse fenômeno aponta questões a serem equacionadas: de um lado, a demanda por medicamentos que não integram a Rename ou os protocolos do SUS ou não dispõem de registro sanitário, provocando controvérsia ética e jurídica; de outro, a forte presença, nas ações judiciais, de medicamentos que integram os componentes básico e especializado da assistência farmacêutica (Gandini, Barione e Souza, 2008; Barreto *et al.*, 2013; Bastos *et al.*, 2013; Conti, 2013), denunciando o não cumprimento, pelos gestores, das diretrizes da política. Adicionalmente, integra o debate o questionamento sobre os efeitos da judicialização, ou seja, sobre os impactos orçamentários de decisões judiciais.

Para a solução de parte expressiva dessas questões são indispensáveis medidas que associem melhores práticas de planejamento e disponibilidade de recursos suficientes para o cumprimento do dever estatal de assegurar a garantia da integralidade da atenção, na qual se inclui o fornecimento de medicamentos adequados aos usuários do SUS.

Com o objetivo de "contribuir para o processo de aprimoramento, implementação e integração sistêmica das atividades da assistência farmacêutica nas ações e serviços de saúde", o MS desenvolve o Qualifar-SUS: Programa Nacional de Qualificação da Assistência Farmacêutica.[42] O programa contempla quatro eixos: Estrutura, Educação, Informação e Cuidado. Prioridade na implementação, o eixo Estrutura visa contribuir para a estruturação dos serviços farmacêuticos no SUS, considerando a área física, os equipamentos, mobiliários e recursos humanos. O Qualifar-SUS teve habilitados, nos anos de 2012 e 2013, 906 municípios de até 100 mil habitantes, tendo sido priorizados os municípios com maior concentração de população em situação de extrema pobreza, constantes no Programa Brasil Sem Miséria e com menor cobertura de serviços de saúde. O Conasems pleiteia a universalização do acesso a esses recursos pelos municípios.

Outra estratégia do MS tem sido fortalecer o programa *Aqui tem farmácia popular,*[43] que disponibiliza gratuitamente medicamentos para o tratamento da asma, hipertensão e diabetes e oferece mais treze tipos de medicamentos, com preços até 90% mais baratos, utilizados no tratamento de dislipidemia, rinite, mal de Parkinson, osteoporose e glaucoma, além de contraceptivos e fraldas geriátricas para incontinência. A Rede de Farmácia Popular totalizou, em 2013, 29.559 farmácias credenciadas em 4.119 municípios. O Plano Nacional de Saúde (PNS) 2012-2015 estabeleceu como meta ampliar a cobertura do programa "Aqui tem farmácia popular" nos municípios do mapa da extrema pobreza que tenham farmácias, passando de 638 municípios em 2011 para 2.365 municípios até 2015. Contudo, o cumprimento das metas desse programa depende da existência e da adesão de estabelecimentos privados. Esperava-se que em 2013 o programa alcançasse 1.650 desses municípios. Ao final desse ano, apenas 1.464 municípios do mapa da extrema pobreza contavam com cobertura (Brasil, 2014a).

Outra medida implementada pelo Ministério da Saúde, em conjunto com a Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos (CMED)/Anvisa,[44] foi a ampliação da lista de substâncias usadas na fabricação de medicamentos que ficam

42. Portaria GM/MS nº 1.214, de 13 de junho de 2012.

43. O Programa Farmácia Popular, criado pela Lei nº 10.858, de 13 de abril de 2004, é regulamentado pelo Decreto nº 5.090, de 20 de maio de 2004, e pela Portaria nº 971, de 17 de maio de 2012.

44. A CMED é responsável pelo monitoramento dos preços dos remédios e por garantir que os preços fixados como teto para os produtos reflitam as reduções de imposto.

livres da cobrança dos tributos PIS/Pasep e Cofins.[45] A partir de julho de 2014 foram acrescidas 174 substâncias à relação, resultando em benefício fiscal que deve provocar uma queda média de 12% no preço dos remédios. Entre as incluídas, estão drogas indicadas para o tratamento de câncer de mama, leucemia, artrite reumatoide, doença de Gaucher, hepatite C e HIV. No total, a lista de medicamentos isentos, que há sete anos não era ampliada, passa a atingir 1.645 itens e cerca de 75% dos medicamentos identificados com tarja vermelha ou preta comercializados no País. Estima-se que o acréscimo na renúncia de arrecadação daqueles tributos federais decorrente desta ampliação seja de R$ 20 milhões ao ano. No total, as estimativas da Receita Federal do Brasil (RFB) para as desonerações tributárias referentes à Contribuição Social para o PIS-PASEP e Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (COFINS) sobre medicamentos somavam R$ 5,6 bilhões em 2013.[46]

A incidência de tributos sobre medicamentos tem ocupado lugar central no debate político nos últimos anos. Quatro Propostas de Emenda Constitucional (PEC) tramitam no Congresso Nacional com o objetivo de eliminar ou reduzir a incidência de tributos sobre os medicamentos de uso humano.[47] A questão ganha maior complexidade quando a isenção se refere ao Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS,[48] pelo peso da receita proveniente desse tributo nos orçamentos dos estados e Distrito Federal. O ICMS é cobrado no Estado de origem do bem ou serviço, e a lei geral já define as operações sobre as quais não incide, como, por exemplo, operações com livros, jornais, periódicos e o papel destinado à sua impressão; derivados de petróleo; energia elétrica; operações e prestações que destinem ao exterior mercadorias ou serviços. Para medicamentos, suas alíquotas variam entre as unidades federadas, situando-se entre 12 e 19%. O problema vem sendo enfrentado por meio de embates no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), órgão decisório que reúne secretários estaduais de Fazenda do país. Gradualmente, mediante isenções para fins específicos, acordos têm sido firmados entre os estados visando reduzir alíquotas ou desonerar medicamentos. Em 2002, o Convênio ICMS 87/02 concedeu isenção do ICMS nas operações com fármacos e medicamentos destinados a órgãos da administração pública direta federal, estadual e municipal. Posteriormente, sucessivas mudanças

45. Ver Brasil (2014d).

46. Ver Brasil (2012).

47. As propostas existentes sobre redução de impostos incidentes sobre medicamentos são: a PEC 25/2014, que veda a instituição de impostos e contribuições sociais sobre medicamentos de uso humano; a PEC 301/2013, que veda a instituição de impostos pela União, por estados, Distrito Federal e municípios sobre os medicamentos de uso humano e os insumos utilizados em sua produção e comercialização; a PEC 115/2011, que visa anular a incidência dos impostos federais, exceto o de importação, e as contribuições sociais para o PIS/Pasep e Cofins sobre os medicamentos de uso humano (nesta proposta, no entanto, fica de fora da imunidade tributária o ICMS, de competência dos estados e do DF); e a PEC 491/2010, que proíbe a criação de impostos incidentes sobre insumos agrícolas, pecuária, alimentos para o consumo humano e medicamentos.

48. Regulado pela Lei Complementar nº 87/1996, chamada *Lei Kandir*.

foram ampliando seu alcance, concedendo isenções em operações internas e interestaduais.[49] Atualmente, ainda que longe de universalizar a isenção tributária a medicamentos, abrange um elenco maior de situações que incluem medicamentos contra hipertensão, diabetes e asma distribuídos gratuitamente pelo programa federal Farmácia Popular, medicamentos para o tratamento de portadores do vírus da AIDS e dos fármacos destinados à sua produção, fármacos e medicamentos derivados do plasma humano e, desde maio de 2014, medicamentos para o tratamento do câncer.

3.5 Saúde suplementar

O setor de saúde suplementar experimentou, nos últimos dez anos, expressivo crescimento: em dezembro de 2004 a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) registrava a existência de 33,8 milhões de beneficiários em planos privados de assistência médica com ou sem odontologia; em junho de 2014, eram 50,9 milhões.[50] A taxa de cobertura – percentual da população coberta por plano privado de saúde – passou de 18,1% para 26,1%. Mais de 65% desses vínculos eram com planos coletivos empresariais, mas cerca de um terço dos novos vínculos criados no período correspondiam a planos coletivos por adesão,[51] alternativa criada pelas operadoras que restringiram a oferta de planos individuais, sujeitos a regras mais rigorosas e ao controle de reajustes.

O crescimento da massa de beneficiários não foi acompanhado por uma ampliação compatível da rede de atendimento, resultando em filas e na introdução de empecilhos para dificultar o acesso do beneficiário ao atendimento, tais como negação de atendimento, demora em autorizar e marcar procedimentos como consultas e exames, negativa de cobertura ou reembolso, alterações na rede credenciada sem aviso aos beneficiários, tanto em quantidade quanto em qualidade dos prestadores de serviços, além de reajustes de faixa etária em desrespeito ao estatuto do idoso. Pesquisa do Instituto Datafolha, encomendada pela Associação Paulista de Medicina (APM), realizada em 2013,[52] detectou que a maioria dos associados aos planos de saúde no estado de São Paulo enfrentou dificuldades na hora em que precisou dos serviços contratados. A demora no atendimento foi apontada por 66% dos entrevistados e as dificuldades em agendar exames e obter diagnósticos foram referidas por 47% dos entrevistados. O levantamento mostra,

49. Ver Brasil (2002).

50. Há que se destacar que beneficiários de planos e seguros nos cadastros da ANS não são pessoas, mas vínculos, visto que uma mesma pessoa pode ter mais de um plano ou seguro. Para ter a cobertura populacional efetiva, teriam que ser eliminados os múltiplos vínculos. Para uma melhor análise dessa cobertura será necessário aguardar os dados da PNS 2013, cujo módulo sobre planos de saúde está previsto para 2015, bem como analisar quais modalidades de planos ou seguros cresceram: de referência, nacional, regional, odontológica, com ou sem cobertura hospitalar etc.

51. Sistema de Informações de Beneficiários, disponível em: <http://goo.gl/ipAuHg>.

52. Disponível em: <http://goo.gl/uDuzOc>. Acesso em 20 mar. 2015.

ainda, que a deterioração do atendimento levou 30% dos beneficiários a pagar por serviços particulares ou a procurar o SUS.

Também aumentou o número de reclamações contra planos de saúde registrados pela ANS. Em 2013 foram recebidas 102.232 reclamações, enquanto em 2012 haviam sido 78.061, um aumento de 31%. Esse quadro adquiriu tamanha dimensão que a ANS foi forçada a ampliar a regulação sobre o setor, estabelecendo a portabilidade, ou seja, a possibilidade de mudança de operadora sem precisar cumprir novas carências,[53] e definindo o prazo limite para assegurar o acesso a cada tipo de atendimento.[54] Desde março de 2014 todas as operadoras de planos de saúde passaram a ser obrigadas a divulgar informações sobre a qualificação dos profissionais e estabelecimentos de saúde que fazem parte de suas redes credenciadas. Entre os dados estariam especialização de médicos e profissionais ou acreditação de hospitais. A divulgação das informações sobre a rede assistencial deve seguir padronização estabelecida pela ANS por meio de ícones dos atributos, especificados no anexo da Instrução Normativa nº 52.[55] Contudo, consulta realizada em dezembro de 2014 à rede credenciada no *site* de uma das maiores operadoras do país evidencia que a norma não vem sendo cumprida. Nesse quadro, a agência passou a fortalecer seu programa de monitoramento e a introduzir mecanismo de suspensão da comercialização dos planos que apresentassem grande número de queixas de beneficiários a cada trimestre. O 11º ciclo de monitoramento, cujo resultado foi divulgado em novembro de 2014, resultou na suspensão da comercialização de 65 planos de saúde de dezesseis operadoras por desrespeito aos prazos máximos de atendimento e por negativas indevidas de cobertura. No mesmo ciclo, 81 planos foram autorizados a voltar à atividade. Segundo a ANS, desde o início do programa de monitoramento, 1.017 planos de 142 operadoras já tiveram as vendas suspensas e outros 847 planos foram suspensos, mas voltaram ao mercado após comprovar melhorias no atendimento.[56] A suspensão de planos, contudo, não impede que a operadora registre novos planos e não estão disponíveis dados consolidados que permitam analisar se, e em que medida, esta estratégia vem sendo utilizada pelas operadoras.

Simultaneamente as operadoras passaram a demandar o apoio do governo a investimentos para ampliar sua rede própria. O processo de verticalização das empresas tem sido intenso nos últimos anos. Ao menos 40% dos planos de saúde têm rede própria de atendimento, formada por hospitais, ambulatórios e centros de exames laboratoriais. Estima-se que em algumas operadoras a verticalização

53. Resolução Normativa da ANS nº 186, de 14 de janeiro de 2009.
54. Resolução Normativa da ANS nº 259, de 17 de junho de 2011.
55. O Manual de Uso dos Ícones dos Atributos de Qualificação pode ser visto em: < http://goo.gl/dd5LER>.
56. Ver Suspensa... (2014)

já represente de 35% a 45% dos atendimentos dos planos. Em alguns planos, a rede própria chega a representar cerca de 80% das opções ofertadas aos clientes.[57] Há reações a esse processo de verticalização dos planos de saúde, por gerar conflito de interesses, na medida em que o plano passa a deter o poder de solicitar exames e também de autorizá-los. O presidente do Conselho Regional de Medicina do Estado de São Paulo (CREMESP) afirma não haver benefícios na verticalização pelas operadoras, denunciando não haver vantagens para o usuário, na medida em que a livre escolha acaba, nem para os médicos, que teriam suas decisões limitadas e perderiam autonomia para solicitar exames.

A ANS negociou com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) a criação de linha de financiamento para empresas de planos de saúde ampliarem sua rede usando como garantia a sua reserva técnica, que tem como função assegurar o atendimento dos consumidores, caso a empresa apresente alguma dificuldade de caixa. Especialistas criticam essa decisão, por introduzir novo risco aos beneficiários e representar destinação de recursos públicos a uma esfera do setor privado já beneficiado por renúncias tributárias e pelo perdão de uma dívida bilionária pelo não pagamento do Programa de Integração Social (PIS)/ Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins). Além disso, seria premiar inadimplentes, já que grande parte das operadoras deixa, sistematicamente, de reembolsar o sistema público de saúde pelos gastos correspondentes ao atendimento prestado a seus beneficiários.

O crescimento da massa de segurados, combinado ao forte apoio governamental ao setor, tem fortalecido o movimento de internacionalização do capital no setor, que se associa à tendência de financeirização. Nos últimos anos, após um movimento de concentração no setor, a presença de capital externo passou a ser visível. Uma das operações que maior atenção obteve foi a aquisição, em outubro de 2012, da Amil Participações pela UnitedHealth, gigante americana que procura deixar de concentrar os negócios nos Estados Unidos e diversificar operações em mercados pouco maduros e menos incertos.[58] O presidente da UnitedHealth afirmou, em teleconferência, que a ascensão da classe média e as políticas de estímulo ao setor de saúde no Brasil o transformam em mercado atrativo: "Para nós, o potencial parece ser o mesmo que o mercado dos Estados Unidos tinha vinte anos atrás ou mais",[59] sugerindo que crê na possibilidade de que os planos privados alcancem aqui a mesma proporção de cobertura que têm lá: quase 80% da população. Ademais, alguns analistas creem que o crescimento da economia brasileira pode render à UnitedHealth "receitas com a venda de sistemas de análise de dados, oferta de serviços voltados à população de

57. Ver Ferraz e Bassette (2014).
58. Ver Vaz (2012).
59. Ver Pereira e Bianconi (2012).

baixa renda e soluções para parcerias com órgãos do governo na área de saúde".[60] São indícios da batalha que o SUS deve enfrentar – em condições desvantajosas em termos de financiamento – para se preservar como sistema universal e se consolidar como garantidor do direito universal assegurado pela Constituição de 1988. A "oferta de serviços voltados à população de baixa renda" pode significar o fortalecimento do movimento, já em curso, de oferta de planos baratos, com provisão de serviços precários, subsidiados por crescente aporte de fundo público.

Esse movimento de internacionalização tem sido apoiado pela ANS e foi referendado pela Advocacia-Geral da União (AGU), que emitiu, em 2008, parecer[61] em que considerava que a vedação constitucional ao capital estrangeiro,[62] à luz do § 3º do Artigo 1º da Lei nº 9.656/98 modificado pela Medida Provisória nº 2177-44/2001, não alcançava a saúde suplementar, o que viabilizou a sua entrada no segmento. Após analisar os fatores que podem condicionar a vedação ao capital estrangeiro – a garantia da integralidade, a soberania nos campos político e econômico, o interesse nacional, as repercussões sobre a livre iniciativa e a livre concorrência, o parecerista conclui que:

a. a vedação à participação direta ou indireta de empresas ou capitais estrangeiros na assistência à saúde no país, prevista no § 3º do art. 199 da CF, bem como a permissão para a mesma participação, como exceção, nos casos legais, prevista na parte final do mesmo dispositivo constitucional merecem análises dicotômicas em atenção ao modelo dicotômico de saúde adotado no Brasil;

b. nos domínios da saúde pública, vistos os serviços de saúde como serviços públicos próprios, prestados diretamente pelo Estado, ou, excepcionalmente, por entidades privadas no âmbito do SUS, a vedação à participação de capital estrangeiro no atendimento à saúde atende aos reclamos da soberania nacional, só cedendo diante da diretriz da integralidade;

c. nos domínios da saúde suplementar, a vedação à participação de capital estrangeiro no atendimento à saúde atende aos reclamos da livre concorrência e, em homenagem ao mesmo princípio, pode ser excepcionada pelo legislador ordinário; (...) (AGU, 2008).

Considera ainda o mesmo parecer que:

> [a] compatibilidade da referida norma com a Constituição Federal é mantida ainda que a operadora possua rede própria de assistência à saúde, não havendo razão para, à luz do fundamento justificante da exceção – a livre concorrência – se faça distinção

60. Sarah James, analista da Wedbush Securities, disponível em: <http://goo.gl/fngkHS>.
61. AGU (2008).
62. "Artigo 199. A assistência à saúde é livre à iniciativa privada.
(...) § 2º É vedada a destinação de recursos públicos para auxílios ou subvenções às instituições privadas com fins lucrativos.
§ 3º É vedada a participação direta ou indireta de empresas ou capitais estrangeiros na assistência à saúde no País, salvo nos casos previstos em lei" (Brasil, 1988).

> entre operadoras com rede própria de assistência à saúde e operadoras sem rede própria de assistência à saúde (AGU, 2008).

O parecer ressalta que:

> a possibilidade de uma operadora possuir rede própria de assistência à saúde, sem necessidade de constituir pessoa jurídica independente, decorre da prescrição contida no art. 35-F da Lei nº 9656/98, o qual, por sua vez, representa a tradução da diretriz da integralidade na saúde suplementar, diretriz esta que possui sede constitucional (AGU, 2008).

Imperfeições ou falhas de mercado na área da saúde, conflitos de interesse e microestratégias de regulação para controlar o acesso de beneficiários não integram a argumentação. A ANS segue comungando com essa visão e se coloca na arena como defensora da tese de abertura desse mercado ao capital estrangeiro, alegando insuficiência de capital nacional para enfrentar a demanda por ampliação da rede hospitalar, de laboratórios e de exames diagnósticos.

Em outubro de 2013, o presidente do órgão regulador defendeu a ampliação da abertura do setor ao capital externo, propondo que investidores estrangeiros possam controlar hospitais, sob o argumento de que o país precisa de investimentos de R$ 7 bilhões para suprir a carência de 14 mil leitos nos hospitais.[63]

O ambiente de apoio ao setor também se expressou na tentativa do Congresso Nacional de conceder benefício bilionário aos planos de saúde, por meio da introdução de emenda à Medida Provisória nº 627/2013, convertida em lei,[64] que alterava a legislação tributária federal, concedendo anistia às multas expedidas pela ANS por infrações como negativa de procedimentos de laboratórios, de exames e de consulta e demora em atendimento aos milhões de usuários de todo o país. Por esse artigo era alterado o Artigo 25 da Lei nº 9.656, de 3 de junho de 1998, que passava a vigorar estabelecendo que:

> No caso de 2 (duas) ou mais infrações da mesma natureza, em período inferior a 1 (um) semestre-calendário, praticadas até 31 de dezembro de 2014, aplica-se a pena de 1 (uma) única infração, se iguais, ou a mais grave, se diferentes, a qual deverá ser aumentada em até 20 (vinte) vezes, observados o valor da multa definido em regulamento e os seguintes parâmetros de proporcionalidade:
>
> I – de 2 (duas) a 50 (cinquenta) infrações, 2 (duas) vezes;
>
> II – de 51 (cinquenta e uma) a 100 (cem) infrações, 4 (quatro) vezes;
>
> III – de 101 (cento e uma) a 250 (duzentos e cinquenta) infrações, 8 (oito) vezes;
>
> IV – de 251 (duzentos e cinquenta e uma) a 500 (quinhentas) infrações, 12 (doze) vezes;

63. Ver Kafruni (2013).
64. Ver Brasil (2014e).

V – de 501 (quinhentas e uma) a 1000 (mil) infrações, 16 (dezesseis) vezes;

VI – acima de 1.000 (mil) infrações, 20 (vinte) vezes.

Aprovado pelo Congresso Nacional, o artigo foi vetado pela presidente da República em 14 de maio de 2014, com a justificativa de que:

> A medida reduziria substancialmente o valor das penalidades aplicadas, com risco de incentivo à prestação inadequada de serviço de saúde. Além disso, o dispositivo enfraqueceria a atuação da Agência Nacional de Saúde Suplementar, causando desequilíbrio regulatório (Brasil, 2014f).

Contudo, em 17 de dezembro de 2014, pouco antes do encerramento das atividades legislativas, o Congresso Nacional, ao votar o projeto de conversão da Medida Provisória nº 656/2014,[65] que modificava legislação tributária, entre dezenas de emendas adicionadas incluiu e aprovou o Capítulo XVII – Da abertura ao capital estrangeiro na oferta de serviços de saúde.

Nesse capítulo, é alterado o Artigo 23 da Lei nº 8.080/90, que estabelecia que "É vedada a participação direta ou indireta de empresas ou de capitais estrangeiros na assistência à saúde, salvo através de doações de organismos internacionais vinculados à Organização das Nações Unidas, de entidades de cooperação técnica e de financiamento e empréstimos", e incluído o Artigo 53-A na mesma lei, que passam a ter a seguinte redação:

> Art. 23. É permitida a participação direta ou indireta, inclusive controle, de empresas ou de capital estrangeiro na assistência à saúde nos seguintes casos:
>
> I – doações de organismos internacionais vinculados à Organização das Nações Unidas, de entidades de cooperação técnica e de financiamento e empréstimos;
>
> II – pessoas jurídicas destinadas a instalar, operacionalizar ou explorar:
>
> a) Hospital geral, inclusive filantrópico, hospital especializado, policlínica, clínica geral e clínica especializada;
>
> b) Ações e pesquisas de planejamento familiar;
>
> III – serviços de saúde mantidos, sem finalidade lucrativa, por empresas, para atendimento de seus empregados e dependentes, sem qualquer ônus para a seguridade social; e
>
> IV – demais casos previstos em legislação específica.
>
> (...)
>
> Art. 53-A. Na qualidade de ações e serviços de saúde, as atividades de apoio à assistência à saúde são aquelas desenvolvidas pelos laboratórios de genética humana, produção e fornecimento de medicamentos e produtos para a saúde, laboratórios de análises

65. Ver Brasil (2014g).

clínicas, anatomia patológica e de diagnóstico por imagem e são livres à participação direta ou indireta de empresas ou de capitais estrangeiros.

Trata-se de abertura indiscriminada, distante da excepcionalidade prevista no texto constitucional, em flagrante inconstitucionalidade.[66] Essa nova ação do Congresso Nacional – ainda sujeita à sanção presidencial – evidencia o crescente poder de interferência dos segmentos ligados ao processo de financeirização e internacionalização do capital das empresas no setor da saúde.

Uma ação para impor limites no âmbito da saúde suplementar foi direcionada à regulação sobre a qualidade da atenção. Diante da repercussão das informações sobre a absurda taxa de cesáreas entre beneficiárias de planos de saúde, referida na seção 2, a ANS desencadeou medidas visando ações regulatórias que assegurem oferecer às mulheres gestantes e parturientes melhores práticas na atenção à saúde. Para isso, abriu consultas públicas para emissão de duas resoluções normativas: uma que obriga as operadoras a informar às beneficiárias as taxas de cirurgias cesáreas e de partos normais por estabelecimento de saúde e por médico, e outra que torna obrigatória a utilização do partograma, do cartão da gestante e da carta de informação à gestante. Por esta resolução, a apresentação do partograma ou do relatório médico detalhado contendo a justificativa pela adoção da cirurgia cesárea torna-se requisito mínimo essencial para a realização do pagamento ao prestador de serviços de saúde. Já a primeira resolução normativa visa atender ao direito à informação das beneficiárias das operadoras de plano privado de assistência à saúde em relação às taxas de partos normais e de cirurgias cesáreas, no ano anterior ao questionamento, e dos obstetras e estabelecimentos de saúde que integram a rede de cooperados, credenciados ou referenciados da operadora.

A ANS também tornou públicos, em novembro, os resultados do programa de Qualificação das Operadoras 2014 – ano-base 2013, no qual consta a nota de todas as 1,2 mil empresas de planos de saúde do país, o índice de desempenho da saúde suplementar (IDSS). O IDSS é construído com os dados disponíveis nos sistemas da ANS e varia de zero a um, sendo que 40% deste valor é formado pelo índice de desempenho da atenção à saúde (Idas); 20% pelo índice de desempenho econômico-financeiro (IDEF); 20% pelo índice de desempenho de estrutura e operação (IDEO); e 20% pelo índice de desempenho da satisfação dos beneficiários (IDSB).

O relatório da ANS aponta que, no período compreendido entre os anos-base 2011 e 2013, houve relativa estabilidade no percentual de operadoras do segmento médico-hospitalar situadas nas duas melhores e nas duas piores faixas do IDSS: 62% e 13%, respectivamente, em 2011; 61,5% e 14% em 2012 e 66% e 11% em 2013, com discreta melhora neste último ano.[67]

66. Ver Lenir (2014).
67. Ver ANS (2014).

3.6 Gestão

As análises sobre o setor saúde apresentam grande convergência sobre quais sejam os grandes desafios a serem enfrentados na área de gestão do SUS. A fragmentação da gestão e do cuidado, a necessidade de constituição de redes de atenção que assegurem a integralidade, a gestão cooperativa dos espaços regionais no contexto federativo brasileiro e a regulação do sistema de saúde aparecem destacadas como questões a serem priorizadas por quase todos os analistas que se debruçam sobre formulação de alternativas para aperfeiçoar o SUS, garantindo o acesso equitativo às ações e aos serviços de saúde.

3.6.1 Regionalização

A regionalização do sistema público de atenção à saúde é determinação constitucional[68] e, embora orientações sobre essa diretriz integrem diversos dispositivos legais[69] que a regulamentaram ao longo do processo de implantação do sistema, ela foi objeto de clara definição em 2011, com o decreto que regulamentou a Lei nº 8.080/90 e dispôs sobre a organização do SUS.[70]

Nesse decreto, a região de saúde é compreendida como:

> [o] espaço geográfico contínuo constituído por agrupamentos de municípios limítrofes, delimitado a partir de identidades culturais, econômicas e sociais e de redes de comunicação e infraestrutura de transportes compartilhados, com a finalidade de integrar a organização, o planejamento e a execução de ações e serviços de saúde (Capítulo I, Artigo 2º).

Sua constituição, que é responsabilidade das Comissões Intergestores, deve ainda atender a requisitos mínimos definidos no Artigo 5º, que envolvem a existência, em seu âmbito, de ações e serviços de atenção primária, urgência e emergência, atenção psicossocial, atenção ambulatorial especializada e hospitalar, e vigilância em saúde.

A integralidade da assistência à saúde será, contudo, assegurada pela Rede de Atenção à Saúde, que corresponde ao "conjunto de ações e serviços de saúde articulados em níveis de complexidade crescente" (Artigo 2º, inciso VI), que podem estar compreendidos "*no âmbito de uma região de saúde, ou de várias delas*" (Artigo 7º, grifo nosso). Os entes federativos responsáveis pela provisão das ações e serviços que a integram deverão definir "o rol de ações e serviços que serão ofertados"

68. Ver Brasil (1988, Artigo 198).

69. Em particular: Lei nº 8.080/90; Norma Operacional Básica do SUS (NOB-SUS) nº 01/1993; NOB-SUS nº 01/1996; Normas Operacionais de Assistência à Saúde do SUS (NOAS-SUS) nº 01/2001; NOAS-SUS nº 01/2002; Pacto pela Saúde 2006; Portaria nº 4.279/2010.

70. Decreto nº 7.508, de 28 de junho de 2011.

e "respectivas responsabilidades, critérios de acessibilidade e escala para conformação dos serviços" (Artigo 7º).

Não obstante, o mesmo decreto estabelece que a garantia da integralidade da assistência aos usuários é a finalidade do Contrato Organizativo de Ação Pública da Saúde (COAP), cujo objeto é "a organização e a integração das ações e dos serviços de saúde, sob a responsabilidade dos entes federativos em uma região de saúde" (Artigo 34). Desses dispositivos pode-se inferir que, mesmo nos casos em que a ação ou serviço necessário ao cidadão usuário não seja ofertado no âmbito da região de saúde, é responsabilidade da mesma estabelecer mecanismos de referência para garantir o acesso oportuno a serviço adequado na Rede de Atenção à Saúde a que pertence.

O processo de regionalização do SUS encontra-se em curso e 436 regiões de saúde foram definidas até o final de 2013, tendo sido também elaborada proposta para o monitoramento e avaliação das regiões de saúde pelos estados e pelo MS. Ainda não estão disponíveis, contudo, avaliações relativas aos critérios e processos de constituição das redes.

Principal instrumento de formalização de acordos interfederativos no processo de regionalização da atenção à saúde, o COAP, criado pelo mesmo decreto,[71] é definido como:

> acordo de colaboração firmado entre entes federativos com a finalidade de organizar e integrar as ações e serviços de saúde na rede regionalizada e hierarquizada, com definição de responsabilidades, indicadores e metas de saúde, critérios de avaliação de desempenho, recursos financeiros que serão disponibilizados, forma de controle e fiscalização de sua execução e demais elementos necessários à implementação integrada das ações e serviços de saúde (Artigo 2º).

A implementação do COAP em todas as regiões de saúde constitui meta do Plano Plurianual (PPA) 2012-2015. As metas do Plano Nacional de Saúde (PNS) 2012-2015, porém, incluem "promover a assinatura de contratos de ação pública, com definição de responsabilidades recíprocas na rede federativa em relação à população, em 80% das comissões intergestores regionais (CIR) até 2015", estando prevista no Plano Anual de Saúde 2013 (PAS 2013) a assinatura dos contratos por 154 Comissões Intergestores Regionais (CIR).[72]

Tratando-se, contudo, de processo que depende da adesão das unidades federadas estaduais e municipais e que envolve a implementação de processos de planejamento regional que demandam complexos acordos acerca da compatibilização

71. Decreto nº 7.508, de 28 de junho de 2011.
72. Brasil (2014a).

de planos municipais e de programação anual, bem como das responsabilidades pelo financiamento das ações, essas metas não foram alcançadas.

Além da complexidade dos processos de negociação que envolve, a efetivação dos COAPs tem enfrentado sérias resistências dos estados e municípios em razão do crônico subfinanciamento do sistema de saúde. A formalização do compromisso de prover serviços, com a assinatura de um contrato cujo descumprimento pode resultar em pesadas sanções,[73] sem a garantia de aporte de recursos adicionais que assegurem a ampliação da capacidade instalada e a melhoria das condições de operação, tem resultado em recusa de prefeitos ao instrumento. O CONASS e o CONASEMS têm manifestado apoio a essa posição.

Em 2013, onze estados – Alagoas, Bahia, Espírito Santo, Pernambuco, Paraná, Rio de Janeiro, Roraima, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe e Tocantins – manifestaram interesse em promover a contratualização em todas as suas regiões de saúde, mas nenhum deles alcançou o objetivo até o final desse ano.[74] Havia previsão para a assinatura do COAP nas regiões de saúde dos estados de Alagoas, Espírito Santo e Tocantins no primeiro trimestre de 2014. Contudo, nenhum COAP foi assinado em 2013 e até setembro de 2014 apenas três estados haviam conseguido efetivar o COAP: Ceará, Mato Grosso do Sul e Sergipe. A complexidade de realização de acordos interfederativos, com dimensões políticas e administrativas que ultrapassam a esfera da gestão setorial, já foi apontada em análise apresentada na edição 21 deste periódico.

O MS publicou em junho de 2013, após pactuação na Comissão Intergestores Tripartite,[75] as regras do processo de Pactuação de Diretrizes, Objetivos, Metas e Indicadores 2013-2015, com definição de um rol de indicadores a ser utilizado nos instrumentos de planejamento do SUS (plano de saúde, programação anual de ações e serviços de saúde e relatórios de gestão) e no COAP. A implementação dessas regras tem sido lenta e se manifesta na dificuldade de obter as informações necessárias à construção dos indicadores, evidenciando que a reconstrução de processos de planejamento e de sistemas de informação confiáveis se configura como desafio que busca enfrentamento inadiável.

3.6.2 Redes de atenção à saúde

A instituição de redes segue sendo a estratégia adotada para intervenções destinadas a melhorar o acesso à atenção especializada no SUS.

73. O decreto determina em seu Artigo 42 que "Sem prejuízo das outras providências legais, o Ministério da Saúde informará aos órgãos de controle interno e externo: I – o descumprimento injustificado de responsabilidades na prestação de ações e serviços de saúde e de outras obrigações previstas neste decreto; (...)".

74. SEGEP – Relatório Anual de Gestão (RAG) 2013.

75. Ver Brasil (2013b).

O apoio à organização de redes regionalizadas de atenção à saúde é, desde 2011, objeto do Projeto de Formação e Melhoria da Qualidade de Rede de Saúde (QualiSUS-Rede),[76] no âmbito de programa de cooperação entre o Ministério da Saúde (MS) e o Banco Mundial (BIRD). Como costuma ocorrer nesses programas de cooperação, trata-se de projeto-piloto destinado à implantação de quinze experiências de redes de atenção à saúde em estados brasileiros de todas as regiões, sendo dez experiências em Regiões de Saúde vinculadas às regiões metropolitanas (RM) e cinco Regiões de Saúde consideradas típicas de cada região geográfica.

Paralelamente, o MS publicou a portaria GM nº 483, de 1º de abril de 2014, que redefine a Rede de Atenção à Saúde das Pessoas com Doenças Crônicas no âmbito do SUS e estabelece diretrizes para a organização das suas linhas de cuidado. A portaria estabelece competências comuns e específicas do MS, das SES e das SMS na gestão da rede. O Artigo 6º da portaria apresenta as competências comuns, atribuindo às três esferas de governo a responsabilidade de, entre outras coisas,

> garantir que todos os estabelecimentos de saúde que prestam atendimento às pessoas com doenças crônicas possuam infraestrutura e tecnologias adequadas, recursos humanos capacitados e qualificados, recursos materiais, equipamentos e insumos suficientes, de maneira a garantir o cuidado necessário [bem como] garantir o financiamento tripartite para o cuidado integral das pessoas com doenças crônicas, de acordo com suas responsabilidades.

Essa medida reforça a tendência de organização de "redes temáticas" em detrimento da constituição de redes de atenção integral no âmbito de cada região de saúde, ampliando o risco de fragmentação do cuidado. Mas é inegável a relevância de medidas para o enfrentamento das Doenças Crônicas Não Transmissíveis (DCNT) – responsáveis, em 2011, por mais de 70% dos óbitos registrados no país –, um dos principais desafios contemporâneos, declarado prioridade pela OMS. Essa tarefa demanda, contudo, esforços multissetoriais e envolve ações de promoção, prevenção dos fatores de risco, além de investimentos na qualificação da atenção e da assistência aos pacientes.

3.6.3 Melhoria de procedimentos de gestão/sistemas de informação

Um dos principais instrumentos demandados para a viabilização da operação do sistema de saúde regionalizado e das redes de atenção à saúde, o Cartão SUS visa possibilitar a vinculação dos procedimentos executados no âmbito do SUS ao usuário, ao profissional que os realizou e também à unidade de saúde em que foram realizados. Contudo, segue enfrentando dificuldades em sua implementação, o que ocorre desde o início de sua criação, no âmbito do Projeto Reforço à Reorganização do Sistema Único de Saúde (ReforSUS), instituído em 1996.

76. Ver Brasil (2011).

Análise realizada em 2008 pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) para o MS já identificara, como causas para essas dificuldades, entre outras, a expansão não planejada, os problemas na transmissão dos cadastros para a base de dados federal, a emissão centralizada do cartão pelo MS para posterior entrega do cartão definitivo ao seu proprietário e, por fim, a rejeição dos médicos à utilização do Terminal de Atendimento do SUS (TAS),[77] devido à possibilidade de aperfeiçoamento dos mecanismos de controle e avaliação em relação ao cumprimento de horário de trabalho e à qualidade do atendimento (*apud* Brasil, 2013d).

Embora o PNS tenha estabelecido como meta para 2013 "disponibilizar o sistema Cartão Nacional de Saúde para 100% das redes assistenciais", esse objetivo ainda não se concretizou.

Entre os problemas que tiveram que ser enfrentados para a retomada do projeto, estavam a dificuldade de realizar operações com o Cartão SUS nos municípios em que não há disponibilidade de conexão à rede mundial de computadores em tempo integral[78] e a existência, nos estados e municípios, de múltiplos cadastros com sistemas nem sempre compatíveis.

Da multiplicidade de cadastros derivou a existência de 248 milhões de registros de usuários do SUS no Cadastro Nacional de Usuários do Sistema Único de Saúde (CadSUS),[79] que foram objeto de processo de unificação e "higienização", realizado em 2013, resultando na constituição da base de dados nacional que já conta com 140 milhões de cadastros válidos. O cadastramento envolve o registro de informações pessoais (nome, data de nascimento etc.), de contato (telefone, endereço etc.) e de documentos do usuário do SUS, e gera o número do Cartão Nacional de Saúde, informação solicitada em diversos outros sistemas do MS para alimentar os bancos de dados com finalidade de diagnóstico, avaliação, planejamento e programação das ações de saúde. Isso tem permitido a utilização dessa base de dados para algumas das funcionalidades previstas para o cartão. Desde fevereiro de 2014 está em vigor medida[80] que determina que as informações de pacientes internados no SUS sejam obrigatoriamente checadas junto à base de dados do Cartão Nacional de Saúde. Também foram desenvolvidos *softwares* para assegurar padrões de interoperabilidade para os sistemas de informação do SUS interagirem e intercambiarem dados de forma automática, com vistas a aproveitar os sistemas desenvolvidos por cerca de duzentos municípios e que já estão em funcionamento, adequando-os e fazendo com que dialoguem com o sistema nacional

77. Em 2004, médico de Sergipe onde o sistema TAS estava em implementação em fase experimental, provocou o Cremese, por meio de um processo-consulta, "a manifestar-se sobre a legalidade ou não de tal determinação, e se faz parte do ato médico a manipulação de tal equipamento", tendo o CFM concluído que "o uso do Terminal de Atendimento ao SUS (TAS) não constitui matéria que configure ou enseje dilema ético". Para mais informações ver CFM, disponível em <http://goo.gl/9SczEp>.

78. Brasil (2013d).

79. O Cadastro Nacional de Usuários do SUS compõe a Base Nacional de Dados dos Usuários das Ações e Serviços de Saúde, sendo constituído por dados de identificação e de residência dos usuários.

80. Portaria GM/MS nº 1.905/2013.

e entre si. Além disso, foi desenvolvido o *web service* do Cadsus *Web*, promovendo a interoperabilidade de treze sistemas do MS com o Cadsus *Web*. O MS anunciou também que está em fase de conclusão o processo licitatório para a distribuição aos usuários de 192 milhões de unidades físicas do cartão.

Com a mesma perspectiva de desenvolver, reestruturar e garantir a integração dos sistemas de informação, a Secretaria de Atenção à Saúde do MS implementa o e-SUS Atenção Básica (e-SUS AB).[81] Esse sistema visa alcançar o objetivo de que os registros de atendimento e informações de saúde sejam realizados por meio de duas estratégias: o prontuário eletrônico do cidadão (PEC) e/ou as fichas da coleta de dados simplificada (CDS), que trazem informações individualizadas, com o intuito de agilizar e melhorar o atendimento à população. Sua implantação se dá por intermédio do programa Requalifica UBS do MS e do Programa Nacional de Banda Larga, do Ministério das Comunicações (MC), e almeja adequar a estrutura e os equipamentos das Unidades Básicas de Saúde (UBS) com computadores e internet com conexão banda larga. Para viabilizar a transição entre o SIAB e o SISAB (e-SUS AB), o MS ampliou o limite do período de implantação inicialmente previsto (julho de 2014) e estabeleceu como novo prazo para que as informações sejam enviadas obrigatoriamente para a base de dados do SISAB a competência de junho de 2015.[82] Esse dispositivo se aplica a todas as equipes da atenção básica, incluindo as equipes da Estratégia de Saúde da Família, as equipes de Agentes Comunitários de Saúde, as equipes dos Núcleos de Saúde da Família, as equipes do Consultório na Rua, as equipes participantes do Programa Saúde na Escola e do Programa Academia da Saúde (Artigo 5º).

Dentro da mesma preocupação, de modernizar e racionalizar a gestão do sistema, vem sendo implementada a Base Nacional de Dados de Ações e Serviços da Assistência Farmacêutica.[83] Para sua operação será utilizado o Sistema Nacional de Gestão da Assistência Farmacêutica (Hórus), ferramenta desenvolvida a partir de 2009 com o objetivo de contribuir para a qualificação da gestão da assistência farmacêutica no SUS. O Hórus visa aperfeiçoar os mecanismos de controle de estoque e aplicação dos recursos financeiros alocados à assistência farmacêutica e conhecer o perfil de acesso aos medicamentos pelos usuários, com quatro módulos que permitem identificar o perfil de acesso de acordo com as especificidades do fluxo de distribuição e dispensação dos medicamentos: Hórus Básico, Hórus Estratégico, Hórus Especializado, Hórus Indígena. A partir de 2013 esse sistema passou a contribuir para a formação da Base Nacional de Dados de Ações e Serviços da Assistência Farmacêutica. Ele permitirá também que os usuários obtenham informações, em linguagem adequada, acerca dos medicamentos recebidos e agendem a retirada dos próximos medicamentos.

81. Brasil (2013c).
82. Brasil (2014h).
83. Brasil (2013a)

Em 2013, o projeto Hórus Básico/Estratégico contou com a adesão de 2.678 municípios e de vinte estados e do Distrito Federal. Destes, 1.240 municípios, dezoito estados e o Distrito Federal já utilizam o sistema para gerenciamento dos serviços farmacêuticos. No ano de 2013, 1.739 profissionais vinculados a 528 municípios foram capacitados, na modalidade a distância, e estão aptos a utilizar a ferramenta (Brasil, 2014a).

3.6.4 Incorporação de tecnologias ao SUS

A incorporação ao SUS de medicamentos, equipamentos e processos está submetida à prévia aprovação da Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no SUS (CONITEC), criada pela Lei nº 12.401, de 28 de abril de 2011, que dispõe sobre "a assistência terapêutica e a incorporação de tecnologia em saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS)". A CONITEC analisa as demandas de incorporação com base em análise da adequação e eficácia do produto, avaliadas mediante comprovação de evidência clínica consolidada e do custo-efetividade dos produtos. A mesma lei estabeleceu a obrigatoriedade de abertura de processo administrativo para toda demanda submetida à CONITEC, assim como determinou prazo para a finalização da análise da proposta de incorporação (180 dias, prorrogáveis por mais noventa dias). Uma vez aprovado pela comissão e incorporado ao SUS, o medicamento ou tecnologia pode levar até 180 dias, após publicada a deliberação no Diário Oficial da União, para estar disponível ao paciente.

O processo de análise inclui a realização de Consulta Pública[84] a que é submetido o parecer emitido pelo Plenário sobre as propostas de incorporação de tecnologias. Entre janeiro e julho 2014 foram realizadas, pela CONITEC, dezenove consultas públicas, destinadas a obter informações e colher opiniões da sociedade civil, da comunidade científica e dos demais interessados sobre produtos e tecnologias objeto de propostas de incorporação. A comissão também analisa o impacto orçamentário da incorporação de medicamentos.

A operação da CONITEC tem conferido maior celeridade ao processo de incorporação de tecnologias. Entre janeiro de 2010 e janeiro de 2012 foram realizadas 58 incorporações de medicamentos – 41 dos quais corresponderam a demandas protocoladas em 2010. As demais correspondiam a pedidos protocolados entre 2005 e 2009. Entre janeiro de 2012 e julho de 2014, o ministério incorporou 114 novas tecnologias, sendo cerca de 70% de medicamentos.

Estão incluídos nas medidas mais recentes medicamentos destinados ao tratamento da AIDS e da Síndrome Hipereosinofílica, à diminuição dos sintomas

84. A Consulta Pública é uma exigência legal, estabelecida pelo Decreto nº 7.646, de 21 de dezembro de 2011, Artigo 19.

do autismo e o primeiro tratamento oral para esclerose múltipla. Também passará a ser disponibilizada na rede pública nova opção de tratamento para a Doença Arterial Coronariana (DAC), principal causa de infartos: o Stent farmacológico.

3.7 Financiamento e execução orçamentário-financeira

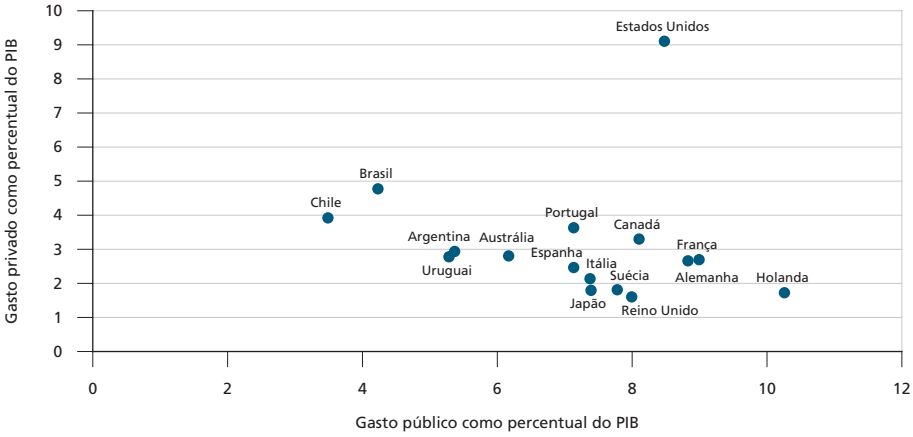
3.7.1 Financiamento: mais recursos, maior eficiência e melhor distribuição

Três questões relacionadas ao financiamento da saúde serão discutidas nesta subseção. Uma, a mais recorrente, é a questão da insuficiência do financiamento público. As duas outras se referem à eficiência na utilização dos recursos e à participação das três esferas de governo no financiamento público da saúde, especialmente o papel redistributivo que devem ter as transferências da União.

O volume do gasto em saúde de um país pode ser avaliado por meio de diferentes indicadores, como a porcentagem do produto interno bruto (PIB), o gasto *per-capita* etc. Já o compromisso do setor público com a saúde é mais bem avaliado verificando-se a participação de recursos públicos e privados no financiamento setorial e a participação do gasto com saúde no gasto governamental.

Quando se toma o gasto total (público e privado) como porcentagem do PIB, constata-se que o gasto do Brasil não é dos mais baixos. Pelo contrário, o percentual total não está muito distante da média dos países que têm sistemas de saúde com cobertura universal. O problema do Brasil é que a participação do financiamento público, inferior a 50% do total, deixa o país junto daqueles com menor investimento público na saúde, até mesmo na América Latina.

GRÁFICO 1
Brasil e outros países: gasto público e privado em saúde (2010)
(Em % do PIB)



Fonte: Organização Mundial da Saúde. World Health Statistics 2013.
Elaboração dos autores.

O Brasil encontra-se nessa situação de desbalanceamento da participação pública *versus* privada apesar de, desde 2000, ter sido aprovada a Emenda Constitucional nº 29. Com essa emenda o financiamento público passou de 2,89% para 3,9% do PIB entre 2000 e 2011. As três instâncias de governo aumentaram as suas alocações na saúde mas, enquanto a maioria dos estados e municípios fizeram do percentual previsto na emenda o piso de suas aplicações em saúde, a União, até pela sistemática de cálculo adotada para seus recursos, transformou aquilo que deveria ser a aplicação mínima em teto.[85] Como consequência, os gastos da União com ações de serviços públicos de saúde, que correspondem aos recursos destinados ao cumprimento da emenda, ficaram estagnados em menos de 1,8% do PIB desde o ano 2000.

Por esse motivo e pelo fato de a União ficar com mais de 53% da receita pública disponível, é que a proposta de Emenda Popular do Movimento Saúde+10 (PLP nº 321/13, de 29 de agosto de 2013) reivindica que a vinculação de recursos públicos da União para o sistema público seja fixada em 10% da receita corrente bruta desta esfera de governo. Este PLP, com outros quatro, foi apensado ao PLP nº 123/12, que está esperando análise da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJ). Em 2013, entre os diversos substitutivos que buscaram, sem sucesso, uma alternativa para o PLP nº 321/13 que resolvesse a questão do financiamento da saúde, os mais discutidos propunham a vinculação de percentual da receita corrente líquida (RCL), ao invés de percentual da receita corrente bruta (RCB). A substituição da RCB pela RCL como valor de incidência da vinculação visa a, segundo os proponentes, evitar possíveis contestações de legalidade, uma vez que a RCB contém receitas com destinação já definidas na Constituição. Quanto ao percentual a ser vinculado, calcula-se que cerca de 19% da RCL equivaleriam aos 10% da RCB.

Para colocar mais problemas em uma situação já bastante conflituosa, o governo, por meio de sua liderança no Senado, apresentou, em novembro de 2013, nova proposta, a PEC nº 358. Nessa PEC, originalmente destinada a legislar sobre o orçamento público e seu caráter, foi inserida a questão do financiamento da saúde, em condições bastante distintas de outras propostas que vinham sendo debatidas. Para começar, a vinculação sobre a RCL chegaria a, no máximo, 15% em 2018, começando por 13,2% em 2014. Se isto não bastasse, a PEC nº 358 alteraria a situação de recursos já previstos para a saúde. Em 2012 foi aprovada a Lei nº 12.858, a chamada lei do pré-sal. Por essa lei ficou determinado que, das receitas provenientes de *royalties* e participações especiais auferidas por órgãos da administração direta da União e por estados, Distrito Federal e municípios, 75% serão destinados à educação e 25% à saúde. Esses recursos seriam aplicados

85. Ver Câmara dos Deputados (2013).

em acréscimo ao mínimo obrigatório previsto na CF (Lei nº 12.858, Artigo 4º). O montante de recursos ainda é quase uma incógnita, na verdade existem apenas estimativas e os fluxos ainda não estão estabelecidos, mas essa iniciativa legislativa era uma boa notícia, especialmente porque seriam recursos adicionais. Contudo, pela PEC nº 358, os recursos previstos na Lei nº 12.858 seriam incluídos no montante mínimo previsto para a saúde. Com a proposta do Movimento Saúde+10, o aumento de recursos para o SUS seria de R$ 257,1 bilhões em cinco anos. Pela proposta da Emenda Constitucional nº 358 os recursos adicionais seriam de apenas R$ 64,2 bilhões. Além disso, os recursos dos *royalties* seriam contabilizados dentro do mínimo.

A PEC nº 358, como dito anteriormente, trata do orçamento impositivo, ou seja, torna obrigatória a execução da dotação orçamentária que especifica. No caso, o caráter impositivo tem uma direção bem definida: as emendas de parlamentares. Estas deverão ser cumpridas pelo Executivo Federal e poderão atingir um percentual equivalente a 1,2% do orçamento total. Outra característica da proposta: 50% do valor das emendas deverá ser direcionado para a área de saúde. Na verdade, melhor seria que o orçamento não acatasse emendas individuais para a saúde. Geralmente essas emendas individuais – ainda que a maioria nem seja cumprida, por ser o primeiro objeto de cortes e de contingenciamentos – quase não levam em conta as necessidades de investimentos definidas nas programações pactuadas do SUS. Pelo contrário, geralmente atendem a pleitos singulares que visam atender as bases de apoio do parlamentar autor da emenda. A Emenda nº 358 foi aprovada em votação de primeiro turno. Por outro lado, a votação em segundo turno tem sido postergada desde maio de 2014 e dificilmente será realizada na atual legislatura. A estratégia da "bancada da saúde" tem sido a de aprovar a emenda, mas desvincular e votar em contrário à proposta nela enxertada de revisão do financiamento federal do SUS. Desta forma, a questão de mais recursos públicos para o SUS certamente voltará à tona.

A segunda questão – melhorar a gestão do SUS – é também bastante consensual. Mesmo os que julgam imprescindível aumentar, de forma substancial, os recursos públicos, não desconhecem a necessidade de se obter ganhos de eficiência na utilização dos recursos, de uma forma geral. No entanto, diversas iniciativas, que poderiam contribuir para melhorar a qualidade do atendimento e para o uso mais racional dos recursos, simplesmente não ganham a escala necessária. Esse é o caso, por exemplo, do cartão SUS com registro eletrônico de prontuários. Essa medida seria capaz de aperfeiçoar o controle dos gastos com exames e outros procedimentos e de melhorar a qualidade do atendimento pelo acesso que propiciaria aos dados da história clínica do paciente. Melhorias na gestão também se refletiriam na melhoria dos índices de rotação de leitos e de utilização de equipamentos, com reflexos positivos no atendimento.

Ao lado da gestão mais eficiente dos processos assistenciais, é preciso alcançar maior eficiência na gestão macro do sistema. Este aspecto tem relação com o modelo de organização geral do sistema. Neste particular, diversos estudos demonstram a precedência de sistemas organizados com foco na Atenção Básica em Saúde. Sistemas com essa característica, com atenção básica de qualidade, resolutiva, ordenadora do acesso aos demais serviços assistenciais, apresentam melhores resultados e são financeiramente mais sustentáveis. No Brasil, a estratégia de Saúde da Família é o modelo principal de atenção básica, mas não cobre a totalidade da população, não está suficientemente integrado aos outros níveis de assistência e tem, apesar dos esforços que vem sendo realizados, qualidade bastante irregular e resultados que precisam ser mais bem avaliados, conforme discutido na seção específica que trata da atenção básica.

Por fim, a questão da distribuição dos recursos federais para estados, Distrito Federal e municípios. Nas Leis nº 8.080/90 e nº 8.142/90 já existe a preocupação de tornar mais regular, transparente e redistributiva a transferência de recursos da União para estados, Distrito Federal e municípios. Esses repasses hoje representam cerca de 67% dos recursos aplicados pelo MS. Contudo, conforme já analisado em boletins anteriores, o Artigo 35 da Lei nº 8.080/90, que estabelece critérios para a distribuição dos recursos federais, não foi regulamentado, e o estabelecido na Lei nº 8.142/80 – distribuição pelo critério populacional simples até a regulamentação do Artigo 35 – jamais foi cumprido. Como se sabe, esse dispositivo foi suprimido na aprovação da Lei Complementar nº 141/2012. Maior automatismo, regularidade e transparência nas transferências foram conquistas irrefutáveis. Contudo, a autonomia na alocação dos recursos a serem transferidos e o caráter redistributivo que deveriam ter os repasses federais do SUS têm sido menosprezados. A regulamentação da LC nº 141/2012 recolocou a necessidade de conferir aos repasses para custeio e para investimentos um objetivo principal, qual seja, a redução das disparidades regionais. A nova metodologia de repasses,[86] prevista na Lei, ainda não foi definida, apesar das discussões já realizadas pelos gestores do SUS. A simples comparação da distribuição populacional e da distribuição das transferências federais por região dá uma primeira aproximação do problema a ser enfrentado para o reordenamento dos repasses federais por meio de metodologia que leve em consideração os critérios previstos na Lei Complementar nº 141/2012.

Diante de tantas indefinições, a distribuição e o papel das transferências da União seguramente também vão compor a agenda do novo governo. Por outro lado, a metodologia de distribuição das transferências para investimento, que, segundo a Lei nº 141/2012, deverá ter caráter redistributivo, poderá entrar em conflito com as definições do orçamento impositivo (PEC nº 358/2013), se este

86. O BPS 22 discute as dificuldades de definição e implementação da nova metodologia de repasses.

for finalmente aprovado. Será que os deputados aceitarão as regras de destinação de recursos federais na elaboração de suas emendas para investimentos no SUS? Talvez essa questão passe a ser tratada com regras mais claras se o SUS avançar no processo de organização de regiões e de redes assistenciais, com a valorização efetiva de planos pactuados de investimentos.

3.7.2 Execução orçamentária e financeira do MS

Em 2013, o MS apresentou uma dotação orçamentária inicial de R$ 99,3 bilhões e teve um aporte de recursos orçamentários no valor de R$ 1,2 bilhão, atingindo uma dotação autorizada de R$ 100,5 bilhões (tabela 6). O MS executou apenas 92,2% da dotação autorizada, o que correspondeu a R$ 92,7 bilhões. Mais uma vez, o contingenciamento das despesas discricionárias foi o grande responsável pelo nível de execução, uma vez que o orçamento da saúde teve mais de R$ 7 bilhões de recursos contingenciados.

Como é de se esperar, o impacto deste contingenciamento reflete-se imediatamente nas emendas parlamentares, pois são as primeiras a sofrerem com o corte. Não é à toa que seu nível de execução foi de 18%. O restante do impacto do contingenciamento foi sentido, principalmente, por ações do Programa Aperfeiçoamento do SUS. De acordo com os dados da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (SPO), deixou-se de aplicar cerca de R$ 3 bilhões em ações referentes à estruturação de unidades de atenção especializada em saúde, serviços de urgência e emergência na rede hospitalar, manutenção do Farmácia Popular, entre outros.

TABELA 6
Execução orçamentária do Ministério da Saúde (2013)
(Em R$ milhões correntes)

Execução do Ministério da Saúde	Dotação inicial (a)	Dotação atualizada (b)	Empenhado (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	15.309,04	16.405,65	16.179,61	98,6	1.096,61	226,04	2,9
Pessoal ativo (a)	8.378,54	9.119,82	8.906,93	97,7	741,28	212,90	2,7
Pessoal inativo (b)	6.919,65	7.274,98	7.264,75	99,9	355,33	10,23	0,1
Dívida: amortização e encargos (c)	10,84	10,84	7,93	73,1	0,00	2,91	0,0
Programas (exclusive pessoal e dívida)	79.125,08	79.246,90	75.633,68	95,4	121,82	3.613,22	46,2
Operações especiais: cumprimento de sentenças judiciais	3,06	3,00	2,82	93,9	-0,06	0,18	0,0
Operações especiais: gestão da participação em organismos internacionais	0,00	64,75	64,75	100,0	64,75	0,00	0,0
Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde	74.750,54	74.205,67	71.095,07	95,8	-544,87	3.110,61	39,8

(Continua)

(Continuação)

Execução do Ministério da Saúde	Dotação inicial (a)	Dotação atualizada (b)	Empenhado (c)	Nível de execução (d = c/b) (%)	Créditos adicionais (e = b-a)	Saldo orçamentário (f = b-c)	Distribuição do saldo (%)
Desenvolvimento produtivo	422,56	449,37	365,92	81,4	26,81	83,45	1,1
Proteção e promoção dos direitos dos povos indígenas	897,40	1.136,40	1.025,69	90,3	239,00	110,71	1,4
Resíduos sólidos	17,50	17,50	17,50	100,0	0,00	0,00	0,0
Saneamento básico	1.112,04	1.294,38	1.193,59	92,2	182,34	100,79	1,3
Segurança alimentar e nutricional	38,57	38,57	38,37	99,5	0,00	0,20	0,0
Programa de gestão e manutenção do Ministério da Saúde	1.883,41	2.037,25	1.829,98	89,8	153,85	207,28	2,7
Emendas parlamentares	4.858,83	4.875,83	899,12	18,4	17,00	3.976,71	50,9
MS total geral	**99.292,95**	**100.528,38**	**92.712,41**	**92,2**	**1.235,43**	**7.815,97**	**100,0**

Fonte: Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (SPO)/MS.
Elaboração dos autores.

Devido às mudanças impostas pelo PPA 2012-2015, que promoveu um enxugamento dos programas – passando de dezessete programas finalísticos para seis programas temáticos –, propusemos a reagregação especificada na tabela 7 para efeitos de análise temporal.

Dito isso, observamos que a média e alta complexidade, representada principalmente pelas transferências MAC, teve um aumento inexpressivo em 2013, quando comparado com 2012: o aumento de recursos foi de R$ 700 milhões, fazendo com que sua participação no total diminuísse de 43,6% para 41,8%.

Por outro lado, o gasto com medicamentos teve um aumento expressivo de mais de R$ 1,3 bilhão, sendo os medicamentos excepcionais responsáveis pela maior parte deste incremento (quase R$ 900 milhões). O programa Farmácia Popular também teve uma participação considerável neste incremento (mais de R$ 300 milhões).

A atenção básica teve um aporte adicional de recursos da ordem de R$ 1 bilhão. Destes, mais de R$ 900 milhões foram provenientes do PAB Variável, que destinou R$ 500 milhões para o Programa Mais Médicos, criado no final de 2013.

TABELA 7
Execução do MS por grandes grupos (2012 e 2013)
(Em R$ milhões correntes)

Ministério da Saúde	2012	Distribuição (%)	2013	Distribuição (%)
Execução total do MS	**86.816,90**		**92.527,12**	
Execução do MS em ASPS	78.210,74	100,0	83.053,26	100,0
Pessoal ativo	8.520,06	10,9	8.906,93	10,7

(Continua)

(Continuação)

Ministério da Saúde	2012	Distribuição (%)	2013	Distribuição (%)
Média e Alta Complexidade (MAC)	37.496,75	47,9	38.322,69	46,1
Transferências MAC	34.077,46	43,6	34.737,05	41,8
Hospitais próprios e pioneiras sociais	2.091,53	2,7	2.240,77	2,7
Hospitais universitários	497,67	0,6	488,85	0,6
Samu	830,10	1,1	856,02	1,0
Atenção básica	12.815,69	16,4	13.896,35	16,7
PAB-fixo	4.422,00	5,7	4.515,42	5,4
PAB Variável	8.128,17	10,4	9.090,88	10,9
PROESF	94,57	0,1	90,64	0,1
Saúde bucal	170,95	0,2	199,41	0,2
Medicamentos	7.225,21	9,2	8.564,94	10,3
Medicamentos (compra direta, incluindo estratégicos)	933,89	1,2	905,03	1,1
Medicamentos excepcionais	4.082,15	5,2	4.977,53	6,0
Farmácia Básica (PAB)	1.077,45	1,4	1.213,50	1,5
Farmácia Popular[1]	1.131,73	1,4	1.468,87	1,8
Vigilância em saúde	3.862,52	4,9	4.409,84	5,3
Bolsas e combates às carências	9,25	0,0	11,14	0,0
Saneamento[2]	1.013,84	1,3	1.230,80	1,5
Demais ações	7.267,43	9,3	7.710,57	9,3
Execução do MS em ações não ASPS	8.606,16	100,0	9.473,86	100,0
Inativos e pensionistas	6.738,12	78,3	7.264,75	76,7
Serviço da dívida interna e externa	5,01	0,1	7,93	0,1
UO 74202 – recursos sob supervisão da ANS	10,63	0,1	10,43	0,1
Farmácia popular copagamento	366,63	4,3	490,26	5,2
Saneamento básico/resíduos	903,02	10,5	1.100,09	11,6
Assistência médica a servidores	344,27	4,0	379,13	4,0
UO ANS	209,38	2,4	221,27	2,3
Demais	29,10	0,3	0	0,0

Fonte: Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (SPO)/MS e Siga Brasil/Senado Federal.
Elaboração dos autores.
Notas: [1] Só foram consideradas as ações referente ao sistema de gratuidade (ação 20YR). O sistema de copagamento foi excluído por não ser consideado ASPS (20YS) (Lei nº 141/2012).
[2] Não foram considerados os resíduos sólidos e ações de saneamento para municípios com população de até 50 mil habitantes por não serem consideradas ASPS, além da ação 20Q8.

A tabela 7 também aponta quais foram os valores executados em ações e serviços públicos de saúde em 2012 e 2013: R$ 78,2 bilhões e R$ 83,05 bilhões, respectivamente.

Segundo o Artigo 5º da Lei Complementar nº 141/2012, a União deve aplicar em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, o montante correspondente ao

valor empenhado no exercício financeiro anterior, acrescido da variação nominal do PIB ocorrida no ano anterior ao da Lei Orçamentária Anual (LOA).

Sendo assim, como a variação do PIB de 2012 em relação a 2011 foi de 6,01%, o MS deveria aplicar em 2013, no mínimo, R$ 82,9 bilhões em ASPS, conforme demonstra a tabela 8.

TABELA 8
Piso para aplicação em ASPS (2013)

	R$ milhões
Valor empenhado 2012 (Lei nº 141)	78.211
Variação nominal do PIB (2012/2011) (%)	6,01
Valor adicional a ser aplicado	4.700,48
Valor mínimo em 2013	82.911
Valor empenhado 2013	83.053

Fonte: Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (SPO)/MS.
Elaboração dos autores.

De fato o MS cumpriu o mínimo em 2013: ele deveria gastar R$ 82,91 bilhões em ASPS e gastou R$ 83,05 bilhões. É recorrente a reclamação dos conselhos estaduais e municipais de saúde acerca do cumprimento da emenda por parte do governo federal. Este aplica sempre o mínimo; nunca extrapola em grande escala esta margem. É por isso que o piso constitucional é frequentemente chamado de teto.

3.7.3 Execução orçamentário-financeira: uma análise dos investimentos federais

Como discutido nas seções anteriores, ainda há carência de investimentos para ampliação da oferta de serviços de saúde. Nos últimos três anos, a participação dos investimentos no gasto total com ações e serviços públicos de saúde do governo federal aumentou de 1,5%, em 2011, para 2,0% em 2013 (tabela 9).

TABELA 9
Valor e participação do investimento fundo a fundo em relação ao gasto federal com ações e serviços públicos de saúde (ASPS) (2011-2013)

Ano	Gasto federal em ASPS (R$ bilhões)[1]	Investimento fundo a fundo (R$ bilhões)[1]	Participação (%)
2011	72.332,29	1.070,00	1,5
2012	80.063,17	875,84	1,1
2013	83.053,26	1.700,92	2,0

Fonte: Gasto federal ASPS – MS/SPO/SE; Investimento fundo a fundo – MS, sala de apoio à gestão, Transferência fundo a fundo – competência, Bloco: investimentos.
Elaboração dos autores.
Nota: [1] Valores correntes.

Nos três anos analisados, a maior participação foi de investimentos de ampliação e construção de unidades básicas de saúde, seguida por aquisição de equipamentos e material permanente e pelo componente pré-hospitalar fixo da rede de atenção integral às urgências (tabela 10). Quando essas linhas/iniciativas são abertas para outras análises, observa-se que, na linha de aquisição de equipamentos e material permanente, há também uma significativa participação dos investimentos para estruturação da rede de serviços para atenção básica (44% do total dessa linha em 2013). Nessa mesma linha de investimento, a estruturação de unidades de atenção especializada teve a segunda maior participação (35%), seguida pelos serviços de atenção às urgências e emergências na rede hospitalar (17%).

TABELA 10
Linhas ou iniciativas de investimento do Ministério da Saúde transferidas fundo a fundo (2011 a 2013)

Linhas/iniciativa	(R$ milhões)[1]			(%)		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013
Ampliação do âmbito do programa de requalificação de UBS	-	138,61	768,94	-	15,8	45,2
Aquisição de equipamentos e material permanente	298,17	288,17	497,62	27,9	32,9	29,3
Pré-hospitalar fixo das redes de atenção integral às urgências	270,32	174,96	163,22	25,3	20,0	9,6
Implantação de ações e serviços de saúde	48,68	139,45	102,81	4,5	15,9	6,0
Qualificação da gestão do SUS – investimento	26,41	13,56	45,37	2,5	1,5	2,7
Piso variável de vigilância e promoção da saúde (PVVPS) – investimento	-	33,50	42,95	-	3,8	2,5
Viver sem limites	-	-	19,05	-	-	1,1
Crack, é possível vencer	-	-	14,90	-	-	0,9
CAPS	-	-	12,60	-	-	0,7
Básico da assistência farmacêutica	-	7,37	9,02	-	0,8	0,5
Implantação de unidades básicas de saúde	396,79	67,60	7,27	37,1	7,7	0,4
Unidade de acolhimento	-	-	7,20	-	-	0,4
PROESF fase 2 – capital	17,33	7,88	4,61	1,6	0,9	0,3
Aquisição de materiais e mobiliários e de equipamentos de tecnologia e rede para o Samu	1,28	-	2,91	0,1	-	0,2
Piso de atenção básica variável	11,02	4,75	2,45	1,0	0,5	0,1
Total	**1.070,00**	**875,84**	**1.700,92**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: Ministério da Saúde. Sala de Apoio à Gestão. Transferência fundo a fundo – competência. Bloco: Investimentos.
Elaboração dos autores.
Nota: [1] Valores correntes.

Com isso, ao reorganizar os dados por modalidade de atenção pode-se argumentar que mais de 50% do investimento federal transferido fundo a fundo, em 2011 e 2013, foi constituído de investimentos em atenção básica, em atenção de urgência e emergência (26,9% e 14,8%, respectivamente),

em atenção especializada (11,7% e 10,5%, respectivamente). A vigilância em saúde, particularmente o programa de Academia da Saúde, teve participações variáveis, registrando seu maior peso em 2012, quando contou com 20,5% dos recursos de investimento do MS que foram transferidos fundo a fundo (tabela 11).

TABELA 11
Detalhamento dos investimentos do Ministério da Saúde transferidos fundo a fundo por modalidade de atenção (2011-2013)

	(R$ milhões)[1]			(%)		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013
Atenção básica	544,13	336,51	1.099,23	50,9	38,4	64,6
Ampliação no âmbito do programa de requalificação das UBS	-	138,61	768,94	-	-	-
Estruturação de Rede de Serviços de Atenção Básica	127,15	117,67	220,42	-	-	-
Implantação de unidades básicas de saúde	396,79	67,60	102,81	-	-	-
Aquisição de equipamentos odontológicos (PAB variável)	0,85	4,45	0,80	-	-	-
SIS Fronteiras (PAB variável)	0,85	0,30	1,65	-	-	-
PROESF	17,33	7,88	4,61	-	-	-
Atenção básica em saúde bucal	1,17	-	-	-	-	-
Atenção às urgências e emergências	287,56	220,63	250,96	26,9	25,2	14,8
Serviços de atenção às urgências e emergências na rede hospitalar	15,96	43,23	84,83	-	-	-
Salas de estabilização (SE)	-	1,30	7,90	-	-	-
UPA	270,32	173,66	155,32	-	-	-
Aquisição de materiais e mobiliários e de equipamentos de tecnologia e rede para o Samu	1,28	2,44	2,91	-	-	-
Atenção especializada	125,31	121,98	179,33	11,7	13,9	10,5
Estruturação de unidades de atenção especializada em saúde	125,01	118,59	174,03	-	-	-
Implantação do Centro de Especialidade Odontológica (CEO)	0,30	3,39	5,30	-	-	-
Saúde mental	-	-	27,50	-	-	1,6
CAPS	-	-	12,60	-	-	-
Crack, é possível vencer	-	-	14,90	-	-	-
Vigilância em saúde	58,56	179,75	140,47	5,5	20,5	8,3
Academia da saúde	48,38	124,97	85,90	-	-	-
Alimentação e nutrição	-	11,10	11,62	-	-	-
Piso variável de vigilância e promoção da saúde	-	33,50	42,95	-	-	-
Vigilância alimentar e nutricial – adesão PMAQ-AB	10,18	10,18	-	-	-	-
Outros	54,44	16,98	3,43	5,1	1,9	0,2
Total	**1.070,00**	**875,84**	**1.700,92**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: Ministério da Saúde. Sala de Apoio a Gestão. Transferência fundo a fundo – competência. Bloco: Investimentos.
Elaboração dos autores.
Nota: [1] Valores correntes.

Todavia, apesar de se observar a concentração dos investimentos em determinadas áreas, não se tem conhecimento de uma análise detalhada das necessidades. Isso porque a referência que era utilizada para isso, a Portaria nº 1.101 de 2002, está defasada e em processo de revisão. Ainda assim, devem ser realizados estudos mais aprofundados pensando a estruturação e organização das redes e regiões de saúde e as necessidades de investimentos a elas relacionados.

4 DESAFIOS

A análise da situação de saúde da população brasileira, um dos tópicos regulares deste periódico, permite identificar exemplos de sucesso e, ao mesmo tempo, descortinar situações que geram apreensão e demandam por políticas mais efetivas. Entre os exemplos de sucesso, que envolvem desde medidas que incidem sobre o controle de riscos até a disponibilização de recursos de tecnologia de ponta, alguns dos mais evidentes são: a redução da mortalidade infantil, a diminuição e até mesmo controle da ocorrência de doenças imunopreveníveis, a diminuição da desnutrição infantil, o controle do tabagismo, o programa de atenção e controle de HIV/AIDS e o programa de transplantes.

O sinal de alerta deve ser ligado, no entanto, para as características dominantes do perfil sanitário brasileiro, configurado por um crescimento, de certa forma previsível, da participação relativa das Doenças Crônicas não Transmissíveis (DCNTs), mas com a manutenção, ainda em níveis elevados da incidência, de algumas doenças transmissíveis, como a dengue, e de taxas inaceitáveis de morbi-mortalidade por causas externas.

As doenças do aparelho circulatório, que fazem parte das DCNTs, constituem a principal causa de morte em ambos os sexos, com grande participação das doenças cerebrovasculares e isquêmicas do coração. A maior parte das DCNTs pode ser prevenida, atuando-se sobre seus fatores de risco (obesidade, sedentarismo, hipertensão, tabagismo etc.), ou ter seu curso alterado por meio de ações de assistência, que começam por uma atenção primária de saúde de qualidade. Para o melhor controle das neoplasias necessita-se, além da atuação sobre fatores de risco, de medidas de prevenção, diagnóstico precoce e tratamento oportuno. As causas externas, em que se destacam os homicídios e os acidentes de trânsito, requerem um conjunto diversificado de políticas e ações que superam, evidentemente, a responsabilidade do setor saúde, mas cabe a este setor a iniciativa indelegável de colocar o foco no problema e induzir políticas multissetoriais para seu enfrentamento.

Para responder às necessidades de saúde da população, organizam-se serviços de saúde. O Brasil tem como determinação constitucional a responsabilidade do Estado na garantia do direito à saúde, de que decorre a existência de um sistema público (SUS) de acesso universal, ou seja, cujos serviços todo cidadão brasileiro

tem direito de utilizar. Além do SUS, existe um setor privado, representado pelo segmento de planos e seguros privados de saúde e de provedores privados autônomos. Mais de 25% da população é usuária desses segmentos. Apesar da separação, existem ligações entre os três segmentos, seja no financiamento, em que recursos públicos, por meio de incentivos fiscais (dedução no imposto de renda e isenções fiscais, por exemplo), contribuem para a assistência privada, seja na execução de serviços, em que profissionais, equipamentos e instalações suprem as necessidades dos três segmentos.

Esse modelo traz efeitos perversos: *i)* parcela da população tem uma "dupla" cobertura subsidiada com recursos públicos; *ii)* retira do SUS justamente a parcela da população com maior poder de pressão e de maior exigência em relação à qualidade dos serviços; *iii)* reforça a mercantilização de ações cuja natureza é incompatível com a lógica do mercado.

É provável que este problema da segmentação não seja resolvido em um futuro próximo. O país, como consequência da liberalidade com que lida com o segmento privado, tem se mostrado um mercado atraente para o capital internacional nesse setor, e nem todos os políticos ou gestores setoriais consideram essa segmentação um problema. Mas, seria importante, do ponto de vista de justiça social, que o financiamento público para saúde tivesse o SUS, que é o sistema de acesso universal, como seu destinatário exclusivo. E que se fortalecessem mecanismos de regulação para assegurar que os usuários da saúde suplementar não sejam reduzidos a "consumidores" de "mercadoria" lucrativa.

Há consenso, entre os que se dedicam a analisar a questão da saúde no Brasil, de que o SUS sofre uma insuficiência crônica de recursos financeiros. A participação dos recursos públicos no gasto total com saúde, menos de 50% do total, não resiste a uma comparação com países que também possuem sistemas públicos com responsabilidade de cobertura universal. Nesses países, a participação pública nunca é inferior a 70% do total. Aportar maior volume de recursos para o SUS é condição essencial para que o sistema público possa cumprir suas responsabilidades constitucionais.

Como agravante, a insuficiência crônica de recursos, associada a problemas de gestão e ineficiência, está diminuindo a disponibilidade e adequação de profissionais, instalações e equipamentos para o SUS com reflexos no acesso da população aos seus serviços. Em setembro de 2014, por exemplo, a disponibilidade de leitos de UTI para o SUS – cerca de 20 mil, para atender toda a população do país –, era quase similar à disponibilidade de leitos para o segmento privado de planos e seguros de saúde, que atende a pouco mais de 25% da população.

Se houve avanço considerável em relação à cobertura com a estratégia de Saúde da Família (eSF), também é preciso reconhecer que reparos podem ser

feitos à resolubilidade e à adequação irrestrita desse modelo de atenção primária de saúde diante da diversidade de necessidades e de condições dos territórios. Entre os problemas está a questão do modelo único. Pensar a atenção básica tendo um modelo geral para todo o território nacional implica não reconhecer as diferentes capacidades municipais, a diversidade territorial de necessidades de saúde, de capacidade de gestão e organização dos sistemas próprios. Assim, faz-se necessário discutir se o que se quer é um único modelo de atenção básica ou modelos diversificados mais efetivos e resolutivos. Ademais, apesar de já decorridas duas décadas desde o início da implementação do SUS e apesar da prioridade dada à sua expansão, persistem problemas relacionados à formação/capacitação dos profissionais, sobretudo médicos, tanto em termos quantitativos como qualitativos, problemas que não foram superados no processo de formação profissional e de inserção na rede pública. Avaliações mais consistentes e eventuais reorientações são necessárias para que o modelo utilizado realmente seja capaz de produzir os efeitos esperados de uma atenção primária de saúde de boa qualidade.

Com a expansão da atenção básica, a organização de redes regionalizadas constitui elemento fundamental para garantir o acesso integral. Desde as tentativas iniciais mais concretas de 2002, a alternativa dos Consórcios Intermunicipais, passando pelo Pacto pela Saúde até, mais recentemente, o Decreto nº 7.508/2011, que criou o COAP, o fato é que ainda não se tem uma estratégia comprovadamente capaz de atender plenamente os requisitos da regionalização dos serviços do SUS, resolvendo os conflitos de gestão e de responsabilidade hoje existentes, sobretudo no que se refere à governança e ao financiamento desses espaços regionais. A complexidade de acordos interfederativos diante das desigualdades das necessidades e das capacidades de resposta dos entes federados, associada à insuficiência no financiamento, tem se mostrado um desafio que exigirá, além do foco prioritário, criatividade e flexibilidade no estabelecimento de arranjos operacionais que viabilizem a constituição de regiões de saúde capazes de assegurar acesso oportuno e resolutivo à população.

Avançar na busca de alternativas para a solução dos problemas supramencionados e promover um forte investimento na área de tecnologia da informação, com adoção de prontuários eletrônicos e de recursos de telemedicina, fecham uma lista básica dos desafios que, se superados, podem reativar a confiança no SUS como modelo preferencial de atenção à saúde da população brasileira.

REFERÊNCIAS

AGU – ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. Parecer nº 002/2008/PROEGE/GECOS. Participação de capital estrangeiro em operadora de plano de saúde com rede própria de

serviços de assistência à saúde e exegese do § 3º do Artigo 199 da Constituição Federal. Rio de Janeiro: AGU, 2008. Disponível em: <http://goo.gl/vozV5I>.

ALFRADIQUE, M. E. *et al.* Internações por condições sensíveis à atenção primária: a construção da lista brasileira como ferramenta para medir o desempenho do sistema de saúde (Projeto ICSAP – Brasil). **Cadernos de Saúde Pública**, v. 25, n. 6, p. 1337-1349, 2009. Disponível em: <http://goo.gl/JkIeGB>.

ANS – AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR. **Relatório da qualificação das operadoras 2014**: ano-base 2013 – Programa de Qualificação de Saúde Suplementar. Rio de Janeiro: ANS, 2014. Disponível em: <http://goo.gl/kbzE1Q>.

ARAUJO, E. M. *et al.* Diferenciais de raça/cor da pele em anos potencias de vida perdidos por causas externas. **Revista Saúde Pública** v. 43, n. 3, p. 405-412, 2009.

AZEVEDO, M. A.; GUERRA, V. N. de A. (Coords.). **Infância e violência doméstica**: fronteiras do conhecimento. São Paulo: Cortez, 1993. Disponível em: <http://goo.gl/CeDmHC>.

BANDEIRA, L. Três décadas de resistência feminista contra o sexismo e a violência feminina no Brasil: 1976 a 2006. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 24, n. 2, p. 401-438, maio/ago. 2009. Disponível em: < http://goo.gl/S4lE30>.

BARBOSA, A. C. Q. *et al.* **Saúde da Família no Brasil**: situação atual e perspectivas – estudo amostral 2008/avaliação normativa do programa saúde da família no Brasil: monitoramento da implantação das equipes de saúde da família e saúde bucal. Trabalho apresentado no Congresso Mineiro de Epidemiologia e Saúde Pública, 5., Belo Horizonte, 2009. Belo Horizonte: Face/UFMG; MS/DAB, 2009.

BARRETO, J. L. *et al.* Perfil das demandas judiciais por medicamentos em municípios do estado da Bahia. **Revista Baiana de Saúde Pública**, v. 37, n. 3, p. 536-552, jul./set. 2013. Disponível em: <http://goo.gl/nNSEFP>. Acesso em: nov. 2014.

BASTOS, M. L. C. *et al.* Ações judiciais para o fornecimento de medicamentos no Departamento de Assistência Farmacêutica – PA. **Revista Tempus Actas Saúde Coletiva**, Brasília, 2013.

BATISTA, S. *et al.* Hospitalizações por condições cardiovasculares sensíveis à atenção primária em municípios goianos. **Revista de Saúde Pública**, v. 46, n. 1, p. 34-42, 2012. Disponível em: <http://goo.gl/SIoVn1>.

BLAY, E. A. **Assassinato de mulheres e direitos humanos**. São Paulo: Editora 34, 2008.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. Convênio ICMS 87/02. Concede isenção do ICMS nas operações com fármacos e medicamentos destinados a órgãos da administração pública direta federal,

estadual e municipal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2002. Disponível em: <http://goo.gl/e9WbXR>.

_____. Fundação Nacional de Saúde. **Relatório de Gestão 2010**. Brasília: MS/Funasa, 2011. Disponível em: <http://goo.gl/kMrGnW>.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal, Subsecretaria de Tributação e Contencioso. **Demonstrativo dos Gastos Tributários 2013**. Brasília: MF, ago. 2012. Disponível em: <http://goo.gl/udDq7y>.

_____. Portaria nº 271, de 27 de fevereiro de 2013. Institui a Base Nacional de Dados de ações e serviços da Assistência Farmacêutica e regulamenta o conjunto de dados, fluxo e cronograma de envio referente ao Componente Básico da Assistência Farmacêutica no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). **Diário Oficial da União**, Brasília, 2013a.

_____. Ministério da Saúde. Resolução nº 5, de 19 de junho de 2013. Dispõe sobre as regras do processo de pactuação de Diretrizes, Objetivos, Metas e Indicadores para os anos de 2013-2015, com vistas ao fortalecimento do planejamento do Sistema Único de Saúde (SUS) e a implementação do Contrato Organizativo da Ação Pública da Saúde (COAP). **Diário Oficial da União**, Brasília, 19 jun. 2013b. Disponível em: <http://goo.gl/26eAOI>.

_____. _____. Portaria nº 1.412, de 10 de julho de 2013. Institui o Sistema de Informação em Saúde para a Atenção Básica (SISAB). **Diário Oficial da União**, Brasília, 2013c.

_____. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Levantamento**. Brasília: FiscSaúde, 2013d.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. **Relatório de Gestão 2013**. Brasília: MS, 2014a.

_____. _____. Secretaria de Vigilância Sanitária. **Casos de dengue**: Brasil, Grandes Regiões e Unidades Federadas, 1990 a 2013. Brasília: MS, jul. 2014b. Disponível em: <http://goo.gl/EBXhCX>. Acesso em: 3 nov. 2014.

_____. _____. Secretaria de Vigilância Sanitária. Monitoramento dos casos de dengue até a Semana Epidemiológica (SE) 41 e febre de Chikungunya até a SE 42 de 2014. **Boletim Epidemiológico**, v. 45, n. 26, 2014c.

_____. Decreto nº 8.271 de 26 de junho de 2014. Altera o anexo ao decreto nº 3.803, de 24 de abril de 2001, que dispõe sobre o crédito presumido da Contribuição para o PIS/Pasep e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – Cofins, previsto nos Artigos 3º e 4º da Lei nº 10.147, de 21 de dezembro de 2000. **Diário Oficial da União**, Brasília, jun. 2014d.

_____. Lei nº 12.973, de 13 de maio de 2014. Altera a legislação tributária federal relativa ao Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas – IRPJ e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 maio 2014e. Disponível em: <http://goo.gl/VKakua>.

_____. Mensagem nº 111, de 13 de maio de 2014. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2014f.

_____. Projeto de Lei de Conversão nº 18, de 2014. Brasília: Câmara dos Deputados, 2014g.

_____. Portaria nº 1.976, de 12 de setembro de 2014. Altera e acrescenta dispositivos à Portaria nº 1.412/GM/MS, de 10 de julho de 2013. **Diário oficial da União**, Brasília, 2014h.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Relatório da Comissão Especial destinada a discutir o financiamento da saúde pública**. Brasília: Câmara dos Deputados, out. 2013.

CAMINAL, J. *et al.* The role of primary care in preventing ambulatory care sensitive conditions. **European Journal of Public Health**, v. 14, n. 3, 2004. Disponível em: <http://goo.gl/IovpYA>. Acesso em: 13 nov. 2014.

CERQUEIRA, D. Mortes violentas não esclarecidas e impunidade no Rio de Janeiro. **Economia Aplicada**, Ribeirão Preto, v. 16, n. 2, jun. 2012 . Disponível em: <http://goo.gl/ulSaJk>. Acesso em: 22 dez. 2014.

CIMI – CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO. **Violência contra os povos indígenas no Brasil**: dados de 2013. Brasília: Cimi, 2014. Disponível em: <http://goo.gl/4x9pZW>.

COIMBRA JUNIOR, C. E. A. Saúde e povos indígenas no Brasil: reflexões a partir do I Inquérito Nacional de Saúde e Nutrição Indígena. **Caderno de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 4, p. 855-859, abr. 2014. Disponível em: <http://goo.gl/FXr33n>.

CONTI, M. A. **Avaliação das demandas judiciais por acesso a medicamentos no Distrito Federal**. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2013. Disponível em: <http://goo.gl/FpiuAh>. Acesso em: nov. 2014.

DIAS, M. A. B.; DESLANDES, S. F. Cesarianas: percepção de risco e sua indicação pelo obstetra em uma maternidade pública no Município do Rio de Janeiro. **Caderno de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 1, p. 109-116, jan./fev. 2004. Disponível em: <http://goo.gl/wFKCqU>.

DINIZ, D.; MEDEIROS, M. Aborto no Brasil: uma pesquisa domiciliar com técnica de urna. **Ciência e Saúde Coletiva**, n. 15, suplemento 1, p. 959-966, 2010. Disponível: <http://goo.gl/CJzkQR>.

ELIAS, E.; MAGAJEWSKI, F. A atenção primária à saúde no sul de Santa Catarina: uma análise das condições sensíveis à atenção ambulatorial, no período de 1999 a 2004. **Revista Brasileira de Epidemiologia**, São Paulo, v. 11, n. 4, p. 633-647, 2008. Disponível em: <http://goo.gl/6WUTgS>.

FERNANDES, V. B. L. *et al.* Internações sensíveis na atenção primária como indicador de avaliação da Estratégia Saúde da Família. **Revista de Saúde Pública**, São Paulo, v. 43, n. 6, p. 928-936, 18 dez. 2009. Disponível em: <http://goo.gl/GgA45R>.

FERRAZ, A.; BASSETTE, F. 40% dos planos de saúde já oferecem hospitais e laboratórios próprios. **Estadão**, São Paulo, 3 fev. 2014. Disponível em: <http://goo.gl/f6qnA9>.

FPA – FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. **Pesquisas de opinião**: mulheres brasileiras e gênero nos espaços público e privado. São Paulo, ago. 2010. Disponível em: <http://goo.gl/mYM5SA>.

FRANCISCO, J.-L.; FREITAS JÚNIOR, R. Rastreamento do câncer de mama. Rio de Janeiro: SBM, 25 mar. 2014. Disponível em: <http://goo.gl/RssmWK>. Acesso em: 18 nov. 2014.

FREITAS, P. F.; SAKAE, T. M.; JACOMINO, M. E. M. L. P. Fatores médicos e não- Médicos associados às taxas de cesariana em um hospital universitário no Sul do Brasil. **Caderno de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 5, maio 2008.

FRENK, J. *et al.* La transición epidemiológica en América Latina. **Boletin of Sanit Panam**, v. 111, n. 6, p. 485-296, 1991.

GANDINI, J. A. D.; BARIONE, S. F.; SOUZA, A. E. de. A judicialização do direito à saúde: a obtenção de atendimento médico, medicamentos e insumos terapêuticos por via judicial – critérios e experiências. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, v. 11, n. 49, jan. 2008. Disponível em: <http://goo.gl/j8mPC3>. Acesso em: nov. 2014.

GIUFFRIDA, A.; GRAVELLE, H.; ROLLAND, M. Measuring quality of care with routine data: avoiding confusion between performance indicators and health outcomes. **BMJ**, v. 319, n. 10, 1999. Disponível em: <http://goo.gl/0jJzvw>.

GUANAIS, F.; *et al.* **Primary care effectiveness and the extent of avoidable hospitalizations in Latin America and the Caribbean**. Washington: Dec. 2012. (Series of Avoidable Hospitalizations and Strengthening Primary Health Care, n. 266). Disponível em: <http://goo.gl/fxnX06>.

GUANAIS, F.; MACINKO, J. Primary care and avoidable hospitalizations: evidence from Brazil. **Journal of Ambulatory Care Manage**, Filadélfia, v. 32, n. 2, p. 115-122, 2009.

HOGERZEIL, H. V. The concept of essential medicines: lessons for rich countries. **BMJ**, v. 329, p. 1169-1172, 2004.

KAFRUNI, S. ANS propõe que investidores estrangeiros possam controlar hospitais. **Correio Braziliense**, Brasília, 27 out. 2013. Disponível em: <http://goo.gl/BD3Ehm>.

LENIR Santos: abertura ao capital estrangeiro na oferta de serviços de saúde. **Cebes - 2011. Centro Brasileiro de Estudos da Saúde**, 26 dez. 2014. Disponível em: <http://goo.gl/G4LpeO>.

MAFRA, F. **O impacto da Atenção Básica em Saúde em indicadores de internação hospitalar no Brasil**. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2011. Disponível em: <http://goo.gl/C7VIYn>.

MASCARENHAS, M. D. *et al.* Perfil epidemiológico dos atendimentos de emergência por violência no sistema de serviços sentinelas de Vigilância de Violências e Acidentes (Viva) – Brasil, 2006. **Epidemiologia e Serviços de Saúde**, Brasília, v. 18, n. 1, p. 7-16, jan.-mar. 2009.

MAZZINI, L. Desnutrição matou 11 crianças índias em 5 meses em Japorã (MS). **Coluna Esplanada**, 17 mar. 2014. Disponível em: <http://goo.gl/Souysv>. Acesso em: 14 out. 2014.

MENDONÇA, C. S. *et al.* Trends in hospitalizations for primary care sensitive conditions following the implementation of Family Health Team in Belo Horizonte, Brazil. **Health Policy and Planning**, p. 1-8, 2011.

MILLER, A. B. *et al.* Twenty five year follow-up for breast cancer incidence and mortality of the Canadian National Breast Screening Study: randomised screening trial. **British Medical Journal**, 2014.

MP – MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO; IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Objetivos de desenvolvimento do milênio**: relatório nacional de acompanhamento. Brasília: MP/SPI; Ipea, 2014. Disponível em: <http://goo.gl/QuqUuG>.

MS – MINISTÉRIO DA SAÚDE. Secretaria de Vigilância em Saúde. **Impacto da violência na saúde dos brasileiros**. Brasília: MS, 2005a. Disponível em: <http://goo.gl/6HnjWt>.

_____. **Saúde da família**: avaliação da implementação em dez grandes centros urbanos. 2. ed. Brasília: Editora MS, 2005b.

OMRAN, A. R. The epidemiologic transition: a theory of the epidemiology of population change. **Milbank Mem Fund Q**, v. 49, n. 4, p. 509-538, 1971.

PEIXOTO, Sandro Garcia Duarte; ROCHA, Fabiana Fontes. **Impactos da política de atenção básica de saúde**: uma análise a partir dos municípios da Região Sudeste. São Paulo: [s.n.], 2008.

PEREIRA, M. B. *et al.* Grupo etário e periodicidade recomendados para a mamografia de rastreio: uma revisão sistemática. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 19, n. 4, p. 1135-1140, 2014.

PEREIRA, V.; BIANCONI, C. UnitedHealth compra Amil em acordo de R$ 10 bilhões. **Estadão**, 8 out. 2012. Disponível em: <http://goo.gl/J63gwb>.

RASELLA, D. *et al.* Impact of primary health care on mortality from heart and cerebrovascular diseases in Brazil: a nationwide analysis of longitudinal data. **The British Medical Journal**, v. 348, 2014. Disponível em: <http://goo.gl/vkCses>. Acesso em: 13 nov. 2014.

REICHENHEIM, M. E. *et al.* Violência e lesões no Brasil: efeitos, avanços alcançados e desafios futuros. **The Lancet**, Londres, p. 75-89, maio 2011. Disponível em: <http://goo.gl/TM9jKk>.

RODRIGUES-BASTOS, R. *et al.* Internações por condições sensíveis à atenção primária em município do sudeste do Brasil. **Revista da Associação Médica Brasileira**, v. 59, n. 2, p. 120-127, mar./abr. 2013. Disponível em: <http://goo.gl/vjgp0v>.

SANTOS, V. *et al.* Internações por condições sensíveis a atenção primária (ICSAP): discutindo limites à utilização deste indicador na avaliação da Atenção Básica em Saúde. **RECIIS – Revista Eletrônica de Comomunicação, Informação e Inovação em Saúde**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, jun. 2013. Disponível em: <http://goo.gl/JDbQLX>.

SOARES FILHO, A. M. Vitimização por homicídios segundo características de raça no Brasil. **Revista Saúde Pública**, v. 45, n. 4, p. 745-455, 2011.

SOCIEDADE Brasileira de Urologia lança recomendações para o câncer de próstata 2013. **Sociedade Brasileira de Urologia**, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <http://www.sbu.org.br/?noticias&id=1701>. Acesso em: 18 nov. 2014.

SUÁREZ, M. BANDEIRA, L. (Orgs.). **Violência, gênero e crime no Distrito Federal**. Brasília: Universidade de Brasília; Paralelo 15, 1999.

SUSPENSA comercialização de 65 planos de 16 operadoras. **Notícias ANS**, 13 nov. 2014. Disponível em: <http://goo.gl/GTSlCx>.

TABÁR, L. *et al.* Swedish two-county trial: impact of mammographic screening on breast cancer mortality during 3 decades. **Radiology**, v. 260, n. 3, Sep. 2011.

VAZ, T. Quem é a UnitedHealth, a nova dona da Amil. **Exame**, 8 out. 2012. Disponível em: <http://goo.gl/8ggYDU>.

WAISELFISZ, J. J. **O mapa da violência no Brasil 2012**: atualização – homicídios de mulheres no Brasil. Rio de Janeiro: Flacso Brasil, 2012. Disponível em: <http://goo.gl/uA1HCw>. Acesso em: 15 dez. 2014.

_____. **O mapa da violência no Brasil 2013**: acidentes de trânsito e motocicleta. Rio de Janeiro: Flacso Brasil, 2013. Disponível em: <http://goo.gl/nD4NNO>. Acesso em: 15 dez. 2014.

_____. **O mapa da violência no Brasil 2014**: jovens do Brasil. Rio de Janeiro: Flacso Brasil, 2014. Disponível em: <http://goo.gl/3Agmc3>. Acesso em: 17 dez. 2014.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL.Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Análise de Situação de Saúde. **Saúde Brasil 2011**: uma análise da situação de saúde e a vigilância da saúde da mulher. Brasília: MS/SVS/Departamento de Análise de Situação de Saúde. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2012. Disponível em: <http://goo.gl/Bm0lyp>.

TAVARES, G. R. P. *et al.* **Diagnóstico das ações judiciais direcionadas à Secretaria de Estado da Saúde do Espírito Sato**. Trabalho apresentado no Congresso Consad de Gestão Pública, 3., Brasília, 2010. Brasília: Consad, 2010. Disponível em: <http://goo.gl/2tjRDe>. Acesso em: nov. 2014.

CAPÍTULO 4

EDUCAÇÃO

1 APRESENTAÇÃO

A aprovação do novo Plano Nacional de Educação (PNE) no final de junho de 2014 pode ser considerada um marco referencial para a formulação da política educacional brasileira na próxima década. Além de ter resultado de um longo embate que envolveu o Executivo e o Legislativo federais, bem como a sociedade civil organizada, o novo PNE contempla um conjunto de metas ousadas, cujos alcances já se colocam como enormes desafios para a sociedade brasileira.

A divulgação dos resultados da avaliação trienal da pós-graduação brasileira, realizada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), constitui outro fato relevante. Neste caso, poderá ser constatado que os resultados são favoráveis, quando se tem por referência a proporção de cursos não recomendados (notas 1 e 2) em relação a de cursos com padrão internacional (notas 6 e 7). Ao se considerar a variação entre as duas últimas avaliações, 2010 e 2013, no entanto, a evolução não é significativa. Estes dois fatos relevantes constituem o objeto da seção 2 deste capítulo.

O acompanhamento da política, dos programas e das ações do Ministério da Educação (MEC) corresponde à seção mais substantiva e de maior vulto deste capítulo (seção 3). Trata-se, pois, de seu fulcro, cujas análises têm início com a execução orçamentária, passam pelas realizações em termos de resultados quantificáveis dessas inversões e culminam com a evolução dos indicadores educacionais, ainda que se saiba que estes últimos não resultam nem são explicados apenas pelas ações e iniciativas do MEC.

Por fim, na última seção, discorre-se sobre alguns temas considerados como desafios a serem vencidos na área educacional, em cada nível de ensino, bem como sobre uma temática que perpassa a superação desses desafios setoriais: a questão federativa e o regime de colaboração entre os entes federados.

2 FATOS RELEVANTES

2.1 Aprovação do PNE

Transcorridos mais de três anos desde o envio do Projeto de Lei nº 8.035 ao Congresso Nacional em dezembro de 2010, foi sancionada a Lei nº 13.005, em 25 de junho de 2014, que instituiu o PNE, a vigorar no decênio 2014-2023 (Brasil, 2014a).

A longa tramitação do recém-aprovado PNE[1] foi decorrente, em grande medida, do embate em torno da meta de investimentos públicos em educação, como proporção do produto interno bruto (PIB). De acordo com a proposta inicial do Executivo, previa-se que os dispêndios públicos deveriam atingir 7% do PIB ao fim do período abrangido pelo PNE. De outro lado, os movimentos sociais em defesa da educação propuseram o percentual de 10%.

Não resta dúvida de que o resultado alcançado, que culminou com a vitória dos 10% do PIB, representa um significativo avanço em relação ao PNE anterior, quando então a meta de 7%, aprovada pelo Congresso Nacional, foi vetada pelo Executivo.

Em 2001, momento em que era sancionado o PNE 2001-2010, a estimativa oficial de gastos públicos em educação situava-se em torno de 4% do PIB. Portanto, a meta estabelecida pelo Legislativo significava aumento de 75% em uma década. De acordo com o último dado disponibilizado pelo MEC (Brasil, 2014b), referente a 2011, o investimento público direto em educação correspondia a 5,3% do PIB. Portanto, a meta estabelecida no PNE 2014-2023 implicará aumento desta proporção em cerca de 90%.

Pode-se afirmar que a primeira condição necessária para o alcance das metas físicas contidas no novo PNE foi assegurada, ao menos em nível jurídico-legal. Porém, o desafio que se coloca agora é o de viabilizar a aplicação efetiva dos recursos previstos na lei que instituiu o PNE. Algumas dificuldades já foram apontadas por estudiosos da área. A primeira delas diz respeito à existência ou não de novas fontes capazes de assegurar o montante adicional de recursos que, em valores de 2011, corresponderiam a cerca de R$ 162 bilhões.[2]

Os *royalties* e as demais receitas oriundas da exploração do petróleo têm sido vislumbrados como principal fonte adicional de recursos para a educação. No entanto, deve-se lembrar que as estimativas de receitas a serem geradas, sobretudo com a produção nos campos do pré-sal, indicam que o total de recursos destinados à educação atingiria R$ 18,5 bilhões em 2018 (quinto ano da vigência do PNE)

1. Ver edições anteriores deste periódico – números 20 e 21.

2. De acordo com o INEP ([s.d.]b), o investimento público direto em educação realizado em 2011 correspondeu a 5,3% do PIB, ou o equivalente a cerca de R$ 220 bilhões. Para se atingir 10% do PIB naquele ano, seria necessário aporte adicional de R$ 195 bilhões.

e em 2022 se chegaria somente a R$ 37,5 bilhões.[3] Trata-se, portanto, de montantes insuficientes para o atingimento da meta nº 20 do PNE.

Outra questão que tem sido levantada diz respeito às responsabilidades dos entes federados. Os municípios são, em sua maioria, os entes mais frágeis do ponto de vista financeiro e técnico. Mesmo que se ampliem as transferências intergovernamentais, boa parte deles ainda não dispõe de capacidade técnica e de gestão para assegurar a educação de qualidade para todos.[4] A título de exemplo, cita-se a carência de profissionais da educação,[5] em número e qualidade, para atuar nos rincões das regiões Norte e Nordeste.[6]

De acordo com dados do INEP ([s.d.]b), o investimento público anual direto por aluno do ensino fundamental mais que dobrou no período 2005-2011, passando de R$ 2,1 mil para R$ 4,4 mil, em valores atualizados pelo índice de preços ao consumidor amplo (IPCA). No entanto, o rendimento escolar dos alunos não foi ampliado em proporção semelhante. Tomando-se como referência o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), verifica-se que no mesmo período houve aumento de 30% no índice médio nacional para os anos iniciais e de apenas 22% nos anos finais.

Não se tem como crença que investimentos e resultados em educação sejam diretamente proporcionais e tampouco que mudanças ocorram de forma imediata. Sabe-se que há um tempo de maturação entre as ações e as iniciativas educacionais e os resultados esperados. Porém, o que se pretende chamar atenção é para o fato de que a complexidade do processo educacional, que extrapola os limites físicos da instituição escolar, requer mais que investimentos financeiros para que os resultados alcançados se aproximem dos esperados.

Se o PNE 2001-2010 evidenciou o embate entre os movimentos sociais e a equipe econômica do governo federal, orientada pelo princípio do ajuste fiscal, que redundou no veto presidencial à meta de gasto público em educação, pode-se afirmar que o resultado alcançado pelo PNE atual superou esse impasse, na medida em que o Executivo cedeu às pressões oriundas dos movimentos sociais vinculados à educação. Portanto, este pode ser considerado o principal avanço em relação ao PNE anterior. Uma vez superado tal impasse, caberá à sociedade como um todo mobilizar-se para a efetiva aplicação desse dispositivo legal.

---

3. Ver Queiroz (2013).

4. Auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) mostrou, entre outros dados sobre gestão escolar, que mais de 60% das unidades escolares apresentavam deficiência na elaboração, na implementação e no monitoramento do planejamento anual (ver IRB e TCU, 2014).

5. De acordo com auditoria do TCU (IRB e TCU, 2014), que avaliou a qualidade do ensino médio em 580 escolas públicas brasileiras, somente no ensino médio havia falta de 32 mil professores, sobretudo nas disciplinas de física, química, sociologia e filosofia.

6. De acordo com o censo escolar 2013 do INEP (Inep, [s.d.]a), 40% das funções docentes na educação básica no Nordeste e 34% na região Norte não tinham formação em nível superior. Nas demais regiões, a proporção ficava abaixo de 18%.

2.2 Avaliação trienal da pós-graduação

Realizou-se, em 2013, a avaliação dos programas de pós-graduação *stricto sensu* pela Capes, referente ao período 2010-2012. Participaram desta edição mais de 3,3 mil programas instituídos no país, responsáveis pela oferta de cerca de 5,1 mil cursos.

Historicamente, o processo de expansão da pós-graduação *stricto sensu* tem passado por rigoroso controle da Capes, o que pressupõe o cumprimento de diversos requisitos pelas instituições de ensino. Desse modo, ao requerer o cumprimento de tais requisitos para o seu funcionamento, os custos de implantação e manutenção de um programa dessa natureza tornam-se mais elevados que, por exemplo, o de um curso de graduação, razão pela qual a oferta deste nível de formação é predominantemente pública, com cerca de 82% dos programas avaliados.

Na comparação com os resultados da avaliação anterior, realizada em 2010, verifica-se que houve aumento de 23% em relação ao total de programas avaliados. No âmbito destes, que comportam três tipos de cursos – mestrado acadêmico, doutorado e mestrado profissional –, destaca-se o crescimento relativo a este último da ordem de 63%.

No que se refere à distribuição de notas entre os programas avaliados, observa-se que não houve variação significativa entre as avaliações de 2010 e 2013, cujos resultados são apresentados na tabela 1.

TABELA 1
Brasil: resultados da avaliação trienal da pós-graduação, por programas (2010 e 2013)

Notas	Avaliação trienal			
	2010	**Total (%)**	2013	**Total (%)**
Notas 1 e 2	61	**2,2**	49	**1,5**
Notas 3 e 4	1.780	**65,5**	2.263	**67,8**
Nota 5	556	**20,5**	610	**18,3**
Notas 6 e 7	321	**11,8**	415	**12,4**
Total	**2.718**	-	**3.337**	-

Fonte: Capes/MEC.
Elaboração: Disoc/Ipea.

Além de ter havido uma pequena redução no número de programas não recomendados (notas 1 e 2), também se observa o aumento da proporção de programas com notas 3 e 4. Trata-se, neste caso, de um resultado esperado, uma vez que os programas novos tendem a receber estas notas em sua primeira avaliação.

Quando se desagregam as notas obtidas pelos programas, segundo a dependência administrativa, observa-se que há significativa heterogeneidade em sua distribuição.

Em linhas gerais, as redes estaduais, lideradas pelas Instituições de Ensino Superior (IES) paulistas, obtiveram maiores proporções de notas altas (maior ou igual a 5), conforme mostra a tabela 2.

TABELA 2
Brasil: distribuição percentual das notas da avaliação trienal da pós-graduação, por dependência administrativa (2013)

Dependência administrativa	Notas			
	1 e 2	3 e 4	5	6 e 7
Federal	1,0	70,0	17,3	11,7
Estadual	0,1	56,6	23,4	19,8
São Paulo	-	35,9	31,3	32,9
Municipal	6,9	86,2	6,9	-
Pública	0,8	66,3	19,0	13,9
Privada	4,4	74,6	15,2	5,9

Fonte: Capes/MEC.
Elaboração: Disoc/Ipea.

Somando-se as proporções de notas altas, verifica-se que cerca de dois terços dos programas ofertados pelas IES paulistas enquadram-se nesta categoria. Trata-se, portanto, de mais que o dobro do índice alcançado pelas Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes) (29%) e de proporção três vezes maior que o das IES privadas. Outro fato a ser destacado é que, além de apresentarem maior índice de excelência, todos os programas ofertados pelas IES paulistas foram recomendados.

Por fim, cabe salientar que o desempenho do setor privado não difere substancialmente daquele apresentado pelas Ifes, quando se tem por referência as proporções de programas com notas de 3 a 5, o que leva a crer que os critérios estabelecidos pela Capes têm sido efetivos no sentido de assegurar a qualidade dos cursos de pós-graduação *stricto sensu*.

3 ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA E DOS PROGRAMAS

Nesta seção, analisam-se a orientação da política e a execução física e orçamentária por níveis e modalidades de ensino, bem como a evolução de indicadores referentes a cada um deles.

De acordo com o Plano Plurianual (PPA) 2012-2015, o MEC gerencia três programas temáticos que correspondem aos níveis de ensino: *i)* educação básica; *ii)* educação profissional e tecnológica; e *iii)* educação superior. No âmbito de cada programa temático estão contidas ações finalísticas, perfazendo um total de 62 iniciativas.

Ao longo dos últimos anos tem sido positiva a evolução dos gastos no âmbito do MEC. No entanto, verifica-se que no biênio 2012-2013 o aumento real foi de apenas 5,2%. Para efeito de comparação, no biênio anterior foi registrado crescimento de 12,4%. Portanto, o baixo crescimento econômico dos anos recentes tem implicado em menor expansão do orçamento deste ministério. Ainda assim, o crescimento verificado no referido biênio foi consideravelmente maior que o do PIB, de apenas 2,5%.

Também chama atenção o fato de que parcela dos dispêndios realizados em 2013 refere-se a "restos a pagar" de exercícios anteriores. Isto é mais pronunciado nas ações que envolvem obras de infraestrutura, tendo em vista que estas tendem a sofrer atrasos na execução, o que implica em postergar o pagamento das parcelas para anos subsequentes ao do início de execução dos respectivos projetos.

No intuito de oferecer uma visão mais geral acerca da evolução da execução orçamentária do MEC, a tabela 3 apresenta os dispêndios realizados no biênio 2012-2013, segundo os três programas temáticos do MEC.

TABELA 3
Execução orçamentária do MEC, por programa temático do PPA (2012-2013)
(Em R$ de 2013 atualizados pelo IPCA)

Nível de ensino	2012	2013	Variação (%)
Educação básica	30.386.832.728	28.147.633.586	-7,4
Educação profissional e tecnológica	4.718.242.026	5.940.308.630	25,9
Educação superior	10.854.854.545	12.658.747.185	16,6
Total	**45.959.929.299**	**46.746.689.401**	**1,7**

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

Conforme se observa na tabela 3, a educação básica foi o único nível de ensino que registrou redução na execução orçamentária, no biênio 2012-2013. De outro modo, a educação superior e, principalmente, a educação profissional e tecnológica tiveram aumentos expressivos. Além da manutenção de suas redes de ensino constituir atribuição precípua da União, cabe ressaltar que ambas se encontram em processo de expansão, o que explica em grande medida esse crescimento.

3.1 Educação básica

A educação básica compreende a educação infantil (creche e pré-escola), o ensino fundamental e o ensino médio. Ainda que estes três níveis de ensino sejam ofertados predominantemente sob a vertente regular, existem ainda modalidades específicas, tais como a educação especial (para pessoas com deficiências e superdotados),

a educação indígena e quilombola, e a educação de jovens e adultos (presencial, semipresencial e a distância).

3.1.1 Execução financeira

Conforme foi mostrado acima, houve diminuição dos dispêndios, entre 2012 e 2013, da ordem de 7%. A ação que sofreu maior redução foi a de *Apoio ao desenvolvimento da educação básica*. Neste caso, houve queda de 92% em relação ao montante despendido em 2012, o que representou cerca de R$ 2 bilhões a menos do que o executado no ano anterior. De acordo com o Relatório de Gestão do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) (2013), isso se explica pelo fato de o cronograma de elaboração, análise e aprovação dos Planos de Ação dos estados e municípios ter se concentrado no final do exercício de 2013, o que inviabilizou o repasse de boa parte do montante de recursos previstos.

Por outro lado, houve ações com aumento significativo dos dispêndios, tais como a concessão de bolsas de apoio à educação básica. Por meio desta ação, são transferidos recursos a estados e municípios para o pagamento de bolsas em diversas modalidades (alfabetizadores, gestores, conselheiros escolares etc.). Cerca de 95% de um total de 2,7 milhões de bolsas pagas corresponderam a iniciativas vinculadas ao Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, lançado em 2012. Observa-se que esta ação registrou crescimento de 90% em relação ao montante executado no ano anterior, o que implicou um aporte adicional de R$ 713 milhões.

Os investimentos voltados à implantação e à recuperação da infraestrutura física das escolas da educação básica continuam sendo ampliados, ainda que em ritmo mais lento. No biênio 2012-2013 houve aumento de 4%, de modo que um total de R$ 4,9 bilhões foi investido por intermédio de três ações: *i)* infraestrutura para a educação básica; *ii)* implantação de escolas para educação infantil; e *iii)* implantação e adequação de estruturas esportivas escolares.

Por fim, cabe ressaltar um dado negativo que se refere à educação de jovens e adultos (EJA). Em que pese a ainda elevada porcentagem de analfabetos na população de 15 anos ou mais (8,7%), os gastos do MEC com esta modalidade de ensino têm sido decrescentes. Somente no biênio 2012-2013, houve redução de cerca de 34% dos recursos investidos.

Quando se analisa a execução orçamentária das principais ações no âmbito do MEC, verifica-se que houve redução dos dispêndios em quase todas elas. De outro modo, chama atenção o aumento dos gastos realizados por intermédio de três ações: *i)* concessão de bolsas de apoio à educação básica; *ii)* exames e avaliações da educação básica; e *iii)* dinheiro direto na escola, tal como mostra a tabela 4.

TABELA 4
Gastos realizados por ações do programa Educação Básica Brasil (2012-2013)
(Em R$ de 2013 atualizados pelo IPCA)

Ação	2012	2013	Variação (%)
Complementação da União ao FUNDEB	11.196.310.815	10.745.889.355	-4,0
Apoio à alimentação escolar na educação básica	3.509.244.795	3.547.607.928	1,1
Apoio ao transporte escolar na educação básica	626.161.601	581.472.971	-7,1
Apoio ao transporte escolar – caminho da escola	740.603.914	520.729.298	-29,7
Produção, aquisição e distribuição de livros e materiais didáticos e pedagógicos para a educação básica	1.851.105.074	1.492.136.842	-19,4
Concessão de bolsas de apoio à educação básica	796.115.691	1.508.897.563	89,5
Apoio à capacitação e à formação inicial e continuada de professores, profissionais, funcionários e gestores para a educação básica	443.267.127	395.739.945	-10,7
Tecnologia da informação e comunicação para a educação básica	122.158.154	119.880.722	-1,9
Infraestrutura para a educação básica	1.693.269.400	1.743.477.717	3,0
Implantação de escolas para educação infantil	1.889.448.672	1.984.200.000	5,0
Implantação e adequação de estruturas esportivas escolares	1.126.303.485	1.168.600.000	3,8
Dinheiro direto na escola para a educação básica	2.158.612.706	2.652.021.011	22,9
Apoio ao desenvolvimento da educação básica	2.194.576.799	169.915.912	-92,3
Concessão de bolsa para equipes de alfabetização	479.987.746	317.240.000	-33,9
Apoio à alfabetização e à educação de jovens e adultos	323.832.598	211.950.311	-34,5
Apoio a iniciativas para a melhoria da qualidade da educação de jovens e adultos	2.683.158	3.611.941	34,6
Exames e avaliações da educação básica	464.440.818	636.149.454	37,0
Censo escolar da educação básica	15.292.793	17.679.079	15,6
Funcionamento das instituições federais de educação básica	137.010.652	123.640.236	-9,76
Elevação da escolaridade e qualificação profissional – Projovem Urbano e Campo	240.394.302	67.917.321	-71,7
Demais ações	376.012.427	138.875.980	-63,1
Total	**30.386.832.728**	**28.147.633.586**	**-7,4**

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

Ainda que tenha havido redução dos dispêndios do MEC com a educação básica, constata-se que no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) houve aumento das receitas efetivas da ordem de 4,5% em relação ao montante disponibilizado no ano anterior. Quando se tem por referência o valor mínimo por aluno, verifica-se que o crescimento foi ainda maior, conforme mostra a tabela 5.

TABELA 5
Brasil: receitas do FUNDEB e valor mínimo por aluno (2012-2013)
(Em R$ de 2013 atualizados pelo IPCA)

	2012	2013	Variação (%)
Receita total	113.982.272.535	119.104.198.376	4,5
Valor mínimo por aluno	2.140,23	2.287,87	6,9

Fonte: FNDE/MEC.
Elaboração: Disoc/Ipea.

O aumento mais acentuado em relação ao valor mínimo por aluno deve-se à redução do contingente de matriculados na educação básica, no período 2012-2013. De acordo com o censo escolar da educação básica, realizado pelo INEP ([s.d.]a), as matrículas na educação básica nas redes públicas de ensino sofreram redução de cerca de 2% ao ano, no período 2011-2013. Provavelmente, esta redução do quantitativo de matrículas deve-se, além de mudanças demográficas recentes, ao aumento da taxa de aprovação no ensino fundamental e à consequente redução do estoque de alunos matriculados.

3.1.2 Programas e ações

A efetiva universalização do acesso à escola, assim como a garantia da permanência e, por fim, o sucesso escolar de crianças e jovens dependem de um conjunto de ações e iniciativas. Na educação básica, os desafios e as demandas são distintos quando se analisam os diferentes níveis de ensino por ela abrangidos. Por exemplo, quando se trata da educação infantil, verifica-se que o acesso ainda é bastante restrito devido à insuficiência da oferta, especialmente no que se refere às creches. Por sua vez, no ensino fundamental, a qualidade dos insumos educacionais emerge como um dos principais obstáculos à consecução dos objetivos desse nível de ensino. Instalações escolares inadequadas e professores insuficientemente qualificados ainda são a realidade de muitas escolas brasileiras. No ensino médio, que abriga proporção significativa de estudantes no período noturno – muitos dos quais trabalham no período diurno – tem sido defendida a necessidade de sua adequação curricular e metodológica aos novos tempos, de modo a conferir sentido a esta etapa da educação básica. Finalmente, na educação de jovens e adultos, que constitui modalidade de ensino destinada àqueles que ingressaram tardiamente no sistema educacional ou que não conseguiram avançar no ritmo considerado adequado, os resultados têm evidenciado baixíssimas eficiência e eficácia.

Entre os insumos educacionais comuns a todos os níveis de ensino, merece atenção especial a formação de professores, uma vez que esta tem sido reconhecida como um dos principais limitantes do sucesso escolar de crianças e jovens brasileiros. Estudos como o de Guimarães (2013) evidenciam a importância da qualificação docente para o aprendizado dos alunos.

Em razão da necessidade de impulsionar e melhorar a formação de professores, a Lei nº 11.502, de 2007, e o Decreto nº 6.755, de 2009 (Brasil, 2007; 2009), ampliaram as atribuições da Capes, no sentido de induzir, fomentar e coordenar ações focadas na formação inicial e continuada e na valorização dos professores da educação básica pública. Até então, este órgão respondia pela formação em nível de pós-graduação, com foco na docência universitária.

A manutenção e o desenvolvimento da educação infantil, dos ensinos fundamental e médio cabem às três esferas federadas (municipal, estadual e federal). A educação infantil e o ensino fundamental, especialmente os anos iniciais, porém, são atribuição prioritária dos municípios, assim como os anos finais do ensino fundamental e o ensino médio são atribuição prioritária dos estados. Dessa forma, o governo federal tem um papel suplementar e colaborativo com estados e municípios nestas etapas de ensino.

O MEC busca organizar sua intervenção na educação básica a partir da tríade acesso/permanência, equidade e qualidade, considerando este nível de ensino na sua integralidade, da educação infantil, passando pelos anos iniciais e anos finais do ensino fundamental, até o ensino médio. A educação básica, do ponto de vista etimológico, é uma expressão relativamente recente na educação brasileira e, ao englobar as três etapas – educação infantil, ensinos fundamental e médio –, se refere a partes constituintes de um só todo. Base, como preconizam a Constituição e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de uma educação cidadã entendida como um direito social e dever do Estado, que assegure formação não só para o trabalho ou prosseguimento de estudos posteriores, mas para o exercício pleno da cidadania.

Vista desta forma, a intervenção do MEC neste nível da educação se dá prioritariamente a partir do Programa Educação Básica, que executa ações como o apoio à alimentação e ao transporte escolar, a capacitação de professores, a adequação de estruturas esportivas das escolas, a implantação de escolas de educação infantil, o apoio à infraestrutura e ao desenvolvimento das escolas de educação básica, complementação da União ao FUNDEB e o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), entre outras iniciativas. Estas ações orçamentárias se desdobram em diversas iniciativas (programas específicos) de apoio à educação básica, como o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância) e o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD).

Educação infantil

Há algum tempo que estudos e pesquisas, tais como o de Campos (1997),[7] têm chamado atenção para a importância da educação infantil no sucesso escolar de

7. Esse artigo compilou os resultados de várias pesquisas, realizadas em países da América Latina, Europa e nos Estados Unidos. Na maioria das investigações, foi constatado o impacto positivo da frequência à pré-escola sobre os resultados obtidos pelas crianças na continuidade de sua escolaridade (Campos, 1997, p. 113-127).

crianças e adolescentes. Diante dessas evidências e das pressões do movimento social, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 59, em novembro de 2009, pela qual foi ampliada a obrigatoriedade do ensino à faixa etária de 4 a 17 anos. Com isso, incluiu-se a pré-escola, que constitui a última etapa da educação infantil.

Considerando-se que a Constituição Federal atribui aos municípios a responsabilidade pela oferta desse nível de ensino e, por sua vez, em sua maioria inexistem condições econômicas que assegurem o cumprimento desse dispositivo legal, coube à União assumir seu papel supletivo, de modo a ampliar a oferta de creches e pré-escolas, mediante a transferência de recursos financeiros para este fim.

Nesse sentido, desde 2007, foi instituído o Proinfância como uma das ações integrantes do Programa de Desenvolvimento da Educação (PDE). Posteriormente, em 2011, o Proinfância passou a integrar o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC2). De acordo com o FNDE (2014):

> Entre 2007 e 2011, o Proinfância investiu na construção de 2.543 escolas, por meio de convênios com os entes federados. A partir de 2011, com a inclusão do Programa no Plano de Aceleração do Crescimento (PAC2), outras 3.135 creches e pré-escolas foram apoiadas com recursos federais (...). Em 2013 e 2014, o Proinfância tem o desafio de apoiar a construção de mais 3.000 creches e pré-escolas.

Em 2013 foi aprovada a construção de 2.131 novas unidades de educação infantil em todo o Brasil no âmbito desse programa. Essa iniciativa representou acréscimo orçamentário de 5% na ação correspondente em relação a 2012, atingindo um gasto total de R$ 1,98 bilhão. Além da construção das unidades, o MEC repassou recursos a título de apoio à manutenção dos novos estabelecimentos que tenham sido construídos com recursos do governo federal, que estavam em plena atividade e que ainda não tinham sido contemplados com recursos do FUNDEB.

Alfabetização e educação de jovens e adultos

Assim como ocorre em relação a toda a educação básica, a responsabilidade constitucional do MEC para com esta modalidade de ensino também é de natureza supletiva. Por intermédio do Programa Brasil Alfabetizado (PBA), o MEC apoia financeiramente municípios e Unidades da Federação (UFs) na tarefa de oferecer vagas em classes de alfabetização e nos ensinos fundamental e médio.

Entre as três ações voltadas a esta modalidade de ensino, duas delas assumem dimensão de médio porte em termos orçamentários, com dispêndios entre R$ 200 milhões e R$ 300 milhões: *i)* concessão de bolsas para equipes de alfabetização; e *ii)* apoio à alfabetização e à educação de jovens e adultos. Conforme foi apresentado anteriormente, em ambos os casos houve redução significativa dos montantes executados, na comparação com o ano de 2012, da ordem de 34%.

No que se refere à alfabetização de jovens e adultos, pode-se afirmar que esta continua sendo a área com os resultados menos alvissareiros da política educacional brasileira. Em relação à concessão de bolsas para equipes de alfabetizadores, para 2013 estavam previstas 953,6 mil bolsas, mas menos da metade deste montante foi efetivamente concedido. De acordo com o Relatório de Gestão do MEC (Brasil, 2014b), o PBA contou com a adesão de 985 entes executores, entre os quais 959 eram prefeituras municipais. Ou seja, trata-se de uma pequena parcela do universo de 5.570 municípios existentes naquele ano. Ainda que 26 UFs também tenham recebido recursos do PBA, o contingente de alfabetizandos atendidos em 2013 – 1,1 milhão – foi significativamente menor que o de 2011 – 1,6 milhão –, de acordo com os relatórios de gestão do MEC.

Tecnologias da informação e comunicação na Educação

Por fim, caberia discorrer sobre as várias iniciativas que têm por objetivo incentivar o uso de tecnologias da informação e comunicação (TICs) nas escolas. Vários programas estaduais também foram criados nesse sentido. O MEC desenvolve uma série de políticas e programas relacionados com educação à distância, conforme pode ser observado no quadro 1.

QUADRO 1
Políticas e programas de educação a distância do MEC

Política/programa	Descrição
Banco Internacional de Objetos Educacionais	Trata-se de um repositório que possui objetos educacionais (áudio, vídeo, animação/simulação, imagem, hipertexto, *softwares* educacionais) de acesso público, em vários formatos e para todos os níveis de ensino. O banco possui mais de 19 mil objetos publicados.
Domínio Público	Ambiente virtual que permite a coleta, a integração, a preservação e o compartilhamento de conhecimentos. Seu principal objetivo é promover amplo acesso a obras literárias, artísticas e científicas que já estão em domínio público ou que tenham sua divulgação devidamente autorizada.
TV Escola	TV pública do MEC destinada a professores, educadores, alunos e demais interessados.
Universidade Aberta do Brasil	É um sistema integrado por universidades públicas que oferece cursos de nível superior para camadas da população que têm acesso à formação universitária, por meio da educação a distância. Professores que atuam na educação básica têm prioridade de formação.
DVD Escola	Oferece a escolas públicas de educação básica caixa com mídias DVD, contendo aproximadamente cento e cinquenta horas de programação produzida pela TV Escola.
ProInfo	O Programa Nacional de Tecnologia Educacional tem por objetivo promover o uso pedagógico da informática na rede pública de educação básica. O programa leva computadores, recursos digitais e conteúdos educacionais às escolas. Em contrapartida, estados, Distrito Federal e municípios devem garantir a estrutura adequada para receber os laboratórios e capacitar os educadores para uso das máquinas e tecnologias.
e-ProInfo[1]	Trata-se de um ambiente colaborativo virtual de aprendizagem que permite a concepção, a administração e o desenvolvimento de diversos tipos de ações, como cursos a distância, complemento a cursos presenciais, projetos de pesquisa, projetos colaborativos.
e-TEC	Escola Técnica Aberta do Brasil: educação profissional a distância.
Rede Nacional de Formação Continuada de Professores	Rede formada por instituições de ensino superior públicas, federais e estaduais que produzem materiais para cursos a distância e semipresenciais, nas áreas de alfabetização e linguagem, educação matemática e científica, ensino de ciências humanas e sociais, artes e educação física.

(Continua)

(Continuação)

Política/programa	Descrição
Formação pela Escola	Programa de educação continuada a distância, que tem por objetivo contribuir para o fortalecimento da atuação das pessoas envolvidas com execução, acompanhamento, avaliação, controle e prestação de contas de programas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).
Mídias na Educação	Programa de educação a distância que visa proporcionar formação continuada para o uso pedagógico das TICs – TV e vídeo, informática, rádio e impresso. O público-alvo prioritário são os professores da educação básica.
Pró-Licenciatura	O programa oferece formação inicial a distância a professores em exercício nos anos finais do ensino fundamento ou ensino médio dos sistemas públicos de ensino.

Elaboração dos autores.
Nota: [1] O ProInfo é voltado para equipamentos e infraestrutura, ao passo em que o e-ProInfo é um ambiente virtual de aprendizagem.

Entre os motivos comumente utilizados para a adoção das TICs nas escolas, pode-se citar:

a) *inclusão digital*. Dados da TIC Domicílios 2013 (CGI, 2014) indicam que 49% dos domicílios brasileiros possuem computador. Trata-se de uma evolução importante em relação aos 25% em 2008. Entretanto, quando se analisa por classe social, observam-se grandes disparidades. Entre os domicílios da classe A, 98% possuem computador, contra 86% da classe B, 46% da classe C e 10% das classes D e E. No que diz respeito ao acesso à internet, o quadro não é diferente. Entre os domicílios da classe A, 98% possuem acesso, contra 80% da classe B, 39% da classe C e 8% das classes D e E;

b) *melhoria dos processos escolares*. Como exemplo, pode-se citar a aplicação de provas *online*, com a distribuição de notas igualmente por via eletrônica. Eliminar-se-ia, assim, todo um trâmite desnecessário de papéis;

c) *tornar as classes mais atraentes*. Muito se tem falado da chamada geração Y, nascida na era digital. Entre as justificativas para a adoção das TICs nas escolas está tornar as aulas mais interessantes para os alunos, reduzindo o absenteísmo e a evasão;

d) *aumentar a proficiência dos alunos*. Um resultado que naturalmente se espera de investimentos dessa natureza é que exista uma melhora no aprendizado dos alunos, mensurado por meio dos exames de proficiência. Os resultados da literatura são inconclusivos com relação a essa questão.

A questão da inclusão digital ainda apresenta muita relevância no Brasil, como foi possível constatar a partir dos dados apresentados. Dependendo da região e da classe social do estudante, a escola pode ser o único lugar onde o estudante tem acesso a um computador conectado à internet.[8]

8. A questão da equidade foi o que norteou o famoso plano Ceibal no Uruguai.

Entretanto, é preciso ressaltar alguns pontos. Em primeiro lugar, há que se considerar que há muitas estratégias possíveis para aumentar a inclusão digital, que muitas vezes não são necessariamente excludentes entre si. Durante o governo Lula, por exemplo, optou-se por reativar a Telebras, com o intuito de se reduzir os custos de conexão no atacado, ou seja, o custo para provedores de acesso. Em segundo lugar, a inclusão digital entre os jovens se dá cada vez mais por meio dos dispositivos móveis.

O segundo motivo acima listado – a melhoria dos processos escolares – é uma tendência que provavelmente prevalecerá ao longo do tempo, tendo em vista que permite redução de custos e de desperdício de tempo, e mecânicas mais interessantes de avaliação. Muitos exames como os de proficiência em inglês já são feitos digitalmente.

O terceiro e quarto motivos – tornar as classes mais atraentes e aumentar a proficiência dos alunos – devem ser tratados em conjunto. Tornar as classes mais atraentes para os alunos pode ser um objetivo interessante, desde que não prejudique o aprendizado. Uma dimensão que tem sido muito discutida no exterior, mas relativamente pouco no Brasil, é o uso das TICs como vetor para mudanças na forma de ensino, tradicionalmente pautada em aulas expositivas e em uma postura relativamente passiva dos alunos.

Em um nível mais básico, autores como Salman Khan, criador da Khan Academy (Khan, 2013), propõem que os estudantes consultem previamente conteúdos disponíveis na internet, permitindo ao professor utilizar o tempo e o espaço da aula para discussões e outras atividades mais dinâmicas. Em um nível mais avançado, as TICs podem funcionar como instrumento para o desenvolvimento das chamadas competências do século XXI, como pensamento crítico, letramento científico, letramento econômico, entre outras. Além disso, o resultado do aprendizado pode ser materializado em artefatos digitais disponibilizados e compartilhados na internet. Para além das questões de inclusão digital, é importante que esta dimensão seja mais debatida, sendo que qualquer implantação de sucesso não pode prescindir de uma mudança de mentalidade e treinamento adequado dos professores.

3.1.3 Evolução dos indicadores

Educação infantil

Em que pesem os investimentos que vêm sendo realizados nessa área, os dados disponibilizados pelos últimos censos escolares ainda não apontam um crescimento significativo das matrículas. Além disso, observa-se que o crescimento verificado no âmbito da rede privada tem sido maior que no setor público, conforme é apresentado na tabela 6.

TABELA 6
Brasil: matrículas na educação infantil, segundo o nível de ensino e a dependência administrativa (2011 a 2013)

Nível de ensino/departamento administrativo	2011 (a)	2012 (b)	2013 (c)	Variação (%)	
				(b)/(a)	(c)/(b)
Total	**6.908.052**	**7.295.512**	**7.590.600**	**5,6**	**4,0**
Pública	5.021.545	5.190.128	5.374.108	3,4	3,5
Privada	1.886.507	2.105.384	2.216.492	11,6	5,3
Creche	2.298.707	2.540.791	2.730.119	10,5	7,5
Pública	1.470.507	1.611.054	1.730.877	9,6	7,4
Privada	828.200	929.737	999.242	12,3	7,5
Pré-escola	4.681.345	4.754.721	4.860.481	1,6	2,2
Pública	3.551.038	3.579.074	3.643.231	0,8	1,8
Privada	1.130.307	1.175.647	1.217.250	4,0	3,5

Fonte: INEP/MEC.
Elaboração: Disoc/Ipea.

Sob a ótica da taxa de frequência, que é apurada no segundo semestre de cada ano, verifica-se que o crescimento foi ligeiramente maior que o das matrículas, tal como mostra a tabela 7.

TABELA 7
Brasil: taxa de frequência na educação infantil, por faixas etárias (2011 a 2013)

Faixa etária	2011 (a)	2012 (b)	2013 (c)	Variação (%)	
				(b)/(a)	(c)/(b)
0 a 3 anos	20,8	21,2	23,2	1,9	9,4
4 e 5 anos	77,4	78,2	81,4	1,0	4,1

Fonte: Microdados da PNAD (IBGE, 2013).
Elaboração: Disoc/Ipea.

De todo modo, o que os dados acima revelam é que o acesso às creches ainda é muito baixo. Nesse sentido, o alcance da meta de 50%, estabelecida pelo PNE, nos próximos dez anos será um desafio de grande monta, considerando-se o ritmo de ampliação da taxa de frequência até o presente. Por sua vez, a universalização do acesso à pré-escola também demandará esforços adicionais, em que pese o fato de mais de 80% da população-alvo já ter sido contemplada.

Ensino fundamental

A tendência de queda do número de matrículas no ensino fundamental foi mantida no ano de 2013, tanto em relação aos anos iniciais, quanto no que se refere aos anos finais. Em primeiro lugar, isto é em parte explicado pela redução do universo

populacional demandante deste nível de ensino. De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2013), somente no período 2011-2013 houve redução de 1,5% da população de 6 a 14 anos. Além disso, também tem crescido a taxa de aprovação. De acordo com o INEP/MEC, no mesmo período houve aumento de 1,9%. Portanto, estes dois fatores explicam, em grande medida, a redução das matrículas no ensino fundamental regular, tal como é mostrada na tabela 8.

TABELA 8
Brasil: matrículas no ensino fundamental, segundo a etapa do ensino (2011 a 2013)

Etapa	2011 (a)	2012 (b)	2013 (c)	Variação (%)	
				(b)/(a)	(c)/(b)
Anos iniciais	16.360.770	16.016.030	15.764.926	-2,1	-1,6
Anos finais	13.997.870	13.686.468	13.304.355	-2,2	-2,8
Total	**30.358.640**	**29.702.498**	**29.069.281**	**-2,2**	**-2,1**

Fonte: INEP/MEC.
Elaboração: Disoc/Ipea.

A consequência imediata do aumento da taxa de aprovação é a redução da distorção idade-série. No período 2011-2013, a taxa média nacional decresceu de 22,9% para 21,0%, sendo que nas redes públicas a redução foi de 25,6% para 23,7%.

Com a sanção da Lei nº 11.274, em 2006, que ampliou o ensino fundamental para nove anos, houve indiscutível aumento da taxa de frequência à escola entre as crianças com 6 anos de idade. De acordo com a PNAD 2013 (IBGE, 2013), 96,6% das crianças frequentavam escola, mas apenas dois terços delas estavam matriculadas no ensino fundamental regular. Quando se toma por referência o ano de 2006, momento em que foi aprovada a referida lei, constata-se que a taxa de frequência à escola era de 91,2%, sendo que apenas 31,1% destes frequentavam o ensino fundamental. Apesar da proporção de crianças de 6 anos de idade frequentando este nível de ensino ter sido ampliada de forma significativa, ressalta-se que a referida lei também estipulou que o prazo para os entes implementarem esta obrigatoriedade seria até 2010.

Ao se considerar toda a faixa etária correspondente ao ensino fundamental, de 6 a 14 anos, verifica-se que 1,6% dos brasileiros estava fora da escola em 2013. Se, por um lado, este percentual é relativamente baixo, por outro, isso não significa que não deva se dar prioridade a ações para a incorporação ao ensino fundamental de todos os ainda excluídos da escola. Sobre isso, a meta 2 do PNE que prevê justamente a universalização do ensino fundamental de nove anos para toda a população de 6 a 14 anos de idade, estabelece algumas estratégias. Três delas, em especial, se efetivadas, podem ser decisivas para atingir

a meta: *i)* promover a busca ativa de crianças e adolescentes fora da escola; *ii)* fortalecer o acompanhamento e o monitoramento dos alunos beneficiários de programas de transferência de renda, bem como dos alunos em situação de discriminação, preconceitos e violências na escola; e *iii)* estimular a oferta do ensino fundamental, em especial dos anos iniciais, para as populações do campo, indígenas e quilombolas, nas próprias comunidades.

À busca pela universalização do ensino fundamental se soma a necessidade de manter na escola crianças e adolescentes e fazer com que concluam esta etapa do ensino e que, inclusive, a concluam na idade adequada. A meta 2 do PNE também prevê que até o final do plano, 95% dos alunos se enquadrem nesta condição. A despeito dos avanços da taxa de aprovação e da redução da distorção idade-série, como mencionados, a tabela 9, relativa a 2013, mostra que os níveis de conclusão do ensino fundamental na idade adequada ainda estão longe do que seria razoável.

TABELA 9
Brasil e macrorregiões: proporção de pessoas na faixa etária de 15 a 18 anos que concluíram o ensino fundamental (2013)
(Em %)

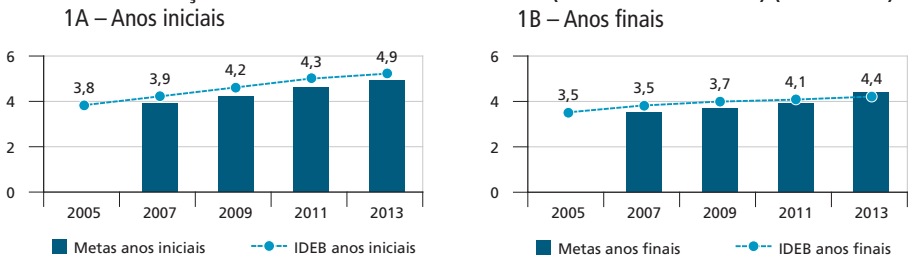
	Total	15 anos	16 anos	17 anos	18 anos
Brasil	**67,7**	48,3	66,7	76,0	79,9
Norte	**56,5**	35,8	53,4	65,7	72,1
Nordeste	**57,3**	38,1	55,0	65,5	70,7
Sudeste	**75,4**	55,1	76,3	84,2	86,4
Sul	**74,9**	58,2	74,4	80,9	85,1
Centro-Oeste	**71,7**	51,6	72,3	79,4	82,5

Fonte: Microdados da PNAD (IBGE, 2013).
Elaboração: Disoc/Ipea.

Menos da metade das pessoas com 15 anos de idade tinham o diploma de ensino fundamental em 2013. O número dos que concluíram esta etapa de ensino sobe com a idade. Com 18 anos, porém, idade em que o adequado seria concluir o ensino médio, 20% ainda não possuem o ensino fundamental.

No que tange ao desempenho e ao rendimento escolar, mensurados por intermédio do IDEB, pode-se afirmar que os resultados da última avaliação, realizada em 2013, apontam para avanço considerável nos anos iniciais do ensino fundamental e incremento modesto nos anos finais, conforme é mostrado no gráfico 1.

GRÁFICO 1
Brasil: evolução do IDEB do ensino fundamental (anos iniciais e finais) (2005-2013)



Fonte: INEP/MEC.
Elaboração: Disoc/Ipea.

Pela primeira vez não foi atingida a meta geral dos anos finais do ensino fundamental. Nenhum dos sistemas de ensino – privado, público, estadual e municipal – atingiu a meta estabelecida para 2013. Os índices relativos às redes estaduais e pública variaram, porém, positivamente, de 3,9 para 4,0 em ambos os casos, mas aquém das respectivas metas (4,2 e 4,1). As redes municipais mantiveram o índice de 3,8, alcançado em 2011, enquanto a rede privada regrediu de 6,0 para 5,9 no período 2011-2013.

Mesmo em relação aos anos iniciais do ensino fundamental, deve-se ter cautela quanto à comemoração dos resultados alcançados. Via de regra, os índices médios nacionais encobrem profundas desigualdades entre UFs e entre municípios. Neste caso, verifica-se que cerca de 37% dos municípios brasileiros avaliados no período 2011-2013 não tiveram progresso no IDEB, sendo que para 29% deste universo houve retrocesso.

Quando se trata dos anos finais do ensino fundamental, que registrou aumento de 0,1 ponto no IDEB das redes públicas de ensino, ante o índice de 2011, a situação é ainda mais preocupante. Neste caso, treze das 27 UFs não tiveram progresso e o número de municípios nesta situação correspondia a 44% do total avaliado.

Portanto, em que pese o avanço observado em relação ao índice médio nacional referente aos anos iniciais, deve-se levar em conta que a proporção de municípios que não apresentaram evolução no período 2011-2013 é bastante significativa, o que sugere, no mínimo, identificar as causas e os fatores associados a este fato.

Além das metas gerais dos anos finais não terem sido atingidas, observa-se que um número significativo de municípios retrocedeu em relação a 2011, inclusive em relação aos anos iniciais, tal como mostra a tabela 10.

TABELA 10
Brasil: situação dos municípios em relação ao desempenho no IDEB do ensino fundamental nas redes públicas (2013)

Etapa do ensino fundamental	Municípios						Total
	Evoluíram	**Total (%)**	Estagnaram	**Total (%)**	Retrocederam	**Total (%)**	
Anos iniciais	3.225	**63,0**	401	**7,8**	1.490	**29,1**	**5.116**
Anos finais	2.926	**55,9**	524	**10,0**	1.783	**34,1**	**5.233**

Fonte: INEP/MEC.
Elaboração: Disoc/Ipea.

Portanto, proporções significativas dos municípios brasileiros não obtiveram progresso nas duas etapas do ensino fundamental, entre as duas edições do IDEB, o que remete para a necessidade de se investigar as causas dessa ocorrência.

Outro indicador que merece ser analisado é a proporção dos municípios que alcançaram a meta referente a 2013. Neste caso, os resultados dos anos iniciais são bem mais favoráveis que os dos anos finais. Conforme mostra a tabela 11, a proporção de municípios que atingiu ou superou a meta ficou acima de 70%, no primeiro caso, enquanto que no outro não atingiu 40% do total.

TABELA 11
Brasil: situação dos municípios em relação às metas do IDEB para o ensino fundamental nas redes públicas (2013)

Etapa do ensino fundamental	Municípios						Total
	Superaram	**Total (%)**	Atingiram	**Total (%)**	Não atingiram	**Total (%)**	
Anos iniciais	3.463	**65,4**	334	**6,3**	1.496	**28,3**	**5.293**
Anos finais	1.815	**33,8**	310	**5,8**	3.245	**60,4**	**5.370**

Fonte: INEP/MEC.
Elaboração: Disoc/Ipea.

Quando se desagregam os dados relativos aos anos finais pelas cinco macrorregiões, em relação aos municípios que não haviam atingido a meta intermediária em 2013, verifica-se que no Sul mais de três quartos deles se enquadravam nesta situação. Portanto, não se trata de condição exclusiva das regiões mais pobres, tal como se observa na tabela 12.

TABELA 12
Brasil: municípios que não atingiram a meta do IDEB para 2013, segundo as macrorregiões (2013)

Região	Municípios		
	Não atingiram	Total	**Total (%)**
Norte	339	446	**76,0**
Nordeste	1.143	1.716	**66,6**
Sudeste	761	1.642	**46,3**
Sul	854	1.110	**76,9**
Centro-Oeste	148	456	**32,5**
Total	**3.245**	**5.370**	**60,4**

Fonte: INEP/MEC.
Elaboração: Disoc/Ipea.

A conclusão mais geral é que se torna mais difícil evoluir à medida que se avança nas séries e nos níveis de ensino. Por outro lado, esta tendência causa perplexidade, uma vez que os processos seletivos que operam ao longo dessa trajetória escolar já teriam excluído, em tese, aqueles que poderiam ser classificados como "menos aptos".

A aprovação do novo PNE, em 2014, deixa mais claros os caminhos que o ensino fundamental deve seguir e as metas a serem alcançadas. Este é o único nível de ensino na educação brasileira que se aproxima da universalização, pois a frequência à escola de crianças e adolescentes na faixa de 6 a 14 anos, que corresponde ao ensino fundamental, estava em 98,4% em 2013, segundo o IBGE (2013). Assim, os desafios, embora a maior parte deles seja comum também aos demais níveis de ensino, podem se concentrar mais na melhora da qualidade da educação.

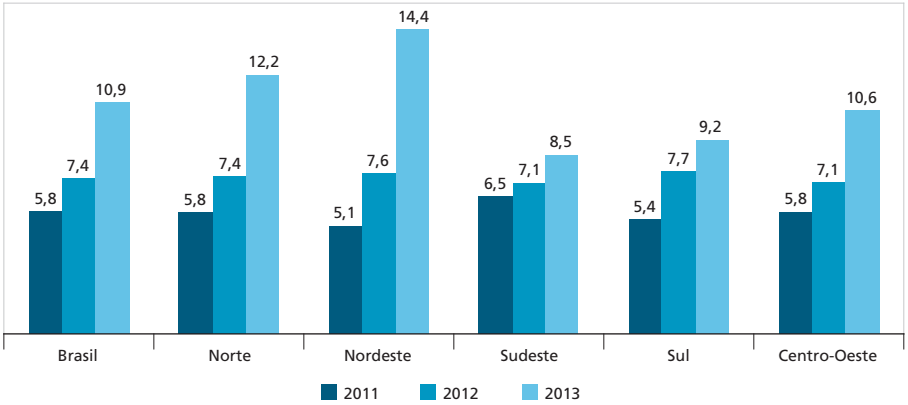
Prova disso é que os próprios valores do IDEB buscados para o ensino fundamental nos próximos anos, especialmente os anos iniciais, são mais ousados que o buscado para o ensino médio. A meta 7 do novo PNE busca fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades chegando, em 2021, a um IDEB de 6,0 para os anos iniciais do ensino fundamental, 5,5 para os anos finais e 5,2 para o ensino médio. Há também metas intermediárias para 2015, 2017 e 2019.

Ainda em termos de qualidade, a quinta meta do PNE dialoga com o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, estabelecido em 2012. Assim como o pacto, o PNE preconiza a alfabetização de todas as crianças até os 8 anos de idade, no máximo. O pacto é uma ação do MEC em articulação com as secretarias estaduais, distrital e municipal de educação e pretende garantir que todos os estudantes dos sistemas públicos de ensino estejam alfabetizados, em língua portuguesa e matemática, até o final do 3º ano do ensino fundamental.

Bolsas são distribuídas pelo MEC para professores alfabetizadores e também instituições de ensino superior que desenvolvem cursos de aperfeiçoamento para docentes. O pacto conta com a adesão das 27 UFs e de 5.420 municípios, para formação de 15.988 orientadores de estudos e mais de 317 mil professores alfabetizadores, com a concessão de 2.507.219 bolsas em 2013. Às universidades envolvidas nos cursos de aperfeiçoamento foram pagas 2.199 bolsas em 2013.

A meta 6 do PNE busca garantir educação integral em pelo menos metade das escolas públicas, para atender no mínimo 25% dos alunos da educação básica. Consideram-se, na educação de tempo integral, os alunos que estão em turmas com sete ou mais horas de duração e os que estão em turmas com menos de sete horas, mas que, somado a estas o tempo de atividade complementar, o tempo total atinja as sete horas. O gráfico 2 mostra como está a evolução da educação em tempo integral no ensino fundamental, de 2011 a 2013, com a proporção de matrículas em tempo integral sobre o número total de matrículas neste nível de ensino.

GRÁFICO 2
Brasil e grandes regiões: evolução da proporção de matrículas no ensino fundamental em tempo integral (2011-2013)
(Em %)



Fonte: Censo escolar INEP/MEC.
Elaboração: Disoc/Ipea.

De 2011 para 2013, praticamente dobrou a proporção de matrículas do ensino fundamental na educação integral. O aumento da proporção é facilitado também pela diminuição do número total de matrículas nesta etapa de ensino, devido a mudanças demográficas que têm feito recuar, em termos absolutos nos últimos anos, a base da pirâmide etária brasileira. Mas, inegavelmente, o avanço na educação integral é substantivo neste pouco tempo. No último ano, porém, ficou evidente que este avanço tem se dado de forma diferenciada entre as regiões

e as UFs. Até 2012, a proporção da educação em tempo integral no ensino fundamental era similar em todas as grandes regiões brasileiras, com índices próximos à média nacional (7,1%). Em 2013, as regiões Norte e Nordeste e, em menor grau, o Centro-Oeste, registraram aumentos bem mais expressivos que as demais regiões. Destaque para o Nordeste que, no início do período, tinha o menor índice e, ao final, havia quase triplicado tal proporção, tornando-se, assim, a região que mais se aproximou da meta de 25%.

O programa Mais Educação, do MEC, tem importância significativa nesta ampliação acelerada da educação em tempo integral, pois incentiva o desenvolvimento de atividades socioeducativas, no contraturno escolar. Em 2013 teve adesão de 49 mil escolas, frente às 32 mil existentes em 2012 e às quase 15 mil em 2011. Uma ampliação acelerada, que desde 2012 passou a focar nas escolas com mais de 50% de alunos matriculados inscritos no Programa Bolsa Família. O Mais Educação repassa recursos por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) induzindo a agenda da educação em jornada ampliada ou integral.

A proporção de alunos em tempo integral no ensino médio, porém, é bem menor que no fundamental: apenas 4,5%. Considerando estes dois níveis de ensino, o total de alunos que frequentam a escola em tempo integral é de 9,5%. A tabela 13 mostra a proporção de matrículas nos ensinos fundamental e médio, em tempo integral nos estados brasileiros.

TABELA 13
Brasil e UFs: proporção de matrículas dos ensinos fundamental e médio em tempo integral (2013)
(Em %)

	Total	Ensino fundamental	Ensino médio
Brasil	**9,5**	10,9	4,5
Tocantins	**21,6**	26,0	5,7
Pernambuco	**17,4**	14,7	26,9
Paraíba	**16,8**	18,4	10,0
Rio Grande do Norte	**16,8**	21,2	1,0
Ceará	**16,7**	18,4	11,0
Rondônia	**16,6**	15,9	19,4
Amapá	**12,0**	15,0	0,8
Amazonas	**11,8**	13,1	6,7
Rio de Janeiro	**11,8**	13,1	6,6
Mato Grosso	**11,7**	14,9	2,3
Acre	**11,4**	14,1	0,6
Maranhão	**11,0**	13,1	2,5
Bahia	**10,1**	12,2	1,9

(Continua)

(Continuação)

	Total	Ensino fundamental	Ensino médio
Rio Grande do Sul	**9,9**	12,0	2,3
Piauí	**9,7**	11,1	4,5
Goiás	**9,5**	11,6	2,4
Sergipe	**9,2**	10,6	3,0
Alagoas	**8,8**	10,7	0,5
Minas Gerais	**8,2**	9,8	3,1
Pará	**7,5**	9,1	0,6
Mato Grosso do Sul	**6,8**	7,6	3,3
Paraná	**6,8**	8,1	2,7
Espírito Santo	**6,7**	7,8	2,3
Santa Catarina	**6,1**	6,3	5,6
São Paulo	**5,0**	6,0	1,8
Distrito Federal	**4,9**	6,1	0,8
Roraima	**0,9**	0,4	3,0

Fonte: Censo escolar INEP/MEC.
Elaboração: Disoc/Ipea.

À exceção de Pernambuco e Rondônia, a educação básica em turno integral é bem mais comum no ensino fundamental do que no médio. Chama atenção que estados das regiões Norte e Nordeste, geralmente considerados mais pobres ou com mais dificuldades em termos de gestão pública e mobilização de recursos, tenham conseguido colocar, em 2013, mais crianças e adolescentes em educação integral do que estados mais ricos. Tocantins, com 21,6%, é o estado mais próximo de atingir a meta de 25%. Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará, Rondônia, todos com mais de 16%, têm percentuais acima da média nacional bastante significativos. Na outra ponta, em Roraima, o ensino integral, especialmente o fundamental, é quase inexistente. Duas outras UFs, consideradas com melhores condições socioeconômicas, têm as menores proporções de matrículas na educação básica integral: Distrito Federal, com apenas 4,9%, e São Paulo, com 5%. Santa Catarina, Espírito Santo, Paraná e Mato Grosso do Sul não atingem 7%.

O maior avanço em estados do Norte e Nordeste, certamente, demonstra o peso do Programa Mais Educação nesta ampliação recente da educação em tempo integral, já que, como dito, o programa priorizou escolas com mais de 50% de alunos inscritos no Bolsa Família, estabelecimentos mais facilmente encontrados no Norte e no Nordeste. Em 2013, aproximadamente 65% das escolas inscritas no Programa Mais Educação atendiam a esta especificação. Mesmo assim, estados com índices educacionais historicamente ruins e com grande proporção da população beneficiária do Bolsa Família, estão abaixo da média nacional, é o caso de Alagoas.

Obviamente esta ampliação recente da educação em tempo integral deve ser objeto de investigação específica para entender o que de fato ela significa em termos de qualidade em cada região do país, em cada escola. O repasse do Programa Mais Educação por aluno é feito a partir da autodeclaração das escolas no censo escolar, anualmente, sobre o número de alunos nesta modalidade. Além disso, o conceito de educação integral, para fins estatísticos, considera apenas o número de horas que o aluno passa em sala de aula, o que é um indicador útil, mas não suficiente.

Ensino médio

A evolução das matrículas no ensino médio, nos últimos anos, pode ser descrita por uma curva ligeiramente descendente. Em grande medida, isso se deve ao fato de ter sido reduzido o número de estudantes matriculados na modalidade de educação de jovens e adultos (EJA). No que se refere ao ensino regular, observa-se certa estabilidade, que pode ser vista na tabela 14.

TABELA 14
Brasil: matrículas no ensino médio, por modalidades de ensino, turno e dependência administrativa (2007/2012/2013)

Modalidade/turno/dependência administrativa	2007	2012	2013	Variação (%)
Ensino regular	8.369.369	8.376.852	8.312.815	-0,7
Rede privada	897.068	1.066.163	1.065.039	18,7
Cursos noturnos	3.452.090	2.574.116	2.394.488	-30,6
EJA	1.618.306	1.345.864	1.324.878	-18,1
Total	**9.987.675**	**9.722.716**	**9.637.693**	**-3,5**

Fonte: INEP/MEC.
Elaboração: Disoc/Ipea.

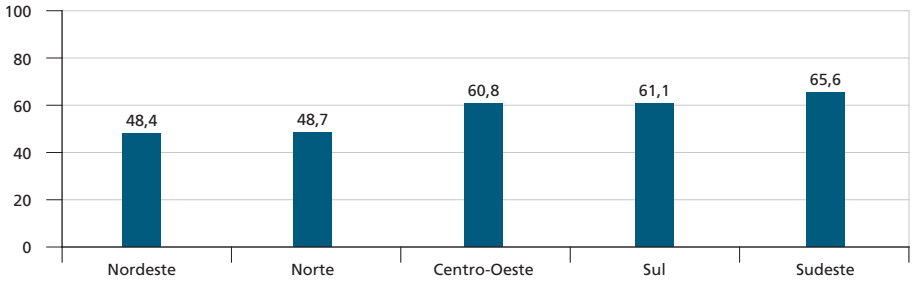
Em que pese a redução de 3,5% no total de matrículas, ocorrida no período 2007-2013, a tabela 14 apresenta pelo menos um dado positivo, a redução da proporção de matrículas no período noturno em relação ao total, que caiu de 41% para 29% do total no período supracitado. Sabe-se que o rendimento escolar no período noturno tende a ser menor que em cursos regulares diurnos. Além do tempo de permanência em sala de aula ser reduzido, a disposição dos alunos para a aprendizagem também é menor, uma vez que, em sua maioria, eles chegam à escola cansados, após uma longa jornada de trabalho.

De todo modo, essa estabilização das matrículas no ensino médio, entre 9,6 milhões e 10 milhões, está aquém do que seria o desejável, uma vez que a proporção de jovens de 18 a 29 anos que havia concluído este nível de ensino ainda é baixa. De acordo com a PNAD (IBGE, 2013), apenas 58% dos jovens nesta faixa etária

haviam concluído a última etapa da educação básica. Portanto, cerca de 16 milhões não se encontravam formalmente habilitados a pleitear uma vaga na educação superior, pelo fato de não disporem do requisito legal, ou mesmo a buscar uma melhor inserção no mercado de trabalho.

Quando se comparam, por exemplo, as cinco macrorregiões brasileiras, para efeito desse indicador, duas constatações iniciais chamam atenção: *i)* a taxa de conclusão em todas elas está longe de alcançar a universalização; e *ii)* há diferenças inter-regionais significativas, tal como é mostrado no gráfico 3.

GRÁFICO 3
Proporção da população de 18 a 29 anos com ensino médio completo, segundo as macrorregiões (2013)
(Em %)



Fonte: Microdados da PNAD (IBGE, 2013).
Elaboração: Disoc/Ipea.

Apesar de a região Sudeste se encontrar em situação mais favorável que as demais, ela ainda abrigava, em 2013, 5,4 milhões de jovens sem o ensino médio concluído. Por sua vez, o Nordeste, além de registrar a menor taxa de conclusão, também detinha o maior contingente de pessoas nesta situação, da ordem de 5,7 milhões de jovens.

Considerando que em 2009 houve mudança no marco legal, de modo que a obrigatoriedade do ensino foi ampliada para toda a educação básica, compreendida pela faixa etária de 4 a 17 anos, conclui-se que um longo caminho há de ser percorrido a fim de assegurar a todos os jovens o acesso e a conclusão deste nível de escolaridade.

Com relação à avaliação do desempenho escolar dos estudantes, realizada por meio do IDEB, verifica-se que o ensino médio apresentou resultados preocupantes. A avaliação de proficiência neste nível de ensino, que compõe este indicador, é dada pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), que é de natureza amostral. Deste modo, podem-se calcular apenas os IDEBs por UFs e segundo as redes estaduais e privada.

Conforme mostra a tabela 15, o índice médio nacional não sofreu alteração entre 2011 e 2013, de modo que o resultado neste último ano ficou abaixo da meta estabelecida. Apesar de as redes estaduais terem mantido o índice alcançado em 2011, na rede privada houve redução de 0,3 ponto percentual (p.p.).

TABELA 15
Brasil: IDEB do ensino médio, segundo a rede de ensino (2011 e 2013)

	2011	2013	Meta 2013
Brasil	**3,7**	**3,7**	**3,9**
Estadual	3,4	3,4	3,6
Privada	5,7	5,4	6,0

Fonte: INEP/MEC.
Elaboração: Disoc/Ipea.

A estagnação ocorrida no período 2011-2013 decorre do fato de a maioria das UFs ter registrado redução do índice neste último ano. Conforme mostra a tabela 16, esta tendência foi mais acentuada no âmbito da rede privada.

TABELA 16
Brasil: evolução do IDEB do ensino médio nas UFs em relação a 2011, segundo a rede de ensino (2013)

Rede de ensino	Desempenho nas unidades federadas		
	Evoluíram (%)	Estagnaram (%)	Retrocederam (%)
Estadual	33,3	7,4	59,3
Privada	14,8	18,5	66,7

Fonte: INEP/MEC.
Elaboração: Disoc/Ipea.

Os resultados do IDEB no ensino médio não deixam dúvida quanto à necessidade de se repensar os processos pedagógicos neste nível do ensino. Além do índice atual alcançado pelas redes estaduais ser bastante baixo, não se atingiram as metas estabelecidas para 2013. Tem-se, ainda, como agravante, que o alunado deste nível de ensino já teria passado por diversos processos de seleção, de caráter excludente, desde os anos iniciais do ensino fundamental, que supostamente o colocariam na condição de "elite" estudantil. Porém, mesmo tendo superado diversos obstáculos, esses estudantes ainda evidenciam baixo rendimento nas provas do SAEB.

Alfabetização e educação de jovens e adultos

Depois de ter ficado estagnada em 2012, a taxa de analfabetismo volta a cair em 2013, porém em ritmo lento. A queda de 2012 a 2013 foi de 0,1 p.p. Se comparada com a taxa de 2011, dois anos antes, a queda é de apenas 0,07 p.p. no período. Para fins de ilustração, se a tendência de arrefecimento do ritmo de queda da taxa

de analfabetismo se confirmar, ou ao menos for mantido o ritmo atual, o Brasil levaria ainda cerca de cinco décadas para atingir uma taxa de analfabetismo similar às hoje existentes em países vizinhos do Cone Sul.[9] A tabela 17 traz a taxa de analfabetismo do Brasil, por grandes regiões e grupos selecionados.

TABELA 17
Brasil e grandes regiões: taxa de analfabetismo, segundo categorias selecionadas (2011 a 2013)
(Em %)

Categorias	2011	2012	2013
15 anos ou mais			
Brasil	8,58	8,66	8,52
Norte	10,2	10,0	9,5
Nordeste	16,8	17,4	16,9
Sudeste	4,8	4,8	4,8
Sul	4,9	4,4	4,6
Centro-Oeste	6,3	6,7	6,5
Localização			
Urbano	6,5	6,6	6,4
Metropolitano	3,8	3,7	3,8
Não metropolitano	8,1	8,2	7,9
Rural	21,1	21,1	20,8
Sexo			
Masculino	8,8	9,0	8,8
Feminino	8,4	8,4	8,2
Raça ou cor			
Branca	5,3	5,3	5,2
Negra	11,8	11,8	11,5
Faixa etária			
15 a 17 anos	1,2	1,0	0,8
18 a 24 anos	1,7	1,6	1,5
25 a 29 anos	2,9	2,7	2,3
30 a 39 anos	5,2	5,1	4,7
40 a 49 anos	8,1	8,2	7,7
50 a 59 anos	11,4	11,8	11,4
60 anos ou mais	24,8	24,4	24,3

Fonte: Microdados da PNAD (IBGE, 2013).
Elaboração: Disoc/Ipea.

9. Por exemplo, Argentina (2,1%) e Uruguai (1,9%) (UNDP, 2013).

Apenas a região Norte do Brasil registra uma sequência de quedas na taxa de analfabetismo nos últimos três anos: de 10,2% em 2011, para 10,0% em 2012 e 9,5% em 2013. Na região Sul se verifica uma queda da taxa de 2013 em relação a 2011, 4,6% e 4,9% respectivamente, mas no biênio 2012-2013 foi observado aumento de 0,2 p.p. na taxa. Na região Sudeste a taxa de analfabetismo ficou estabilizada nestes três anos, em 4,8%. No Centro-Oeste, apesar de registrada queda de 0,2 p.p. no biênio 2012-2013, a taxa mais recente, 6,5%, é maior que a de 2011, 6,3%. A região Nordeste revela o quadro mais preocupante. Depois de registrar um aumento considerável no biênio 2011-2012, de 0,5 p.p., a taxa volta a cair em 2013, mas ainda está no mesmo patamar de 2011, com 16,9%. É no Nordeste onde o analfabetismo é um problema mais evidente e onde se concentram 90% dos municípios brasileiros com taxa de analfabetismo maior que 25%, elegidos como áreas prioritárias do Programa Brasil Alfabetizado. Por ter uma taxa maior e por receber atenção prioritária do governo federal na área, o analfabetismo deveria recuar no Nordeste com uma velocidade maior que nas demais regiões. Nos últimos três anos isso não ocorreu.

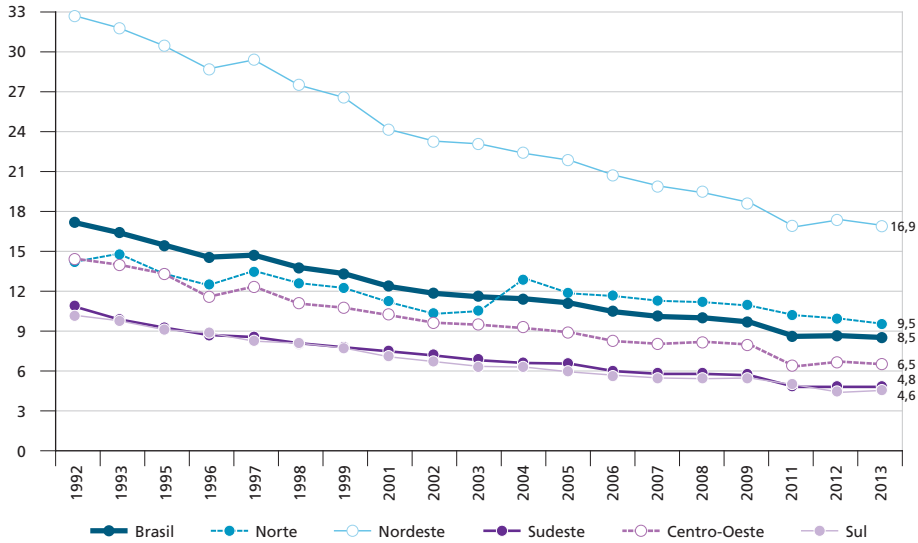
Chama atenção o analfabetismo se manter estável no período também nas áreas urbanas metropolitanas. Com uma taxa de 3,8%, significativamente menor que a das áreas urbanas não metropolitanas e das áreas rurais, o analfabetismo tende a cair em um ritmo mais lento. A estabilização, porém, mesmo neste patamar mais baixo, não é desejável. Pode ser mais um indício da baixa efetividade dos esforços governamentais para alfabetização de jovens e adultos pois, nas áreas metropolitanas, não há dispersão de população como nas áreas rurais, e não se trata de pequenos municípios ou comunidades longínquas, distante de equipamentos públicos. São áreas em que é mais fácil ter acesso aos analfabetos.

Mais do que essas pequenas flutuações anuais, negativas ou positivas, os dados revelam uma preocupante estabilização na taxa de analfabetismo nos últimos três anos, se comparadas com o ritmo de queda nas duas décadas anteriores, que também era considerado lento. O gráfico 4 mostra a evolução na taxa de analfabetismo calculada pela PNAD no Brasil e grandes regiões, de 1992 a 2013.

Percebe-se, no gráfico 4, uma estabilização na evolução da taxa de analfabetismo nos anos recentes, 2011, 2012 e 2013.

Em relação aos demais níveis da educação de jovens e adultos, continua a queda de matrículas. Parte da diminuição advém de aspectos positivos relacionados à ampliação do acesso ao ensino fundamental e ao ensino médio, à correção de fluxo e à diminuição da distorção idade-série, às oportunidades criadas no acesso à educação profissional e às expectativas de ingresso no ensino superior, o que incentiva o grupo de 18 anos ou mais, especialmente os mais jovens, a concluírem o ensino nas classes regulares, mesmo já estando na idade para acessar a EJA.

GRÁFICO 4
Brasil e grandes regiões: evolução da taxa de analfabetismo (1992-2013)
(Em %)



Fonte: Microdados da PNAD (IBGE, 2013).
Obs.: A taxa de analfabetismo de 1994, 2000 e 2010 não aparece no gráfico, pois foi calculada pelo censo demográfico.

Mas se é verdade que a EJA tem sido impactada positivamente por medidas bem-sucedidas do poder público em outras áreas da educação, o que ocasiona diminuição de demanda, especialmente entre os mais jovens, também é verdade que a EJA em si não tem conseguido ampliar sua abrangência para outros grupos, especialmente de faixas etárias não mais impactadas pelas políticas recentes de melhora da educação básica. A população brasileira ainda possui baixa escolaridade e tem dezenas de milhões de jovens e adultos que não concluíram o ensino fundamental e especialmente o médio, o que faz com que o público-alvo da EJA seja muitas vezes maior que o grupo que realmente acessa esta política pública.

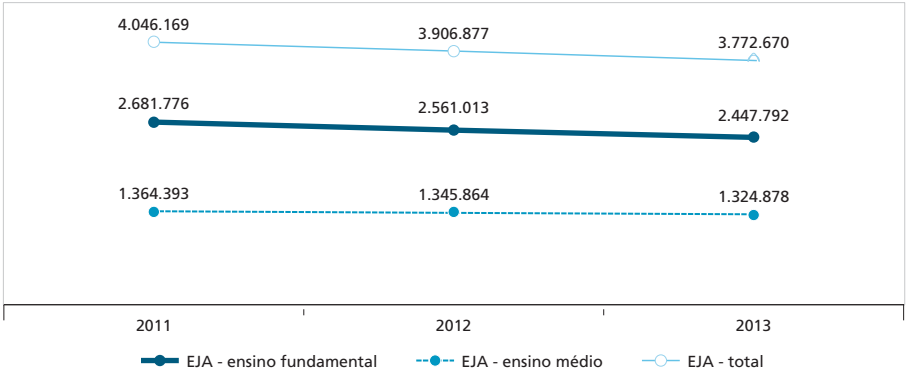
O gráfico 5 apresenta a evolução das matrículas na modalidade de EJA, nos ensinos fundamental e médio, no período 2011-2013.

A redução do número de matrículas na EJA no triênio 2011-2013 foi de 8,7% no ensino fundamental e de 2,9% no ensino médio, uma queda total média de 6,8%. Em números absolutos, houve diminuição de 273,5 mil matrículas, sendo 86% destas no ensino fundamental.

Tanto o arrefecimento da queda na taxa de analfabetismo, quanto a redução de matrículas na EJA vão de encontro às expectativas criadas com o novo Plano Nacional de Educação (PNE), recentemente aprovado. A taxa de alfabetização

da população de 15 anos ou mais (meta 9) projetada já para 2015 era de 93,5%, ou seja, 2 p.p. acima do índice registrado em 2013, com o objetivo de chegar a 100% ao final da década; além disso, a meta de aumentar a escolaridade média da população jovem para doze anos de estudo (meta 8) tem como uma de suas estratégias a implementação de programas de educação de jovens e adultos, especialmente para os que, nesta faixa etária, estejam fora da escola e com defasagem idade-série.

GRÁFICO 5
Brasil: evolução das matrículas na EJA, por nível de ensino (2011-2013)



Fonte: INEP/MEC.
Elaboração: Disoc/Ipea.

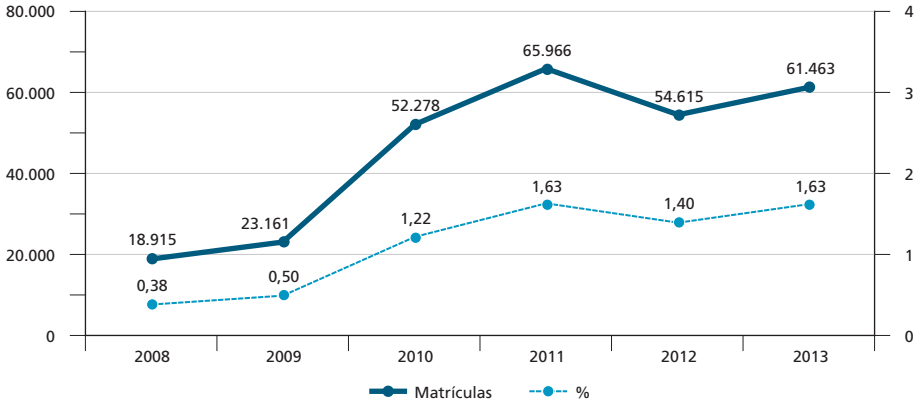
Sem recolocar o problema do enfrentamento do analfabetismo na agenda governamental, nem a meta intermediária e tampouco a final serão atingidas. Em 2015, a taxa de analfabetismo precisaria cair para 6,5%,[10] ou seja, 2 p.p. em relação a de 2013, que estava em 8,5%; um ritmo de queda muito superior ao verificado nos últimos anos, o que, mantidas as ações e as iniciativas atuais, não se mostra factível.

Por sua vez, a meta 10 do PNE trata especificamente da ampliação de vagas da EJA integrada à educação profissional. Neste caso, estabelece que um mínimo de 25% das matrículas nesta modalidade de ensino deverá se dar na forma integrada à educação profissional.

Porém, a proporção de matrículas nessa modalidade de ensino integrado ainda é pouco significativa. Depois de um aumento expressivo entre 2008 e 2010, o número de matrículas na EJA integrada à educação profissional mantém-se relativamente estável, conforme fica evidenciado no gráfico 6.

10. A meta da taxa de analfabetismo esperada no PNE para 2015 diz respeito a toda população brasileira. Mas são profundas as desigualdades. Conforme mostra a tabela 17, a população branca (5,2%), os habitantes das regiões Sul (4,6%) e Sudeste (4,8%), bem como os moradores das regiões metropolitanas (3,8%) já têm taxas melhores que a meta estipulada.

GRÁFICO 6
Brasil: evolução das matrículas da EJA integrada à educação profissional da rede regular de ensino (2008-2013)



Fonte: INEP/MEC.
Elaboração: Disoc/Ipea.

A proporção de 1,6% do total de matrículas é bastante baixa e se encontra muito aquém da meta de 25% estabelecida pelo PNE. Cabe ainda registrar que cerca de dois terços das 61,5 mil matrículas existentes em 2013 concentravam-se no ensino médio e o restante no ensino fundamental.

Mesmo com dados que mostram que o programa Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos têm resultados aquém do necessário, a busca de soluções ou alterações na atual política continua fora da agenda. Em que pese o fato de o analfabetismo ser um problema estrutural da sociedade brasileira, o programa Brasil Alfabetizado atua, no entanto, como se combatesse um problema localizado, marginal.

Há iniciativas importantes de aprimoramento da política feitas pela Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi), setor do MEC responsável pela área. São ações como, por exemplo, a instituição, desde 2011, do Programa Nacional do Livro Didático de Educação de Jovens e Adultos (PNLD EJA); e a adoção de agendas territoriais de combate ao analfabetismo, priorizando municípios nos quais a taxa é maior que 25%.

Mas o combate ao analfabetismo e a educação de jovens e adultos como um todo parecem fora da agenda prioritária do MEC e do governo federal. Uma política com maior capacidade de enfrentar o problema demanda um nível de articulação para além da Secadi, envolvendo as demais secretarias do MEC, outros ministérios e entes federados; aumento de recursos orçamentários, infraestrutura; mobilização social e empenho do governo federal, em uma ação coordenada com envergadura

talvez similar aos esforços bem-sucedidos dos últimos anos para o combate à fome e à extrema pobreza; ou até mesmo, de mobilização de recursos humanos, como o esforço, também bem-sucedido, feito no programa Mais Médicos, na área de saúde.

Uma estratégia de combate ao analfabetismo e a ampliação da educação de jovens e adultos deveria considerar, em primeiro lugar, a necessidade de garantir recursos humanos e estrutura para atender a este público. Os valores baixos da remuneração e o vínculo precário que se estabelece com educadores para o programa Brasil Alfabetizado não têm se mostrado adequados. A recente definição da meta de 10% do PIB para a educação no PNE vai ao encontro desta necessidade. Em segundo lugar, é preciso considerar uma mobilização nacional, inclusive com instrumentos de mídia de massa, buscando motivar o público-alvo para retomar os estudos. Tal esforço deve aliar-se à promoção de busca ativa de jovens e adultos analfabetos ou que não completaram os estudos, e estão fora das turmas de alfabetização ou da EJA. Além dos sistemas de educação, a busca ativa poderia envolver as áreas de assistência social, saúde, trabalho.

De forma adicional, como motivação para o público-alvo e para garantir a permanência nos estudos, poderia se utilizar do Cadastro Único (CadÚnico) para desenvolver mecanismo de acompanhamento também dos adultos que estão estudando e de concessão de bolsas ou de uma complementação financeira aos benefícios já existentes para os que estudam. Esta última medida, para os que estão neste programa nacional de transferência de renda e frequentam classes de alfabetização, já está prevista como estratégia no PNE, que também prevê aos estudantes da educação de jovens e adultos programas suplementares de transporte, alimentação e saúde.

3.2 Educação profissional e tecnológica

3.2.1 Execução financeira

Conforme havia sido mostrado no início da seção 3, a execução orçamentária no âmbito da educação profissional e tecnológica foi a que teve o maior crescimento entre os três níveis de ensino. Em grande medida, esse desempenho foi devido à ação de apoio à formação profissional e tecnológica, que operacionaliza a concessão de bolsas-formação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), cujos dispêndios em 2013 mais que duplicaram o montante executado no ano anterior, conforme mostra a tabela 18.

Em que pese o fato de ter havido pequena redução dos dispêndios com a expansão e a reestruturação da rede federal, assim como com o seu funcionamento, estas duas ações responderam por cerca de R$ 2,6 bilhões em 2013, ou seja, 43,6% do montante executado na área da educação profissional e tecnológica.

TABELA 18
Brasil: gastos realizados por ações do programa Educação Profissional e Tecnológica (2012-2013)

Ações	2012	2013	Variação (%)
Expansão e reestruturação da Rede federal de educação profissional e tecnológica	869.495.100	825.039.222	-5,1
Modernização da rede pública não federal de educação profissional e tecnológica	371.616.366	192.941.086	-48,1
Funcionamento das instituições federais de educação profissional e tecnológica	1.786.902.539	1.762.636.860	-1,4
Apoio à formação profissional e tecnológica	1.311.798.924	2.753.473.656	109,9
Fomento ao desenvolvimento da educação profissional	112.888.234	101.594.691	-10,0
Educação Profissional e Tecnológica a Distância (e-TEC Brasil)	86.557.060	50.886.425	-41,2
Assistência ao educando da educação profissional	166.221.568	236.834.194	42,5
Capacitação de recursos humanos da educação profissional	12.762.233	16.902.496	32,4
Total	**4.718.242.026**	**5.940.308.630**	**25,9**

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

3.2.2 Programas e ações

O PRONATEC, criado em 2011, congrega seis grandes ações, entre as quais algumas preexistentes. Entre estas, estão o Brasil Profissionalizado, a expansão da rede federal de educação profissional científica e tecnológica (EPCT) e o acordo de gratuidade com o Sistema S. Por sua vez, as ações que surgiram a partir da criação do PRONATEC são: Bolsa-Formação, Rede e-Tec Brasil e Fies Técnico e Empresa.

Brasil profissionalizado

O programa Brasil Profissionalizado, instituído em 2007, transfere recursos às UFs no intuito de expandir e modernizar suas redes de educação profissional e tecnológica, de modo a ampliar o acesso à formação técnica integrada ao ensino médio, por meio da articulação entre formação geral e educação profissional, tendo-se por referência os arranjos produtivos locais e regionais.

Em 2013, houve migração de suas ações para o Plano de Ações Articuladas (PAR) do MEC, extinguindo-se os convênios como instrumentos formais de repasse de recursos aos estados e ao Distrito Federal. Com essa mudança, todas as solicitações necessárias à expansão e à modernização das redes estaduais de educação passaram a ser inseridas no Sistema de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (SIMEC), propiciando um acompanhamento mais efetivo das ações do programa.

O monitoramento do programa passou a ser realizado por meio do Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC), tendo como focos: *i)* a execução física e financeira das ações de infraestrutura e

de aquisição de recursos pedagógicos; *ii)* a análise da oferta de cursos e matrículas previstos quando da celebração da parceria; *iii)* lançamento das vagas ofertadas e das matrículas realizadas; e *iv)* análise das solicitações de cursos de formação feitas pelas unidades federativas em 2014.

Somente em 2013, ingressaram mais de 70 mil novos estudantes em cursos técnicos oferecidos pelas redes estaduais.

Expansão da rede federal de educação profissional

A expansão da rede federal de educação profissional e tecnológica foi impulsionada pela criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFETS). Os IFETS foram criados por meio da Lei nº 11.892/2008, que viabilizou a transformação de autarquias existentes, como os Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs), as escolas técnicas e as escolas agrotécnicas federais, nessas novas instituições de ensino.

A meta de implantação de novas unidades de ensino, para o período 2011-2014, era de 208 unidades escolares. Ao término de 2013, havia 116 novas escolas em funcionamento, sendo que somente neste ano quarenta unidades iniciaram suas atividades. Portanto, o alcance da meta prevista implicará na entrega de outras 92 unidades ao longo de 2014.

Acordo de gratuidade com o Sistema S

Em junho de 2008 foram firmados protocolos de compromisso entre o MEC, o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), o Ministério da Fazenda (MF), a Confederação Nacional do Comércio (CNC) e a Confederação Nacional da Indústria (CNI). Estabeleceu-se, por meio de tais protocolos, a aplicação de dois terços da receita compulsória líquida do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) e do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC) na oferta de vagas gratuitas em cursos técnicos e de formação inicial e continuada para estudantes de baixa renda ou trabalhadores, até 2014. Além disso, um terço dos recursos destinados a serviços sociais pelo Serviço Social da Indústria (Sesi) e pelo Serviço Social do Comércio (SESC) deveria ser aplicado em atividades de educação, sendo que metade deles deveria ser destinado a financiar atividades gratuitas.

Em grande medida, a implementação do acordo com o Sistema S permitiu que, no período 2011-2013, fosse atingido o patamar de 2 milhões de vagas ofertadas no ensino técnico-profissional.

Bolsa-Formação

A Bolsa-Formação se destina a dois tipos de cursos: *i)* os de formação inicial e continuada (FIC) ou de qualificação profissional, cuja carga horária varia de cento e sessenta a quatrocentas horas; e *ii)* os cursos técnicos de nível médio, com carga horária de oitocentas a mil e quatrocentas horas. De acordo com o Guia Pronatec de Cursos FIC (4ª edição), havia 646 cursos em 2013, enquanto que o Catálogo Nacional de Cursos Técnicos registrava outros 220 cursos.

Essas duas modalidades de cursos totalizaram cerca de 1,5 milhão de matrículas em 2013, sendo 1,2 milhão em cursos FIC e 291 mil em cursos técnicos. Deste modo, foram abrangidos 3,2 mil municípios, o que corresponde a cerca de 57% do total. O quadro 2 apresenta os dez cursos, em cada modalidade, com maior número de matrículas.

QUADRO 2
Brasil: cursos do Bolsa-Formação com maior número de matrículas (2013)

Técnicos	FIC
Técnico em Segurança do Trabalho	Auxiliar Administrativo
Técnico em Informática	Operador de Computador
Técnico em Administração	Eletricista Instalador Predial de Baixa Tensão
Técnico em Logística	Auxiliar de Recursos Humanos
Técnico em Enfermagem	Recepcionista
Técnico em Mecânica	Inglês Básico
Técnico em Eletrotécnica	Auxiliar de Pessoal
Técnico em Redes de Computadores	Almoxarife
Técnico em Contabilidade	Manicure e Pedicure
Técnico em Edificações	Costureiro

Fonte: Relatório de Gestão do MEC (Brasil, 2014b).
Elaboração: SETEC/MEC.

Em 2013 participaram do PRONATEC/Bolsa-Formação, na condição de ofertantes, os IFETS, 24 escolas técnicas vinculadas às universidades federais, dezessete escolas técnicas estaduais, uma escola vinculada à universidade estadual e três fundações públicas vinculadas à administração indireta de estados ou municípios, além do Senai, do SENAC, do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar) e do Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (SENAT) e de instituições privadas de ensino superior e de ensino técnico habilitadas pelo Sistema de Seleção Unificada da Educação Profissional e Tecnológica (SISUTEC). A participação de cada rede ofertante, em relação às matrículas realizadas, é apresentada na tabela 19.

TABELA 19
Brasil: participação das redes ofertantes no total de matrículas nos cursos do Bolsa-Formação (2013)
(Em %)

Ofertante	Total
Senai	**36,8**
SENAC	**26,1**
Rede federal	**14,7**
Rede privada	**9,6**
Redes estaduais	**5,3**
SENAT	**5,2**
Senar	**2,4**

Fonte: Relatório de Gestão do MEC (Brasil, 2014b).
Elaboração: Disoc/Ipea.

Por sua vez, os demandantes dos cursos são órgãos públicos estaduais (secretarias de educação) e federais (ministérios). Em 2013, os demandantes totalizaram quarenta instituições, das quais 27 são secretarias estaduais. Cabem a eles apresentar suas demandas específicas, mobilizar potenciais beneficiários, realizar processos seletivos, assim como a pré-matrícula dos beneficiários nos cursos ofertados.

TABELA 20
Brasil: participação dos demandantes no total de matrículas nos cursos do Bolsa-Formação (2013)
(Em %)

Demandante	Total
MDS	**40,9**
Inscrição *online*	**23,6**
SEDUC	**20,2**
SISUTEC	**7,2**
MTE	**5,1**
Outros	**3,0**

Fonte: Relatório de Gestão do MEC (Brasil, 2014b).
Elaboração: Disoc/Ipea.

De acordo com o MEC, a definição dos cursos e do montante de vagas a serem ofertadas, no âmbito da Bolsa-Formação, segue dois procedimentos básicos. Para os cursos FIC e técnicos na modalidade concomitante, há pactuação entre instituições ofertantes e os demandantes, tendo-se em conta o perfil socioeconômico do público-alvo e as demandas de profissionais segundo a atividade econômica ou o segmento profissional. Neste caso, o meio utilizado para a ocupação das vagas é o SISTEC, pelo qual os demandantes realizam a pré-matrícula dos estudantes por

eles selecionados. Por sua vez, para os cursos técnicos subsequentes, as propostas são encaminhadas pelos ofertantes e aprovadas pela SETEC/MEC, em consonância com o estabelecido em edital específico do SISUTEC e pelo qual também é realizado o preenchimento das vagas ofertadas.

Em ambos os casos, o procedimento para o preenchimento das vagas remanescentes é realizado diretamente pelo interessado, via internet, por meio de inscrição direta nos cursos.

No segundo semestre de 2013, foram ofertadas, por meio do SISUTEC, cerca de 240 mil vagas. No entanto, o número de matrículas efetivas foi de pouco mais de 185 mil. Portanto, observa-se que há certa ociosidade em relação à oferta, o que sugere a investigação de suas causas, especialmente pelo fato de ser notória a baixa qualificação média do trabalhador brasileiro. No total, 561 instituições de ensino, localizadas em 296 municípios brasileiros, ofereceram cursos.

Além de incorporar instituições privadas de ensino superior e de educação profissional técnica de nível médio como parceiras ofertantes do PRONATEC/Bolsa-Formação, a Lei nº 12.816/2013 também ampliou as oportunidades de acesso aos cursos técnicos de nível médio àqueles que haviam concluído o ensino médio por meio do SISUTEC, utilizando, prioritariamente, resultados do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem).

O SISUTEC confere prioridade de atendimento aos estudantes que cursaram o ensino médio na rede pública ou na rede privada na condição de bolsista integral. Para tanto, 85% das vagas ofertadas se destinam a este público-alvo. No que se refere às instituições federais, aplica-se, ainda, a Lei de Cotas – Lei nº 12.711/2012, que reserva metade das vagas destinadas a este público para candidatos oriundos de escolas públicas, sendo 50% destes com renda *per capita* de até 1,5 salário mínimo, respeitando-se, ainda, os percentuais de composição da população segundo a raça/cor em cada UF.

Rede e-Tec

A Rede e-Tec Brasil tem por finalidade a ampliação da oferta nacional de educação profissional e tecnológica, na modalidade a distância. Para tanto, são desenvolvidas ações voltadas à formação de recursos humanos, produção de material didático, aquisição de equipamentos e laboratórios e ao apoio à realização dos cursos. O programa é executado em regime de colaboração entre União, estados, Distrito Federal e municípios.

Em 2013, a Rede e-Tec foi ampliada com a inserção dos serviços nacionais de aprendizagem, o que deverá concorrer para o aumento das vagas ofertadas.

No intuito de aprimorar os processos de monitoramento e avaliação do programa, foi criado o módulo da Rede e-Tec no SISTEC, de modo a viabilizar o registro de dados acerca dos polos de apoio presencial e das matrículas.

Em 2013, foram ofertadas 137 mil novas vagas na Rede e-Tec, por intermédio de 45 instituições federais e treze estaduais. A tabela 21 apresenta a distribuição desses dados pelas macrorregiões brasileiras.

TABELA 21
Brasil e macrorregiões: vagas ofertadas e polos presenciais da Rede e-Tec (2013)

Região	Rede e-Tec			
	Vagas	Polos	Vagas (%)	Polos (%)
Norte	13.037	86	9,5	6,1
Nordeste	41.882	268	30,6	19,0
Sudeste	36.030	577	26,3	41,0
Sul	11.057	291	8,1	20,7
Centro-Oeste	35.006	187	25,5	13,3
Brasil	**137.012**	**1.409**		

Fonte: Relatório de Gestão do MEC (Brasil, 2014b).
Elaboração Disoc/Ipea.

Apesar do número de vagas ofertadas em 2013 não ter sido substancialmente ampliado em relação a 2012, o mesmo não se aplica aos polos presenciais. Neste caso, houve aumento de quase 70% no biênio 2012-2013, passando de 841 para 1.409 polos.

Outros dois programas ou linhas de ação relacionadas com a educação profissional são o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (Proeja), instituído em 2006, e o programa Mulheres Mil. No primeiro caso, trata-se de uma iniciativa de integração entre o aumento da escolaridade formal e a formação profissional específica. Por sua vez, o programa Mulheres Mil se destina ao segmento feminino em situação de vulnerabilidade social.

Em que pese sua importância, o Proeja atendia, em 2013, apenas 61,5 mil estudantes. Ou seja, contingente bastante pequeno se comparado ao universo de estudantes matriculados na modalidade de EJA. Já em relação ao Mulheres Mil, os registros administrativos do MEC atestam que no período 2011-2013 foram qualificadas 37,2 mil mulheres, sendo que no último ano do triênio estavam matriculadas 19,4 mil alunas. Por sua vez, também foi ampliado para 241 o total de campi que ofertavam esse tipo de curso, o que também contribui para aumentar as oportunidades de acesso sob a ótica do território. A partir de 2013, o programa Mulheres Mil passou a integrar as modalidades da Bolsa-Formação Trabalhador, objeto de análise a seguir.

3.2.3 Evolução dos indicadores

De acordo com os dados do censo escolar da educação básica (Inep, [s.d.]a), houve crescimento de 5,8% no total de matrículas na educação profissional no biênio 2012-2013. Deste modo, atingiu-se o patamar de 1,4 milhão de matrículas nas modalidades subsequente, concomitante e integrada ao ensino médio.

Deve-se ressaltar que a participação das redes públicas sofreu leve retração nesse período, passando de 53,6% para 52,0% do total de matrículas. Isto se deve ao crescimento mais acentuado das matrículas em cursos subsequentes/concomitantes, da ordem de 9,5%, predominantemente ofertados por instituições não públicas. Ao mesmo tempo, houve queda das matrículas nestes cursos, no âmbito das redes estaduais.

Por outro lado, ampliaram-se de forma bastante expressiva as matrículas na modalidade integrada ao ensino médio. Nas redes estaduais, o crescimento foi de 16%, enquanto na esfera federal atingiu o índice de 12%. Cabe ressaltar que estas duas dependências administrativas respondiam, em 2013, por 89% do total de matrículas nesta modalidade de ensino.

Em primeiro lugar, essa predominância pode ser explicada pelo fato de a oferta de ensino médio ser uma responsabilidade dos governos estaduais. Além disso, deve-se ter em conta que a modalidade de ensino integrado é mais dispendiosa e, portanto, menos atrativa para a iniciativa privada.

A distribuição das matrículas entre os setores público e privado também é alterada em função da localização geográfica. Via de regra, nas regiões Norte e Nordeste a participação das redes públicas é majoritária. Em situação oposta encontrava-se o Sudeste, no qual o setor privado detinha 58% das matrículas. A tabela 22 apresenta a participação das redes pública e privada no total de matrículas pelas cinco macrorregiões.

TABELA 22
Brasil e macrorregiões: participação dos setores público e privado no total de matrículas da educação profissional (2013)
(Em %)

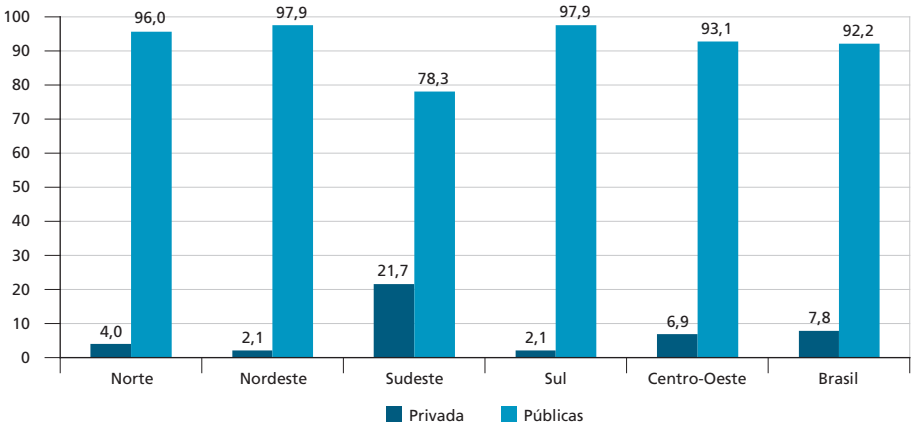
Região	2013	
	Privada	Pública
Norte	41,7	58,3
Nordeste	28,0	72,0
Sudeste	58,4	41,6
Sul	41,4	58,6
Centro-Oeste	49,5	50,5
Brasil	**48,0**	**52,0**

Fonte: Censo da educação básica INEP/MEC.
Elaboração: Disoc/Ipea.

Chama atenção a participação majoritária das redes públicas no Nordeste. Trata-se da única região em que há predominância das redes públicas em todas as UFs. Em duas delas[11] este setor respondia por cerca de 87% do total de matrículas.

No que concerne à modalidade integrada ao ensino médio, verifica-se que a participação do setor público é hegemônica, com cerca de 92% do total de matrículas. Quando se desagregam os dados pelas macrorregiões, constata-se que somente no Sudeste há presença significativa do setor privado, conforme é mostrado no gráfico 7.

GRÁFICO 7
Brasil e macrorregiões: participação das redes de ensino públicas e privada no total de matrículas da educação profissional integrada ao ensino médio (2013)
(Em %)



Fonte: Censo da educação básica INEP/MEC.
Elaboração: Disoc/Ipea.

3.3 Educação superior

3.3.1 Execução financeira

A educação superior também registrou aumento de dispêndios no biênio 2012-2013. Assim como se observa em relação à educação profissional e tecnológica, os investimentos que têm sido realizados com vistas à expansão da rede federal têm implicado em aumento de gastos com a manutenção das novas unidades de ensino. A tabela 23 mostra os dispêndios realizados neste período.

Pode-se observar, por intermédio da tabela 23, que o aumento dos gastos ocorrido no biênio 2012-2013 foi devido, sobretudo, à ampliação da concessão

11. Bahia e Piauí.

de bolsas de estudo, com destaque para o programa Ciência sem Fronteiras. Em segundo lugar, destaca-se a ação "reestruturação e expansão das universidades federais", que agregou cerca de meio bilhão de reais ao orçamento de 2013.

TABELA 23
Brasil: gastos realizados por ações do programa Educação Superior (2012-2013)
(Em R$ de 2013 atualizados pelo IPCA)

Ações	2012	2013	Variação (%)
Implantação, construção, reestruturação e expansão	2.843.077.872	3.146.361.822	10,7
Reestruturação e expansão das universidades federais	2.096.864.251	2.594.517.021	
Reestruturação dos hospitais universitários federais	431.097.715	262.839.404	
Implantação e construção	315.115.905	289.005.397	
Funcionamento e manutenção	4.599.293.070	4.907.268.456	6,7
Funcionamento das universidades federais	3.887.873.898	4.055.787.933	
Complementação para o funcionamento das instituições federais de ensino superior	65.534.729	-	
Funcionamento dos hospitais de ensino federais	141.976.097	-	
Fomento às ações de ensino, pesquisa e extensão	220.240.792	474.060.036	
Fomento à pós-graduação	197.461.816	269.907.390	
Apoio a entidades de ensino superior não federais	55.938.950	34.926.039	
Concessão de bolsas de permanência no ensino superior	25.149.663	60.339.200	
Universidade aberta e a distância	5.117.126	12.247.858	
Concessão de bolsas	2.576.988.849	3.688.615.629	43,1
Concessão de bolsas de estudos no país e exterior	2.295.240.475	3.342.805.371	
Apoio à residência em saúde	281.748.373	345.810.258	
Outras ações	835.494.754	916.501.278	9,7
Assistência ao estudante de ensino superior	543.120.473	637.604.349	
Avaliação da educação superior e da pós-graduação	103.052.871	80.774.496	
Regulação e supervisão dos cursos de graduação e de instituições públicas e privadas de ensino superior	3.521.812	4.060.190	
Censo da educação superior	835.907	2.235.299	
Acesso à informação científica e tecnológica	184.963.691	191.826.944	
Total	**10.854.854.545**	**12.658.747.185**	**16,6**

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

3.3.2 Programas e ações

Ensino de graduação

A educação superior corresponde ao nível de ensino que tem registrado crescimento contínuo das matrículas, desde 1993. Há ao menos duas explicações para este fato.

Em primeiro lugar, o aumento da demanda por este nível de ensino decorrente da quase universalização do ensino fundamental e da expansão do ensino médio. Além disso, houve um retorno de parcela da população que já estava fora do sistema de ensino e que reingressou para cursar a educação superior.

Além do aumento da demanda por educação superior, iniciativas governamentais importantes foram implementadas a partir da segunda metade da década de 1990, com objetivo de ampliar a oferta de vagas e facilitar o acesso à universidade. São elas: *i)* estímulo à expansão do setor privado; *ii)* Fundo de Financiamento Estudantil (Fies); *iii)* Programa Universidade para Todos (ProUni); e *iv)* expansão da rede federal. As duas primeiras iniciativas remontam à segunda metade dos anos de 1990, enquanto que as demais foram instituídas neste século. Serão analisadas a seguir três destas iniciativas, que constituem ações programáticas do PPA 2012-2015.

Fies e ProUni

Considerando que as oportunidades de acesso à educação superior eram – e ainda são – restritas, em se tratando de ensino público, ou onerosas, no que diz respeito às instituições privadas, tornou-se necessária a implementação de ações que promovessem a ampliação das oportunidades de acesso a este nível de ensino.

O primeiro programa de financiamento a estudantes da educação foi o Crédito Educativo (CREDUC), instituído em 1975 e implantado no primeiro semestre do ano seguinte. Por razões diversas, entre as quais a inadimplência, o CREDUC se tornou insustentável e veio a ser substituído, em 1999, pelo Fies.

Inicialmente, o Fies tinha como requisito a apresentação de fiadores pelos contratantes. Além disso, estipulava um patamar mínimo de renda, o que também contribuía para restringir o acesso a este tipo de financiamento. Portanto, a cobertura desta linha de financiamento ficou aquém da capacidade de expansão do setor privado e, de certo modo, suas regras de acesso se mostraram inadequadas ao perfil socioeconômico dos novos demandantes.

Em virtude do Fies não dar conta de atender à demanda por acesso à educação superior e pelo fato de a oferta de vagas ter crescido em ritmo mais acelerado que a demanda no período 1995-2004, foi instituído, neste último ano, o ProUni.

Porém, nos últimos anos, foram introduzidas mudanças nas regras de concessão de financiamentos do Fies, entre as quais a redução da taxa de juros, que se tornou negativa, e a isenção de amortização da dívida para aqueles que optassem por determinados cursos.[12]

12. A Resolução nº 33.842, do Banco Central do Brasil, de 10 de março de 2010, aprimorou as condições de financiamento para os estudantes, ao estipular a taxa efetiva de juros de 3,4% ao ano para os contratos celebrados a partir de sua entrada em vigor e a aplicação deste mesmo percentual de juros ao saldo devedor dos contratos anteriormente formalizados.

Desde então, tem sido crescente a proporção de estudantes beneficiados por um desses dois programas, tanto em relação ao contingente de ingressantes anuais, quanto em referência ao estoque de matrículas no setor privado, tal como pode ser observado na tabela 24.

TABELA 24
Brasil: bolsas ofertadas pelo ProUni, contratos do Fies e ingressos de alunos em cursos de graduação presenciais nas IES privadas (2010-2013)

Ano	ProUni	Fies	Total (a)	Ingressos (b)	(a)/(b)
2010	240.441	75.392	315.833	1.181.650	26,7
2011	254.598	153.570	408.168	1.260.257	32,4
2012	284.622	368.841	653.463	1.508.295	43,3
2013	252.374	557.192	809.566	1.494.490	54,2

Fontes: Sisprouni/MEC; Relatório de Gestão do Fies/MEC; Censo da educação superior INEP/MEC.
Elaboração: Disoc/Ipea.
Obs.: Ingressos apenas por processos seletivos.

De acordo com a tabela 24, a proporção de estudantes contemplados com subsídio público para acesso à educação superior, entre os ingressantes por processos seletivos, ampliou-se de 27% para 54% do total de ingressantes por processo seletivo, no período 2010-2013. Em 2005, quando foi implantado o ProUni, o somatório das bolsas ofertadas e de contratos do Fies correspondia a apenas 17% do contingente de ingressantes naquele ano. Portanto, estes dados evidenciam que houve ampliação substancial do subsídio público ao ensino privado.

O alcance desta elevada proporção foi devido ao crescimento em ritmo acelerado do volume de bolsas ofertadas pelo ProUni e, principalmente, de contratos de financiamento firmados por meio do Fies. Neste caso, chama atenção o aumento verificado no período 2010-2013 de cerca de 640%. Neste mesmo período, os ingressos foram ampliados em apenas 26%.

Deve-se ressalvar, no entanto, que o total de bolsas ofertadas por intermédio do ProUni não corresponde ao contingente de beneficiários. De acordo com dados apresentados pelo MEC, a taxa de ocupação das bolsas no período 2005-2013 foi de 85,4%. Somente em 2013, cerca de 30% das bolsas ofertadas não foram ocupadas. Deste modo, 75 mil estudantes deixaram de ser beneficiados.

De qualquer modo, é crescente a proporção de contratos ativos do Fies e de bolsas ativas do ProUni em relação ao contingente de matriculados. No ano inicial de implantação deste programa, o somatório dos dois benefícios correspondia a cerca de 15% do total de matrículas em cursos de graduação presenciais do setor privado. Por sua vez, em 2012, a proporção chegava ao pico de um terço destas matrículas, conforme mostra a tabela 25.

TABELA 25
Brasil: bolsas ativas do ProUni, contratos ativos do Fies e matrículas em cursos de graduação presenciais nas IES privadas (2005, 2011, 2012 e 2013)

Ano	ProUni	Fies	Total (a)	Matrículas (b)	(a)/(b)
2005	112.275	372.038	484.313	3.260.967	14,9
2011	460.000	623.241	1.083.241	4.151.371	26,1
2012	491.336	914.195	1.405.531	4.208.086	33,4
2013	489.093	928.715	1.417.808	4.374.431	32,4

Fontes: Sisprouni/MEC; Relatório de Gestão do Fies/MEC; Censo da educação superior INEP/MEC.
Elaboração dos autores.

Apesar de as IES públicas terem respondido por apenas 29% das matrículas em cursos de graduação presenciais em 2013, proporção significativa dos estudantes matriculados no setor privado beneficiava-se de algum tipo de subsídio público. *Grosso modo*, poder-se-ia afirmar que apenas 47,3% das matrículas nestes cursos eram de natureza genuinamente privada.

A despeito das críticas endereçadas, sobretudo ao ProUni, sob o argumento de que este programa estaria financiando instituições privadas que ofertam cursos de qualidade duvidosa, deve-se reconhecer, em primeiro lugar, que a capacidade do setor público de ampliar a oferta não seria suficiente para dar conta da demanda existente. Além disso, não seria possível ampliar a oferta na mesma proporção que esta é realizada por meio do ProUni, mediante a utilização de recursos financeiros equivalentes à renúncia tributária a ele vinculada. A título de ilustração, o montante de R$ 680 milhões, que deixou de ser recolhido em 2012, representou um gasto por bolsista inferior a R$ 1,4 mil. Portanto, valor *per capita* bastante aquém do que é investido na educação superior pública, assim como do que é despendido pelos estudantes pagantes nas IES privadas.

Reuni

O Reuni constitui o principal programa de investimentos do MEC nas universidades federais implantado nas três últimas décadas. Esta iniciativa sucedeu a um período de desinvestimento durante a segunda metade dos anos 1990 (Corbucci, 2000), que teve como implicações o baixo crescimento da oferta de vagas e das matrículas. A título de comparação, no período 1995-1999 houve aumento de 20% das matrículas nas Ifes, mas entre 2009 e 2013 registrou-se crescimento de 39%. De modo inverso, o crescimento das demais redes de ensino, que havia sido de 38% naquele período, limitou-se a 11% neste último.

Além do aumento absoluto das matrículas, deve-se salientar que o Reuni ampliou o número de municípios com estudantes matriculados em cursos de graduação presenciais. Se, em 2007, ano que antecedeu sua implantação,

havia 292 municípios nesta situação, em 2013 o quantitativo foi ampliado para 432, ou seja, aumento de 48% no período em referência.

Do mesmo modo, houve crescimento de 130% das matrículas nos municípios do interior, contra apenas 36% nas capitais. Com isso, a participação dos primeiros no total de matrículas em cursos de graduação presenciais ampliou-se de 36% para 48% do total. Nesse sentido, pode-se afirmar que o processo de interiorização das Ifes teve grande impulso desde o início da implantação do Reuni.

A ampliação das matrículas no período noturno constitui outro objetivo do Reuni. Neste caso, os resultados não foram tão favoráveis quanto os anteriores. Além das matrículas em cursos noturnos serem minoritárias, o crescimento registrado no período 2007-2013 foi tímido. Se no início desse período os cursos noturnos respondiam por cerca de 26% das matrículas nas Ifes, a proporção alcançada no último ano foi de apenas 30%. Ou seja, crescimento inferior ao da interiorização das IES federais, o que sugere haver limitações de maior vulto para efeito da expansão de vagas no período noturno.

3.3.3 Evolução dos indicadores

Ensino de graduação

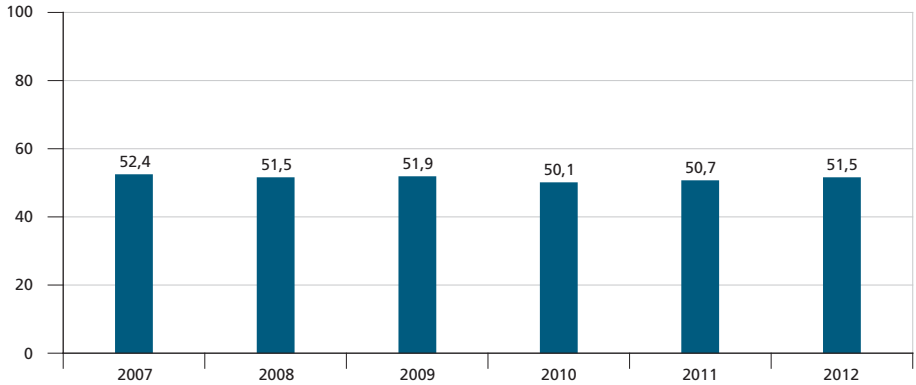
Apesar do crescimento das matrículas da ordem de 4% no biênio 2012-2013 ser considerado modesto, houve ampliação significativa da taxa de frequência líquida na educação superior, que passou de 15,3% para 16,6%. Portanto, aumento de 8,4% no mesmo período. É possível que este aumento esteja relacionado com o ingresso de maior número de estudantes na faixa etária considerada adequada. Se, em 2012, estes representavam 50,7% do total de pessoas que frequentavam educação superior, no ano seguinte a proporção atingia 51,5%.

Mesmo tendo sido um crescimento proporcional modesto, este reitera a inflexão, ocorrida em 2012, na tendência delineada nos últimos anos, pela qual crescia a proporção de estudantes na educação superior com 25 anos ou mais. A título de comparação, o gráfico 8 apresenta a evolução deste indicador no período 2007- 2013.

Apesar de o ano de 2009 ter sido um ponto fora da tendência de decréscimo no período 2007-2011, o gráfico 8 mostra que estes foram os anos com, respectivamente, o maior e o menor índice, e que entre 2011 e 2013 foi delineada tendência de crescimento contínuo.

De modo geral, as ações instituídas ao longo da primeira década dos anos 2000 promoveram avanços em prol da democratização do acesso à educação superior. Dados coletados pelos censos demográficos mostram que houve ampliação do acesso a este nível de ensino entre aqueles que se encontram na base da pirâmide de renda.

GRÁFICO 8
Brasil: proporção da população que frequentava educação superior com até 24 anos de idade (2007-2013)
(Em %)



Fonte: Microdados da PNAD (IBGE, 2013).
Elaboração: Disoc/Ipea.

Por exemplo, quando se tem por referência o período 2000-2010, verifica-se que houve ampliação significativa da taxa de frequência líquida de jovens de 18 a 24 anos com renda domiciliar *per capita* de até 1,5 salário mínimo (teto para obtenção de bolsa integral do ProUni), conforme mostra a tabela 26.

TABELA 26
Brasil: taxa de frequência líquida na educação superior, por faixas de renda domiciliar *per capita* (2000 e 2010)

Faixas de renda	2000	2010	Variação (%)
Até 1,5 SM	1,4	7,6	453,6
> 1,5 SM até 3 SM	9,0	28,3	214,1
> 3 SM até 5 SM	23,5	44,9	91,4
> 5 SM	44,6	53,0	18,7

Fonte: IBGE (1991; 2000; 2010).
Elaboração: Disoc/Ipea.
Obs.: SM = salário mínimo.

Vista sob outro ângulo, a participação dos jovens com renda de até 1,5 salário mínimo no universo da população de 18 a 24 anos que frequentava educação superior elevou-se de 11,9% para 40,8% do total, no mesmo período.[13] Portanto, estes dados não deixam dúvida de que houve ampliação do acesso deste segmento de menor renda a este nível de ensino.

13. Ao longo deste período, houve aumento de 14% da participação dos jovens pertencentes a esta faixa de renda no universo da população de 18 a 24 anos.

Cabe ainda ressaltar que quanto mais baixo é o estrato de renda, maior é a proporção de jovens que frequentam educação superior em IES públicas. Portanto, ao contrário do que é propalado pelo senso comum, estas instituições concentram maior proporção de jovens de baixa renda.

TABELA 27
Brasil: distribuição da população de 18 a 24 anos que frequenta educação superior, segundo a faixa de renda e a categoria institucional (2005, 2012 e 2013)
(Em %)

Faixas de renda	2005		2012		2013		Variação (2005-2013)	
	Pública	Privada	Pública	Privada	Pública	Privada	Pública	Privada
Até meio SM	5,3	2,0	10,0	4,7	9,8	5,6	84,6	176,8
Mais de meio até 1 SM	16,3	9,3	23,1	17,5	23,5	19,1	44,2	105,3
Mais de 1 até 2 SM	30,5	27,7	33,6	37,6	33,3	39,5	9,2	42,4
Mais de 2 até 3 SM	17,6	20,4	14,8	18,5	14,5	16,8	- 17,8	- 17,5
Mais de 3 SM	30,3	40,5	18,5	21,6	18,9	19,0	- 37,6	- 53,2

Fonte: Microdados da PNAD (IBGE, 2013).
Elaboração: Disoc/Ipea.
Obs.: SM = salário mínimo.

Conforme se observa na tabela 27, houve aumento expressivo da participação dos jovens pertencentes às duas primeiras faixas de renda e, de modo contrário, redução da participação dos que se situavam nos dois últimos estratos de renda. Tais tendências foram mais evidentes no setor privado que, no início do período sob análise, concentrava cerca de 40% dos estudantes na faixa de renda superior e apenas 2% entre os mais pobres.

Esse aumento da participação dos jovens de baixa renda na educação superior está intimamente associado às ações afirmativas implementadas ao longo da primeira década dos anos 2000, entre as quais se inserem as cotas e o ProUni. No entanto, conforme afirma Corbucci (2014, p. 10 e 11), "as políticas e programas com foco no que aqui foi denominado de porta de entrada têm seus limites no fato de não alterarem a trajetória escolar de parcela significativa das crianças e dos jovens brasileiros." Nesse sentido, para que seja ampliada a inclusão de jovens em situação socioeconômica desfavorável, será necessário regularizar o fluxo escolar na educação básica, de modo a assegurar sua conclusão na idade considerada adequada a um contingente muito maior do que o atual.

Isso não significa que as políticas afirmativas sejam inócuas. Pelo contrário, sem elas o processo de democratização do acesso se tornaria ainda mais lento e menos inclusivo. Em contextos sociais marcados por elevado índice de desigualdade, como ainda é o caso brasileiro, políticas compensatórias se tornam absolutamente

necessárias se o propósito é o de democratizar o acesso. No entanto, quando se tem em perspectiva o desenvolvimento do país, com a erradicação da miséria e a pobreza se tornando residual, seria esperado que algumas dessas ações sofressem redução ao longo do tempo. Acontecendo isso, poder-se-ia afirmar que tanto as políticas estruturantes, quanto as compensatórias teriam cumprido o seu papel.

4 DESAFIOS

Uma constatação de base é a de que o Brasil fez um considerável esforço de redução nos contingentes de famílias de baixa renda e nos níveis de desigualdades sociais decorrentes. Remanesce, malgrado isso, ao lado da melhoria nas condições materiais de vida, um quadro por vezes preocupante de carências e desigualdades nas dotações de capital cultural, que se traduzem em desníveis na apropriação e exercício de direitos sociais, na qualidade da participação política, nos padrões de solidariedade e convivência social pacífica e, de igual modo, nas condições de acesso e usufruto das melhores oportunidades educativas.

Mesmo onde as políticas socioeducativas procuram estimular a inclusão social e suplantar as deficiências infraestruturais e pedagógicas das escolas, encontram-se limitações para alcançar melhores índices de progressão e de proficiência nas aprendizagens; parte disso se expressando claramente nas desigualdades reveladas pelo IDEB, pela Prova Brasil e pelo Enem. De um lado, por ainda prevalecerem as constrições do entorno social e da precariedade do capital cultural da família, fatores indispensáveis para catalisar os processos de aprendizagem e, de outro, porque nesse entorno nem sempre estão disponíveis os recursos – especialmente docentes – requeridos para a efetividade desses processos.

Os efeitos da baixa qualidade educativa são evidentes no ensino fundamental – exigindo até mesmo políticas que permitam obter, no final do ciclo inicial, os níveis de letramento que deveriam estar consolidados em seu início – e se projetam na chamada "crise" do ensino médio e nos preocupantes níveis de desempenho dos estudantes no expandido ensino superior.

Esse quadro impõe – especialmente ante os desafios postos pelo estilo de desenvolvimento econômico e social que se almeja no futuro próximo – um complexo desafio de construir estratégias para compor políticas públicas que assegurem, ao mesmo tempo e de modo sinérgico, ganhos substanciais de qualidade educativa e de equidade no acesso a seus benefícios.

Leve-se em conta que, de modo algum, se trata de reiterar mais do mesmo. Multiplicam-se pelo mundo concepções inovadoras – algumas inéditas no Brasil – de *design* e gestão de sistemas educativos, de planejamento curricular e de estratégias de aprendizagem (inclusive apropriando avanços muito recentes da neurociência) e,

sobretudo, de aprendizagem em rede que desbordam os ambientes intramuros das instituições escolares herdadas dos séculos XIX e XX.

4.1 Educação infantil e ensino fundamental

Avançadas as conquistas em cobertura e inclusão social, um dos desafios ingentes da educação básica – nos eixos de qualidade/equalização – situa-se em duas dimensões educativas. De uma parte, em seu escopo tradicional, o domínio de competências cognitivas construídas a partir do letramento e dos passos iniciais da *numeracy*[14] e do raciocínio lógico, que se desdobram ao largo dos ciclos primários. De outra, o que desde o Relatório Faure[15] se vem predicando: o aprender a aprender. Estas são missões a serem recompostas na segunda etapa da educação infantil e nos segmentos da educação fundamental até os 10 anos de idade, de tal modo que possam se consolidar, em harmonia com as competências afetivas e sociais a serem desenvolvidas nos segmentos de atenção aos pré-adolescentes.

Daí ser de suma importância redobrar os esforços dos últimos anos na expansão da educação infantil, integrando-os a medidas de fortalecimento das estruturas pedagógicas dos ciclos iniciais do ensino fundamental. Adensar a meta de consolidação do letramento até a idade de 8 anos seria um bom começo. E isso requer, na sequência, ações robustas para estimular as escolas a desenhar e desenvolver inovações em suas estratégias de aprendizagem e capacitar continuamente seus gestores e docentes para implementá-las com crescente efetividade, tal como se propõe no Programa Nacional de Formação de Professores para a Educação Infantil (Capes/DEB).

Se essa linha for bem-sucedida, é de se esperar que ponha em xeque outro grande óbice à qualidade da educação básica: a persistência dos formatos e métodos de atividades escolares do antigo "ginásio" que ainda dominam os "anos finais" do ensino fundamental. Romper as estruturas que fragmentam a aprendizagem em disciplinas estanques – "incomunicáveis" – seria imprescindível, assim como exige um sólido programa de capacitação docente que aproveite, em escala muito ampliada, as experiências mais inovadoras e ousadas de experiências em curso, como as do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (PIBID), e ainda as do Programa de Residência Docente. Além disso, constituiria este propósito um novo foco de atuação para os programas Mais Escola e Escola Integral.

---

14. Numeramento, numeracia, literacia matemática ou letramento matemático em português. De acordo com Ponte (2002), há várias acepções para este termo, entre as quais três são citadas: *i)* competências ligadas ao uso de conceitos numéricos ou incluindo igualmente outras áreas da matemática; *ii)* utilização expedita dos conceitos ou envolvendo também a capacidade crítica relativamente à sua utilização; e *iii)* conhecimentos e procedimentos básicos ou envolvendo a capacidade de usar conhecimentos e procedimentos em contextos reais.

15. O Relatório Faure, intitulado *Aprender a ser*, foi publicado pela Unesco em 1972. Tendo como princípio o ideal da educação permanente, descartava a aquisição de conhecimentos definitivos, mediante a preparação para elaborar ao longo de toda a vida um saber em constante evolução. Além disso, incorporou preocupações e propostas relativas ao crescimento econômico e à modernização dos países, mediante a formação de mão de obra mais competente.

4.2 Ensino médio

Vários estudos e pesquisas recentes têm constatado as diferentes dimensões da chamada "crise do ensino médio". Duas delas merecem destaque como componentes dos desafios para superá-la: *i)* as dificuldades de aprendizagem e de permanência decorrentes da baixa qualidade da educação fundamental pregressa dos estudantes; e *ii)* a reconhecida irrelevância de seus objetivos curriculares para a quase totalidade de seus demandantes. Entre as propostas em curso, a mais intensamente mencionada é a da "diversificação curricular" malgrado seja, usualmente, demasiado genérica em seus termos.

Ante os avanços recentes da educação profissional e tecnológica e o encaminhamento das demandas sociais neste campo, os desafios se concentram nas estruturas gerais do ensino médio.

Novamente, a concepção de "leque de disciplinas" remete à fragmentação dos processos de aprendizagem, sem que se tenham os ganhos esperados do aprendizado metódico dos fundamentos de cada campo do conhecimento científico e humanístico. Assim, proporcionar diversos "leques" à escolha do educando é apenas uma proposta formalista. O desafio começa por compreender que o adolescente contemporâneo, apesar das diversidades/disparidades de capital cultural que tem podido acumular, tem potenciais de aprendizagem e de desenvolvimento cognitivo muito diversos daqueles do século XX – quando vicejaram muitas das reformas do ensino médio –, e requer, por isso, diversificadas modalidades de conquista das competências de que necessita para seguir sua trajetória imediata de vida jovem e adulta.

Contudo, a quase totalidade dos cursos médios continua confinada em espaços originalmente destinados a escolas fundamentais, e a própria expansão recente dos institutos federais mostra que é viável, necessário e bem-sucedido dar-lhes abrigo em espaços próprios, arquitetonicamente especificados para seus escopos. Escala e localização tornam viável a diversificação e, mais importante, factível economicamente sua manutenção. Esta autonomização da escola média ajuda a alocar e capacitar, de modo pertinente, seus recursos docentes, ao tempo em que proporciona condições para uma utilização mais racional do tempo docente disponível em uma mesma escola.

4.3 Educação de jovens e adultos

Um importante e negligenciado desafio está posto pelas carências educacionais das gerações hoje na faixa dos 30 anos e mais de idade que passaram pelo sistema escolar dos anos 1970-2000, quando as expectativas de escolaridade eram muito inferiores às atuais, já de si insatisfatórias. Elas são expressas nos dados do INAF (IPM, 2015) relativos à condição de alfabetização rudimentar que afeta dois terços ou mais desses contingentes – 18%, 30% e 52%, respectivamente, das pessoas com 25 a 34, 35 a 49 e 50 a 64 anos, assim como ainda são parte dos 12,3 milhões de analfabetos registrados na última PNAD (2013).

Essas pessoas, ainda por muitos anos, constituirão parte importante da força de trabalho, do eleitorado e dos movimentos sociais, e encontrarão dificuldades significativas para exercerem plenamente seus papéis sociais e para usufruir de seus direitos sociais e políticos.

Conquanto se reconheça a relevância e a premência de alocar os recursos públicos no atendimento das novas gerações e o bom êxito de grande parte dos programas resultantes, é difícil compreender o acanhamento das políticas educativas destinadas a essas gerações; e mais, o fato de que ano a ano estas vêm minguando em importância e em resultados.

Frequentemente se alega que tais programas costumam dar poucos resultados e que os métodos e os instrumentos se mostram ineficientes e custosos, mas quase nada se tem feito para mudar esse quadro. E os prognósticos são de que – certamente no plano econômico – parte da força de trabalho constituída por essas pessoas com idade mais elevada e baixa escolaridade tenderá a se tornar um limitante aos ganhos de produtividade. Outra parte tenderá a se manter mais tempo desempregada – até para dar lugar aos mais jovens e mais escolarizados – e/ou cativa de programas assistenciais e de seguro-desemprego. Ou seja, o custo social de mantê-los tal qual, no médio e longo prazos, tenderá a ser maior que os investimentos necessários para retirá-los dessa condição.

4.4 Educação superior

As mudanças ocorridas na educação superior – tanto no Brasil, como internacionalmente – magnificam os desafios que ela deve enfrentar para atender às demandas de novos padrões que estão sendo exigidos para o desenvolvimento econômico e social brasileiro.

Várias instituições públicas procuram corresponder às funções universitárias que efetivamente integrem a formação de recursos humanos de alto nível com produção científica e tecnológica relevante e pertinente para conferir robustez ao sistema nacional de inovações; e isso vem exigindo mudanças em suas estruturas curriculares que permitam superar sua tradição de meros aglomerados de escolas profissionais. Outras são instadas justamente para fortalecer este propósito de educação vocacional, ofertando-a em diversificados níveis formativos e segmentos de especialização. Ao mesmo tempo, tanto no setor público quanto no privado multiplicam-se, na escala de vários milhões de estudantes, as demandas por educação terciária diversa daquela proporcionada nos estamentos anteriores.

Esse quadro – alimentado por crescente fluxo de candidatos provenientes da universalização da educação básica – põe desde logo exigências de complexidade não experimentada anteriormente às funções reguladoras do Estado. Ao contrário de décadas passadas, as iniciativas mais vigorosas de expansão e de especificação

da oferta já não são do governo, mas de entidades empresariais de grande porte, em não poucos casos articuladas a centros decisórios globalizados.

Ao mesmo tempo, os fundos públicos estão sendo fortemente pressionados para atender demandas mais complexas de recursos para formação avançada de pessoal técnico-científico – como é o caso do Ciência sem Fronteiras –, e para investimentos infraestruturais para a produção de ciência, tecnologia e inovação (C,T&I). Além disso, tem-se firmado papel do setor público de fomentar a interiorização da oferta de educação terciária nas regiões menos desenvolvidas em que o mercado não se mostra atrativo à iniciativa privada.

4.5 A questão federativa e o regime de colaboração

Sobretudo em uma visão prospectiva, tão importante quanto definir os objetivos a perseguir e eleger as ações estrategicamente mais relevantes para alcançá-los, é suprir-se de capacidades institucionais e de organização para implementar tais ações. Reconhece-se que o Brasil ainda sofre carências notáveis neste campo.

A luta pela aprovação do PNE teve um de seus focos principais no objetivo de assegurar maior espaço fiscal para viabilizar a mobilização de mais e melhores recursos humanos, materiais e técnicos. Em contrapartida, coloca-se um desafio importante: adotar padrões mais eficientes de gestão do sistema educacional para usufruir dessa vantagem e, com isso, obter resultados bem melhores do que esse sistema tem podido mostrar.

Um óbice de monta reside na distribuição dos encargos educacionais que veio se estruturando desde a Constituição de 1988, fundado na crença de que a descentralização corrigiria as iniquidades e as inconsistências mais gerais do sistema de proteção social herdado do passado.

A realidade vem mostrando que boa parte dessas expectativas tem se frustrado, traduzindo-se em uma alastrada crise federativa. Malgrado a elevada carga fiscal, há uma disparidade de capacidade de manutenção e desenvolvimento de serviços de proteção social entre os entes federados. Enquanto a receita pública total flui em dois terços para a União – e 10% e 2% para estados e municípios – os gastos com educação, por exemplo, se distribuem em 17% para a União, 43% para os estados e outros 40% para os municípios. Ou seja, o sistema fica manietado pelas limitações desse regime para minimamente atenuar as largas desigualdades de capacidade fiscal entre as regiões do país – em especial dos municípios – para atender às demandas por proteção social e, no caso, por educação, mesmo com os avanços obtidos a partir da criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEF)/FUNDEB e de programas como PDE e Mais Educação.

A isso se adicionam, no interior do sistema educativo, conhecidas carências (e diferenciais) de qualificação dos sistemas de gestão. Poucas administrações

estaduais e municipais dispõem de estruturas organizacionais, processos de gestão com persistência, resiliência e inovatividade, ou de quadros funcionais suficientes e adequadamente qualificados para apoiar os processos decisórios no planejamento de médio e longo prazos – imprescindíveis em um sistema em que a concepção, a implantação e a maturação de estratégias demandam décadas para ocorrer, e ainda, na instância dos estabelecimentos educativos têm, em geral, escasso domínio de conhecimentos e experiências com métodos e procedimentos de gestão orientados para padrões mais apurados de eficiência que liberem a gestão pedagógica das agruras logísticas e tenham foco no enriquecimento dos ambientes de aprendizagem.

Isso demanda, no médio e longo prazos, estratégias para a inovação de normas, orientações institucionais e métodos de trabalho que rompam o travamento dos atuais mecanismos com que se pretende conduzir o regime de colaboração entre os entes federados sonhado na legislação educacional.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 11.502, de 11 de julho de 2007. Modifica as competências e a estrutura organizacional da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes, de que trata a Lei nº 8.405, de 9 de janeiro de 1992; e altera as Leis nº 8.405, de 9 de janeiro de 1992, e 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, que autoriza a concessão de bolsas de estudo e de pesquisa a participantes de programas de formação inicial e continuada de professores para a educação básica. Brasília: MEC, jul. 2007.

_____. Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009. Institui a política nacional de formação de profissionais do magistério da educação básica, disciplina a atuação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes no fomento inicial e continuada, e dá outras providências. Brasília: MEC, jan. 2009.

_____. Lei nº 13.005, de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília: MEC, jun. 2014a.

_____. Ministério da Educação. **Relatório de gestão – exercício 2013**. Brasília: MEC, 2014b.

CAMPOS, M. M. Educação infantil: o debate e a pesquisa. **Cadernos de Pesquisa**, n. 101, p. 113-127, jul. 1997.

CGI – COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL. **TIC domicílios e empresas 2013**. São Paulo: CGI, 2014.

CORBUCCI, P. R. **As universidades federais**: gastos, desempenho, eficiência e produtividade. Brasília: Ipea, 2000. (Texto para Discussão, n. 752).

_____. **Evolução do acesso de jovens à educação superior no Brasil**. Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1950).

FNDE – FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Relatório de Gestão**. Brasília: FNDE, 2013.

_____. **Relatório de Gestão**. Brasília: FNDE, 2014.

GUIMARÃES, R. The effect of teacher qualifications on student achievement gains: evidence from the Fundescola schools in Brazil, 1999-2003. *In:* REUNIÃO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AVALIAÇÃO EDUCACIONAL, 7., 2013, Brasília. **Anais...** Brasília: Abave, 2013.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censos demográficos 1991, 2000, 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 1991; 2000; 2010.

_____. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios 2013**. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo escolar (vários anos)**. Brasília: INEP, [s.d.]a.

_____. **Indicadores financeiros educacionais**. Brasília: MEC/INEP, [s.d.]b. Disponível em: <http://goo.gl/laOFno>. Acesso em: 23 mar. 2015.

IPM – INSTITUTO PAULO MONTEIRO. **Indicador de analfabetismo funcional (INAF)**. São Paulo: IPM, 2015.

IRB – INSTITUTO RUI BARBOSA; TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Auditoria coordenada educação**: ensino médio. Brasília: TCU, 2014. 32 p.

KHAN, S. **Um mundo, uma escola**: a educação reinventada. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca, 2013.

PONTE, J. P. **Literácia matemática**. Portugal: Universidade Évora, 2002. Disponível em: <http://goo.gl/3dm3rk>. Acesso em: 9 fev. de 2015.

QUEIROZ, E. ***Royalties***: recursos para educação e outros fins. *In:* Diálogos Legislativos. Brasília: Senado Federal, 2013. Disponível em: <http://goo.gl/0K2N63>.

UNDP – UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Adult literacy rate, both sexes (% ages 15 and older)**. [S.l.], 2013. Disponível em: <http://goo.gl/CAMwMF>.

CAPÍTULO 5

CULTURA

1 APRESENTAÇÃO

Como todo conceito, o conceito de desenvolvimento é flutuante e indexado às configurações sociais e históricas. O conceito já se referiu a fenômenos culturais, quando apontava para o desenvolvimento da cultura humanista, depois para a ciência e, em seguida, para a tecnologia. Também sustentou a organização de projetos políticos, culturais e econômicos em países que recém se descolonizavam nos fins do século XIX e início do século XX. Os processos de independência no Brasil, por exemplo, representaram a consolidação de uma ampla política cultural com a criação de escolas, academias, museus, institutos históricos etc. Intensos movimentos artísticos se seguiram a partir dos anos 1910 e 1920, tendo como objetivos a pesquisa e o reconhecimento das tradições culturais brasileiras. Era imprescindível a atualização do conhecimento do Brasil, sua natureza, clima, culturas formadoras, seus modos de fazer, viver e produzir artisticamente. O modernismo foi um movimento central que deixou rica produção narrativa e estudos etnográficos, históricos, folclóricos, estéticos etc., além do fato de que os intelectuais e artistas protagonizaram a criação de inúmeras políticas culturais que se desdobraram na constituição de instituições públicas de cultura.

A modernização das instituições culturais, inclusive com a criação de departamentos e universidades, teve como efeito a complexificação da divisão do trabalho intelectual. A ideia de desenvolvimento teve seu campo semântico reduzido nos períodos posteriores à dimensão econômica, mas é reconhecível a preocupação inicial, tanto no que se refere ao seu caráter integral, quanto às relações analíticas internas entre desenvolvimento cultural e desenvolvimento.

Assim, pode-se definir o desenvolvimento como "o conjunto de transformações socioeconômicas, políticas e culturais que possibilitam o bem-estar social, a sua expressão em diferentes modos de vida e formas participativas de organização política" (Barbosa da Silva, 2010, p. 11). Refere-se, portanto, à ideia de desenvolvimento integral. A Constituição de 1988 indica a responsabilidade do poder público na garantia dos direitos culturais. Seu conceito de cultura é amplo: reconhece a existência de uma cultura nacional e, simultaneamente, da diversidade de grupos formadores da sociedade brasileira, para os quais se dirigem ações do Estado para garantir o direito à criação, à fruição, à difusão de bens culturais, à memória e à participação nas decisões das políticas culturais.

Para o caso brasileiro, redesenhar a ideia do desenvolvimento cultural exige, por um lado, a reinterpretação conceitual das relações entre os processos de produção simbólica e material e, por outro, a reflexão a respeito dos princípios, dos objetivos, das metas e dos instrumentos a serem utilizados pelas políticas públicas. Também é fundamental reintroduzir o tema do desenvolvimento cultural na agenda pública, dando-lhe tratamento institucional mais preciso.

Para tratar dos limites e das contradições nas formas de institucionalização das políticas culturais, se traz os conceitos de multiculturalismo e da interculturalidade. O primeiro é uma doutrina heterogênea, uma metanarrativa ou, ainda, uma série de estratégias e políticas inacabadas, adotadas para administrar problemas das sociedades pluri/multiculturais que surgem das lutas das minorias étnicas, de gênero ou raciais pelo reconhecimento de direitos e identidades a partir dos anos 1990. Enquanto no multiculturalismo, construído em torno da diversidade, ou seja, no reconhecimento empírico das múltiplas culturas, a palavra-chave é tolerância, na proposta intercultural, cujo componente diacrítico é a diferença, a palavra-chave é o diálogo, pelo seu papel de conhecimento e reconhecimento. Contudo, o diálogo dialético não é um método suficiente, uma vez que pressupõe a existência de uma racionalidade, uma lógica compartilhada e aceita mutuamente como um juízo que está por cima das partes envolvidas. Esta é uma perspectiva multicultural que, apesar de todos os avanços, continua marcada pela síndrome cientificista ou intelectualista ou, ainda de forma mais ampla, colonialista. O dialógico, por sua vez, pressupõe o relacional, estabelecendo regras de um diálogo válido nele mesmo, sem suposições *a priori*, sem a postura distanciada e objetivante do discurso analítico, por um lado, mas também sem a recusa das regras da dialogia. Nesta última abordagem, o diálogo exige a presença e a participação do outro para a sua sustentação. Além disso, a necessidade de abertura ao outro exige a construção ou a internalização da ideia de que não há critérios absolutos e que o diálogo mobiliza conceitos, mas também o pensamento simbólico. Este reconhecimento permite a abertura para a construção de referenciais, de projetos e de políticas de forma a reconhecer a presença de diferentes atores em diferentes registros culturais, interesses e ideologias.

A discussão a respeito de uso dos dois conceitos, dos limites da institucionalização da diferença e da distribuição dos recursos no campo das políticas culturais é desenvolvida na primeira parte deste texto e retomada nas considerações finais estabelecendo, assim, uma espinha dorsal para todas as questões levantadas e análises tecidas.

Na seção 2, o destaque recai sobre o primeiro Congresso Intercultural da Resistência dos Povos Indígenas e Tradicionais do Maraká'nà (Coirem), realizado em junho de 2014, como o evento representativo das novas formas de mobilização contra os ataques sofridos pelos indígenas, pelos quilombolas e por outros povos

tradicionais aos seus direitos. Além disso, a seção traz fatos a respeito da saúde indígena, dos conflitos ambientais e por terra, que servem de exemplos empíricos para uma crítica sobre o descompasso entre as políticas de reconhecimento e as de redistribuição.

A seção 3 é dividida em duas partes: *i)* o acompanhamento do Conselho Nacional das Políticas Culturais, realizado com o método antropológico da etnografia institucional, que aborda as problemáticas originadas nas reuniões do Plenário ao longo de 2014, dando uma atenção especial à capacidade representativa, à forma e à qualidade da participação; e *ii)* a discussão sobre as políticas de financiamento cultural no Brasil de 1995 a 2013, que foca em dois modelos existentes e suas interdependências: a) financiamento público direto – Fundo Nacional de Cultura (FNC); e b) financiamento público indireto ou via mercado – Lei Rouanet.

A última seção deste capítulo dedica-se a demarcar o conceito de interculturalidade como parte de um novo léxico político. Essa discussão, no entanto, é precedida de um conjunto de considerações analíticas sobre o significado das políticas públicas culturais à luz do conceito de desenvolvimento cultural.

1.1 Na direção da diferença – a interculturalidade como parte de um novo léxico político

As políticas públicas são definidas pela coexistência de um nível discursivo e de elementos operacionais interdependentes. Os componentes instrumentais constituem-se em limites para as políticas públicas; recursos institucionais, entre eles os cognitivos, ideológicos, financeiros, humanos, tecnológicos, de gestão e a forma dos instrumentos jurídicos condicionam o fazer político e os seus alcances. Os constituintes simbólicos configuram os horizontes por onde se movimentam os consensos e os conflitos próprios de cada política. A sincronicidade contraditória entre os significados e os instrumentos concretos para o "fazer" próprio da política pública oferece um espaço de opacidade para a delimitação das orientações normativas, tais quais diretrizes, objetivos, metas, ritmos, alianças e cálculos de conveniência. Nesta situação não é incomum que o jogo posicional, ou a guerra de posições como valor em si mesmo, próprio de determinadas formas operativas da ação política, tome, muitas vezes, o campo de ação por inteiro. Neste sentido, a política pública ganha a forma da disputa entre ideias gerais em uma fantasmática e abstrata guerra de posições, em detrimento de sua institucionalização, da realização de objetivos e da dialogia entre posições ideológicas e visões de mundo diferentes. Estado contra a sociedade, mercado contra a República, desenvolvimento contra a diversidade, por exemplo, são disjuntivas conceituais importantes que nem sempre se traduzem em um conjunto de assertivas passíveis de discussão racional e transformação em normas de ação compartilhada.

As políticas culturais se constituem em sistemas de ação que mobilizam inúmeros atores e recursos que, em geral, não correspondem exatamente ao que é realizado nas formas do financiamento público (a mobilização de recursos é muito mais ampla, abrangendo bens e meios muito variados dos atores envolvidos) e nem se limita ao campo das artes humanistas (artes e letras). Configuram-se como parte da agenda pública, portanto, organizada como problema político e como objeto de discussão e debate. Estas políticas ultrapassam os limites dos domínios tradicionais (patrimônio, museus, artes plásticas, música, dança e balé, teatro, cinema etc.), atravessando as culturas populares (com suas demandas de identidade e reconhecimento) e atingem as inúmeras políticas setoriais do domínio social, como educação, assistência, criança e adolescente, juventude, pesquisa, economia, relações exteriores. Tais políticas não apenas contêm uma dimensão cultural, mas são elas mesmas políticas culturais ao produzirem significações, ao criarem valores e também ao se referirem a tratar com igual respeito grupos étnicos que demandam reconhecimento e participação social e política. Entre estes estão os indígenas, os quilombolas, as matrizes culturais africanas, as comunidades tradicionais e, em um registro diferente, os afro-brasileiros, as mulheres, os grupos de lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transexuais e transgêneros (LGBTT), os loucos, os prisioneiros etc.

Portanto, de uma categoria de ação ligada à administração do Estado desloca-se progressivamente para fenômenos identitários e societários mais generalizados, exigindo linguagem, vocabulário e tratamento político diferenciado. Até o momento, as demandas nascentes conseguiram ser contidas no quadro das ideias gerais dos direitos culturais, com a releitura de traços semânticos do pluralismo cultural, do multiculturalismo, da diversidade, da interculturalidade, da participação, enfim, da democratização e da democracia cultural. Mesmo com estes processos, a estrutura institucional que, inclusive, comporta um complexo sistema participativo, também criou uma série de contrapesos e contenções para a gestão participativa e compartilhada.

Há outras questões que envolvem não apenas as relações entre o poder público e a sociedade, mas a institucionalização das políticas públicas do ponto de vista local e territorial. Os processos de descentralização e do federalismo cultural ainda são incipientes, mas correspondem a um forte desafio ao processo de institucionalização das políticas culturais. A descentralização e o federalismo são parte do inconsciente político e conduzem à ampliação do número de atores públicos e sociais que se inscrevem no registro dos sistemas de ação cultural. Entretanto, estes processos vêm acompanhados da consciência a respeito da limitação dos recursos institucionais e da necessidade de melhor e mais fina articulação institucional das complexas relações interestatais, tanto em relação às conexões necessárias entre os níveis federativos, em um contexto no qual os papéis dos entes federados ainda se estabilizam, quanto nas relações entre Estado e sociedade na realização dos direitos

culturais, especialmente quando a realização destes envolve recursos financeiros locais, mas também conflitos territoriais e debate político em espaços públicos.

Assim, a política cultural é um espaço público em que se movimentam ideias gerais, mas também recursos e instrumentos objetivos. Seus significados gravitam ao redor de vetores políticos do presente, mas também implicam uma reinterpretação do passado e a produção de valores para o futuro. As representações surgidas dessa negociação das memórias e de projetos coletivos implicam a visibilização de múltiplos fatores de tensão e conflito e o reconhecimento dos atores que são interpelados no quadro de negociação de sentidos. Se a política pública tem uma tensão constitutiva com a política, também pode ser caracterizada pelas dissonâncias internas.

A política cultural é constituída por uma pluralidade de políticas públicas. Bons argumentos poderiam ser desenvolvidos para apresentá-la em relação a um conjunto hegemônico de valores e diretrizes: o sentido antropológico de cultura, a dimensão cidadã e a econômica, associadas a certa noção de equidade, de respeito à diversidade, uma orientação republicana e participativa na ação pública. Estes conteúdos facilitam o debate, conferindo um sentido coerente ao conjunto das políticas culturais. Assim, política cultural seria o gênero com muitas espécies de políticas culturais.

Da mesma forma, poder-se-ia descrever a multiplicidade de agentes, as orientações ideológicas e estratégicas, os interesses plurais e a tradução diferencial das ideias ou dos princípios gerais em cada segmento das políticas para apontar a existência de múltiplas políticas na política setorial de cultura e em outras políticas setoriais (educação, indígena, igualdade racial e de gênero, para citar alguns exemplos) que constroem representações especiais em torno de referências globais de política.

Assim como esses conceitos, a política cultural e as políticas setoriais (políticas públicas) de cultura estão enredadas nos discursos; não resta muito mais a se fazer, além de continuar utilizando-as e interrogando-as analítica e empiricamente. A realidade institucional não é apenas discursiva ou narrativa. Os dispositivos institucionais e tecnológicos têm densidades específicas e acionam jogos de linguagem bem diversos das formas e dos gêneros narrativos. Se a função semântica da linguagem já foi questionada, o mesmo pode ser feito em relação às suas funções pragmáticas. O momento formal, tempo da distinção analítica e conceitual, constitui-se em momento importante no diálogo intra e interinstitucional, embora se deva descrevê-lo em suas relações dialéticas, no vai e vem com os campos lexicais e semânticos indexados histórica e socialmente. Ou seja, o raciocínio formal deve ser indexado nos quadros do raciocínio natural, isto é, do raciocínio prático, indexado social e historicamente.

Dessa forma, pode-se dizer que as políticas culturais mobilizam sistemas de ação diversos em cada área temática, elaborando redes semânticas, vocabulários,

dispositivos técnicos, estratégias e instituições sociais muito diferenciadas. Há áreas das políticas culturais nas quais encontram-se comunidades e povos; há ainda os indivíduos que, reconhecidos pela trajetória artística, tornam-se demandantes de recursos; algumas áreas têm campos estruturados de luta simbólica, enquanto outras têm grupos ou redes mobilizados em torno de projetos.

Por outro lado, têm-se as instituições públicas que atuam em torno do patrimônio material e imaterial das artes e das culturas populares, dos objetos e das narrativas, da tradição e dos movimentos sociais portadores de futuros, da ação cultural e da estrutura institucional. Neste contexto de forte heterogeneidade social, o problema mais agudo é de serem, os vários tipos de recursos, escassos. Portanto, resolver o problema do uso do plural para reconhecer múltiplas políticas culturais, ou do singular para indexar a realidade da presença de uma arquitetura de princípios e ideias gerais que dá unidade às políticas, não é tarefa que possa prescindir da descrição empírica e do estabelecimento de relações de sentido entre as experiências concretas e o conjunto de ideias gerais, por meio do qual as instituições pensam.

As narrativas a respeito dos benefícios ou dos malefícios do mercado, bem como a adjetivação da política como republicanas ou democráticas, protetivas dos direitos e universalistas, ocupam um lugar destacado, evidentemente se não forem confundidas com as relações objetivas das políticas setoriais, dos campos, das redes, dos grupos e dos indivíduos que se relacionam com o Estado ou, mais precisamente, com o fundo público, disputando atenção e recursos concretos.

Como categoria de intervenção, as políticas públicas culturais engajam a administração pública e devem responder aos seus critérios e ótica própria. Envolvem a institucionalização da ação e relações com a realização de objetivos. Para tal devem pôr em ordem, classificar, decidir, enfim, estabelecer hierarquias de prioridades e sequência de ações. Em muitas situações é possível encontrar um órgão setorial se movimentando para afirmar o monopólio sobre as políticas culturais. No caso do Ministério da Cultura (MinC) brasileiro, constituído pela separação do Ministério da Educação (MEC), que manteve a formação artística e a educação para a diversidade (educação indígena e educação com conteúdos relacionados a outras culturas e grupos formadores), pelo rearranjo, junção e reformulação de órgãos mais tradicionais[1] do que o próprio ministério, a luta concorrencial é mais do que uma metáfora; trata-se de uma política de reorganização, proteção e ampliação de recursos financeiros, humanos e organizacionais. Os cismas ordenados também não são incomuns, a exemplo da criação da Agência Nacional do Cinema (Ancine) e do Instituto Brasileiro de Museus (Ibram) e de inúmeras secretarias que conduziram programas e um conjunto de ações com recursos diminutos,

1. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), Fundação Nacional de Arte (Funarte), Fundação Casa de Rui Barbosa (FCRB), Fundação Cultural Palmares (FCP), Fundação Biblioteca Nacional (BN), Empresa Brasileira de Filmes (Embrafilme).

mas com alcances nacionais, a exemplo do Programa Arte Cultura e Cidadania – Cultura Viva, Brasil Plural, Economia Criativa, Monumenta, Mais Cultura, Vale Cultura, Sistema Nacional de Cultura (SNC), entre outros.

No primeiro momento, o MinC, sem recursos ou estruturação administrativa adequada, sofreu com as descontinuidades políticas; no segundo momento, caracterizou-se pelo insulamento burocrático e pela pluralização das fontes de recursos. Foi quando, mesmo tendo ampliado seus recursos financeiros orçamentários, atuou a partir da aprovação de projetos que seriam depois beneficiados pelos recursos próprios das empresas ou de gasto tributário indireto, ou seja, recursos de impostos que o Estado brasileiro deixava de arrecadar em prol de projetos culturais. No terceiro momento, o Estado passou a construir uma rede de mobilização de atores em função da consolidação de políticas culturais mais amplas e nacionalmente estruturadas.

Esse último momento corresponde à constituição do Sistema Nacional de Cultura (SNC), do Plano Nacional de Cultura (PNC) e das propostas de vinculação de recursos para a cultura, que se alonga de 2004 em diante com as descontinuidades e os ritmos próprios dos processos institucionais de grandes complexidades. Simultaneamente, como características deste período, também surgem programas de reconhecimento, valorização e estímulo às ações culturais (Cultura Viva), de reconhecimento e respeito à diversidade (Brasil Plural), de economia da cultura e depois da Economia Criativa, para citar alguns exemplos. Um último exemplo convém para lembrar e iluminar as orientações do MinC na direção de ações nacionais e articuladas com o espaço político do federalismo, o Programa Mais Cultura. A hipótese prática do programa era a de se constituir em agenciador de ações de programas que compunham as demais instituições do MinC. Ou, dito de outra forma, o objetivo era dar uma ordem e uma orientação a um conjunto de ações aparentemente dispersas, garantindo-lhes e até aumentando recursos orçamentários e financeiros. O mesmo objetivo articulava o Mais Cultura ao SNC. Mesmo que partes das estratégias sejam concorrentes, é qualidade dos mediadores exercerem o papel de agência, ou seja, articular a heterogeneidade das ações, dos atores e dos objetivos em uma lógica coerente de conjunto. Certamente, mesmo que o papel de agência possa ser atribuído ao agente público, este raramente é o responsável solitário pelas ações. As práticas políticas envolvem uma composição de agentes, de financiamento, de implementação e de base territorial estratificada (federal, estadual e municipal, ou ainda em temos administrativos: regional, mesorregional, microrregional ou metropolitano, mas também na forma de territórios em escala nacional, internacional e local). É indispensável lembrar que a produção de documentos e protocolos formais não elimina o caráter compósito e fracamente integrado das políticas culturais. A descrição empírica não deve ser confundida com os discursos oficiais, embora com ele guardem relações, e mesmo

que os próprios documentos sirvam para fazer política. Com isso, chegamos a um ponto crucial: quais são os objetivos das políticas culturais?

As políticas públicas criam significações que são agenciadas para produzir a coesão e a integração social em torno de valores comuns. No caso das políticas culturais, na nossa interpretação – não pretendemos a neutralidade nesta questão –, os eixos são dados pela ideia de desenvolvimento cultural, ideia esta que se ancora na estruturação de uma visão de mundo que implica o respeito pelas liberdades políticas, o respeito por modos de vida escolhidos (diversidade) e da oportunidade institucionalmente estruturada de diálogo e enriquecimento mútuo (interculturalidade). O desenvolvimento cultural associa tudo isto à gestão política do patrimônio coletivo, dos recursos simbólicos e materiais (incluindo o meio ambiente), de forma a deixá-los como herança enriquecida para as futuras gerações. Evidentemente, este conceito lida com problemas da ação pública, com capacidade organizada de transformação das realidades, mas também com o reconhecimento das "diferenças" como posições políticas, da diferença posicional culturalmente substantiva e coletiva dos atores uns em relação aos outros e de suas adesões existenciais; este reconhecimento é próprio do exercício democrático e da construção de espaços públicos dialógicos. A questão da governabilidade e da distribuição de recursos sociais toma toda sua força e, idealmente, a ética do discurso pressupõe o reconhecimento franco e aberto daquele que diverge.

Antes de seguir, propomo-nos a uma rápida síntese que não abarca de forma sistemática a questão, mas nos posicionará em relação à necessidade de ampliação do conceito de política cultural para abranger, de forma mais firme, a questão multicultural no Brasil. O multiculturalismo possui diferentes correntes internas. É possível considerá-lo como um ponto de vista político amplo, quando se define o desenvolvimento na forma anterior. Entretanto, o conceito se refere a problemas históricos muito variados e com múltiplos usos. Em primeiro lugar, é necessário dizer que a cultura política ocidental também é muito variada. Entretanto, em geral, se demarca algumas das suas características recorrentes relacionando-as aos processos de representação do indivíduo como indivíduo autônomo, da contínua e lenta centralização do Estado, da invenção da ciência, do desenvolvimento tecnológico e econômico. Como resultados apontam-se a racionalização, a secularização e a gradual especialização das esferas de atividade humana. A cultura seria configurada de forma densa por estes processos múltiplos e interdependentes. A história cultural seria então marcada pela tensão permanente entre a cultura europeia dominante e a colonização permanente de outros modos de vida. Assim, o etnocentrismo marca a relação entre as culturas do centro e as periféricas. O próprio reconhecimento da diversidade pode significar a ordenação das culturas periféricas em um eixo de aproximação e distância do centro, o que caracteriza o evolucionismo em várias formas, inclusive cientificistas. Neste capítulo se descreverá o multiculturalismo como

parte da reflexão a respeito da governabilidade da diversidade cultural e como parte dos movimentos de descolonização da cultura.

As políticas públicas ocupam um lugar desconfortável no quadro do multiculturalismo por uma razão simples. Elas descentram o foco da administração Estatal para as relações Estado-sociedade, mas mantêm o Estado e seus instrumentos, inclusive o jurídico, no centro da referência política. Muitas formas de multiculturalismo têm como objetivo descentralizar radicalmente a política em relação ao Estado e os conhecimentos em relação à ciência. Ou seja, este descentramento remete à descolonização do imaginário cultural e a uma abertura do inconsciente político a novas formulações e práticas. Em trabalho simultâneo de mediação entre administração pública e sociedade, planejamento e avaliação de um programa na área cultural, a tensão entre multiculturalismo crítico e multiculturalismo ficou bastante evidente. A ambiguidade do conceito se traduz inteiramente na ausência de distinção entre uma visão política, um projeto global de sociedade e de Estado, e de uma concepção da ação como política pública, falta de percepção de limites não apenas conceituais, mas também institucionais e sociológicos. No momento se faz uma caracterização dos multiculturalismos para assinalar, de forma concreta, as tensões político-ideológicas que envolvem as formas de multiculturalismo como desafio das políticas culturais.

2 FATOS RELEVANTES

Em junho de 2014 aconteceu o primeiro Congresso Intercultural da Resistência dos Povos Indígenas e Tradicionais do Maraká'nà (Coirem).[2] Realizado na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), o evento teve participação de diversas etnias e movimentos sociais, contando com a presença de representantes de índios Terena, Guarani-Nhadeva, Guarani-Kaiowá, Guarani-Mbyá, Nhandeva, Guajajara, Krikati, Kaiapó, Potiguara, Puri, Ashaninka, Manauara, Maxakali, Xukuru Kariri, Fulni'ô, Xakriaba, professores, estudantes e representantes do movimento Liga dos Camponeses Pobres (LPC), Movimento Sindical Docente (MSD), e Movimento Estudantil (ME). Propôs-se, então, a criação da Universidade Indígena, pautada na ideia da descolonização de saberes e no reconhecimento dos saberes e ciência das populações nativas. Foi reafirmada a necessidade de garantir direitos aos indígenas em contexto urbano e o reconhecimento da sua identidade indígena. Uma questão das mais importantes foi objeto de denúncia: a criminalização de lideranças da luta pela terra, que têm se tornado vítimas de assassinatos cada vez mais frequentes. A Carta do I Coirem (Seropédica, Rio de Janeiro, 8 jun. 2014) também se posiciona em relação a algumas das mais controvertidas propostas de instrumentos legais:

2. Carta... (2014b).

> Exigimos, mais uma vez, o arquivamento imediato da PEC 215, e revogação imediata da Portaria 303 da AGU, projetos de lei e outras alternativas "legais" que atentam contra as populações indígenas e populações pobres do meio rural, e a manutenção na integra dos Artigos 231 e 232 da Constituição Federal de 1988. Reivindicamos, também, a imediata aplicação da Convenção 169 da OIT e a Declaração Universal dos Direitos dos Povos Indígenas, da qual o Brasil é signatário (Carta..., 2014b).

Como se vê, no que se refere aos direitos dos povos indígenas, os riscos são percebidos como significativos especialmente em torno da Portaria nº 303/2012, da Advocacia-Geral da União (AGU), da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 215 e do Projeto de Lei (PLP) nº 227, ambos tramitando na Câmara dos Deputados.[3] A PEC nº 215 tem como conteúdo principal a transferência da atribuição da demarcação de terras indígenas (TIs), que é atualmente do governo federal, ao Congresso Nacional. O PLP nº 227, por sua vez, abre a possibilidade de exploração de recursos naturais em TIs a terceiros. A Portaria nº 303 se desdobra das condicionantes estabelecidas pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no caso da TI Raposa-Serra do Sol (Roraima), de 2009. Esse precedente judicial abriria possibilidade de interpretação no sentido de permitir o desenvolvimento de projetos de infraestrutura na TI sem autorização das comunidades indígenas. Várias são as formas de pressão, mas as reuniões com representantes de órgãos públicos mostram a disposição e, mais do que isso, a confiança no estabelecimento de alianças institucionais no campo democrático e no arco de defensores dos direitos humanos. Alguns dos atores centrais são a Procuradoria-Geral da República (PGR), o Ministério Público (MPF) e o Congresso Nacional, mas o equilíbrio dos antagonismos é sempre precário e aparentemente desfavorável aos grupos mais vulneráveis. Em março de 2014, lideranças indígenas e indigenistas se reuniram com o procurador-geral da República, Rodrigo Janot, e este afirmou que o MPF havia encaminhado aos parlamentares notas técnicas apontando inconstitucionalidades da PEC nº 215 e do PLP nº 227, a primeira, inclusive, anexada ao mandado de segurança apresentado pela Frente Parlamentar de Defesa dos Direitos Indígenas contra a tramitação da PEC em 2013.[4]

Esse fato em destaque, bem como outros exemplos apresentados em seguida, pinta em tons fortes o quadro global de riscos e fragilização enfrentados pelos direitos dos povos indígenas, comunidades quilombolas e outras comunidades tradicionais, que evocam situações bastante conhecidas em sua recorrência histórica. Os ataques a estes direitos não são novos, nem inusitados. Estes vão ganhando novas formas na medida em que os atores das comunidades tradicionais tornam-se capazes de mobilizar capacidades ou vão dando novos sentidos

3. Indígenas... (2014).
4. Ver o capítulo *Desenvolvimento rural*, na edição número 22 deste periódico.

à mobilização social e aos recursos institucionais disponíveis para a resistência relativamente ao ataque a seus direitos.

Nesse sentido, representantes das organizações indígenas e indigenistas, das organizações de quilombos e de comunidades tradicionais têm procurado sensibilizar representantes dos órgãos públicos para a questão da defesa dos direitos. No entanto, é necessário assinalar que o quadro político global traz muitos elementos desfavoráveis à consolidação e à garantia desses direitos. Entre os fatores desfavoráveis estão as concepções desenvolvimentistas, as frentes de expansão organizadas em torno do agronegócio, as novas necessidades energéticas, a exploração madeireira e de minérios e, especialmente, o imaginário social, em que as representações discriminatórias e preconceituosas ainda dão a tônica quando se trata daquelas comunidades.

Muitas das construções ideológicas, políticas e econômicas associadas aos recentes surtos de desenvolvimento e expansão econômica são contraditórias com os direitos dos povos indígenas e de outras comunidades tradicionais. Mesmo nas políticas públicas, as generalizações, as simplificações da complexidade das realidades socioculturais e do encontro de formas de vida relativamente incomensuráveis entre si produzem hierarquias entre culturas. Por exemplo, na organização dos serviços de saúde, o conhecimento baseado na biomedicina e em modelos específicos de organização administrativa impossibilitam o diálogo intercultural e o reconhecimento de que as necessidades culturais são diferenciadas.

Muitas ações de mobilização e resistência salpicaram o cenário nos últimos anos, enfrentando forças sociais adversas. Chamaremos a atenção para algumas destas iniciativas, associadas à defesa de direitos, presentes nos últimos anos. O objetivo é visibilizar os atores envolvidos conjunturalmente nos processos de defesa de direitos e, ao mesmo tempo, pensar nas ambiguidades, nos conflitos e nas contradições presentes nas relações entre Estado nacional e contextos multiculturais e interculturais. O ponto central é organizar uma narrativa em que, por um lado, se têm discursos generalizantes e, por outro, se constroem representações a respeito de relações singulares do cotidiano. Também apresentaremos dados quantitativos do período a respeito das terras, de mineração em terras indígenas e da situação da saúde indígena. As ambiguidades básicas referem-se aos discursos abstratos e generalizantes das políticas públicas e às realidades complexas ordenadas em torno das diferenças.[5] O conflito é o elemento estruturante das narrativas e ocorre pelo desacordo a respeito da distribuição de recursos materiais e simbólicos, ou seja, ocorre em torno de elementos ideológicos, econômicos e políticos.

5. Segundo Motta (2005, p. 18), "as narrativas são construções discursivas sobre a realidade humana. São representações mentais linguisticamente organizadas a partir de nossas experiências de vida. Sejam elas fictícias ou fáticas, são sempre construções de sentido sobre o mundo real ou imaginado".

2.1 A interculturalidade e o multiculturalismo nas políticas públicas territoriais

O objetivo desta subseção é tecer uma narrativa a respeito dos problemas enfrentados por povos e comunidades tradicionais nos últimos dois anos, com ênfase nos povos indígenas[6]. A questão que conduz a narrativa é a da administração da diferença constituída a partir da legislação e de instrumentos técnico-burocráticos da administração (relatórios, tabelas estatísticas, dados demográficos, consolidados de produção, distribuição de medicamentos, estatísticas de procedimentos, coleta de materiais biológicos, atividades de visitas, mapas etc).[7] A produção de dados quantitativos e documentos de política tem como característica os efeitos de padronização e generalização, e apagam as profundas diferenças étnicas e sociológicas de comunidade a comunidade, de povo a povo. Procurar-se-á argumentar de que modo práticas narrativas que fazem uso de categorias naturalizantes de povos e comunidades tradicionais procuram legitimar ações estatais, transformando identidades em prol de macronarrativas estatais.[8] Limitamo-nos ao encontro de dois eixos narrativos, quais sejam, o uso de dados quantitativos como procedimentos específicos não apenas de implementação, mas também de gestão da diferença, por um lado e, por outro, a denúncia dos ataques aos direitos dos povos e comunidades tradicionais.

Nesses termos, uma análise mais substantiva de ações que se propõem intervir nas dinâmicas identitárias só se completa se for realizada mediante descrições transversais que combinem aspectos de enunciados específicos elaborados por instituições estatais e não estatais. *Grosso modo*, as narrativas administrativas contextualizam as culturas e as etnias em diferentes esquemas e a partir de diferentes estratégias, dentro de disputas de poder para determinar acesso à terra, acesso aos recursos estatais, assento em conselhos setoriais, entre outros. Portanto, práticas e narrativas procuram *governar* a multiplicidade socioantropológica. É a proficuidade do poder que funda nas narrativas sobre o multiculturalismo um modo de governar o território.

---

6. A mídia impressa e digital cobriu eventos do tipo que nos interessa extensamente. Fazemos uso das narrativas jornalísticas, mas também das notas e cartas elaboradas pelos movimentos sociais no período a respeito de temas, propostas de políticas, políticas, seus resultados e problemas específicos. As narrativas foram, na medida do possível, trianguladas e cotejadas com atas e documentos oficiais governamentais e dos movimentos indígenas.

7. Não são apenas a padronização e o inquérito como formas de conhecimento objetivado que levantam obstáculos ao diálogo intercultural, mas também o "estilo" de raciocínio e investigação. Ramos (2013) chama a atenção para as epistemologias transculturais e para o estilo de comunicação indígena, entre elas "o uso da repetição e extrema paciência para ouvir".

8. Inspirado na concepção de *inquéritos* de Michel Foucault (2000; 2003), a opção é analisar práticas argumentativas em torno de políticas públicas ligadas a diferentes grupos étnicos no processo de administrar as diferenças de identidade. Mas não só. É importante lembrar que a produção de informações epidemiológicas, por exemplo, gera "consolidados" e informações que, em geral, não são discutidas e nem são apropriadas pelas comunidades indígenas. É evidente também que conhecimentos biomédicos e conhecimentos tradicionais entram em choque e conflito nas relações cotidianas da produção de saúde indígena. Ver Dias da Silva (2010). O mesmo vale para o âmbito da educação escolar indígena, quando o conceito de interculturalidade é usado, mas também é considerado problemático. Santos (2011, p. 259) afirma que "a ideia de interculturalidade é bastante confusa, pouco clara e de difícil aplicação na prática pedagógica e consequentemente na vida das pessoas".

Todo governo é necessariamente estratégico e programático, sendo um domínio específico de relações de poder.[9] As padronizações de vocábulos e as operacionalizações de normas se fazem em burocracias (instituições) especializadas estatais e não estatais. Elas nomeiam e estabelecem práticas para o território, inventando narrativas homogeneizantes de multiplicidades sociais. Podemos encontrar elaborações político-institucionais envolvidas no espectro da gestão ambiental em terra indígena que constituem narrativas de um *governo da natureza*, dando base institucional para as percepções de um *governo de populações* a partir de sua caracterização étnica. A rede discursiva desdobra-se de princípios, passando por regras e programas de ação pública. Estas acabam por se constituírem em referenciais de políticas públicas, em torno dos quais os atores organizam suas ações.

Dentro do contexto do pluralismo cultural e das políticas multiculturalistas no Brasil, a Constituição Federal de 1988 é o marco programático (e regulatório) fundamental na definição de parâmetros para ações com povos e comunidades tradicionais (PCTs). Mesmo que não tenha se declarado um Estado plurinacional, como fizeram as novas constituições da Bolívia e do Equador, no Brasil a Constituição de 1988 (Brasil, 1988), em seu Capítulo VIII (Dos Índios), em seus Artigos 231 e 232, promoveu os direitos indígenas. Contudo, as garantias programáticas da Constituição não foram suficientes para efetivar os direitos de povos indígenas e povos e comunidades tradicionais.

A questão da demarcação de terras indígenas se transformou no ponto central dos direitos constitucionais dos índios, pois, para eles, a terra tem valor de sobrevivência física e cultural. Dificilmente seus direitos serão amparados se não se lhes assegurar a posse permanente e a riqueza das terras por eles tradicionalmente ocupadas. Por isso, a aprovação da PEC nº 416/2014[10] traria prejuízo ao direito que o constituinte de 1988 procurou garantir aos povos indígenas. A Constituição de 1988 dá atenção especial à diversidade e ao meio ambiente, estabelecendo parâmetros para a promoção de bens culturais e para a preservação/conservação dos biomas brasileiros. É nesse contexto que se articulam o pluralismo cultural, a diversidade de valores de grupos étnicos e o meio ambiente. Esses dispositivos constitucionais de eficácia limitada foram regulamentados por decretos e projetos de leis. Alguns são destacados no quadro 1.

9. Medeiros (2012).

10. Proposta de emenda à Constituição, apresentada pelo deputado Vilson Covatti – Partido Progressista (PP)-Rio Grande do Sul –, proíbe a desapropriação de pequenas e médias propriedades rurais e das que sejam produtivas para a demarcação de terras indígenas e quilombolas.

QUADRO 1
Marcos legais da gestão ambiental de territórios de povos e comunidades tradicionais

Legislação	Definições
Decreto nº 1.141, de 19 de maio de 1994.	Dispõe sobre as ações de proteção ambiental, saúde e apoio às atividades produtivas para as comunidades indígenas.
Decreto nº 3.156, de 27 de agosto de 1999.	Dispõe sobre as condições para a prestação de assistência à saúde dos povos indígenas, no âmbito do Sistema Único de Saúde, pelo Ministério da Saúde, altera dispositivos do Decreto nº 564, de 8 de junho de 1992, e do Decreto nº 1.141, de 19 de maio de 1994, e dá outras providências.
Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o Artigo 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências.	Artigo 2º, inciso XII: extrativismo: sistema de exploração baseado na coleta e extração, de modo sustentável, de recursos naturais renováveis;
Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.	Artigo 3º: I – Povos e Comunidades Tradicionais: grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição; II – Territórios Tradicionais: os espaços necessários a reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária, observado, no que diz respeito aos povos indígenas e quilombolas, respectivamente, o que dispõem o Artigo 231 da Constituição e o Artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e demais regulamentações; e III – Desenvolvimento Sustentável: o uso equilibrado dos recursos naturais, voltado para a melhoria da qualidade de vida da presente geração, garantindo as mesmas possibilidades para as gerações futuras.
Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI)	Gestão ambiental em terras indígenas na Amazônia que deu origem ao Decreto nº 7.747, de 5 de junho de 2012.

Fonte: Brasil (1994; 1999; 2000; 2007; 2012).
Elaboração dos autores.

A máquina estatal mobiliza ampla estrutura funcional para lidar com a complexidade socioambiental de territórios indígenas; assim, realizar uma etnografia do aparato estatal é inapropriado neste capítulo e, por esta razão, se opta circunstancialmente por fazer uma análise de dados mais restritos das estatísticas oficiais, dos documentos e dos textos legais. A intenção é analisar as narrativas a respeito das garantias de direitos territoriais e, depois, contrastá-las com processos de homogeneização dos povos indígenas dentro de uma política única. O contraste entre a heterogeneidade dos povos indígenas e a homogeneidade das políticas públicas é evidente. Damos um rápido exemplo com políticas de gestão ambiental, mas ambiguidades e contradições homólogas podem ser encontradas em outras políticas setoriais, a exemplo da saúde e da educação, que têm fortes dificuldades para o diálogo intercultural. A ideia é contextualizar a questão nos quadros das políticas indígenas, apontando para o fato de que as direções são semelhantes para

outros grupos étnicos e sociais e para a descrição da rede de atores envolvida em cada política, que é vasta e diferenciada.[11]

Apesar de algumas controvérsias numéricas, há no território nacional mais de 230 povos indígenas com 180 línguas diferentes. De acordo com os dados do último censo do IBGE (2010), existem aproximadamente 818 mil brasileiros que se autoidentificam como indígenas: 315 mil vivem em cidades e 503 mil vivem em terras indígenas. O total de índios corresponde a 0,42% da população total do país. Há aproximadamente 687 terras indígenas, sob diferentes situações jurídicas no país (em identificação, identificadas, declaradas e homologadas), e a Amazônia brasileira registra 77 referências a grupos indígenas isolados (sem contato permanente com a sociedade nacional). De acordo com os manuais do projeto Gestão Ambiental e Territorial Indígena (Gati), o objetivo da cooperação é:

> fortalecer as práticas indígenas de manejo, uso sustentável e conservação dos recursos naturais nas suas terras e a inclusão social dos povos indígenas, consolidando a contribuição das terras indígenas como áreas essenciais para conservação da diversidade biológica e cultural nos biomas florestais brasileiros (Funai, [s.d.].

Disputas e lutas políticas que edificaram as garantias constitucionais dos povos indígenas na Constituição Federal de 1988 tiveram que se realinhar para criar a regulamentação das normas de eficácia contidas da Constituição. Em 1992, quatro anos depois da promulgação da Constituição, a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), a Eco-92, trouxe à baila a discussão sobre meios de conciliar o desenvolvimento socioeconômico com a conservação e a proteção dos ecossistemas da Terra. No que tange à gestão ambiental de terras indígenas, foram propostos o Projeto Integrado de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal (PPTAL) e os Projetos Demonstrativos de Povos Indígenas (PDPI), financiados por doações da República Federativa da Alemanha. A ideia do desenvolvimento sustentável colonizou o debate e as práticas estatais e não estatais. Outro momento importante na regulamentação da gestão ambiental em terras indígenas se concretizou em 2002, quando foi elaborado o Plano de Ação de Conservação da Biodiversidade em Terras Indígenas, sendo realizada, em 2003, a I Conferência Nacional de Meio Ambiente, com intensa participação indígena – ver informativo do Projeto BRA 09/G32 (Funai, [s.d.]).

2.2 Políticas públicas e referenciais hegemônicos e pluralidade de atores

Em 5 de junho de 2012, a presidente Dilma Rousseff publicou o Decreto nº 7.747 (Brasil, 2012), criando a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI). Esse decreto foi elaborado a partir de minuta encaminhada à Presidência da República pelo Grupo de Trabalho Interministerial

11. Para a questão quilombola ver Leite (2000, p. 333-354); O'Dwyer (2010, p. 42-49); e Souza (2008).

(GTI paritário), após consultas regionais aos povos indígenas. Compunham o GTI setores do Ministério do Meio Ambiente (MMA), da Fundação Nacional do Índio (Funai) e lideranças da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB). Nesse processo de articulação, a carteira indígena do MMA e o Projeto Demonstrativos dos Povos Indígenas (PDPI) ajudaram a mobilizar povos indígenas e redes de apoio. O GTI encabeçou a construção da PNGATI junto a parceiros como The Nature Conservancy (TNC), Instituto Socioambiental (ISA), Instituto Internacional de Educação do Brasil (IEB), Conservation International (CI), Cooperação Alemã para o Desenvolvimento (GIZ), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Fundo Mundial para o Meio Ambiente (Global Environment Facility – GEF, em inglês). É dessa experiência político-institucional que se confeccionou os parâmetros conceituais da PNGATI. A política incorpora às práticas governamentais de terras indígenas conceitos como etnodesenvolvimento, etnomapeamento, agroecologia, recursos naturais, serviço ambiental, preservação e recuperação de áreas degradadas.[12] Essas concepções dão a dimensão naturalizante dentro da produção de inquéritos técnico-burocráticos da PNGATI. A gestão territorial e ambiental em terras indígenas ainda tem um componente inconsistente do ponto de vista da relação entre *cultura e natureza*. Mesmo que a cultura da modernidade implique a tradição de desvinculação de ações e realizações das redes de cooperações sociais e naturais, apresentando o produto final como artefatos individualizados e autorais, a alienação do processo de cooperação contrasta com a constatação de que associações entre indivíduos, grupos e instituições fazem nascer saberes, práticas, ações (estatais e não estatais) que compõem *governos territoriais*. A constituição do território se percebe

12. 1) Etnodesenvolvimento: é a tentativa de apropriação por parte dos povos indígenas da dinâmica de mudanças que se impõe na interação com a sociedade nacional, dando ênfase às crenças, aos direitos e aos anseios dos povos indígenas. É necessário respeitar a autodeterminação indígena, garantindo a gestão de seus territórios, com a sua participação na formulação de propostas referenciadas nas perspectivas específicas sobre o mundo. Outro ponto crucial é resguardar o direito ao consentimento prévio, livre e informado na execução de quaisquer políticas que possam afetar suas terras e sua qualidade de vida.

2) Etnomapeamento: é o "mapeamento participativo das áreas de relevância ambiental, sociocultural e produtiva para os povos indígenas, com base nos conhecimentos e saberes indígenas" (Brasil, 2012). O etnomapeamento pode ainda ser feito com base em desenhos livres, uso de imagens de satélite, croquis, mapas e cartas geográficas.

3) Agroecologia: estuda a atividade agrária sob uma perspectiva ecológica, considerando as complexas relações entre as pessoas, os cultivos, o solo, a água e os animais.

4) Recurso natural: é tudo que está na natureza (vegetação, animais, água, terra, minério etc.); os recursos naturais podem ser renováveis e não renováveis.

5) Serviços ambientais: são os benefícios que a sociedade obtém dos ecossistemas por meio da regulação dos processos ecológicos, como qualidade do ar, regulação do clima, manutenção da qualidade da água, controle da erosão, polinização de plantas e controle biológico de pragas.

6) Preservação: é a adoção de medidas de proteção de uma área para evitar qualquer dano ou degradação ambiental e garantir a manutenção de suas características próprias (enquanto a preservação prevê que uma área natural seja intocada, a conservação prevê o uso racional e sustentável de um recurso natural).

7) Recuperação de áreas degradadas: é a tentativa de recomposição de solo, reflorestamento. No intuito de restaurar a dinâmica do ecossistema degradado, é comum a formulação de Plano de Recuperação de Áreas Degradadas (PRAD), instrumento que descreve as medidas que propiciarão à área degradada condições de estabelecer um novo equilíbrio dinâmico.

por meio de categorias historicamente formuladoras, que, no caso em foco, correspondem a uma racionalidade homogeneizante de heterogeneidades sociais e naturais, conduzindo à operacionalização de práticas institucionais. Categorias utilizadas para *governar* a diversidade social e ambiental se tornam verdadeiros regimes de sistematização de procedimentos técnico-burocráticos para relacionar *identidade, espaço* e *poder* em uma lógica de ressignificação constante do território. As designações atribuídas às configurações socioambientais e multiculturais que hoje reconhecemos como políticas para povos e comunidades tradicionais foram se moldando ao longo de disputas e só se pôde defini-las, minimamente, com uma preocupação administrativa, em suas múltiplas *relacionalidades*.

Isso é, fluxos de relações em que redes, objetos e símbolos captam diferentes aspectos de suas peculiaridades em *situações-eventos* específicos (Medeiros, 2012).[13] Paul Little, comparando as regiões de fronteiras de Aguarico, no Equador, e Jarí, no Brasil, em *Amazônia: territorial struggles on perennial frontiers* (2001), argumenta que a Amazônia não é singular como se fosse constituída de fronteiras finitas, mas sim muitas "Amazônias" formadas por fragmentos de histórias sociais e ambientais interconectadas. Little argumenta que a variedade de vozes, reivindicações, litígios e *cosmografias* compõe *fronteiras territorializadas*. As fronteiras amazônicas, segundo o autor, foram moldadas por séries de ciclos exploratórios de *commodities* em sucessivas ondas migratórias que levaram distintos grupos sociais a habitar a região.

Na análise de Little, dois conceitos são centrais: *territorialidade humana* e *cosmografia*. Por territorialidade humana entende-se o "esforço coletivo de um grupo social para se identificar, ocupar, usar e estabelecer controle sobre parcela específica de seu ambiente biofísico que serve como terra natal ou território" (Little, 2001, p. 4, tradução nossa)[14]. Essa definição nos dá uma dimensão

13. Os fluxos de relações em rede são frequentemente cortados em função de relações de enquadramento mútuo e poder. Um exemplo simples e revelador é retratado por Dias da Silva (2010, p. 213): "Muitas mulheres [Mundukuru] quando foram visitadas pela enfermeira para tratar da participação na coleta PCCU (Prevenção do Câncer do Colo do Útero) argumentavam que já haviam feito aquele procedimento no ano anterior, ao que a enfermeira respondia que aquele exame deveria ser feito todos os anos, informação considerada estranha num primeiro momento e que era agravada pela falta de informações posteriores, já que dificilmente os resultados chegavam ao conhecimento das mulheres. Portanto, a formulação dos programas de saúde da mulher e sua participação constante como <<paciente>> eram partes do processo de composição da assistência no âmbito da execução e administração dos programas de saúde pelas enfermeiras. Assim, as enfermeiras estavam sempre muito preocupadas com a adesão aos exames e formas de tratamento, mas não através do engajamento num diálogo aberto com os Mundukuru (...)".

14. *Cosmografia*, conceito inicialmente elaborado por Franz Boas, em *The study of geography* (1887), que Little se apropria para descrever etnograficamente as disputas territoriais nas fronteiras amazônicas: "*This concept, revived and adapted, can serve as a guide for analyzing territorial disputes on Amazonian frontiers. Cosmography is defined here as the collective, historically contingent identities, ideologies, and environmental knowledge systems developed by a social group to establish and maintain human territory. Cosmographies encompass the symbolic and affective relationship a group maintains with its biophysical environment, which creates bonds of identity between a social group and a geographical area in what Bachelard calls topophilia: 'the human value given to occupied spaces, to spaces defended from adverse forces, to loved spaces' (Bachelard, 1989, p. 19; see also Tuan, 1974). Cosmographies are applied to biophysical environments through the 'material and social appropriation of nature' (Godelier, 1986), which in turn is part of the broader process of the 'production of space' (Lefebvre, 1991)*" (Little, 2001, p. 5).

produtora de "territorialidades" enquanto fragmentos territoriais de diversos grupos sociais que estabelecem processos *socionaturais* de produção de significação de seus espaços vividos. É nesse sentido que as políticas multiculturais enquanto referenciadas territorialmente são produtos de narrativas institucionais. As identidades são forjadas em disputas políticas. As identidades e territorialidades *socionaturais* se configuram em ocupações pré-colombianas (povos indígenas), fluxos coloniais europeus (portugueses, espanhóis, holandeses, franceses, ingleses), estabelecimento das fronteiras dos Estados nacionais sul-americanos (tratados internacionais e arbitragens), territorialidades brasileiras e transnacionais recentes (caboclos, ribeirinhos, comunidades extrativistas, quilombolas, garimpeiros, empreendimentos de infraestrutura, planejamento ambiental, entre outros). Não podemos esquecer que essas denominações identitárias supõem uma homogeneidade interna e são utilizadas como instrumento de gestão territorial por instituições estatais e não estatais. É nesse contexto que ressoam diversas vozes que compõem as disputas por territórios, havendo bastante divergência nessas definições administrativas.

Não se trata de aferir qual é a eficácia do planejamento e da execução de programas estatais para a diversidade sociocultural do Brasil, mas sim de perceber a dimensão administrativa de narrativas estatais para a diversidade e, posteriormente, para os significados da gestão territorial em terras indígenas. Percebemos que as enunciações administrativas de diferentes matizes encontram respaldos em convicções em torno da consolidação da ocupação, demarcação das fronteiras, integração de infraestrutura, planos de desenvolvimento econômico, de preservação ambiental, entre outros. É nesse sentido que se revelam as bases de uma *cosmografia* presente em práticas que se pretendem hegemônicas, isto é, *narrativas-práticas* de atores-autores que estão a serviço do Estado e de suas práticas político-administrativas para o território. As assimetrias de poder, no processo de impor um projeto de nação e de civilização, geralmente se manifestam na edificação de uma *cosmografia* específica baseada tanto na construção de uma nacionalidade, quanto em pressupostos jurídicos direcionados à dominação da natureza.[15] Pode-se afirmar que se deu desse modo a edificação de uma *territorialidade* homogeneizante, por parte de políticas públicas que propõem a gestão ambiental em territórios de povos e comunidades tradicionais.

O processo de simplificação das características múltiplas de identidades *socioambientais* de ribeirinhos, quilombolas e indígenas faz parte da estratégia de historicizar empreendida por grupos hegemônicos. A institucionalização do território

15. James Scott observa que o Estado utilitarista moderno, que se constituiu mediante a padronização do sistema métrico, na possibilidade de leitura de dados sobre o território e na decisão do soberano, transforma o vocabulário usado para lidar com a natureza. Passa-se a usar o termo "recursos naturais" no lugar de "natureza" justamente para pontuar o aspecto de tornar a natureza útil aos interesses humanos (Scott, 1998, p. 11-52).

assegura, assim, legitimidade interna e externa para suas pretensões de poder. As formulações elaboradas em peças jurídicas, obras técnico-burocráticas e literatura são realizadas por agentes públicos que se dedicam a operacionalizar um regime de poder sobre o espaço, a natureza e as pessoas, simplificando as percepções para imprimir uma unidade ao território, a fim de efetivar uma administração dos chamados recursos naturais e humanos. Não é pretensão fazer, neste capítulo, qualquer revisão detalhada da historicidade das políticas públicas para os povos e as comunidades tradicionais no Brasil, mas sim apontar possíveis correlações entre práticas intelectuais e institucionalização de categorias que fundaram modos hegemônicos de territorializar as identidades culturais. Categorias polissêmicas e porosas muitas vezes aproximam, em alianças pontuais, conservadores, progressistas, liberais, na conjunção de práticas expressas em entendimentos formais de como lidar com as identidades; em outras palavras, coadunam-se interesses para aquilo que nomeamos de políticas multiculturais.

Artefatos técnico-burocráticos, criados por atores institucionais estatais e não estatais, podem, pois, definir identidades multiculturais. Mas as práticas narrativas que padronizam a leitura de dados sobre diversidade socioambiental, transformando o vocabulário usado para lidar com as identidades, nem sempre conseguem compreender adequadamente as dinâmicas *socioambientais* dos povos e das comunidades tradicionais. Os inquéritos administrativos inventam (e reinventam) *narrativas* governamentais, empresariais, midiáticas, ativistas, para equacionar práticas de poder acerca das identidades. Nesses termos, uma análise mais substantiva de ações que propõem intervir na dinâmica identitária só se completaria se fossem realizadas descrições transversais que combinassem aspectos de enunciados específicos elaborados por instituições estatais e não estatais. Seja como for, a produção administrativa e jurídica estatal dialoga com um interlocutor que é a tradição política ocidental de homogeneização cultural e de colonização das alteridades, por meio da imposição de imagens e formas de vida das culturas hegemônicas. As ambiguidades surgem quando os movimentos sociais multiculturais ou interculturais se veem na condição de aceitar diálogos, uso de instrumentos de lutas e saberes, tecnologias e formas institucionais que não lhes são próprios.

Há resistências e tensionamentos, mas há que se convir que os atores são interpelados e constituídos nos quadros da política e das ideologias hegemônicas. Os referenciais hegemônicos, inscritos nas instituições, configuram as possibilidades de contranarrativas e de sistemas de ação alternativos. Uma justaposição dos enunciados da mídia com dados administrativos e levantamentos empíricos de relatórios pode mostrar que problemas genéricos são objeto de múltiplas interpretações e perspectivas. A questão não é apenas a padronização das narrativas administrativas e políticas, mas a dificuldade de contrastá-la com a densidade maleável do real e com as nervuras das diferenças.

A questão do aumento da violência contra comunidades indígenas no período recente oferece elementos para ilustrar esse ponto. Este aumento foi simultâneo à incitação pública ao uso de segurança armada por parte dos produtores rurais; estas incitações encontraram ressonância nos meios de comunicação e potencializaram a violência e os processos de discriminação contra as populações indígenas. Inclusive, as reações, tanto nos meios de comunicação quanto no território dos conflitos de campo foram motivadas por declarações de parlamentares da bancada ruralista. Denúncias a respeito de ataques foram apresentadas em inúmeras ocasiões, como por aqueles sofridos pela aldeia Encanto de Patioba, em Itapebi, no Sul da Bahia, área reivindicada por índios Tupinambá.

O mais recente relatório da Cepal (2014) sobre povos indígenas na América Latina aponta para algumas características demográficas e das condições de vida e dos povos indígenas da região.[16] De acordo com o relatório, a saúde, a educação e a participação política dos povos indígenas melhoraram na América Latina na última década. Entretanto, o que o relatório da Cepal não capta é o aumento dos conflitos ambientais e o aumento da violência contra povos indígenas no Brasil. A Comissão Pastoral da Terra (CPT), que tem certa capilaridade na atuação com povos indígenas, comunidades tradicionais e trabalhadores rurais em geral, principalmente no que tange a conflitos agrários, publica anualmente relatório sobre conflito no campo. Há conflitos por terra, assassinatos e ameaças. Segundo dados do Instituto Socioambiental (ISA, [s.d.]),[17] hoje no Brasil tem-se 691 terras indígenas em diferentes estágios de identificação, delimitação, declaração, demarcação e homologação. O relatório da CPT identifica a ocorrência de conflitos ambientais em pelo menos cem terras indígenas no país. Apesar de toda a capilaridade da CPT, há muitas terras indígenas em que a comissão ainda não atua.

Esses conflitos estão representados no aumento significativo dos assassinatos de índios e lideranças indígenas no ano de 2013: foram assassinados quinze índios, mais que o dobro do registrado em 2012, quando houve seis assassinatos de índios em áreas de conflitos no Brasil. Há uma trajetória de crescimento com relação aos conflitos ambientais envolvendo terras indígenas e assassinatos de índios. Ocorreram dois assassinatos em 2008; quatro em 2009; um em 2010; quatro em 2011; seis em 2012; e quinze em 2013. A conjuntura é a de deterioração de políticas públicas voltadas para gestão territorial de terras indígenas, momento de conflitos ambientais e violência contra comunidades indígenas que demonstra a situação de não efetividade de políticas públicas

16. Segundo dados censitários do relatório (Cepal, 2014), apesar de ter a menor razão entre população não indígena e índio da região (0,5% da população brasileira se declara índio), o Brasil tem a maior diversidade linguística e étnica de povos indígenas.

17. Ver Terras... ([s.d]).

promotoras do multiculturalismo e da interculturalidade. O Decreto nº 7.747 (Brasil, 2012), que institui a PNGATI, devido ao processo de implementação estar no início, ainda não conseguiu ser efetivo na proteção territorial, cultural e física dos povos indígenas.

A discussão se desdobra em diferentes direções. Em uma delas encontramos as contradições das ações governamentais e os conflitos entre objetivos contraditórios. Milanez e Shepard (2014) apontam que:

> o advento do PAC, em 2007, trouxe novas pressões, que foram ampliadas com o PAC 2 em 2010. As frentes de proteção etnoambiental foram duplicadas. Passaram de seis para as atuais 12 e a proteger 30 milhões de hectares. Em 2010, foi feita uma proposta para ampliação do orçamento da Coordenação-Geral de Índios Isolados e de Recente Contato (CGIIRC) para 5 milhões de reais. No entanto, não veio a resposta do governo. Agora em 2014 o orçamento foi de R$ 2,3 milhões, e grande parte foi gasto para as operações de desintrusão da Terra Indígena Awá, no Maranhão, onde o povo indígena Awá também vive risco de genocídio. Na hora de realizar as operações no Xinane para salvar os Xatanawa, faltou recurso (Milanez e Shepard, 2014).

Também é criticada a morosidade e até mesmo a paralisia dos processos de homologação de TIs. Taravy Kayabi afirmou que "precisamos da nossa terra demarcada, melhorias na saúde, na educação, no transporte. Não precisamos de cestas básicas e hidrelétricas" (Indígenas..., 2014). Índios Munduruku e Kayabi também pedem providências contra a decisão liminar do STF que suspendeu o decreto de homologação da TI Kayabi (MT/PA). Estes não são casos isolados. O aumento das violências e violações de diretos humanos é creditado diretamente à paralização das demarcações de terras indígenas. Simultaneamente, as opções desenvolvimentistas, com apoios no agronegócio, nos latifúndios, nas empresas de mineração e nas empreiteiras, associadas a movimentos de discriminação e estímulo às variadas formas de racismo, intolerância e criminalização das comunidades e lideranças, reforçam os estereótipos e a opinião favorável à desconstrução de direitos.

A tabela 1 apresenta a situação das TIs no Brasil em cada um dos governos pós-Constituição de 1988. A análise não é linear, as situações políticas são diferentes e as possibilidades de regularização das terras indígenas mudam tanto do ponto de vista institucional quanto político, inclusive porque alguns processos são preparados em um governo e finalizados em outro. Entretanto, é evidente, pelos dados, a nítida desaceleração do processo de homologação de TIs nos últimos anos.

TABELA 1
Situação de terras indígenas por governo no Brasil (1985-2014)

Presidente (período)	TIs declaradas[1]		TIs homologadas[1]	
	Número de terras[2]	Extensão (ha)[2]	Número de terras[2]	Extensão (ha)[2]
Dilma Rousseff (jan. 2011 a jun. 2014)	10	1.094.276	11	2.025.406
Luiz Inácio Lula da Silva (jan. 2007 a dez. 2010)	51	3.008.845	21	7.726.053
Luiz Inácio Lula da Silva (jan. 2003 a dez. 2006)	30	10.282.816	66	11.059.713
Fernando Henrique Cardoso (jan. 1999 a dez. 2002)	60	9.033.678	31	9.699.936
Fernando Henrique Cardoso (jan. 1995 a dez. 1998)	58	26.922.172	114	31.526.966
Itamar Franco (out. 1992 a dez. 1994)	39	7.241.711	16	5.432.437
Fernando Collor (mar. 1990 a set. 1992)	58	25.794.263	112	26.405.219
José Sarney (abr. 1985 a mar. 1990)	39	9.786.170	67	14.370.486

Fonte: Instituto Socioambiental (ISA).
Elaboração dos autores.
Notas: [1] Inclui sete terras reservadas por decreto: uma no governo Sarney, três no governo Collor, uma no primeiro mandato de Lula e duas no segundo mandato de Lula.
[2] As colunas "número de terras" e "extensão" não devem ser somadas, pois várias terras indígenas homologadas em um governo foram redefinidas e novamente homologadas (última atualização em 2 jun. 2014). Desde então, não houve novos decretos e portarias.

TABELA 2
Situação de terras indígenas (2014)

Situação	Número de terras indígenas	Extensão (ha)
Em identificação	119	8.004
Com restrição de uso a não índios	6	1.079.412
Total	**125**	**1.087.416**
Identificada	35	2.230.406
Declarada	67	4.287.037
Reservada	25	117.152
Homologada	18	2.083.670
Reservada ou homologada com registro no Cartório de Registro de Imóveis (CRI) e/ou na Secretaria de Patrimônio da União (SPU)	421	103.384.889
Total	**464**	**105.585.711**
Total geral	**691**	**106.673.127**

Fonte: Instituto Socioambiental (ISA).
Elaboração dos autores.

As terras indígenas, que correspondem atualmente a 12,88% do território nacional, se constituem em verdadeiras áreas protegidas. Entretanto, o problema não se resume apenas ao *status* jurídico das terras, embora a questão seja, sem dúvida, de grande importância. O problema abrange os dinamismos sociais e econômicos de cada território. Na Amazônia Legal elas abrangem 106 milhões de hectares (ha) e representam 21,2% da área. Dados do Instituto Nacional de Pesquisa Espacial (Inpe) revelam que as terras indígenas na Amazônia são as áreas mais preservadas

frente à expansão da fronteira agrícola e ao desmatamento (Fearnside, 2005). É nesse sentido que os povos indígenas e seus territórios estão em posição privilegiada no âmbito das políticas públicas de conservação e uso sustentável da biodiversidade. Apesar dos últimos enunciados serem mobilizados politicamente, inclusive em documentos oficiais, na defesa de territórios indígenas, isto não significa, evidentemente, que os territórios em foco não sejam frequente e intensamente objeto do desejo e dos interesses madeireiros, minerário, da agricultura etc. e também de ações governamentais.[18] A tabela 3 é reveladora da incidência de interesses minerários em TIs em 2013.

TABELA 3
Principais terras indígenas ameaçadas por requerimentos de processos minerários por faixas de tamanho

Faixas de tamanho (ha)	Principais terras indígenas afetadas	Incidência total na TI (%)
Menor que 10.000	Capivara	100,00
	Guapenu	100,00
	São Pedro	100,00
De 10.001 a 50.000	Ponta da Serra	99,99
	Murutinga/Tracajá	99,60
	Paquiçamba (ampliação)	99,46
De 50.001 a 250.000	Araça	98,97
	Rio Branco	83,74
	Tenharim do Igarapé Preto	81,54
De 250.001 a 500.000	Xicrin do Cateté	98,98
	Parakanã	84,21
	Uacça I e II	78,46
De 500.001 a 1.500.000	Waiãpi	79,40
	Rio Paru d'Este	77,37
	Nhamundá-Mapuera	65,91
Maior que 1.500.001	Baú	92,54
	Trincheira/Bacajá	70,16
	Menkragnoti	68,64

Fonte: Rolla e Ricardo (2013).

Além das questões territoriais, outro ponto de controvérsia no período foi a proposta de criação do Instituto Nacional de Saúde Indígena (Insi).[19] O órgão ficaria ligado ao Ministério da Saúde (MS), seria regido pelo direito privado e teria

18. Segundo o Instituto Socioambiental (ISA) muitos são os processos incidentes em TIs – hoje somam 104 processos titulados e 4.116 interesses minerários, incidentes em 152 TIs – nas diversas fases em que eles se encontram. Ver Rolla e Ricardo (2013).

19. A atenção à saúde indígena é realizada no contexto dos Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEIs), onde se distribuem Casas de Saúde Indígena (Casais), postos de saúde nas aldeias, polos-base e Equipes Multidisciplinares (EMSI). Estes distritos, acoplados ao Sistema Único de Saúde (SUS) formam o Subsistema de Saúde Indígena (SSI) previsto na Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas. A EMSI é composta por agentes indígenas de saúde (AIS), agente indígena de saneamento (Aisan), agente de proteção ambiental indígena, agente de zoonoses, auxiliar de apoio administrativo, auxiliar de saúde bucal, auxiliares de enfermagem, auxiliar de serviços gerais, cirurgião dentista, enfermeiros, médico, motorista farmacêutico, porteiro e seguranças.

orçamento próximo a R$ 1 bilhão.[20] As posições a respeito do instituto dividem o campo das políticas públicas voltadas aos povos indígenas (Cimi, 2014).

O Conselho Indigenista Missionário (Cimi) afirma uma posição vigorosa a respeito do assunto:

> Com o Insi, a única instância de controle social dos povos indígenas que ficaria vinculada a órgão público, no caso à Secretaria Especial de Saúde Indígena, seria exatamente o Fórum de Presidentes de Conselhos Distritais de Saúde Indígena (FPCondisi). Todas as instâncias locais e regionais (Conselhos Locais de Saúde Indígena e Conselhos Distritais de Saúde Indígena – Condisi) seriam desqualificadas e ficariam sem nenhum instrumento legal para interferir nas ações do Insi, por ser uma empresa paraestatal de direito privado, regida por um contrato de gestão assinado com a União com abrangência nacional (Cimi, 2014).

Diversos documentos foram redigidos para denunciar e contrapor as posições das comunidades indígenas e de indigenistas em relação à violação de direitos.

Segundo Renato Santana (2014), a proposta de criação do Insi foi elaborada por técnicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) com a participação da Secretaria Especial de Saúde Indígena (Sesai), órgão do MS, e tem um sentido claro de privatização. Ainda chama a atenção para a falta de diálogo não apenas para estabelecer o desenho jurídico-institucional do novo órgão, mas também nas ações de política pública que são realizadas junto aos povos indígenas.[21]

O Fórum de Presidentes de Conselhos Distritais de Saúde Indígena (FPCondisi) se opõe de forma acirrada às críticas do Cimi. O secretário especial de Saúde Indígena do MS, Antônio Alves de Souza, afirma que "cada distrito nosso levou esse debate para as aldeias, nos conselhos locais, nos conselhos distritais, e tivemos a aprovação de 29 dos 34".[22]

Vários são os elementos da proposta que suscitam críticas. Nos atemos a dois deles, relacionados ao problema da consulta aos povos indígenas. A proposta de criação do Insi teria sido apresentada, segundo o Cimi, por meio de uma mensagem de *e-mail* enviada pelo secretário especial de Saúde Indígena, Antônio Alves, ao representante da entidade junto à Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI), Saulo Ferreira Feitosa, em 1º de agosto de 2014. O caráter restrito dessa consulta foi o primeiro aspecto a ser criticado. Em seguida, o Cimi reagiu em nota pública acusando a proposta de significar a privatização da atenção à saúde indígena. Evidentemente, a ausência de participação e escuta adequada dos povos indígenas gera desconfiança. Outro ponto de controvérsia é que a proposta foi discutida apenas em fóruns de acesso restrito aos representantes de povos indígenas.

20. Canuto (2014).
21. Assessoria de Comunicação do Cimi (Santana, 2014).
22. Ver Canuto (2014).

A nota do Cimi citada acima foi seguida por outras: APIB – nota pública sobre o novo modelo institucional proposto pelo governo para o atendimento à saúde dos povos indígenas; Conselho Indígena de Roraima divulga nota crítica à proposta de privatização da saúde indígena no Brasil; Movimento de povos indígenas da Bahia repudia proposta de privatização da saúde indígena; nota da COIAB sobre a criação do Instituto Nacional de Saúde Indígena; nota da Apoinme sobre o Insi; FOIRN: carta pública dos povos indígenas do Rio Negro sobre a saúde indígena no Brasil (FOIRN, 2014); Cimi – documento final da XXXVIII Assembleia Regional do Cimi Sul.[23] Vários pontos são objeto de discussão em reuniões, encontros, conferências, na mídia e em diversos fóruns de participação social. Assinalem-se algumas das controvérsias. Em primeiro lugar, o instituto desconstruiria as características mais importantes da atenção à saúde indígena, como a gestão descentralizada e autônoma. Em segundo, o papel e o espaço da participação do controle social, princípios cristalizados pelo Sistema Único de Saúde (SUS) e pela Constituição Federal de 1988, seriam descaracterizados.

No enredo de posições diferenciadas, sobressai a posição de que seria possível o esforço de estruturar os Distritos Especiais de Saúde Indígena (DSEIs) por meio de concursos públicos. O fortalecimento da administração pública seria um caminho viável. Ou seja, o fortalecimento concreto das ações públicas envolveria soluções incrementais, no sentido de ampliação de quadros técnicos capazes de lidar com os problemas sanitários e epidemiológicos, o que não significa uma contradição inerente às culturas indígenas; muito pelo contrário, envolveria a possibilidade de diálogo e composições com os povos indígenas, de forma a enfrentar os problemas a partir da escuta e do diálogo com o ponto de vista indígena.[24]

Em nota, o Ministério Público também se posicionou em relação ao Insi. Em síntese, os argumentos da nota afirmam o seguinte: O SUS está previsto na Constituição Federal e deve ser executado pelo poder público, sendo a iniciativa privada complementar (Artigo 199, § 1º). Portanto, o esforço em saúde deve ser realizado no quadro do SUS (Artigo 198, § 1º). Fora do SUS "não há autorização para atuar", segundo a nota.

---

23. Cimi Sul Passo Fundo, 11 de setembro de 2014. Participaram da reunião missionários e missionárias dos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná e São Paulo e lideranças indígenas das terras Kandóia (Rio Grande do Sul), Campo do Meio (Rio Grande do Sul), Toldo Chimbang (Santa Catarina), Toldo Imbu (Santa Catarina), Morro do Osso (Rio Grande do Sul), Canta Galo (Rio Grande do Sul).

24. Para uma abordagem a respeito das ambiguidades, dos conflitos e das contradições geradas pelo encontro intercultural na área das políticas de saúde ver Dias da Silva (2010). A autora indica a tensão entre cuidados e administração e aponta as dificuldades inerentes ao encontro entre a visão biomédica da saúde e a cosmovisão que contextualiza as representações do processo saúde-doença entre os Mundukuru: "Para os Mundukuru, a cura não era um domínio de conhecimento dos brancos e se tornava muito cuidado na relação com o uso dos medicamentos porque eles potencializavam os efeitos nocivos dos feitiços enviados pelos pajés brabos. Esta forma de relação ambivalente com a assistência à saúde oficial está bem analisada na literatura antropológica que trata das concepções de doença entre povos ameríndios e na forma como esses conhecimentos produzem modos próprios de articulação de modelos terapêuticos distintos (...)" (Dias da Silva, 2010, p. 207). A etnografia citada, entretanto, não se resume a apontar o encontro de horizontes culturais relativamente incomensuráveis, descreve as relações de poder e a produção *social* da saúde no contexto das relações entre povos indígenas e equipes de saúde multidisciplinares nos Distritos Sanitários de Saúde Indígena (DSEI). Os processos de negociação de decisões, imposição de comportamentos e práticas é descrito em sua complexidade e densidade simbólica.

A saúde indígena integra o SUS, como seu subsistema (Artigo 2º e parágrafo único do Decreto nº 3.156, de 27 de agosto de 1999). A Súmula nº 516 do STF estabelece entendimento jurisprudencial de que o modelo de serviço autônomo não está sujeito à jurisdição da justiça federal; sendo assim, o Insi não estaria sujeito à fiscalização do Ministério Público. Além da desconformidade com a Constituição Federal, não haveria regulamentação que compatibilizasse o modelo do Insi com as ideias centrais do subsistema de saúde indígena, especialmente os DSEIs e os Conselhos Distritais de Saúde Indígena (Artigo 8º e § 4º e 5º do Decreto nº 3.156/99). O mesmo problema se estende à participação social, já que o conselho deliberativo do Insi será composto por três membros indicados pelas organizações indígenas em um total de treze, ferindo o princípio da paridade (Artigo 1º, § 4º, da Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990). Além disso, a realização de consultas e a forma como as informações foram apresentadas aos representantes indígenas nos Conselhos Distritais de Saúde Indígena não se alinham aos princípios da Convenção 169 da OIT. Assim, segundo a nota,

> [o] Instituto Nacional de Saúde Indígena está na contramão desses princípios constitucionais, porque transfere a execução da saúde indígena para pessoa jurídica de direito privado, que se constitui sob a forma de serviço social autônomo, não fazendo parte da administração pública, direta ou indireta (MPF..., 2014).

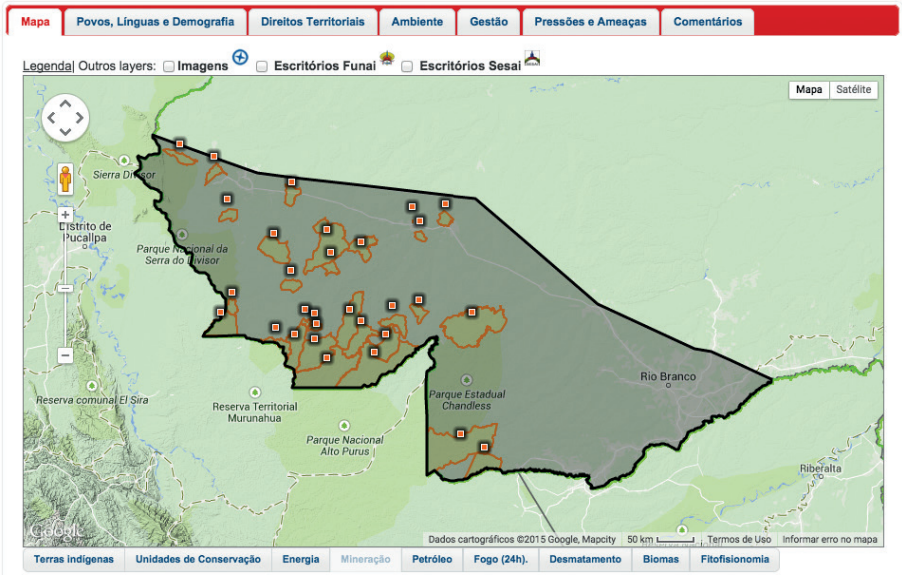
A situação precária da área de saúde no território indígena concreto já foi apontada em inúmeros relatórios. A situação é de alta mortalidade prematura, muitas vezes causada por doenças de fácil tratamento. Diarreia, vômito e verminoses são doenças que acometem com frequência as crianças indígenas. A água nem sempre é boa. Os deslocamentos constantes dos grupos e indivíduos, motivados por razões culturais e sociais ou em decorrência das pressões do processo de colonização, os expõem a riscos naturais. As obras de saneamento nas aldeias nem sempre são as mais adequadas ou são inexistentes. As dificuldades de assistência à saúde são inúmeras e os agentes sanitários não passam por processos de capacitação. A medicina tradicional também não é absorvida pelo sistema de saúde indígena.

Warenco Ashaninka, do Acre, narra o seguinte: "nem sempre tem água boa. O rio enche também e toma as cacimbas. Então as crianças ficam com diarreia, vômito, febre" (Santana, 2014). Neste caso é necessário levar o enfermo ao posto da Sesai, no município de Feijó, sendo que das aldeias do povo Ashaninka da parte alta do rio, perto da fronteira com o Peru, a viagem de barco pode durar até oito dias indo a favor da correnteza. Os doentes enfrentam o clima quente e as tempestades do bioma amazônico no percurso. "Meu pai morreu assim. Depois para subir de volta à aldeia leva mais tempo, porque é contra a correnteza. O corpo começou a cheirar mal. Tivemos que enterrar num barranco. Isso me dói muito, porque meu pai não é cachorro. Depois o rio engoliu o barranco e levou o corpo do meu pai. Isso dói", conta Txate Ashaninka (Santana, 2014). Evidentemente, a situação é agravada pela ausência de equipamentos de transportes e materiais

adequados pelo DSEI, mas também pelas dificuldades de manter profissionais nas localidades distantes em decorrência da falta de remuneração, estrutura e incentivos adequados. Estas narrativas carregam elementos de serialidades discursivas muito diferentes: *i)* situações territoriais específicas; *ii)* concepções morais a respeito dos cuidados devidos aos vivos e aos mortos; *iii)* percepção a respeito do tratamento adequado a ser dado aos indivíduos doentes das comunidades.

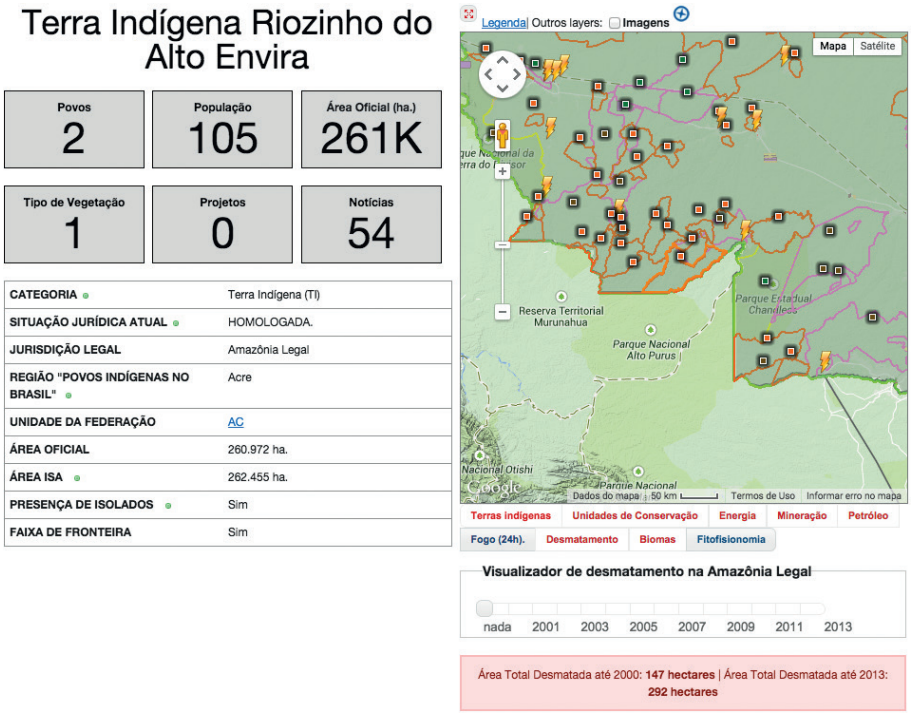
Quanto ao território, pode-se representá-lo de diferentes formas. As figuras 1A e 1B mostram algumas das peculiaridades dos territórios Ashaninka.[25] O que sobressai são as distâncias e a peculiaridade de cada uma das terras. Na figura 1A aparecem 36 TIs, sendo que sete são Ashaninka (Pimenta, 2013). Na figura 1B é possível perceber algumas sobreposições com áreas de preservação ambiental (linhas cor de rosa e amarelas) e a proximidade com atividades de geração elétrica.

FIGURA 1
Território ashnaninka do rio Envira
1A



25. Habitantes de um vasto e descontínuo território que se estende da região da Selva Central no Peru à bacia do alto rio Juruá no estado brasileiro do Acre, os Ashaninka são um dos principais povos indígenas da bacia amazônica. Como muitos outros, eles foram separados pela formação dos Estados nacionais. Neste caso específico, a divisão dessa população indígena entre o Brasil e o Peru ocorreu de modo muito desigual. Enquanto cerca de 100 mil ashaninkas vivem no Peru, em território brasileiro, a população limita-se a um pouco mais de mil indivíduos, ou seja, somente 1% da população total. No Brasil, os Ashaninka são encontrados em sete terras indígenas, todas situadas no estado do Acre, na região do Alto Juruá. Demarcada em 1992 pela Funai, a terra indígena Kampa do Rio Amônia faz fronteira com o Peru e reúne cerca da metade do contingente ashaninka situado no Brasil. A população dessa terra indígena vive, em sua grande maioria, na aldeia Apiwtxa, nas margens do rio Amônia, afluente do rio Juruá. Subindo o rio Amônia, após algumas horas de viagem, imediatamente após o marco fronteiriço, já em território peruano, localiza-se a Comunidade Nativa Sawawo – Hito 40, uma comunidade ashaninka de cerca de duzentas pessoas (Pimenta, 2013).

1B



\Fonte: Instituto Socioambiental (ISA).
Obs.: Imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

Os orçamentos destinados à saúde indígena aumentaram significativamente nos últimos anos[26] (Pereira e Maquiné, 2013), mas o que se observa ainda é a insuficiência dos recursos e uma grande precariedade na gestão da saúde indígena brasileira, com uma alta prevalência de mortalidade infantil, inclusive por causas evitáveis. Em 2013, no Brasil, morreram 920 crianças indígenas de 0 a 5 anos, ou seja, em média, morreram três crianças indígenas por dia no país em 2013. A taxa média de mortalidade infantil do Brasil é menor do que vinte crianças mortas por mil nascidas vivas; entre os povos indígenas, a média foi de cinquenta mortes. A situação de alguns DSEIS é mais grave e as taxas de mortalidade são maiores: no DSEI Ianomâmi, a taxa foi de 172 crianças mortas a cada mil; no DSEI Vale do Javari, foi de 138; no DSEI Xavante, foi de 108; no DSEI Amapá e Norte do Pará, foi de 74,9; e no DSEI Altamira (Pará), foi de 68,5 crianças mortas a cada mil nascidas vivas.

26. Segundo o INESC, em 2013, o orçamento indígena mobilizou R$ 1,66 bilhão, mas foram efetivamente gastos/pagos apenas R$ 1,03 bilhão (ou 62%), o que representa um orçamento reduzido se comparado às necessidades de implementação de políticas públicas indígenas e com baixa capacidade de execução, tendo em vista que quase 40% dos recursos disponíveis (e escassos) não chegaram a ser pagos no ano de 2013 (Cardoso e Verdum, 2014).

3 ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA E DOS PROGRAMAS

Na primeira parte desta seção, será realizado o acompanhamento das atividades do Conselho Nacional das Políticas Culturais. À luz das teorias da decolonialidade dos pensadores latino-americanos, será descrita e analisada uma problemática específica tratada pelo conselho neste último ano – a criação de novos assentos no Plenário. Essa escolha foi dirigida por três razões principais: primeiro, porque esta questão se destacou no mar de demandas e problemas tratados por todas as instâncias do conselho em 2014; segundo, porque seus desdobramentos nos permitem não apenas pôr em evidência limitações estruturais e conceituais do conselho, mas também pôr em xeque a institucionalização da participação; por fim, porque acompanhar este pedido nos permitiu reconstruir o fluxo de uma demanda, do seu começo ao fim e, com isso, entender os processos e a efetividade das decisões do conselho. Uma análise em profundidade e a descrição pormenorizada foram possibilitadas pela escolha de uma metodologia específica – a etnografia institucional, que tem seus recursos em observação participativa, entrevistas e análise de documentos oficiais.

No segundo momento desta seção, serão discutidas as interdependências entre a esfera pública e privada no financiamento cultural brasileiro entre 1995 e 2013. No caso do financiamento público, o Fundo Nacional de Cultura (FNC) recebe maior atenção, enquanto que na modalidade relativa ao mercado, dá destaque aos incentivos fiscais, mais especificamente à Lei Rouanet. Como se verá mais adiante, o questionável modelo que estrutura, de modo dicotômico, o financiamento de cultura entre agentes públicos e privados já apresenta insuficiências na própria formatação do FNC, que é parte do Sistema Nacional de Cultura (SNC),[27] constituído por recursos do Orçamento Geral da União, mas também por incentivos fiscais de empresas, ou seja, é parte da Lei Rouanet. Este fundo subsidia projetos culturais, sobretudo por meio de editais.

3.1 O Conselho Nacional de Políticas Culturais (CNPC)

Nesta subseção é realizado o acompanhamento de atividades do Conselho Nacional de Políticas Culturais (CNPC) no último ano.[28] O CNPC é uma das instâncias do Sistema Nacional de Cultura, criado em 2005 pelo Decreto nº 5.520/2005. Entre seus órgãos integrantes, encontram-se: Plenário, Comitê de Integração de Políticas Culturais, Colegiados Setoriais, Comissões Temáticas ou Grupos de Trabalho e a Conferência Nacional de Cultura. O conselho tem papel de legitimação em pelo menos duas direções. Por um lado, legitima as ações do Estado, suas políticas e planos, que passam a ter a assinatura das discussões com a sociedade civil. Por outro lado, legitima, dá visibilidade e valoriza os setores representados da arte e a cultura.

27. O Sistema Nacional de Cultura é um modelo de gestão e promoção de políticas públicas de cultura, que envolve entes da Federação e a sociedade civil, sob coordenação e gestão do Ministério da Cultura (MinC) em âmbito nacional, e das secretarias estaduais/distrital e municipais de cultura ou equivalentes em outros âmbitos de atuação.

28. Nossas descrições e reflexões estão assentadas na observação presencial das reuniões do Plenário e da maior parte dos colegiados setoriais realizadas ao longo do ano. Além das reuniões, os documentos produzidos pelo conselho, bem como arquivos disponíveis no seu *site*, serão a fonte de dados para este trabalho.

Para realizar o acompanhamento do CNPC escolhemos um dos temas que provocaram maiores discussões e suscitaram desdobramentos significativos nas reuniões do conselho: o *pedido da criação de novos assentos no Plenário*, algo que se traduz em uma questão sensível, que é a da ampliação do conselho como um todo. Além disso, apresentado ao Plenário pelo Colegiado Setorial das Culturas Afro-brasileiras, o pedido trouxe consigo questões caras aos representantes negros presentes no CNPC, tais como o racismo institucional, a dominação cultural, a desigualdade representativa, a reparação histórica.

Os tensionamentos advindos dessa discussão no que se refere à estrutura da representação e ao papel do CNPC vão ao encontro das reflexões de um grupo de pensadores latino-americanos (grupo da modernidade/colonialidade)[29] que, fazendo um paralelo à noção da violência epistêmica de Foucault, constataram a existência de uma geopolítica do conhecimento, entendida como a naturalização da produção do conhecimento legítimo, das verdades universais em determinados lugares e línguas, assegurando esse privilégio e essa capacidade ao homem branco, heteroafetivo.

Parte desse diagnóstico faz a constatação da existência do "ponto zero" (Castro-Gómez, 2005), isto é, um ponto de partida de observação, supostamente neutro e absoluto, no qual a linguagem científica desde o Iluminismo assume-se como a mais perfeita de todas as linguagens humanas e que reflete a mais pura estrutura universal da razão. A lógica do "ponto zero" é, portanto, eurocentrada. Enquanto funda, assim como sustenta, a razão imperial desqualifica e dá por irracionais, brutas, selvagens epistemologias outras, tirando-lhes a possibilidade de existência científica. Mais ainda, deslegitima outros modos e formas de perceber e se relacionar com o mundo.

O que esses pensadores postulam como a saída desse monopólio do saber não é a busca da mudança de paradigma ou a negação da racionalidade europeia. Trata-se da necessidade de um "giro colonial", ou seja, uma virada para o outro, a fim de descobrir e revalorizar teorias e epistemologias distintas e suas potencialidades de contribuição local, visto que a universalidade global não existe.

O desafio, portanto, está no diálogo e na abertura ao novo, desconhecido, como elemento criativo. Visto isso, o embate ocorrido não pode ser interpretado diferentemente, a não ser como uma oportunidade para a revisão dos conceitos formadores e das metodologias de encaminhamento das demandas. Ele deve servir também para uma reflexão que transborda as estruturas do conselho a respeito da democracia que o Brasil deseja.

29. Grupo composto pelos sociólogos Aníbal Quijano, Edgardo Lander, Ramón Grosfoguel e Agustín Lao-Montes, pelos semiólogos Walter Mignolo e Zulma Palermo, pela pedagoga Catherine Walsh, pelos antropólogos Arturo Escobar e Fernando Coronil, pelo crítico literário Javier Sanjinés e pelos filósofos Enrique Dussel, Santiago Castro-Gómez, María Lugones e Nelson Maldonado-Torres.

A necessidade dessa definição era notável durante a 23ª Reunião do CNPC que os autores acompanharam. "Democracia", "democrático", "democratização" foram palavras que apareceram com muita frequência tanto durante a discussão quanto nas exposições de motivos que a originaram. Mas será que todos os presentes atribuem a esse conceito o mesmo significado?[30] Será que podemos chamar de democrático um espaço no qual um grupo, para se sentir contemplado e empoderado o suficiente para fazer alianças e negociar com o Estado, precisa recorrer à linguagem e à racionalidade de outras comunidades de crença, bem como negar concepções e visões de mundo próprias? Enfim, qual seria o formato adequado do CNPC para contemplar e honrar a diversidade brasileira?

3.1.1 Narrativas e etnografia das políticas públicas

No debate contemporâneo, as transformações do espaço público são objeto de grande atenção. As políticas públicas têm ganhado foco especial por absorverem, no contexto atual, as energias da ação estatal e por se identificarem com a fabricação de respostas para os problemas políticos. O espaço público contemporâneo não é composto apenas por grupos, corporações e representações territoriais com base administrativa. O número de atores é crescente e se divide por inúmeras clivagens temáticas, territoriais e organizacionais. Os temas e os problemas enfrentados têm grande complexidade e os conhecimentos a seu respeito são crescentemente especializados. Estas complexidades e a especialização dos conhecimentos colocam desafios inusitados para a participação nas políticas públicas. Conhecimentos especializados e saberes enfrentam-se nos espaços públicos. Como combinar representação, exigências técnicas e participação?

A resposta a essa pergunta não é fácil. Em primeiro lugar, a participação social desdobra-se em camadas de relações. A pluralidade de atores desloca-se nos espaços sociais, atravessando limites institucionais formais e informais, constituindo redes mais ou menos extensas. Como delimitar estas relações? Em segundo lugar, os saberes trazidos para o espaço institucionalizado da participação dialogam com procedimentos burocráticos e políticos. Além de construírem a agenda da política pública, contrabandeando para o espaço institucionalizado temas e questões, as representações da sociedade civil fazem dialogar no espaço público as razões políticas e técnicas. Evidentemente, a etnografia das políticas públicas enfrenta o problema de delimitação das unidades de observação. Como as redes de políticas públicas se estruturam e qual é o seu dinamismo? É também desafio dessa etnografia a tradução dos problemas e das técnicas específicas das políticas públicas em dispositivos analíticos adequados e suficiente e interpretativamente articulados às dinâmicas da participação.

---

30. O texto *Hermeneútica de la democracia: el pensamiento de los límites y la diferencia colonial* (Mignolo, 2008), chama atenção para o fato do conceito grego de "democracia" ter sido apropriado, de maneira autoritária, pelo Ocidente, excluindo o restante dos povos dessa ideia da organização social. O autor defende, contudo, que o horizonte de justiça e equidade é único e comum a todos os povos e apenas os caminhos para o seu alcance diferem.

A análise de narrativas, por sua vez, não tem alcance adequado. As práticas sociais têm tal complexidade que não se pode supor que a coerência alcançada pelas narrativas – evidentemente artificial – expressem as idas e vindas, as misturas e as hibridizações provocadas pela dinâmica da própria prática. Se a clareza da escrita etnográfica deve ser uma meta, devemos também reconhecer nesta clareza uma postura intelectualista (para não dizer professoral), uma reconstrução de sentidos negociados socialmente. Em muitos trabalhos, os limites da descrição das narrativas impõem um limite à densidade de reconstrução da própria política pública como objeto. A clareza de algumas descrições de políticas públicas a partir de narrativas se deve ao fato de não serem descrições densas, mas trabalho de hermenêutica filosófica com precária construção empírica.[31]

Entretanto, a análise da linguagem é um recurso metodológico importante e poderoso desde que os diferentes jogos de linguagem sejam reconhecidos em seu funcionamento institucional. Os conceitos de tradução e de inscrição são interessantes neste sentido, pois permitem fazer com que as diferentes posições sociais estruturais dos domínios das práticas – especialmente das práticas, técnicas e instrumentos das políticas públicas – possam ser postos em relação. A tradução expressa a transposição de sentido de uma posição a outra. O conceito de inscrição permite seguir a conexão entre documentos produzidos nos sucessivos momentos dos ciclos ou fluxos de produção de decisões. Em geral, as decisões geram documentos que dialogam entre si e com as narrativas dos atores que se orientam por meio deles.

A observação etnográfica convive com os limites impostos pela complexidade das instituições estatais. Olhar o Estado a partir das teias de significações e das práticas mobilizadas por suas instituições não apenas é uma premissa metodológica, mas desloca a análise do quadro das intencionalidades e ideias gerais na direção das relações e dos dispositivos. Este deslocamento permite uma mudança de escala na direção da descrição de mesas-redondas, mesas de negociação, encontros, seminários, grupos de trabalho e reuniões em que se discute, argumenta, propõe, refuta ou apoia; nestes espaços, se vai negociando e produzindo significados. O trabalho da linguagem e na linguagem une e divide, mobiliza e desarticula grupos sociais, constrói o real e muda o estado das coisas e pessoas. Mas não apenas isto.

A interpretação etnográfica permite recompor contradições, ambiguidades, deslizamentos, torções, dobras da linguagem. A rigor, a etnografia incita a desconfiança a respeito do achatamento analítico da linguagem e das narrativas; ao invés de descrever as categorias a partir de dicotomias como forma e matéria, ideia e mundo, permanência e mudança, pensamento e linguagem, razão e empiria, teoria e prática, República e Democracia, Estado e sociedade, Direito e política etc., tal interpretação busca revelar como estas categorias relacionais deixam traços,

31. Ver Barbosa da Silva e Abreu (2012).

fundem-se, desdobram-se, estendem-se, tornam-se sombras, escondem-se nas dobras das palavras, dialogam com interlocutores ocultos nas práticas culturais e institucionais. Neste trabalho não se tentará fazer uma alusão à clareza da linguagem nem ao seu caráter objetivo. O que existe para ser descrito não se separa do complexo funcionamento da linguagem e do raciocínio natural. A descrição etnográfica do que acontece com a participação social não pode ser feita sem relação com nossos objetivos. O que se pode prometer é uma descrição densa, baseada na observação de como funcionam e se relacionam as palavras e as coisas. Como a reflexão neste capítulo tem o caráter de acompanhamento, a descrição se detém nas questões selecionadas e consideradas mais relevantes do último ano, que dizem respeito exatamente à relação entre representação, papéis do conselho e o tipo de prática de participação que associa os dois aspectos. Toma-se o exemplo das questões globais do CNPC focadas, porém, a partir do olhar dos representantes afro-brasileiros e das teorias da interculturalidade e da decolonialidade.

3.1.2 O problema e os fatos

Para realizar o acompanhamento do CNPC, conforme foi dito, optou-se por considerar como tema o *pedido da criação de novos assentos no Plenário*.

O autor da proposta foi o Colegiado Setorial das Culturas Afro-brasileiras. Devido à especificidade do proponente – a questão engloba uma série de demandas relacionadas às questões raciais que têm surgido nas pautas do Plenário com força e frequência –, a proposta provocou embates e conflitos não somente no eixo Estado-sociedade civil, mas também dentro da sociedade civil. Embora esta última seja frequentemente percebida como homogênea e univocal, pode-se dizer que seus projetos não são idênticos nem se referem da mesma forma ao que tange às competências, à composição e às atribuições do conselho.

O processo da solicitação de novos assentos para as representações das comunidades culturais negras ressuscitou assuntos essenciais para o conselho, que há tempos apareciam à porta deste e se inviabilizavam por falta de sequenciamento de ações e de atendimento. A questão a que nos referimos não é trivial, isto é, refere-se à capacidade do CNPC de acolher a diversidade e envolve os formatos desejados para o conselho. Descrevemos, portanto, todo o processo da criação dos novos assentos, iniciado em julho de 2013, como o pretexto para uma discussão maior a respeito do futuro do conselho e do lugar das artes e da cultura nesse projeto que se propõe plural e diverso. Além disso, acompanhar a tramitação de uma demanda dentro das estruturas do conselho e, por consequência, dentro do MinC, nos permitirá refletir sobre a efetividade do CNPC e do grau da compatibilidade do discurso da participação com a prática.[32]

32. Para fins de informação, vale lembrar outros pontos de pauta sobre os quais os conselheiros debruçaram-se nestes últimos meses, mas sobre os quais não nos deteremos: Teia Nacional da Diversidade de 2014, Sistema Nacional de Participação Social e do portal Participa.br, Planos Setoriais de Cultura, III Conferência Nacional de Cultura, Comitê Gestor de Museus, Plano de Trabalho Anual do Fundo Nacional de Cultura.

3.1.3 O Plenário

Como a maior parte dos acontecimentos descritos tiveram lugar no Plenário do conselho, cumpre lembrar sua composição e as suas atribuições. Em linhas gerais, as atribuições do Plenário, definidas pelo regimento interno, repetem as competências estabelecidas pelo Decreto nº 5.520/2005, segundo as quais cabe ao Plenário estabelecer orientações e diretrizes do Sistema Federal de Cultura, propor e aprovar as diretrizes gerais, acompanhar e avaliar a execução do Plano Nacional de Cultura. O trabalho referente à fiscalização e à avaliação da aplicação dos recursos provenientes do sistema federal de financiamento da cultura e o apoio aos pactos entre entes federados, a fim de estabelecer a efetiva cooperação federativa necessária à consolidação do SNC, também ficam a cargo do Plenário, o qual tem a competência de estabelecer cooperação com movimentos sociais, ONGs e setor empresarial, incentivando a participação democrática na gestão das políticas e dos investimentos públicos na área da cultura. Por fim, a aprovação do regimento interno da Conferência Nacional de Cultura e o estabelecimento do regimento interno do CNPC, a ser aprovado pelo ministro de estado da Cultura, são atribuições do Plenário. O regimento também dispõe sobre detalhes do funcionamento deste, tais como a periodicidade e a estrutura das reuniões e das atribuições dos membros do órgão.

No momento, o Plenário do CNPC é composto por 58 titulares, com direito a voz e voto. A composição está dividida da seguinte maneira:

- dezenove assentos do poder público federal, divididos entre MinC, Casa Civil, Presidência da República e outros ministérios;
- quatro assentos do poder público dos estados e Distrito Federal;
- quatro assentos do poder público municipal;
- vinte assentos para representantes das áreas técnico-artísticas e de patrimônio cultural – arquitetura e urbanismo, arquivos, arte digital, artes visuais, artesanato; audiovisual; circo; culturas afro-brasileiras; culturas dos povos indígenas, culturas populares, dança, *design*, literatura, livro e leitura, moda, museus, música erudita, música popular, patrimônio imaterial, patrimônio material e teatro;
- oito assentos de entidades acadêmicas, empresariais, fundações e institutos;
- três assentos de personalidades com comprovado notório saber na área cultural, escolhidos pelo ministro da Cultura.

Integram, ainda, o Plenário, na condição de conselheiros convidados, sem direito a voto, um representante da Academia Brasileira de Letras (ABL), da Academia Brasileira de Música, do Comitê Gestor da Internet no Brasil, do Campo da TV Pública, do Ministério Público Federal (MPF), da Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal e da Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados.

A definição desta composição não foi um dado *a priori*, mas resultante de um longo processo de construção, iniciado com quatro câmaras setoriais que tinham desenvolvido seu trabalho junto à Funarte. Funcionando como fóruns de debate e pactuação, as câmaras tinham a missão de subsidiar o ministro. Com isso, sua missão era definir as prioridades do segmento, priorizando a elaboração do Plano Nacional de Cultura e a implementação do Conselho Nacional. Ao longo do processo, com o conselho já instituído, outros segmentos técnico-artísticos, bem como culturais, apresentaram sua vontade de integrar o órgão, o que levou a alteração do Decreto nº 5.520/2005 pelo Decreto nº 6.973/2009. Enfim, em 2012 criaram-se mais assentos e colegiados setoriais: Culturas Afro-brasileiras, Culturas Indígenas, Patrimônio Imaterial, Arte Digital desmembrando-se das Artes Visuais, entre outros.

3.1.4 Tramitação de uma demanda

Como mencionado anteriormente, a solicitação dos novos assentos no Plenário foi uma iniciativa do Colegiado Setorial de Culturas Afro-brasileiras. O seu representante no Plenário, Arthur Leandro M. Maroja (Táta Kinamboji), orientado pela coordenação-geral do conselho, apresentou uma carta com exposição de motivos para submetê-la à votação do Plenário durante a 19ª Reunião Ordinária (31 jul. 2013) em forma de recomendação:

> Artigo 1º: recomenda a ampliação de representação das artes e manifestações culturais afro-brasileiras no Conselho Nacional de Política Cultural, nos Conselhos Estaduais e Municipais de Cultura e demais instâncias de controle social do Sistema Nacional de Cultura com a criação de assentos para Conselheiros e outras formas de representação para: a) Cultura Hip-Hop; b) Capoeira; c) Culturas Quilombolas; d) Cultura dos povos e comunidades tradicionais de matriz africana.
>
> Artigo 2º: transformar a cadeira de Culturas Afro-brasileiras em Expressões Artísticas Culturais Afro-brasileiras.
>
> Artigo 3º: recomenda a inclusão de representante da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – Seppir/PR no Conselho Nacional de Política Cultural (Brasil, 2013a, Ata 608-616).

Embora três conselheiros tenham feito observações desfavoráveis à recomendação, ela acabou sendo aprovada e encaminhada ao ministério com dez votos a favor, dois votos contrários e oito abstenções. No dia da abertura da III Conferência Nacional de Cultura (2013), a ministra Marta Suplicy encontrou-se com colegiados setoriais e, nessa ocasião, o colegiado de Culturas Afro-brasileiras reforçou o pedido, recebendo em resposta uma concordância da ministra em relação à necessidade de ampliar o número das cadeiras e, com isso, uma resposta positiva à recomendação encaminhada. Entretanto, existe uma discordância entre o representante do ministério e o representante do colegiado, ambos presentes na reunião, em relação ao pronunciamento exato da ministra. Enquanto o primeiro

sustenta a versão da necessidade de averiguar se são exatamente estas as cadeiras a serem criadas, o segundo defende que as cadeiras prometidas eram reservadas à comunidade negra, autora do pedido.

O único documento que comprova este compromisso foi produzido logo depois, durante a Reunião da Comissão Temática de Finanças e Termos de Parceria do CNPC (9 dez. 2013). No texto do relatório da reunião lemos:

> (...) considerando que os itens 1, 3 e 4 da referida Portaria nº 156 estão consoantes às 64 propostas aprovadas na III Conferência Nacional de Cultura, foi estabelecido que os princípios e critérios estabelecidos na supramencionada portaria serão mantidos para o próximo exercício, acrescidos da inclusão das seguintes categorias: "Cultura de povos e comunidades tradicionais", "Cultura Alimentar", "Hip Hop", "Capoeira" e "Cultura LGBT" como segmentos a serem também contemplados com os recursos do FNC no exercício de 2014.
>
> (...) Por oportuno, também foi aprovada a recomendação de encaminhar convites a representantes dos segmentos "Cultura de povos e comunidades tradicionais", "Cultura Alimentar", "Hip Hop", "Capoeira" e "Cultura LGBT" para participar da primeira reunião do Plenário do CNPC em 2014 (Brasil, 2013b).

Dando encaminhamento ao assunto, a pauta da primeira reunião do ano de 2014, que aconteceu em fevereiro, incluía o ponto D – "Debate sobre critérios de indicação e sugestão de convidados dos setores que demandam assento no CNPC para participar da próxima reunião Plenária (nos termos do Artigo 20, da Portaria nº 28 de 2010 – Regimento Interno do CNPC)".

A discussão a respeito desse ponto começou com a exposição da representante do Patrimônio Imaterial, Edna Maria da Costa e Silva, que reclamou a criação dos assentos exclusivos para a comunidade afrodescendente, visto que o Decreto-Lei nº 6.040/2007 da Presidência da República, que versa sobre comunidades tradicionais, atribui direito igual a povos ciganos, afro-religiosos, quilombolas, povos de pasto, ribeirinhos, extrativistas, povos pomeranos etc. A conselheira ainda apresentou sua lista de critérios, fez duas indicações para novos assentos e queixou-se da falta de espaço dentro do conselho para as reivindicações e demandas dos povos tradicionais. Após mais duas intervenções, os cinco critérios finais foram estabelecidos[33] e estipulado o prazo de quarenta dias para a informação de nomes dos representantes.

No intervalo entre as reuniões ordinárias do Plenário, teve lugar a reunião ordinária do Colegiado Setorial de Culturas Afro-brasileiras (13 e 14/ maio 2014), durante a qual os conselheiros foram informados sobre a necessidade de fazer uma

33. Os critérios definidos para a indicação dos nomes de convidados são: "(i) membros de colegiados que tenham afinidades com os setores propostos; (ii) delegados da conferência nacional que tenham afinidade com os setores; (iii) órgãos públicos que deverão ser consultados, incluindo as secretarias e instituições vinculadas ao Ministério da Cultura; (iv) entidades nacionais representativas desses setores que existirem; e (...) (v) órgãos públicos incluindo conselhos e programas públicos" (CNPC, 2014, p. 13).

defesa de sua postulação frente ao Plenário. Tal exigência suscitou uma grande indignação da parte deles, uma vez que a menção à palavra "defesa" por si só implicava a possibilidade da criação dos novos assentos ou sua recusa, além de significar a realização de uma "defesa" no mesmo Plenário que anteriormente já havia apoiado o projeto, votado e encaminhado uma recomendação a respeito para o ministério. Desta forma, os conselheiros produziram e leram durante a reunião um texto denominado *Carta Aberta a Ilma. Sra. Martha Suplicy ou palavra de ministra não vale nada?* que, em seguida, foi publicada em *blogs* e nos perfis pessoais dos conselheiros em redes sociais.

Segue o trecho do documento produzido:

> Nós, membros do Colegiado Setorial de Culturas Afro-Brasileira, reunidos em reunião ordinária nos dias 13 e 14/05/2014 em Brasília fazemos a seguinte pergunta: palavra de ministra vale? Às vésperas da 23ª reunião ordinária do CNPC MinC, nada foi resolvido. O Ministério da Cultura convidará representantes da Capoeira, do Hip Hop e dos Povos Tradicionais de Matriz Africana para falarem no Plenário. Não foi isso que nos garantiram. Nos garantiram a criação das cadeiras de Capoeira, Cultura Hip Hop e Povos Tradicionais de Matriz Africana. O MinC justifica a não garantia da palavra da ministra pela necessidade de estudo sobre a viabilidade econômica da criação das cadeiras, pela construção de exposição de motivos, pelo crescimento do número de representações no CNPC, o que levaria ao seu inchaço (Carta..., 2014a).

Atendendo aos pedidos do Colegiado das Culturas Afro-brasileiras e da Fundação Cultural Palmares, mas também de alguns conselheiros que na ocasião da primeira discussão a respeito das novas cadeiras para culturas afro-brasileiras confessaram sua incapacidade para tomar a decisão por falta de informação a respeito das políticas específicas para os negros e suas demandas, a pauta da 23ª Reunião Ordinária do Plenário (maio/2014) teve como foco o debate sobre comunidades negras – seus postulados, dificuldades, avanços e projetos – e contou com a presença da ministra da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, Luiza Bairros, e do presidente da Fundação Cultural Palmares, Hilton Cobra. No primeiro dia, o Plenário retomou a questão dos assentos e a parte vespertina dos debates começou com uma oitiva da exposição da justificativa de necessidade de criação de mais seis cadeiras e, com isso, da importância da presença destes setoriais no conselho.

Nas suas exposições, os convidados recorreram ao marco legal, incluindo a Constituição de 1988, convenções da Organização das Nações Unidas (ONU), documentos produzidos pelo Iphan etc., que define normas para tratamento dos povos tradicionais, para salvaguarda dos bens culturais imateriais e para a diversidade religiosa, entre outros. Recorrendo às citações das experiências vividas e dos acontecimentos passados, eles lançaram mão da autorrepresentação como argumento-base. Em defesa dela, justificaram que somente as próprias comunidades, sabendo das suas necessidades e possibilidades, com o conhecimento profundo da

sua história, tinham legitimidade para tomar as decisões políticas a seu respeito. Postulou-se, portanto, a intransferibilidade da representação que por si só empodera e visibiliza os territórios e as identidades sem voz:

> Nós não queremos essa política pensada aqui e introduzida lá. (...) Nunca pensaram na gente como povo quilombola; nunca trouxe um quilombola para perguntar de que forma ele quer essa cultura, de que forma ele quer preservar sua cultura. Inventaram tal de APA [área de proteção ambiental] para preservar a gente de ter estrada, de ter infraestrutura de qualidade lá dentro, mas eu não sei porquê! Perguntou para nós se queria esse tal de APA? Perguntou não! Perguntou pra nós se nós queríamos continuar vivendo na miséria? Não! É por isso que nós temos que ter espaços de direito nessas cadeiras! (Representante dos Quilombolas, 23ª Reunião Ordinária do Plenário, 2'49").

Ainda foi lembrada a situação na qual o CNPC não atentou à pauta das políticas públicas culturais e à necessidade de apoio ao projeto de Lei de Mestre da Cultura Popular (nº 1176/2011), deixando de manifestar a sua posição, o que foi avaliado com a seguinte conclusão: "Se a capoeira tivesse um representante, seria diferente" (Representante da Capoeira, 23ª Reunião Ordinária do Plenário, 2'24"). Desse modo, a participação e a atuação direta dos grupos postulantes no conselho foram colocadas como condições necessárias para a construção de uma comunicação eficaz entre os que pensam as políticas e os que se delas beneficiam, entre a base da sociedade civil e o conselho como sua figura representativa. Além disso, a ampliação da participação no conselho foi considerada como único caminho possível para o bom desempenho no uso das suas atribuições.

Tecemos um breve comentário. Se de um lado, essas ponderações sinalizam para uma avaliação positiva e o contentamento entre os conselheiros com o sistema de representação setorial, também indicam uma potencial fragmentação do conselho e sugerem que a atuação da sociedade civil envolve a ocupação estratégica do espaço do CNPC. Esta estratégia traz o risco não só do uso das estruturas do CNPC para a realização de demandas muito fragmentadas, mesmo que legítimas, mas também da esterilização das possibilidades de atuação política na estruturação de políticas públicas amplas. Em outras palavras, o conselho pode passar a ser percebido, tanto dentro quanto fora, como espaço que tende a tomar as iniciativas e a opinar não pela cultura como um todo, mas pelos setoriais nele presentes, faltando a ele a elaboração de estratégias e de pensamento totalizante e sistêmico, representativo do Sistema Nacional de Cultura do qual o conselho faz parte.

3.1.5 Encontro dos desconhecidos

A percepção de que há uma fragmentação do conselho tem acontecido gradualmente. A cada encontro algum conselheiro lançava uma observação ou reclamação, o que pode ser tomado como indício do surgimento da consciência de fragmentação excessiva do CNPC. Por ocasião da 23ª Reunião esta questão tomou corpo e ganhou

grande visibilidade. A discussão sobre a necessidade da maior representatividade dos afrodescendentes no conselho e, com isso, a participação direta na formulação das políticas culturais dos representantes de mais da metade da sociedade brasileira,[34] segundo se disse, levaram aos questionamentos da estrutura/composição do conselho e de sua função política e social. Mas antes de nos debruçarmos sobre isso, cabe fazer uma observação a respeito da diferença que explodiu nessa discussão. Esta diferença foi vista por alguns como a crise do CNPC. Por nós será denominada para fins desta análise como a *diferença epistêmica*, ou seja, a diferença entre uma episteme de origem europeia e uma de origem afro.

Durante exposições de defesa, repetindo o hábito de todas as reuniões do conselho e do setorial, os proponentes utilizaram-se das palavras dos mestres: "Capoeira é tudo que a boca come" (Mestre Pastinha), das expressões em língua iorubá, dos costumes ancestrais, como o de pedir bênção aos mais velhos antes de começar a fala ou de evocar o nome do seu orixá, das vestimentas típicas. Portanto, recorreram ao conjunto de referenciais comuns à comunidade da matriz afro, porém distante para a maior parte da sociedade. Essa maneira de viver sua própria cultura, de vivenciar a negritude, como diz um dos conselheiros, mas também de testemunhar sua pertença religiosa ou cultural dentro do conselho constitui, sem dúvida, a diferença desse grupo em relação aos outros que raramente expõem suas especificidades. Entretanto, entre os elementos citados não se encontra nenhum que pudesse invadir o espaço do outro, ou mais, questioná-lo. Dessa vez, ao contrário, a confrontação epistemológica ocorrida teve a ver com ambos.

Dentro de uma discussão fervorosa a respeito do formato desejado para a introdução de mais representantes negros nas estruturas do conselho, o conselheiro das Culturas Afro-brasileiras fez uma análise caricatural da segmentação das artes, comparando-a a quadradinhos colocados um ao lado do outro, sem conexão alguma. Com essa colocação, ele não ilustrou apenas o processo que as artes sofreram ao longo dos séculos, levando à fragmentação e à especialização da produção artística e do conhecimento – refletidas na estrutura do conselho que contempla setoriais de dança, teatro, circo, artes visuais, museus, arquivos, leitura etc. –, mas indicou também as origens europeias destas, além de explicar que a arte negra, por oposição, não realiza essa fragmentação, unindo todas as linguagens em uma expressão só. Ou seja, os negros compreendem e exercitam sua arte de maneira holística, o que corresponde a sua maneira de se relacionar com o mundo. Bom resumo disso é uma frase pronunciada durante a discussão: "O negro não dança, ele é dança!".

O cume do conflito foi o lançamento da proposta provocativa de reduzir todas as cadeiras do Plenário ao número de três, por critério étnico-racial,

34. Diversas vezes o Colegiado Setorial das Culturas Afro-brasileiras lembrou que representa os 50,7% dos brasileiros que, conforme dados do censo 2010 do IBGE (IBGE, 2010), declararam-se negros, isto é, pretos ou pardos.

como verdadeiramente representativas da sociedade brasileira: uma para brancos, uma para negros e uma para índios, postulando, com isso, não apenas uma discussão sobre a real importância de cada uma das cadeiras existentes no conselho, mas também a contestável primazia das categorias hereditárias do pensamento e da cultura europeias.[35]

3.1.6 Conselho como espaço independente e democrático

Ao longo da discussão, a necessidade de repensar o formato do conselho tornou-se unânime. As questões da representação e da legitimidade foram ampliadas progressivamente em todas as direções. Os conselheiros debatiam a respeito dos limites do formato vigente do conselho, suas atribuições desejadas, papel político, efetividade e finalidade social, da possibilidade de diálogo etc., oscilando entre avaliação e planejamento. Com falas pulsantes, linguagem dramática e certa dose de ritualização, o Plenário virou um palco de conflitos. Um palco no qual se apresentaram não apenas aprovações, moções, diretrizes, exposições de motivos, mas também descrença, culpa, angústia, insulto, vergonha, enfim, uma mescla do fazer das políticas públicas e do fazer político. No fim do primeiro dia, em que debates excederam o tempo previsto por quase duas horas, muitos conselheiros compartilhavam a exaustão física e emocional.

Abaixo seguem citações que pontuam algumas das questões levantadas. Não identificamos os nomes porque não são as posições setoriais ou pessoais que buscamos enfatizar, mas uma mensagem geral de descontentamento e certa falta de alternativas no horizonte:

> Não sei se o conselho está avançando tanto quanto foi na sua gênese. Quando nos víamos aqui com ministro Gilberto Gil era um conselho que ouvia a sociedade e realmente avançava e o que era dito aqui era atendido. Eu não sei se há um engessamento e se essa luta vale a pena (1'29").

> A verdade é que não está funcionando. A gente vai, cresce, cresce crescendo e a gente não consegue escolher cinco representantes, um de cada região. (...) O que a gente conseguiu até agora? (3'30").

> Aqui a gente não governa nada. (...) Justificativa da paridade não cabe (3'38").

> Precisamos de mais resoluções e menos moções e recomendações (4'14").

> O papel do conselho é envolver todo esse país que é maior do que ele. Porque esse país é mais o que ele influencia, o que ele inspira para fora dele. Nós temos um país multi! (3'05").

> Vamos experimentar, sem caretices, sem medo. Deixa explodir! (1'06", segundo dia da reunião, fala referente ao pedido de ampliação do número de cadeiras).[36]

35. No momento da discussão, as culturas negras e as culturas indígenas possuíam somente um assento no Plenário cada e um colegiado setorial respectivamente dentro do CNPC.

36. Todas as falas citadas foram pronunciadas durante a 23ª Reunião Ordinária do Plenário (maio/2014).

Podemos sintetizar as preocupações e demandas dos conselheiros em duas questões: poder de decisão e formato/composição do CNPC.[37] O poder de decisão relaciona-se diretamente com atribuições do conselho que, no momento, constituem uma mescla entre funções deliberativas, normativas, consultivas e fiscalizadoras. Contudo, observamos que são muito poucas as resoluções em comparação às moções e às recomendações que o CNPC fez tanto em 2014 quanto em outros anos. Olhando por esse critério e visto que as moções são atos mais de exortação do que de normatização, as atribuições mais exercidas são as consultivas.

No começo do texto, vimos que a produção e o sequenciamento de uma demanda institucional pode ser lenta. Percebemos que sua trajetória burocrática, ou melhor, sua negociação dentro das estruturas do ministério pode durar um longo período; no caso, a duração foi de dez meses. Essa trajetória era referida pelos proponentes em termos de luta e a sua aprovação era celebrada como vitória. Isso indica uma série de questões. Uma delas é que o processamento de uma recomendação depende do tempo e da energia investidos pelos seus proponentes. Ela não entra em um mero fluxo burocrático mas, apesar de ter sido apoiada pelo conselho, enfrenta posicionamentos políticos. Isso influencia não apenas na efetividade do órgão, mas também na sua credibilidade como proposta participativa.

Embora encaminhar uma recomendação e vê-la tomando corpo jurídico seja uma guerra, alguns conselheiros demonstram sua frustração por não desempenharem uma participação efetiva, ou seja, por não exercerem uma influência forte nas políticas públicas, incluindo a tomada das decisões referentes aos recursos aplicados. Os conselheiros diziam que "aqui a gente só conversa" e "quem decide de verdade é a CNIC – Comissão Nacional de Incentivo à Cultura". Para além da frustração aparente, estas falas podem ilustrar a vontade latente ou explícita de ampliação das atribuições do conselho.

Vale lembrar que nos seus primórdios competia ao Plenário:

> Estabelecer as diretrizes gerais para aplicação dos recursos do Fundo Nacional de Cultura, no que concerne à sua distribuição regional e ao peso relativo dos setores e modalidades do fazer cultural; (...) acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos do Fundo Nacional de Cultura (Brasil, 2005).

Na atualização do Decreto nº 5.520/2005 pelo Decreto nº 6.973/2009, estas competências foram substituídas por uma redação mais ampla e a única competência do CNPC relativa ao uso de recursos passou a vigorar de forma genérica, despindo o órgão das atribuições de controle sobre o FNC.

37. Elas vão ao encontro das reflexões tecidas pelos pesquisadores da Universidade Federal da Bahia que, em uma descrição e análise dos conselhos estaduais e municipais de cultura, destacaram alguns fatores que influenciam na independência e na democracia de um conselho de cultura, sendo que dois deles são as mesmas questões indicadas pelos conselheiros (Rubim *et al*., 2010, p. 143).

Essa perda de poder foi provocada, involuntariamente, pela redação imprecisa do inciso IV do relatório do Grupo de Trabalho sobre o Decreto nº 5.520/2005, composto por um grupo de conselheiros. Na época, Barbosa da Silva e Telles interpretaram o ocorrido da seguinte maneira: "mas isso ocorreu precisamente porque o conselho não se via como órgão gestor, técnico e, principalmente, jurídico" (Barbosa da Silva e Telles, 2010, p. 30). Quatro anos depois, notamos uma tendência contrária. Embora o conselho ainda seja visto como arena de discussão e participação em que assentos são cada vez mais disputados devido ao inchaço das suas estruturas, os sinais de vontade e de prontidão para assumir novas competências estão vindo de vários colegiados acompanhados de relatos do cansaço e da frustração decorrentes de sua condição de meros observadores.

Quanto ao segundo fator, notamos várias questões relacionadas ao tamanho do conselho: "onde é que vai estancar?", "qual é a dimensão que a gente pretende?". Logo no começo da discussão, a coordenação-geral apresentou as opções disponíveis, previstas no regimento interno[38] mas, ao fazer um debate intenso, os conselheiros entenderam sua insuficiência no que tange à contemplação da diversidade. Com isso, surgiram propostas extrarregimentais, inclusive cotas, mas não se chegou a outra conclusão a não ser a de que o formato presente é limitante.

Em um dos seus textos, Bernardo Mata-Machado (2010) propõe-se a imaginar um tipo ideal de conselho e, ao debruçar-se sobre a composição deste, abandona a proposição vigente das representações por setor em prol de três categorias: campo erudito, campo popular e da indústria cultural, com a distinção embasada "não pelo tipo de produto, e nem tampouco pelo produtor, mas pelo objetivo principal e pela espécie de público que suas respectivas obras visam a alcançar" (Mata-Machado, 2010, p. 261). Embora não satisfeitos por completo com categorias propostas,[39] concordamos plenamente com o autor de que há necessidade de ousar e sair do formato setorial que tende a ser fragmentário e que tem limitações para cumprir suas proposições – especialmente a de acolher a sociedade civil em toda a sua diversidade.

Os conselhos culturais em seu formato atual foram criados pela demanda da sociedade por uma efetiva participação política, o que a nosso ver justifica tomá-los como espaços apropriados para experimentações sociais e institucionais. As trocas realizadas no diálogo intercultural podem ser fonte para cocriações de espaços participativos inovadores que não sejam extensões ou simulacros das instituições

38. As opções regimentais previstas para a inclusão dos grupos solicitantes são:
- para a criação do assento no Plenário – obrigação da alteração do decreto;
- para a criação de mais um colegiado setorial – obrigação da alteração do decreto;
- para a criação de um assento com voz sem voto – obrigação da alteração do decreto;
- para a criação de um segmento dentro de um colegiado já existente – obrigação da aprovação de uma portaria a fim da mudança no regimento interno do CNPC.

39. Parece-nos um tanto complicado retornar a dualidade erudito e popular, bem como defender a segmentação do público, levando em consideração práticas dissonantes dos consumidores brasileiros de cultura. Ver Barbosa da Silva (2014).

públicas existentes, nem repitam modelos de organização praticados fora. O mesmo aplica-se aos modos de elaboração das políticas públicas e dos seus instrumentos que, alimentados pelos pensamentos e pelas experiências diversas, podem trazer propostas ou soluções que não vislumbramos com o pensamento monocultural. No momento, o conselho lida com uma série de critérios incompatíveis como comunidade produtora, público, raça e etnia, criando impressão da necessidade de um pedido de licença dos proponentes dos novos grupos da sociedade civil aos já contemplados.

Enfim, para que o CNPC, construído como o conselho de participação, não se torne o conselho de contenção, tendo que negar a entrada dos novos membros por conta da insuficiência econômica, um novo formato e a mudança na sua composição têm que ocupar o horizonte político próximo.[40]

Finalmente, é possível assinalar alguns pontos para finalizar o acompanhamento das questões descritas. Pela decisão tomada durante a 23ª Reunião Ordinária do conselho, seis novos segmentos terão assento junto ao CNPC. O pedido vai tramitar no ministério e seguirá para a apreciação da Presidência da República. Dependendo do tempo que levará a alteração do Decreto nº 5.520, os novos representantes poderão ser escolhidos já nas próximas eleições, marcadas para março de 2015. A cadeira das Culturas Afro-brasileiras terá o seu nome alterado para Expressões Artísticas Culturais Afro-brasileiras. A questão da criação dos respectivos colegiados setoriais está em aberto.

Esse, em resumo, foi o resultado efetivo da iniciativa do colegiado das Culturas Afro-brasileiras que visava ampliação da representação das culturas negras no conselho. Outros, e não menos importantes, e que são efeito do encaminhamento desse pedido, foram as discussões suscitadas ou, simplesmente, vocalizadas a respeito de: *i)* fragmentação do conselho e falta do pensamento transversal; e *ii)* incompreensão e inadequação da estrutura do órgão para atender às diferenças.

Postas essas questões, fica por entendida a necessidade de repensar, em 2015, a forma em que se pretende estabelecer o diálogo e a pactuação entre o Estado e a sociedade civil a respeito das políticas culturais. O conselho participativo é um caminho possível para a realização de um giro colonial e estabelecimento de uma interculturalidade institucional. Mas, para que isso aconteça, repensar o formato e estabelecer os

40. Da mesma maneira, existe uma urgência no aumento da transparência do conselho como mais uma condição para que ele seja reconhecido como órgão independente e democrático. Indícios da fragilidade desta são as falas dos próprios conselheiros que se queixam, repetidamente, dos atrasos na aprovação e na publicação das atas, da falta das suas falas transcritas e da falta de acesso antecipado às pautas e aos documentos que serão objeto das discussões das próximas reuniões. Um simples procedimento da circulação antecipada destes qualificaria a participação, dando tempo para o estudo, o preparo e a consulta com os representados. A desatualização do *site* do CNPC, dificuldades de acesso às atas, ao histórico do conselho e uma economia política das atas – em que somente resumos descritivos de um observador e não as falas transcritas por inteiro são publicadas – observamos, por sua vez, durante a pesquisa documental. É curioso perceber que um órgão cultural, concebido para a participação e o diálogo, não presa pela memória da sua construção, da sua história, reduzindo as discussões ricas e importantes às meras constatações finais. Para gestores, pesquisadores, sociedade civil e para os próximos membros que irão fazer uso deste espaço, este material pode vir a ser uma fonte de aprendizado e memória sobre a construção compartilhada das políticas públicas que, queira-se ou não, acontece e avança por meio do conflito.

critérios iguais para a composição do órgão é imprescindível. Em um espaço criterioso e igualitário, sem violência epistêmica e pedidos de licença para usufruir do seu direito, é possível aos conselheiros criar um ambiente de união e se pensarem como cocriadores de projetos transversais, e não como jogadores políticos posicionados.

3.2 Liberdade, política e financiamento cultural no Brasil contemporâneo

Esta parte do texto discute a dinâmica do financiamento à cultura no governo federal desde 1995 a 2013, faz uma contextualização histórica e enfrenta alguns dos argumentos presentes na discussão pública no que se refere aos princípios que justificariam reformas na administração da cultura e a reconfiguração do modelo de financiamento de ações públicas na área (Lima e Ortellado, 2013). Em seguida, discute estas ideias gerais à luz da pluralidade de critérios e instrumentos utilizados pela administração pública. A dialética entre ideias gerais, instrumentos e práticas permite a delimitação mais precisa entre paradigmas ou modelos de financiamento.

Não há mais dúvidas, aparentemente, ou em termos das ideias gerais, de que dois são os modelos de financiamento cultural no Brasil. No primeiro deles, o financiamento seria realizado central e preponderantemente pelo Estado e, no segundo, pelo mercado. Também não restam dúvidas de que todos os brasileiros têm direitos à cultura e que a não realização desses direitos é injusta ou, pelo menos, imoral. As dúvidas surgem quando a prática política exige a seletividade, o uso de critérios e de instrumentos de política pública ou quando é necessário estabilizar os sentidos dos direitos culturais a que se tem direito, sua eficácia e suas condições de efetivação.

A reflexão presente parte de uma distinção importante. As políticas culturais envolvem escolhas e demarcação de princípios, mas são as políticas públicas que as realizam na forma de instituições setoriais (ministério, secretarias, fundações, associações, programas, projetos etc.) que acrescentam e mobilizam recursos materiais e cognitivos. As áreas de ação pública são também extensas: *i)* direitos autorais; *ii)* livro e leitura; *iii)* cinema e audiovisual; *iv)* patrimônio material e imaterial; *v)* museus; *vi)* artes e espetáculos, entre eles a dança, o teatro e a música; *vii)* culturas populares; *viii)* comunidades tradicionais; *ix)* circo, entre outros. Considera-se que a institucionalização de políticas culturais envolve recursos de diferentes tipos e, apesar dos discursos agora comuns sobre a dimensão simbólica e o conceito antropológico de cultura, o financiamento ainda é um dos componentes centrais que articula princípios gerais com os direitos. Não é possível imaginar uma forma única de financiamento que contemple a multiplicidade de problemas da área. Da mesma forma, é impensável simplificar a questão do financiamento a modelos genéricos.[41]

41. Ver Saravia (1999).

O gráfico 1 mostra o comportamento dos recursos do Sistema Federal de Cultura (SFC) em cada uma das suas unidades orçamentárias. Destacam-se no momento três pontos:

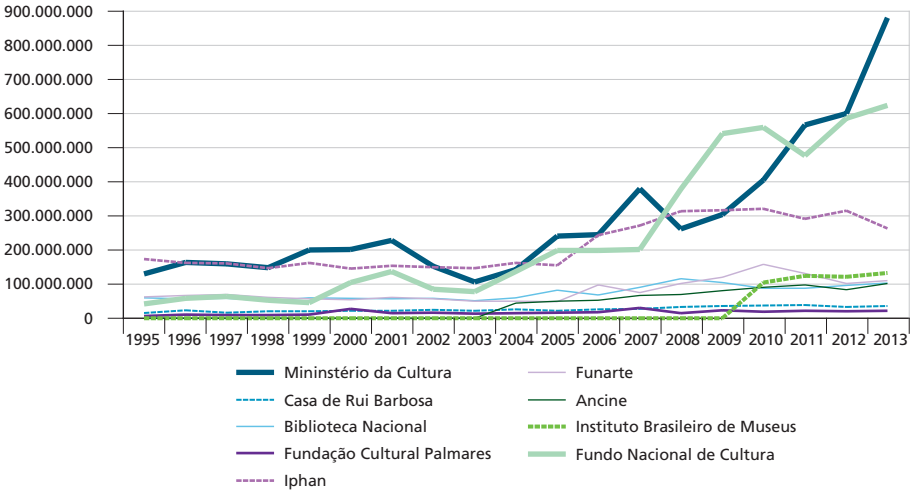
1) O escopo do SFC abrange a pesquisa (Casa de Rui Barbosa), livro e leitura (bibliotecas, ideia de sistema nacional de bibliotecas, inclusive a Biblioteca Nacional), ações de promoção da igualdade étnica (Fundação Palmares), patrimônio material e imaterial (Iphan), artes cênicas, teatro, dança, circo, artes plásticas, música (Funarte), cadeias audiovisuais e cinema (Ancine), museus tradicionais e sociais (Ibram). Ainda abrange (ou abrangeu) diversos programas no MinC (Arte, Cultura e Cidadania – Cultura Viva; Monumenta; Desenvolvimento da Economia da Cultura – PRODEC; Economia Criativa; Identidade e Diversidade; Articulação Institucional do Sistema Nacional de Cultura – SNC etc.).

2) O crescimento dos recursos da unidade central do MinC está relacionado com vários elementos importantes, entre eles a redefinição dos papéis do MinC nas articulações e no planejamento do Plano Nacional de Cultura (PNC) e do SNC, mas também na condução de programas internamente e não apenas nas instituições vinculadas.

3) O fortalecimento do FNC responde a parte de premissas de fortalecimento de orçamentos públicos para a área, mas também à realização de dispêndios prioritários para o MinC, a exemplo do cinema e audiovisual – voltar-se-á a esta questão –, do Mais Cultura e dos pontos de cultura. No gráfico 1, um ponto salta à atenção: a perda de posição relativa do Iphan nos recursos federais. Entretanto, deve-se ressaltar que o Ibram teve nascimento por cissiparidade em relação ao Iphan e que uma parte das políticas patrimonialistas foi realizada com recursos externos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com contrapartidas do governo federal, de estados e de municípios por meio do programa Monumenta no período 1997-2010.[42]

42. O Monumenta foi um programa do MinC que tinha como objetivo conjugar a recuperação e a preservação do patrimônio histórico com desenvolvimento econômico e social. Atuou em cidades históricas protegidas pelo Iphan e tinha como estratégia a atuação integrada no âmbito dos municípios, agindo por meio de obras de restauração e recuperação dos bens tombados e edificações localizadas nas áreas de projeto. Também desenvolveu atividades de capacitação de mão de obra especializada em restauro, formação de agentes locais de cultura e turismo, promoção de atividades econômicas e programas educativos. Tinha financiamento do BID, apoio da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e era orientado pela ideia de sustentabilidade do patrimônio. Era implementado a partir da assinatura de convênios entre MinC, prefeituras e/ou estados, e para seu acompanhamento e condução de ações foram formadas equipes compostas por técnicos do município ou do estado em conjunto com o Iphan, Unidades Executoras de Projeto (UEP) que eram, por sua vez, coordenadas pela Unidade Central de Gerenciamento (UCG). Ver Giannecchini (2014).

GRÁFICO 1
Comportamento dos recursos executados pelo Sistema Federal de Cultura (1995-2013)
(Em R$ de 2013)[1]



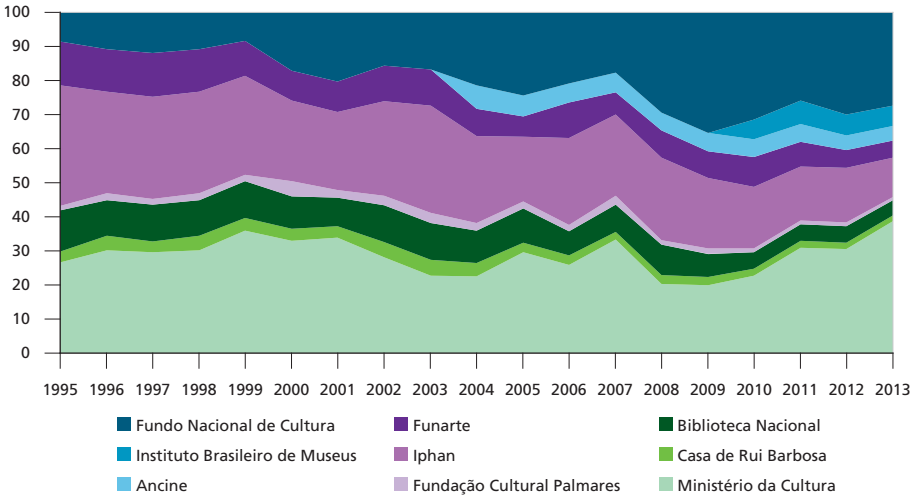
Fonte: Siafi/Sidor.
Elaboração: Disoc/Ipea.
Nota: [1] Deflacionado pelo IPCA.

Dois são os conjuntos de ideias gerais associadas ao financiamento cultural. O primeiro relaciona problemas de sustentabilidade das atividades e ações culturais com o papel do Estado na indução, no apoio e na dinamização de processos de produção cultural. Os mercados dariam conta de uma parte, mesmo sendo a mais potente em termos econômicos, mas excluem e minimizam a diversidade, ao monopolizar e capturar parte do fundo público para financiar as indústrias culturais e de comunicação de massas. Nesse conjunto aparecem ideias de sustentabilidade relacionadas não apenas com parcerias, mas com retorno econômico, a exemplo do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), que funciona no âmbito do FNC, do Monumenta e mesmo dos pontos de cultura; neste último caso, sobretudo, a ideia de sustentabilidade associa-se com a ideia de redes, inclusive de economia solidária. O segundo conjunto diz respeito à definição dos direitos culturais. As descrições moral, política e ideológica a respeito da sociedade e da democracia que se deseja também reaparecem. Além da democratização, ou seja, da intenção de oferecer oportunidades de acesso a bens e serviços culturais, alia-se a democracia cultural, isto é, a possibilidade de exercer as atividades e de participar de forma central das decisões de políticas culturais. As ideias mais extremas associam o direito cultural à desmercadorização do fazer cultural, isto é, sendo a cultura um direito, suas múltiplas formas de exercício deveriam ser apoiadas pelo poder público. Na verdade, as áreas da cultura se ligam a estas ideias de formas muito densas e variadas.

Essas ideias estão evidentemente emaranhadas a controvérsias carregadas de problemas conceituais, teóricos, políticos, morais, ideológicos e práticos. Mas elas devem ser encaradas, se não para diminuir o grau de tensão ideológica que as envolve, ao menos para abrir uma descrição sistemática do que efetivamente constitui o modelo de financiamento das políticas culturais brasileiras e a respeito dos direitos que reivindicamos ou reconhecemos como direitos culturais. Esse é o objetivo nesta subseção, qual seja, o de caracterizar e tentar apontar a dinâmica do financiamento público nos últimos anos.

No gráfico 2 pode-se ver as mudanças nas participações relativas das unidades orçamentárias do SFC desde 1995 até 2013 e constatar o aumento da participação do FNC e da Unidade Orçamentária MinC, bem como a perda da posição relativa do Iphan, já referida acima, e a entrada em cena da Ancine e do Ibram.

GRÁFICO 2
Participação das unidades orçamentárias nos recursos executados pelo Sistema Federal de Cultura (1995-2013)
(Em %)



Fonte: Siafi/Sidor.
Elaboração: Disoc/Ipea.
Obs.: O MinC é composto por sete entidades vinculadas, sendo quatro fundações (Cultural Palmares, Biblioteca Nacional, Nacional das Artes, Casa de Rui Barbosa), dois institutos (Brasileiro de Museus, do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional) e uma agência (Nacional do Cinema).

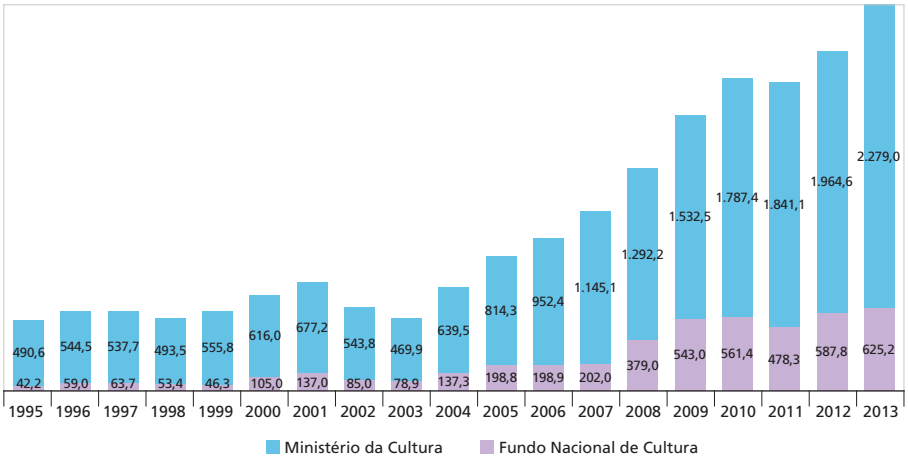
O aumento da participação do FNC tem diferentes explicações. A primeira delas relaciona-se com o fato de que o fundo passou a ser mediador entre as prioridades ministeriais (assinaladas pelos seus programas considerados mais importantes) e a sociedade. Os editais tiveram um papel fundamental aqui. Antes, o fundo se baseava na ideia de livre demanda, ou seja, os projetos chegavam ao MinC e então eram financiados por meio de recursos orçamentários, especialmente do FNC.

Depois de 2004, as críticas aos incentivos fiscais (genericamente à Lei Rouanet, como se o FNC não fizesse parte dela) eram acompanhadas da vontade de fortalecimento do FNC e dos seus orçamentos. O próprio fundo e as regras que orientariam a alocação de seus recursos deveriam ser resultado de discussões com a sociedade por meio de órgãos de participação. Embora as dinâmicas participativas e decisórias não estivessem – e ainda não estão – consolidadas, o FNC se fortaleceu em termos de recursos, passou a ser a âncora de políticas ministeriais (não mais de projetos de livre demanda), a exemplo do Programa Mais Cultura e do Programa Cultura Viva, e ganhou novos recursos vinculados para o cinema e o audiovisual.

Portanto, operacionalmente, o financiamento público envolve desde o fundo perdido, passando pelos incentivos liberais (que não se resumem a incentivos fiscais e nem aos gastos tributários indiretos), transferências com contrapartidas privadas, linhas de crédito com reembolso e diferentes formas de remuneração, fundos de investimento, compras governamentais, entre outras modalidades e composições.

O financiamento privado, por sua vez, envolve um complexo sistema de financiamento com recursos próprios das empresas ou de bancos, com incentivos fiscais públicos, com fontes públicas e execução privada. Também há muitas composições e variantes.[43]

GRÁFICO 3
Recursos financeiros executados do SFC (MinC) e FNC (1995-2013)
(Em R$ milhões de 2013)[1]



Fonte: Siafi/Sidor.
Elaboração: Disoc/Ipea.
Nota: [1] Deflacionado pelo IPCA.

43. Ver Barbosa da Silva e Labrea (2014). São apontados os prêmios, as concessão de bolsas, os convênios, os contratos, o fomento de redes, o fomento a projetos etc. como modalidades de financiamento.

Enfim, a delimitação típico-ideal do modelo de financiamento cultural como público ou privado tem uma função heurística, mas não descreve com precisão as fortes inter-relações entre Estado, mercados e fenômenos culturais. Para simplificar a visualização dos dispêndios orçamentários do SFC foi construído o gráfico 3.

O gráfico 3 apresenta a tendência de crescimento e as oscilações dos dispêndios do sistema federal no período. Enfatiza-se o crescimento dos recursos do FNC. Como já se afirmou, o fortalecimento do FNC envolve a discussão participativa, embora esta premissa ainda não esteja consolidada nas práticas operacionais – e institucionais – das diretrizes do fundo. Estas devem ser discutidas no âmbito do CNPC.

A estratégia também significa o fortalecimento do FNC não apenas como meio de alocação do orçamento público, mas do estreitamento das relações do Estado (especialmente do SFC) com a sociedade civil a partir da discussão e da definição de prioridades políticas. A tabela 4 apresenta o comportamento dos componentes dos dispêndios do governo federal (especialmente do SFC, com foco no FNC) com cultura por grupo de natureza de despesa (GND).

TABELA 4
Dispêndios do SFC (Minc) e do FNC por GND (2013)

MinC	Autorizado	Empenhado	Execução (%)	Participação (%)
Pessoal e encargos sociais	505.650.472	481.179.799	95,2	21,1
Outras despesas correntes	1.157.578.310	742.937.918	64,2	32,6
Investimentos	1.078.491.055	654.779.628	60,7	28,7
Inversões financeiras	615.482.525	400.058.650	65,0	17,6
Reserva de contingência	30.568.253	-	-	-
Total MinC	**3.387.770.615**	**2.278.955.995**	**67,3**	**100,0**
FNC				
Outras despesas correntes	340.585.585	190.101.415	55,8	8,3
Investimentos	135.302.918	35.072.226	25,9	1,5
Inversões financeiras	615.392.525	400.000.000	65,0	17,6
Reserva de contingência	30.568.253	-	-	-
Total FNC	**1.121.849.281**	**625.173.641**	**55,7**	**27,4**
Participação FNC (%)	*33,1*	*27,4*	-	-

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

Como se depreende da tabela 4, os gastos com pessoal e encargos são bastante reduzidos, aproximadamente 21% do total, sendo que as outras despesas correntes, em que se alocam não apenas os gastos administrativos do dia a dia, mas também as transferências por convênios, bolsas, prêmios, fomento a projetos etc., é de 32,6%. Investimentos estão em 28,7% e as inversões financeiras são

realizadas integralmente pelas contribuições vinculadas ao audiovisual, pelo FSA, como se pode ver pelo percentual 17,6% na parte de cima – SFC/MinC – e na de baixo – FNC – da tabela.

Pode-se dizer que o FNC foi bastante fortalecido na política do período (tabela 4), chegando a constituir 27,4% dos recursos totais em 2013. Esta tendência se vê na participação dos seus recursos autorizados, que correspondiam a 33% do total. Entretanto, embora a capacidade global de execução do SFC tenha sido baixa, de 67,3%, a do FNC foi ainda menor, 55,7%. Assinale-se que parte dos recursos do FNC é realizada por meio de editais conduzidos por secretarias finalísticas do MinC, a exemplo da Secretaria de Articulação Institucional (SAI), da Secretaria da Cidadania e da Diversidade Cultural (SCDC) e da Secretaria do Audiovisual (SAv).

Parte dos dispêndios do MinC está fora do alcance da participação e das decisões alocativas da sociedade civil, pois engloba dispêndios com atividades-meio e com as prioridades políticas e administrativas de cada uma das instituições do setor.[44] A composição do financiamento envolve uma estrutura de gastos variados, desde os dispêndios administrativos, gastos com pessoal e outros gastos de custeio, até transferências para estados e Distrito Federal, municípios, entidades privadas com ou sem fins lucrativos e transferências internacionais. Bastaria lembrar, por exemplo, do papel das compras governamentais de livros nas regras do FSA[45] e das complexidades da execução da preservação do patrimônio histórico e arquitetônico urbano[46] e mesmo da atuação dos editais da Funarte, para desfazer a simplicidade dos modelos organizados em torno do Estado e do mercado. Exemplifiquemos com o FSA, que é parte do FNC.

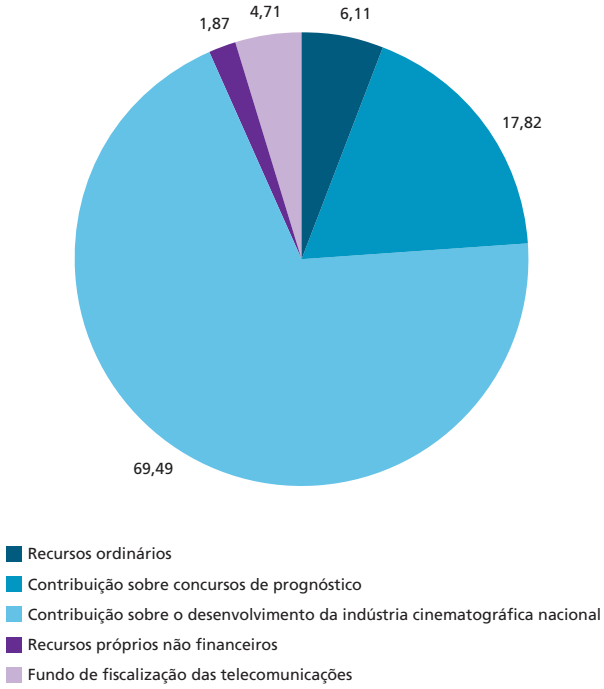
O FSA é composto pelos seguintes recursos vinculados, recolhidos da atividade audiovisual: recursos de concessão e permissão, contribuição para o desenvolvimento da indústria do cinema nacional, recursos próprios não financeiros e recursos próprios financeiros, taxas e multas pelo poder de polícia e fundo de fiscalização das telecomunicações. Estes recursos se prestam ao fomento e à administração de recursos retornáveis e à equalização de encargos financeiros incidentes nas operações de financiamento ao setor audiovisual – Fundo Setorial do Audiovisual (Lei nº 11.437, de 2006).[47]

Portanto, é evidente que o retorno econômico e a ideia de sustentabilidade da indústria fazem as vezes de diretrizes estruturadoras das atividades do FSA. Entretanto, deve-se apontar para mais um elemento aqui, ou seja, o fato dos recursos

44. Previdência de Inativos e Pensionistas da União, operações especiais: sentenças judiciais, operações especiais: dívida externa, gestão da política de cultura, promoção da pesquisa e do desenvolvimento em C&T, apoio administrativo.
45. Ver Coutinho e Barbosa da Silva (2014).
46. Giannecchini (2014).
47. Santos e Coutinho (2012).

vinculados destinarem-se ao setor audiovisual e, certamente, a sua estrutura legal indica a direção dos recursos para esta área, e não para outras atividades culturais. Estes não serão objeto de discussão por parte do CNPC e do seu pleno.

GRÁFICO 4
Composição do FNC por fonte (2013)
(Em %)



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

Em outras áreas de políticas públicas, a definição dos modelos de financiamento indica não apenas as fontes, mas também a presença de executores públicos ou privados. Em geral, a delimitação do *mix público-privado* é muito complexa, pois envolve agentes públicos e privados, com recursos e capitais de diversos tipos, com lógicas econômicas, institucionais e sociais variadas. Um exemplo deste emaranhado são os "pontos de cultura", em que os recursos do MinC podem ser apenas uma fração dos recursos totais das associações culturais; estas podem receber recursos de empresas, doações internacionais e de outros ministérios, além de poderem contar com recursos das comunidades onde estão inseridas.[48]

48. Ver Barbosa da Silva (2011).

TABELA 5
Dispêndios do SFC (MinC) e do FNC por modalidade de aplicação (2013)

Modalidade de aplicação	FNC	SFC/MinC	FNC/ SFC (%)	Composição do FNC (%)	Composição do SFC/MinC (%)
Transferência aos estados e ao DF	29.003.000	61.281.680	47,3	4,6	2,7
Transferência a municípios	44.613.444	632.931.291	7,0	7,1	27,8
Transferência a instituições privadas	21.034.195	32.499.940	64,7	3,4	1,4
Transferências a instituições privadas com fins lucrativos.	34.441.520	45.530.390	75,6	5,5	2,0
Transferências ao exterior	2.600.000	12.313.725	21,1	0,4	0,5
Aplicações diretas	493.481.482	1.434.735.768	34,4	78,9	63,0
Aplicações diretas (operações entre órgãos da administração direta)	-	59.663.201	-	-	2,6
Total	**625.173.641**	**2.278.955.995**	**27,4**	**100,0**	**100,0**

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

Não existe um padrão ou política de execução do fundo na direção de estados e Distrito Federal, municípios, instituições privadas etc.[49] O que se pode dizer é que há uma regularidade no uso dos recursos na forma das aplicações diretas. Por parte do MinC, este padrão decorre dos gastos administrativos, de pessoal e aposentadorias e, no conjunto, isto é, no que se refere também ao FNC, as aplicações diretas predominam na execução de políticas, em decorrência da sua realização por meio de editais federais e de algumas execuções relativas ao fomento direto de projetos e ações. Seja como for, pode-se verificar a importância do FNC nas relações com outros níveis de governo e diretamente com a sociedade, mesmo que por meio da mediação de editais que realizam diretrizes de ações prioritárias do MinC, de suas agências e órgãos. Conforme se verifica na tabela 5, 47% das transferências para estado e Distrito Federal (R$ 29 milhões) vieram do FNC e, do volume total de R$ 625,1 milhões deste fundo, R$ 44,6 milhões foram para os municípios e R$ 55,4 milhões para a sociedade civil (somando aquelas entidades com e sem fins lucrativos); isto significa que o FNC é responsável pela quase totalidade de recursos transferidos para estes tipos de entidades culturais (64,7% das transferências globais para entidades privadas sem fins lucrativos e 75,6% para aquelas com fins lucrativos).

49. Por exemplo, em 2004 as transferências para estados e Distrito Federal foram de 2%, em 2008 foi de 26% e, em 2011, de 8,5%. O mesmo tipo de transferência oscilou menos no ministério ou SFC como um todo: 1,2%, 10,3% e 7,2% para os mesmos anos. As transferências privadas eram de 38,6% em 2004 e passam para 3,9% em 2011, sendo que os comportamentos das transferências nos anos intermediários oscilaram muito. Aparente aleatoriedade segue o comportamento das transferências para os municípios.

Também é possível levantar a hipótese de que há um olhar direto do SFC para os municípios no processo de descentralização, haja vista o percentual de recursos transferidos para esta esfera de governo (27,8%), algo próximo de R$ 633 milhões.

Como se vê, o uso do critério de compra de bens e serviços culturais[50] para delimitar uma lógica de mercado e, por outro lado, associar o fundo público com os recursos não reembolsáveis na tentativa de definir um modelo com presença do Estado é muito simplista para descrever a estrutura de financiamento para a cultura. Inclusive, é preciso dizer, a seletividade estrutural da atuação estatal e as capturas privadas de recursos públicos não são tão incomuns, nem sempre são ilegais ou mesmo ilegítimas, muito menos injustas ou desnecessárias do ponto de vista do fortalecimento da diversidade cultural.

Esse conjunto de elementos justificaria o uso de modelos de análise que reconheçam as interdependências entre fontes públicas e privadas de recursos, quando não pela simples motivação de gerar informações próprias à responsabilização, distribuição de riscos e *accountability*. Não se trata apenas da necessidade de defender certa forma ou modelo de financiamento à luz de princípios, mas de reconhecer-lhes a polimorfia. Apesar disso, o uso daquele critério (compra de bens e serviços) – associados às ideias de mercadorização ou desmercadorização da cultura – não deixa de ser uma estratégia particularmente habilidosa, pois permite realizar uma operação ideológica extrema, quer dizer, opor Estado ao mercado, dividindo o campo entre defensores de certo uso republicano e democrático do fundo público (como se os conceitos tivessem um único sentido) e os liberais, supostamente sempre defensores das trocas fundadas no desejo de lucro, tendo como consequência a manutenção das distorções na forma de falhas de mercado, acúmulo de recursos e eventuais monopólios (como se este fossem os objetivos únicos das correntes liberais).

Todavia, pode-se dizer que a cultura guarda complexidades não redutíveis às imagens genéricas de um Estado bom, justo e equitativo e um mercado equalizador, homogeneizador e excludente. A cultura é composta por cadeias de valor, circuitos, eventos, equipamentos, ações culturais, redes, modos de vida etc. e guarda com as instâncias reguladoras (Estado, mercado e comunidades) relações densas.

Outra dicotomia tem sido defendida e descontextualizada. A contraposição entre produto e processo como eixo para a caracterização do financiamento é ainda mais confusa do que a dicotomização entre o fundo estatal e do mercado. O argumento tem sido utilizado para justificar a simplificação do processo de concorrência para recursos e nas prestações de contas. Entretanto, no caso da separação entre produto e processo, é bastante difícil afirmar uma contraposição

50. Ver Lima e Ortellado (2013).

absoluta entre um e outro na prática social, seja do agente público, das empresas ou de outros agentes culturais da sociedade civil. Aliás, as práticas de democratização e preservação da memória têm-se mostrado bastante cuidadosas com o registro, a classificação, a preservação e a patrimonialização mesmo de ações efêmeras. Afirmar a cultura como processo faz todo o sentido. Os modos de fazer e conhecer são dinâmicos e carregados de historicidade.

Seja como for, a ênfase em um ou outro conceito – produto ou processo – tem a finalidade na gestão pública de estabelecer parâmetros avaliativos e de controle no uso de recursos públicos ou privados. Evidentemente, todos os parâmetros têm alcances limitados e podem – e devem – ser questionados e criticados. Entretanto, o mais comum é que os gestores façam uso de elementos de ambos. Além disso, as atividades que, em geral, são vistas como processos, podem ser perfeitamente consideradas como produtos. A resolução dos problemas relacionados com a prestação de contas e com a "desburocratização" dos instrumentos e métodos de políticas públicas não ganha muito com a confusão entre conceitos descritivos e normativos (ou simplesmente ideologizados).

Há, entretanto, um sentido interessante que se pode enfatizar. Ao acentuar os processos, toma-se o saber-fazer como foco de análise e de ação pública. Esta posição é inteira e plausivelmente defensável. Talvez esta seja a posição mais próxima que se pode chegar, dado o nível atual de reflexão, em relação à ideia de cultura como experiência social do cotidiano ou, como se queira, do sentido antropológico de cultura. O saber-fazer pode ser, por exemplo, em caso extremo, o contar uma estória, dançar, cantar, tocar um instrumento, jogar etc. Estamos no âmbito do vivido, do processual e do dinâmico. No entanto, dada a complexidade do objeto das políticas de cultura, é difícil imaginar ou tomar à parte uma orientação particular pelo todo.

Há ainda uma confusão entre modelos de financiamento e o uso de editais. Tanto órgãos públicos quanto empresas usam de editais; aliás, este recurso não é novo nem inusitado, mas é prática administrativa recorrente tanto no âmbito da cultura, quanto em outras políticas setoriais. Entretanto, estas distinções têm seus usos.

O primeiro dos argumentos, mais uma vez, concentra-se em afirmar a fonte pública orçamentária como única capaz de excluir a lógica do mercado. O segundo afirma serem os processos o componente mais importante nas atividades culturais; seria como se os bens, os espetáculos, as composições, os textos, os vídeos, os filmes, os DVDs, os CDs ou mesmo os roteiros não fizessem conjunto com os processos culturais. O terceiro argumento defende o uso de editais, como se estes fossem capazes, por si mesmos, de contornar capturas e realizar uma justa distribuição em nome do público. A presença ou

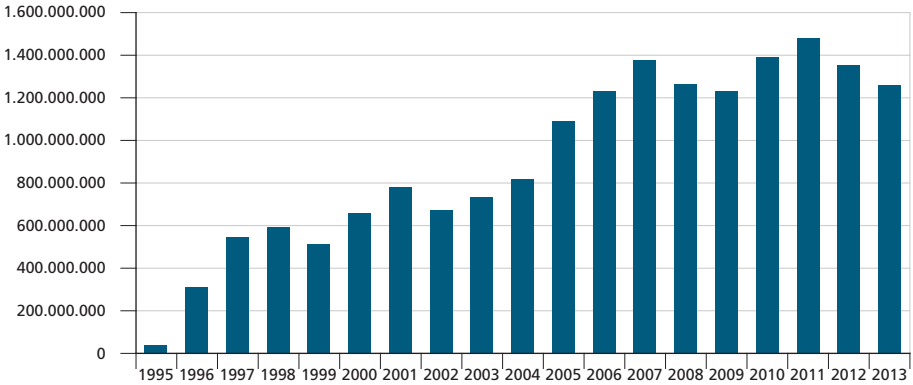
não de editais não é diferencial lógico, mas ideológico. Acreditou-se, nos últimos anos, que a sua presença permitia conferir às políticas um sentido republicano, por contraposição às escolhas de preferidos ou a favor da lógica arbitrária do balcão. Vejamos de forma mais aproximada qual é a gramática dos incentivos fiscais e algumas de suas características em 2013.[51] Também são necessárias pequenas considerações introdutórias.

Os projetos apresentados para os incentivos fiscais não são objeto de restrições quanto ao mérito ou outras questões substantivas por parte do MinC ou da Comissão Nacional de Incentivos Culturais (CNIC). Mesmo assim, a estrutura administrativa mobiliza um grande esforço para a aprovação e a análise formal dos projetos. Em alguns anos do período, a taxa de projetos que captam recursos depois da aprovação pelo MinC/CNIC é sempre muito pequena (menos de 30%). A crítica mais veemente aos incentivos é de que eles beneficiariam apenas o mercado. A outra é de que os recursos poderiam ser decididos a partir de discussões políticas. A terceira é a da concentração de recursos, seja em nível territorial, de projetos ou financiadores beneficiados.[52] Ver-se-á, a partir da análise do comportamento dos projetos em 2013, que é necessária uma abordagem mais específica a respeito das duas críticas. Provavelmente é necessário acompanhamento e avaliação que não leve em conta apenas ideias gerais. Enfrentar-se-á, em primeiro lugar, a crítica das três concentrações; depois, no acompanhamento de 2013, enfrentaremos, de forma exploratória e ainda insuficiente, a crítica segundo a qual os incentivos beneficiam os mercados e que seria necessária uma discussão política a respeito de critérios alocativos. Deve-se dizer, a princípio, que concordamos com estas assertivas e com os princípios ali expressos, mas que temos que encontrar melhores formulações sobre elas.

Por mecenato, pode-se entender a prática de apoio de ações culturais por intermédio de recursos advindos de doação ou patrocínio; por meio destes recursos econômicos, pessoas e empresas valorizam e enriquecem o patrimônio cultural coletivo. A característica do mecenato é o aporte de recursos próprios em função do valor do bem cultural e econômico a ser apoiado ou em decorrência da associação da imagem pessoal ou da empresa à cultura. É possível dizer que a cultura é bom negócio no sentido da construção de uma imagem para empresas que geram externalidades negativas, por exemplo, ao meio ambiente e à saúde. O gráfico 5 mostra que, mesmo com as críticas veementes aos incentivos fiscais, estes proporcionaram recursos crescentes ao fazer cultural do período analisado. É verdade que há muitas oscilações com contração de recursos, o que acontece em momentos de menor dinamismo econômico ou de crises.

51. Barbosa da Silva e Freitas (2014).
52. Finageiv Filho (2014).

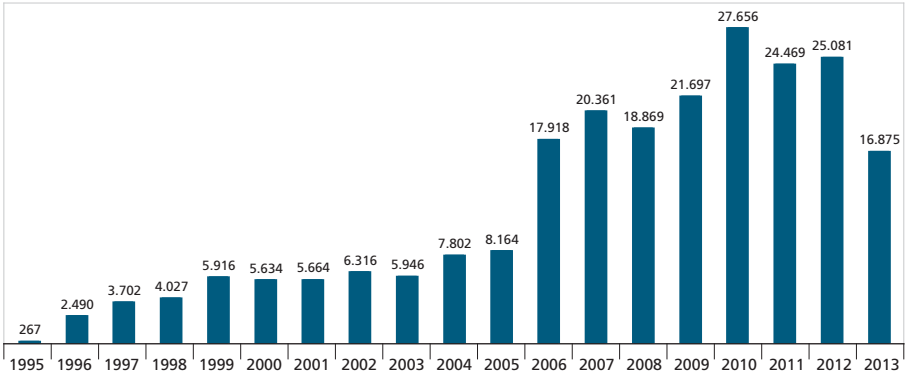
GRÁFICO 5
Comportamento dos incentivos fiscais (1995-2013)
(Em R$ de dez./2013)[1]



Fonte: Salic/MinC.
Elaboração: Disoc/Ipea.
Nota: [1] Deflacionado pelo IPCA.

Os gráficos 6 e 7 trazem aspectos pouco enfatizados em relação ao comportamento dos incentivos fiscais. Em primeiro lugar, cabe observar o comportamento de aprovação de projetos pelo financiador. As empresas e pessoas foram se tornando sensíveis aos projetos na cultura. De 267 projetos financiados em 1995, salta-se para 2.490 projetos no ano seguinte e o número não pára de crescer ano a ano, chegando ao pico, em 2010, com mais de 27 mil projetos. O número cai para 16.875 em 2013, mas ainda é bastante significativo no quadro da dinamização do campo cultural.

GRÁFICO 6
Comportamento dos projetos incentivados (1995-2013)
(Em número de projetos)

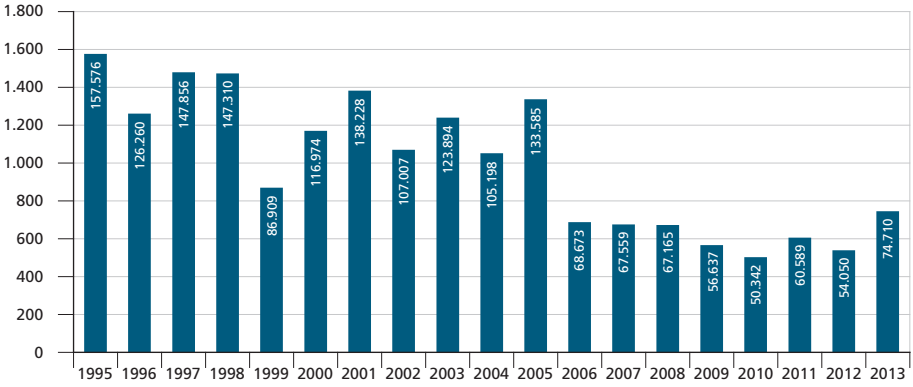


Fonte: Salic/MinC.
Elaboração: Disoc/Ipea.

Dois fatores concorrem para o aumento do número de projetos apoiados. Em primeiro lugar, evidentemente, a política do governo federal de não limitar os gastos tributários indiretos. O campo cultural, apesar dos critérios para apresentação, uso de recursos e prestação de contas, aprendeu a utilizar os incentivos fiscais e a responder aos controles burocráticos. Isso facilita o apoio e descomprime a administração, por ser seletiva em relação ao público que apresenta tais projetos e pelos recursos de acompanhamento que os próprios financiadores acabaram por desenvolver. Estes aspectos devem ser mais bem avaliados – tanto proponente quanto financiador são muito variados em perfil, como veremos daqui a pouco –, mas a hipótese levantada é plausível até que se possa contar com melhores instrumentos de julgamento.

Outro aspecto refere-se ao que se apresenta no gráfico 7 quando se vê que, para além da generosidade do governo federal no que concerne aos tributos, é possível considerar que o atendimento a um maior número de projetos possa dar-se em função de uma queda no seu tamanho médio, em termos de recursos. Eram de R$ 147 mil em 1998 e chegam a R$ 50 mil em 2010, com variações para cima nos anos seguintes.

GRÁFICO 7
Comportamento dos incentivos fiscais: média por projeto (1995-2013)
(Em R$ de dez./2013)[1]



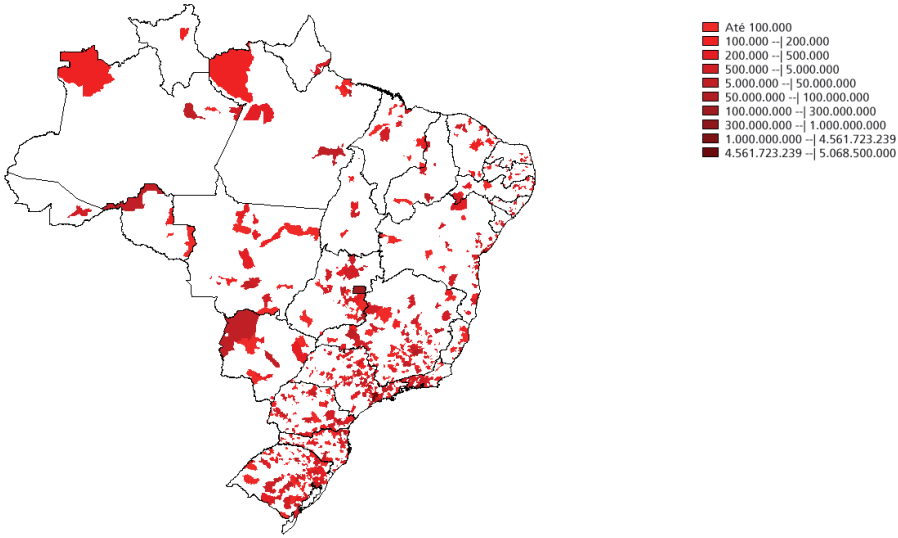
Fonte: Salic/MinC.
Elaboração: Disoc/Ipea.
Nota: [1] Deflacionado pelo IPCA.

Essas hipóteses devem ser mais bem avaliadas, inclusive com levantamentos empíricos de normas e orientações (que fogem do escopo proposto) para saber se a CNIC estabeleceu alguma normatização ou se a redução dos projetos resultou de alguma estratégia dos editais das empresas ou simplesmente de um movimento espontâneo do campo cultural.

Seja como for, podemos considerar dois aspectos: *i)* os aumentos constantes dos recursos incentivados indicam que as críticas genéricas a respeito dos conteúdos de mercado desta modalidade de financiamento não foram consideradas a ponto de dar ensejo a medidas contrárias importantes; *ii)* o número de projetos aumentou de forma significativa no período, o que provavelmente responde aos desejos de recursos de artistas e agentes culturais.

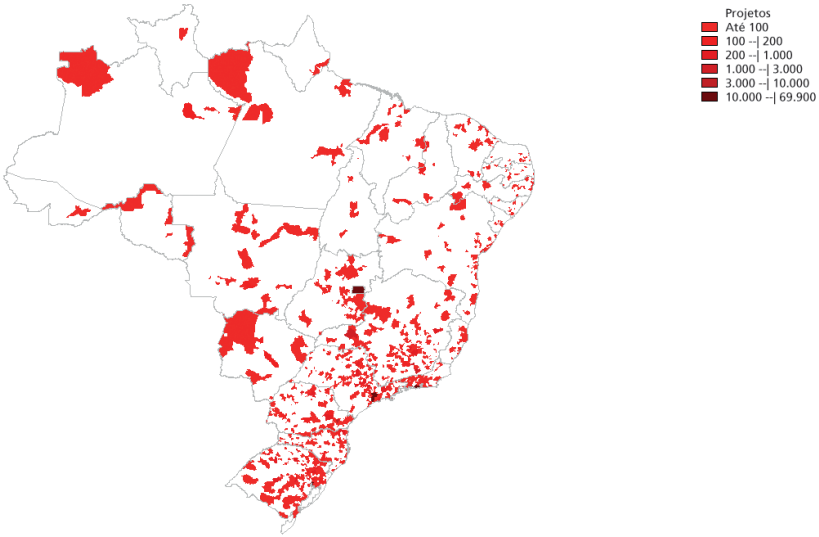
Mas podemos deduzir algo sobre desconcentração e democratização do acesso aos recursos incentivados? Vamos devagar. Observemos as figuras 2 e 3 com a distribuição dos projetos pelos municípios em montantes e número. Dos 5.565 municípios brasileiros, 823 receberam recursos para projetos culturais. A iniciativa não foi, evidentemente, dos municípios mas, em geral, da sociedade civil. Há casos de projetos ajustados e negociados com o poder público, mesmo que depois apresentados por associações civis. São Paulo e Rio de Janeiro concentraram 65% dos recursos que, somados àqueles destinados a Belo Horizonte e Porto Alegre, chegam a 75%. Vale ressaltar que muitos dos municípios nos quais se desenvolveram projetos apresentam valores pequenos no período ou pequeno número de projetos.

FIGURA 2
Valores distribuídos pelos municípios brasileiros: incentivos fiscais (1995-2013)



Fonte: Salic/MinC.
Elaboração: Disoc/Ipea.
Obs.: Imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

FIGURA 3
Número de projetos distribuídos pelos municípios brasileiros: incentivos fiscais (1995-2013)



Fonte: Salic/MinC.
Elaboração: Disoc/Ipea.
Obs.: Imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

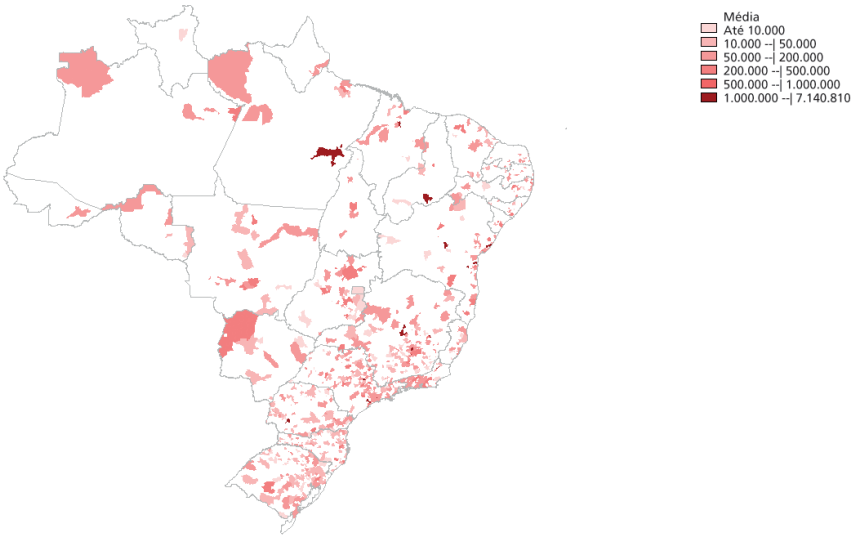
Entretanto, as médias por projetos são menores nestas cidades, ao menos relativamente aos projetos apresentados na maioria dos outros municípios. Mesmo mostrando a concentração de recursos em termos territoriais, estes dados indicam as possibilidades, ainda que não existam políticas deliberadas, mas em decorrência da natureza dos projetos apresentados, da distributividade dos recursos entre os projetos do mesmo município. Voltaremos a este ponto.

O Rio de Janeiro é precedido por 108 municípios que possuem valores médios maiores por projeto, São Paulo é o 195º e Belo Horizonte o 520º, o que mostra de certa forma um padrão de distribuição relativamente equitativo do financiamento a atividades culturais via incentivos fiscais.

Apesar disso, a concentração de recursos é real, pelo menos em termos territoriais, e muitos municípios não foram beneficiados pelos recursos incentivados; entretanto, o número de projetos apresentados nos municípios concentradores de recursos mostra que há uma demanda estruturada por recursos. A presença de muitos municípios fora do palco dos mercados dinâmicos e que apresentaram projetos vultosos mostra que a lógica dos incentivos fiscais não é apenas uma lógica de mercado, do contrário, não teriam sido direcionados recursos médios

significativos para projetos e municípios pequenos ou pouco populosos, como Arari, Curionópolis, Ipiaú, Ituberá, Marabá, Quedas do Iguaçu, Rio Acima, Curvelo, Lençóis, Congonhas ou Paulínia, para citar os possuidores de projetos com os maiores valores médios.

FIGURA 4
Média de valor por projetos distribuídos pelos municípios brasileiros: incentivos fiscais (1995-2013)



Fonte: Salic/MinC.
Elaboração: Disoc/Ipea.
Obs.: Imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

Podemos lançar mais algumas hipóteses parciais: os projetos aprovados e financiados não se referem apenas aos grandes projetos do mercado; a média dos projetos diminuiu e a distribuição dos recursos por um grande número de projetos de pequeno porte e de projetos de grande vulto em municípios de baixo dinamismo e visibilidade do financiamento – em termos de retorno de imagem corporativa e econômica – mostra que, nos incentivos fiscais, convivem lógicas políticas e culturais complementares.

Aproximemo-nos mais do perfil dos proponentes. A lista da tabela 6 contém os trinta maiores proponentes do período, o que representa 21,47% do total. Existe todo tipo de ator, de formato e inserção no campo cultural e no mercado cultural. A lista é encabeçada pelo Itaú Cultural, seguido pela Fundação Roberto Marinho. Nas posições subsequentes, verifica-se, entre outros, a presença da Orquestra Sinfônica Brasileira, da T4F, do MAM, da TV Educativa, da Fundação Bienal de

São Paulo, dos Amigos da Funarte, dos Amigos do Teatro Municipal do Rio de Janeiro e do Grupo Corpo.

Para extremar o argumento pode-se assinalar que a T4F, empresa líder do mercado de entretenimento em escala mundial, está lado a lado com a Associação de Amigos da Funarte, que faz parte do SFC/MinC. Na lista completa, saltam aos olhos inúmeras surpresas do mesmo gênero, com fundações, universidades, museus, bibliotecas e institutos públicos ao lado de iniciativas culturais de todos os tipos.

TABELA 6
Trinta maiores proponentes dos incentivos fiscais (1995-2013)

Trinta maiores proponentes	Participação (%)
Instituto Itaú Cultural	2,91
Fundação Roberto Marinho	1,30
Fundação Orquestra Sinfônica Brasileira	1,22
T4F Entretenimento S.A.	1,01
Museu de Arte Moderna de São Paulo (MAM)	0,88
Fundação Padre Anchieta Centro Paulista de Rádio e TV Educativas	0,84
Fundação Bienal de São Paulo	0,83
Associação Orquestra Pró Música do Rio de Janeiro	0,80
Fundação Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo	0,71
Associação Cultural da Funarte	0,69
Divina Comédia Produções Artísticas Ltda.	0,67
Museu de Arte de São Paulo Assis Chateaubriand	0,66
Dançar Marketing Comunicações Ltda.	0,57
Associação de Amigos do Teatro Municipal do Rio de Janeiro	0,56
Fundação Iberê Camargo	0,56
Instituto Tomie Ohtake	0,56
Associação Sociedade de Cultura Artística	0,54
Corpo Ltda.	0,53
Associação Pinacoteca Arte e Cultura (APAC)	0,49
Instituto Alfa de Cultura	0,46
Mozarteum Brasileiro – Associação Cultural	0,44
Instituto Moreira Salles	0,43
Associação de Amigos do Centro Cultural Banco do Brasil	0,43
H Melillo Comunicação e Markenting Ltda.	0,40
Fundação Bienal de Artes Visuais do Mercosul	0,40
Aventura Entretenimento Ltda.	0,40
Dell Arte Soluções Culturais Ltda.	0,40
Opus Assessoria e Promoções Artísticas Ltda.	0,38
Backstage Rio Empreendimentos e Produções Artísticas e Culturais Ltda.	0,38
Sociedade dos Amigos do Museu Oscar Niemeyer (MON)	0,34
Instituto Cultural Sérgio Magnani	0,34
Instituto Baccarelli	0,33
Participação no total	**21,47**

Fonte: Salic/MinC.
Elaboração: Disoc/Ipea.

Vejamos agora os trinta maiores financiadores do período. A Petrobras (Petróleo Brasileiro e Petrobras Distribuidora) ocupa a dianteira, totalizando 14,08% dos recursos; em seguida, destacam-se a Vale S.A., com 3,86% e o Banco do Brasil, com 2,79%. Os bancos privados, englobando recursos das várias empresas com o mesmo nome e que atuam em segmentos diferenciados de mercado, a exemplo de agências, *leasings*, financiadoras, seguros previdenciários, seguradoras, corretoras, capitalização etc. também ocupam posições relevantes na lista, com destaque para o Itaú, cujos recursos financiados, somando todos os segmentos, chegam a 2,92% do total.

TABELA 7
Trinta maiores financiadores dos incentivos fiscais (1995-2013)

Trinta maiores financiadores	Participação (%)
Petróleo Brasileiro S.A – Petrobrás	12,73
Vale S.A.	3,86
Banco do Brasil S.A.	2,79
Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)	2,53
Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras)	2,07
Petrobrás Distribuidora S.A.	1,35
Bradesco Vida e Previdência S.A.	1,28
Cemig Distribuição S.A.	1,10
Souza Cruz S.A.	0,91
Telecomunicações de São Paulo S.A.	0,86
Cielo S.A.	0,81
Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT)	0,74
Banco Itaú S.A.	0,70
Itaú Vida e Previdência S.A.	0,67
Banco Bradesco Financiamentos S.A.	0,63
Banco Bradesco S.A.	0,63
Fiat Automóveis S.A.	0,61
Banco Itaucard S.A.	0,59
Banco Itaú BBA S.A.	0,57
Redecard S.A.	0,53
Cia Brasileira de Distribuição (CBD)	0,51
Vivo S.A.	0,51
Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração	0,51
Companhia Siderúrgica Nacional (CSN)	0,50
Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP)	0,50
União de Bancos Brasileiros S.A. (Unibanco)	0,49
TNL PCS S.A.	0,43
Gerdau Açominas S.A.	0,42
Tractebel Energia S.A.	0,40
Volkswagen do Brasil Indústria de Veículos Automotores Ltda.	0,40
AES Tietê S.A.	0,39
Cia. Itauleasing de Arrendamento Mercantil	0,39
Participação no total	**41,40**

Fonte: Salic/MinC.
Elaboração: Disoc/Ipea.

Em todo caso, a análise gera menor surpresa. Aparecem as grandes empresas do petróleo, mineração, telefonia, bancos públicos e privados, cigarros etc. A melhoria da imagem corporativa dá a cor e o tom. O que se gostaria de enfatizar é o grande número de pequenos financiadores, a grande maioria composta de pessoas físicas e de pequenas doações que compõem os recursos dos projetos apresentados. Na verdade, o número de financiadores é muito vasto e pulverizado, como se verá em seguida.

Ao se reorganizarem os dados para apontar os alcances e a extensão das ações apoiadas pelos instrumentos dos incentivos fiscais, temos as seguintes assertivas: *i)* mais de 10 mil proponentes apoiados (muitos se repetem todos os anos, especialmente os financiamentos de programações anuais de instituições culturais); *ii)* absorção de montantes significativos em poucos projetos de maior valor, sendo que 2% dos proponentes absorveram 46% dos recursos incentivados; *iii)* numerosos projetos pequenos, sendo que 20% deles são de até R$ 10 mil e 62% de até R$ 60 mil.

Podemos acompanhar o perfil dos projetos em 2013 para estabelecer uma fotografia e colorir a reflexão a respeito dos incentivos ficais. Em 2013 foram apoiados 16.875 projetos por 11.296 financiadores. Na média, cada financiador apoia 1,5 projetos, sendo que os recursos médios são da ordem de R$ 74,7 mil por projeto, como se pode perceber pela tabela 8, que apresenta as características mais gerais da modalidade "incentivos fiscais" da Lei Rouanet.

Como mostra essa tabela, os projetos cujos valores estão situados a partir da faixa de R$ 5 milhões absorveram 41% do total dos recursos advindos dos gastos tributários indiretos em 2013. Essa faixa abrange 41 financiadores (0,3% deles em 2013), que apoiaram 1.250 projetos, ou seja, 7,5% do total de projetos apoiados; isto significou o apoio de poucas empresas a muitos projetos e médias altas por projetos em termos de valor e, mais importante, 41% dos recursos advindos dos gastos tributários indiretos em 2013 – referimo-nos somente àqueles projetos de R$ 5 milhões ou mais. Do outro lado – no caso dos projetos que não ultrapassaram o valor de R$ 10 mil –, têm-se 8.398 apoiadores (74,3%) que apoiaram 54,6% dos projetos, mas que significaram 1,4% dos gastos tributários indiretos. Se tomarmos esta faixa (até R$ 10 mil) e a seguinte (de R$ 10 mil a R$ 150 mil), temos 91% dos apoiadores, 72% dos projetos apoiados e 8% dos recursos totais.

TABELA 8
Projetos financiados nos incentivos fiscais (2013)

Intervalo de valores entre projetos (R$)	Número de financia-dores	Finan-ciadores (%)	Número de projetos apoiados	Projetos apoiados (%)	Média projeto/ financiador	Valor total dos projetos (R$)	Participa-ção por faixa (%)	Média por projeto (R$)
Acima de 30 milhões	3	0,03	211	1,3	70,3	103.387.970	8,2	489.990
De 10 milhões a 30 milhões	16	0,14	702	4,2	43,9	265.942.563	21,1	378.836
De 5 milhões a 10 milhões	22	0,19	337	2,0	15,3	154.961.681	12,3	459.827
De 1 milhão a 5 milhões	175	1,55	1.287	7,6	7,4	369.703.933	29,3	287.260
De 300 mil a 1 milhão	337	2,98	1.196	7,1	3,5	182.375.297	14,5	152.488
De 150 mil a 300 mil	384	3,40	892	5,3	2,3	79.796.762	6,3	89.458
De 10 mil a 150 mil	1.961	17,36	3.038	18,0	1,5	87.220.952	6,9	28.710
Até 10 mil	8.398	74,34	9.212	54,6	1,1	17.342.794	1,4	1.883
Total	**11.296**	**100**	**16.875**	**100**	**1,5**	**1.260.731.952**	**100**	**74.710**

Fonte: Salic/MinC.
Elaboração: Disoc/Ipea.

Esses argumentos e a tabela 8 apontam para sentidos complementares: *i)* uma lógica de mercado, que faculta a poucas empresas o estímulo à cultura, o que é positivo, mas também o uso concentrado e concentrador de recursos públicos para as estratégias de *marketing*, o que parece ser questionável, mesmo para as empresas públicas ou estatais; e *ii)* uma lógica complementar que, embora não possa rapidamente ser descartada como de mercado, certamente tem que ser relativizada, dada a pulverização e o impacto que gera na organização da cultura pelo simples fato de financiar pequenos projetos.

Por fim, algumas considerações. Deve-se dizer que a contraposição entre os modelos de financiamento tem uma forte justificativa em ideias gerais, em cuja presença se podem organizar as escolhas públicas. Nada a dizer sobre os valores últimos que organizam aquelas ideias gerais; por eles pode-se ter simpatias inegáveis. A questão é se o sentido performático e o uso social e político que se podem dar a elas são seguidos por igual potência descritiva e analítica. E, aparentemente, a resposta é não.

O primeiro conjunto de ideias afirma que o Estado deve financiar a cultura, pois os mercados minimizam as possibilidades do exercício da criatividade ao reduzir a cultura a relações de trocas monetárias, ou seja, os bens culturais são trocados por

dinheiro e a cultura é, assim, transformada em mercadoria. O mercado, portanto, reduziria a cultura a conjuntos de bens que podem ser comprados. Contudo, segundo essa posição, algo no bem cultural não pode ser reduzido ao mercado, pois o próprio bem carrega ideologias e mesmo a identidade das comunidades nacionais e locais que os produzem. Esta posição dá margem, por exemplo, às políticas de exceção cultural, como no caso francês, com sua defesa dos bens audiovisuais nacionais contra a indústria cultural internacional. A outra posição é mais radical. Nesta, a diversidade cultural relaciona-se com processos sociais e políticos; portanto, não se liga, a não ser muito indiretamente, a bens ou produtos. Assim, as vinculações da cultura com processos políticos identitários, de reconhecimento cultural e ao exercício da própria cultura impõem admitir que a esta se solda a ideia de igual respeito às estruturas valorativas, modos de vida ou linguagens, no sentido de Wittgenstein, nas quais os grupos sociais escolheram viver ou trabalhar.

Mais ou menos radicais, as duas posições relativizam o papel dos mercados. Na primeira abordagem, há uma recusa ideológica global dos mercados e, no segundo, há uma descrição do mundo onde não há lugar determinante para a cultura material e para os bens. As duas descrições são relativamente ingênuas, não em um sentido qualquer válido como o ideológico, mas especialmente do ponto de vista analítico, sobre as relações entre Estado, mercado e modos de vida (cultura). Também são simplificadoras a respeito das relações do mundo da vida, ou seja, do cotidiano, com a economia.

Reconhecidas as diferentes posições sobre a matéria, pode-se dizer que o Estado, ao financiar direta ou indiretamente a cultura, estimulando produtos ou processos, sempre estará a incentivar a dinamização de mercados de bens culturais, sejam eles locais, regionais, nacionais ou transnacionais. Se se admite que o financiamento público se orienta para estimular trocas horizontais ou processos, deve-se ter em contar que, mesmo assim, estas trocas continuarão a ser, em grande parte, mediadas por materialidades ou bens. Se se admite, por outro lado, que o financiamento cultural direciona-se ao reconhecimento da diversidade, é forçoso concordar que as expressões dessa diversidade têm lugar nos quadros da cultura material, e não apenas nas relações sociais fundadas em identidades descontextualizadas. Estas são concretas, a uma só vez, materiais e simbólicas.

Em geral, apela-se para o conceito antropológico de cultura para justificar a presença do Estado (já que os mercados são vilões do "achatamento, da homogeneização e do empobrecimento cultural") e também o foco das políticas públicas na questão da diversidade cultural. Nada mais equivocado. Já se mostrou que o sentido do conceito antropológico é seu uso, que já serviu a processos da administração colonial, para sedimentação de relações de classe, para formulações políticas contra-hegemônicas, para defesa de mercados etc. As manifestações culturais

populares produzidas a partir da urbanização, da presença dos meios de comunicação de massa, do cinema industrial, da música *pop*, enfim, das indústrias culturais, também são e geram culturas e, queira-se ou não, em sentido antropológico.

O que o financiamento cultural brasileiro faz – e, na verdade, o faz, pelo menos nos últimos anos, em nome dos direitos culturais e do conceito antropológico de cultura – é focar públicos e delimitar um sentido de equidade. Inúmeros são os exemplos, a começar pelos programas Arte Cultura e Cidadania – Cultura Viva e Mais Cultura, ambos com ações no campo audiovisual, leitura, cultura digital, artes, música, cultura popular, "pontos de memória" etc. O que a política de financiamento faz empiricamente, entretanto, não se reduz a este uso, como se viu com os exemplos da compra de livros, FSA, patrimônio e dos editais da Funarte embora, muitas vezes, a ideia de equidade se associe a esta, mas com torções e adaptações conceituais. Os incentivos fiscais, por sua vez, além de apoiar instituições públicas, certamente apoiam inúmeras ações e atividades culturais das mais relevantes, podendo-se citar algumas das atividades financiadas pelo Banco do Brasil entre 2013 e 2014.

1) Elles – mulheres artistas na coleção do Centre Georges Pompidou.
2) *Watch me move* – o show da animação.
3) Plano Anual do Instituto Tomie Ohtake.
4) Exposição Obras-primas do Renascimento Italiano.
5) Plano Anual de Atividades OSESP.
6) Exposição de Abraham Palatnik, o pioneiro da arte cinética no CCBB.
7) Seleção Brasil em Cena, que objetiva revelar autores e atores de teatro.
8) VI Edição do Programa Educativo Artes Visuais 2012-2013.
9) Todos os Sons – domingo CCBB 2013.
10) Exposição de Artes Multimídia.
11) XII Mostra do Filme Livre (MFL).
12) Cinesul 2013 – Festival Ibero-Americano de Cinema e Vídeo – 20 anos.

Esses poucos exemplos poderiam ser acrescidos por outros, tais quais apoios ao Instituto Inhotim, OSESP, Bienal de São Paulo, MAM, festivais de dança, teatro, cinema etc., que são, sem sombra de dúvidas, da mais alta relevância cultural.

Antes, porém, de nos perguntarmos pelo direito cultural a que temos direito, pode-se dizer que um uso possível a ser dado à ideia de que temos direitos culturais é poder justificar o direcionamento de recursos a grupos,

a associações e a comunidades que, sem a preocupação explícita por parte do fundo público e, portanto, das políticas públicas, não realizariam valores como democratização cultural, democracia cultural e, mais importante talvez, democracia no sentido de exercício da cidadania, quer dizer, de participação social nas decisões públicas.

Enfim, essa última frase contém parte dos sentidos do que se quer dizer. A política cultural, para ser democrática e em conformidade com as gerações de direitos civis, sociais e políticos, deve corresponder a uma ampla institucionalização da participação, que tenha como objetivo desenvolver, distribuir e transmitir cultura às gerações futuras. Portanto, a construção de uma cultura política democrática é uma das peças das políticas culturais. Mas o que dizer das políticas públicas de cultura? Quais são seus instrumentos? Quais são seus recursos? Como delimitá-las, se assim for possível, em relação a outras políticas com conteúdos culturais, possivelmente evidentes à luz do diáfano, impreciso e incomensurável conceito antropológico, tais como habitação, transporte, educação, saúde, proteção da criança e do adolescente, políticas étnicas, de gênero, ambiental etc., para citar apenas alguns poucos exemplos de uma lista extensa? Finalmente, uma derradeira questão: como elas se relacionam com as políticas culturais?

Uma sociedade moderna, que tenha como objetivo a realização dos direitos à cultura, dificilmente será capaz de excluir mercados dos processos alocativos, produtivos e distributivos. Nestas sociedades, há uma grande variedade de princípios morais, muitos dos quais em concordância ou, pelo menos, com tolerância das maiorias, e outros aos quais se impõem discordâncias mais ou menos radicais, mais ou menos razoáveis. A homofobia, as formas de racismo e discriminação de gênero são exemplos de crenças particulares com as quais não se deve desejar conviver.

Muitas práticas culturais, entretanto, inclusive desenvolvidas na forma das artes e da criação estética, convivem com aquelas crenças e as estimulam como corretas e naturais. Esses são exemplos de práticas que podem ser incentivadas caso os critérios de política e de financiamento público se concentrem em conceitos de equidade funcionais, ou seja, de renda, educação e exclusão de acesso a recursos públicos. Todos têm o direito à cultura, mas as instituições devem poder utilizar instrumentos e sanções para fazer cumprir tais direitos. Assim como os instrumentos de política devem salvaguardar valores essenciais, devem também impedir as violências, a corrupção e o florescimento de crenças culturais particulares contraditórias com aqueles valores. Não se afirma, com esses argumentos, o direito de punir ou a adesão a instrumentos legais reconhecidamente imprecisos e mesmo injustos, mas a necessidade de admitir a importância de alguns princípios restritivos como

parte das políticas públicas. Algumas práticas das instituições públicas podem e devem ser restringidas, assim como práticas culturais de uso comum podem ser questionadas, a exemplo da misoginia, da homofobia, do racismo e de todo tipo de chauvinismo. De qualquer forma, o direito de sancionar e punir imoralidades deve ser usado com prudência, sobretudo na distribuição de recursos para a criatividade e para as atividades críticas.

O leitor deve estar a se perguntar que papel esses elementos têm nas decisões de estruturação de políticas públicas culturais. À primeira vista, estamos questionando o papel do Estado como instância organizadora central dos fenômenos culturais e da realização dos direitos. Em segundo lugar, expondo a complexidade dos objetos de ação das políticas culturais e dizendo que a tipificação dos modelos de financiamento entre público e privado é uma jogada político-ideológica interessante, mas incapaz de descrever os instrumentos tais como se estruturam. Em terceiro lugar, concorda-se com a interpretação do direito da cultura como parte da cultura política democrática, mas se discorda em dissociá-la do acesso a bens e produtos. A cultura pode ser um conjunto de processos, mas estes são mediados por bens; portanto, não há como separar materialidades do elemento simbólico.

Evidentemente, não se quer incorrer neste trabalho em petição de princípios. Reconhecemos a presença de práticas culturais cujo objetivo não é gerar um bem. Todavia, não é possível dizer que as distribuições materiais e o acesso a bens não se constituem, por um lado, em parte da cultura material e, por outro, em parte dos direitos mais amplos da cultura, especialmente relacionada ao acesso a conteúdos, já que estes se cristalizam em suportes materiais.

Finalmente, afirma-se indiretamente que os princípios de equidade são importantes, mas insuficientes para desenhar políticas, e que é necessário se pensar em critérios concretos e regras capazes de estimular o que se deseja fazer politicamente, amplificando a riqueza das produções simbólicas. Também é necessário limitar as possibilidades de usar critérios particularistas como se universais fossem, e é necessário fazer com que as políticas sigam critérios restritivos a comportamentos equívocos, especialmente do ponto de vista moral (a exemplo da homofobia e do racismo, como já se viu) e limitadores do pluralismo democrático.

4 DESAFIOS DE UMA POLÍTICA CULTURAL INTERCULTURAL

Durante o capítulo se viu que as políticas culturais são formadas por representações e valores em disputa, ou seja, estão presentes no jogo político projetos globais de sociedade, isto é, representações a respeito do desenvolvimento, de como se devem configurar as relações políticas, e mesmo o próprio Estado, e qual deve ser o objeto de ação das políticas públicas culturais. Em muitos casos, estas políticas setoriais constroem referenciais baseados no multiculturalismo e

no objetivo de oferecer amplos recursos de acesso e exercício não apenas aos bens simbólicos, mas ao conhecimento, à proteção, à valorização e ao respeito aos modos de vida diferenciados. Entretanto, estas são políticas fortemente ligadas à administração pública e, por esta razão, ganham formas muito específicas, atuando sobre temas (artes e cultura), como já se viu, a partir dos limites dos instrumentos da administração pública. Algo excede a própria atuação social, mas seus sentidos são indexados ao desdobramento das políticas públicas.

A Constituição de 1988 (Brasil, 1988) indica ser o desenvolvimento um direito fundamental, elege a diminuição das desigualdades regionais entre os objetivos fundamentais da república (Artigo 30) e trata a cultura como parte integrada a esses elementos. Embora a abertura semântica do conceito não permita imaginar uma direção única para processos concretos, afinal a historicidade das instituições e dos movimentos sociais se refere a processos indeterminados, é possível imaginar ideias que se tornem pontos de convergência possíveis na coordenação das ações públicas. Entre estas, estão as instâncias de mediação ideológica, de interesses e de decisões, ou seja, os fóruns e as agências de participação. Neste sentido, a complexificação das redes de participação que permitam a democratização das instituições é central. Como já se escreveu,

> se defende a participação social como parte do desenvolvimento, não se está em uma posição simplesmente estratégica, para ganhar adesões. Inclusive porque a própria idéia de participação é parte dos direitos fundamentais e relaciona-se à criação de capacidades reflexivas e institucionais, ou seja, refere-se a processos de aprendizagem social para lidar com questões políticas em um ambiente de contradições e conflitos. Por contraste, a uma visão meramente instrumental da participação, esta deve ser tomada como parte da experiência de democratização dos Estados e como indicador do grau de legitimação de processos de desenvolvimento. Por outro lado, a elaboração de uma agenda pública com viés participativo acrescenta complexidades aos processos de desenvolvimento, pois implica estabelecer consensos mais ou menos amplos em meio a um campo de possibilidades muito aberto. Também implica alinhar políticas com tradições e culturas institucionais diferentes e estabelecer interações entre atores individuais e institucionais guiados por concepções diversas. (...) Nesse ponto, acrescente-se que o debate político sistemático a respeito das relações entre desenvolvimento e cultura pode oferecer recursos conceituais para desbloquear obstáculos epistemológicos e institucionais, possibilitando o repensar de um "desenvolvimento integrado" (Barbosa da Silva, 2010, p. 12-13).

A própria Constituição de 1988 elencou os direitos culturais como parte dos direitos fundamentais, relacionando-os ao desenvolvimento, ao respeito à diversidade e à valorização das culturas formadoras da sociedade brasileira, portanto, do patrimônio simbólico que confere lastro à criatividade e ao desenvolvimento nacional. Tal Constituição fez referência à cultura em vários dos seus

artigos e reconheceu a pluralidade e a diversidade de formas de vida. O Estado tem o dever de agir e desenvolver políticas públicas que garantam a realização dos direitos culturais, permitindo o acesso aos recursos simbólicos produzidos pela coletividade, e também o enriquecimento material e simbólico permanente pelo contato com a diversidade dos repertórios culturais e formas de vida, mas também pela criatividade individual e coletiva.

A cultura está presente em vários capítulos da Constituição de 1988. Começa com os direitos fundamentais, passa pela organização do Estado, percorre a grande área da ciência e tecnologia, atravessa a comunicação social e questão da família e chega às políticas direcionadas aos indígenas e aos quilombolas. O quadro 2 oferece uma síntese dos elementos presentes no texto constitucional, a partir dos quais se pode inferir ser a cultura um conjunto amplo de questões que vão das artes humanistas ao patrimônio material e imaterial, às indústrias culturais e de comunicação de massas, aos modos de vida (incluindo formas saber e modos de fazer), que constituem um complexo conjunto de instrumentos jurídicos e de políticas públicas que garantam o desenvolvimento e a diversidade cultural.

QUADRO 2
Síntese dos elementos presentes na Constituição de 1988

Capítulo	Artigo	Conteúdo
Direitos e garantias fundamentais	Artigo 5º: IX, XXVII, XXVIII e LXXII	Livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença. Direitos do autor.
Organização do Estado	Artigo 23: III, IV e V	Proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência.
	Artigo 24: IX	Compete à União, aos estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre educação, cultura, ensino e desporto. A União estabelece normas gerais.
Da ciência e tecnologia	Artigo 219	O mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e socioeconômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do país, nos termos de lei federal.
Da comunicação social	Artigo 220: §§ 2º e 3º	A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto na Constituição.
	Artigo 221	A produção e a programação das emissoras de rádio e televisão atenderão aos seguintes princípios: I – preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas; II – promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação; III – regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei; IV – respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família.
Da família, da criança, do adolescente, do jovem e do idoso	Artigo 227	É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão

(Continua)

(Continuação)

Capítulo	Artigo	Conteúdo
Dos índios	Artigo 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.
	Artigo 215	O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais. § 1º O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional. § 2º A lei disporá sobre a fixação de datas comemorativas de alta significação para os diferentes segmentos étnicos nacionais.
	Artigo 216	Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: I – as formas de expressão; II – os modos de criar, fazer e viver; III – as criações científicas, artísticas e tecnológicas; IV – as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; V – os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico; § 5º Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos.
	Artigo 216A (Emenda Constitucional nº 71, de 2012)	O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais. § 1º O Sistema Nacional de Cultura fundamenta-se na política nacional de cultura e nas suas diretrizes, estabelecidas no Plano Nacional de Cultura, e rege-se pelos seguintes princípios: I – diversidade das expressões culturais; II – universalização do acesso aos bens e serviços culturais; III – fomento à produção, difusão e circulação de conhecimento e bens culturais; IV – cooperação entre os entes federados, os agentes públicos e privados atuantes na área cultural; V – integração e interação na execução das políticas, programas, projetos e ações desenvolvidas; VI – complementaridade nos papéis dos agentes culturais; VII – transversalidade das políticas culturais; VIII – autonomia dos entes federados e das instituições da sociedade civil IX – transparência e compartilhamento das informações; X – democratização dos processos decisórios com participação e controle social; XI – descentralização articulada e pactuada da gestão, dos recursos e das ações; XII – ampliação progressiva dos recursos contidos nos orçamentos públicos para a cultura. § 2º Constitui a estrutura do Sistema Nacional de Cultura, nas respectivas esferas da Federação: I – órgãos gestores da cultura; II – conselhos de política cultural; III – conferências de cultura; IV – comissões intergestores; V – planos de cultura VI – sistemas de financiamento à cultura VII – sistemas de informações e indicadores culturais; VIII – programas de formação na área da cultura; IX – sistemas setoriais de cultura. § 3º Lei federal disporá sobre a regulamentação do Sistema Nacional de Cultura, bem como de sua articulação com os demais sistemas nacionais ou políticas setoriais de governo. § 4º Os Estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão seus respectivos sistemas de cultura em leis próprias.

Fonte: Brasil (1998).
Elaboração dos autores.

A presença da cultura no arcabouço jurídico constitucional relaciona-a a valores e princípio ali presentes; entretanto, as políticas públicas institucionalizadas tecem discursos interessantes do ponto de vista da articulação de ideias gerais, especialmente do reconhecimento da diversidade e do desenvolvimento, articulam ações culturais no amplo espectro das artes, mas atuam de forma contraditória em relação ao multiculturalismo e, especialmente, em relação à interculturalidade. Esta última não toma a cultura como um conjunto de componentes independentes – tais quais modos de saber, fazer, rituais, mitos etc. – que configuram modos de vida; também não tomam a cultura como processos simbólicos reificados em obras, costumes, objetos, livros e mesmo em práticas que devem ser valorizadas. A interculturalidade se refere a processos historicamente abertos e politicamente dialógicos.

É possível imaginar políticas culturais e políticas públicas ancoradas na ideia de interculturalidade, mas certamente o *modus operandi* da administração pública oferece ao conceito o desafio das aporias intelectuais. Como descolonizar o imaginário a respeito do desenvolvimento e das formas de política se ambas estão ancoradas na instituição por excelência da dominação (e da colonialidade), o Estado? Estas são ideias que colonizam e configuram de forma muito densa as relações entre formas de saber e fazer.

Fez-se anteriormente o exercício de relacionar o desenvolvimento com o respeito à diferença, à diversidade e à interculturalidade. O mesmo se fez na interpretação da Constituição de 1988 no contexto do pluralismo e da multiculturalidade. Este duplo movimento permite construir um referencial comum para todas as políticas setoriais que constituem as políticas culturais: *i)* a melhoria das capacidades sociais impõe o respeito pelas formas de vida alternativas; portanto, a complementariedade entre redistributivismo e diferença cultural; *ii)* o Estado deve ser radicalmente democratizado, o que impõe a necessidade de repensar a democracia estruturalmente (e não apenas a desverticalização do aparato político) como experiência aberta, plural e com múltiplas instâncias de legitimação e reconhecimento; e *iii)* a cultura deve ser vista em sua fluidez, dinamismo e múltiplos enraizamentos sociais e históricos.

São necessários esclarecimentos adicionais a respeito do conceito de multiculturalismo e da interculturalidade. Como já se viu, o multiculturalismo envolve uma série de conceitos, tais como pluricultural, multicultural, diversidade, diferença e interculturalidade, mas também a recolocação destes conceitos no quadro das relações de poder. Usamos a ideia de descolonização para referenciar a liberação do imaginário, excessivamente centrado em formas unilaterais de pensamento a respeito do desenvolvimento e das relações de poder.

Pluricultural e multicultural são termos descritivos de uso sinonímico que servem para caracterizar a situação da coexistência das culturas diversas dentro das sociedades modernas, vista como uma realidade do mundo globalizado.

Enquanto o "pluri" indica a convivência de várias culturas no mesmo espaço sem nenhuma preocupação nem relação de equidade e é amplamente utilizado pelos países latino-americanos, o "multi", marcado por suas raízes ocidentais e embasado no relativismo cultural, aponta para um conjunto de culturas singulares sem relação e sob o guarda-chuva da cultura dominante. Além disso, ele dá ênfase na dimensão relacional, embora omita a permanência das desigualdades sociais.

Multiculturalismo, como dito anteriormente, é uma doutrina heterogênea,[53] uma metanarrativa ou ainda uma série de estratégias e políticas inacabadas, adotadas para administrar problemas das sociedades multiculturais que surgem das lutas das minorias étnicas, de gênero ou raciais pelo reconhecimento de direitos e identidades a partir dos anos 1990. Como signo, é suscetível a interpretações, traduções e alterações distintas que dependem das lutas e tensões sociais de cada sociedade que dele se apropria, lhe dá significado e o instrumentaliza. O *mainstream multiculturalism* está inspirado no ideal iluminista da tolerância como o princípio da convivência em respeito à autonomia dos indivíduos e dos povos, colocando no centro da discussão questões do respeito da diversidade cultural e do reconhecimento social como vínculo fundamental entre os indivíduos e comunidades. As políticas da diferença do multiculturalismo têm sido recheadas de denúncias contra a discriminação implícita do liberalismo. Uma parte importante do liberalismo pressupõe a neutralidade dos Estados-nações em relação a formas de vida e opções de vida particulares. Outra parte dos liberais, assim como os adeptos da política da diferença, se preocupa com a igualdade e têm atuado com o objetivo de incorporar, incluir, dar acesso aos anteriormente excluídos ou marginalizados. O centro semântico é o Estado e sua capacidade de juntar politicamente o que é social e culturalmente diferente.

As estratégias do multiculturalismo e as políticas da diferença sofrem múltiplas críticas e questionamentos. São acusadas de: *i)* neutralizar e esvaziar de significado efetivo a diferença cultural na medida em que a incorporam à matriz dominante; *ii)* deixar intocadas as estruturas de classe que estão por trás do não reconhecimento das minorias; *iii)* inviabilizar a justiça social por privilegiar o paradigma do reconhecimento em oposição ao da distribuição de renda, enquanto os dois deveriam estar alinhados e em uma relação intrínseca; *iv*) evitar tocar nas questões de poder, privilégios e hierarquia das opressões; e *v)* ignorar a colonialidade do poder, isto é, uma dominação criada na base de dois processos históricos convergentes: a codificação das diferenças entre conquistadores e conquistados na ideia de raça e a articulação de todas as formas de controle de trabalho, de recursos e de produção em torno do capital e mantida até os dias atuais (Quijano, 1999).

53. Existem diversos tipos de multiculturalismo. Neste trabalho, além do chamado *mainstream multiculturalism*, isto é, multiculturalismo original, analisa-se o multiculturalismo redistributivo e multiculturalismo crítico por serem movimentos de maior importância para a configuração da interculturalidade.

Portanto, do ponto de vista analítico, a diversidade cultural é um conceito que expressa a cultura como um objeto do conhecimento empírico, reconhecendo conteúdos e costumes integrados em conjuntos de elementos interdependentes. A diferença cultural refere-se a uma construção enunciativa, a "um processo de significação através do qual as afirmações da cultura e sobre a cultura diferenciam, discriminam e autorizam a produção de campos de força, referência, aplicabilidade e capacidade" (Bhabha, 1998, p. 63). Sendo assim, as abordagens que focalizam na diversidade proporcionam uma compreensão estereotípica, rígida, hierarquizante, normalizadora da realidade social em oposição ao campo híbrido, fluido, polissêmico, criativo e promissor da diferença.

Lembrando, no multiculturalismo, a palavra-chave é *tolerância*, na proposta intercultural, cujo componente diacrítico é a diferença, a palavra-chave é *diálogo.* Mas, mais que um conceito de inter-relação e intercomunicação, a interculturalidade significa potência, quer dizer, indica o potencial das relações de dialogia em construir e fazer incidir pensamentos, vozes, conhecimentos, práticas distintas, deslocando as práticas políticas das normas dominantes, do naturalizado, do absoluto, do interesse estratégico, das posições de sujeito abstratas que escondem o monólogo por baixo dos discursos de mudança. Assim, mesmo que em sentido ainda utópico e crítico, pois é difícil imaginar a diferença brotando das práticas dos aparelhos e de movimentos marcados pela cultura política tradicional, é possível imaginar a descolonização das práticas.[54] Enfim, a interculturalidade é um horizonte, uma meta que busca implodir as desigualdades e multiplicar as formas de cultura legítimas, abafadas e escondidas pelas estruturas coloniais do poder. A interculturalidade no momento pode ser vista como provocação, proposta, processo e projeto. Trata-se de confrontar e transformar as relações de poder, as estruturas e as instituições que as mantêm, que naturalizam as assimetrias e as desigualdades sociais. Por isso, a interculturalidade não é um fato dado, mas algo em permanente caminho e construção. O desafio seja, talvez, imaginar políticas culturais amplas ancoradas na diferença, e para tal não nos bastam políticas setoriais e nem a instrumentalização do fundo público para uma guerra de posições incapaz de instaurar a dialogia como método de construção política.

REFERÊNCIAS

BARBOSA DA SILVA, F. A. **Indicador de desenvolvimento da economia da cultura**. Brasília: Ipea, 2010.

_____. **Cultura viva – as práticas de pontos e pontões**. Brasília: Ipea, 2011.

54. A descolonialidade significa uma confrontação com as hierarquias de raça, gênero e sexualidade que foram criadas e naturalizadas pela modernidade, paralelamente ao processo de conquista e escravização.

_____. **Sociologia pluralista**: dissonâncias e práticas culturais. Brasília: Ipea, 2014. Mimeografado.

BARBOSA DA SILVA, F. A.; ABREU, L. E. (Orgs.) **As políticas públicas e suas narrativas – o estranho caso entre o Mais Cultura e o Sistema Nacional de Cultura**. Brasília: Ipea, 2012.

BARBOSA DA SILVA, F. A; FREITAS, R. **Financiamento cultural**: uma visão de princípios. Brasília: Ipea, 2014.

BARBOSA DA SILVA, F. A.; LABREA, V. V. **Linhas gerais de um planejamento participativo para o programa Cultura Viva**. Brasília: Ipea, 2014.

BARBOSA DA SILVA, F. A.; TELLES, E. **Pacto federativo nas políticas culturais e seus instrumentos**. Brasília: Ipea, 2010.

BHABHA, H. **O local da cultura**. Belo Horizonte: UFMG, 1998.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. Decreto nº 1.141, de 5 de maio de 1994. Dispõe sobre as ações de proteção ambiental, saúde e apoio às atividades produtivas para as comunidades indígenas. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1994.

_____. Decreto nº 3.156, de 27 de agosto de 1999. Dispõe sobre as condições para a prestação de assistência à saúde dos povos indígenas, no âmbito do Sistema Único de Saúde, pelo Ministério da Saúde, altera dispositivos dos Decretos nº 564, de 8 de junho de 1992, e nº 1.141, de 19 de maio de 1994, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1999.

_____. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o Artigo 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2000.

_____. Decreto nº 5.520, de 24 de agosto de 2005. Institui o Sistema Federal de Cultura – SFC e dispõe sobre a composição e o funcionamento do Conselho Nacional de Política Cultural – CNPC do Ministério da Cultura, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, ago. 2005.

_____. Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2007.

_____. Decreto nº 7.747, de 5 de junho de 2012. Institui a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI), e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2012.

_____. Ministério da Cultura. **Ata da 19ª Reunião Ordinária**. Brasília: CNPC, 31 jul. 2013a.

_____. _____. **Relatório da Reunião da Comissão Técnica de Finanças e Termos de Parceria**. Brasília: CNPC, 9 dez. 2013b.

CANUTO, L. C. Criação de instituto de saúde indígena causa polêmica em audiência. **Agência Câmara Notícias**, 6 nov. 2014. Disponível em: <http://goo.gl/SwLdHE>.

CARDOSO, A.; VERDUM, R. **Orçamento indígena 2013 e perspectivas para 2014**. Brasília: INESC, jun. 2014. Disponível em: <http://goo.gl/CSvaLp>. (Nota Técnica, n. 181).

CARTA aberta a Ilma. Sra. Martha Suplicy ou palavra de ministra não vale nada? **Etetuba – arte e resistência cultural**, 14 maio 2014a.

CARTA aberta do primeiro Coirem – Congresso Intercultural da Resistência dos Povos Indígenas e Tradicionais do Maraká'nà. **Autogestão**, 10 jun. 2014b. Disponível em: <http://autogestao.org/carta-aberta-do-primeiro-coirem-congresso-intercultural-da-resistencia-dos-povos-indigenas-e-tradicionais-do-marakana/>.

CASTRO-GÓMEZ, S. **La hybris del punto cero**. Ciencia, raza e ilustración en la Nueva Granada (1750-1816). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2005.

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **Los pueblos indígenas en América Latina**. Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos. Santiago: ECLAC, 2014. 128 p. (Colección de Proyectos e Investigaciones).

CIMI – CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO. **Considerações do Cimi acerca de Carta Circular número 04 do FPCondisi**. Nota. Brasília: Cimi, 27 ago. 2014.

CNPC – CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CULTURAL. **Ata da 22ª Reunião Ordinária**. Brasília: CNPC, 19-20 fev. 2014. p.13.

COUTINHO, E.; BARBOSA DA SILVA, F. A. **Cultura**. Brasília: Ipea, 2014. c. 5, p. 287-331. (Políticas Setoriais: acompanhamento e análise, n. 22).

DIAS DA SILVA, C. **Cotidiano, saúde e política** – uma etnografia dos profissionais da saúde indígena. 2010. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

FEARNSIDE, P. M. Desmatamento na Amazônia brasileira: história, índices e consequências. **Megadiversidade**, v. 1, n. 1, jul. 2005.

FINAGEIV FILHO, V. **Lei Rouanet – 23 anos de incentivo à cultura**. 2014. Monografia (pós-Graduação em Gestão Pública). Brasília: ENAP, 2014.

FOIRN – FEDERAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES INDÍGENAS DO RIO NEGRO. **Carta pública dos povos indígenas do Rio Negro sobre a saúde indígena no Brasil**. Amazonas, São Gabriel da Cachoeira: FOIRN, 6 ago. 2014. Disponível em: <http://www.cimi.org.br/pub/cartapublicapovosindigenas.pdf>.

FOUCAULT, M. **As palavras e as coisas**: uma arqueologia das ciências humanas. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

_____. **A verdade e as formas jurídicas**. Rio de Janeiro: NAU Editora, 2003.

FUNAI – FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO. **Projeto BRA 09/G32**. Gestão Ambiental e Territorial Indígena (Gati). [S.l.]: CGGAM/Funai, [s.d.]. Disponível em: <http://goo.gl/E0DGOQ>.

GIANNECCHINI, A. C. **O Iphan e o programa Monumenta: lições para a gestão do patrimônio cultural.** 2014. Monografia (pós-Graduação em Gestão Pública). Brasília: ENAP, 2014.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo 2010**. Brasil: IBGE, 2010. Disponível em: <http://censo2010.ibge.gov.br/>.

INDÍGENAS e indigenistas reforçam pedido de investigação contra ruralistas a procurador-geral. **Instituto Socioambiental**, 12 mar. 2014. Disponível em: <http://goo.gl/CamLQZ>.

ISA – INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. **De olho nas terras indígenas**. [S.l.: s.d.]. Disponível em: <http://ti.socioambiental.org/>.

LEITE, I. B. Os quilombos no Brasil: questões conceituais e normativas. **Etnográfica**, v. 4, n. 2, 2000. p. 333-354.

LIMA, L.; ORTELLADO, P. Da compra de produtos e serviços culturais ao direito de produzir cultura: análise de paradigma emergente. Rio de Janeiro, **Revista de Ciências Sociais**, v. 56, n. 2, p. 351-382, 2013.

LITTLE, P. E. **Amazonia**: territorial struggles on perennial frontiers. Baltimore; London: The Johns Hopkins University Press, 2001.

MATA-MACHADO, B. Participação política e conselhos de cultura: uma proposta. *In*: CANELAS RUBIM, A. A. *et al.* (Orgs.). **Políticas culturais, democracia & conselhos de cultura**. Salvador: EDUFBA, 2010.

MEDEIROS, R. A. L. **Decodificando a internacionalização da Amazônia em narrativas e práticas institucionais**: governos da natureza no Brasil e nos EUA. 2012. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

MIGNOLO, W. Hermenéutica de la democracia: el pensamiento de los límites y la diferencia colonial. **Revista Tabula Rasa**, n. 9, p. 39-60, jul.-dez. 2008. Disponível em: <http://www.revistatabularasa.org/numero-9/03mignolo.pdf>.

MILANEZ, F.; SHEPARD, G. Esqueça mitos coloniais: o contato dos Xatanawa no Acre põe fim a uma resistência centenária. **Carta Capital**, Blog do Milanez, 7 ago. 2014.

MOTTA, L. G. **Narratologia**: teoria e análise da narrativa jornalística. Brasília: Editora Casa das Musas, 2007.

MPF divulga nota pública sobre a criação do Insi. **Cimi**, 9 set. 2014.

O'DWYER, E. C. Terras de quilombo no Brasil: direitos territoriais em construção. *In*: Territórios quilombolas e conflitos. Manaus: UEA Edições, **Caderno de Debates Nova Cartografia Social**, v. 1, n. 2, p. 42-49, 2010.

PEREIRA, M. L. G.; MAQUINÉ, A. L. **Financiamento do subsistema de saúde indígena nos Planos Plurianuais (PPA) no Brasil**. Manaus: PRONEX; FAPEAM; CNPq, 2013. Disponível em: <http://goo.gl/2pH7b9>.

PIMENTA, J. Parentes diferentes. **Anuário Antropológico**, 1 out. 2013. Disponível em: <http://aa.revues.org/270>. Acesso em: 20 nov, 2013.

QUIJANO, A. Colonialidad del poder, cultura y conocimiento en América Latina. *In*: CASTRO-GOMES, S. **Pensar en(los) intersticios**. Santa Fé de Bogotá, 1999. (Colección Pensar).

RAMOS, A. R. Mentes indígenas e ecúmeno antropológico. Brasília: UnB, Série Antropologia, v. 439, 2013.

ROLLA, A.; RICARDO, F. **Mineração em terras indígenas na Amazônia brasileira**. São Paulo: ISA, mar. 2013. Disponível em: <http://goo.gl/3lIXER>.

RUBIM, I.; BRIZUELA, J.; LEAHY, R. Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura. *In*: CANELAS RUBIM *et al*. (Orgs.). **Políticas culturais, democracia & conselhos de cultura**. Salvador: EDUFBA, 2010.

SANTANA, R. Gestão incompetente e distritos sanitários sucateados: o descontrole social da saúde indígena no Brasil. **Cemi**, 26 ago. 2014. Disponível em: <http://goo.gl/FhAiGN>.

SANTOS, L. G. J. **Educação para manejo e domesticação do mundo entre a escola ideal e a escola real**: os dilemas da educação escolar indígena no Alto Rio Negro. 2011. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

SANTOS, R.; COUTINHO, A. **Políticas públicas e regulação do audiovisual**. Curitiba: Editora CRV, 2012.

SARAVIA, E. Que financiamento para que cultura? O apoio do setor público à atividade cultural. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 1, p. 89-119, jan.-fev. 1999

SCOTT, J. **Seeing like a State**: how certain schemes to improve the human condition have failed. New Haven; London: Yale University Press, 1998.

SOUZA, B. O. **Aquilombar-se**: panorama histórico, identitário e político do movimento quilombola brasileiro. Brasília: UnB, 2008.

TERRAS indígenas. **Funai**, [s.d.]. Disponível em: <http://goo.gl/AOSCY7>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ALBERT, B. O ouro canibal e a queda do céu: uma crítica xamanística da economia política da natureza (Ianomâmi). *In:* ALBERT, B.; RAMOS, A. (Orgs.). **Pacificando o branco**: cosmologias do contato no norte-amazônico. São Paulo: Editora UNESP, 2002. p. 239-274.

BANDEIRA, M. **O expansionismo brasileiro e a formação dos Estados na Bacia do Prata: da colonização à Guerra da Tríplice Aliança**. 3. ed. Rio de Janeiro e Brasília: Revan e Editora da UnB, 1998.

BARBOSA DA SILVA, F. A. **O redesenho do "Programa Arte Cultura e Cidadania – Cultura Viva"**: o último ato e a racionalidade dos processos decisórios nas políticas públicas. Brasília: Ipea, 2013.

DUMONT, L. **O individualismo**: uma perspectiva antropológica da ideologia moderna. Rio de Janeiro: Rocco, 2000.

FARAGE, N. **As muralhas dos sertões**: os povos indígenas no rio Branco e a colonização. Rio de Janeiro: Paz e Terra; ANPOCS, 1991.

FOUCAULT, M. Sobre a arqueologia das ciências (resposta ao círculo epistemológico). *In*: FOUCAULT, M. *et al.* (Orgs.) **Estruturalismo e teoria da linguagem**. Petrópolis: Editora Vozes, 1971.

_____. **A ordem do discurso**. São Paulo: Edições Loyola, 1996.

_____. **Vigiar e punir**: nascimento da prisão. 18. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 1998.

GROSFOGUEL, R. Descolonizando los universalismos occidentales: el pluriversalismo transmoderno decolonial desde Aimé Césaire hasta los zapatistas. *In*: CASTRO-GÓMEZ, S.; GROSFOGUEL, R. (Orgs.). **El giro decolonial**: reflexiones para uma diversidad epistêmica más allá del capitalismo global. Bogotá: Siglo del Hombre Editores; Universidad Central; Instituto de Estudios Sociales Contemporáneos; Pontificia Universidad Javeriana; Instituto Pensar, 2007.

JULLIAN, F. **O diálogo entre as culturas**: do universal ao multiculturalismo. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

MASSEY, D. **Pelo espaço**: uma nova política da espacialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

MIGNOLO, W. The geopolitics of knowledge and the colonial difference. **The South Atlantic Quarterl**y, v. 101, n. 1, p. 57-95, 2002.

MORSE, R. **O espelho de próspero**: cultura e ideias nas Américas. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

PICKLES, J. **A history of spaces**: cartographic reason, mapping and the geo-coded world. London; New York: Routledge, 2004.

SOUZA LIMA, A. C. **Um grande cerco de paz**: poder tutelar, indianidade e formação do Estado no Brasil. Petrópolis: Editora Vozes, 1995.

TODOROV, T. **Nós e os outros**: a reflexão francesa sobre a diversidade humana. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1995.

TUBINO, F. Entre el multiculturalismo y la interculturalidad: más allá de la discriminación positiva. *In:* FULLER, N. (Org.). **Interculturalidad y política**. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, 2003.

TURNER, V. **Dramas, fields, and metaphors**: symbolic action in human society. Ithaca: Cornell University Press, 1974.

WALSH, C. Interculturalidad, plurinacionalidad y decolonialidad: las insurgencias político-epistémicas de refundar el Estado. **Revista Tabula Rasa**, Bogotá, n. 9, p. 131-152, jul.-dic 2008.

CAPÍTULO 6

TRABALHO E RENDA

1 APRESENTAÇÃO

A economia brasileira em 2013 apresentou um bom desempenho no seu mercado de trabalho, ainda que a intensidade da melhora em diversos indicadores tenha sido menor em relação aos anos anteriores. Em que pese o crescimento moderado da economia ao longo dos três primeiros trimestres de 2014, o mercado de trabalho registrou, por um lado, a manutenção de níveis historicamente baixos do desemprego e informalidade no período. Por outro lado, houve, além de uma queda significativa na taxa de participação, uma redução da população ocupada. O comportamento desse último indicador sugere que o baixo nível de atividade vem afetando o mercado de trabalho de forma significativa e que o principal motivo da manutenção de baixos patamares na taxa de desemprego se deve ao recuo na taxa de participação.

Além da discussão da conjuntura do mercado de trabalho brasileiro, que terá como base os dados da Pesquisa Mensal de Emprego (PME) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a seção 2 deste capítulo trata também da entrada do Supremo Tribunal Federal (STF) no debate sobre a terceirização do trabalho, que é objeto de litígio entre empregadores e trabalhadores há bastante tempo. De forma sumarizada, o conflito trata do alcance objetivo da terceirização no mercado de trabalho (se ela deve ser admitida apenas nas atividades-meio dos empregadores, ou também em suas atividades-fim). Apesar de ainda não haver posição do STF, o tribunal tem o poder de redefinir inteiramente os termos desse debate, o que torna sua entrada em cena um fato relevante, ao menos em alguma medida.

Outro tema concernente à legislação trabalhista mencionado na próxima seção trata de um anteprojeto de lei que começou a circular em 2014, de iniciativa do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), criando o Sistema Único de Trabalho (SUT) com a finalidade de superar problemas históricos das políticas de trabalho e renda no Brasil. Entre eles, mencionem-se o precário relacionamento entre os atores federativos, a deficiente articulação de ações, a fraca integração território adentro, a evidente despadronização de ações, a difícil participação de atores coletivos e o custeio reduzido de certas ações – como os serviços de trabalho.

Quanto às principais políticas do MTE, o capítulo aponta as tendências de financiamento, além do desempenho recente dos programas de seguro-desemprego, de abono-salarial, de intermediação de mão de obra e de qualificação profissional.

Por fim, a última seção discute brevemente os principais desafios para o próximo governo na área de mercado de trabalho. O mercado de trabalho brasileiro apresentou mudanças significativas nas últimas décadas. A redução significativa do grau de informalidade, a também expressiva queda do desemprego, além da trajetória de crescimento contínuo no rendimento real do trabalhador, são ganhos inestimáveis em relação à proteção do trabalhador que merecem destaque. No entanto, há que se ressaltar a evolução recente de alguns indicadores importantes do mercado de trabalho, como a estabilidade da ocupação total e a queda na taxa de participação agregada.

Além de iniciativas para a retomada do crescimento econômico e de medidas que resolvam o esgotamento de recursos financeiros do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), torna-se importante, em um futuro imediato, que as políticas públicas sejam direcionadas, de um lado, para incentivos a determinados grupos populacionais à entrada ou à permanência na força do trabalho. De outro, há que se investir em educação, ainda que o nível de escolarização tenha aumentado de forma impressionante na última década. O investimento na qualidade da educação está entre as principais garantias para o fomento da produtividade da população em idade ativa e, consequentemente, em sua força de trabalho.

2 FATOS RELEVANTES

2.1 Conjuntura do mercado de trabalho 2013/2014

O desempenho do mercado de trabalho metropolitano em 2013 – que será descrito com base nos dados da PME/IBGE – apresentou bons resultados, ainda que a intensidade do mesmo tenha sido menor em relação à observada nos anos anteriores. A evolução da taxa de participação mostra que esta taxa foi de 57,1%, o que representa um valor levemente inferior à média observada em 2012 (57,3%). Já em 2014, o cenário econômico não muito favorável parece ter afetado o comportamento dos agentes do mercado de trabalho, tanto pelo lado da demanda quanto pelo lado da oferta. Nesse ano, a taxa de participação apresentou um valor abaixo dos registrados nos últimos anos (56%).

O nível de ocupação, um dos indicadores mais sintomáticos da conexão entre mercado de trabalho e o nível de atividade, tem apresentado resultados preocupantes no passado recente. O ano de 2013 apresentou um aumento menor do que aquele registrado para os anos anteriores e o ano de 2014 revela uma redução no nível ocupacional. No agregado das seis regiões metropolitanas cobertas

pela PME,[1] a população ocupada cresceu no ano de 2013 em média 0,7% em relação a 2012, o que correspondeu à geração de 159 mil postos de trabalho, enquanto no ano de 2014 houve uma redução de cerca de 29 mil postos de trabalho em relação ao ano anterior. Esse desempenho é bem inferior ao que foi registrado nos últimos anos. Tais movimentos podem ser interpretados como um sinal de alerta em relação ao ritmo de geração de empregos no Brasil metropolitano, além de deixar claro que a redução na taxa de desemprego verificada nos últimos anos tem sido fruto da diminuição da pressão da oferta.

O comportamento da taxa de desemprego em 2013 e 2014 deu continuidade à tendência de queda registrada nos anos anteriores, registrando no período marcas históricas desde a implementação da metodologia atual da PME em 2002. A média anual em 2013 foi de 5,4%, enquanto a de 2014 foi de 4,8%. Como já mencionado, esse aparente bom desempenho da taxa de desemprego deve ser relativizado, tendo em vista a trajetória de queda da taxa de participação nos últimos anos. Há menos pessoas no mercado ofertando sua força de trabalho e isso contribui para a manutenção do desemprego em patamares relativamente baixos.

Tal como a taxa de desemprego, a taxa de informalidade, em 2013 e 2014, também apresentou continuidade a uma tendência de queda vinda dos anos anteriores, chegando às marcas históricas de 27,4% e 26%, respectivamente. A taxa de 2014 representa a menor média anual desde 2002.

O rendimento do trabalhador é um indicador que aponta para uma *performance* satisfatória no mercado de trabalho no período de análise. O valor médio do rendimento habitualmente recebido em 2013 representou um ganho de 1,8% em relação à média de 2012, um crescimento bastante inferior ao ano anterior, que registrou 4,1% de ganho real. No ano de 2014, por sua vez, houve um ganho médio de 2,7% em comparação ao mesmo período de 2013, ficando em torno de R$ 2.104.

A conjunção do desempenho da evolução da população ocupada com a do rendimento molda a evolução da massa salarial. O crescimento médio desta massa, tanto no período 2012-2013 quanto no período 2013-2014, foi de 2,6%. Se entendermos a massa salarial como uma *proxy* de demanda agregada esse número retrata uma restrição na retomada de crescimento econômico. De fato, os indicadores de atividade econômica apontam para um quadro de estagnação ao longo de 2014.[2]

1. A Pesquisa Mensal de Emprego (PME) abrange as regiões metropolitanas de Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo.

2. Ver Carta de Conjuntura n. 25, de dezembro de 2014. Disponível em: <http://goo.gl/j5vqgW>.

TABELA 1
Evolução da participação, do desemprego, da informalidade e do rendimento médio no Brasil (2004-2014)
(Em %)

Anos	Taxa de participação	Taxa de desemprego aberto[1]	Taxa de informalidade[2]	Rendimento médio[3] (R$)
2004	57,1	11,5	40,6	1.537,45
2005	56,6	9,8	39,2	1.561,04
2006	56,8	10,0	38,0	1.622,79
2007	56,9	9,3	37,2	1.674,58
2008	57,0	7,9	35,9	1.731,43
2009	56,7	8,1	35,1	1.786,38
2010	57,1	6,7	33,9	1.853,42
2011	57,1	6,0	32,3	1.903,73
2012	57,3	5,5	31,5	1.981,64
2013	57,1	5,4	30,8	2.018,27
2014[4]	55,9	4,9	30,4	2.059,37

Fonte: PME/IBGE.
Elaboração dos autores.
Notas: [1] Razão entre os empregados sem carteira assinada, os trabalhadores conta-própria e os não remunerados sobre o total de ocupados.
[2] Razão entre a população ocupada e a população em idade ativa.
[3] Valores habitualmente recebidos, com base em junho de 2014, corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC).

A elevação dos rendimentos reais no período de análise torna o comportamento do mercado de trabalho um tanto intrigante. Por um lado, observa-se um arrefecimento na participação das pessoas em idade de trabalhar, o que torna lícito conjecturar que o mercado de trabalho está menos atrativo; por outro, o aumento das remunerações justifica defender exatamente o oposto. A resposta a essa contradição irreconciliável em termos agregados parece passar pela avaliação da relativa estabilidade no contingente de ocupados nos últimos meses e pela inspeção do perfil das pessoas que estão se retirando do mercado. De fato, com referência a esta última questão e como pode ser observado na tabela 2, observa-se que os indivíduos entre 15 e 24 anos foram os que apresentaram maior queda na taxa de participação nos últimos dez anos. Os jovens de 18 a 24 anos apresentaram uma queda de quase 6 pontos percentuais (p.p.) no período entre 2004 e 2014. Para os mais jovens (entre 15 e 17 anos), houve uma redução ainda maior na taxa de participação (mais de 9 p.p.) ao longo do mesmo período. A evidência empírica existente sugere que grande parte desses jovens faz parte do já conhecido fenômeno dos "nem-nem", associado à população jovem que não estuda nem trabalha. Como já observado em Costa e Ulyssea (2014) e Camarano, Kanso e Fernandes (2014), ser mulher, ter filho, possuir baixa escolaridade e baixa renda domiciliar são características fortemente atreladas à propensão de fazer parte desse grupo. Com relação aos adultos (grupo de pessoas entre 25 e 49 anos), estes, por outro lado, apresentaram um aumento de mais de 2 p.p. em sua taxa de participação entre 2004 e 2014.

TABELA 2
Taxa de participação por faixa etária no Brasil (2004-2014)
(Em %)

Anos	10 a 14 anos	15 a 17 anos	18 a 24 anos	25 a 49 anos	Mais de 50 anos
2004	3,3	25,8	70,7	78,7	38,1
2005	1,8	22,6	69,4	78,6	37,9
2006	2,0	23,6	70,3	79,0	38,1
2007	1,7	22,4	70,9	79,6	38,2
2008	1,7	21,8	70,4	79,6	39,0
2009	1,4	19,2	69,8	79,9	39,4
2010	1,4	18,7	70,0	80,8	39,9
2011	1,3	20,0	69,6	81,0	40,0
2012	1,2	19,3	69,2	81,4	39,8
2013	1,1	19,2	67,9	81,6	40,5
2014	1,0	16,7	64,9	81,1	39,4

Fonte: PME/IBGE.
Elaboração dos autores.

A tabela 3, por sua vez, mostra a evolução da taxa de participação por sexo no Brasil ao longo do período 2004-2014. Observa-se uma estabilidade nas taxas de participação dos homens e das mulheres ao longo da década de 2000. Entre 2013 e 2014, houve queda em ambas as taxas, sendo esta redução mais significativa entre as mulheres.

TABELA 3
Taxa de participação por sexo no Brasil (2004-2014)
(Em %)

Anos	Mulheres	Homens
2004	48,3	67,2
2005	47,7	66,7
2006	48,2	66,8
2007	48,5	66,5
2008	48,6	66,6
2009	48,6	66,0
2010	49,0	66,5
2011	49,0	66,5
2012	49,3	66,6
2013	49,3	66,2
2014	48,1	65,3

Fonte: PME/IBGE.
Elaboração dos autores.

A evolução da taxa de participação desses grupos (jovens e mulheres) coloca-se, então, como ponto importante a se levar em conta na agenda pública do futuro imediato. A seção 4 deste capítulo apresenta uma discussão mais detalhada sobre esta questão.

2.2 Terceirização do trabalho: qual o papel do STF?

Em um futuro muito próximo, o STF vai entrar no debate sobre a terceirização do trabalho, tema que desperta muita discussão entre empregadores e trabalhadores. O litígio a ser julgado pelo tribunal está pautado pela seguinte pergunta: a terceirização deve ser admitida apenas nas atividades-meio dos empregadores ou, também, em suas atividades-fim? Como a resposta desse tribunal pode redefinir os termos dessa discussão, considera-se que a sua entrada em cena é um fato relevante para o futuro da área de trabalho.[3]

De início, diga-se que a terceirização é uma situação que se denota por uma disjuntiva entre a dimensão econômica e a jurídica da relação de trabalho.[4] O trabalhador labora em um empreendimento, mas o direito decorrente desse labor está vinculado a outro (que é um empreendimento intermediário).

Como regra, a relação de trabalho se constitui como bilateral, conectando o ofertante de trabalho e o tomador. Esse é o caso clássico, por exemplo, da relação assalariada. Mas, com a terceirização, a relação de trabalho se transforma em trilateral, pois entre o ofertante e o tomador surge o intermediador de trabalho (Barros, 2006; Delgado, 2006).

Note-se que a terceirização pode ocorrer por meio da relação assalariada sem quaisquer problemas. O trabalhador continua sendo um empregado, com todas as características que o subordinam a um empregador.[5] O único detalhe é que ele se transforma em um empregado de um empreendimento distinto daquele em que realmente trabalha.

Não obstante, a terceirização traz desafios para os direitos constituídos em torno da relação assalariada. Ainda que sua situação esteja em conformidade com

3. Para entender como o STF vai entrar no debate sobre a terceirização do trabalho, é preciso utilizar a linguagem que será usada por seus membros para descrever tal fenômeno. Trata-se da linguagem jurídica (e, mais especificamente, jurídico-constitucional), cuja articulação balizará a eventual decisão a respeito do alcance "objetivo" da terceirização. Para compreender a eventual decisão do STF, será necessário recorrer aqui a essa linguagem.

4. Esta seção é parcialmente baseada em Campos (2009).

5. De acordo com os artigos 2º e 3º da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT – Lei nº 5.452/43), o trabalho é próprio de um empregado (assalariado) quando cumula cinco elementos: *i)* é realizado por um trabalhador (ou seja, uma pessoa física); *ii)* com pessoalidade (o trabalhador não se pode fazer substituir sem prejuízo para o andamento dos serviços – exceto esporadicamente e, mesmo assim, com prévia autorização da empresa); *iii)* com habitualidade (a atividade profissional desempenhada pelo trabalhador é essencial para – ou integra de maneira fundamental – o desenvolvimento da atividade econômica da empresa); *iv)* com onerosidade (a atividade profissional é desempenhada pelo trabalhador com a perspectiva de obter, como contraprestação da empresa, um determinado valor – em dinheiro ou em combinação com outros bens/serviços); *v)* com subordinação (o trabalhador submete-se ao poder de direção da empresa ao longo do desenvolvimento de sua atividade profissional).

a regulação vigente, na prática é comum o empregado terceirizado apresentar condições de trabalho bastante inferiores às de outro não terceirizado (Dau, Rodrigues e Conceição, 2009; Dieese e CUT, 2011).[6]

Isso ocorre não tanto por conta de diferenças nos direitos oriundos das leis (como a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT), mas devido a diferenças nos direitos que advêm das negociações coletivas, que fazem com que terceirizados e não terceirizados sejam titulares de direitos distintos, resultando em condições de trabalho inferiores para os primeiros.

No que concerne à CLT, esta trouxe poucas referências sobre a terceirização, pois o seu objeto sempre foi a relação bilateral entre empregado e empregador. Essas referências acerca da terceirização só surgiram no Brasil com o Decreto-Lei nº 200/1967 e a Lei nº 5.645/1970, que normatizaram as relações de trabalho na esfera estatal (Barros, 2006; Nascimento, 2005).

Segundo tais normas, quando possível, o Estado deveria contratar serviços instrumentais (que se caracterizassem como atividade-meio) junto a empreendimentos do âmbito privado.[7] Assim, a terceirização despontou a partir de uma indução do próprio Estado (ainda que uma indução restrita a atividades que não correspondiam propriamente às suas finalidades).

Outras referências sobre a terceirização surgiram com as Leis nº 6.019/1974, nº 7.102/1983 e nº 8.863/1994, que normatizaram relações de trabalho na esfera privada. A primeira norma referiu-se ao trabalho temporário, contratado por empreendimento interposto, para atuar em empreendimento demandante, em caso de acréscimo extraordinário de serviços ou de substituição transitória de funcionários. Já a segunda e a terceira normas referiram-se ao trabalho permanente de vigilância, que podia ser contratado por empreendimento interposto, inicialmente, para atuar em empreendimento demandante do setor bancário e, posteriormente, para atuar naquele de qualquer setor econômico.

O curioso é que, enquanto os elaboradores de leis incentivaram a terceirização desde o final dos anos 1960, os seus aplicadores seguiram um caminho inverso, restringindo-a significativamente a partir da metade dos anos 1980 (Artur, 2007; Biavaschi, 2013; Delgado, 2006)

---

6. Por estranho que pareça, somente quando sua situação não está de acordo com a legislação existente é que o empregado terceirizado pode contar com as mesmas condições de trabalho que seu semelhante. Isso porque, nessa situação, ele tem reconhecido seu vínculo jurídico laboral com o empreendimento em que concretamente presta seus serviços. E, consequentemente, com o reconhecimento de vínculo, cabe (em princípio) a equiparação de condições entre ele e seu semelhante.

7. Exemplos desses serviços eram os de limpeza de instalações, conservação de equipamentos, transporte de funcionários e custódia de materiais.

Nesse momento, o Tribunal Superior do Trabalho (TST) editou a Súmula nº256/1986, considerando ilegal a relação trilateral de trabalho, exceto nas hipóteses da Lei nº 6.019/1974 e da Lei nº 7.102/1983. Caso se constatasse essa relação trilateral, o trabalhador terceirizado teria o reconhecimento de seu vínculo jurídico direto com o empreendimento em que prestava seus serviços.

Depois o mesmo tribunal editou a Súmula nº 331/1993, que substituiu a de nº 256/1986. De acordo com esse novo dispositivo jurisprudencial, haveria tal reconhecimento de vínculo direto sempre que se configurasse a relação trilateral de trabalho, com exceção dos seguintes casos:

a) contratação de trabalho temporário (no molde da Lei nº 6.019/1974);

b) contratação de trabalho permanente de vigilância (no figurino das Leis nº 7.102/1983 e nº 8.863/1994);

c) contratação de trabalho permanente de conservação, limpeza e de realização de serviços especializados (que não estivessem relacionados a atividades finalísticas do empreendimento receptor do trabalho e que, também, não configurassem pessoalidade e subordinação direta).

Afora essas hipóteses, o TST restringiu as possibilidades de terceirização do trabalho e, mesmo nas hipóteses mencionadas, determinou que haveria responsabilidade subsidiária do empreendimento receptor do trabalho sempre que o interposto não pagasse quaisquer parcelas devidas aos trabalhadores.

Até na administração pública, em que não poderia ocorrer reconhecimento de vínculo laboral direto,[8] o TST estabeleceu o pagamento de todas as parcelas devidas aos trabalhadores (tomando como referência as que seriam pagas àqueles que executassem as mesmas funções no aparelho estatal). E, na eventualidade do empreendimento interposto não arcar com essas parcelas, haveria a responsabilidade subsidiária da própria administração pública (exatamente o contrário do que afirmava a Lei nº 8.666/1993 – a Lei de Licitações).

Enfim, desde o final dos anos 1960 o Estado brasileiro assumiu posições contraditórias diante do fenômeno da terceirização. Inicialmente, os poderes Executivo e Legislativo estimularam a contratação interposta de trabalhadores, sendo o Decreto-Lei nº 200/1967 e as Leis nº 5.645/1970, nº 6.019/1974, nº 7.102/1983 e nº 8.863/1994 exemplos disso. Posteriormente, o Poder

8. Especificamente a respeito do trabalho na administração pública, a Súmula nº 331/1993 dispõe que "a contratação irregular de trabalhador, mediante empresa interposta, não gera vínculo de emprego com os órgãos da administração pública direta, indireta ou fundacional". Isso por conta da exigência de concurso público para trabalhar na administração, como determinam o inciso II e o parágrafo 2º do Artigo 37 da Constituição Federal de 1988.

Judiciário limitou as possibilidades de contratação terceirizada. Exemplos aí foram as Súmulas nº 256/1983 e nº 331/1993.[9]

Mencione-se que essas posturas ambivalentes do Estado frente à terceirização tiveram continuidade no período mais recente. Por um lado, o Poder Legislativo aprovou a Lei nº 12.690/2012, que trouxe uma nova regulação para as cooperativas de trabalho, que representavam um dos meios mais comuns de promoção da terceirização desde a década de 1990.[10] Ainda que sujeita a controvérsia, essa nova lei procurou estimular os formatos virtuosos de trabalho cooperativado, de modo a evitar quaisquer episódios de terceirização degradante.[11]

Por outro lado, ainda no Poder Legislativo há uma série de projetos de lei em discussão, almejando regular a terceirização, de modo diferente do da Súmula nº 331/1993 do TST. Tais projetos são iniciativas de atores distintos, contam com abordagens variadas e incidem sobre pontos diversos do fenômeno, como mostram os projetos nº 4.302/1998, nº 4.330/2004, nº 5.439/2005, nº 6.975/2006, nº 1.621/2007, nº 6.832/2010, nº 3.257/2012 e nº 7.892/2014.[12] E uma discussão que surge quase sempre nesses projetos é sobre o alcance "objetivo" da terceirização: se ela deve ser admitida apenas nas atividades instrumentais dos empreendimentos, ou, adicionalmente, em suas atividades finalísticas.

Essa discussão sobre o alcance "objetivo", aliás, surge com força também no Poder Judiciário – mais exatamente no órgão máximo desse poder: o STF. Desde 2010, esse tribunal vem emitindo, sob a forma de liminares, decisões a

---

9. Acrescente-se que essa postura ambivalente do Estado não se restringiu à terceirização *stricto sensu*, já analisada acima, mas prosseguiu com a terceirização via cooperativas de trabalho e via pessoas jurídicas (PJs), não estudadas aqui. Para uma análise da terceirização por meio de cooperativas de trabalho e de pessoas jurídicas, ver Campos (2009).

10. Para entender por que as cooperativas se tornaram um mecanismo de terceirização do trabalho, é importante lembrar que a Lei nº 8.949/1994 introduziu um parágrafo único ao Artigo 442 da CLT, dispondo que, qualquer que fosse a atividade econômica desenvolvida, não haveria vínculo de assalariamento entre as cooperativas e seus associados, bem como entre estes e terceiros – tomadores de serviços cooperados. Ou seja, a título de incentivar o cooperativismo no Brasil, essa lei instituiu a presunção legal de que, sempre que esse se fizesse presente, não haveria que cogitar o assalariamento dos trabalhadores envolvidos. Ocorre que a Lei nº 8.949/1994 instigou o surgimento de inúmeras cooperativas de mão de obra em que não se evidenciavam os princípios próprios do cooperativismo laboral (como os da dupla qualidade e da retribuição diferenciada). Tais cooperativas não surgiam para prestar serviços aos seus associados, mas tão somente para terceiros. Além de que elas não serviam aos trabalhadores autônomos, para que pudessem exponenciar as capacidades e qualidades de seu trabalho em conjunto. Pelo contrário, essas cooperativas apenas reuniam trabalhadores caracterizados pela pessoalidade e pela subordinação – elementos caracterizadores de trabalhadores empregados. Ilustrando uma vez mais a ambivalência do Estado brasileiro, desde a década de 1990, o Poder Judiciário vem julgando ações em que justamente se discute a natureza cooperativa desses arranjos econômicos. Em várias ações individuais, plúrimas ou coletivas *lato sensu* (movidas pelo Ministério Público), os juízes, desembargadores e ministros têm reconhecido o contrário da presunção estabelecida pela Lei nº 8.949/1994: os trabalhadores que prestam serviços a empreendimentos por meio de cooperativas de mão de obra são, na verdade, empregados (sem carteira) desses empreendimentos. Isso porque, tirando o estrito pagamento pelos serviços prestados, não há nada nesses arranjos que indique que os trabalhadores são os destinatários (nem principais nem secundários) dos esforços das cooperativas. Em paralelo, nada há nesses arranjos que mostre que os trabalhadores obtêm benefícios que não conseguiriam se não estivessem associados (pelo contrário, os benefícios obtidos são os mesmos de qualquer trabalhador meramente empregado). Para mais detalhes, ver Campos (2009).

11. Para uma análise da Lei nº 12.690/2012, ver Ipea (2013).

12. Nessa série de projetos de lei, o que mais debate gerou no Poder Legislativo (como indica o número de outros projetos a ele apensados) é o de nº 4.330/2004, de autoria do deputado federal Sandro Mabel (PMDB/GO).

respeito do assunto.[13] E, com frequência, os casos em julgamento versam sobre a terceirização de atividades finalísticas (e não só instrumentais), em setores como o de água, esgoto, energia, transporte e comunicações. As liminares afirmam que nesses setores, que contam com regulações próprias (de tipo administrativo e empresarial),[14] é admitida a terceirização de atividades finalísticas, ao contrário do que dispõe a Súmula nº 331/1993 do TST.

Mais recentemente, um caso específico, oriundo do setor de papel e celulose, que não conta com regulação própria (e que, portanto, deveria ser regulado pela súmula do TST), também chegou para julgamento no STF. O assunto é basicamente o mesmo: a terceirização de atividades finalísticas dos empreendimentos. É verdade que ainda não há posicionamento coletivo do tribunal, mas os relatos acerca de alguns posicionamentos individuais dos ministros afirmam que:

> A proibição genérica de terceirização, baseada apenas na interpretação jurisprudencial dos tribunais trabalhistas do que seria "atividade-fim" pode interferir no direito fundamental de livre-iniciativa, capaz de esvaziar a liberdade do empreendedor de organizar sua atividade empresarial de forma lícita e da maneira que entenda ser mais eficiente (Aguiar e Baeta, 2014).

Enfim, será preciso aguardar o posicionamento coletivo do STF sobre o assunto. Seja como for, a título de conclusão, talvez se possa dizer que as posturas ambivalentes do Estado frente à terceirização tiveram continuidade no período mais recente. Além disso, talvez se possa afirmar também que tais posturas mostraram uma disputa entre diferentes tipos de direitos (que, em sentido literal, constituem a própria linguagem do Estado). Em certa extensão, o direito do trabalho vem sendo desalojado de seus espaços históricos, tanto pelo direito administrativo quanto pelo direito empresarial. Será necessário aguardar para ver até onde irá esse movimento, que deve ser regulado pelo direito constitucional (que é a linguagem específica do STF).

2.3 Sistema único de trabalho

Mesmo em um contexto de término de governo, começou a circular em 2014 um anteprojeto de lei, de iniciativa do MTE, criando o Sistema Único de Trabalho (SUT). Em uma perspectiva histórica, os temas presentes no anteprojeto já podiam ser identificados nas discussões dos congressos do sistema público de emprego, ocorridos em âmbito regional e nacional ao longo de 2004 e 2005 (Brasil, 2004 e 2005; Todeschini, Ligiéro e Matos, 2005). Ademais, os assuntos tematizados também já podiam ser localizados nos debates das conferências de emprego e trabalho decente, ocorridas nas esferas regional e nacional entre 2010 e 2012 (Brasil, 2011a; 2011b).

13. Para uma análise dessas decisões do STF (e de outras mais, também relacionadas ao tema da terceirização), ver a edição número 20 deste periódico.

14. Essas regulações próprias correspondem, essencialmente, à Lei nº 8.987/1995 – Lei Geral de Concessões e Permissões Públicas – e à Lei nº 9.472/1997 – Lei Geral de Telecomunicações.

Apoiando-se nesse acúmulo de discussões, um grupo de trabalho elaborou o anteprojeto de lei criando o SUT.[15] A ideia desse grupo era reorganizar as políticas de trabalho e renda existentes, inspirando-se em outras políticas – como as de saúde (que possuem o Sistema Único de Saúde – SUS) e de assistência (que contam com o Sistema Único de Assistência Social – Suas).

A ideia era superar problemas históricos das políticas de trabalho e renda no Brasil, tais como a dificuldade de entrosamento dos atores federativos, a articulação insuficiente de ações, a integração inadequada no território, a ausência de padronização de ações, a participação insuficiente de atores coletivos, o subfinanciamento em algumas ações (especialmente os serviços) etc. (Azeredo, 1998; Barbosa e Moretto, 1998; Cardoso Jr., 2005; Cardoso Jr. *et al.*, 2006; Moretto, 2007).

Com o intuito de colaborar para a superação de tais problemas, o anteprojeto define que o SUT:

> [é] organizado sob a forma de sistema único, de caráter nacional, descentralizado e cofinanciado, gerido pelos entes federados, com a coordenação da União, garantida a participação de representantes dos trabalhadores e empregadores na sua gestão (Brasil, 2014).

Os princípios a orientar o SUT são os mesmos previstos na Constituição de 1988, que devem balizar quaisquer políticas da área social: universalidade, integralidade, equidade, gratuidade, diálogo, unicidade, integração, descentralização e regionalização. Mas um princípio adicional pode ser mencionado: o da promoção do trabalho decente, que possibilita a vida digna, por meio da liberdade, da igualdade, da segurança e do diálogo (Brasil, 2006; 2010; Cepal, Pnud e OIT, 2008; OIT, 2006; 2009).

Segundo o anteprojeto, o SUT não prevê novas políticas de trabalho e renda, mas sim a reorganização das existentes, no âmbito de um sistema reestruturado. Essas políticas incluem as transferências monetárias (com destaque para o pagamento do seguro-desemprego e do abono salarial e a concessão de crédito), bem como as prestações de serviços (destacando-se a intermediação e a qualificação ocupacional, além da mediação de conflitos).[16]

---

15. Esse grupo de trabalho foi designado pela Portaria MTE nº 1.879/2013.

16. Segundo o anteprojeto, as seguintes políticas estarão sob a atenção do SUT: *i)* concessão do seguro-desemprego e do abono salarial; *ii)* intermediação de mão de obra; *iii)* certificação profissional; *iv)* orientação profissional; *v)* qualificação profissional; *vi)* identificação do trabalhador; *vii)* registro profissional de profissões regulamentadas que não possuem entidades fiscalizadoras do exercício profissional; *viii)* aprendizagem profissional e estágio; *ix)* fomento ao empreendedorismo e ao crédito para a geração de trabalho, emprego e renda; *x)* fomento e concessão de microcrédito produtivo orientado; *xi)* fomento e assessoramento técnico ao trabalho autônomo, autogestionário e associado; *xii)* classificação de ocupações; *xiii)* geração e divulgação de informações sobre o trabalho; *xiv)* assistência à homologação da rescisão do contrato de trabalho; *xv)* negociação coletiva e mediação pública de conflitos trabalhistas; *xvi)* registro e arquivamento de convenções e acordos coletivos de trabalho; *xvii)* orientação trabalhista; *xviii)* assistência aos trabalhadores resgatados de situação análoga à de escravo; *xix)* atendimento preliminar de crianças e adolescentes afastados do trabalho infantil e encaminhamento aos órgãos competentes; *xx)* registro de empresas de trabalho temporário; *xxi)* concessão de autorização de trabalho para o migrante; e *xxii)* organização e manutenção de cadastros públicos na área trabalho.

A gestão dessas políticas, no âmbito do SUT, deve se dar de forma a valorizar a "descentralização, compartilhamento, articulação, participação, cofinanciamento e cooperação técnica entre os entes federados" (Brasil, 2014). O anteprojeto prevê que, no âmbito nacional, a gestão deve ser coordenada pelo MTE; no âmbito estadual e municipal, pelas respectivas secretarias estaduais e municipais de trabalho (ou órgãos equivalentes).

Para além desses órgãos, o SUT deve contar, na gestão das políticas, com conselhos de trabalho (nacional, estaduais e municipais), de natureza deliberativa, permanente, participativa e paritária (com a presença de representantes de governos, trabalhadores e empresários). Vale dizer que esses conselhos devem ter, entre suas atribuições, a de discutir e aprovar políticas de trabalho (políticas nacional, estaduais e municipais), bem como planos para sua viabilização (planos nacional, estaduais e municipais de ações e serviços do SUT).

Enfim, na gestão do SUT, todos esses órgãos devem contar com competências comuns, concorrentes e também privativas, de maneira a possibilitar que as políticas de trabalho e renda contem com uma gestão caracterizada pela "descentralização, compartilhamento, articulação, participação, cofinanciamento e cooperação técnica entre os entes federados" (Brasil, 2014).

Os serviços oferecidos pelo SUT devem ser integrados e (importante dizer) padronizados, podendo ser prestados diretamente por órgãos públicos ou, então, por entidades privadas. Como gestor nacional do sistema, o MTE definirá a melhor forma de efetuar a integração e a padronização dos serviços.

Um aspecto interessante (e similar às experiências nas áreas de saúde e assistência) é que as unidades de atendimento do SUT, em todo o território nacional, deverão ser organizadas de maneira hierarquizada, de acordo com os níveis de complexidade dos serviços por elas disponibilizados.

Além disso, a operacionalização dessas unidades de atendimento "será realizada por meio de conjunto de sistemas informatizados, integrados, desenvolvidos e mantidos sob a responsabilidade da União, com a cooperação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios" (Brasil, 2014).

No que se refere ao custeio do SUT, o FAT deve ser transformado no Fundo Nacional do Trabalho (FNT), mantendo sua natureza contábil e financeira, permanecendo ligado ao MTE e continuando a custear os benefícios e serviços laborais. Nessa mesma linha, a estrutura de receitas do FNT deve se manter idêntica à do FAT: receitas primárias (Programa de Integração Social – PIS/Programa

de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP), secundárias (financeiras)[17] e adicionais.[18]

Não obstante, ao comparar o FNT e o FAT, há novidades. O anteprojeto estabelece que a quota-parte dos recursos arrecadados a título de contribuição sindical, bem como as multas e os demais encargos trabalhistas, apurados ou não por ação de fiscalização,

> serão utilizados pelo Ministério do Trabalho e Emprego nas despesas de manutenção e modernização das suas unidades de atendimento e no financiamento de programas de modernização e incentivo da inspeção do trabalho e de outros programas inseridos no âmbito da competência do ministério (Brasil, 2014).

Além disso, o anteprojeto prevê que a "União compensará o FNT, no valor correspondente à estimativa de renúncia sobre quaisquer das suas receitas, decorrente de desoneração tributária, de forma a não afetar a apuração do resultado financeiro do fundo" (Brasil, 2014). Isso é algo importante no atual contexto de proliferação de iniciativas de desonerações tributárias.

Seja como for, no que se refere às despesas do SUT, deve se manter o envio de 40% das receitas primárias (PIS/PASEP) para o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), com o intuito de possibilitar a geração de trabalho e renda nos empreendimentos beneficiados por seus empréstimos.[19]

Acrescente-se que os estados e os municípios serão obrigados a constituir fundos próprios, para receber repasses de recursos do SUT e para financiar os benefícios e serviços laborais. Para tanto, deverão constituir seus respectivos conselhos de trabalho, planos de ações e serviços e assim por diante.

Além disso, "o cofinanciamento no âmbito do SUT será realizado por meio de repasse fundo a fundo pactuado entre os entes federados", assim como:

> [o] cofinanciamento dos programas, projetos, ações e serviços, e o aprimoramento da gestão da política do trabalho no SUT se efetuam por meio de repasses automáticos entre os fundos do trabalho e mediante alocação de recursos próprios nesses fundos nas 3 (três) esferas de governo (Brasil, 2014).

---

17. Receitas como a atualização financeira e os juros devidos pelos agentes aplicadores dos recursos do fundo, bem como pelos agentes pagadores dos benefícios, incidentes sobre o saldo dos repasses recebidos; e os *superavit* financeiros apurados no balanço patrimonial de cada exercício.

18. Receitas como o produto da arrecadação da contribuição adicional pelo índice de rotatividade, de que trata o § 4º do Artigo 239 da Constituição Federal; a quota-parte dos recursos arrecadados a título de contribuição sindical de que trata o inciso IV do Artigo 589 do Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; as multas e os demais encargos trabalhistas, apurados ou não por ação de fiscalização, exceto aqueles de que tratam a Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, e a Lei nº 8.844, de 20 de dezembro de 1994; os recursos do Tesouro Nacional correspondentes às dotações que lhe forem consignadas no orçamento anual; as alienações patrimoniais e os rendimentos de capital; as taxas, as multas, os emolumentos e os preços públicos arrecadados no âmbito do SUT; as ajudas, as contribuições, as doações e os donativos; as rendas eventuais; e os outros recursos que lhe sejam destinados.

19. Esses recursos constituirão parcela do patrimônio do FNT.

A título de considerações finais, o anteprojeto de lei que institui o SUT é uma tentativa de superar problemas históricos das políticas de trabalho e renda no Brasil, já descritos acima, assim como também é uma tentativa de sobrepujar problemas que surgiram no período recente, como aqueles derivados das iniciativas de desoneração tributária. O anteprojeto prevê que o FNT deve ser ressarcido pelo Tesouro Nacional por quaisquer desonerações que venham a incidir sobre suas fontes primárias de receitas (PIS/PASEP). Isso pode ser importante para mitigar a atual insuficiência de recursos para as políticas de trabalho e renda no país.

Em paralelo, o SUT é uma tentativa de resolver problemas decorrentes do esgotamento do FAT, como mecanismo de custeio de determinadas ações, tais como os serviços de trabalho. O anteprojeto determina que certas receitas (contribuição sindical, multas e encargos trabalhistas etc.) sejam vinculadas a despesas com serviços (por exemplo, com a modernização de postos de atendimento aos trabalhadores). Isso pode ajudar a amenizar a escassez de recursos para as políticas de trabalho e renda – em particular para aquelas que consistem em prestação de serviços.

Como sumário, no anteprojeto que estabelece o SUT, talvez seja importante destacar os seguintes aspectos: *i)* a repactuação das atribuições e das responsabilidades dos atores federados frente às políticas de trabalho e renda; *ii)* no bojo dessa repactuação, a facilitação da transferência de recursos financeiros entre esses atores (substituição do modelo de convênio pelo de fundo a fundo); *iii)* a preservação do FNT perante as iniciativas de desoneração tributária (que afetam as suas receitas primárias – PIS/PASEP); *iv)* a vinculação de receitas para a prestação de serviços (intermediação, inspeção etc.); e *v)* a articulação, a integração e a padronização das transferências e dos serviços de trabalho e renda (inclusive com sua disposição no território segundo seus "níveis de complexidade"). Dentro do anteprojeto, estes aspectos parecem ser bastante relevantes.

Enfim, em que pese a demora de quase uma década para sua proposição (dado que vários dos temas presentes no anteprojeto já foram debatidos nos congressos de 2004 e 2005), o SUT pode representar um avanço no processo de constituição de um sistema público de trabalho e renda, sanando problemas históricos (e outros recentes) das tentativas de erigir tal sistema no Brasil. Seja como for, a proposição do SUT se dá em um momento de término de governo, sendo que o próximo já desenhou um cenário de inúmeras restrições para o avanço das políticas de trabalho, a começar pelos recursos orçamentários. Assim, surge a dúvida – ainda mais quando se leva em conta o passado de dificuldades do MTE para se afirmar em meio à disputa por recursos entre os vários ministérios: quais as reais e efetivas possibilidades de implantação do SUT no futuro próximo?

3 ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA E DOS PROGRAMAS

3.1 Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e execução orçamentária do MTE

A edição anterior deste periódico mostrou que o resultado nominal do FAT[20] em 2012, em valores atualizados, não só havia sido positivo como também foi maior do que em 2011, chegando a cerca de R$ 3,4 bilhões em valores reais.[21] Contudo, este resultado se apoiou, em sua maior parte, no aumento da participação dos recursos do Tesouro no financiamento do FAT de 0,18%, em 2011, para cerca de 9%, em 2012, e também em uma rentabilidade muito alta obtida pelos investimentos do FAT no extramercado, fazendo com que a receita obtida pelo fundo com este item tivesse se elevado em 67% em termos reais. Já em 2013, o resultado nominal do fundo foi negativo em R$ 10,4 bilhões, o pior resultado da história.

Para começar a entender o resultado de 2013, serão examinadas as receitas do fundo, cujo quadro resumido é dado pela tabela 4. De acordo com ela, além de a receita primária[22] do fundo ter diminuído pelo segundo ano consecutivo (1,2%), houve uma grande queda nas receitas financeiras – causada, principalmente, pela rentabilidade negativa das aplicações do FAT no extramercado. Por isso, o ano de 2013 marcou a maior taxa negativa de crescimento real das receitas do FAT em toda a sua história: 13,51%. E isso aconteceu mesmo com um aumento do repasse do Tesouro para o fundo de R$ 5,6 bilhões para R$ 6,5 bilhões, em valores reais.

TABELA 4
Receitas do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) (2011-2013)
(Em R$ milhões)

Entradas	2011	2012	2013
1. Receita primária (PIS-PASEP)	40.921,54	40.101,95	37.983,73
2. Receitas financeiras	12.766,56	15.312,03	8.289,31
3. Outras receitas	1.048,09	6.561,85	7.329,22
3.1 Transferência de recursos ordinários do Tesouro	98,76	5.607,56	6.582,26
3.2 Outras	949,33	954,30	746,96
Total (1 + 2 + 3)	**54.736,19**	**61.975,83**	**53.602,26**

Fonte: CGFAT/MTE, Siafi/Sidor.
Elaboração: Disoc/Ipea.
Obs.: Valores deflacionados pelo IPCA de 2013.

20. O resultado nominal do FAT é definido pela diferença entre o total das receitas do FAT (que incluem aquelas advindas da arrecadação do PIS/PASEP, as receitas financeiras e outras entradas de recursos) e o montante da soma das despesas correntes do fundo – que incluem os gastos obrigatórios com o seguro-desemprego e o abono salarial, mais aqueles com os programas de qualificação profissional e de intermediação de mão de obra – com o valor dos repasses do FAT ao BNDES, no âmbito do determinado pelo Artigo 239 da Constituição Federal de 1988.

21. Nesta subseção o deflator utilizado para calcular os valores reais foi o IPCA.

22. A receita primária é aquela advinda da arrecadação do PIS/PASEP, que é repassada ao FAT após a dedução da Desvinculação de Recursos da União (DRU).

Ocorre que, como já era esperado, o repasse de recursos do Tesouro determinado pelo orçamento foi, de fato, menor do que as necessidades do FAT, o que exigiu que se recorresse aos recursos do patrimônio do fundo para cobrir as despesas obrigatórias, em um montante que chegou a R$ 4,98 bilhões. Além disso, segue o mesmo quadro descrito antes em que a arrecadação do PIS/PASEP se torna cada vez mais a âncora da sustentação, com uma participação de quase 71% nas receitas em 2013, enquanto os repasses para os depósitos especiais – para gastos com programas de geração de emprego e renda – se reduziram em 25% em termos reais em 2013.

Em 2014,[23] diante da expectativa de receitas de cerca de R$ 57,91 bilhões e de obrigações de R$ 70,65 bilhões, havia uma previsão de necessidade de recursos do Tesouro Nacional da ordem de R$ 12,66 bilhões. Contudo, o valor previsto na Lei Orçamentária Anual (LOA) 2014 foi de apenas R$ 86,7 milhões. Por isso a Programação de Depósitos Especiais (PDE) feita para 2014 seguiu a proposta feita pelo MTE de usar recursos provenientes de antecipação das amortizações dos depósitos especiais feitos anteriormente. Na Resolução do CODEFAT nº 727, de 10 de abril de 2014, foram previstos R$ 3,5 bilhões para serem destinados aos depósitos especiais, mas estes recursos não viriam dos excedentes da reserva mínima de liquidez, como ocorre normalmente, mas sim da antecipação das amortizações vindas do BNDES referentes aos programas FAT-Fomentar[24] e FAT-Exportar.[25] A distribuição desses recursos seria a seguinte: 60,9% para as pequenas empresas (incluindo o FAT-Turismo), 8% para as médias empresas, 17,1% para a agricultura familiar, 8,6% para o microcrédito e 5,4% para o financiamento de táxis (FAT-Taxista).

Como mencionado na edição anterior, o Tribunal de Contas da União (TCU), por meio do Acórdão nº 4.380/2013 – TCU-1ª Câmara, havia determinado que o Conselho Deliberativo do FAT (CODEFAT) apresentasse medidas efetivas para a reversão da situação de desequilíbrio financeiro do fundo. Assim, na reunião realizada em 18 de dezembro de 2013, o CODEFAT decidiu elaborar um ofício para os ministros da área econômica com duas solicitações: *i)* restituição ao FAT dos recursos descontados, no âmbito da Desvinculação dos Recursos da União (DRU), da arrecadação do PIS/PASEP; e *ii)* restituição ao FAT do valor "apurado" pela Receita Federal pelas desonerações tributárias da contribuição PIS/PASEP.

Além disso, decidiu-se apresentar uma proposta de Projeto de Lei para regulamentar o parágrafo 4º do Artigo 239 da Constituição Federal de 1988, criando a contribuição adicional (CA) da empresa cujo índice de rotatividade da força de

23. Ver Ata da 124ª. Reunião Ordinária do CODEFAT.

24. O programa FAT-Fomentar, criado pela Resolução nº 345, de 10 de julho de 2003, pretende gerar emprego e renda por meio do financiamento dos investimentos produtivos das pequenas e médias empresas.

25. O programa FAT-Exportar, criado pela Resolução do CODEFAT nº 344, de 10 de julho de 2003, determinou a concessão de financiamentos destinados a fomentar as exportações brasileiras.

trabalho excede o índice médio de rotatividade do setor (contribuição comumente chamada de adicional de rotatividade). Contudo, a proposta, no seu Artigo 5º, prevê uma isenção dessa contribuição para "as entidades classificadas como micros e pequenas empresas, (...) e as empresas em situação de recuperação extrajudicial, judicial ou de falência decretada pelo poder público".[26] Dentro das propostas do MTE, a criação deste tributo pode ser vista como a única que pode ter repercussão sobre o problema essencial de financiamento do FAT: o descompasso entre o crescimento das despesas obrigatórias (seguro e abono) e o crescimento das receitas.

Contudo, depois das eleições de 2014, com a intenção de controlar as contas públicas, o governo tomou medidas mais duras para reduzir os gastos com o seguro-desemprego e com o abono. As medidas tornaram mais rigorosos os requisitos de acesso ao seguro-desemprego formal (em particular para aqueles que pedem o benefício pela primeira vez) e ao do pescador artesanal. No caso do abono, visou-se tornar o valor do benefício mais vinculado ao tempo que o trabalhador formal esteve empregado no período de referência, gerando benefícios pagos em um montante menor do que o salário mínimo. Essas medidas e seus possíveis impactos serão discutidas na próxima seção.

Quanto à execução orçamentária de programas e ações selecionados dentro do MTE, sua síntese consta da tabela 5. Em 2013, apesar de se estar sob a vigência do Plano Plurianual (PPA) do período 2012-2015, houve várias alterações na configuração das ações no orçamento do MTE. Na prática, vários programas que existiam no orçamento em 2012 deixaram de existir, restando apenas, entre os mais importantes, o programa de Economia Solidária (Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária), o Autonomia e Emancipação da Juventude e o grande programa, em termos de orçamento, Trabalho, Emprego e Renda, que continua a incluir as ações concernentes ao Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR), mas também passou a incluir uma ação de fiscalização do trabalho. Entre as poucas ações que não foram alteradas se destacam aquelas que se referem ao pagamento dos benefícios referentes às várias modalidades do seguro-desemprego, além da que se refere ao pagamento do abono salarial.

Por tudo isso os dados do orçamento do MTE mostrados na tabela 5 dizem respeito apenas a 2013. No caso dos gastos com o pagamento de benefícios das diversas modalidades do seguro-desemprego houve continuidade do crescimento, em termos reais, das modalidades "formal" (10% em termos reais) e "trabalhador doméstico" (12,3% em termos reais). Contudo, houve uma pequena queda nos gastos com o seguro-desemprego para o trabalhador libertado da condição de escravo (0,65%) e uma queda de 4,7% nos gastos com o seguro-desemprego do pescador artesanal. Este último movimento será discutido mais à frente.

26. Ver MTE (2013b).

TABELA 5
Volume e nível de execução orçamentária do MTE em 2013, segundo programas e ações selecionados do PPA (2012-2015)

Programas e ações selecionados – PPA 2012-2015	2013	
	Liquidado (R$)	Nível de execução (%)
Ministério do Trabalho e Emprego	66.954.859.381	94,80
Desenvolvimento regional, territorial sustentável e economia solidária	*72.653.590*	*75,50*
Fomento e fortalecimento de empreendimento econômicos solidários e suas redes de cooperação	56.764.592	73,40
Fortalecimento da institucionalização da Política Nacional de Economia Solidária	15.888.998	85,89
Autonomia e emancipação da juventude	*69.705.894*	*52,03*
Concessão de auxílio financeiro	22.000.000	73,80
Elevação da escolaridade e qualificação profissional – ProJovem Urbano e Campo	47.705.894	45,80
Trabalho, emprego e renda	*46.892.661.880*	*98,98*
Pagamento do benefício abono salarial	14.658.749.888	99,27
Pagamento do seguro-desemprego	29.940.187.738	100,00
Pagamento do seguro-desemprego ao pescador artesanal	1.891.732.661	96,56
Pagamento do seguro-desemprego ao trabalhador doméstico	32.342.416	98,14
Pagamento do seguro-desemprego ao trabalhador resgatado de condição análoga à de escravo	3.918.694	61,61
Manutenção, modernização e ampliação da rede de atendimento do programa do seguro-desemprego no âmbito do Sistema Nacional de Emprego (Sine)	117.168.248	59,87
Fiscalização de obrigações trabalhistas e inspeção em segurança e saúde no trabalho	27.098.423	82,85
Democratização das relações de trabalho	846.950	51,61
Produção e difusão de conhecimentos para a promoção de políticas públicas em segurança e saúde no trabalho	4.404.706	93,73
Cadastros públicos na área de trabalho e emprego	32.062.495	70,59
Estudos, pesquisas e geração de informações sobre trabalho, emprego e renda	5.772.426	34,81
Qualificação social e profissional de trabalhadores	6.616.461	5,04
Outras ações	171.760.774	70,76
Outros programas finalísticos	*52.515.417*	*96,00*
Programas não finalísticos	*19.867.322.600*	*86,50*

Fonte: Execução Orçamentária e Financeira da União/Câmara dos Deputados.
Elaboração: Disoc/Ipea.

3.2 Programas de garantia de renda: seguro-desemprego e abono salarial

Em 2013, foram gastos cerca de R$ 31,9 bilhões com o pagamento dos benefícios do Programa do Seguro-Desemprego em todas as suas modalidades, um montante cerca de 9% superior em termos reais ao resultado de 2012. Já o número de

segurados atendidos pelo programa em todas as suas modalidades passou de cerca de 8,8 milhões, em 2012, para 9,1 milhões, em 2013.[27]

Esse aumento foi, basicamente, motivado pelo comportamento da principal modalidade do programa, o seguro-desemprego formal. Depois de ter apresentado estabilidade em 2012, o número de segurados cresceu em 2013 de 7,8 milhões para 8,3 milhões (alteração de 6,35%). A segunda modalidade com maior número de segurados no programa, o seguro do pescador artesanal, apresentou uma queda depois de vários anos de aumento e será examinada mais à frente.

Quanto aos fatores que podem influenciar o número de segurados da modalidade formal, a questão da rotatividade continua fundamental para se entender os gastos com o seguro. Mais especificamente, como mostra o Dieese (2014), o crescimento do número de beneficiários do seguro-desemprego é determinado sobretudo pelo aumento da formalização em condições de contratações precárias, no que se refere à duração do vínculo de trabalho. Em tese, o aumento do número de segurados pode ser explicado pelo fato de o número de demitidos sem justa causa ter crescido em 2013 a uma taxa maior do que a do ano anterior (4,5% contra 1,3%). Outro dado interessante é a tendência de desaceleração do crescimento do estoque de trabalhadores formais[28] na Relação Anual de Informações Sociais (Rais), que caiu de 6,9%, em 2010, para 2,5%, em 2012, e chegou a 3,1%, em 2013. Se os dados da Rais para 2013 continuarem a mostrar uma relativa estabilidade na taxa de rotatividade dos trabalhadores celetistas como vem acontecendo desde 2002,[29] pode-se ter um quadro de desaceleração da elevação do número de segurados.

Outro fator importante para entender o crescimento dos gastos com o seguro é o salário mínimo (SM). A razão fundamental para isso é que o SM é o valor mínimo do benefício do seguro e é o indexador para definir as faixas de benefícios acima dele. Mas é provável que seu peso seja menor do que o da rotatividade.

Diante disso, o governo tomou uma medida de impacto para conter o aumento dos gastos com o seguro-desemprego, editando a Medida Provisória nº 665, em 30 de dezembro de 2014. Quanto à modalidade formal, a mudança mais relevante diz respeito ao número de meses necessários de recebimento de salário no setor formal para o recebimento do benefício. Antes, bastava o trabalhador ter recebido salários nos seis meses anteriores à dispensa. Com a medida provisória, o recebimento de salários deverá ocorrer nos dezoito meses anteriores à dispensa na primeira solicitação do seguro; doze meses na segunda solicitação; e seis meses nas solicitações seguintes.

27. Todos os dados físicos do seguro-desemprego citados nesta subseção foram extraídos em outubro e novembro de 2014. Já os dados financeiros citados usaram como fonte os Relatórios Financeiros do FAT.

28. Número de vínculos ativos em 31/12.

29. Ver MTE (2014a).

A intenção do governo é economizar R$ 9 bilhões e também dificultar as fraudes.[30] Embora a medida provisória provavelmente seja bastante efetiva na economia de recursos, ela vai atingir fortemente aqueles trabalhadores formais com vínculos mais precários, em particular quanto ao tempo de emprego. Mais especificamente, esta medida atinge fortemente as pessoas que estão ingressando no mercado de trabalho formal, principalmente os jovens e aqueles egressos do setor informal.[31] Há uma possibilidade de que a medida provisória possa diminuir a rotatividade, uma vez que ela tende a diminuir o incentivo ao conhecido "acordo" entre patrões e empregados para que os últimos sejam demitidos sem justa causa e possam ter direito ao seguro. Mas isto é ainda incerto e será interessante ver o que vai acontecer. O fato é que esta medida diminui consideravelmente o acesso ao direito para aqueles trabalhadores formais com vínculos mais precários, o que não é o ideal. Além disso, serão mostradas abaixo medidas importantes que visam melhorar a gestão do programa, cujos resultados poderiam diminuir a necessidade das ações drásticas que foram tomadas.

Sobre essas medidas, pelo lado da legislação, por exemplo, será interessante analisar os efeitos das mudanças recentes nas normas do seguro-desemprego, que condicionaram o seu recebimento para aqueles que fazem o segundo requerimento em menos de dez anos à participação em um curso de qualificação profissional no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC).

Pelo lado da gestão, deve-se ressaltar que o MTE está em vias de implementar uma série de mudanças na gestão do seguro-desemprego,[32] a fim de melhorar os mecanismos de controle e, por conseguinte, combater as fraudes. Entre a série de modificações previstas é possível destacar a implementação da validação prévia e autorização para uso de computadores que possibilitam: *i)* a identificação e a localização de cada computador; *ii)* as ações de seguro-desemprego efetuadas por cada agente credenciado; *iii)* os registros de IP utilizados (internos e externos); e *iv)* consequentes processos de trilha de auditoria.

A gestão do seguro também seguirá recomendações de controle feitas pela Polícia Federal que envolverão, entre outras: *i)* inclusão de mecanismo "captcha" para telas específicas do sistema seguro-desemprego, como medida de combate a "robôs" que buscam a captura de dados do sistema; *ii)* execução de processos de capacitação de agentes de seguro-desemprego; *iii)* aprimoramento na habilitação do seguro-desemprego, com aprimoramento do "empregador *web*" destinado ao uso dos empregadores, com exigência de certificado digital; e *iv)* novas rotinas previstas com a Caixa, que envolverão o acesso a informações de base de dados

30. Ver Cucolo e Borba (2015).
31. Por exemplo, ver a análise feita pelo economista Ricardo Paes de Barros em Carneiro (2015).
32. Ver MTE (2014c).

de Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), melhoria em processos de notificações de recursos de seguro-desemprego e aprimoramento de mecanismos de combate à fraude no seguro.

O número de segurados na modalidade "pescador artesanal", pela primeira vez em anos, apresentou uma queda, passando de 948 mil pessoas, em 2012, para 810 mil, em 2013. Provavelmente, o principal motivo por trás dessa redução foi o fato de uma das causas que havia provocado o grande aumento de 2013 – o forte aumento do número de pagamento de benefícios por ordem judicial – ter deixado de ter influência. Deve-se acrescentar que o resultado de 2013 ainda é o segundo maior da história do programa do seguro do pescador artesanal.

O seguro-defeso, assim como a modalidade formal, também sofreu impactos da Medida Provisória nº 665. Quanto aos requisitos para a obtenção do referido benefício, as mudanças mais importantes foram:

a) o pescador artesanal não fará jus a mais de um benefício de seguro-desemprego no mesmo ano decorrente de defesos relativos a espécies distintas;

b) a concessão do benefício não será mais extensível às atividades de apoio à pesca nem aos familiares do pescador profissional;

c) não será permitida a acumulação do benefício do seguro-defeso com nenhum outro benefício decorrente de programa de transferência de renda com condicionalidades ou de benefício previdenciário ou assistencial de natureza continuada, exceto pensão por morte e auxílio-acidente;

d) exigência de registro como pescador profissional, categoria artesanal e com pelo menos três anos de duração até a data de requerimento do benefício (antes o prazo era de um ano); e

e) verificação, por parte do INSS, no ato da habilitação, do pagamento da contribuição previdenciária por parte do pescador artesanal há pelo menos um ano, ou pelo menos desde o último período de defeso, o que for menor.

As medidas tomadas para o seguro-defeso, principalmente no caso das modificações *a* e *b*, acima descritas, devem contribuir para dificultar as fraudes, tocando em aspectos que eram frágeis no que diz respeito ao cadastramento do pescador artesanal como, por exemplo, a questão do direito ser extensível a atividades de apoio à pesca e aos familiares do pescador artesanal.

Mas, antes da promulgação da medida provisória, o governo já estava reagindo às fortes evidências de desvios na concessão do seguro-defeso. Além da experiência do Ceará, já mencionada no número anterior desse periódico, estão em andamento ações do Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA) para estabelecer o controle de

acesso ao Registro Geral da Atividade Pesqueira (RGP),[33] cuja exigência foi reforçada na Medida Provisória nº 665. Uma delas foi a Instrução Normativa MPA nº 13, de 21 de dezembro de 2012, que determinou: *i)* o estabelecimento de critérios e procedimentos para a atualização de dados e substituição de licenças de pescador profissional; *ii)* a determinação do prazo de até trinta dias contados da data do aniversário de cada pescador profissional para proceder à atualização dos dados e requerer a substituição da licença; *iii)* determinação de que o requerimento de substituição da licença de pescador profissional será efetuado por meio de acesso ao módulo do pescador profissional no Sistema Informatizado do Registro Geral da Atividade Pesqueira (SIsRGP). Além disso, foi criado um novo modelo da licença, em formato de cartão, confeccionado em polietileno, com QR-Code, o qual permitia o acesso das informações de forma *online*. Para não prejudicar os pescadores que moram em locais de difícil acesso, o Artigo 17 da referida Instrução Normativa, determinou que as licenças seriam canceladas se "o registro for suspenso por mais de 6 (seis) meses, sem que seja apresentado recurso ou justificativa pelo interessado".

Os resultados disso foram a suspensão de 271.146 licenças de pescador profissional, representando 39,87% do total de RGP ativos (680.002). As Unidades da Federação (UFs) que apresentaram maior número de suspensão de licenças foram Pará, Maranhão, Bahia e Amazonas. Deve-se notar que essas UFs também eram, na mesma ordem, as que apresentavam maior número de RGP. Além disso, gerou-se uma redução no total de pescadores cadastrados no MPA, que saiu de 1.041.000, ao final de 2012, para 965.000 em novembro de 2013. Essas medidas tocam em um dos principais problemas na gestão do programa do seguro-defeso, que é justamente o quão comum é haver beneficiários que não são pescadores artesanais, ou nem mesmo pescadores.[34] A ideia, depois disso, seria iniciar o processo de manutenção das licenças de pescador profissional, em que todos os pescadores teriam de preencher o relatório de atividade em sistema que estava em desenvolvimento, ressaltando que para a efetivação da manutenção da licença seria requisitada a declaração do INSS como segurado especial.

Quanto aos possíveis impactos da Medida Provisória nº 665 sobre o seguro-defeso, há o mérito de ela dificultar mais a ocorrência de fraudes. A determinação do prazo mínimo de um ano, entretanto, de contribuição para o INSS pode se revelar restritiva para a natureza do trabalho do pescador artesanal, que é algo a que se deve prestar atenção.

No que se refere ao seguro-desemprego das trabalhadoras domésticas há uma expectativa quanto ao impacto da Emenda Constitucional nº 72/2013, que ampliou os direitos trabalhistas devidos à categoria. Porém, não houve uma mudança grande no

33. Ver MTE (2014b).
34. Uma discussão aprofundada sobre isso foi feita em Campos e Chaves (2014).

número de segurados deste programa, que passou de 14.967, em 2012, para 15.380, em 2013 (um aumento de 2,8%, próximo ao verificado em 2012). Mas um resultado interessante nessa modalidade de seguro foi o notável aumento de 9% no número de requerentes. Aparentemente, houve uma grande procura pelo benefício, mas que não foi bem-sucedida, pelo menos até o final do referido ano. Talvez, com a regulamentação da Emenda Constitucional e, por conseguinte, a instituição da obrigatoriedade da contribuição dos empregadores para o FGTS (que hoje é facultativa) dos trabalhadores domésticos, pode haver um impulso para o crescimento do número de beneficiários dessa modalidade.

Portanto, na história do seguro-desemprego do trabalhador doméstico, os anos de maior crescimento no número de segurados continuaram a ser os de 2003 (mais de 14,5%, em um momento em que esta modalidade do seguro estava sendo implementada) e os anos de 2008 e 2010, nos quais as taxas de crescimento dos segurados foram superiores a 11,5%, talvez resultantes da crise internacional.

Assim, o aumento dos gastos do seguro-desemprego do trabalhador doméstico apurado no orçamento pode estar mais ligado ao aumento do salário mínimo. Espera-se que a regulamentação da Emenda Constitucional nº 72/2013 possa impulsionar o número de empregados domésticos com acesso ao benefício.

Quanto ao seguro-desemprego do trabalhador resgatado da condição análoga à de escravo, já foi mencionado que os gastos com os benefícios caíram em cerca de 0,65% em termos reais. Já o número de segurados, entre 2008 e 2013, caiu 65,7% e só apresentou uma taxa positiva de crescimento em 2012. Claro que em parte isto pode se dever às consequências do trabalho da fiscalização, mas isso é algo que precisa ser mais bem analisado.

Por fim, quanto ao programa do abono salarial, o gasto do FAT com o pagamento do benefício em 2013 foi de R$ 14,7 bilhões, o que representou um aumento real de 12,2% em relação a 2012. No exercício de 2013, receberam abono salarial pouco mais de 21 milhões de trabalhadores, representando um crescimento de 7,7% em relação ao exercício anterior (19,8 milhões), com percentual de cobertura de 94,88% (número de beneficiários dividido pelo número de identificados na Rais), maior que os 93,82% do exercício de 2012. O padrão de cobertura do abono tem seguido o padrão dos últimos dez anos. Ainda assim, por mais que tenham se observado muitos avanços na divulgação do direito ao benefício, existe algo a se fazer para que os cerca de 1 milhão de trabalhadores que teriam direito ao benefício possam recebê-lo.

O fator que mais influencia o aumento dos gastos com o benefício do abono é o aumento do salário mínimo. O número de trabalhadores com vínculos ativos em 31/12, com base na Rais, que ganham até 2 salários mínimos, foi de 26,8 milhões em 2013, o que representou uma desaceleração na sua taxa de crescimento – média de 3% ao ano (a.a.) no período 2011-2013 contra

10% a.a. no período 2003-2010. Já o número de desligados durante o ano, na Rais, com remuneração até 2 salários mínimos, também apresentou uma desaceleração, com sua taxa de crescimento média anual passando de 8% a.a. no período 2003-2010 a 5% a.a. entre 2011 e 2013. Como as proporções de trabalhadores com remuneração de até 2 salários mínimos, em ambos os casos, têm se mantido estáveis, há a perspectiva de que a desaceleração do crescimento da formalização do mercado de trabalho brasileiro possa repercutir em uma demanda menor pelo abono salarial.

Ainda assim, o benefício do abono salarial foi outro a ser impactado pela Medida Provisória nº 665. Antes, o benefício do abono salarial, no valor de 1 salário mínimo, era pago a quem tivesse exercido atividade remunerada por, no mínimo, trinta dias consecutivos ou não, no ano. Agora se exige que a atividade remunerada tenha durado, no mínimo, 180 dias ininterruptos. Além disso, o valor do benefício será proporcional ao número de meses trabalhados no ano e o salário mínimo representará apenas o valor máximo do benefício, o que visa tratar melhor quem trabalhou por mais tempo durante o período aquisitivo.

As normativas da Medida Provisória nº 665 no tocante ao abono salarial certamente restringirão consideravelmente o acesso ao benefício. Mas elas seguem uma discussão que existe há algum tempo sobre a necessidade da existência do próprio benefício. Uma das maiores críticas é quanto ao seu grau de focalização sobre os mais pobres, em um contexto em que há outros programas de transferência de renda, como o Bolsa Família, que atendem melhor esse critério. Em Barros, Carvalho, Franco e Mendonça (2010), por exemplo, verifica-se que, enquanto cerca de 75% dos beneficiários do Programa Bolsa Família estão entre os 40% mais pobres, o mesmo ocorre para apenas 20% dos beneficiários do abono.

Em síntese, os dados para 2013 continuaram a mostrar uma ascensão nos gastos com o pagamento do seguro-desemprego e com o abono salarial em um ritmo superior ao do crescimento das receitas. Ainda assim, os dados do mercado de trabalho formal apresentados acima mostraram uma perspectiva de desaceleração da formalização e, portanto, do ritmo de crescimento dos gastos mencionados.

Diante desse quadro, o CODEFAT já havia proposto a restituição dos valores descontados por conta da DRU e a criação do adicional de rotatividade para viabilizar o pagamento dos benefícios no médio e longo prazo. Além disso, o MTE já havia começado a tomar medidas de melhoria da gestão desses programas, principalmente no caso do seguro. No entanto, o governo resolveu agir mais incisivamente para controlar os gastos com o seguro e o abono por meio da Medida Provisória nº 665. Considerou-se aqui que a medida provisória pode ter sido muito restritiva, em particular no caso do

seguro-desemprego formal, em que os trabalhadores com vínculos mais frágeis terão seu acesso ao benefício ainda mais dificultado. Mas deve-se pontuar que os impactos dessa nova legislação só deverão se fazer sentir em 2016, uma vez que os trabalhadores que adquiriram o direito aos referidos benefícios em 2014 não serão atingidos pelas modificações.

3.3 Programas que ofertam serviços

3.3.1 Intermediação de mão de obra

Historicamente o sistema público de trabalho tem, em seu centro, a figura do desempregado – que, de forma temporária e involuntária, não consegue auferir sua subsistência por meio de seu trabalho. Esse sistema oferece transferências monetárias que suprem a ausência de rendimentos, bem como oferece serviços, que possibilitam ao desempregado obter uma nova ocupação – especialmente como assalariado registrado (Azeredo, 1998; Barbosa e Moretto, 1998; Cardoso Jr., 2005; Cardoso Jr. *et al.*, 2006; Moretto, 2007; Silva *et al.*, 2013).

A respeito dos serviços, que incluem os de intermediação e de qualificação, eles permitem lidar com dois tipos de desemprego. O primeiro é o que decorre da falta de "encontro" entre o ofertante e o demandante por trabalho, por conta da informação insuficiente manejada por ambos. Já o segundo é o que deriva da falta de "encontro" entre a qualificação do ofertante e aquela requerida pelo demandante de trabalho. Pela ordem, um tipo de desemprego é foco da intermediação de trabalho, ao passo que o outro é objeto da qualificação.

Esses serviços têm dificuldades para lidar com o desemprego resultante do ciclo econômico, que é o principal vetor desse fenômeno em economias como a brasileira. Em um ciclo de baixa, o espaço para a intermediação pode ser estreito, diante das poucas oportunidades de ocupação para os desempregados. Já em um ciclo de alta da economia, até pode haver espaço para a intermediação, mas a qualificação pode enfrentar desafios, pois o perfil dos desempregados pode ser distinto daquele requerido pelas oportunidades de trabalho.

Como resumo, pode-se dizer que os serviços do sistema público de trabalho, juntamente com as transferências monetárias, centram-se na figura do desempregado. Mas, no caso dos serviços, centram-se no desempregado por problemas de ausência de informação, assim como naquele com insuficiência de qualificação.

No que se refere especificamente aos serviços de intermediação, durante os anos 2000, eles teriam espaço para se ampliar, dado o ciclo experimentado pela economia, que se traduziu em crescimento do produto e das oportunidades de trabalho (Baltar *et al.*, 2010; Barbosa e Souza, 2010; Berg, 2011; Berg e Tobin, 2011; Cardoso Jr., 2007; Marinakis, 2011; OIT, 2011). Apesar desse

ciclo bastante positivo, tais serviços encontraram várias dificuldades para se expandir nesse período.

Aparentemente isso ocorreu devido a problemas diversos, não relacionados ao ciclo econômico. De acordo com alguns estudos realizados a respeito, atualmente no país os principais meios pelos quais os desempregados procuram ocupações não são os institucionais, mas sim os pessoais (Guimarães, 2004). Entre estes últimos estão as indicações de amigos e de parentes, além de contatos diretos com os empregadores. Já entre os primeiros estão os serviços prestados pelas agências de intermediação, públicas ou mesmo privadas.[35]

Há outros problemas mencionados por tais estudos, como os que se referem às dificuldades enfrentadas pelas agências públicas para mapear as oportunidades de trabalho (vagas), em que pesem suas facilidades para identificar os ofertantes de trabalho (desempregados), especialmente aqueles com menor qualificação. Outros problemas dizem respeito às dificuldades das agências públicas para atuar em segmentos da intermediação com forte presença das agências privadas, especializadas em desempregados com maior qualificação (e renda suficiente para pagar por seus serviços) (Dieese, 2010; Guimarães, 2004; Ipea, 2011; MTE, 2013a).

Defrontando-se com todos esses problemas, os serviços públicos de intermediação demonstram importância algo reduzida no mercado de trabalho. A análise da taxa de admissão do período mais recente (anos de 2012 e 2013)[36] indica que, do conjunto de admissões de assalariados registrados no país, apenas algo entre 3,5% e 4,0% resultou, de modo direto e imediato, da intermediação promovida pelas agências públicas. Os dados das tabelas 6 e 7 mostram isso com alguma clareza.[37]

Não obstante esse papel reduzido dos serviços públicos de intermediação no conjunto do mercado de trabalho, ressalte-se que ele pode ser bastante importante para segmentos específicos, tais como aqueles compostos por desempregados com pouca qualificação e poucos recursos (financeiros ou sociais), necessários tanto para se qualificarem quanto para procurarem uma nova ocupação. Ou seja, há um papel relevante a ser desempenhado pela intermediação das agências públicas, que é o de promotora de equidade no mercado de trabalho.

35. As agências públicas funcionam no âmbito do Sine, em número aproximado de 1,6 mil em todo o Brasil, funcionando por meio de colaboração entre os entes federados e atuando como "porta de entrada" ou como "ponto de articulação" das políticas de trabalho, tanto transferências quanto serviços, como já mencionado acima.

36. Nesta análise somente se apresentam números e indicadores relativos aos anos de 2012 e 2013. Isso porque tais anos são posteriores à implantação do sistema Mais Emprego, que reorganizou a estrutura e o funcionamento dos serviços públicos de intermediação (inclusive no que se refere aos dados gerados no âmbito de tais serviços). Sobre isso, ver Campos (2012) e Ipea (2011; 2013).

37. Essa reduzida taxa de admissão não é uma característica exclusiva dos serviços públicos de intermediação no Brasil, pois os serviços de outros países apresentam característica semelhante (até mesmo de países com serviços bem estruturados, como Alemanha, Reino Unido e outros da Europa). A este respeito, ver Ipea (2011).

Para além da taxa de admissão, é possível analisar outros aspectos dos serviços públicos de intermediação com os dados das tabelas 6 e 7. A taxa de efetividade mensura o sucesso de tais serviços em conseguir inserir os desempregados em vagas disponíveis. No país como um todo, a efetividade da intermediação passou de 11,2% para 13,9% (em outras palavras, aumentou um pouco a proporção de desempregados inscritos nas agências públicas que conseguiu trabalho). Já a taxa de aproveitamento dimensiona o sucesso dos serviços de intermediação em preencher as vagas à disposição. Em todo o país, o aproveitamento oscilou de 23,6% para 23,3% (em outros termos, diminuiu ligeiramente – ou ficou quase estável – a proporção de vagas aproveitadas pelas agências públicas).

Um aspecto a ser destacado é que essa análise do Brasil como um conjunto nem sempre é adequada para verificar o que ocorre em cada uma de suas regiões. Isso porque há uma grande variabilidade regional, não só no que se refere à taxa de efetividade e à taxa de aproveitamento, mas também no que concerne à taxa de admissão. Como pode ser visto na tabela 7, o Nordeste se destaca com os melhores indicadores para os serviços de intermediação pública, ao passo que o Sudeste se sobressai pelos piores indicadores. Ainda que não se aprofunde em tal assunto neste texto, há estudos que aventam razões para essa variabilidade regional, como a maior ou menor dimensão do mercado laboral, a melhor ou pior organização desse mercado, a maior ou a menor "competição" com a intermediação privada nesse mercado etc. (Dieese, 2010; Guimarães, 2004; MTE, 2013a; Sabóia e Falvo, 2010; Silva *et al.*, 2013).

TABELA 6
Números nacionais e regionais da intermediação pública de trabalho, realizada no âmbito do Sine
(Em números absolutos)

2012	**Brasil**	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul
Trabalhadores inscritos	**6.457.591**	361.643	1.147.270	533.391	3.357.603	1.057.684
Vagas	**3.072.787**	103.275	432.445	274.539	1.673.491	589.037
Trabalhadores colocados	**724.608**	40.557	183.765	66.774	268.950	164.562
Trabalhadores admitidos	**20.432.039**	834.330	2.740.119	1.754.575	10.917.098	4.185.917
2013	**Brasil**	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul
Trabalhadores inscritos	**6.055.420**	352.493	1.090.288	503.091	3.067.276	1.042.272
Vagas	**3.596.506**	105.941	454.114	299.195	2.093.073	644.183
Trabalhadores colocados	**838.754**	40.893	221.994	80.796	292.803	202.268
Trabalhadores admitidos	**20.942.051**	870.464	2.825.170	1.837.793	11.043.707	4.364.917

Fonte: MTE.
Elaboração dos autores.

TABELA 7
Indicadores nacionais e regionais da intermediação pública de trabalho, realizada no âmbito do Sine
(Em números relativos – %)

2012	**Brasil**	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Desvio padrão[4]	Coeficiente de variação[5]
Taxa de efetividade[1]	**11,2**	11,2	16,0	12,5	8,0	15,6	2,9	23,3
Taxa de aprovação nas vagas[2]	**23,6**	39,3	42,5	24,3	16,1	27,9	9,7	32,4
Taxa de admissão[3]	**3,5**	4,9	6,7	3,8	2,5	3,9	1,4	32,2
2013	**Brasil**	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Desvio padrão[4]	Coeficiente de variação[5]
Taxa de efetividade[1]	**13,9**	11,6	20,4	16,1	9,5	19,4	4,2	27,5
Taxa de aprovação nas vagas[2]	**23,3**	38,6	48,9	27,0	14,0	31,4	11,6	36,4
Taxa de admissão[3]	**4,0**	4,7	7,9	4,4	2,7	4,6	1,7	34,7

Fonte: MTE.
Elaboração dos autores.
Notas: [1] Razão entre número de trabalhadores colocados e o número de trabalhadores inscritos.
[2] Razão entre 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/MTE).
[4] Desvio padrão entre os indicadores das cinco regiões (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul).
[5] Coeficiente de variação entre os indicadores das cinco regiões (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul).

Para encerrar essa análise dos serviços públicos de intermediação em 2012 e 2013, reitere-se que as agências responsáveis por tais serviços, que integram o Sine, estão passando por uma reorganização importante em sua estrutura e em seu funcionamento. Essas agências, constituídas e geridas em regime de colaboração pelos diversos entes federados, são *locus* de articulação das políticas de trabalho, sejam elas transferências ou serviços. E esse atributo "articulação" está sendo reforçado, de modo a possibilitar que os desempregados, ao solicitar transferências monetárias (seguro-desemprego), imediatamente sejam direcionados a serviços de intermediação e qualificação.[38]

Nessa reorganização, desempenha papel relevante o sistema informatizado Mais Emprego, que teve sua implantação finalizada em todo o país em setembro de 2011. Esse sistema permite que as agências públicas de intermediação, geridas por quaisquer entes federados e situadas em quaisquer pontos do território, tenham acesso às mesmas informações. Essas informações versam sobre as transferências e os serviços oferecidos nas agências, possibilitando uma articulação do seguro-desemprego, da intermediação e da qualificação – e de modo instantâneo

38. O Decreto nº 7.721/2012, regulamentando a Lei nº 12.513/2011, já prevê a possibilidade de vinculação do recebimento do seguro-desemprego à frequência a cursos de qualificação profissional, oferecidos pelo PRONATEC. Para mais detalhes, ver Brasil (2011c; 2012).

e relativamente prático, a ponto dos desempregados poderem acompanhar suas solicitações a distância, sem se deslocarem às agências do Sine.[39]

4 DESAFIOS

4.1 A oferta de trabalho

Nas últimas décadas o país apresentou profundas alterações na estrutura de seu mercado de trabalho com o alcance de marcos notáveis no período. A análise dos indicadores apresentados neste capítulo mostra resultados bastante promissores no que diz respeito ao aumento significativo dos empregos protegidos, à queda expressiva do desemprego e a uma trajetória de crescimento contínuo no rendimento real do trabalhador. Há também uma nova dinâmica no perfil da qualificação e na faixa etária da mão de obra. Os avanços obtidos na escolaridade do trabalhador brasileiro tiveram papel fundamental na redução da desigualdade da renda do trabalho e na consequente redução no retorno do capital humano dos mais qualificados.

Ainda que a transição demográfica que o país está atravessando contribua para o bom desempenho de alguns indicadores, esse cenário extremamente positivo no mercado de trabalho brasileiro estará em xeque caso não haja uma retomada do crescimento econômico. Além da recuperação de uma trajetória estável de crescimento, os principais desafios para o próximo governo na área de mercado de trabalho estão diretamente vinculados ao novo regime demográfico do país.

A dinâmica demográfica brasileira dos últimos sessenta anos, traduzida pela diminuição do ritmo de crescimento da população e mudanças na sua estrutura etária, tem desempenhado um impacto significativo no mercado de trabalho. Os efeitos dessa transição têm afetado diretamente o tamanho e a composição da população em idade ativa (PIA), que, por sua vez, tem refletido de forma significativa na disponibilidade da mão de obra brasileira.

De fato, o momento demográfico brasileiro atual está calcado em uma mudança na composição etária da população na direção do seu envelhecimento. O perfil da oferta da força de trabalho brasileira, refletida pela PIA (entre 15 e 64 anos), tem crescido a taxas relativamente menores do que a população com mais de 65 anos de idade desde meados dos anos 1990. Essa tendência, presente não só no Brasil como também em grande parte dos países, deve se intensificar nas próximas décadas.

A análise dos dados mais recentes mostrados neste capítulo sugere que, apesar do crescimento moderado da economia brasileira ao longo dos três

39. Para informações adicionais sobre o sistema Mais Emprego, ver Ipea (2011; 2012; 2013), bem como o Portal do MTE, disponível em: <http://portal.mte.gov.br/spetr/portal-mais-emprego/> e o Portal do Mais Emprego/MTE, disponível em: <http://maisemprego.mte.gov.br/portal/pages/home.xhtml>.

primeiros trimestres de 2014, o mercado de trabalho registrou, por um lado, a manutenção dos níveis historicamente baixos do desemprego e informalidade alcançados na última década e, por outro, um crescimento da renda real em um ritmo mais lento em relação aos anos anteriores, além de uma queda significativa na taxa de participação e estagnação na população ocupada. O comportamento desse último indicador (ocupação) sugere que o baixo nível de atividade vem afetando o mercado de trabalho de forma significativa e que o principal motivo da manutenção de baixos patamares na taxa de desemprego se deve ao recuo na taxa de participação.

A evolução da força de trabalho de alguns grupos demográficos tem contribuído, em alguma medida, para a redução na taxa de participação agregada. O já conhecido fenômeno dos "nem-nem", observado entre a população jovem que não estuda e nem trabalha, tem se intensificado de forma significativa nos últimos anos (Costa e Ulyssea, 2014).[40] A partir de 2005, houve uma queda expressiva da taxa de participação dos jovens de 15 a 24 anos, queda essa que ficou mais acentuada entre 2009 e 2012 (Barbosa, 2014a). Nesse grupo de jovens predominam as mulheres, mas tem se observado um aumento no número de homens de 15 a 29 anos e uma redução no número de mulheres (Camarano e Fernandes, 2014).

No que diz respeito ao grupo de faixa etária mais alta, Camarano e Fernandes (2014) mostram o surgimento de outro fenômeno "nem-nem" associado ao fato de que uma parcela expressiva da população de 50 anos ou mais já está fazendo a transição da atividade econômica para a inatividade, que nem sempre ocorre via aposentadoria. As autoras chamam a atenção para o fato de que a proporção de homens de 50 a 69 anos que não trabalham cresceu nos últimos vinte anos. O que tem se observado entre os homens brasileiros, além de uma aposentadoria precoce, é que uma parcela crescente deixa o mercado de trabalho sem se aposentar. Esse aumento foi mais expressivo entre os homens de 50 a 59 anos, o que pode sinalizar uma dificuldade do mercado de trabalho em absorvê-los.

A elevação da participação da população idosa nas atividades econômicas é uma alternativa a se considerar para minimizar o impacto do novo regime demográfico vigente, que está calcado na redução da oferta de trabalho e no envelhecimento. Neste caso, incentivos para uma saída mais tarde do mercado de trabalho seriam importantes requisitos para contrabalançar os desafios trazidos pela redução da oferta de trabalho e pelo envelhecimento populacional e para atenuar a tendência evidenciada acima em relação ao grupo de homens que não trabalham e não estão aposentados.

40. Cabe ressaltar que entre 1992 e 2009 houve uma queda expressiva na proporção de nem-nem, redução essa que ficou fortemente concentrada entre as mulheres, especialmente as com filhos. Tal fato refletiu a melhora da inserção destas mulheres tanto no mercado de trabalho quanto na escola observada no período de análise (Costa e Ulyssea, 2014).

A maior inserção feminina no mercado de trabalho é outra possibilidade para uma elevação da oferta de trabalho agregada. Ainda que no passado recente tenha havido uma elevação da participação das mulheres na força de trabalho, a taxa de participação feminina continua bastante abaixo da dos homens no Brasil e em vários países (Barbosa, 2014b).

De fato, considerando as diferenças por sexo, a relativa estabilidade da taxa de participação pode ser vista como o resultado de uma tendência de queda na taxa de participação dos homens e de elevação entre as mulheres, fenômeno este que ocorre na maior parte dos países no mundo. São vários os fatores que podem explicar a crescente participação das mulheres no mercado de trabalho. A redução de obstáculos de natureza não econômica, como a queda da taxa de fecundidade, o aumento da escolaridade feminina, a necessidade de complementação de renda no domicílio, além de mudanças culturais e nas relações de gênero, para citar apenas alguns fatores, pode ter contribuído para a maior entrada de mulheres no mercado de trabalho brasileiro. A ampla evidência existente aponta que entre os principais determinantes para a oferta de trabalho feminina no Brasil encontram-se o nível de escolaridade, a idade, a presença de filhos (e idosos) no domicílio e o estado conjugal. Tais resultados, em especial os associados à composição familiar, sugerem a existência de barreiras que dificultam a escolha das mulheres de ingressar no mercado de trabalho.

Apesar dos avanços significativos de inserção da mulher no mercado de trabalho, é difícil avaliar as perspectivas em relação ao espaço para a continuação desses avanços no futuro próximo para o Brasil. Entender os determinantes é um tema central para a agenda pública, em especial para as políticas direcionadas à educação e à legislação previdenciária, no sentido de postergar a saída das mulheres no mercado de trabalho. Além disso, sugere-se a análise criteriosa para a criação ou ampliação de arranjos formais e informais de cuidado das crianças e idosos, bem como de recursos e serviços coletivos que auxiliem as mulheres na dupla jornada de trabalho.[41] No contexto da oferta de creches, por exemplo, a tarefa do ente público ao atender a demanda crescente por vagas em creches não é trivial. Berlingeri e Santos (2014) chamam a atenção para duas tendências distintas, associadas à transição demográfica, que podem influenciar a demanda de creches. Por um lado, a maior participação da mulher no mercado de trabalho aumenta a propensão das famílias matricularem seus filhos em creches. Por outro lado, o novo regime demográfico traduzido pela queda da fecundidade já resulta em menor número de crianças de 0 a 3 anos, tendência esta que irá se acentuar nos próximos anos (Berlingeri e Santos, 2014, p. 446).

41. Arranjos formais de cuidados podem ser entendidos como creches, escolas ou quaisquer instituições de cuidados que são reguladas pelo governo. Arranjos informais são definidos como serviços de cuidados não regulados e são, em geral, aprovisionados por parentes, vizinhos, amigos dos pais das crianças ou por empregadas domésticas.

O desafio no qual o país se defronta para os próximos anos, portanto, é o de manter a força de trabalho em um tamanho suficiente para prover, de forma eficiente, os bens e os serviços necessários para a população como um todo. As perspectivas para que o desenvolvimento econômico e social brasileiro se harmonize com a nova realidade demográfica brasileira são as de que se tenham políticas públicas direcionadas para incentivos a determinados grupos populacionais à entrada ou permanência na força do trabalho. Apesar dessas mudanças não alterarem a tendência subjacente de diminuição da população ativa, impactam a magnitude e a velocidade com que ela ocorre (Camarano e Fernandes, 2014). Além disso, há que se investir em educação, ainda que o nível de escolarização da população em geral tenha aumentado de forma impressionante na última década e que a política de qualificação do trabalhador, analisada neste capítulo, se configure entre as principais políticas ativas para proteção do emprego. O investimento na qualidade da educação está entre as principais garantias para o fomento da produtividade da população em idade ativa e, consequentemente, em sua força de trabalho.

4.2 O financiamento do FAT

Os desafios tratados até aqui enfatizam as políticas ativas de proteção aos trabalhadores que buscam promover ações com a finalidade de prolongar o seu tempo na condição de empregados, reduzir o tempo para (re)alocação dos desempregados, aumentar a probabilidade de obtenção de emprego e fomentar a participação em processos de geração de oportunidades de trabalho e renda.

Além de financiar essas políticas ativas, o FAT é o principal responsável no financiamento de políticas passivas que buscam oferecer algum tipo de assistência financeira temporária aos trabalhadores que se encontram em situação de vulnerabilidade, causada majoritariamente por desemprego involuntário ou por baixos salários. O seguro-desemprego e o abono salarial representam a maior parte do orçamento do FAT. Dados disponíveis para o ano de 2013 indicam que os dois programas corresponderam a mais de 73% do orçamento anual desse fundo.

Nos últimos anos, as despesas com seguro-desemprego têm apresentado um expressivo aumento, em que pese o mercado de trabalho se encontrar em uma condição bastante favorável no que diz respeito às taxas de desemprego extremamente baixas em níveis históricos. A literatura (e as edições mais recentes deste boletim) já apontou uma série de fatores que podem explicar esse crescimento: *i)* a política de valorização de salário mínimo; *ii)* a crescente formalização da economia; e *iii)* a elevada taxa de rotatividade, principalmente daqueles inseridos no mercado de trabalho formal.

As políticas de proteção ao trabalhador e desenvolvimento econômico exigem um montante crescente de recursos e, por sua vez, a disponibilidade de recursos

não está se expandindo na mesma velocidade dessas exigências. O descompasso entre receitas e despesas do FAT é bastante complexo na medida em que o mesmo pode comprometer direitos históricos dos trabalhadores brasileiros. A conciliação entre esses fatores – disponibilidade de recursos e financiamento de políticas de proteção ao trabalhador – torna-se um dos principais desafios do atual governo.

As alternativas recomendáveis para resolver o problema do esgotamento de recursos do FAT e, com isso, viabilizar a continuidade do fundo na realização de suas atribuições (custeio de políticas de proteção social e de desenvolvimento econômico) se direcionam para medidas que reduzam a rotatividade do trabalhador e para o fortalecimento do vínculo empregatício, tornando-se necessárias alterações na modelagem do abono salarial, seguro-desemprego e seguro-defeso. As regras incorporadas na recente Medida Provisória nº 665/2014 já sugerem uma preocupação nesse sentido.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, A.; BAETA, Z. Empresas esperam reverter no STF entendimento sobre terceirização. **Valor Econômico**, caderno E, p. 1, 23 jul. 2014.

ARTUR, K. **O TST frente à terceirização**. 1. ed. São Carlos: UFSCar, 2007.

AZEREDO, B. **Políticas públicas de emprego**: a experiência brasileira. 1. ed. São Paulo: Abet, 1998.

BALTAR, P. A. *et al.* **Trabalho no governo Lula**: uma reflexão sobre a recente experiência brasileira. Berlin: Global Labour University, 2010. Disponível em: <http://goo.gl/Cuks93>. Acesso em: 10 out. 2013.

BARBOSA, A. DE F.; MORETTO, A. J. **Políticas de emprego e proteção social**. 1. ed. São Paulo: Abet, 1998.

BARBOSA, A. L. Participação feminina na força de trabalho brasileira: evolução e determinantes. *In*: CAMARANO, A. A (Org.). **Novo regime demográfico – uma nova relação entre população e desenvolvimento?** Rio de Janeiro: Ipea, 2014a.

_____. Um retrato de duas décadas do mercado de trabalho brasileiro. *In*: CAMARANO, A. A (Org.). **Novo regime demográfico – uma nova relação entre população e desenvolvimento?** Rio de Janeiro: Ipea, 2014b.

BARBOSA, N.; SOUZA, J. A. A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda. *In*: SADER, E.; GARCIA, M. A. (Orgs.). **Brasil**: entre o passado e o futuro. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2010.

BARROS, A. M. **Curso de direito do trabalho**. 3. ed. São Paulo: LTr Editora, 2006.

BARROS, R. P.; CARVALHO, M.; FRANCO, S.; MENDONÇA, R. A focalização do Programa Bolsa-Família em perspectiva comparada. *In*: CASTRO, J. A.; MODESTO, L. (Orgs.). **Bolsa Família 2003-2010**: avanços e desafios. Brasília: Ipea, 2010.

BERG, J. Laws or luck? Understanding rising formality in Brazil in the 2000s. *In*: LEE, S.; McCANN, D. (Eds.). **Regulating for decent work**: new directions in labour market regulation. London/Geneve: Palgrave-Macmillan/ILO, 2011.

BERG, J.; TOBIN, S. Income-led growth as a crisis response: lessons from Brazil. *In*: INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (ILO). **The global crisis**: causes, responses and challenges. 1st ed. Geneve: ILO, 2011.

BERLINGERI, M. M.; SANTOS, D. D. Projeção da demanda por creche incorporando tendências econômicas e demográficas recentes. *In*: CAMARANO, A. A (Org.). **Novo regime demográfico – uma nova relação entre população e desenvolvimento?** Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

BIAVASCHI, M. B. O capitalismo contemporâneo e as novas formas de contratação da força de trabalho: a terceirização. *In*: KREIN, J. D.; CARDOSO JUNIOR, J. C. P.; BIAVASCHI, M. B.; TEIXEIRA, M. O. (Orgs.). **Regulação do trabalho e instituições públicas**. 1. ed. São Paulo: Perseu Abramo, 2013. p. 141-166.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **I Congresso Nacional**: sistema público de emprego, trabalho e renda. MTE; Codefat; Fonset, 2004.

_____. _____. **II Congresso Nacional**: sistema público de emprego, trabalho e renda. MTE; Codefat; Fonset, 2005.

_____. _____. **Agenda nacional de trabalho decente**. MTE, 2006.

_____. _____. **Plano nacional de trabalho decente**: gerar trabalho decente para combater a pobreza e as desigualdades sociais. MTE, 2010.

_____. _____. **Texto base da I Conferência Nacional de Emprego e Trabalho Decente**. MTE; OIT, 2011a.

_____. _____. **Texto-subsídio da I Conferência Nacional de Emprego e Trabalho Decente**. MTE; OIT, 2011b.

_____. Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011. Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec); altera as Leis nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), nº 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social e institui Plano de Custeio, nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, e nº 11.129, de 30 de junho de 2005, que institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem); e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2011c.

_____. Decreto nº 7.721, de 16 de abril de 2012. Dispõe sobre o condicionamento do recebimento da assistência financeira do Programa de Seguro-Desemprego à comprovação de matrícula e frequência em curso de formação inicial e continuada ou de qualificação profissional, com carga horária mínima de cento e sessenta horas. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2012.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. **Anteprojeto de lei, instituindo o Sistema Único do Trabalho**. MTE, 2014.

CAMARANO, A. A.; FERNANDES, D. **O que estão fazendo os homens maduros que não trabalham, não procuram trabalho e não são aposentados?** Brasília: Ipea, 2014. (Boletim Mercado de Trabalho, n. 57).

CAMARANO, A. A.; KANSO, S.; FERNANDES, D. Menos jovens e mais idosos no mercado de trabalho? *In*: CAMARANO, A. A (Org.). **Novo regime demográfico – uma nova relação entre população e desenvolvimento?** Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

CAMPOS, A. G. **Novos aspectos da regulação do trabalho no Brasil**: qual o papel do Estado? Brasília: Ipea, 2009. Disponível em: <http://goo.gl/B1rk9s>. Acesso em: 20 ago. 2014.

CAMPOS, A. G.; CHAVES, J. V. **Seguro-defeso**: diagnóstico dos problemas enfrentados pelo programa. Brasília: Ipea, 2014. (Textos para Discussão, n. 1956).

CARDOSO JR., J. C. A questão do trabalho urbano e o sistema público de emprego no Brasil contemporâneo: décadas de 1980 e 1990. *In*: JACCOUD, L. (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. 1. ed. Brasília: Ipea, 2005. p. 435.

_____. **De volta para o futuro?** As fontes de recuperação do emprego formal no Brasil e as condições para sua sustentabilidade temporal. Brasília: Ipea, 2007. Disponível em: <http://agencia.ipea.gov.br/images/stories/PDFs/TDs/td_1310.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2014.

CARDOSO JR., J. C. *et al*. **Políticas de emprego, trabalho e renda no Brasil**: desafios à montagem de um sistema público, integrado e participativo. Brasília: Ipea, 2006. (Texto para Discussão, n. 1237). Disponível em: <http://goo.gl/IyV16L>. Acesso em: 19 ago. 2014.

CARNEIRO, M. Novas regras de benefícios vão afetar jovens informais, diz economista. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 5 de janeiro de 2015. Disponível em: <http://goo.gl/GfTrqT>.

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE; PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE; OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO

TRABALHO. **Emprego, desenvolvimento humano e trabalho decente**: a experiência brasileira recente. [S.l.]: Cepal; Pnud; OIT, 2008. Disponível em: <http://goo.gl/XKxkQa>. Acesso em: 19 ago. 2014

COSTA, J.; ULYSSEA, G. O fenômeno dos jovens nem-nem. *In*: CORSEUIL, C. H.; BOTELHO, R. U. (Orgs.) **Desafios à trajetória profissional dos jovens brasileiros**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

CUCOLO, E.; BORBA, J. Mudança no seguro-desemprego representa economia de R$ 9 bi, diz ministro. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 1 de janeiro de 2015. Disponível em: <http://goo.gl/hXviYh>.

DAU, D. M.; RODRIGUES, I. J.; CONCEIÇÃO, J. J. (Orgs.). **Terceirização no Brasil**: do discurso da inovação à precarização do trabalho (atualização do debate e perspectivas). 1. ed. São Paulo: Annablume; CUT, 2009.

DELGADO, M. G. **Curso de direito do trabalho**. 5. ed. São Paulo: LTr Editora, 2006.

DIEESE – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Intermediação de mão de obra**. São Paulo: Dieese, 2010. Disponível em: <http://www.dieese.org.br/notatecnica/2010/notatec92IMO.pdf>. Acesso em: 26 ago. 2014.

_____. **Rotatividade e políticas públicas para o mercado de trabalho**. São Paulo: Dieese, 2014. Disponível em: <http://www.dieese.org.br/livro/2014/livroRotatividade.pdf>. Acesso em: 5 dez. 2014.

DIEESE – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS; CUT – CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES. **Terceirização e desenvolvimento**: uma conta que não fecha. São Paulo: Dieese; CUT, 2011. Disponível em: <http://www.cut.org.br/sistema/ck/files/terceirizacao.PDF>. Acesso em: 21 ago. 2014.

GARCIA, R. C.; CASSIOLATO, M. M. **Pronatec**: múltiplos arranjos e ações para ampliar o acesso à educação profissional. Brasília: Ipea, 2014. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2406/1/TD_1919.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2014.

GUIMARÃES, N. **O sistema de intermediação de empregos**: um outro olhar sobre o mercado de trabalho em São Paulo**.** São Paulo: Cebrap, 2004. Disponível em: <http://www.fflch.usp.br/sociologia/nadya/sistema_intermediacao.pdf>. Acesso em: 26 ago. 2014.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Fundo de amparo ao trabalhador: uma solução de financiamento esgotada? **Brasil em Desenvolvimento 2011**: Estado, Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, v. 2, c. 9, p. 241-283, 2011. Disponível em: <http://goo.gl/TVr39F>.

_____. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, Brasília, n. 20, p. 197-246, 2012.

_____. Trabalho e renda. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, Brasília, n. 21, p. 265-322, 2013.

MARINAKIS, A. Explaining Latin America's robust recovery from the crisis. *In*: INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (ILO). **The global crisis**: causes, responses and challenges. 1st ed. Geneve: ILO, 2011.

MORETTO, A. J. **O sistema público de emprego no Brasil**: uma construção inacabada. Campinas: Unicamp, 2007.

MTE – MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **O funcionamento do Sine como política pública de intermediação de mão de obra**. Brasília: MTE, 2013a. Disponível em: <http://goo.gl/0nq9c1>. Acesso em: 26 ago. 2014.

_____. **Ata da 122ª Reunião Ordinária do Codefat**. Brasília: MTE, dez. 2013b. (CD-ROM).

_____. **Relatório de Gestão do FAT – 2013**. Brasília: MTE, 2014a.

_____. **Ata da 123ª Reunião Ordinária do Codefat**. Brasília: MTE, fev. 2014b. (CD-ROM).

_____. **Ata da 127ª Reunião Ordinária do Codefat**. Brasília: MTE, out. 2014c. Disponível em: <http://goo.gl/Kvnkrb>.

NASCIMENTO, A. M. **Curso de direito do trabalho**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

OIT – ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO E EMPREGO. **Trabalho decente nas Américas**: uma agenda hemisférica (2006-2015). 1. ed. Brasília: OIT, 2006.

_____. **Trabalho decente e juventude**: Brasil. Brasília: OIT, 2009. Disponível em: <http://goo.gl/XK202X>. Acesso em: 18 mar. 2014.

_____. **Brasil**: uma estratégia inovadora alavancada pela renda. 1. ed. Brasília: OIT, 2011.

SABÓIA, J.; FALVO, J. F. O papel do Sine na intermediação de mão-de-obra no Brasil: Nordeste e Sudeste. *In*: MORETTO, A. *et al*. (Orgs.). **Economia, Desenvolvimento regional e mercado de trabalho do Brasil**. 1. ed. Fortaleza: IDT; BNB; Cesit, 2010.

SILVA, C. A. T. *et al.* **Estudo de custos do Sistema Nacional de Emprego – Sine**. Brasília: MTE; UnB, 2013. Disponível em: <http://goo.gl/RJNd9S>. Acesso em: 27 ago. 2013.

TODESCHINI, R.; LIGIÉRO, A.; MATOS, F. Processo e principais resultados da construção de um sistema público de emprego, trabalho e renda integrado e participativo. **Revista da Abet**, v. 5, n. 2, p. 220–230, dez. 2005.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ALMEIDA, M. L. DE. **Da formulação à implementação**: análise das políticas governamentais de educação profissional no Brasil. Campinas: Unicamp, 2003.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador. Resolução Codefat nº 333, de 14 de julho de 2003. Institui o Plano Nacional de Qualificação – PNQ no âmbito do Programa do Seguro-Desemprego, para a execução de ações de qualificação social e profissional (QSP), cujas transferências de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, serão efetuadas pelo Departamento de Qualificação da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (DEQ/SPPE/MTE), com base em convênios plurianuais e outros instrumentos firmados nos termos da legislação vigente, conforme especifica e orienta, e revoga as Resoluções nºs 194/1998, 223/1999, 234/2000 e 258/ 2000. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2003.

CORSEUIL, C. H. L. **Boletim de Mercado de Trabalho**. Brasília: Ipea, fev. 2014a. n. 56.

_____. **Boletim de Mercado de Trabalho**. Brasília: Ipea, ago. 2014b. n. 57.

PEIXOTO, P. E. **Do Planfor ao PNQ**: uma análise comparativa sobre os planos de qualificação no Brasil. Vitória: Universidade Federal do Espírito Santo, 2008.

PEREIRA, M. E. F. D. **Análise do processo de implementação do Plano Nacional de Formação do Trabalhador – Planfor**. Campinas: Unicamp, 2006.

PIRES, M.; LIMA JR., A. **Análise econômica do programa seguro-desemprego**: uma reflexão sobre o espaço disponível para ajuste das despesas do FAT. Política em Foco. Brasília: Ipea, 2014. (Boletim Mercado de Trabalho, n. 56).

CAPÍTULO 7

DESENVOLVIMENTO RURAL

1 APRESENTAÇÃO

A batalha por justiça social no campo, pela efetivação de uma reforma agrária ampla e definitiva, e a defesa dos povos indígenas, de seus territórios e de sua cultura, perderam, em 2014, dois grandes combatentes: Dom Tomás Balduino e Plínio de Arruda Sampaio.

"Bispo da reforma agrária", Dom Tomás teve papel fundamental na criação do Conselho Indigenista Missionário (Cimi), em 1972, e da Comissão Pastoral da Terra (CPT), em 1975. Bispo emérito da cidade de Goiás e frade dominicano, ele lutou durante toda a vida pelos direitos dos pobres da terra. Alguns movimentos nacionais, como o Movimento do Custo de Vida e a Campanha Nacional pela Reforma Agrária, encontraram apoio e guarida de Dom Tomás e nasceram na Diocese de Goiás.

Plínio de Arruda Sampaio deixou sua marca como homem público atuante na vanguarda das lutas sociais. A militância pela reforma agrária integrou sua vida pública desde seu primeiro mandato como deputado federal, no início dos anos 1960. Foi promotor público, deputado federal constituinte e presidiu a Associação Brasileira de Reforma Agrária (Abra). Como deputado constituinte, teve atuação destacada na defesa de um novo marco legal para a reforma agrária. Em 2003, foi chamado a coordenar a elaboração do II Plano Nacional de Reforma Agrária, cujo documento final acabou não sendo levado em conta pelo governo, embora apenas buscasse dar efetividade aos princípios constitucionais da função social da terra e respeitasse integralmente os parâmetros legais vigentes.

Tais perdas agravam um contexto em que os rumos da política para o campo têm se distanciado da reforma agrária. Novos mandamentos legais vêm expor o patrimônio fundiário formado pelos projetos de assentamentos rurais a sérios riscos. Também os programas de apoio aos assentados e à agricultura familiar apresentaram importantes mudanças de foco recentemente.

Em 2014, o principal marco legal da reforma agrária, o *Estatuto da terra*, completa cinquenta anos de sua promulgação. Muitos de seus dispositivos foram reformulados, sobretudo a partir da Constituição de 1988 e da Lei nº 8.629, a chamada Lei da Terra, de 1993, que redefiniu critérios e parâmetros para a política

de reforma agrária, mas o Estatuto permaneceu como referência importante por ter firmado como princípio o caráter da terra enquanto bem público e, portanto, passível de intervenção pública.

Também em 2014 celebram-se os cinquenta anos da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) e os trinta anos do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST).

A trajetória da Contag advém da organização, da articulação e da mobilização de mais de 4 mil Sindicatos de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (STTRs) e das 27 Federações de Trabalhadores na Agricultura (FETAGs) filiadas, que compõem o Movimento Sindical de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (MSTTR).[1] Surgida em 1964, no momento das discussões sobre as reformas de base do governo João Goulart, a Contag foi alvo de intervenção com a instalação do regime militar. Após dois anos de luta, que culminaram na retirada do interventor, o processo de organização sindical foi intensificado, conseguindo abarcar todo território nacional e permitindo que a Contag tivesse uma longa e profícua existência como organização defensora dos trabalhadores rurais. Mas o que explica a longevidade da Contag é especialmente a permanente atualização de suas bandeiras e lutas. Se, de início, ela incorporava basicamente os interesses dos trabalhadores rurais assalariados, logo assumiu a defesa de pequenos produtores rurais, mais tarde identificados como agricultores familiares. Em anos recentes, incorporou na agenda a luta das mulheres rurais, reconhecidas como categoria com demandas específicas, e abriu espaço para que a juventude rural, filhas e filhos de agricultores familiares e assentados da reforma agrária, dispusesse de espaço próprio para pautar suas reivindicações.

O MST, resultado da resistência de trabalhadores rurais em luta pela terra, veio, em certa medida, em resposta ao desaparecimento (forçado pela repressão do governo militar) das Ligas Camponesas. Nos documentos comemorativos de seus trinta anos, o MST manifesta preocupação com os desafios que se colocam para a continuidade da reforma agrária no Brasil, apontando para a necessidade de atualizar as formas de mobilização, em virtude das mudanças ocorridas no campo nos últimos anos. O movimento vem postulando um novo projeto de reforma agrária – a reforma agrária popular –, cujos parâmetros englobam, entre outros princípios e práticas, a agroecologia, a democratização da educação, a reorganização dos modos de uso dos bens da natureza com vistas à produção de alimentos sadios e a constituição de cooperativas de produção agroindustrial para beneficiar os produtos da terra e aumentar a renda dos trabalhadores do campo. O MST admite que a questão agrária atravessa uma fase difícil em virtude da inserção frágil da

1. Foi reconhecida pelo Ministério do Trabalho e Emprego em 31 de janeiro de 1964, tornando-se a primeira entidade sindical do campo de caráter nacional.

pauta no debate público, da crescente despolitização acerca do tema e da pouca atenção dada pelo governo a ele, mas adverte que a luta pela terra segue presente nos movimentos dos indígenas, dos quilombolas, dos pescadores, dos sem-terra.

Este capítulo retoma tais assuntos em diferentes espaços. A retrospectiva histórica do contexto em que foi elaborado o *Estatuto da terra* e em que nasceram, mais adiante, como movimentos sociais rurais, a Contag e o MST, é objeto da seção 2 deste capítulo; nesta ainda se procede à análise dos potenciais efeitos da Lei nº 13.001, de 2014, que lança as bases para uma política ampla de titulação privada dos lotes de assentamentos de reforma agrária. Este tema demarca uma nova orientação programática da política de reforma agrária e contribui para revelar as razões do baixo desempenho recente dessa política, examinado na seção 3. Tais mudanças repercutem, em certa medida, sobre as políticas de incentivo à produção e de inserção produtiva destinadas aos agricultores familiares de modo geral, como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), cujos respectivos resultados são estudados em outros tópicos. A seção 4, que dá fim ao capítulo, reagrupa esses assuntos em um curto esboço das perspectivas imediatas que se colocam à questão agrária brasileira.

2 FATOS RELEVANTES

2.1 Cinquenta anos do *Estatuto da terra*

Promulgado em 30 de novembro de 1964, o *Estatuto da terra* (Lei nº 4.504/1964) visava regular os "direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para os fins de execução da reforma agrária e promoção da política agrícola", como consta em seu Artigo 1º. Os parágrafos integrantes desse artigo estabeleciam a definição legal de tais conceitos: a reforma agrária abrangia o conjunto de medidas voltadas a "promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios da justiça social e ao aumento da produtividade" (Lei nº 4.504/1964, Artigo 1º, §1º), e a política agrícola era entendida como conjunto de ações de "amparo à propriedade da terra", destinadas a orientar "as atividades agropecuárias, seja no sentido de garantir-lhes pleno emprego, seja no sentido de harmonizá-las com o processo de industrialização do país" (*Ibid*, §2º). Essas metas inscreviam uma lógica dual no Estatuto:[2] de uma parte, conferiam-lhe caráter distributivista ao apontar para a democratização do acesso à terra, tendo a empresa familiar como modelo ideal de propriedade e sancionando o latifúndio; de outra, adotavam uma perspectiva produtivista ao projetar a consolidação do capitalismo no campo como uma nova "racionalidade" econômica que importava em novo regime de relações de trabalho e de exploração da terra.

2. Ver Bruno (1995).

O *Estatuto da terra* foi lançado pouco mais de seis meses após o Golpe Militar de 1964, e as contradições que vieram a desaguar nele acabaram por dotá-lo de uma imagem ambígua, em que princípios progressistas, postulando maior equanimidade e justiça social na distribuição do patrimônio fundiário, se projetaram por sobre o pano de fundo de um regime autoritário. As lutas populares por reforma agrária, agregadas nas Ligas Camponesas – cujo líder Francisco Julião se elegera deputado federal em 1962 –, ganhavam crescente destaque na cena nacional; o tema, incluído entre as reformas de base do governo Goulart, ocupava o centro dos debates parlamentares.[3] A proposta de Jango era promover uma mudança constitucional que autorizasse a desapropriação de terras mediante pagamento, a longo prazo, em títulos da dívida agrária. Para tanto, porém, era necessário o apoio de três quintos do Congresso à aprovação de uma emenda constitucional, o que nunca aconteceu.

Da população total de cerca de 80 milhões de pessoas em 1964, 33 milhões viviam no campo. No contexto fundiário dominado pelo latifúndio, com uma produção agrícola que não se revelava capaz de atender plenamente ao mercado interno e dar impulso à industrialização, e com uma massa explorada de trabalhadores rurais sem-terra a viver em situação de penúria, discutia-se a necessidade de integrar o Brasil rural, reconhecido como espaço de relações sociais arcaicas, ao projeto de modernização do país. Duas posições sobressaíam nesse debate.[4] A posição desenvolvimentista, sintetizada por Celso Furtado ou pela Escola Cepalina e incorporada ao Plano Trienal 1963-1965, sustentava que a oferta de alimentos e matérias-primas rurais, não podendo fazer frente à crescente demanda urbano-industrial, acabaria por gerar crise de abastecimento e pressão inflacionária. Seria, pois, necessário promover mudanças na malha fundiária, com a reforma agrária, e nas relações de trabalho no campo, com a formalização dos trabalhadores, para superar os limites ao desenvolvimento impostos pelo binômio latifúndio-monocultura de exportação. A posição funcionalista defendida, entre outros, por Delfim Neto, apontava, em repúdio a essa tese, que o produto agrícola crescia a taxas adequadas ao aumento do produto industrial e era capaz de responder às pressões da demanda. Em vez de propor a questão *agrária* em termos sociais e fundiários, tal visão postulava tão-só a existência de uma questão *agrícola* em termos econômicos. A estrutura fundiária não poderia ser considerada "ineficiente" exceto se, de fato, impedisse a agricultura de atender às funções que lhe eram assinaladas no projeto de desenvolvimento: liberar mão de obra e suprir matérias-primas à indústria, e gerar oferta suficiente de alimentos para a cidade e saldos comerciais para compensar as importações.

3. Ver Gonçalves Junior (2014).

4. Para um panorama crítico completo do debate em torno da questão agrária nas décadas de 1950 e 1960, ver Delgado (2013).

De certa forma, a concepção do *Estatuto da terra* tentava conciliar as posições desenvolvimentista e funcionalista. A agricultura teria, por certo, desempenho aquém do necessário para servir à indústria e ampliar o comércio exterior, e registrava, em virtude da disponibilidade de terras gerada pela contínua expansão da fronteira agrícola, baixo grau de incorporação tecnológica. O diagnóstico que recomendava a mudança da estrutura fundiária ia, aliás, ao encontro da maioria da opinião pública, que já se manifestara a favor dessa iniciativa: com efeito, uma pesquisa do Ibope, realizada às vésperas do Golpe, indicava que 70% da população apoiavam a reforma agrária.[5] Se, por um lado, a determinação do governo Goulart de empreender a reforma, confrontando os interesses da velha oligarquia agrária fortemente representada no parlamento, esteve, de fato, na raiz do Golpe – o presidente anunciara, no comício da Central do Brasil de 13 de março de 1964, a desapropriação de terras às margens de rodovias, ferrovias, açudes federais e de áreas beneficiadas por obras de saneamento da União –, por outro lado a iniciativa do governo Castelo Branco de se apropriar da bandeira da reforma agrária, desvinculando-a das lutas sociais para revesti-la do caráter de uma "concessão", significou o reconhecimento da existência de uma questão agrária brasileira a merecer uma resposta da nova institucionalidade. Foi nesse contexto que se constituiu o Grupo de Trabalho sobre o *Estatuto da terra* (GRET), ao qual foi dada a tarefa de elaborar o documento que embasaria a formulação do Anteprojeto do *Estatuto da terra* e das Emendas Constitucionais.[6]

A despeito do quadro político autoritário sob o qual veio à luz, o *Estatuto da terra* estabeleceu explicitamente uma definição de reforma agrária que presumia uma modificação do regime de posse e uso da terra, e propôs princípios legais que superavam a regra mercantil fixada pela Lei de Terras de 1850 – pela qual a compra era a via exclusiva de acesso à terra – e confrontavam a tradição privatista, adotada no Código Civil de 1916, que concebia a existência do Estado a partir da necessidade de proteger a propriedade privada, entendida como direito fundamental da pessoa. Em outros termos, o estatuto acentuou o caráter da terra como bem público cuja distribuição é passível de intervenção pública. A definição dos objetivos da reforma agrária, contida no seu Artigo 16, exprime tal interpretação: a reforma deveria "estabelecer um sistema de relações entre homem, propriedade

5. A pesquisa cobria apenas os estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Pernambuco e Rio Grande do Sul. Ver Paula, Starling e Guimarães (2006).

6. O GRET tinha por objetivo apresentar ao presidente uma primeira versão da lei de reforma agrária. Faziam parte do GRET a vertente reformista do Instituto de Pesquisa e Estudos Sociais (Ipes), coordenada por Paulo Assis Ribeiro, alguns remanescentes da experiência de revisão agrária do governo Carvalho Pinto em São Paulo em 1959, entre os quais se destacava José Gomes da Silva, representantes dos principais ministérios e dois ministros de Estado, Roberto Campos e Oscar Thompson. Havia divergências internas no grupo sobre o qual seria o instrumento prioritário da reforma agrária: a tributação ou a desapropriação. Os grandes proprietários recusaram-se a participar das reuniões com o governo, mas apresentaram substitutivos e emendas ao projeto. O principal argumento desse grupo era o de que não havia problema agrário no país, mas um problema rural, ligado à falta de adequada política econômica, não necessariamente resultante da estrutura de propriedade ou do fato do trabalhador rural não ser proprietário da terra que cultivava. Ver Bruno (1995).

rural e uso da terra, capaz de promover a justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e desenvolvimento econômico do país", tendo como meio de ação "a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio".

Os conceitos legais de "minifúndio" e "latifúndio" estão entre as diversas categorias normativas que o *Estatuto da terra* cunhou para dar alcance e concretude às formas de intervenção fundiária de que poderia dispor o Estado. O minifúndio foi definido como o imóvel cuja área fosse inferior a uma unidade de módulo rural ou de "possibilidades inferiores às da propriedade familiar" (Artigo 4º, inciso IV); em outras palavras, o módulo rural designava a área mínima capaz de, em um imóvel rural de propriedade familiar, "direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família", garantir-lhes "a subsistência e o progresso social e econômico" (Artigo 4º, inciso II). Esses dois elementos descritivos – a força de trabalho familiar e a consideração da área segundo sua viabilidade econômica –, introduzidos pelo Estatuto, viriam a integrar o conceito legal de "agricultura familiar" na Lei nº 11.326, de 2006 e, assim, servir para qualificar a diferenciação estratégica de políticas públicas voltadas a grupos específicos da população rural.[7]

Contudo, no Estatuto, o conceito de módulo rural integrava a definição de uma noção posteriormente excluída do ordenamento jurídico brasileiro: a de *latifúndio por extensão*. Era considerado como tal o imóvel cuja área excedesse a dimensão de seiscentos módulos rurais no seu município ou fosse seiscentas vezes superior à área média dos imóveis da mesma localidade (Lei nº 4.504/1964, Artigo 46, § 1º, alínea b, referido no Artigo 4º, inciso IV, alínea a). Esses índices delimitavam o limite máximo permitido para a área dos imóveis rurais, isto é, fixavam um limite máximo de propriedade. O fato de tal parâmetro ter deixado de existir na lei significa que, a rigor, não impende qualquer obstrução legal a que um único proprietário possa adquirir toda a terra agricultável de um município. Além desta, porém, o estatuto oferecia outra caracterização do latifúndio, o chamado *latifúndio por exploração*, correspondente ao imóvel que, tendo área inferior à do latifúndio por extensão, era "mantido inexplorado em relação às possibilidades físicas, econômicas ou sociais, com fins especulativos" (*Ibid.*, Artigo 4º, inciso IV, alínea b). Essa modalidade de latifúndio é equiparável à noção de grande propriedade improdutiva, que compreende, na legislação atual, os imóveis cujas áreas excedem a quinze módulos fiscais e que, não registrando os níveis mínimos de produtividade

7. O conceito de módulo rural foi posteriormente substituído pelo de módulo fiscal (MF) (pela Lei nº 6.746, de 1979), e esta medida se tornou um dos critérios da definição da propriedade familiar, cuja área máxima é fixada pela Lei nº 11.326/2006 em quatro MFs. Hoje estabelecida pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), a medida do módulo fiscal, expressa em hectares, delimita, para cada município, a unidade de área mínima considerada economicamente viável, levando em conta a exploração local predominante e a renda média obtida.

fixados por uma parametrização técnica,[8] se tornam suscetíveis à desapropriação, por interesse social, para fins de reforma agrária.[9]

A diferença entre essas duas formas de latifúndio, das quais apenas a segunda se conserva na ordem normativa, reside em que, ao estipular, na figura do latifúndio por extensão, um limite máximo de propriedade independentemente de outros critérios, o *Estatuto da terra* reconhecia que a concentração fundiária é intrinsecamente antissocial ou, em outras palavras, que a função social fundamental que se deve esperar de um imóvel rural é que sua área exprima uma distribuição socialmente equânime do patrimônio fundiário do país. Esse caráter equitativo, de que se imbuía o projeto de reforma agrária do estatuto reivindicava, pois, como dever do Estado, não apenas a extinção do latifúndio, mas ainda a do minifúndio (Artigo 11, § 2º), mediante uma distribuição – de terras públicas devolutas ou não destinadas – ou uma redistribuição – de terras sob domínio privado – que proporcionasse aos trabalhadores rurais acesso a áreas de tamanho suficiente e economicamente úteis. Também os minifundiários, além dos sem-terra, seriam beneficiados pela reforma agrária.

O princípio legal que distingue a concepção de propriedade rural afirmada pelo Estatuto e que deveria balizar as ações fundiárias do Estado é o princípio da função social da terra. O Artigo 2º da lei oferecia clara orientação a respeito: "é assegurada a todos oportunidade de acesso à propriedade da terra, *condicionada* pela sua função social" (Lei nº 4.504/1964, Artigo 2º, grifo nosso). Esse condicionamento não implicaria uma restrição ao direito de propriedade: com o Estatuto, a função social passava a integrar o conteúdo mesmo desse direito e a constituir o fundamento de sua garantia. Dito de outro modo, a propriedade que não cumprisse sua função social deixaria de fazer jus à proteção jurídica e seria suscetível à desapropriação. É no *Estatuto da terra* que se encontram listados, pela primeira vez na lei brasileira, os critérios integrantes da função social da propriedade: *i)* favorecimento do bem-estar dos proprietários e trabalhadores e de suas famílias; *ii)* manutenção de níveis satisfatórios de produtividade; *iii)* conservação dos recursos naturais; *iv)* observância das disposições legais que regulam as relações de trabalho. Em essência, esses critérios foram reafirmados pelo Artigo 186 da Constituição de 1988 e são ainda atualmente empregados como parâmetros para as ações de desapropriação.[10]

8. A definição dos índices de produtividade – grau de eficiência de exploração (GEE) e grau de utilização da terra (GUT) – pertence à alçada do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Os índices ainda vigentes foram fixados em 1980, com base no Censo Agropecuário de 1975 – quando as características produtivas e tecnológicas da agricultura eram muito diferentes das atuais. Para uma análise mais detalhada do assunto, ver Castro *et al*. (2010).

9. Ver os Artigos 4º e 5º da Lei nº 8.629, de 1993. As pequenas – com área inferior a quatro MFs –, e as médias propriedades – com área entre quatro e quinze MFs – são insuscetíveis à desapropriação.

10. Na Constituição Federal de 1988, tais critérios são enunciados nos seguintes termos: aproveitamento racional e adequado; utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; observância das disposições que regulam as relações de trabalho; e exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Nos anos seguintes à promulgação do Estatuto – e à edição da EC nº 10, de 9 de novembro de 1964, que o preparou, reservando à União o domínio de terras devolutas sem indenização aos ocupantes, e abolindo o pagamento prévio para fins de desapropriação –, seguiu-se o lançamento de um conjunto de leis ordinárias e dispositivos normativos concernentes a variadas dimensões do problema fundiário. Com o Decreto-Lei nº 554/1969, regulado pela Lei nº 5.672, de 1971, o valor declarado pelo proprietário a título de pagamento do imposto territorial rural (ITR) passou a indicar o valor de referência para pagamento de indenização em caso de desapropriação. Concebido como imposto progressivo sobre a propriedade improdutiva, de função extrafiscal, o ITR tinha por objetivo sancionar o proprietário, induzir à exploração racional da terra e, por meio de sua arrecadação, formar um fundo para a reforma agrária; tais atribuições, porém, viriam a se perder no correr do tempo, notadamente nos anos 1990.[11] Ainda na década de 1970, outras questões atinentes ao problema fundiário receberam regulação específica: a autorização à aquisição de imóveis rurais por estrangeiro (Lei nº 5.709, de 1971) – cuja regra, submetida em 1995 a uma interpretação mais permissiva, foi restaurada no seu espírito original em 2010 –,[12] a constituição do sistema nacional de cadastro rural (Lei nº 5.954, de 1972) e do procedimento de registro da propriedade de bens imóveis discriminados e arrecadados em nome da União (Lei nº 6.383, de 1976), a definição do estatuto jurídico das faixas de fronteira (Lei nº 6.634/1979), a aquisição por usucapião especial de imóveis rurais (Lei nº 6.969/1981), entre outros assuntos. No campo institucional, destaca-se a criação do Incra, em 1970 (Decreto-Lei nº 1.110), que absorveu competências e atribuições do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (Ibra) e do Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (Inda), os primeiros órgãos a dar institucionalidade à política de reforma agrária, ambos previstos pelo *Estatuto da terra*. Assumindo, então, o legado dessas instituições precedentes, o Incra acumulou

11. Embora a diferenciação de alíquotas, variando de 0,03% a 20% segundo graus de utilização e tamanho da terra, seja mantida, pode-se dizer que hoje o ITR deixou de servir à reforma agrária. Sua arrecadação tem sido irrisória, e a vinculação entre valores declarados pelo proprietário no ITR e indenizações por desapropriação tem sido sistematicamente invalidada por sentenças judiciais, que, a pretexto de garantir aos desapropriados um "preço justo" pela terra, arbitram indenizações bem superiores às cifras apuradas nos laudos técnicos do Incra. A discrepância foi respaldada pela MP 2.183-56, de 2001, que modificou a redação do Artigo 12, da Lei nº 8.629, de 1993, estabelecendo como justa "a indenização que reflita o preço atual de mercado do imóvel em sua totalidade, aí incluídas as terras e acessões naturais, matas e florestas e as benfeitorias indenizáveis". A Lei nº 11.250/2005 vem promovendo a gradativa municipalização do ITR, delegando às prefeituras, mediante convênio com a União, a capacidade tributária de cobrá-lo. A mudança atesta o esvaziamento do caráter estratégico do ITR na política fundiária e sua conversão em imposto de caráter basicamente fiscal.

12. Os Pareceres nº GQ-22, de 1994, e nº GQ-181, de 1998, da Advocacia-Geral da União (AGU), sustentaram que o Artigo 1º, § 1º, da Lei nº 5.709, de 1971, não havia sido recepcionado pela Constituição Federal, dado que esta, alterada pela EC nº 6, de 1995, revogara as distinções entre pessoas jurídicas brasileiras e estrangeiras fixadas na citada lei; com isto, praticamente desapareceram as restrições – quanto à proporção de área adquirida segundo a área total do município, por exemplo – à compra de imóveis rurais por empresas estrangeiras. O Parecer AGU/LA 01-2010 reverteu tal entendimento e, considerando que o Artigo 1º, § 1º, da Lei nº 5.709/1971 foi recepcionado pela Constituição, equiparou à pessoa jurídica de estrangeira qualquer pessoa jurídica brasileira (isto é, registrada no país) em que a qualquer título houvesse participação dirigente de pessoa ou capital estrangeiro que residam ou tenham sede no exterior. Para mais informações sobre esse assunto, ver a edição número 19 deste periódico.

todas as incumbências relativas ao ordenamento da malha fundiária do território nacional, tendo o poder de emitir títulos sobre as terras, de tributá-las e de mover ações públicas de desapropriação.

Apesar dessas iniciativas no âmbito normativo, a pauta da reforma agrária foi camuflada pelos programas de colonização de terras públicas na Amazônia. De outra parte, o duplo caráter do *Estatuto da terra*, como lei de reforma agrária e lei de política agrícola, não conseguiu fazer valer o regime de complementariedade entre essas dimensões. O movimento de "reação" à reforma agrária fortaleceu-se a partir de 1967,[13] com a preponderância da posição funcionalista; esta, recusando-se a admitir que a reforma respondesse a uma demanda social, restringia seu foco sobre a questão agrária à aferição das condições sob as quais a agricultura cumpria as funções econômicas a que estava destinada no projeto de modernização do país. Com isso, o plano de realizar uma redistribuição equitativa da terra ficou adstrito à bem-intencionada retórica do Estatuto, e logo o campo foi dominado pelo amplo patrocínio estatal a um modelo de produção que preconizava o aumento do grau de mecanização,[14] a intensificação do uso de insumos químicos e a integração com a indústria. Organizaram-se, então, os grandes blocos de capital agroindustrial – o sucroalcooleiro, os setores de fumo e papel-celulose etc. – que conformaram a matriz do agronegócio brasileiro.[15] Para servir a esse projeto, foi constituído o Sistema Nacional de Crédito Rural (1967), cuja política de empréstimos se voltava primordialmente a grandes áreas e à produção de *commodities*,[16] condicionando a concessão dos recursos à adoção, pelos produtores, de novas tecnologias de produção, e induzindo à incorporação de novas áreas. Os créditos,[17] sistematizados nos planos-safra, e as subvenções públicas a estratégias de redução de riscos de produção e oscilação de preços (seguro, garantia de preço mínimo etc.) configuraram, então, um modelo de política agrícola que ainda caracteriza as ações do Estado no setor. Tal processo, conhecido como modernização conservadora, conciliou a mudança na base técnica da produção com a manutenção da estrutura fundiária concentrada. Os ganhos de produtividade advindos com a tecnificação e a expansão da área plantada foram celebrados sob o signo da "revolução verde", um processo que, ao manter a concentração da propriedade e expulsar a população do campo, teve historicamente o efeito de uma "contrarreforma" agrária.

Embora, no contexto subsequente ao Golpe de 1964, os instrumentos de governança fundiária do *Estatuto da terra* tenham sido, em grande medida,

13. Ano da nomeação de Delfim Neto para o Ministério da Fazenda (MF).

14. O número de tratores, por exemplo, aumenta de 61,3 mil, em 1969, para 545,2 mil em 1980.

15. Para uma ampla análise das transformações da agricultura brasileira nesse período, ver Delgado (2013).

16. O sistema agrupava políticas agrícolas antes vinculadas a setores ou produtos específicos, como as que eram desenvolvidas pelo Instituto do Açúcar e do Álcool (IAA), pelo Instituto Brasileiro do Café (IBC) e pela Comissão do Trigo Nacional do Banco do Brasil e Departamento do Trigo (Ctrin-DTRIG) etc.

17. Também fizeram parte da política medidas de desoneração do ITR e do IR em favor dos produtores.

abandonados – foram criados apenas 67 assentamentos até 1985 –, os princípios legais nele contidos persistiram como referência fundamental para a construção de todas as leis voltadas à temática agrária posteriormente promulgadas. Cumpre reconhecer, porém, que, em relação ao Estatuto, essas leis, notadamente a Constituição de 1988, significaram um retrocesso nessa matéria. Em depoimento à revista da Abra,[18] José Gomes da Silva, um dos responsáveis, como foi visto, pela elaboração do Estatuto, e participante do processo constituinte, consignou essas perdas, citando a imposição de novos limites para a intervenção redistributiva do Estado sobre a terra privada no meio rural, a omissão acerca da regra que limitava o valor das indenizações ao que era declarado a título de ITR, o enfraquecimento do instituto da desapropriação em virtude da exclusão de seus efeitos da propriedade produtiva, definida segundo parâmetros de difícil compatibilização legal, operacional e agronômica. A Constituição de 1988 suprimiu, ainda, a figura do latifúndio por extensão e estatuiu uma paridade entre a reforma agrária e a política agrícola, não raro chancelando a subordinação da primeira, de caráter estrutural, à segunda, de caráter conjuntural. De positivo, contudo, vale mencionar que a Carta Constitucional deu, pela primeira vez na história, destaque à reforma agrária ao reservar-lhe um capítulo especial, além de acolher explicitamente no texto o princípio de função social e de assegurar, a indígenas e remanescentes de quilombos, o direito à demarcação e à regularização de suas terras.

A despeito dos esforços que, sobretudo nos últimos trinta anos, permitiram ao Estado assentar mais de 1 milhão de famílias em cerca de 9 mil projetos, o Brasil segue sendo talvez o único país no mundo que mantém um programa de reforma agrária há cinquenta anos sem a ter concluído. Os números relativos à concentração fundiária na década de 1960 e na década de 2000 não poderiam oferecer imagem mais desapontadora do resultado das ações empreendidas nesses cinquenta anos de *Estatuto da terra*. Em 1960, os estabelecimentos agropecuários de mais de 1 mil hectares correspondiam a apenas 0,97% do número total e concentravam 44,15% da área, dominando uma estrutura de distribuição da propriedade da terra cujo índice de Gini[19] chegava a 0,84; em 2006, os estabelecimentos com mais de 1 mil hectares somavam 0,92% do total e concentravam 45% da área, e a desigualdade da distribuição se expressava em um índice de Gini de 0,85. Os dados mostram que o campo brasileiro, cujos atuais indicadores socioeconômicos – de pobreza, analfabetismo, acesso a serviços etc. – são acentuadamente mais baixos que os da média nacional, é também lugar de uma estarrecedora iniquidade quanto ao acesso à terra e, portanto, quanto às condições de moradia e trabalho da população que nele vive. Se são inegáveis as importantes conquistas obtidas na esfera social,

18. Ver Gomes da Silva (1988).

19. O Índice de Gini mede o grau de concentração de uma distribuição, variando de 0 (igualdade perfeita) a 1 (desigualdade máxima).

econômica, política e institucional ao longo desses anos, com reflexos na redução das desigualdades, não seria errôneo sustentar que a reforma agrária foi a grande pauta sacrificada nesses avanços civilizatórios duramente arrancados, em enfrentamentos e concessões, de uma elite que segue sendo estreitamente vinculada ao latifúndio e para a qual a terra é, ainda, instrumento de poder.

2.2 Cinquenta anos da Contag: os trabalhadores rurais na luta por direitos

No Brasil, poucas organizações sociais defensoras dos direitos dos trabalhadores e comprometidas com o processo de transformação social conseguem percorrer cinco décadas ininterruptas em atuação. O caso da Contag é emblemático não somente pela extensão, força e resultados da sua ação, mas pela cultura de participação propositiva que esta instituição, com todos os percalços, consolidou na cena política brasileira.

Após o fim da Segunda Grande Guerra, em 1945, o Partido Comunista do Brasil, posteriormente brasileiro, inicia um processo de organização junto aos trabalhadores rurais com o intuito de promover uma aliança operário-camponesa que levasse à conquista do poder e à construção do socialismo no país. Em 1947, entretanto, no cenário da Guerra Fria, o partido é posto na ilegalidade, tendo seu registro cassado, passando a agir na clandestinidade. No contexto das décadas de 1950 e 1960, outras instituições se sobressaem na tarefa de auxiliar a organização dos trabalhadores rurais na luta pela reforma agrária e por direitos sociais, como as Ligas Camponesas, o Movimento dos Agricultores Sem Terra (Master), a Ação Popular (AP) – vinculada a alas progressistas da Igreja Católica – e a União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil (ULTAB) (Contag, 2004).[20]

A Contag foi fundada na 1ª Convenção Brasileira de Sindicatos Rurais, convocada pela ULTAB em 1963, em pleno período de efervescência política no país, quando as reformas de base estavam no centro do debate público. Desta convenção saíram como encaminhamentos para a ação política a reforma agrária, a regulamentação do Estatuto do Trabalhador Rural, o acesso aos benefícios da Previdência Social e a participação no desenvolvimento do país, com acesso integral à educação, à orientação técnica e ao crédito.[21]

A Contag teve como primeiro presidente Lindolpho Silva, integrante do Partido Comunista Brasileiro (PCB). Com o Golpe de 1964, toda a diretoria da Contag foi deposta e presa; em lugar dela, restou um interventor, a exemplo do que ocorreu com as federações estaduais e alguns sindicatos. A rigor, a intervenção se dava com a instalação de juntas governativas, cujos membros eram indicados

20. Não é possível, dados os limites do texto, abordar a trajetória das organizações dos trabalhadores rurais citadas. Para tal, ver Medeiros (2002).

21. Ver Contag (2004).

pelo governo; em seguida, para legitimar esse processo, promovia-se uma "eleição". Na Contag, os interventores assumiram em 1964 e realizaram eleições pró-forma em 1965, com vitória dos indicados pela ditadura, pertencentes aos círculos operários cristãos, vinculados à Igreja Católica e de clara orientação anticomunista.[22] A intervenção na Contag só foi revertida em 1967, no Congresso Intersindical, quando, por apenas um voto, a chapa composta pelos trabalhadores urbanos e rurais retomou o controle da confederação.[23]

Durante os anos de chumbo a Contag intensificou seu processo de organização com a fundação de novos sindicatos e consequente aumento do quadro de filiados. Também investiu na formação política, com constante trabalho de base e construção de estratégias de comunicação, como o periódico *O trabalhador rural.* Entretanto, as dificuldades eram muitas. As perseguições a lideranças e as intervenções que se abateram sobre os sindicatos pós-Ditadura desferiram um forte golpe sobre as iniciativas da organização. Sobressaíam-se apenas ações pontuais em determinados sindicatos, nada que se comparasse a uma orientação nacional para o desenvolvimento de uma prática sindical. Para Medeiros (2002), "a maior parte dos sindicatos existentes no país na segunda metade dos anos [19]60 não se constituía em um referencial para as demandas dos trabalhadores".

O cenário agravou-se com a instituição do Funrural e a instrumentalização dos sindicatos que, antes espaço de luta e mobilização, foram, em muitos casos, reduzidos a prestadores de serviços, passando a ofertar em suas sedes atendimento nas áreas de saúde, previdência e assistência social.

A Contag buscava imprimir uma orientação nacional para o movimento sindical, embora a heterogeneidade de situações vividas nos sindicatos constituísse um grande obstáculo. De um lado, havia a coerção exercida pela ditadura, materializada em desaparecimentos de lideranças e ameaças diversas; de outro, um processo de instrumentalização dos sindicatos, com vistas a deturpar sua missão original e sepultar a sua combatividade. Os trabalhadores rurais, apesar disso, persistiram na construção de sua organização, e os congressos da categoria são marcos importantes desse processo. Entre 1973 e 1979, período entre o II e o III Congressos da Contag (Contag, 1973; 1979), observam-se alterações substantivas na pauta de reivindicação do movimento sindical, fruto da alteração na conjuntura política. Se no II Congresso, sob vigência do AI 5, buscava-se debater os temas de interesse dos trabalhadores sem confrontar diretamente o poder dos militares,

22. Ver Medeiros (2002) e Ramos (2011).

23. A ideia de "retomada" da Contag é relativizada por autores como Tavares (1992), para quem a estratégia utilizada por José Francisco da Silva (eleito presidente) foi de penetração na estrutura da confederação, dado que desde 1965 ele compunha sua diretoria como membro da chapa do interventor. Reforça essa relativização o fato de a chapa de oposição ter incorporado o tesoureiro da gestão anterior, vinculado aos círculos operários cristãos do Rio de Janeiro. Para mais informações, ver Medeiros (2002) e Teixeira (2009).

no III Congresso, em uma conjuntura mais próxima à abertura política, observa-se a presença de temas pujantes, como a autonomia e a liberdade sindical, o direito de greve, além da crítica contundente à reforma agrária conduzida pelo governo.

De acordo com os trabalhadores rurais, o governo, para não realizar a "reforma agrária verdadeira" (via desapropriação do latifúndio), investia na constituição de projetos integrados de colonização em terras públicas no Norte do país,[24] além de favorecer, com isenção fiscal, a apropriação destas terras por grandes grupos internacionais. Os documentos do III Congresso, incluindo suas deliberações, exprimem essa posição firme em prol de um sindicalismo livre e atuante, em uma postura de independência em relação aos poderes constituídos.[25] Tal posição veio a se consolidar no IV Congresso, já no período da redemocratização: neste, além das pautas já tradicionais, aparece em destaque o tema da democracia e da participação política. Como exemplo da cultura política desejada para o país, os trabalhadores aprofundaram a democracia interna do movimento ao realizar a primeira eleição da Contag via congresso, conferindo a cada congressista um voto.[26]

Mesmo em uma conjuntura política e econômica adversa, a Contag ingressou na década de 1980 como uma das maiores forças políticas do Brasil, possuindo cerca de 6 milhões de trabalhadores filiados, organizados em 21 federações e 2.346 sindicatos. O crescimento traduziu-se em força política, obrigando o governo ditatorial a formular políticas sociais que abrandassem as tensões decorrentes da ausência de direitos. Registram-se como principais vitórias do movimento sindical no período a criação da Previdência Rural, ainda que com benefícios de menor cobertura e valor em comparação à urbana, e a manutenção da prescrição bienal prevista no Artigo 175 do Estatuto do Trabalhador Rural, assegurando ao trabalhador a possibilidade de reivindicar direitos trabalhistas sonegados pelo empregador.

A longa luta pela extensão dos direitos trabalhistas e de organização aos trabalhadores rurais consolidar-se-á apenas na Constituição de 1988. Na Constituinte, a Contag contribuiu para incorporar na carta magna, por meio de um intenso processo de articulação, temas como a reforma agrária[27] e a Previdência Social rural, com a inserção dos trabalhadores rurais no regime geral da previdência com uniformidade e equivalência entre benefícios rurais e urbanos.[28]

---

24. O *slogan* "levar os homens sem-terra para a terra sem homens", usado pela Ditadura, justificava a colonização da Amazônia, deslocando trabalhadores envolvidos em conflitos fundiários em suas regiões para o Norte do país, área em que mais tarde nova onda de conflitos se levantaria. Ver Contag (1979).

25. O governo buscou impedir de muitas formas a realização do III Congresso, tentando mesmo dificultar a chegada de delegações de trabalhadores a Brasília (Contag, 2004).

26. Antes as eleições eram realizadas no conselho deliberativo, composto por um representante de cada federação (Contag, 1985).

27. A Contag produziu, na Constituinte, uma emenda popular a favor da reforma agrária com 1,2 milhão de assinaturas.

28. A regulamentação viria três anos depois, com a Lei nº 8.213/1991.

Os trabalhadores rurais e suas organizações, entretanto, logo perceberiam que, entre a conquista do direito e sua real efetivação, havia um espaço a ser preenchido por uma nova etapa de luta. Contraditoriamente, o Brasil, ao ingressar na democracia, adotava o receituário neoliberal nas políticas de Estado, em favor dos interesses do grande capital internacional e em prejuízo da classe trabalhadora. Ao cenário de grave crise econômica e social, somaram-se as insistentes tentativas governamentais de criminalização e desarticulação dos movimentos sociais, denunciadas pela Contag em seu V Congresso, em 1991.

Como reação, a Contag iniciou a construção do Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (PADRSS), de caráter permanente, orientador da sua ação política, e que viria a ser tema norteador do VII Congresso, em 1998 (Contag, 1998). No centro do debate estavam as lutas dos trabalhadores e trabalhadoras rurais pela terra, política agrícola diferenciada, políticas sociais e direitos trabalhistas. Em paralelo à construção do PADRSS, várias ações de massa, tendo por estratégia a constituição de alianças com outros movimentos sociais rurais e urbanos, foram realizadas como forma de pressionar o poder público a avançar nas políticas para o campo. Entre estas ações, destacam-se o Grito da Terra Brasil, nascido em 1994, e a Marcha das Margaridas, iniciada em 2000.

O Grito da Terra Brasil, realizado anualmente, constitui um instrumento importante de pressão e negociação de pautas previamente construídas pelo movimento sindical. A ação, além de reivindicatória, possui caráter formativo, haja vista que milhares de trabalhadores e dirigentes sindicais participam dela, aprofundando seu entendimento e consciência sobre os problemas enfrentados pela categoria. A Contag aponta, como resultados positivos dessa ação, a conquista do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), a desapropriação de milhares de hectares em favor da reforma agrária, a concessão de milhares de benefícios previdenciários, por meio da melhoria da forma como os segurados especiais são atendidos pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e da melhoria das condições de trabalho dos assalariados e das assalariadas rurais.

Já em sua quarta edição, a Marcha das Margaridas constitui um espaço de articulação das mulheres em prol da construção de políticas públicas. A marcha denuncia a violência à qual as mulheres estão cotidianamente submetidas, seja no plano privado, seja na vida pública, e deixa como mensagem a necessidade da construção de uma sociedade justa em que homens e mulheres tenham direitos iguais. A marcha é carregada de simbolismo e recebe o nome da líder sindical Margarida Alves, assassinada brutalmente por latifundiários por defender os direitos dos trabalhadores rurais. Os assassinos e mandantes deste crime, como o de muitos outros contra lideranças sindicais, jamais foram condenados, o que confirma a atualidade da tese da Contag sobre a violência no campo.

A violência no campo caracteriza-se por ser seletiva, organizada e institucional. Seletiva porque ataca especialmente as lideranças sindicais e seus assessores, buscando destruir as organizações dos trabalhadores; organizada porque os latifundiários possuem verdadeiros exércitos de jagunços, listas de vítimas e atividades para financiar a paga de assassinos, sem que nada seja feito para detê-los; e institucional porque conta com a cumplicidade e a omissão de autoridades locais, estaduais e federais, que asseguram a impunidade dos assassinos e dos mandantes.[29]

Ao longo do governo de Fernando Henrique Cardoso, a Contag manteve uma postura crítica em relação às políticas neoliberais e ao processo de privatização. No plano interno, aprimorou o processo de organização do movimento sindical, investindo na capacitação de dirigentes e trabalhadores rurais e nas ações de massa. No plano das políticas públicas, o saldo foi positivo com conquistas importantes como o já citado PRONAF, e a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), órgão voltado para a agricultura familiar.

Uma ampla aliança de diferentes setores da sociedade, em especial os vinculados às lutas sociais, elegeu Lula como presidente em 2002. Embora a relação entre a Contag e o campo político vitorioso nessa eleição seja antiga – perpassa o período em que a confederação prestou solidariedade aos dirigentes destituídos nas primeiras greves do ABC e participou das articulações para a criação do Partido dos Trabalhadores (PT) e da Central Única dos Trabalhadores –, os governos petistas que se seguiram desde então têm sido marcados por avanços e retrocessos em relação à agricultura familiar e à luta por direitos. Segundo a avaliação da Contag, ao passo que demonstraram sensibilidade social para atender parte das reivindicações dos trabalhadores rurais e agricultores familiares (com valorização do salário mínimo, aumento considerável dos recursos do PRONAF e a obrigatoriedade da aquisição de produtos da agricultura familiar com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar, entre outras políticas), tais governos insistiram na velha receita de apoio ao agronegócio, matriz da exclusão social de parcelas significativas da população. O contexto político dos últimos doze anos revelou-se como processo dinâmico e entrecortado por uma variedade de forças sociais, defensoras de distintas concepções de desenvolvimento: com efeito, "a opção pelo agronegócio", apoiada "por setores da sociedade, do judiciário, da academia e da mídia", responde "às exigências de partidos políticos e de um número expressivo de parlamentares que compõem a bancada ruralista no Congresso Nacional e fazem parte da base de sustentação do governo" (Contag, 2013, p. 21).

É diante desse quadro complexo, marcado por contradições, que a Contag completa cinquenta anos de história. Sua tarefa atual tem sido fazer um balanço

29. Ver Contag (1991, p. 26-27).

das conquistas e extrair, das vitórias e derrotas, lições para aprimorar sua prática sindical e suas estratégias de luta.

2.3 Trinta anos do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST)

Entre os dias 10 e 14 de fevereiro de 2014 ocorreu, em Brasília, o VI Congresso Nacional do MST em comemoração aos trinta anos de vida do movimento. Vindos de todas as regiões do país, seus 16 mil participantes percorreram as ruas da capital federal, ao final do encontro, com a Marcha pela Reforma Agrária Popular.

O MST é um dos mais longevos movimentos camponeses do país. Após o Golpe de 1964, as Ligas Camponesas foram desarticuladas, e suas principais lideranças – Gregório Bezerra e Francisco Julião –, presas. As reivindicações dos trabalhadores rurais por acesso à terra foram desde logo reprimidas e apenas no final dos anos 1970, com o início da distensão do regime, voltaram a se constituir grupos organizados em torno desse objetivo. O movimento começa a se estruturar entre 1978 e 1979, nas lutas de resistência do acampamento de famílias sem-terra Encruzilhada Natalino.[30] Outras mobilizações e enfrentamentos se sucederam até a realização de um primeiro encontro, marco de sua fundação, em janeiro de 1984, na cidade de Cascavel (PR). O episódio reuniu centenas de trabalhadores rurais – posseiros, migrantes, atingidos por barragens, pequenos agricultores sem terra própria –, cujas famílias haviam sido expulsas ou forçadas a migrar das terras em que viviam pelo chamado processo de "modernização" da agricultura, então em curso.

Tal processo esteve ligado ao esvaziamento da pauta reformista do *Estatuto da terra* em proveito da orientação funcionalista, que subordinava a política agrária à política agrícola e não reservava ao campesinato outro destino se não abandonar o campo e integrar-se à massa de trabalhadores assalariados urbanos. O movimento nasceu com o objetivo de criar uma organização autônoma que lutasse por reforma agrária e que afirmasse, contra o "fatalismo" da urbanização que convertia o êxodo rural em liberação de mão de obra para a cidade, o direito das famílias camponesas de construírem projetos de vida e estratégias de subsistência ligados ao trabalho na terra.

No período da Nova República, a pauta da reforma agrária torna a ganhar destaque com a reascensão das lutas sociais. As ocupações de terras, como meio de pressão em favor da democratização da propriedade rural e da ampliação dos direitos, vão se tornando, apesar dos seus conflitos intrínsecos, a principal estratégia política de ação dos movimentos sociais do campo. De outra parte, a classe agrária patronal também se une em organizações de defesa da propriedade

30. Para uma cronologia completa dos acontecimentos que precederam a criação do MST, ver <www.mst.org.br/node/16225>. Acesso em: nov. 2014.

privada, como a União Democrática Ruralista (UDR), propagando a necessidade dos fazendeiros se armarem[31] contra qualquer iniciativa de intervenção fundiária por parte do governo. O acirramento das tensões marca a elaboração do I Plano Nacional de Reforma Agrária, de 1985, que resgatava, do *Estatuto da terra,* como instrumento prioritário da reforma agrária, o instituto da desapropriação.[32] Essa disputa irá deflagrar-se com mais intensidade na Constituinte de 1988, em cujo processo a reforma agrária, a despeito de alguns avanços – como a consolidação do princípio da função social –, sofrerá importantes derrotas.[33]

Nos anos 1990, com crescente adesão de trabalhadores despossuídos no campo e na cidade, com acampamentos e numerosas ocupações de propriedades rurais, o MST alça-se à condição de protagonista da luta pela terra no país. O movimento recoloca a reforma agrária na ordem do dia. A escalada da repressão policial, que caracterizou as respostas do Estado a essas mobilizações, culminou, em meados da década, com os massacres de Corumbiara e de Eldorado dos Carajás.

Em Corumbiara,[34] no sul de Rondônia, um acampamento de 532 famílias sem-terra ocupava, em fins de julho de 1995, uma área da Fazenda Santa Elina, de 20 mil hectares. Após a expedição judicial de um mandado de reintegração de posse, tropas de Porto Velho, Vilhena e Colorado do Oeste, somando quase duzentos homens, se deslocaram para a zona de conflito. Na madrugada de 9 de agosto, forças policiais marcharam contra o acampamento e, após um confronto com os sem-terra – cujo "grupo de segurança" dispunha de quarenta homens armados, segundo os relatos –, dominaram a situação. Conforme dados oficiais, morreram nove sem-terra, entre eles uma criança, e dois policiais; conta-se em 125 o total de sem-terra feridos. Os trabalhadores contestam os números, afirmando que as perdas entre eles foram maiores. O que configurou o episódio como massacre foi a detenção de 355 sem-terra e a tortura física e psicológica de dezenas deles, além das execuções sumárias – ao menos seis entre as mortes oficiais. Nos meses seguintes, o Incra assentou as famílias.

Os sem-terra de Corumbiara não eram ligados ao MST, mas a cobertura da imprensa ao episódio não fez essa distinção e, de certo modo, os acontecimentos acabaram por se incorporar à história do movimento, sobretudo por terem servido de prenúncio ao massacre ocorrido em Eldorado dos Carajás, no Sudeste do Pará,

31. Ver, por exemplo, em edição da revista Veja, de 20 de junho de 1985, matéria intitulada *Reforma agrária: os fazendeiros se armam* (p. 20-25).

32. Ver Bruno e Carvalho ([s.d.]).

33. Alguns dos prejuízos sofridos pela reforma agrária no processo constituinte são citados rapidamente no item 2.1 desta seção 2. Para uma retrospectiva detalhada e crítica deste processo, ver edição n. 17 deste periódico.

34. Para uma descrição completa e atualizada dos fatos, endossada pela Comissão Pastoral da Terra (CPT), ver Peres (2013). Dois sem-terra e três dos dez policiais, levados a júri popular sob a acusação de homicídio, foram considerados culpados. Outros desdobramentos do massacre de Corumbiara – a luta pela indenização às famílias, por exemplo – podem ser vistos na mesma referência.

em 1996. Na tarde de 17 de abril daquele ano, cerca de 190 policiais militares, vindos de Parauapebas e Marabá, cercaram 1.500 trabalhadores rurais acampados nas margens da rodovia PA-50. Oriundos de uma ocupação na Fazenda Macaxeira, de 42,5 mil hectares, eles marchavam em direção a Belém para reivindicar a desapropriação do imóvel. As mobilizações em torno da área haviam começado um ano antes: após a criação do acampamento junto à fazenda, o Incra comprometeu-se a fazer uma vistoria na área para aferir sua produtividade, desde que os sem-terra não a ocupassem. Os trabalhadores cumpririam sua parte no acordo mas, depois de a fazenda ter sido vistoriada e declarada produtiva, ocuparam a área, já em março de 1996. Em 10 de abril começaram a marcha para a capital. Na altura de Eldorado de Carajás, uma rápida ofensiva policial, visando à desobstrução da estrada, matou dezenove sem-terra e deixou mais de sessenta feridos. O massacre causou grande comoção nacional e teve ampla repercussão na imprensa estrangeira.[35]

Em 1997, para relembrar a data do massacre de Eldorado dos Carajás e protestar contra a exclusão social, o MST realizou a Marcha Nacional por Reforma Agrária, Emprego e Justiça que, partindo de três pontos diferentes, cruzou a pé por dois meses as estradas do país para chegar a Brasília exatamente no dia 17 de abril. Entre 30 mil e 40 mil trabalhadores rurais ocuparam a Esplanada dos Ministérios. Esse ato marcou o momento em que a luta do movimento ganhou maior visibilidade e a reforma agrária voltou a ser considerada uma pauta legítima pela maior parte da população: uma pesquisa do Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (Ibope) divulgada na época revelava que 83% dos brasileiros apoiavam a reforma agrária e 40% se declaravam favoráveis mesmo à ocupação de terras.[36]

Pode-se dizer que a pressão social gerada a partir das mobilizações do MST impulsionou a política de reforma agrária na segunda metade dos anos 1990. No triênio de 1997 a 1999, foram criados 2.145 projetos de assentamentos, a grande maioria por desapropriação, abrangendo uma área total de 9,4 milhões de hectares e com capacidade para instalar até 232 mil famílias. Esse período compreendeu o auge da política de reforma agrária no governo FHC.[37] No triênio subsequente, o número de projetos criados cai em 40% e, embora o movimento siga mantendo a tática de ocupações para exigir o cumprimento das metas assumidas pelo governo, começa a verificar-se uma mudança de enfoque na cobertura midiática das ações do MST, cada vez mais associadas à imagem de um "perigo vermelho", capaz de levar o país à instabilidade política. Recrudesce o discurso das entidades patronais agropecuárias por uma repressão mais severa às ocupações de terra e, em 2001, o governo edita a MP nº 2.183-56 que, alterando

35. Para informações a respeito e um relato completo do episódio, ver Dezessete... (2011).

36. Segundo a reportagem da Veja (A longa..., 1997).

37. O acompanhamento periódico dos resultados da política de reforma agrária pode ser visto no capítulo 7 de todas as edições deste periódico.

a Lei nº 8.629/1993, estabeleceu punições aos movimentos que empregassem a estratégia de ocupação de terras, além de salvaguardas aos proprietários. O imóvel rural objeto de "invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo" ficava, desde então, insuscetível a ser "vistoriado, avaliado ou desapropriado nos dois anos seguintes à desocupação". Além disso, o beneficiário de projeto de assentamento ou postulante inscrito nos cadastros de acesso à terra que fosse identificado como "participante direto ou indireto em conflito fundiário", caracterizado por "invasão" de imóvel rural em "fase de vistoria ou avaliação para fins de reforma agrária", ficava excluído definitivamente do programa. Por fim, a lei estabelecia que o "movimento" que, "direta ou indiretamente", auxiliasse, colaborasse, incentivasse, incitasse, induzisse ou participasse "da invasão de imóveis rurais ou bens públicos, ou em conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo", não receberia, a qualquer título, recursos públicos.[38]

Nos anos 2000, com a ascensão do PT à chefia do Executivo nacional, o MST, um de seus mais destacados apoiadores políticos no campo popular, e os movimentos sociais rurais de modo geral nutriam expectativas pela consecução de uma ampla reforma agrária. O triênio 2004-2006 do governo Lula registrou números expressivos – com a criação de 1.985 projetos, abrangendo 27 milhões de hectares, com capacidade para assentar 264,3 mil famílias –, mas os anos subsequentes apontaram para uma redução paulatina e consistente das realizações governamentais no âmbito da reforma agrária, que coincidiu com um relativo descenso nas mobilizações sociais no campo.

As razões para essa mudança, segundo a avaliação de alguns dirigentes do MST,[39] passam por dois processos. Em primeiro lugar, a situação grave de desemprego nos anos 1980 e 1990 – quando participar de um acampamento podia significar uma alternativa de vida – foi, nos anos 2000, bastante minorada. Embora a demanda social por reforma agrária não tenha diminuído, as possibilidades de obtenção de um emprego assalariado, ainda que precário, aumentaram e, com isso, os trabalhadores pobres não recorrem aos acampamentos com a mesma perspectiva que os motivava na década de 1990. Ao aumento da oferta de emprego sobrepuseram-se, ainda, os programas sociais de transferência de renda que, sob certo aspecto, acabaram por prevalecer, no âmbito da ação do Estado, como alternativa política de combate à pobreza no mundo rural. Em segundo lugar, já no final da década de 1990, quando a produção de *commodities* agrícolas começa novamente a ter papel estratégico no equilíbrio macroeconômico do país – um papel que perdurou e intensificou-se nos governos da década de 2000 e se estendeu aos atuais –, ampliou-se, no campo político e jurídico, a ofensiva contra os movimentos sociais

38. Lei nº 8.629, Artigo 2º, §§ 6º, 7º, 8º, cuja redação foi dada pela MP nº 2.183-56/2001.

39. Ver entrevista com Gilmar Mauro na edição de 10 de fevereiro de 2014 da revista Carta Capital. Disponível em: <http://goo.gl/6lWDyL>. Acesso: março 2015.

rurais. Além disso, a crescente aproximação dos dois últimos governos – a cuja identidade partidária o MST é historicamente ligado – com o agronegócio – tanto no nível institucional das relações do Poder Executivo com a bancada ruralista no Legislativo, quanto no nível econômico, com ampliação dos créditos e subsídios destinados ao setor – acabou por restringir fortemente os avanços na política de reforma agrária e na legislação agrária.[40]

As reflexões e as críticas do movimento ante as mudanças de conjuntura dos últimos anos – sobretudo no setor agropecuário e nas formas de apropriação e controle da terra – têm caminhado no sentido de requalificar o significado e o objetivo da luta pela reforma agrária. Não se perdeu de vista a perspectiva da reforma agrária, mas esta, hoje, tem se colocado em outro plano. Em suas manifestações públicas recentes, o MST avalia que a reforma agrária de tipo clássico, que, tal como inscrita no *Estatuto da terra*, previa a divisão da propriedade da terra entre os camponeses segundo um projeto de desenvolvimento que os converteria em fornecedores de matérias-primas e alimentos para a sociedade urbano-industrial, já não se afigura suficiente ou adequada à atualidade. O diagnóstico geral que o movimento faz dessa conjuntura aponta para a mudança de natureza do latifúndio. Ao domínio cartorial da propriedade se sobrepõem agora estratégias de controle sobre a terra e sua produção por parte do capital internacional ligado ao setor agropecuário: multinacionais cuja atuação abrange todos os elos da cadeia produtiva, desde o fornecimento de insumos – sementes modificadas, agrotóxicos, fertilizantes etc. –, até a comercialização – com a compra da produção e seu beneficiamento para subsequente exportação. Tal cenário reforça no movimento a necessidade de dirigir sua luta não apenas ao latifúndio – cuja disputa se trava entre os movimentos sociais e as grandes empresas do agronegócio –, mas a um modelo de agricultura no qual o latifúndio, ou o controle sobre amplas extensões de terra, segue sendo importante, mas agora mais fortemente articulado à commoditização da produção e à crescente internacionalização do setor. Ante esse novo contexto do seu campo de atuação, o MST vem empenhando-se em construir um novo projeto de reforma agrária: a reforma agrária popular.

Segundo se pode depreender da leitura dos documentos do MST, a pauta da reforma agrária popular abarca, em primeiro lugar, a disputa por terras e territórios, o combate à mercantilização dos bens da natureza – das sementes, das águas e das florestas –, e põe na ordem do dia, para o movimento, a redefinição das bases de luta pela terra a partir de uma aliança com outros movimentos camponeses, com povos e comunidades tradicionais, indígenas e quilombolas. Em segundo lugar, a reforma agrária popular tem em vista garantir as condições para a produção de

40. Demanda do movimento, a não atualização dos índices de produtividade, que servem de parâmetro técnico para as desapropriações de imóveis improdutivos, é um exemplo dessa estagnação. Ver, a propósito, a edição número 19 deste periódico. Para uma revisão crítica dos trinta anos do MST, ver Jungmann (2014).

alimentos saudáveis à população. Tal objetivo expressa-se na opção do movimento de não tomar parte no modelo definido pelo agronegócio, que se caracteriza, em linhas gerais, pela monocultura à base de uso intensivo de insumos químicos e uso de transgênicos. Cumpre dizer que essa é uma posição política do movimento, o que não impede que famílias ligadas a ele estejam inseridas no sistema de produção do agronegócio;[41] além disso, em épocas anteriores, quando esta orientação ainda não se fazia presente, muitas iniciativas, no âmbito da produção, de trabalhadores rurais assentados e vinculados ao movimento reproduziam o modelo do agronegócio, combinando-o, entretanto, a outras estratégias de produção que envolviam a coletivização do trabalho, dos usos da terra e das práticas de comercialização.

As mudanças recentes na orientação do movimento explicam-se pela percepção do caráter intrinsecamente desigual tanto da relação entre campesinato e agronegócio – relação de subordinação – quanto da relação entre a produção camponesa, coletivizada ou não, e o capital – relação de dependência. Essa crítica o fez engajar-se na construção de outro modelo de produção, a agroecologia, e a associar cada vez mais a luta pela terra à luta pela comida, não apenas disputando, assim, as formas de produção de alimentos – e de seu beneficiamento pelas agroindústrias –, mas ainda reafirmando uma identidade camponesa que se tem valido historicamente da diversidade produtiva, da produção familiar em pequena escala e da adoção de tecnologias e estratégias de cultivo e criação adequadas às suas condições de produção e a um modelo social e equitativo de desenvolvimento para o campo. Uma das críticas dirigidas ao projeto da reforma agrária popular dá conta de que ele parece destinar-se mais aos assentados que aos sem-terra, deixando em aberto a necessidade de atualizar os métodos de luta do movimento que, em certa medida, se atém ainda ao formato clássico.

Pode-se dizer que, desde o início da trajetória do MST, duas dimensões se articularam às suas ações por reforma agrária e se mostraram essenciais ao fortalecimento político, social e econômico do movimento: a dimensão produtiva e a dimensão formativa. De acordo com o movimento, as lutas e as mobilizações empreendidas ao longo de seus trinta anos de existência conquistaram o acesso à terra para mais de 350 mil famílias. No que diz respeito à dimensão produtiva, o MST aponta que, hoje, mais de cem cooperativas e de 1,9 mil associações, compostas por famílias ligadas ao movimento nos assentamentos, têm se dedicado à produção de alimentos e que, com sua contribuição, 96 agroindústrias vêm operando no campo e gerando a melhoria da renda e das condições de trabalho dos produtores.

41. Mançano (2014).

As realizações do MST na dimensão formativa-educacional são bastante reconhecidas.[42] Segundo as informações do movimento,[43] foram criadas 2.250 escolas públicas em acampamentos e assentamentos ao longo de sua história, mais de 4 mil professores foram formados no movimento e mais de 100 mil sem-terra foram alfabetizados. Os projetos de alfabetização do movimento envolvem, atualmente, por ano, cerca de 28 mil educandos e 2 mil professores. Parcerias com cinquenta instituições públicas de ensino permitiram, nos últimos anos, a formação de mais de 5 mil educandos em cursos técnicos de nível médio, cursos superiores e especializações. Registram-se, ainda, inovações importantes, como as escolas itinerantes, que acompanham os acampamentos.[44] Atualmente, o movimento noticia a existência de 32 escolas desse tipo, nas quais estudam 2.984 educandos e atuam 277 educadores. Deve-se fazer especial menção, no conjunto dessas ações, à Escola Nacional Florestan Fernandes, fundada pelo movimento em Guararema (São Paulo), pela qual passaram, nos últimos cinco anos, 16 mil membros de movimentos sociais rurais e urbanos do país.[45]

O fato de, a despeito das conquistas, se manter quase inalterada a estrutura acentuadamente desigual da distribuição fundiária brasileira respalda por si só a necessidade de se fazer avançar a reforma agrária. Com efeito, apesar do aumento da renda e do emprego, sobretudo na cidade, os dados de conflito fundiário permanecem altos. Uma leitura das pautas recentes do MST revela que o movimento vem se empenhando em qualificar essa demanda histórica em conformidade com as transformações de ordem política e econômica que o espaço rural brasileiro e o setor agropecuário têm sofrido nos últimos anos. Isto significa, entre outras tarefas políticas, o esforço de abarcar, em uma frente comum de luta, os povos tradicionais que reivindicam terra – indígenas, quilombolas, ribeirinhos – mas que têm em relação à terra concepções de uso e de apropriação marcadamente identitárias. Sem dúvida, as realizações do movimento, construídas no âmbito da educação e da produção, em perspectiva crítica a modelos hegemônicos, oferecem, somadas à permanente luta por reforma agrária, um de seus maiores legados: a transformação, na sua luta por terra, de trabalhadores vulneráveis e despossuídos em sujeitos de direito.

---

42. Entre os prêmios com que o MST já foi agraciado na área de educação, destacam-se: o Prêmio Educação e Participação Itaú & UNICEF – Por uma Escola de Qualidade no Meio Rural, concedido pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) em dezembro de 1995; o Prêmio Alceu Amoroso Lima de Direitos Humanos, concedido em agosto de 1999 pela Fundação Alceu Amoroso Lima; o Prêmio Pena Libertária pela Escola Itinerante, concedido em outubro de 1999 pelo Sindicato dos Professores do Rio Grande do Sul (Sinpro/RS; o Prêmio Itaú & UNICEF – Por uma Educação Básica do Campo, concedido, em novembro de 1999, pelo UNICEF; o Prêmio Pena Libertária – Educação no RS 2000, concedido, em outubro de 2000, pela Escola Josué de Castro, do Instituto Técnico de Capacitação e Pesquisa da Reforma Agrária.

43. Informações retiradas da página *online* do MST, disponível em: <www.mst.org.br>.

44. Tais escolas já foram legalmente reconhecidas pelos conselhos estaduais de educação do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, Goiás, Alagoas, Pernambuco e Piauí.

45. Contando com o apoio de cerca de quinhentos professores voluntários, a escola oferece cursos superiores e de especialização – como em Direito e Comunicação – e mestrado em Questão Agrária.

2.4 A promulgação da Lei nº 13.001/2014 e a política de titulação dos lotes de assentamentos

Efeito da conversão da Medida Provisória (MP) nº 636/2013, a Lei nº 13.001/2014 trata, em sua maior parte, das condições de liquidação e remissão de créditos de instalação e habitação concedidos aos assentados da reforma agrária[46] e, secundariamente, de alternativas de negociação de outras dívidas relativas a pequenos e médios produtores.[47] À parte, porém, as disposições relativas aos créditos, a lei introduz importantes instruções referentes ao estatuto jurídico dos lotes de reforma agrária e à condição dos assentados em relação às terras. O conjunto dos dispositivos que tratam desse assunto na lei coloca em evidência um tema capaz de engendrar consequências de grande impacto sobre a política agrária: a titulação. É este aspecto específico, e menos evidente, da lei – a criação de condições para uma ampla política de titulação privada de lotes de reforma agrária – que esta subseção pretende abordar.[48]

A primeira menção à titulação, no Artigo 2º da lei, refere que a propriedade da habitação construída com créditos da política de reforma agrária *somente será transmitida à família assentada no ato de transferência da titularidade do lote*. A interposição dessa exigência, objeto de controvérsia entre parlamentares e movimentos sociais,[49] foi criticada por instituir uma relação de dependência entre dois direitos dissociados, condicionando o direito real sobre a moradia, cujos créditos foram quitados, ao pagamento pela terra em que ela se situa. Além disso, sob uma perspectiva mais ampla, a exigência da titularidade da terra como condição de efetivação do direito à moradia revela que a lei se imbui de uma visão da questão fundiária brasileira em que predomina o parâmetro da regularização fundiária, com alienação de terras públicas a domínio particular, sobre uma concepção da reforma agrária que reconheça a política de assentamentos como resultado de um processo de lutas sociais e de investimento público voltado ao enfrentamento da concentração da propriedade.

---

46. Os créditos de instalação se referem a valores transferidos às famílias assentadas com objetivo de assegurar a subsistência delas e a estruturação preliminar de suas atividades. Os créditos de habitação transferem recursos para aquisição de material de construção e reforma de suas moradias. A lei estende aos assentados que receberam créditos de habitação as mesmas condições de quitação praticadas no âmbito do Programa Nacional de Habitação Rural (Minha Casa, Minha Vida), e autoriza, em favor dos assentados no período de 10 de outubro de 1985 a 27 de dezembro de 2013, a anistia das dívidas relativas aos créditos de instalação cujo valor por beneficiário não ultrapasse R$ 10 mil (os créditos que excedam esse valor podem ser liquidados mediante um rebate de 80% sobre o saldo devedor total).

47. São remitidas as dívidas de produtores rurais que, de 2003 a 2004, receberam crédito pelo PAA, desde que o valor contratado não exceda a R$ 2,5 mil, e prorrogada para dezembro de 2019 a quitação de operações contratadas até o fim de 2012, vencidas e não pagas, sob a modalidade "formação de estoque". A lei ainda concede descontos e autoriza a rolagem de dívidas inscritas na Dívida Ativa da União (DAU) e contraídas no âmbito dos programas Cédula da Terra e Cooperação Nipo-brasileira para Desenvolvimento dos Cerrados (Prodecer), e prevê amplos descontos em dívidas que não cabem necessariamente nem a assentados nem a pequenos produtores: exemplos disso são a autorização à concessão de rebates sobre operações de crédito rural contratadas até dezembro de 2006 no valor de até R$ 100 mil e relativas a empreendimentos situados na área de abrangência da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e a autorização à criação de uma linha de crédito rural com recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) e do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) – e risco compartilhado ou integral do Tesouro Nacional – de até R$ 200 mil por mutuário.

48. Uma discussão mais detalhada dos artigos referente às políticas de crédito pode ser encontrada em Ferreira *et al*. (2014).

49. Ver, por exemplo, Titularidade... (2014) e Movimento... (2014).

Em linhas gerais, os dispositivos legais que regem a política de regularização autorizam a outorga do título sobre terra pública em favor do produtor que resida e trabalhe no lote e não detenha outros imóveis; aos assentados, a legislação já estatui condições para que eles, mediante quitação do valor da terra, com prazo de carência fixado em dez anos, baixas alíquotas de juros e longo parcelamento, possam adquirir a titularidade de seu lote. A diferença específica da política proposta na Lei nº 13.001 está no lançamento, por ela, das bases para um processo massivo de titulação, ou de transferência a domínio privado das terras da reforma agrária. A tornar-se hegemônica como política fundiária para os assentados, a titulação pode implicar a perda de controle público sobre as terras hoje registradas em nome da União e que, como tais, constituem a base a partir da qual o Estado pode empreender ações redistributivas do patrimônio fundiário do país.

Conquanto possa ser vista como garantia de acesso à terra aos atuais possuintes ou mesmo como forma de "libertação" dos assentados da tutela do Estado, segundo os termos em que a define a Confederação Nacional da Agricultura (CNA) – entidade representante do agronegócio que postulou a inclusão dessa política na pauta do Incra e do MDA –,[50] a titulação pode vir a agravar o caráter excludente da estrutura fundiária: se, por um lado, gera benefícios imediatos aos atuais possuintes, ela significa, por outro, a transferência de parte expressiva das terras públicas ao domínio privado, expondo-as, a partir disso, aos mecanismos de funcionamento de um mercado altamente concentrador, capaz de recolocar o problema do acesso à terra em áreas nas quais as lutas sociais camponesas, conjugadas à política pública de reforma agrária, haviam ao menos atenuado a concentração da propriedade. Em um contexto de altas sucessivas dos preços da terra,[51] a titulação de domínio abre, sobre terras que eram públicas, a possibilidade de venda generalizada de lotes, especialmente tendo em conta as difíceis condições de subsistência das famílias nos assentamentos[52] em razão da assistência, muitas vezes precária e intempestiva, que lhes é prestada pelo Estado.

Contrariando de certa forma os objetivos que presidem à execução da política de reforma agrária, segundo os quais a titulação dos assentados, bem como a emancipação dos projetos, vem concluir todo o processo de estruturação produtiva das famílias, a transferência de titularidade prevista na lei leva em consideração tão somente o tempo decorrido desde a entrega do primeiro documento da terra ao beneficiário –

50. Ver notícia em CNA... (2012).

51. Estudo recente da Informa Economics FNP, consultoria especializada em agronegócios, afirma, por exemplo, que o preço médio por hectare no país subiu 227,6% entre o primeiro bimestre de 2003 e o último bimestre de 2012 (Preço, 2013). Estudos anteriores mostram que, de 2000 a 2006, os preços reais de terra no Brasil cresceram a taxas anuais de 10,61% (pastagem) e 10,16% (lavoura). Ver Gasques, Bastos e Valdes (2008).

52. Entre outros problemas, a *Pesquisa sobre a qualidade de vida dos assentamentos da reforma agrária*, realizada pelo Incra, em 2010, mostra que 21% das famílias afirmavam não ter água suficiente para consumo ao longo do ano e que apenas 43% delas tinham acesso à energia elétrica (Incra, 2010).

a concessão de uso –, sem fazer referência ao estágio de consolidação dos lotes como unidades produtivas. Com isso, é possível que a titulação venha a ser uma política dirigida não às famílias assentadas mais estruturadas economicamente, mas precisamente às mais vulneráveis: a permissão de proceder à alienação gratuita de lotes de menor dimensão – de até 1 módulo fiscal (MF)[53] – em assentamentos criados em terras públicas federais reforça a hipótese de que a titulação pode significar, em vez de emancipação da família em relação à "tutela" do Estado, a "emancipação" da terra em relação ao patrimônio público.

Nas discussões que precederam a promulgação da Lei nº 13.001, foi ventilada, por parlamentares e representantes de movimentos sociais rurais, a preocupação de evitar que a comercialização de lotes de reforma agrária, subsequente à titulação, engendrasse outro ciclo de concentração fundiária. Algumas medidas formais foram incluídas na lei, visando remediar essa consequência. Antes de trazê-las à baila, convém esclarecer as diferenças entre os três instrumentos legais de concessão de domínio e usufruto por meio dos quais se tem regulado a relação dos assentados com a terra:[54] o *contrato de concessão de uso* (CCU), o *título de domínio* (TD) e a *concessão de direito real de uso* (CDRU).

A *concessão de uso* configura-se, no âmbito da reforma agrária, como contrato administrativo, de caráter temporário e gratuito, que atribui a utilização exclusiva de um bem a um particular, autorizando-o a explorá-lo segundo sua destinação específica, isto é, para que ele, residindo e produzindo na terra, dê cumprimento à função social desse bem. O Estado mantém-se na condição de titular do domínio, transferindo a posse direta ao beneficiário. Conquanto o CCU valorize a posse agrária em sua dimensão social e produtiva, a natureza jurídica desse instrumento reveste-o de caráter precário, destituído da estabilidade e da proteção que deve presidir à relação do assentado com a terra. O CCU é válido por cinco anos, prorrogáveis por mais cinco,[55] perfazendo o prazo de dez anos que, presumindo a plena e tempestiva prestação dos deveres do Estado na estruturação dos projetos – com construção de estradas, abastecimento de água e energia elétrica etc., um desempenho raramente verificado –, autorizaria a conversão desse instrumento provisório em *título de domínio* (TD). É este prazo decenal que referencia, na Lei nº 13.001, os dispositivos relativos à titulação e eventual venda das terras por parte dos assentados. Mas, além do decurso do prazo mínimo de cinco anos de vigência do CCU, a outorga de TD

53. Instituído pelo Artigo 50 do *Estatuto da terra* (Brasil, 1964), o módulo fiscal corresponde à área mínima necessária para o sustento de uma família de trabalhadores rurais. Definida, pelo Incra, para cada município, a unidade de MF varia de um mínimo de 5 hectares a um máximo de 110 hectares.

54. Para uma sucinta e excelente exposição desses conceitos, ver Nesi (2011).

55. Ver o § 2º do Artigo 3º da Instrução Normativa nº 30, de 24 de fevereiro de 2006, do Incra (Incra, 2006).

aos assentados – em regra, *pela compra* – deve obedecer a outros requisitos:[56] a área do projeto deve estar transcrita em nome do Incra, bem como a área das parcelas deve ter sido demarcada e georreferenciada.[57]

O *título de domínio* (TD) é concedido de forma individual, em nome da unidade familiar, indicando como seu objeto a área do lote ou, em projetos de exploração coletiva, a fração ideal. Ao estabelecer a inalienabilidade da terra pelo período de dez anos, a regulamentação do Incra adenda que a contagem desse prazo não se inicia a partir da emissão do TD, e sim a partir da data, bem mais recuada, de celebração do CCU, isto é, do primeiro documento da terra recebido pelo assentado. Em termos práticos, isto significa que, havendo completado dez anos de assentamento em regime de concessão de uso, o assentado que obtiver o título de domínio pode negociá-lo imediatamente, sem necessidade de abrir contagem a novo prazo de carência.

A legislação proíbe outorga de TD a beneficiários assentados em projetos ambientalmente diferenciados – Projetos Agroextrativistas (PAEs), de Desenvolvimento Sustentável (PDS) e congêneres; nestes, a relação dos assentados com a terra é regulada por um terceiro instrumento: o contrato de *concessão de direito real de uso* (CDRU). Originalmente instituído no Decreto-Lei nº 271, de 1967, que dispunha sobre loteamento urbano, esse instrumento teve sua aplicação estendida, por meio do Artigo 7º da Lei nº 11.481, de 2007, para criar a modalidade de concessão de uso de terras públicas, como direito real resolúvel, visando aos objetivos específicos de "cultivo, aproveitamento sustentável das várzeas e preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência". O caráter "resolúvel" da CDRU toca ao compromisso que o concessionário assume de não conferir ao imóvel destinação diversa da ajustada no termo. O usufruto pleno da terra concedida sob CDRU nos projetos ambientalmente diferenciados está condicionado ao cumprimento da função socioambiental da terra, cujos princípios incluem o respeito aos modos tradicionais de exploração do solo e o desempenho de atividades produtivas de baixo impacto ecológico.

A regulamentação[58] que institui a CDRU como instrumento que protege a condição das comunidades tradicionais em relação às terras – como no caso dos PAEs – e que disciplina a adoção de práticas sustentáveis em assentamentos criados em áreas preservadas – como no caso dos PDS – não restringe sua aplicação apenas aos projetos ambientalmente diferenciados. Ela faculta ao Incra a possibilidade de estender a CDRU a outros tipos de assentamento. E, com efeito, uma vez que obriga o beneficiário a manter a utilização do bem segundo o

56. Ver o Artigo 4º da Instrução Normativa nº 30, de 24 de fevereiro de 2006, do Incra (Incra, 2006).
57. Conforme dispõe a Lei nº 10.267, de 2001.
58. Ver Incra (2006).

termo que originou sua posse e veda a transmissão da propriedade, a CDRU tem sido considerada o meio mais adequado para conservar o patrimônio fundiário sob domínio da União e promover o acesso à terra sem incorrer em risco de reconcentrar áreas reformadas. Parecer de uma Procuradoria Especializada do Incra[59] chancela a adequação desse contrato ao interesse público, salientando que ele confere à "destinação de terras públicas para fins de reforma agrária" um instrumento seguro, que protege o patrimônio público com vistas a dar à terra uma "função socioambiental".

Se o TD converte o beneficiário da reforma agrária em proprietário – garantindo-lhe direito de se defender judicialmente contra ameaça de terceiros sobre sua propriedade –, por outro lado, ao converter a terra de bem público em bem privado, ele retira do titular a proteção jurídica e o acesso a determinadas políticas públicas diferenciadas que a propriedade da terra em nome do Estado lhe franqueava. Com a terra voltando ao mercado fundiário, o pequeno produtor, agora na condição de pequeno proprietário, dificilmente disporá de meios suficientes para fazer frente a pressões imobiliárias e a assédios especulativos que podem não apenas rebaixar o valor de sua terra em uma eventual transação, como ainda torná-la inviável economicamente. Se, inserido em um projeto de reforma agrária, o pequeno produtor pode, como parte desse coletivo, contar com a proteção do Estado contra danos advindos da vizinhança de grandes propriedades – como o "avanço" forçado das estremas, o represamento indevido das águas que o abastecem, a pulverização de veneno sobre as culturas etc. –, por outro lado, como pequeno proprietário, ele pode se ver isolado frente a tais prejuízos e não obter para seu direito senão uma proteção relativa, cuja efetividade, em certos contextos de disputa, talvez se revele apenas proporcional ao tamanho de sua terra.

A CDRU, porém, ao conferir ao beneficiário um direito real, faculta-lhe os meios de pleitear a proteção jurídica sobre sua posse. Isto significa que a CDRU garante a seus beneficiários as mesmas dimensões protetivas do TD quanto à estabilidade na terra. A diferença essencial em relação ao TD é que a CDRU, embora transacionável enquanto termo de garantia de posse de determinada terra – caso seu beneficiário decida, por exemplo, deixar o assentamento –, *não autoriza a venda dessa terra, conservando sempre o domínio público sobre ela.* Mas, conquanto a CDRU não possa ser objeto de uma relação de compra e venda, ela pode ser objeto de sucessão hereditária: em outros termos, seu beneficiário pode transmitir a seus descendentes a concessão de direito de uso sobre a terra e, com ela, assegurar a eles a estabilidade na posse. Ora, as prerrogativas adicionais

59. Parecer da Procuradoria Regional de Santarém (SR-30) no Processo Administrativo nº 54501.022270/2007-34, relativamente aos contratos de concessão de direito real de uso com beneficiários do PAE Juriti Velho (*apud* Nesi, 2011, p. 81).

que o TD oferece ao proprietário estão ligadas à dimensão mercantil da terra – como valor de troca, como reserva de valor ou como bem dado em garantia a uma dívida – e não têm relação objetiva com os propósitos da reforma agrária, que dizem respeito à equidade e à justiça na distribuição fundiária, à segurança para as famílias na posse da terra em que vivem e produzem e, sobretudo, a uma concepção da terra como fator de socialização, e não de poder.

Voltemos à Lei nº 13.001. Ela assegura aos beneficiários da reforma agrária o direito futuro de adquirir o TD ou a CDRU ao fim do contrato de concessão de uso;[60] contudo, alguns dos dispositivos da lei indicam que a política fundiária que nela se esboça é tendente à titulação privada dos lotes dos assentamentos de reforma agrária e potencialmente subsidiária de um processo de expansão do mercado de terras.

Um desses dispositivos consta no já citado Artigo 2º, que condiciona a transmissão da propriedade da moradia à transferência da titularidade do lote, isto é, à adesão do beneficiário da reforma agrária à titulação. Ainda que a lei garanta alienação gratuita do lote para famílias assentadas em áreas de até 1 MF em projetos criados em terras públicas federais, a subordinação do direito à moradia à transferência, onerosa ou não onerosa, de titularidade do lote deve operar como fator de incentivo, ou constrangimento, à adesão dos assentados à titulação, tornando inócuo o "direito", que a mesma lei lhes faculta,[61] de optar pela concessão de direito real de uso em lugar do título de domínio. Outra restrição coloca-se aos optantes pela CDRU: o falecimento de um concessionário implica a transferência da posse do imóvel a seus herdeiros ou legatários,[62] mas estes não poderão fracioná-lo. Tal limitação pode conferir à CDRU caráter excludente no que tange ao problema da sucessão familiar. Convém não perder de vista que, em virtude da forte concentração da propriedade no país, os pequenos produtores dispõem de áreas muito reduzidas, que, fracionadas, deixam de ter viabilidade econômica. Seria certamente infrutífero para a reforma agrária que a repartição dos lotes familiares engendrasse uma proliferação de minifúndios. A questão, porém, é que se a política não dispõe de meios que assegurem a terra para descendentes de seus beneficiários – muitos acampados e novos assentados são filhos e filhas de assentados –, a Lei nº 13.001 tampouco propõe tal objetivo. Ao proibir fracionamentos, ela se limita a dar uma regulação restritiva a tais efeitos,

60. Essa previsão consta no Artigo 10, que estabelece nova redação ao Artigo 18 da Lei nº 8.629, de 1993.
61. Essa opção é inscrita no § 4º, do Artigo 18, da Lei nº 8.629, com nova redação dada pelo Artigo 10 da Lei nº 13.001.
62. Ver os §§ 9º e 10 do Artigo 18 incluído, pela Lei nº 13.001, na Lei nº 8.269.

ainda que reconheça, sob condições específicas,[63] as áreas em que já tenham ocorrido desmembramentos e remembramentos.

Uma dessas condições reitera uma diretriz introduzida pela Lei nº 13.001: os lotes a serem distribuídos pelo Programa Nacional de Reforma Agrária não poderão ter área superior a 2 MF ou inferior à fração mínima de parcelamento (FMP).[64] Essa regra, cumpre notar, não diverge dos fatos: em cerca de 80% dos 9,1 mil projetos de reforma agrária cadastrados no Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra), a área média dos lotes familiares está abaixo de 1 MF. Não seria adequado afirmar que o dispositivo inserido pela Lei nº 13.001 agrava tal cenário – cujas causas devem ser atribuídas às dinâmicas políticas e econômicas que reproduzem a concentração fundiária – mas, ao estipular tal limitação, a lei relega o problema da sucessão a um impasse definitivo e constrange ainda mais os horizontes da política de reforma agrária.

Conquanto a regra de limitação da área dos lotes a 2 MF abranja tanto as terras sob o regime de CDRU quanto aquelas a serem tituladas, fica claro que, para efeitos de sucessão e fracionamento das áreas, a opção pelo TD se propõe mais uma vez ao beneficiário como uma vantagem: em caso de desacordo na família, a venda do lote e a consequente conversão do patrimônio em valor monetário facilitariam sua partilha entre os descendentes, determinando-os a abandonar não apenas a terra familiar, mas o campo. Se esse movimento tornar-se regra entre as famílias, não será surpresa se a Lei nº 13.001 vier a impulsionar novo ciclo concentracionista da propriedade fundiária com a generalização dos TDs. Embora a proibição do fracionamento de áreas em regime de CDRU para efeito de sucessão hereditária atenda ao aparato legal, visto que o concessionário não pode transmitir um direito real de uso que, a rigor, compete ao ente que detém domínio real da área – União –, não estaria previamente vedada na legislação geral a criação de uma regulamentação que autorizasse o eventual parcelamento de uma área sob CDRU, definindo beneficiários, limites e contrapartidas. Mas a Lei nº 13.001 não abre essa possibilidade.

A regra que fixa o limite de 2 MF para os lotes de reforma agrária comparece ainda em outro dispositivo[65] da Lei nº 13.001, cuja redação consiste na tentativa de oferecer resposta às preocupações dos movimentos sociais rurais quanto ao risco de haver, a partir da política de titulação, a reconcentração da terra. A lei prevê que, ao término do prazo de dez anos de inegociabilidade, o imóvel objeto

63. Tais condições constam nos incisos do §1º do Artigo 18-A da Lei nº 8.629, com nova redação dada pelo Artigo 10º da Lei nº 13.001: o beneficiário não pode possuir outro imóvel e deve preencher os requisitos legais que definem o perfil de assentado; além disso, o parcelamento ou o reagrupamento deve ser anterior a 27 de dezembro de 2013 e não pode ter resultado em uma área de extensão superior a 2 MF.

64. Ver *caput* do Artigo 18-A da Lei nº 8629, com nova redação dada pelo Artigo 10º da Lei nº 13.001.

65. Trata-se do § 1º do Artigo 22 da Lei nº 8.629, cuja redação foi estabelecia pelo Artigo 10º da Lei nº 13.001.

de título de domínio somente poderá ser alienado se sua área não vier a integrar imóvel rural de extensão superior a 2 MF. O propósito contido nessa delimitação é decerto o de impedir que áreas recém-tituladas, oriundas de projetos de reforma agrária, sejam rapidamente absorvidas por grandes propriedades e, desta forma, precipitem os efeitos concentracionistas de que a política de titulação parece estar imbuída. No entanto, além do fato de, definindo o limite máximo de 2 MF, a regra valer-se do padrão fundiário dominante nos assentamentos, ela se atém a regular *apenas* a primeira transação na qual o imóvel titulado é negociado. Isto significa que não há qualquer impedimento explícito na lei para que a mesma área titulada, uma vez integrada por meio da venda a um imóvel de até 2 MF, venha a ser, na transação seguinte – que pode ocorrer, por exemplo, um dia após a primeira –, adquirida por uma grande propriedade. As insuficiências do texto legal dão margem a considerar que tal restrição é não apenas tímida, mas inofensiva.

A Lei nº 13.001 não especifica as condições de aquisição dos TDs pelos beneficiários de reforma agrária que aderiram a essa alternativa, mas prevê que o valor da alienação[66] será definido com base em um preço mínimo estabelecido em planilha referencial do Incra, sobre o qual uma regulação subsequente deverá fixar redutores, rebates ou bônus de adimplência, em condições de pagamento e carência que não poderão ser superiores às já praticadas no âmbito do programa Banco da Terra e revistas por Lei Complementar promulgada em maio de 2014.[67] Que as regras para concessão e aquisição de título de domínio, inscritas na Lei nº 13.001, sejam parte de uma política de titulação, isto fica demonstrado pela redação do § 6º, do Artigo 18, da Lei nº 8.629, alterado pela Lei nº 13.001, segundo a qual as condições de pagamento nela previstas se estenderão aos títulos de domínio cujos prazos de carência não expiraram. Isto quer dizer que as cláusulas referentes à titulação inseridas na Lei nº 13.001 exprimem efetivamente uma orientação política que não só se projeta para além do curto prazo, como ainda contém um dispositivo de universalização.

Pode-se, pois, concluir que a Lei nº 13.001/2014 lança as bases preliminares para uma política de ampla titulação privada das terras dos assentamentos rurais. Em estudo do Ipea[68] elaborado para a análise dessa lei, propuseram-se duas estimativas de seus efeitos. A primeira delas, considerando as disposições gerais da lei – aplicáveis a todo o universo dos assentamentos – e tomando como critério apenas o prazo de dez anos (a contar da entrada da família no projeto) exigido

66. Ver §§ 5º e 6º do Artigo 18-A da Lei nº 8.629, com nova redação introduzida pelo Artigo 10º da Lei nº 13.001.

67. O Banco da Terra oferece crédito a produtores que desejam adquirir terra própria sob mais facilitadas condições de pagamento, elencadas no Artigo 7º, da Lei Complementar nº 93, de 1998, que criou o programa. A Lei Complementar nº 145 redefiniu tais condições, estabelecendo prazo de amortização de 35 anos (incluindo carência mínima de 36 meses), juros limitados a 12% ao ano, com redutores de até 50% sobre as parcelas de amortização do principal e sobre os encargos financeiros.

68. Ver Ferreira *et al*. (2014).

para converter a posse em domínio via titulação, mostra que o total da área a ser titulada e, assim, tornada potencialmente comercializável poderia chegar, em fins de 2014,[69] a 46,6 milhões de hectares, 53% de toda a terra obtida ao longo da história da reforma agrária. Se, deste total, forem excluídas as áreas dos projetos federais ambientalmente diferenciados (PAEs, PDS e outros) que, em virtude da Instrução Normativa nº 30/2006 (Artigo 4º, parágrafo 1º) do Incra (2006), são insuscetíveis à titulação, o total chegaria a 36,4 milhões de hectares. Mantendo a restrição para projetos ambientalmente diferenciados e subtraindo, ainda, desses valores, os dados referentes a projetos cadastrados como estaduais – pois a lei se refere a assentamentos criados em terras da União –, ter-se-ia por resultado potencial a titulação de 33,8 milhões de hectares.

Uma segunda estimativa, mais pontual, concerniria aos efeitos imediatos do parágrafo 7º, do Artigo 18, da Lei nº 8.629/93, cuja redação nova é estabelecida pela Lei nº 13.001/14: esse dispositivo prevê a titulação não onerosa de lotes de até 1 MF situados em projetos de assentamentos criados em terras devolutas discriminadas e registradas em nome da União.[70] Considerando como base de cálculo *a soma global das áreas de todos os projetos cujo tamanho médio* do lote por família seja *igual ou inferior à unidade de módulo fiscal* do respectivo município, e excluindo desse total as áreas de todos os projetos criados em imóveis de presumido domínio particular anterior e as situadas em projetos estaduais e/ou ambientalmente diferenciados, *o resultado em termos de alienação gratuita de terras públicas para livre disposição de seus atuais possuintes monta a 7 milhões de hectares*. Cumpre notar que esse total, do qual estão debitadas todas as restrições virtualmente aplicáveis, corresponde tão somente ao *efeito mínimo e imediato* do dispositivo legal, e que este mínimo, em termos fundiários, representaria 84% de toda a terra pública federal destinada a projetos de reforma agrária nos últimos vinte anos. Resta ver, para o futuro próximo, como tais dispositivos serão efetivamente regulamentados, a fim de oferecer uma estimativa precisa da potencial perda do patrimônio fundiário público que a Lei nº 13.001 enseja.

3 ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA E DOS PROGRAMAS

3.1 Execução orçamentária do MDA em 2013

Em 2013 o MDA teve autorização para aplicar R$ 9,7 bilhões para a implementação de seus programas e ações, dos quais foram pagos cerca de R$ 8,2 bilhões, ou seja, apresentou um nível de execução de 84,5%. O que chama atenção é a diferença,

69. Projeção feita de acordo com os dados do Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra)/Incra de dezembro de 2013.

70. Ficariam, pois, excluídos todos os projetos criados em terras estaduais (identificados por tipo de projeto) e os projetos cujas terras pertenciam a imóveis de anterior propriedade particular – obtidos via adjudicação, compra e venda, confisco, dação, doação e desapropriação.

para mais de 80%, entre os valores da dotação inicial e os valores autorizados. Esta atribuição suplementar de recursos – R$ 4,3 bilhões – foi apropriada majoritariamente pelo programa Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária (R$ 3,2 bilhões), que destinou tais recursos para a aquisição de máquinas e equipamentos para recuperação de estradas vicinais para municípios com até 50 mil habitantes (R$ 1,86 bilhão) e para apoio ao desenvolvimento sustentável de territórios rurais (R$ 1,30 bilhão).

Em anos anteriores o aumento dos recursos disponibilizados em relação à dotação orçamentária inicial apresentava índices de variação mais modestos: 12,5% em 2010, 8,0% em 2011; em 2012, já com variação diferenciada, cresceu 38,8%.

Em 2012 a maior parte dos recursos dispendidos com os programas finalísticos do MDA tinha sido apropriada pelo programa Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária, que avançou de 40% para 59% entre 2012 e 2013.

TABELA 1
Execução orçamentária dos programas finalísticos

Programas finalísticos	2012	2013
Liquidado: valores correntes – total (R$)	**4.044.391.640**	**6.504.025.320**
Agricultura Familiar (%)	32	24
Biodiversidade (%)	0	0
Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária (%)	40	59
Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial (%)	1	1
Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas (%)	0	0
Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária (%)	26	16
Segurança Alimentar e Nutricional (%)	1	0,003

Fonte: MDA 2012 e 2013.
Elaboração: Disoc/Ipea.

Os programas finalísticos que deveriam estar no centro da atuação do Incra – Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária; Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial; e Segurança Alimentar e Nutricional – continuaram a perder protagonismo no conjunto das ações do Incra e do MDA. Por outro lado, os dispêndios com o programa Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária vêm aumentando: se, em 2012, representou 40% do total gasto com os programas finalísticos do MDA/Incra, em 2013 ele avançou para quase 60%.

Em 2013, o Incra desembolsou com o programa Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária valores da mesma magnitude que em 2012, pouco mais de R$ 1,0 bilhão em cada ano. Mas, em 2013, houve queda da participação no total do montante liquidado: baixou de 26%, em 2012, para 16%; mais um indicador da perda de importância da reforma agrária na agenda política.

3.2 Reforma agrária

No período 2011-2013 a reforma agrária praticamente desapareceu da agenda governamental, aprofundando uma desconstrução que se acelera a partir de 2007. Os discursos oficiais passaram a enfatizar que as ações no âmbito da política agrária passariam a priorizar a regularização fundiária e a dotação de infraestrutura aos assentamentos estabelecidos. Não que isso seja irrelevante ou desnecessário. A regularização fundiária cumpre um importante papel na promoção da segurança jurídica das posses legítimas. A necessidade de melhorias na infraestrutura dos projetos de assentamento tem sido recorrente em todos os estudos e pesquisas sobre esta questão. O cerne da citada desconstrução está na queda da criação de novos assentamentos e na não fixação de metas que possam atender (assentar) ao menos as famílias que vivem em acampamentos. A questão da meta não é irrelevante, pois alimenta as esperanças e pauta a luta dos que aguardam o acesso à terra.

Em 2013 foram assentadas 30,3 mil famílias, das quais 7,3 mil (24,8%) em projetos criados no ano, configurando um resultado pouco melhor em relação ao biênio anterior, mas ainda muito aquém da média anual de assentamentos observada na década anterior (2003 a 2012) de 65,5 mil famílias assentadas/ano. Foram criados ou reconhecidos 136 projetos de assentamentos, totalizando a incorporação de 319,9 mil hectares à reforma agrária, dos quais 52% obtidos de forma não onerosa (arrecadação, reconhecimento e outros). Os projetos criados em 2013 de forma onerosa (48%) foram obtidos com o orçamento de 2012. Isso ocorre devido ao processo judicial inerente à desapropriação, que autoriza a criação do projeto de assentamento somente após o ato de imissão na posse expedido pela justiça.[71]

Nos primeiros seis meses de 2014 foram assentadas 7.133 famílias. Com este desempenho o número de famílias registradas em projetos em execução passou de 943.534, em 30 de junho de 2013, para 957.348, em 30 de junho de 2014; uma variação de apenas 1,5%. Este desempenho em nada altera a distribuição e as características gerais dos assentamentos já apresentados em edições anteriores deste boletim.[72]

71. É possível que os projetos de assentamento sejam criados imediatamente após a obtenção do ato de imissão na posse, enquanto o processo judicial de desapropriação se estende na esfera judicial, mas a autorização para a transcrição do imóvel, em nome do Incra, somente ocorre após a finalização do processo judicial.

72. O Sistema de Informações de Projetos da Reforma Agrária (Sipra), do Incra, nos possibilita acesso a dois tipos de arquivos: o primeiro contém informações sobre todos os projetos em execução, identificando as características gerais de cada projeto: nome, localização municipal, área, capacidade, número de famílias assentadas, fases dos projetos, data de criação, forma de obtenção da terra.

Com correções apenas na margem dos números apresentados nas tabelas e anexos estatísticos já publicados,[73] a percepção daquilo que expressam não se modificou.

3.2.1 Balanço geral dos assentamentos

Assentamentos em 2013

Os projetos estabelecidos em terras obtidas de forma onerosa, ou seja, com custos financeiros e emissão de títulos da dívida agrária (TDAs) – embora em número bastante superior àqueles estabelecidos basicamente em terras públicas –, agregam pouco menos de 50% das áreas que em 2013 foram incorporadas ao programa de reforma agrária (tabela 2).

A região Nordeste concentrou a maior parte das terras obtidas via desapropriação: 32% do total. Nas regiões Sul e Sudeste, em que o processo de ocupação rural está mais consolidado, somente cerca de 5% da área destinada aos sem-terra foi obtida de forma onerosa, basicamente via desapropriação. Aliás, foram também baixos os assentamentos nestas regiões em 2013: juntas, somavam 11% do total de famílias assentadas, considerando as terras obtidas por via onerosa.

TABELA 2
Famílias assentadas em projetos criados em 2013, por região e segundo a forma de obtenção da terra[1]

Origem da terra/região	Projetos criados em 2013		Área obtida		Capacidade criada		Famílias assentadas	
	Número	(%)	Hectares	(%)	Número	(%)	Número	(%)
Onerosa	101	74	157.019,4913	49	5.557	59	4.778	61
Norte	12	9	24.200,1816	8	857	9	753	10
Nordeste	67	49	103.711,0252	32	3.344	35	2.843	36
Sudeste	13	10	11.346,7174	4	680	7	607	8
Sul	3	2	3.817,3601	1	237	3	212	3
Centro-Oeste	6	4	13.944,2070	4	439	5	363	5
Não onerosa	35	26	162.830,7361	51	3.914	41	3.041	39
Norte	16	12	84.848,3523	27	1.298	14	837	11
Nordeste	15	11	21.067,0821	7	1.887	20	1.786	23
Sudeste	3	2	56.647,5897	18	715	8	404	5
Sul	1	1	267,7120	0	14	0	14	0
Centro-Oeste	0	0	0,0000	0	0	0	0	0
Total	**136**	**100**	**319.850,2274**	**100**	**9.471**	**100**	**7.819**	**100**

Fonte: DT/Sipra.
Elaboração: Disoc/Ipea.
Nota: [1] Em execução em 3 de julho de 2014.

73. Edições anteriores deste periódico, especialmente os imediatamente anteriores: nos. 20 a 22.

As operações de compra e venda de terras para a constituição de assentamentos rurais, representando em conjunto menos de 1,5% do total de terras destinadas à reforma agrária em 2013, concentraram-se nas regiões Sul (71%), Norte (22%) e Nordeste (7%). Basicamente constituem operações pontuais para resolução de conflitos ou mesmo demandas de proprietários. O significativo é que deram origem a apenas quatro projetos novos, em que foram assentadas 204 famílias. Apenas um projeto, localizado em Rio Branco do Ivaí, com 169 famílias já assentadas, representa dois terços da área obtida por compra e venda.

A desapropriação continuou como modalidade mais importante para a obtenção de terras. Em 2013, deu origem a mais de 70% dos projetos criados, em que foram assentadas 4.574 famílias (58% do total). Como mostra a tabela 2, estas áreas foram obtidas majoritariamente na região Nordeste (49% do total).

Uma nova regulação do MDA, a Portaria nº 5, publicada em 31 de janeiro de 2013 (Brasil, 2013a), introduziu mudanças nas normas a serem observadas pelo Incra para a constituição de novos projetos de assentamento. Estas, embora possam ser tecnicamente defensáveis, funcionaram na prática como entraves aos processos de obtenção de terra já em andamento.[74] Declarações infelizes de membros do alto escalão do governo, talvez como estratégia de justificativa da baixa execução do programa de reforma agrária, imputavam aos assentados responsabilidade pelos níveis prevalecentes de pobreza, designando-os como "favelas rurais", evidenciando desconhecimento e mesmo desconsideração para com os pobres do campo e da cidade.

As novas regras fixadas na portaria estabelecem que a terra a ser objeto de desapropriação deve, além de estar improdutiva e ter preço considerado aceitável, ser potencialmente produtiva e possibilitar o sustento de seus ocupantes. As condicionalidades aparentemente vão de encontro ao que vinha sendo executado com frequência. As terras desapropriadas nem sempre eram férteis ou tinham água em quantidade suficiente.[75] A racionalidade na condução da política de reforma agrária nem sempre prevaleceu, daí muitas das áreas de assentamentos não possuírem adequado potencial produtivo. A regulação recente instituiu também que o preço a ser pago pela terra desapropriada não poderia exceder limites definidos de acordo com a região e o bioma, variando entre R$ 40 mil e R$ 140 mil[76] por família beneficiária.

---

74. Cerca de cem processos de desapropriação à espera da assinatura presidencial (promulgação dos respectivos decretos) foram devolvidos às Superintendências Regionais do Incra para se adequarem às novas regras.

75. A respeito ver o relatório de pesquisa *Avaliação da situação de assentamentos da reforma agrária no estado de São Paulo: fatores de sucesso ou insucesso* (Ipea, 2013).

76. A Portaria MDA nº 7, de 31 de janeiro de 2013, estabelece: Artigo 1º Para efeito de obtenção de imóveis rurais para fins de reforma agrária, o valor máximo do imóvel, por família beneficiária, não poderá exceder os seguintes valores de referência, por região geográfica e bioma incidente: *i)* R$ 40.000,00 (quarenta mil reais) nos biomas Cerrado e Caatinga, na Região Nordeste; *ii)* R$ 80 mil nos biomas Amazônia e Mata Atlântica, na Região Nordeste, e bioma Cerrado, no estado de Tocantins; *iii)* R$ 90 mil no bioma Amazônia, nas Regiões Centro-Oeste, Norte e bioma Pampa; e *iv)* R$ 140 mil nas demais regiões.

Outras condicionalidades introduzidas devem ser observadas conjuntamente. Todos os beneficiários têm de estar inscritos no Cadastro Único de programas sociais (que agrupa os beneficiários do Bolsa Família, por exemplo). A área deve atender à combinação dos seguintes fatores: *i)* estar situada em região com alta densidade de população em situação de pobreza extrema; *ii)* estar situada em região com alta concentração fundiária; *iii)* estar situada em região com alta incidência de minifúndios; *iv)* estar situada em região com alta disponibilidade de terras públicas não destinadas; *v)* apresentar demanda social fundamentada; e *vi)* ser objeto de ações do Poder Público no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria e do Programa Territórios da Cidadania ou outras iniciativas que facilitem o acesso das famílias assentadas às políticas de inclusão social e produtiva. Tais modificações, conquanto possam representar uma adaptação da política à agenda governamental de combate à miséria, inscrevendo a reforma agrária entre as estratégias de enfrentamento das condições de reprodução da pobreza, colocam, todavia, questões importantes à ação fundiária do Estado e que não podem ser negligenciadas. Ao ligar a reforma agrária às políticas sociais de viés compensatório, a nova regulação altera, de certo modo, o contrato social que rege essa política, dotando-o de caráter essencialmente assistencial – ainda que proponha uma inclusão pela via do trabalho – e retirando o peso do caráter estratégico da reforma agrária como política estrutural de democratização do acesso à terra.[77]

QUADRO 1
Novas regras para a reforma agrária

Normativos	Produtividade	Prioridades	Gênero	Teto
Normativos anteriores	Desapropriação: constatação/laudo técnico atestando a improdutividade da terra.	Nada estabelecido.	Nada estabelecido.	Sem definição de gastos/custos para obtenção de terra por família.
Normativo atual	Desapropriação: além do cumprimento do já estabelecido, acrescenta-se como condicionante que a terra tenha condições naturais de gerar renda e se enquadre nos limites de preço estabelecidos pelo governo.	Atendimento à população mais pobre e estabelecimento de cotas para produtores jovens de até 29 anos; exclui quem abandonou o programa.	Reconhecer o direito de casais homoafetivos no processo de assentamento.	Limita os valores a serem dispendidos por família a ser assentada em processos de desapropriação ou compra e venda de áreas destinadas à reforma agrária. Os valores variam conforme a localização (biomas).

Fonte: Portarias nºs 5, 6 e 7/2013, do MDA.

A necessidade de atendimento simultâneo aos novos condicionantes desacelerou ainda mais o processo de obtenção de terras e de criação de assentamentos ao longo de 2013. Somente em outubro foram assinados, pela presidente, os primeiros oito decretos com vistas à desapropriação de terras, graças à edição,

77. Algumas novidades normativas procuram atualizar outras demandas sociais até então desconsideradas ou não normatizadas. A primeira foi o acolhimento do direito de casais homoafetivos no processo de assentamento. Outra foi o estabelecimento de destinação de 5% dos lotes para atendimento de jovens com até 29 anos.

pelo MDA, da Portaria nº 86, de 10 de outubro de 2013 (Brasil, 2013b), que flexibilizou as exigências estabelecidas anteriormente. Esta flexibilização, porém, tem data marcada para se encerrar: 31 de março de 2015. Ficaram excluídos das atuais exigências "os procedimentos de obtenção de imóveis rurais para fins de reforma agrária com laudo agronômico de fiscalização finalizado até a data de sua publicação, se assegurados aos respectivos proprietários o contraditório e a ampla defesa a respeito"; em outros termos, aqueles processos que já aguardavam emissão de respectivos decretos de desapropriação e que, com os novos normativos, foram devolvidos para as Superintendências Regionais para serem refeitos, puderam retornar para a consideração presidencial.

O congelamento temporário das novas regras foi uma resposta aos que vinham criticando a paralização do processo de criação de novos assentamentos. Tal crítica ganhou repercussão com a Nota Pública do Sindicato dos Peritos Federais Agrários que, manifestando a preocupação da categoria com os rumos da reforma agrária lançou, nos seguintes termos, uma campanha intitulada *Falecimento da reforma agrária*:

> Caminhamos para o estabelecimento de um novo recorde em 2013. Até o momento, a três meses para encerrar o ano, nenhum decreto foi assinado pela presidente da República declarando algum imóvel rural de interesse social para fins de reforma agrária. Se confirmar este índice, será o pior de todo o período democrático, que até agora tem no governo Collor, no ano de 1992, o resultado mais baixo: de apenas 4 decretos para esse fim [outubro/2013] (Borba, 2013).

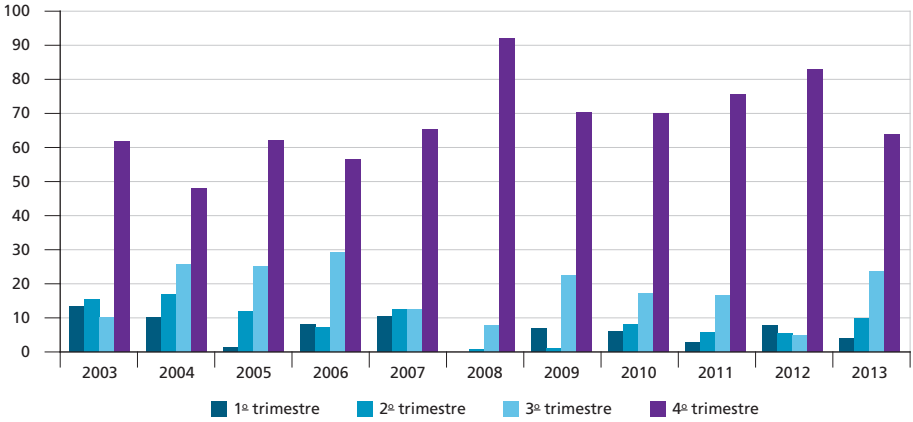
A temporária flexibilização das normas, embora tenha permitido a publicação de alguns decretos desapropriatórios em 2013, ficou distante de prover um desempenho melhor no atendimento às famílias sem-terra, mesmo por que o lapso temporal entre a publicação e a imissão na posse da terra em nome do Incra pode estender-se além de um ano.

Até o final de setembro de 2013, apenas cerca de 11 mil famílias (37% do total no ano) haviam sido assentadas. Como em anos anteriores, os assentamentos em 2013 foram concentrados no último trimestre (63%). Em termos de distribuição regional, mais de 70% ficaram nas regiões Norte e Nordeste. A maior parte dessas famílias ocupou lotes em projetos preexistentes: projetos recém-criados receberam menos da terça parte delas.

O fluxo trimestral de famílias assentadas a cada ano, desde 2003, revela os mesmos ritmos e disfunções. A política de reforma agrária, que deveria formar projetos e absorver famílias regularmente, sofre interrupções e adiamentos e desconecta-se das necessidades de sua população-alvo: começando muito lentamente no primeiro semestre, concentra quase toda sua execução nos últimos meses do ano. Uma primeira explicação para isso poderia estar nas dificuldades de obtenção de novas áreas. Mas grande parte das famílias beneficiárias a cada ano é assentada em

projetos criados em anos anteriores. Em 2013, observou-se a seguinte distribuição delas: 8,3% foram assentadas em projetos criados antes de 1994; 29,5% em projetos criados entre 1995 e 2002 (governo FHC); 30% em projetos criados entre 2003 e 2010 (governo Lula); e 30% em projetos criados entre 2011 e 2013 (atual governo). Ou seja, outros fatores estão impactando tanto a diminuição geral dos assentamentos rurais, quanto a desigual distribuição dos que ainda acontecem ao longo de cada ano.

GRÁFICO 1
Brasil: famílias assentadas por trimestre (2003-2013)[1]
(Em %)



Fonte: Sipra/SDM/Relatórios: Rel_0229.
Elaboração: Disoc/Ipea.
Nota: [1] Em execução em 13 de fevereiro de 2014.

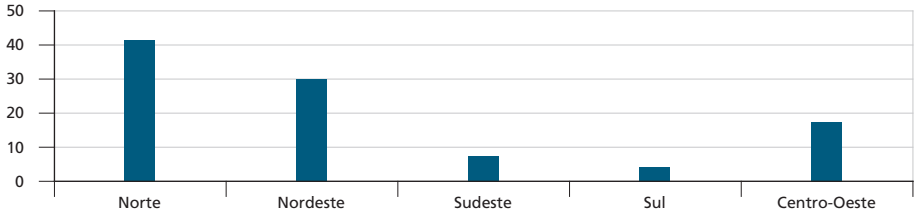
Famílias assentadas entre 2003 e 30 de junho de 2014

Estão disponíveis informações anuais apenas para os assentamentos realizados entre 2003 e junho de 2014. Estes dados registram somente o realizado a cada ano, não levando em conta o estoque existente, apresentado com mais detalhes nas tabelas do tópico seguinte, que trata dos "projetos em execução" e informa a situação geral dos assentamentos sob a governabilidade do Incra no momento da extração dos dados do Sipra.

Os dados anualizados informam o realizado no ano civil com a seguinte abertura: ano de criação do projeto que está recebendo novas famílias, capacidade do projeto (estimativa inicial da quantidade de famílias que podem ser assentadas), e número de famílias assentadas por trimestre. Ambos os arquivos do Sipra são alimentados por registros administrativos e passíveis de alterações permanentes no decorrer de cada trimestre até o fechamento do ano ou sempre que houver um fato novo para registro ou correção.

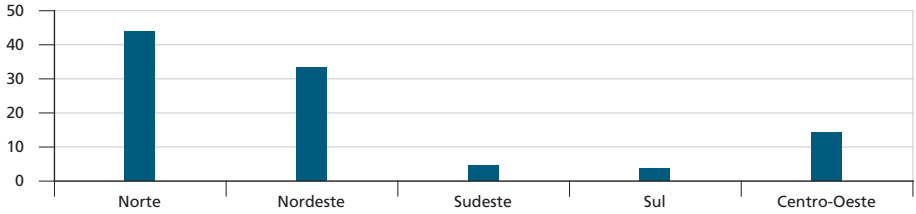
Os gráficos 2 e 3 mostram que a distribuição percentual das famílias assentadas por grandes regiões nos dados referentes às famílias assentadas em 2013 é semelhante à encontrada nos dados relativos ao estoque total dos projetos em execução até o primeiro semestre de 2014. Em ambos os registros a maior concentração de famílias assentadas na região Norte decorre tanto da maior disponibilidade de terras públicas (via não onerosa), quanto dos menores preços da terra (via onerosa).

GRÁFICO 2
Famílias assentadas por grandes regiões (2013)[1]
(Em %)



Fonte: Sipra/SDM/Relatórios: Rel_0227 e Rel_0229.
Elaboração: Disoc/Ipea.
Nota: [1] Em execução em 3 de junho de 2014.

GRÁFICO 3
Famílias assentadas em projetos em execução em 30 de junho de 2014[1]
(Em %)



Fonte: Sipra/SDM/Relatórios: Rel_0227 e Rel_0229.
Elaboração: Disoc/Ipea.
Nota: [1] Em execução em 3 de junho de 2014.

No Nordeste, embora com crescente dificuldade para obtenção de terras adequadas à criação de assentamentos, a demanda social por acesso à terra deve seguir elevada, seja pela concentração demográfica rural, seja pelos baixos índices de renda e trabalho decente.

Os projetos de reforma agrária em execução em 30 de junho de 2014

Os 9.154 projetos de assentamento em execução em 30 de junho de 2014 ocupavam área total de 88 milhões de hectares e abrigavam quase 960 mil famílias. A dimensão considerável da área total pode induzir à conclusão falsa de que os lotes dos assentados

possuíam áreas superiores às dos demais agricultores familiares,[78] mas essa extensão deve-se, na verdade, à área dos projetos agroambientais que, desenvolvendo práticas ambientalmente sustentáveis, abrangem grandes espaços de florestas preservadas.[79]

A região Norte congrega a maior parte das áreas destinadas a assentamentos rurais (76%) e, desde 2006, tem abrigado a maior parcela de famílias assentadas (44%). Apenas dois estados – Pará e Maranhão, este na região Nordeste – concentram 37% das famílias assentadas. Os projetos de assentamento dos estados do Pará e Amazonas somam 57% da área total. A utilização de terras públicas para a constituição de assentamentos rurais está prevista na Constituição Federal de 1988 (Artigo 188).

TABELA 3
Brasil e grandes regiões: distribuição das áreas dos projetos em execução, das famílias assentadas e áreas médias dos lotes (histórico até 30 jun. 2014)[1]

Regiões	Área (%)	Famílias assentadas (%)	Área média (hectares)[2]
Norte	76	44	159,49
Nordeste	12	33	33,47
Sudeste	2	4	33,93
Sul	1	4	22,78
Centro-Oeste	9	14	57,9
Brasil	**100**	**100**	**92,02**

Fonte: Sipra/SDM/Relatório: Rel_0227.
Elaboração dos autores.
Notas: [1] Em execução em 3 de julho de 2014.
[2] Área média = área/número de famílias assentadas.

As características gerais dos projetos em execução repetem as anotadas em edições recentes deste periódico. A lógica de desaceleração que vem comandando as ações do Incra no último quadriênio não tem, com efeito, produzido resultados que impactem o conjunto dos assentamentos existentes. Alteram-se pouco, pois, os registros anteriores: 17% das famílias assentadas ocupam projetos criados antes de 1994, 43% estão em projetos criados entre 1995 e 2002, 38% em projetos criados entre 2003 e 2010 e 2% remanescentes em projetos criados a partir de 2011.

Se o programa ainda tiver espaço na futura agenda governamental, a designação de novas famílias para antigos projetos deve continuar, dado que, entre a capacidade estimada dos projetos e o número de famílias assentadas, existe em tese pouco mais de 200 mil lotes ainda vagos, a maior parte (72%) em projetos criados antes de 2002. Além disso, a região Norte possui 62% do total de lotes ainda vagos. A estimativa

78. Segundo o Censo Agropecuário 2006, os estabelecimentos familiares teriam área média de 18 hectares.

79. Englobam os seguintes tipos de projetos: Floresta Estadual (Floe); Floresta Nacional (Flona); Projeto de Assentamento Agroextrativista (PAE); Projeto de Assentamento Florestal (PAF); Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS); Projeto de Assentamento Estadual Agroextrativista (Peaex); Projeto Estadual de Assentamento Sustentável (Peas); Polo Agroflorestal (Polo); Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS); e Reserva Extrativista (Resex).

preliminar que define a capacidade dos projetos de reforma agrária para receber certo número de famílias nem sempre se confirma nos processos práticos de instalação e, ao longo do tempo, diferentes ocorrências podem levar à ocupação de um lote em projetos antigos, seja por sucessão, desistência e mesmo incorporação de áreas.

Ainda tendo como parâmetro os diferentes períodos de atuação da política de reforma agrária, nota-se que as áreas que conformam os diferentes projetos de assentamento tiveram um incremento significativo no período de 2003 a 2010, ainda hoje configurando 55% da área total. Essas áreas, majoritariamente situadas na região Norte, resultaram da incorporação de terras públicas já ocupadas na Amazônia (ribeirinhos, extrativista, quilombolas) e transformadas em projetos socioambientais, reconhecendo o direito à terra das famílias que já moravam e trabalhavam no local e sem alterar significativamente o modo tradicional de produção existente. O reconhecimento do direito dessas populações como integrantes de um projeto de assentamento rural possibilita-lhes ter acesso a um rol de políticas que visam propiciar elevação da qualidade de vida e modernização e/ou adequação das práticas produtivas.

A Lei nº 13.001/2014, como visto em seção anterior deste capítulo, deve impactar profundamente os assentamentos rurais. Aqui, deve-se novamente destacar que grande parte dos projetos de assentamento ainda deveria passar por várias etapas de amadurecimento até que, devidamente estruturada produtiva e socialmente, pudesse estar em nível de consolidação: o próprio Incra aponta que somente 6% dos projetos estão "consolidados" e somente 12% estariam próximos de atingir esta qualificação. Os demais (82%) ainda teriam de percorrer outros estágios, receber atenção técnica e recursos financeiros para se qualificarem, de acordo com os princípios da reforma agrária, estabelecidos pelo menos desde o *Estatuto da terra* e referendado pelos I e II Planos Nacionais de Reforma Agrária.

TABELA 4
Brasil: fases dos projetos de reforma agrária em execução (histórico até 30 jun. 2014)[1]

Fase	Projetos		Área		Famílias assentadas	
	Número	(%)	Hectares	(%)	Número	(%)
Total geral	**9.109**	**100**	**88.001.622,9722**	**100**	**957.615**	**100**
Assentamento criado	3.314	36	26.120.490,2353	30	349.351	36
Assentamento em instalação	1.636	18	33.127.147,0082	38	165.656	17
Assentamento em estruturação	2.553	28	11.598.309,8971	13	224.258	23
Assentamento em consolidação	1.099	12	8.531.003,3929	10	134.238	14
Assentamento consolidado	507	6	8.624.672,4387	10	84.112	9

Fonte: Sipra/SDM/Relatório: Rel_0227.
Elaboração: Disoc/Ipea.
Nota: [1] Em execução em 3 de junho de 2014.

Como mostra a tabela 4, embora a titulação e a emancipação dos assentados seja atualmente um tema recorrente na agenda governamental, a maior parte ainda não teria a necessária consolidação socioeconômica para se defrontar e defender das pressões dos setores mais capitalizados em disputa pela terra. O Relatório de Gestão do Incra relativo a 2013 traduz como meta fundamental de sua atuação "constituir os assentamentos como comunidades de agricultura familiar autônomas econômica e socialmente, construindo a imagem da reforma agrária que produz, não desmata e gera riquezas" (MDA; Incra, 2014, p. 21). Seria adequado concluir que as tarefas do governo em relação aos assentamentos ainda têm várias etapas a serem cumpridas.

BOX 1
Estratégias definidas pelo MDA/Incra para atendimento do público-alvo da reforma agrária

1) Priorização de regiões em extrema pobreza, com demanda social fundamentada pelos indicadores de censos demográficos, amostras, bem como identificação de famílias caracterizadas de baixa renda.

2) Ordem de preferência de acesso à terra, de acordo com a Lei nº 8.629/93 e Portaria MDA nº 6/2013 (suspensa temporariamente).

3) Para inclusão e/ou permanência no PNRA, será imprescindível o cadastramento concomitantemente no Sipra e no Cadastro Único (CadÚnico), a validação para identificação do público do meio rural e o acesso a outros programas sociais.

4) Documentação dos integrantes da unidade familiar.

5) Transparência no processo seletivo.

6) Inclusão no CadÚnico das famílias candidatas ao PNRA como condição obrigatória para conclusão do processo seletivo.

7) É obrigatório na inscrição o número de identificação social (NIS).

8) Seleção diferenciada para famílias candidatas a projetos novos e a projetos em desenvolvimento.

9) Incra desempenhará ações com o objetivo de apoiar o cadastramento das famílias candidatas ao CadÚnico, por meio de busca ativa – público específico.

10) Nos assentamentos com vinte lotes vagos ou mais, havendo demanda, deverão ser reservadas até 5% das suas parcelas para jovens trabalhadores rurais solteiros, com idade não superior a 29 anos, residentes ou oriundos no meio rural.

11) Havendo lotes do tipo "para-rural" no assentamento, terão prioridade as famílias cujos representantes possuam menor força de trabalho e se proponham a exercer atividades hortigranjeiras.

Fonte: MDA; Incra (2014).
Elaboração dos autores.

3.3 Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)

O PRONAF Crédito atingiu, em 2013, 2,1 milhões de contratos, ultrapassando a marca de 2 milhões depois de seis anos e alcançando sua terceira melhor *performance* nesse quesito desde sua criação. Já o valor emprestado ultrapassou

a marca de R$ 20 bilhões, o maior volume financiado. Em comparação com 2012, o crescimento do montante financiado foi, em termos reais, de 18%, com *performances* expressivas tanto no custeio como no investimento – 15% e 20% superiores ao ano anterior, respectivamente.

Na realidade, dois processos parecem se consolidar: *i)* a concentração dos empréstimos de custeio, com a diminuição no número de contratos e a ampliação do volume emprestado; e *ii)* o crescimento do público beneficiado pelos empréstimos de investimento, sem crescimento proporcional no montante financiado. Tem-se, por um lado, o maior volume de recursos destinados ao custeio e, por outro, a menor quantidade de contratos de custeio desde 1999. Assim, enquanto o valor médio dos empréstimos de custeio aumentou, entre 2009 e 2013, 62%, o valor médio dos empréstimos de investimento diminuiu 12%. Nesse contexto, a participação dos contratos de investimento no total de contratos foi superior a dois terços, abrangendo cerca de 40% do total de estabelecimentos que, segundo o Censo Agropecuário de 2006, atendem aos critérios de elegibilidade ao programa.

No que concerne ao Plano Safra 2013-2014, não se verificam mudanças substanciais, preservando-se, na quase totalidade, as regras de enquadramento dos beneficiários, os encargos incidentes sobre os empréstimos e os limites de financiamento. Deu-se, além disso, continuidade às medidas de fortalecimento das linhas "alternativas" do programa, voltadas ao público feminino e jovem, bem como aos sistemas de produção agroecológicos. Houve, também, a destinação de um maior volume de recursos para o PRONAF, como vem ocorrendo desde sua criação, em especial nas últimas oito safras. Ampliou-se o valor limite do financiamento de investimento do grupo B de R$ 3,5 mil para R$ 4 mil e deu-se tratamento ao endividamento dos assentados da reforma agrária. Criou-se, ainda, uma "nova sistemática de crédito para famílias da reforma agrária", em que se "prevê ciclos progressivos e orientados de estruturação produtiva".[80] Pela apresentação dessa nova sistemática, fica evidente o pressuposto de que o agricultor assentado trilhará um caminho ascendente: inicia pela instalação, com créditos de apoio inicial e fomento produtivo da ordem de R$ 10 mil, passa em seguida ao ciclo da inclusão produtiva, que contempla financiamentos por três anos no valor de R$ 4 mil ao ano, chegando, assim, ao último ciclo antes de acessar as demais linhas do PRONAF. Esse último ciclo, denominado de estruturação produtiva, abrange um crédito investimento de R$ 25 mil e três operações de custeio no valor de R$ 7,5 mil cada.

Esse desenho está em sintonia com as diretrizes do programa de conceder aos agricultores familiares financiamento em volume suficiente e oportuno dentro do calendário agrícola, permitindo, assim, "seu acesso e permanência

80. Brasil (2014).

no mercado, em condições competitivas", bem como o "aumento da produtividade do trabalho agrícola".[81] Vale, nesse sentido, recordar uma das primeiras análises do PRONAF, desenvolvida por Maria José Carneiro em artigo de 1997, que acertadamente observa que o programa "não explicita, no contexto da heterogeneidade própria da agricultura brasileira, qual forma de produção familiar teria a capacidade de realizar a absorção da mão de obra, mantendo ao mesmo tempo a competitividade na economia". Para a autora, é contraditório "atribuir ao produtor a meta de aumentar a produtividade, esperando, simultaneamente, que ele amplie a oferta de emprego".[82]

Dado que, em relação à avaliação realizada na edição anterior deste periódico, não se observaram alterações na distribuição regional e por culturas – fato que corrobora o perfil do programa, notadamente na modalidade crédito de custeio, de beneficiar os agricultores integrados aos mercados e com densidade tecnológica –, busca-se, neste texto, aprofundar a discussão sobre as dificuldades do programa em atender ao conjunto heterogêneo da pequena agricultura familiar. Sabe-se que a parcela dos pequenos agricultores excluídos do programa abrange aqueles que não contam com oportunidades de ampliar a produtividade do trabalho e de se integrarem competitivamente aos mercados, o que se reflete em barreiras ao acesso à política de crédito. Vale sublinhar que esse enorme contingente de agricultores, para os quais usualmente se afirma serem mais adequadas as políticas de corte assistencial, tem suas oportunidades produtivas bloqueadas pelo acesso precário e insuficiente à terra e à água. Como grupo social, tais agricultores se caracterizam, de um lado, por relações subordinadas à grande propriedade e ao capital comercial e, de outro, por serem ofertantes de trabalho para a agricultura e para o meio urbano. Nesse sentido, não se pode perder de vista a centralidade que as políticas agrárias devem ter para esse público, bem como a necessidade de adotar, em favor deles, medidas voltadas para as relações trabalhistas. Essas lacunas na política de desenvolvimento agrário estão longe de serem preenchidas por políticas de corte assistencial. Com maior e melhor acesso à terra e à água e com ações no mercado de trabalho agrícola, esses pequenos agricultores teriam ampliadas suas capacidades de buscar oportunidades produtivas.

3.3.1 Cobertura dos contratos por regiões e microrregiões

A ampliação do número de contratos de investimento em 2013 significou um crescimento de participação da região Nordeste, mas sem alteração na distribuição regional no que concerne ao montante dos recursos. Nos contratos de investimento, o Nordeste preservou sua elevada participação – da ordem de dois

81. Decreto nº 1.946/1996, Artigo 2º, § 2º, alíneas b e c.
82. Ver Carneiro (1997).

terços – que, associada ao maior peso dessa modalidade no total de contratos, implicou um aumento de 45% para 49% na participação sobre o total de contratos. Tal movimento não se refletiu, no entanto, no aumento de sua participação no montante financiado, que continuou ao redor de 15%.

Observa-se clara distinção regional entre os perfis distributivos dos empréstimos de custeio e investimento. No Nordeste, destacam-se empréstimos de investimento de menor valor, da ordem de R$ 3 mil, o que representa pouco menos da metade do valor médio dos financiamentos de custeio observados na região. A tabela 5, que apresenta as distribuições regionais do total de contratos e do volume financiado, bem como os valores médios, por região, dos contratos de custeio e investimento, deixa claro que, no Nordeste, além dos valores médios dos contratos serem bem inferiores aos praticados nas demais regiões, os valores dos contratos de custeio superam em muito os de investimento, diferentemente do observado nas outras regiões que registram valores médios semelhantes em ambas as modalidades. Pode-se inferir que, enquanto no Nordeste há uma clara distinção entre os públicos beneficiados pelas duas modalidades de financiamento, nas outras regiões estes têm perfis bastante semelhantes.

TABELA 5
Distribuição regional do PRONAF Crédito e valores médios dos contratos, segundo modalidades (2013)

Região	Investimento			Custeio			Relação de valores médios (custeio/investimento)
	Distribuição regional		Valor médio (R$)	Distribuição regional		Valor médio (R$)	
	Contratos (%)	Valor (%)		Contratos (%)	Valor (%)		
Norte	6	11	13.745	3	3	15.378	1,1
Nordeste	65	25	2.923	11	5	6.696	2,3
Sudeste	12	21	13.445	19	20	15.079	1,1
Sul	15	37	19.387	63	66	14.715	0,8
Centro-Oeste	2	6	27.599	5	6	19.066	0,7
Brasil	**100**	**100**	**7.734**	**100**	**100**	**14.091**	**1,8**

Fonte: Banco Central do Brasil.
Elaboração dos autores.

A distinção entre os perfis de beneficiários do PRONAF Crédito segundo modalidade do empréstimo aponta para a necessidade de analisar a cobertura – a relação entre público beneficiado e potencial – por modalidade. A *proxy* da taxa de cobertura considera a razão entre o número de contratos e o número de estabelecimentos agropecuários que atendem aos critérios de elegibilidade ao programa, tendo por base os dados do Censo Agropecuário 2006. É o que apresenta a tabela 6: expressivo grau de cobertura dos contratos de investimento na região Nordeste, associado a um reduzido patamar no caso dos de custeio.

TABELA 6
Razão entre número de contratos, segundo modalidade, e número de estabelecimentos pronafianos (2013 e 2006)
(Em %)

Regiões	Custeio	Investimento
Norte	4	22
Nordeste	4	46
Sudeste	19	28
Sul	52	28
Centro-Oeste	15	13
Brasil	**16**	**36**

Fontes: Banco Central e IBGE.
Elaboração dos autores.

Concretamente, considerando que cada contrato de custeio ou investimento foi firmado por somente um agricultor, a cobertura do PRONAF Crédito no investimento é 46%, e no PRONAF Custeio, de tão somente 4%. Tal quadro assemelha-se ao que é observado na região Norte, em que a cobertura do crédito investimento é bem inferior, da ordem de um quinto. Na região Sul, observa-se situação bastante diversa: a cobertura dos empréstimos de custeio atende a pouco mais de metade dos agricultores potencialmente beneficiários, ao passo que o total de contratos de crédito investimento cobre pouco mais de um quarto dos agricultores elegíveis. Esse cenário corrobora a interpretação segundo a qual o PRONAF Crédito parece ter dois públicos no Nordeste, enquanto que, nas demais regiões, os agricultores beneficiados pelos empréstimos de custeio e investimento têm o mesmo perfil.

3.3.2 Determinantes da concessão dos créditos de custeio e investimento do PRONAF

Para a avaliação dos determinantes da distribuição territorial dos créditos do PRONAF, utilizou-se, como variáveis de interesse, o número de contratos e a taxa de cobertura dos contratos frente ao número de estabelecimentos pronafianos, por microrregião. Como se observou uma distinção bem acentuada dos perfis dos contratos de investimento e custeio, considerou-se mais apropriado avaliar separadamente, por modalidade, a contratação e a cobertura do programa. Essas informações – contratos do PRONAF e número de estabelecimentos agropecuários elegíveis ao PRONAF – são oriundas do Anuário Estatístico do Credito Rural de 2013 e do Censo Agropecuário 2006.

O modelo usado foi o de mínimos quadrados ponderados – pelo total de estabelecimentos – no caso da *proxy* da taxa de cobertura –, e de mínimos quadrados ordinários – no caso do volume de contratos. As variáveis construídas do produto interno bruto (PIB) da agricultura por pessoa ocupada, do PIB da agricultura

por estabelecimento e de pessoas ocupadas na agricultura por estabelecimentos completam a lista.[83] Vale notar que estas últimas estão expressas em logaritmo natural (*ln*) e que a primeira delas, o *ln* do PIB da agricultura por pessoa ocupada, pode ser considerada como *proxy* da produtividade do trabalho, ao passo que as outras duas como *proxies* do tamanho econômico do estabelecimento medido pelo PIB e pelo pessoal ocupado. Essas três variáveis derivadas – *ln PIB agricultura por população ocupada, ln PIB agricultura por estabelecimento e ln população ocupada por estabelecimento* – foram empregadas para a regressão dos *ln* de contratos sempre com coeficientes sem significância estatística. O quadro 2 apresenta as covariáveis para cada variável dependente.

QUADRO 2
Variáveis explanatórias empregadas para a *proxy* da taxa de cobertura do programa e do número de contratos – log natural[1]

Razão entre número de contratos e número de estabelecimentos	Log natural do número de contratos
Variáveis explanatórias	
a) % população rural;	a) log natural do PIB agricultura;
b) % PIB agropecuário;	b) log natural do total de estabelecimentos;
c) % estabelecimentos da agricultura familiar (sobre o total de estabelecimentos);	c) log natural do total de estabelecimentos da agricultura familiar;
d) % estabelecimentos pronafianos (sobre o total de estabelecimentos);	d) log natural do total de estabelecimentos pronafianos;
e) % estabelecimentos PRONAF B (sobre o total de estabelecimentos pronafianos);	e) log natural do total de estabelecimentos pronafianos de tipo B;
f) % população ocupada na agricultura;	f) log natural da população rural;
g) PIB agricultura por população ocupada agricultura (*ln*);	g) log natural da população ocupada na agricultura;
h) PIB agricultura por estabelecimento (*ln*);	h) grande região.
i) pessoas ocupadas por estabelecimento;	
j) grande região.	

Elaboração dos autores.
Nota: [1] As estimativas foram desenvolvidas por modalidade, com o emprego desse mesmo conjunto de variáveis.

No caso dos contratos de custeio, fica patente o viés plutocrático distribuição dos empréstimos entre os estabelecimentos de menor área e com emprego de mão de obra familiar e contratada.

Observando os resultados da regressão por mínimos quadrados ponderados, com base nos dados microrregionais, pode-se dizer, *grosso modo*, que variáveis de recorte demográfico – democrático – apresentam coeficientes negativos, enquanto as variáveis econômicas – plutocráticas – coeficientes positivos. Concretamente,

83. Com base em informações do PIB dos municípios de 2012, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

a participação da população rural e as participações dos estabelecimentos pronafianos e de estabelecimentos pobres (PRONAF tipo B) têm efeitos negativos na taxa de cobertura do PRONAF, enquanto a *proxy* da produtividade do trabalho agrícola (*ln* PIB agricultura por população ocupada) apresenta efeito positivo. A participação do PIB da agricultura não apresenta efeito, pois seu coeficiente não tem significância estatística. Há, na verdade, efeito pró-pobre, como mostram os coeficientes das variáveis PIB da agricultura por estabelecimento e o percentual de participação da população ocupada na agricultura. Já o efeito positivo da participação da agricultura familiar associado aos resultados anteriores indica que o público beneficiado são os estabelecimentos menores, absorvedores de mão de obra, com maior produtividade e não pobres. Ou seja, é a agricultura familiar consolidada e parcela dos chamados em transição. Tal resultado evoca a contradição apontada por Carneiro (1997), segundo a qual seria impossível esperar que o programa, buscando incrementar a produtividade em estabelecimentos marcados pelo uso intensivo de mão de obra, tivesse por objetivo, também, o aumento da população ocupada. Fica patente, pelo processo de concentração dos recursos do custeio e pelo perfil da concessão, que o aumento da produtividade deve estar gerando menor absorção de mão de obra. De outra parte, o coeficiente negativo para o PIB por estabelecimento mostra que o programa se dirige prioritariamente aos estabelecimentos de tamanho econômico médio e pequeno, o que vem ao encontro dos objetivos do programa de apoiar os agricultores de pequeno porte.

TABELA 7
Microrregiões: parâmetros estimados para taxa de cobertura do PRONAF Crédito de Custeio (2013)

Variável	Coeficiente	Desvio padrão
Intercepto	-0,74027	0,19139*
% população rural	-0,67604	0,11536*
% PIB agropecuário	0.03885	0,11546
% estabelecimentos PRONAF (sobre o total de estabelecimentos)	-3,99451	0,34470*
% estabelecimentos PRONAF B (sobre total de estabelecimentos pronafianos)	-0,65094	0,04599*
% estabelecimentos da agricultura familiar (sobre o total de estabelecimentos)	4,86548	0,38261*
% população ocupada na agricultura	0,76959	0.11806*
PIB agricultura por população ocupada agricultura (*ln*)	0,24774	0,03522*
PIB agricultura por estabelecimento (*ln*)	-0,20090	0,03336*
Pessoas ocupadas por estabelecimento	0,01281	0,00843
R2	*0,5822*	
Número de observações	*553*	
Teste F	*86,63*	

Fonte: Bacen e IBGE.
Elaboração dos autores.
Nota: * Significante a 1%.

TABELA 8
Microrregiões: parâmetros estimados para o número de contratos do PRONAF Crédito de Custeio (2013)

Variável	Coeficiente	Desvio padrão
Intercepto	0,58362	0,89835
Log natural da população rural	-1,04619	0,16039*
Log natural do PIB agropecuário	0,48504	0,08142*
Log natural do número de estabelecimentos	-2,55282	0,56191*
Log natural do número de estabelecimentos da agricultura familiar	16,75185	1,78470*
Log natural do número de estabelecimentos pronafianos	-11,65693	1,40442*
Log natural do número de estabelecimentos pronafianos do grupo B	-0,93721	0,14373*
Log natural da população ocupada na agricultura	-0,12109	0,20751
R2	*0,5818*	
Número de observações	*553*	
Teste F	*110,92*	

Fonte: Bacen e IBGE.
Elaboração dos autores.
Nota: * Significante a 1%.

Os resultados do modelo de regressão para o *ln* do número de contratos de custeio do PRONAF, presentes na tabela 8, apontam para conclusões semelhantes ao apurado para a taxa de cobertura do custeio: coeficientes negativos para as covariáveis de caráter demográfico-social (população rural, número de estabelecimentos, número de estabelecimentos pronafianos, número de estabelecimentos pobres – grupo B – e população ocupada na agricultura)[84] e positivo para o indicador econômico (PIB da agricultura). Não há dúvida, por outro lado, que os créditos de custeio do PRONAF se dirigem às microrregiões cuja participação da agricultura familiar é mais expressiva, o que, associado aos outros resultados, mostra que maior parcela dos contratos se dirige para a agricultura familiar de corte empresarial.

Pode-se, pois, concluir que o crédito custeio dirige-se mais fortemente para as microrregiões com maiores participações dos estabelecimentos familiares, da população ocupada na agricultura e com maior produtividade do trabalho agropecuário. Por outro lado, rareiam os empréstimos de custeio quanto menor a população rural, o total de estabelecimentos de agricultores pronafianos e do tipo B, e o PIB da agricultura por estabelecimento na microrregião. Quando se inserem as variáveis regionais, verifica-se que a distribuição do custeio é pró-Sul, com a manutenção da magnitude e significância dos coeficientes para as demais variáveis. É o que mostra a tabela 9, tendo por variável de referência (para comparação inter-regional) a taxa de cobertura do PRONAF Custeio na região Sul (microrregiões).

84. Há que se ter presente que o coeficiente da população ocupada na agricultura não é significante.

TABELA 9
Microrregiões: parâmetros estimados para taxa de cobertura do PRONAF Crédito de Custeio 2013 (2010; 2006; 2012)

Variável	Coeficiente	Desvio padrão
Intercepto	0,14198	0,174684*
% população rural	-0,35183	0,099200
% PIB agropecuário	0.11558	0,099077*
% estabelecimentos PRONAF (sobre o total de estabelecimentos)	-1,26148	0,355605
% estabelecimentos PRONAF B (sobre estabelecimentos)	-0,54184	0,048878
% estabelecimentos da agricultura familiar (sobre o total de estabelecimentos)	1,75649	0,391835
% população ocupada na agricultura	0,46157	0.101309
PIB agricultura por população ocupada agricultura (*ln*)	0,10058	0,031489
PIB agricultura por estabelecimento (*ln*)	-0,09427	0,029393
Pessoas ocupadas por estabelecimento	0,00808	0,007085*
Norte	-0,38529	0,026451
Nordeste	-0,24324	0,026191
Sudeste	-0,15259	0,021821
Centro-Oeste	-0,26161	0,029306
R2	*0,7130*	
Número de observações	*553*	
Teste F	*103,17*	

Fonte: Bacen e IBGE.
Elaboração dos autores.
Nota: * Significante a 1%.
Obs.: A variável de referência utilizada para a comparação inter-regional é a taxa de cobertura do PRONAF Custeio na região Sul (microrregiões).

3.3.3 Contratos de investimento: distribuição pró-Nordeste

No investimento, poucas variáveis contam com coeficientes estaticamente significativos. Aquelas com efeitos estimados apontam para um paradoxo na determinação da distribuição regional do número de contratos de investimento, dado que o número de contratos de investimento cresce quanto menor é o número de estabelecimentos do grupo B e mais presente na região Nordeste comparativamente à região Sul (variável de referência). Retirando-se a variável regional, o efeito da variável "percentual de estabelecimentos do grupo B" mostra-se positivo quando se exclui o intercepto da estimação. Como na estimação das determinantes da distribuição regional dos contratos de investimento, são muitas, como dito, as variáveis cujos coeficientes não são significantes, coloca-se em xeque a robustez do modelo estimado.

O fato do crédito investimento ser pró-Nordeste e ao mesmo tempo contrário à participação de estabelecimentos pobres – do tipo B –, ainda que estranho, parece indicar que a política voltada para a agricultura pobre teve por eixo a concentração no Nordeste, mas não se voltou para os mais pobres. Parece, assim,

que os estabelecimentos tipo B em outras regiões e os mais pobres no Nordeste são discriminados na distribuição dos contratos de investimento.

Isso se verifica, também, no coeficiente de correlação entre o percentual de participação dos estabelecimentos do tipo B sobre o total de pronafianos e a *proxy* da cobertura dos contratos de investimento nas microrregiões nordestinas, que é de -0,332. É fato, todavia, que dada a elevada participação dos agricultores de subsistência no Nordeste, o perfil distributivo sem a variável "região" acompanha a participação dos estabelecimentos do tipo B.

TABELA 10
Microrregiões: parâmetros estimados para taxa de cobertura do PRONAF Crédito de Investimento 2013 (2010; 2006; 2012)

Variável	Coeficiente	Desvio padrão
Intercepto	0,36714	0,300995
% população rural	0,18952	0,170768
% PIB agropecuário	-0,13428	0,170696
% estabelecimentos PRONAF (sobre o total de estabelecimentos)	0,25218	0,613674
% estabelecimentos PRONAF B (sobre estabelecimentos pronafianos)	-0,31307	0,083477***
% estabelecimentos da agricultura familiar (sobre o total de estabelecimentos)	-0,11151	0,676212
% população ocupada na agricultura	0,10155	0.174468
PIB agricultura por pop ocupada agricultura (*ln*)	0,05881	0,053959
PIB agricultura por estabelecimento (*ln*)	0,04609	0,050414
Pessoas ocupadas por estabelecimento	0,00595	0,011996
Norte	-0,07987	0,045588*
Nordeste	0,26501	0,045072***
Sudeste	0,07357	0,037664*
Centro-Oeste	-0,10243	0,005058**
R2	*0,2479*	
Número de observações	*556*	
Teste F	*13,74*	

Elaboração dos autores.
Notas: * Significante a 1%.
** Significante a 5%.
*** Significante a 10%.
Obs.: A variável de referência utilizada, para a comparação inter-regional, é a taxa de cobertura do PRONAF Investimento na região Sul (microrregiões).

Quando se faz a análise com base no log natural do número de contratos de investimento, as variáveis (em log natural) "número de estabelecimentos pronafianos" e "população ocupada na agricultura" apresentam coeficientes positivos e significativos. E a região Nordeste, na variável categórica "região" – tendo como parâmetro a região Sul –, apresenta, também, coeficiente positivo. Por outro lado, o número de estabelecimento do tipo B, a população rural e a região Centro-Oeste (frente à

região Sul) exibem coeficientes negativos. Ou seja, confirma-se que a modalidade investimento é o caminho para a concessão de crédito para a agricultura de subsistência, mas se realiza via concentração das operações no Nordeste, o que é evidente pela predominância do FNE no montante de contratos de investimentos. Efetivamente, cerca de dois terços dos contratos de investimento têm como origem os recursos do FNE, representando pouco menos de um quarto do valor emprestado, dada, como dito, a segmentação entre os agricultores beneficiados por essa modalidade. Mas se nota que, no Nordeste e nas outras regiões, a ruralidade e a presença de agricultores pobres influenciam negativamente a taxa de cobertura do crédito investimento, ainda que essa modalidade de contrato dirija-se às microrregiões com maior participação de pronafianos e de trabalhadores agrícolas na população ocupada. Conclui-se, como no custeio, pela discriminação dos mais pobres e, nesse caso, dos mais pobres dos pobres.

TABELA 11
Microrregiões: parâmetros estimados para o número de contratos do PRONAF Crédito de Investimento (2013)

Variável	Coeficiente	Desvio padrão
Intercepto	-1,54680	0,566958**
Log natural da população rural	-0,33841	0,101039**
Log natural do PIB agropecuário	0,00853	0,053440*
Log natural do número de estabelecimentos	-0,41501	0,408552
Log natural do número de estabelecimentos da agricultura familiar	-1,97918	1,346943*
Log natural do número de estabelecimentos pronafianos	3,64404	1.059328
Log natural do número de estabelecimentos pronafianos do grupo B	-0,30121	0,104061
Log natural da população ocupada na agricultura	0,39144	0,127791
Norte	-0,01157	0,138922*
Nordeste	1,09666	0,135364
Sudeste	-0,17381	0,113666*
Centro-Oeste	-0,55924	0,152388
R2	*0,8027*	
Número de observações	*556*	
Teste F	*201,25*	

Elaboração dos autores.
Notas: * Significante a 1%.
** Significante a 10%.
Obs.: A variável de referência utilizada, para a comparação inter-regional, é a taxa de cobertura do PRONAF Investimento na região Sul (microrregiões).

3.3.4 A distribuição plutocrática do PRONAF

A presente avaliação do programa tratou de três aspectos: o plano safra 2014-2015; o desempenho recente do programa em termos de contratos e volume emprestado; e uma avaliação dos determinantes da distribuição territorial do programa. Os resultados dessa avaliação mostram claramente que a distribuição

dos contratos é mais influenciada pelos indicadores de desempenho econômico que pelos sociodemográficos. Fica, portanto, patente que a distribuição territorial dos contratos do PRONAF não é democrática (não se dirige onde se tem mais agricultores e maior ruralidade) e sim plutocrática (dirige-se onde o PIB agropecuário é maior e onde se conta com mais agricultores familiares consolidados). Essa conclusão já era conhecida e, por vezes, justificada sob o argumento de que os agricultores familiares pobres devem ser objeto de políticas de corte assistencial.

Observa-se, por outro lado, que esses agricultores pobres que representam a maior parte da agricultura familiar e respondem pela maior parte da mão de obra no campo são contemplados pela modalidade do investimento, mas essa boa cobertura tem viés eminentemente regional, e não especificamente determinado para atendimento aos agricultores do tipo B. Pode-se, portanto, concluir que os créditos do PRONAF investimento, notadamente o chamado microcrédito, dirigem-se à pequena agricultura de subsistência, com resultados que apontam para um alijamento dos mais pobres entre os pobres. Ou seja, mesmo na modalidade de investimento, observa-se uma diferenciação entre os beneficiados, privilegiando-se os menos pobres.

Convém lembrar que parcela importante da mão de obra assalariada, notadamente agrícola, provém desse segmento preterido. Efetivamente, segundo dados da PNAD 2012, metade da mão de obra assalariada agrícola é originária do meio urbano e um sexto da mão de obra assalariada agrícola provém de domicílios de conta próprias agrícolas. A pobreza rural ou agrícola é repartida entre os conta-próprias agrícolas com pouca terra e os assalariados, e é sobrerrepresentada frente à sua importância populacional. Fica, assim, bastante claro que as precariedades de acesso à terra e do mercado de trabalho são entraves para o aumento da produtividade do trabalho da agricultura de subsistência e ressentem, ainda, a falta de resposta satisfatória do Estado às mesmas demandas de décadas atrás: reforma agrária e formalização do trabalho assalariado na agricultura.

3.4 Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

De 2012 para 2013, o PAA[85] sofreu um acentuado decréscimo: considerando todas as suas modalidades, foi verificada uma diminuição de 42,15% no número total de produtores familiares que participam como beneficiários fornecedores

85. A plataforma PAA Data unifica, organiza e divulga informações sobre as modalidades e os executores do PAA. Ela permite consultar dados desagregados por estados e municípios, apresentando informações sobre agricultores fornecedores, tipo de produtos, recursos, entidades beneficiadas, volume de produtos comercializados, entre outras. Cumpre indicar, porém, que as informações disponíveis sobre as modalidades que a CONAB opera não são necessariamente idênticas às apresentadas no sumário executivo anual divulgado pela companhia. Em alguns casos, as diferenças são explicadas pela utilização de distintos critérios de consolidação; em outros, detectam-se inconsistências no sistema. Pequenas lacunas de informações são observadas mesmo nos dados relativos ao PAA estadual e PAA municipal – operados pelo MDS –, em especial na desagregação por UF.

do programa – de 228,4 mil, em 2012, para 132,1 mil, em 2013 – e uma baixa de 41,95% dos recursos nele investidos – de R$ 954,1 milhões para R$ 553,8 milhões no mesmo período. Esta queda, no entanto, não ocorreu da mesma forma em todas as modalidades do PAA: conforme mostra a tabela 12, ela concentrou-se fortemente nas modalidades operadas pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), cujos recursos caíram 62% em relação a 2012 – de R$ 586,5 milhões para R$ 224,5 milhões –, com concomitante redução do número de fornecedores a apenas 40,8 mil, menos de um terço do total de 128,2 mil, registrado em 2012.

TABELA 12
Número de agricultores fornecedores e total de recursos investidos no PAA (2012 e 2013)

Modalidades	2012		2013	
	Agricultores-fornecedores	Total de recursos (R$)	Agricultores-fornecedores	Total de recursos (R$)
PAA CONAB	128.294	586.567.130,50	40.866	224.517.124,45
PAA estadual	18.753	55.318.656,43	21.406	70.995.107,08
PAA municipal	17.192	59.627.492,48	14.210	40.146.871,09
PAA estadual + municipal	35.945	114.946.149,00	35.616	111.141.978,00
PAA Leite	28.254	137.704.717,97	20.051	107.044.299,23
Total	**192.493**	**839.217.997,00**	**96.533**	**442.703.402,00**

Fonte: PAA Data.
Elaboração dos autores.

As demais modalidades do programa apresentaram, em 2013, ligeiras oscilações de alta e baixa em relação à execução de 2012: o PAA estadual aumentou em 14% o número de fornecedores e em 28% os recursos investidos – chegando a R$ 70,9 milhões –, ao passo que o PAA municipal sofreu diminuição de 17% no total de agricultores participantes e de 33% nos recursos – anotando a soma de R$ 40,1 milhões. A modalidade PAA Leite, por sua vez, reduziu-se em 29% no total de fornecedores e em 22% no volume de recursos.

A análise do baixo desempenho do PAA em 2013 não pode deixar de considerar o processo de redefinição de estratégias de atuação do MDS no programa. Em linhas gerais, tal processo vem ultimando a substituição do modelo de *convênio* pelo modelo centrado nos *termos de adesão*, celebrados entre o ministério e administrações estaduais e municipais. As consequências dessa mudança ainda não estão suficientemente sedimentadas para embasar um prognóstico sobre o futuro do programa. Pode-se, porém, considerar que, se por um lado elas tendem a promover formas de participação individualizada dos beneficiários fornecedores e retirar o

protagonismo de cooperativas e associações,[86] por outro podem mostrar-se eficazes no alcance a agricultores isolados e não cooperativados em municípios pequenos e afastados das capitais. Cumpre ter em conta que esse alargamento do modelo da adesão, pelo qual o programa ganha em capilaridade mediante a articulação com as prefeituras, decorre das diretrizes estratégicas do Plano Brasil Sem Miséria. A subseção 3.4.1 aborda mais detalhadamente estas mudanças e os números gerais de execução da política.

3.4.1 PAA CONAB

As operações da Conab, como unidade executora do PAA, contam com recursos do MDS e do MDA, mas, considerando-se a trajetória do programa nos últimos anos, pode-se admitir que a participação do MDA tornou-se praticamente residual, adstrita à modalidade "formação de estoque":[87] em 2013, esta representou apenas 9% do volume de recursos executados e 7% do número total de beneficiários fornecedores do PAA CONAB (ou 3,6% dos recursos e 2% dos agricultores participantes do PAA em sua totalidade). Mesmo nessa extensão do programa, foi registrada uma forte redução: de 2012 a 2013, o número de fornecedores da modalidade "formação de estoque" financiada pelo MDA caiu de 8,9 mil para 2,7mil. Os dados da execução orçamentária, apresentados em outra seção, indicam que esse rebaixamento não se explica pela falta recursos financeiros: com efeito, dos R$ 88,4 milhões autorizados para despesas do MDA com ações relacionadas ao PAA, apenas R$ 20,2 milhões – 23% do total – foram executados.

Além de cofinanciar, com o MDA, também a modalidade "formação de estoque", o MDS realiza, por meio da CONAB, as modalidades "compra direta da agricultura familiar" e "compra direta com doação simultânea". Esta última responde pela maior parte do PAA CONAB: em 2013, ela abrangeu 81% dos agricultores participantes e 78% dos recursos de todas as modalidades do programa operadas pela CONAB. Também nesta modalidade, contudo, foi constatada uma abrupta diminuição das ações: de 2012 a 2013, o número de agricultores participantes baixou de 95,1 mil para apenas 33,7 mil, queda de 65%. Esse desempenho revela-se especialmente preocupante, na medida em que se tem em conta que a "doação simultânea", operada pela CONAB, é a modalidade que, em regra, agrupa

86. A modalidade "compra institucional", introduzida pela Resolução nº 50, de 2012, do Grupo Gestor do PAA, que prevê a aquisição, por chamada pública, da produção da agricultura familiar para abastecimento de instituições que fornecem alimentação – como quartéis, hospitais, presídios e outras – não será objeto de análise deste capítulo. Os dados referentes a essa modalidade, disponíveis até o momento de redação deste texto, dizem respeito apenas a valores contratados (ou em execução): R$ 11,9 milhões em chamadas públicas da União (criadas no âmbito do MDS, do MEC, do Ministério da Saúde e do Ministério da Defesa); R$ 521,5 mil no âmbito estadual (valor relativo apenas à chamada pública aberta pela Superintendência dos Serviços Penitenciários no Rio Grande do Sul para abastecimento de seis presídios); e R$ 497,4 mil no âmbito municipal (valor que agrega chamadas públicas abertas pelo município gaúcho de Erechim e pelo município alagoano de Viçosa). Como não constam informações consolidadas do número de beneficiários fornecedores, a análise da modalidade "compra institucional" será feita apenas na próxima edição deste periódico.

87. Para uma descrição das modalidades do PAA, ver as duas últimas edições deste periódico.

o segmento mais pobre e menos estruturado da agricultura familiar, considerando o universo dos produtores participantes do PAA.

A mediação da CONAB, secundada pelo Incra entre os assentados da reforma agrária, vinha se mostrando essencial à expansão da modalidade "compra com doação simultânea" como canal de inclusão dos produtores mais pobres no programa. Atuando junto às esferas locais de poder – governos estaduais e prefeituras –, essas instituições não apenas divulgam os objetivos do PAA, como ainda funcionam como instâncias organizadoras do programa. As cooperativas e associações de produtores, absorvendo, como ente coletivo, as tarefas relativas aos requisitos burocráticos de entrada no programa e à construção das propostas de participação junto às unidades recebedoras, desoneram os produtores do cumprimento individual dessas exigências, que não raro demandam informações e condições – como acesso à internet – de que muitos não podem dispor. Além disso, a vinculação a cooperativas e associações tem se revelado fundamental para assegurar a participação dos pequenos produtores, visto que, para a constituição dessas organizações, todos os membros são contemplados na medida de suas capacidades de oferta. Por fim, a doação simultânea no PAA CONAB, ao absorver a produção de agricultores mais vulneráveis e estimular sua diversidade, contribui para garantir a segurança alimentar dos próprios agricultores.

A descontinuidade observada em 2013 pode comprometer parte dos esforços já realizados pelo PAA no sentido de promover a organização dos agricultores em associações, induzir à estruturação produtiva das unidades familiares, ampliar a capacidade de oferta e conferir escala e diversidade à produção, além de todo o trabalho realizado na articulação local entre produtores e unidades recebedoras beneficiadas com entrega dos alimentos.

As demais modalidades executadas pela CONAB com recursos do MDS – "compra direta" e "formação de estoque" – também decaíram severamente. Entre 2012 e 2013, o número de produtores participantes da "compra direta" reduziu de 13,1 mil para 3,2 mil, com perda de 80% dos recursos investidos na modalidade no período. A "formação de estoque" operada sob termo de cooperação MDS-CONAB teve queda vertiginosa: de 11,4 mil fornecedores, em 2012, passou para apenas 1,4 mil em 2013, redução de 88%.

O relatório executivo das ações da CONAB no PAA[88] oferece esclarecimentos gerais a respeito dessas reduções. No que concerne à "formação de estoque", indica uma razão pertinente: o cancelamento da formação de estoque com

88. Ver Conab (2014). Alguns elementos explicativos para essas diminuições, indicados no relatório mas não detalhados neste texto, merecem ser citados: o impacto da seca na região Nordeste; bons preços praticados pelo mercado e a consequente absorção por este dos potenciais fornecedores do programa; e as operações de avaliação do PAA por órgãos federais de controle, um processo que ocupou as equipes de trabalho e do qual resultaram as novas regras emitidas desde setembro de 2013.

liquidação física.[89] A possibilidade de quitar o apoio financeiro à formação de estoque mediante a destinação da produção aos estoques públicos – liquidação física ou por entrega de produto – foi excluída da legislação do PAA, por alteração do Artigo 17 do Decreto nº 7.775, de 2012. No entanto, como o Decreto nº 8.293, que modifica a redação do anterior, foi promulgado apenas em 2014, pode-se supor que a liquidação física já vinha sendo preterida na avaliação das propostas de participação do programa no ano anterior e que a nova lei tão somente conferiu institucionalidade a essa orientação da prática administrativa. É provável, pois, que a impossibilidade de fazer a quitação do apoio financeiro à formação de estoque por meio da entrega física de produtos aos estoques públicos tenha afastado dessa modalidade os produtores rurais, para os quais o ingresso nela significaria a contração de uma dívida. Tal alteração, empreendida por iniciativa da CONAB, teve por objetivo definir com mais precisão a identidade e o papel estratégico dessa modalidade no âmbito do PAA. A possibilidade de liquidação física do débito decorrente do apoio financeiro à formação de estoque fazia com que tal modalidade funcionasse como uma espécie de "doação simultânea" com pagamento adiantado à entrega, o que introduzia uma indesejável concorrência ou sobreposição entre modalidades.

Quanto aos baixos resultados da "compra direta" em 2013, o relatório executivo da CONAB menciona uma redução da demanda por parte dos potenciais beneficiários fornecedores da modalidade. Essa queda tende a acentuar-se: o Decreto nº 8.293, de 2014, modificou também a função estratégica da "compra direta", atribuindo-lhe o papel específico de servir como política de sustentação de preços.[90] Isto significa, em termos gerais, que essa modalidade deverá ter função secundária na política, sendo acionada quando os níveis de preços do mercado se rebaixam aquém de certo patamar. Tal realinhamento permite explicar o desempenho da modalidade no biênio 2012-2013: em 2013, o mercado sustentou preços, tornando a modalidade menos necessária que em 2012, quando o preço do leite se reduziu a patamares abaixo do mínimo e a compra direta foi acionada de maneira a complementar os rendimentos dos produtores.

Surpreende, por outro lado, que não conste no relatório uma notícia específica sobre a redução da "doação simultânea", justamente a modalidade que agrupa o maior número de beneficiários fornecedores. A rigor, mesmo a referência à seca no Nordeste, como uma das causas gerais dos baixos resultados, não é plenamente respaldada nos dados: considerando as três modalidades do PAA CONAB, observa-se que em todas as regiões do país o programa registrou avassaladora diminuição, em termos de número de produtores participantes e de recursos investidos, entre os anos de 2012 e 2013. No Sul, o total de agricultores que fornecem alimentos ao

89. A formação de estoque via CONAB com recursos do MDA somente admitia a liquidação financeira.
90. Por modificação na redação do inciso II, do Artigo 16, do Decreto nº 7.775, de 2012.

PAA caiu, no período, 82%; no Nordeste, a queda foi de 63%; no Sudeste, de 60%; mesmo no Norte e no Centro-Oeste, regiões em que o programa conta com menor número de participantes, registraram-se reduções de 47% e 52%, respectivamente. Em conjunto, tais informações fazem crer que as causas relativas à redução do PAA CONAB decorrem menos de questões de queda de demanda de fornecedores ou de dificuldades pontuais de execução do que de um processo de adaptação às mudanças de estratégia do programa, em sua concepção e operacionalização.

A centralidade desse processo reside no MDS, principal fonte de recursos e instância normatizadora do programa, mas a CONAB, como unidade executora, vem buscando conferir às suas ações no âmbito do PAA um lastro mais rigoroso em termos procedimentais e legais, iniciativa que, em certa medida, também explica a redução dos resultados. O programa, sob comando da CONAB, conheceu expressivo e consistente crescimento nos últimos anos, chegando, em 2012, aos números mais altos de sua trajetória. Estimulado em boa medida pela atuação das superintendências estaduais, que promoveram diferentes estratégias locais de inclusão de participantes e diversificação da cesta de alimentos adquiridos, tal crescimento evoluiu no tempo sob relativa ausência de uniformização de procedimentos administrativos. A lacuna mostrou-se parcialmente problemática no caso das regras fiscais e dos instrumentos de formalização dos convênios e parcerias com os entes públicos e as associações e entidades participantes do programa nas esferas locais.

A necessidade de aperfeiçoar e padronizar os controles administrativos determinou a CONAB a aplicar um freio de arrumação em suas ações no PAA. Pode-se considerar que, se a forte expansão do PAA nos últimos anos teve efeito fundamental para sua consolidação, a iniciativa de repactuar os processos internos para oferecer condições administrativas e legais que sustentem o crescimento do programa tem sido reconhecida pela CONAB como igualmente essencial, a despeito das restrições que tal medida acarretou à execução de 2013. Além das modificações introduzidas nas modalidades "formação de estoque" e "compra direta", citadas acima – e que são parte já desse movimento de redesenho do modelo PAA CONAB –, outra questão tem sido enfrentada: a adequação da produção familiar à legislação fitossanitária. Não se trata de propor uma flexibilização generalizada das regras fitossanitárias em favor do pequeno produtor, mas de distinguir nessas regras pontos que carecem de reavaliação, na medida em que exigências secundárias ou prescindíveis podem constituir um verdadeiro embargo à comercialização dos produtos da pequena agricultura familiar: se, para certos produtos, as exigências da legislação fitossanitária podem ser revistas à luz das características da pequena agricultura familiar, para outros produtos é necessário promover a adequação da pequena agricultura familiar às regras daquela legislação.

A redução do número de beneficiários fornecedores entre 2012 e 2013 atingiu em proporções similares todos os grupos do PRONAF. O grupo V, o mais estruturado da agricultura familiar, que reúne produtores com renda anual bruta de até R$ 360 mil, segue sendo o mais representativo entre os agricultores que participam do PAA CONAB – 51% do total em 2013, recebendo 53% dos recursos – mas, em termos absolutos, reduziu-se em 69% no biênio de referência. Os grupos A e A/C, que abrangem assentados de reforma agrária, e o grupo B, formado pelos agricultores mais pobres (com renda anual bruta de até R$ 20 mil), tiveram baixas de 62%, 59% e 64%, respectivamente. A despeito da redução geral do número de fornecedores, a proporção de assentados de reforma agrária participantes do PAA CONAB, considerando em conjunto as ações do MDS e do MDA, foi, em 2013, de cerca de 30%; povos e comunidades tradicionais (extrativistas, quilombolas, indígenas e pescadores artesanais) representam cerca de 6% desse total. Os participantes que se identificam como agricultores familiares formam a maioria dos fornecedores do PAA CONAB: 63%.[91]

Uma mudança importante no perfil dos beneficiários fornecedores está na ampliação da participação relativa de mulheres no PAA. Embora o número de produtoras tenha caído praticamente pela metade entre 2012 e 2013, a representação delas sobre o total de beneficiários cresceu de menos de um terço para 47% no biênio. O aumento pode significar que têm sido efetivas as diretrizes, reiteradas em normas de regulação do PAA – como o § 3º do Artigo 4º, do Decreto nº 7.775/2012 – que recomendam o incentivo e a priorização da participação de mulheres no programa.[92] De qualquer forma, a forte diminuição em números absolutos da participação de mulheres e homens no programa não permite comemorar como um êxito essa ampliação relativa.

Do ponto de vista da segurança alimentar, a retração do PAA trouxe sérios prejuízos. A redução de 62% no total de recursos, devida antes a problemas de execução que a cortes orçamentários, implicou queda de 56% no número de beneficiários consumidores – de 18,2 milhões para 7,9 milhões – e de 72% no número total de entidades beneficiadas. Entre estas, por exemplo, verificou-se uma redução de 72% no número de creches e pré-escolas e de 70% no número de escolas beneficiadas com o recebimento de alimentos adquiridos por meio do programa. Isto não significa, certamente, que os estabelecimentos escolares deixaram de receber alimentos, mas que estes passaram a ser fornecidos a eles por outros programas, como o PNAE. Mas outras entidades – como asilos, instituições de amparo a crianças, a deficientes, abrigos, albergues – podem ter sido desassistidas em algum grau. Em todo caso,

91. Atingidos por barragens respondem por cerca de 1% desse total (PAA Data).

92. Mais recentemente, o § 3º do Artigo 3º, da Resolução nº 59/2013, dispôs que "nas operações da modalidade compra com doação simultânea", deve ser respeitado o percentual mínimo de 40% de mulheres do total de beneficiários fornecedores.

é forçoso admitir que o drástico encolhimento do PAA CONAB teve por efeito não apenas a presumível desestruturação de cooperativas de pequenos agricultores – em virtude da redução da "doação simultânea" – mas, ainda, a restrição dos meios de garantir a segurança alimentar dos produtores mais pobres e dos beneficiários consumidores a que se destinavam os alimentos cultivados por eles.[93]

As mudanças observadas no PAA CONAB, porém, conjugam-se com as reorientações normativas e administrativas,[94] a partir das quais se vem conferindo ênfase crescente ao PAA estadual e ao PAA municipal, que operam a doação simultânea sob a coordenação do MDS. Trata-se de outra linha de operação da modalidade de doação simultânea, executada não pela CONAB, mas por prefeituras e governos estaduais que aderem ao programa. A análise dos dados do PAA municipal e estadual, exposta na próxima subseção, lança alguma luz sobre esse processo.

3.4.2 PAAs estadual e municipal

Em 2013, uma nova estratégia de execução do PAA foi conduzida pelo MDS. Se, até 2012, Distrito Federal, estados e municípios operavam no programa por meio de convênios com o ministério,[95] a partir de 2013 a execução do programa se deu, em grande medida, pela celebração de termos de adesão. Do total de recursos alocados no PAA municipal, quase 80% se referiram ao novo modelo de operação. No que diz respeito ao PAA estadual, a transição se revelou mais lenta: os termos de adesão foram responsáveis por 25% do total de recursos aplicado em 2013.

Tal mudança – autorizada pela Lei nº 12.512/2011 e regulamentada pelo Decreto nº 7.775/2012 – objetivou, em primeiro lugar, a ampliação do programa e do número de beneficiários, orientada para priorizar o atendimento ao público do plano Brasil Sem Miséria[96] e povos e comunidades tradicionais. O diagnóstico era que a obrigação do MDS de celebrar e gerir convênios com cada unidade executora do PAA estabelecia um teto à expansão do programa, dados os limites da estrutura operacional e administrativa do órgão. Convênios disciplinam a transferência de recursos financeiros e sobre eles recaem uma série de controles relativos ao acompanhamento da execução físico-financeira, às contrapartidas previstas, ao cronograma de desembolso, à prestação de contas. O termo de adesão,

93. Pode-se, não obstante, afirmar que, se o PAA diminuiu sua colaboração na superação da insegurança alimentar, programas como o Ater Fomento e as ações da rede Suas cresceram e chegaram a esse público.

94. Essas resoluções são tomadas pelo Grupo Gestor do PAA, do qual a CONAB faz parte, representando o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), juntamente com representantes do MDS, do MDA, do Ministério da Fazenda (MF), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) e do MEC.

95. O processo de transição para o novo modelo de execução foi iniciado em 2012, mas o número de termos de adesão celebrados naquele ano foi pequeno – envolveu apenas R$ 757,5 mil e 492 agricultores familiares. A transição tem sido realizada apenas quando os convênios em andamento chegam ao fim da vigência prevista; nessa ocasião, para dar sequência à execução do PAA, o estado ou município formaliza o termo de adesão.

96. Extremamente pobres, com renda *per capita* de até R$ 70. Sobre o objetivo de expandir o PAA para incluir o público do Brasil Sem Miséria, ver Governo... (2012).

por seu turno, tem caráter geral de pactuação (não trata de repasse de recurso financeiro), o que reduz significativamente os trâmites burocráticos.

A transferência de recursos pelo MDS, nesta nova forma de operação, se dá via instituição financeira oficial, diretamente a cada agricultor familiar, por meio de cartão bancário próprio para o recebimento dos recursos do PAA. É responsabilidade dos estados e das prefeituras participantes fazer o registro correto e tempestivo no sistema informatizado (SIS-PAA) de todas as informações necessárias para que o MDS autorize esse pagamento. É, também, responsabilidade exclusiva das unidades executoras emitir e guardar toda a documentação fiscal referente à operacionalização do programa, acompanhar, apoiar, supervisionar e fiscalizar a aquisição dos produtos, sua qualidade, sua guarda (até o momento da destinação ao público definido) e sua destinação.

Em outras palavras, o novo desenho operacional não desburocratizou o programa, apenas aprofundou o processo de descentralização, transferindo para as unidades executoras não somente a responsabilidade pela execução da política, mas também por seu planejamento, administração e fiscalização. Ao MDS cabe, essencialmente, enviar ordem bancária para que a instituição financeira efetue o pagamento diretamente a cada agricultor, desde que as informações alimentadas no sistema pela unidade executora estejam em conformidade com valores e metas definidos nos planos operacionais anuais.[97] Segundo a ministra do MDS, Tereza Campello, além de promover a expansão do programa, o novo formato "diminui a viagem do dinheiro, aumenta o controle público e a transparência".[98]

Dado seu caráter recente, ainda parece cedo para avaliar as importantes mudanças que o novo modelo operacional implicará à política. De todo modo, convém apresentar os dados de execução do programa, na tentativa de identificar as principais tendências.

Em primeiro lugar, importa ressaltar que os PAAs estadual e municipal não se expandiram. Se era esta a primeira intenção das mudanças, o resultado ainda não pode ser observado, conforme aponta, no início desta seção, a tabela 12. O PAA estadual apresentou, em 2013, incremento de 28% no total de recursos aplicados em relação a 2012, mas de apenas 14% no total de agricultores fornecedores. Já o PAA municipal, no mesmo período, sofreu uma redução de 33% no total de recursos e de 17% no total de agricultores fornecedores. Esses dois movimentos – quando somados – foram responsáveis por uma pequena contração no total de recursos

97. Os planos operacionais anuais definem valores e metas de execução do PAA por modalidade. Eles são propostos pelo MDS após publicação dos termos de adesão e ratificados pelas unidades executoras. Eles levam em consideração a proposta de participação das unidades executoras (fichas de levantamento de demanda) e a dotação orçamentária disponível.

98. Ver Governo... (2012).

destinados aos PAAs estadual e municipal (-3,3%), com relativa estabilidade no número total de agricultores beneficiados (-0,9%).

Com relação ao perfil dos agricultores beneficiados, os resultados sugerem que o objetivo de incluir, prioritariamente, famílias de agricultores extremamente pobres tem surtido efeito. A meta estipulada nos termos de adesão é que, no mínimo, 40% dos agricultores familiares beneficiados estejam cadastrados no CadÚnico. Aparentemente, esta meta tem sido superada. Conforme apresenta a tabela 13, no caso do PAA estadual, o percentual de beneficiários enquadrados nos grupos A, A/C e B do PRONAF (assentados da reforma agrária e agricultores familiares de mais baixa renda) subiu de 41% e 42%, em 2011 e 2012, respectivamente, para 50% em 2013. No âmbito do PAA municipal, esta participação era de 43%, em 2011; subiu para 50%, em 2012; e para 53%, em 2013.

TABELA 13
Brasil: participação dos agricultores fornecedores nos PAAs estadual e municipal, segundo enquadramento nos grupos PRONAF (2011-2013)
(Em %)

Grupo PRONAF	PAA estadual			PAA municipal		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013
A	6	5	12	6	6	6
A/C	5	3	3	2	1	2
B	30	33	34	40	43	45
C	0	0	0	0	0	0
Não informado	0	1	0	0	0	0
V	59	58	50	53	50	47
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fonte: PAA Data.
Elaboração dos autores.

A desagregação das informações de execução dos PAAs estadual e municipal por grandes regiões (tabela 14) reforça a constatação de que o programa tem priorizado a inclusão dos agricultores mais pobres. Em ambos, a distribuição de recursos tem privilegiado, de forma crescente, a região Nordeste. No PAA estadual, entre 2011 e 2013 o percentual de recursos direcionados à região elevou-se de 35% para 42%. Já no PAA municipal, verificou-se uma elevação de 44% para 55%. Com relação à região Norte, entretanto, o resultado é ambíguo. No âmbito do PAA estadual, observa-se um acentuado decrescimento do percentual de recursos alocado na região – de 25%, em 2011, para 16%, em 2013. No âmbito do PAA municipal, se verifica tendência oposta – o percentual de recursos direcionado à região cresceu de 3% para 6% no mesmo período.

Ainda sobre a distribuição geográfica dos recursos, parece relevante frisar que a fragmentação permanece como um traço característico dos PAAs estadual e municipal. Na região Centro-Oeste, por exemplo, não há praticamente execução do programa. Quando analisamos a aplicação intrarregional dos recursos, o que se nota, também, é que ambos – PAAs estadual e municipal – operam muito concentrados em determinadas localidades. O PAA estadual na região Sul, por exemplo, contemplou apenas o estado do Paraná em 2013. Isso significa que 41% dos recursos do PAA estadual (tabela 14) foram apenas para esse estado. A região Nordeste, que recebeu 42% do total de recursos de 2013, concentrou 84% desse valor em três estados: Piauí, Rio Grande do Norte e Pernambuco. No âmbito do PAA municipal, os quatro estados que mais receberam recursos em 2013 – Ceará, Bahia, Minas Gerais e São Paulo, nesta ordem – responderam por 54% do total.

TABELA 14
Brasil: distribuição dos recursos dos PAAs estadual e municipal, segundo grandes regiões (2011-2013)
(Em %)

Grandes regiões	PAA estadual			PAA municipal		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013
Centro-Oeste	0	5	2	2	3	3
Nordeste	35	38	42	44	48	55
Norte	25	18	16	3	2	6
Sudeste	0	0	0	40	36	25
Sul	41	38	41	11	12	11
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fonte: PAA Data.
Elaboração dos autores.

Uma tendência animadora verificada nos resultados recentes do programa diz respeito ao crescimento da participação das mulheres nos PAAs estadual e municipal. Entre 2011 e 2013, esta participação foi elevada em 4 pontos percentuais (p.p.) no PAA estadual (de 33% para 37%), e em 8 p.p. no PAA municipal (de 31% para 38%). Aparentemente, o já mencionado § 3º do Artigo 4º, do Decreto nº 7.775/2012 – que recomenda o incentivo e a priorização da participação de mulheres no programa – tem produzido resultados satisfatórios no âmbito dos PAAs estadual e municipal, ainda que, como foi visto acima, no PAA CONAB o avanço neste quesito tenha sido significativamente maior.

TABELA 15
Brasil: participação dos agricultores fornecedores nos PAAs estadual e municipal, segundo sexo (2011-2013)
(Em %)

Sexo	PAA estadual			PAA municipal		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013
Feminino	33	32	37	30	31	38
Masculino	67	60	63	70	69	62
Não informado	0	7	0	0	0	1
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fonte: PAA Data.
Elaboração dos autores.

Se, por um lado, famílias de agricultores extremamente pobres e mulheres têm recebido atenção prioritária no programa, por outro lado não se observa qualquer avanço na inclusão de assentados da reforma agrária, acampados, indígenas, quilombolas, entre outros povos e comunidades tradicionais que também deveriam receber tratamento prioritário. Na verdade, tanto PAA estadual como PAA municipal operam basicamente com agricultores familiares (90% do público em 2013, nas duas modalidades). Apenas 5% dos agricultores beneficiados são assentados da reforma agrária, e os demais 5% estão distribuídos entre povos e comunidades tradicionais. A comparação desses resultados com aqueles alcançados pelo PAA CONAB revela que estados e prefeituras têm maiores dificuldades em assegurar a participação desse público, em especial dos assentados da reforma agrária. Em 2013, por exemplo, quase 30% dos agricultores beneficiados pelo PAA CONAB eram assentados.

Por fim, destaca-se que não há informações públicas disponíveis sobre entidades e pessoas beneficiadas como consumidoras dos produtos adquiridos pelo PAA via termos de adesão em 2013. Consta no PAA Data, contudo, que o PAA municipal adquiriu, em 2013, uma cesta que inclui 339 variedades de produtos via termos de adesão. Já no PAA estadual, essa cesta contemplou 204 tipos de produtos. Quando se compara esse resultado com os alcançados pelo PAA CONAB, observa-se que a cesta adquirida por estados e prefeituras tende a ser mais restrita. Em 2013, mesmo com a significativa redução da execução do programa pela CONAB, a cesta de aquisições contemplou 424 variedades de produtos, 25% a mais do que o "PAA Municipal Termos de Adesão" e 109% a mais do que o "PAA Estadual Termos de Adesão". Em 2012, quando a CONAB executou o PAA como habitualmente vinha operando no passado, a lista de produtos atingiu 604 variedades (tabela 16).

TABELA 16
Brasil: número de tipos de produtos adquiridos pelo PAA por órgão executor (2012-2013)

Produtos	Número de produtos na lista	
	2012	2013
PAA CONAB MDS	604	424
PAA CONAB MDA	83	34
PAA Municipal Convênios	383	200
PAA Municipal Termos de Adesão	91	338
PAA Estadual Convênios	367	332
PAA Estadual Termos de Adesão	36	203

Fonte: PAA Data.
Elaboração dos autores.

Em outras palavras, embora o PAA Data não disponibilize dados sobre as entidades e pessoas beneficiadas como consumidoras, sabe-se quais produtos foram entregues a elas. Essa informação é relevante, pois está diretamente associada à promoção da segurança alimentar e nutricional dos beneficiários, ao incentivo de hábitos alimentares saudáveis em níveis local e regional, à valorização da biodiversidade e ao respeito de aspectos culturais e ambientais relacionados à alimentação das comunidades atendidas. Sob essa perspectiva, portanto, o modelo de execução dos PAAs estadual e municipal tem se revelado menos capaz de assegurar essa virtuosa diversidade produtiva.

3.4.3 PAA Leite

O PAA Leite – programa de incentivo à produção e ao consumo de leite –, criado para atender, principalmente, famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional, é operado integralmente com financiamento do MDS que, por meio de convênios, repassa recursos aos governos estaduais, executores da modalidade. O programa cobre apenas a região Nordeste e os municípios do Norte de Minas Gerais. Os estados conveniados com o MDS são encarregados de contratar os laticínios que realizam o recebimento, a coleta, a pasteurização, o acondicionamento e o transporte do leite, entregue pelos agricultores participantes do programa, até pontos de distribuição predefinidos, em que as famílias de cada localidade podem retirar sua cota diária de consumo.

Podem participar, como fornecedores do programa, os agricultores familiares com capacidade máxima de produção de até 150 litros/dia, desde que os animais

estejam com a vacinação em dia.[99] Para se cadastrarem junto às prefeituras como beneficiárias consumidoras do programa, as famílias que recebem o leite devem atender a alguns critérios, como ter renda *per capita* de até meio salário mínimo e ter entre seus membros crianças de 2 a 7 anos, nutrizes ou idosos de mais de 60 anos.

Como mostra a tabela 17, os dados de execução do PAA Leite em 2013 sofreram significativa baixa em relação aos resultados de 2012. O número de fornecedores reduziu-se em 29%, caindo de 28,2 mil, em 2012, para 20,0 mil, em 2013; a quantidade em litros de leite adquirido teve perda de 35% – 60,7 milhões de litros a menos; e os recursos investidos no programa rebaixaram-se em 22,2%.

TABELA 17
Execução do PAA Leite por UFs (2012 e 2013)

UFs	2012			2013		
	Número de fornecedores	Quantidade (litros)	Recursos (R$)	Número de fornecedores	Quantidade (litros)[1]	Recursos (R$)
AL	3.240	27.082.026	20.844.902,63	3.877	25.831.762	25.785.755,91
BA	2.211	13.092.938	11.399.859,68	1.535	8.027.335	7.352.836,35
CE	3.970	22.939.763	17.406.934,25	2.566	12.113.288	11.215.452,50
MA	2.282	8.972.526	7.178.027,20	-	-	-
MG	6.016	44.781.983	33.580.708,93	5.051	30.731.258	26.789.552,14
PB	4.499	15.900.954	14.551.064,58	1.092	4.028.187	4.820.305,65
PE	5.225	35.741.979	29.064.485,70	5.244	28.112.681	28.053.796,77
RN	811	4.087.425	3.678.735,00	686	3.013.754	3.026.599,91
SE	-	-	-	-	-	-
Total	**28.254**	**172.599.593**	**137.704.717,97**	**20.051**	**111.858.265**	**107.044.299,23**

Fonte: PAA Data.
Elaboração dos autores.

Parte dessa diminuição na execução do PAA Leite pode ser atribuída à longa seca que assolou o Semiárido no último biênio, e parte pode ter ainda como explicação as adaptações normativas e administrativas implantadas na modalidade em virtude do processo de adequação dos convênios a novas regras entre o segundo semestre de 2012 e o primeiro de 2013. No Maranhão,[100] por exemplo, onde não se registra execução do programa em 2013, as ações foram interrompidas em vista da realização de novas chamadas públicas e licitações para os laticínios, além do recadastramento dos beneficiários. Nesse estado, no qual os recursos e as ações do PAA Leite se fundem com os do programa Leite é Vida, financiado

99. O programa adquire leite de vaca e leite de cabra. Cada produtor pode receber até R$ 4 mil por semestre; o valor do litro de leite é prefixado pelo Grupo Gestor do PAA segundo a média semestral dos preços praticados no mercado. O laticínio contratado recebe 40% do valor do leite, e os 60% restantes são repassados ao agricultor.

100. Ver notícia em: <http://goo.gl/dEEy3X>. Acesso em: 20 out. 2014.

pelo governo local, outras correções foram feitas no período, como o reajuste da subvenção compensatória pela qual os valores pagos no programa estadual são nivelados com os praticados no âmbito do PAA.[101] No Sergipe,[102] o programa foi interrompido em fevereiro de 2012, com a extinção do convênio do estado com o MDS, e permaneceu paralisado no ano seguinte. Inicialmente, essa interrupção se deu em razão da defasagem do valor pago por litro ao produtor local – definido pelo governo federal – em comparação com o pago por indústrias locais de laticínio: essa diferença gerou riscos de desabastecimento do programa. Além disso, por determinação do Tribunal de Contas da União (TCU), o governo local precisou proceder ao recadastramento de produtores e consumidores para ajustar o perfil dos beneficiários à prioridade de inclusão da população em situação de extrema pobreza, conforme regra fixada pelo programa Brasil sem Miséria. Por fim, a execução local do PAA Leite teve também de ser reformulada, a fim de se adequar à mudança do regime de convênios para o termo de adesão.

Quanto às diferenças de execução entre os outros estados, pode-se verificar que, de 2012 a 2013, apenas em Pernambuco e Alagoas se registrou crescimento – bastante modesto – no número de beneficiários; a mais acentuada redução no contingente de produtores participantes ocorreu na Paraíba, em razão da conjunção de fatores apontada mais acima. Nos demais estados, a queda não foi tão expressiva, de maneira que é possível afirmar atribuir ao menos 70% da redução total das ações do PAA Leite aos baixos desempenhos do Maranhão e da Paraíba entre 2012 e 2013.

3.4.4 Os atuais impasses do PAA

O ano de 2013 foi um ano de transição para o PAA. Na CONAB, uma série de ajustes internos acarretou acentuada queda em sua execução. No MDS, a transição do modelo de convênios para o de termos de adesão também comprometeu a implementação do programa. Nesse contexto, a desejada ampliação do PAA não se efetivou. Pelo contrário, o programa sofreu um importante enxugamento.

Diante desse cenário, parece difícil prever como se comportarão modalidades e unidades executoras do PAA assim que o novo desenho estiver consolidado. Apenas uma tendência parece se desenhar: a estratégia de governo para promover a expansão do PAA foi fortalecer e priorizar a execução do programa via estados e municípios. Mantida essa estratégia, a participação do PAA estadual e do PAA municipal tende a se ampliar, acarretando uma provável redução (relativa ou até mesmo absoluta) do PAA CONAB. Esse movimento foi verificado no período 2012-2013 – quando a execução da CONAB caiu de 70% para 51% do total executado no programa.

101. Ver, por exemplo, o Artigo 2º da Lei estadual nº 9.902, de 27 de agosto de 2013.
102. Ver a Nota Oficial do governo do Sergipe a esse respeito, disponível em: <http://goo.gl/UZ6Z6r>. Acesso em: 20 out. 2014.

Se essa é, realmente, uma tendência, cumpre analisar como se diferem os modelos de execução dos PAAs estadual e municipal e da CONAB, pois essas diferenças revelam as novas diretrizes do programa. Sobre esse ponto, uma questão fundamental salta aos olhos: enquanto a CONAB opera necessariamente por meio da articulação com associações e cooperativas de agricultores familiares, o modelo arquitetado pelo MDS via termos de adesão promove formas de participação individualizada dos beneficiários fornecedores. Em outras palavras, se no PAA CONAB as associações e as cooperativas são os atores principais, nos PAAs estadual e municipal os indivíduos ocupam essa posição.

Essa distinção pode acarretar mudanças substantivas na forma como o programa opera. As organizações associativas induzidas pelo PAA, ou preexistentes a ele, funcionam como veículo importante de organização das comunidades. Como foi dito, elas absorvem, como entes coletivos, as obrigações relativas aos requisitos burocráticos de entrada no programa e à construção das propostas de participação junto às entidades socioassistenciais. O cumprimento individual dessa tarefa por cada produtor poderia esbarrar em grandes dificuldades, além de comprometer a desejável simplificação do processo de operacionalização do programa. No modelo incentivado pelo MDS, por seu turno, toda a operação passa a ser de responsabilidade do produtor beneficiário, que – isoladamente – recebe seu benefício via cartão individual ao entregar a produção no local combinado.

Sabe-se que a aposta nos PAAs estadual e municipal está fundamentalmente associada à meta de incluir o público do CadÚnico no programa. Talvez seja, de fato, mais fácil atingir esse público específico via atuação dos estados e das prefeituras. Os números de 2013 sugerem isso, embora o desempenho da CONAB não fique muito aquém. Entretanto, quando se coloca em questão a inclusão dos assentados da reforma agrária, dos acampados e dos povos e comunidades tradicionais, que são igualmente público prioritário do programa, isto não é verdade, ao menos no que diz respeito aos dados atuais do programa. Nestes casos, o PAA CONAB tem apresentado resultados mais favoráveis, apesar de ainda ser um desafio para o programa de forma geral.

Além disso, é importante ressaltar que, apesar da determinação de metas para a inclusão dos agricultores extremamente pobres parecer justa e adequada aos objetivos do programa, a preocupação em incluí-los não garante que eles transitarão de uma economia de subsistência rural para uma agricultura familiar produtora de excedentes monetários. Esta transição depende de um trabalho mais estruturado, de organização dos produtores em bases associativas, exatamente como a CONAB vinha construindo ao longo dos últimos anos. Se essa preocupação deixar de existir, o PAA pode passar de instrumento de uma estratégia de desenvolvimento rural para instrumento de administração da extrema pobreza rural, tal qual uma política focalizada e individualizada de transferência de renda (Delgado, 2013, p. 12).

Sobre esse risco, convém ainda lembrar que o termo de adesão assinado com o MDS não exige que estados e municípios apresentem contrapartidas formais. Além disso, sublinha-se que, embora exista previsão da União conceder apoio financeiro aos executores, com a finalidade de contribuir com as despesas de operacionalização, este apoio não tem acontecido. Neste contexto, parece difícil que municípios pobres, principalmente, consigam desempenhar todas as funções esperadas a contento. Na verdade, parece difícil que os municípios pobres consigam participar do programa.

Concluindo, o PAA está, aparentemente, caminhando para se restringir ao fomento econômico, mediante a garantia estrita de comercialização e de preços. A dimensão social – que incentiva a estruturação da agricultura familiar como produtora de alimentos, fortalece suas organizações associativas, estimula a diversidade produtiva, garante a segurança alimentar tanto dos agricultores produtores quanto dos beneficiários consumidores – tem sido relegada a segundo plano. Importante destacar que essas dimensões não são estanques. O avanço de uma produz resultados benéficos a outra, ou o contrário. Em síntese, conforme ressalta Delgado (2013, p. 8), parecemos ainda mais distantes de um projeto ambicioso de desenvolvimento da agricultura familiar e dos assentamentos de reforma agrária. O exitoso programa – que sempre ocupou um espaço residual da política agrária – está ameaçado a reduzir ainda mais seu papel.

4 DESAFIOS

> Direitos humanos não se pede de joelhos; exige-se de pé.
> Dom Tomás Balduino (1922-2014)

> A minha história não foi triste, embora tenha havido tristeza, nem frustrante, apesar das frustrações, nem perdedora, embora tenha havido derrotas. Pelo contrário, foi uma história vencedora, rica de encontro humano, de fruição da vida, de deslumbramento diante do milagre da História Humana, de ternura pela compreensão e solidariedade dos filhos, de gratidão pelo apoio dos parentes, dos amigos, dos companheiros de luta.
> Plínio de Arruda Sampaio (1930-2014)

O ano de 2014 marcou o cinquentenário de promulgação do *Estatuto da terra* (Lei nº 4.504/1964) e de criação da Contag, e os trinta anos de fundação do MST. O simbolismo dessas datas, ao mesmo tempo em que assinala a longevidade da questão agrária brasileira, convida a refletir sobre as configurações recentes que ela adquiriu no campo político, social e institucional. As mortes, neste ano, de duas lideranças históricas da reforma agrária – Dom Tomás Balduino, fundador da Comissão Pastoral da Terra (CPT) e do Conselho Indigenista Missionário (Cimi), e Plínio de Arruda Sampaio, relator do projeto de reforma agrária do governo Goulart (1962), deputado constituinte (1987) e coordenador do II Plano Nacional de Reforma Agrária (2003) – torna essa reflexão ainda mais imperiosa, sobretudo à vista dos preocupantes sinais de retrocesso que vêm pairando sobre as conquistas da luta pela terra no país.

Um desses sinais, de desfecho ainda incerto, foi abordado na seção 2.4: trata-se da Lei nº 13.001/2014 que, a par de oferecer um necessário e benéfico programa de anistia e liquidação das dívidas que os assentados assumiram ao receberem os créditos de instalação e habitação, lança subliminarmente as bases preliminares para uma ampla política de titulação privada das terras dos assentamentos rurais. Conforme foi discutido, essa medida específica poderia, em termos imediatos, representar um benefício aos atuais possuintes de lotes de reforma agrária que, gratuitamente ou a preços bastante reduzidos, obteriam o título de propriedade das terras em que vivem. Mas, do ponto de vista legal e da política de reforma agrária em sua globalidade, e não de seus beneficiários atuais, a titulação constituiria um processo de ampla alienação do patrimônio fundiário público. Se, sob as condições que a Lei nº 13.001 estipula, uma proporção expressiva de terras dos assentamentos em áreas da União pode ser gratuitamente transferida a domínio privado, um conjunto fundiário maior, englobando áreas de todos os projetos criados antes de 2004, pode ser subtraído da reforma agrária, em curto prazo, a partir da regulamentação dos artigos referentes à titulação de domínio por via onerosa. A considerar o modelo adotado na regularização fundiária do programa Terra Legal, segundo o qual o preço da terra, fixado na Planilha de Preços Referencial de Terra (PPRT) do Incra, pode, pela incidência de deflatores,[103] ser rebaixado a valores inferiores a 10% do inicial, não surpreenderia se, no caso da titulação onerosa de terras de reforma agrária, o estabelecimento de uma sistemática semelhante de definição de preços promovesse, por valores irrisórios, a ampla transferência de terras públicas a domínio privado.

Esse efeito da Lei nº 13.001 pode significar retrocesso político e prejuízo econômico a todo investimento histórico já feito pelo poder público na reforma agrária, retirando da alçada da ação redistributiva do Estado um grande estoque de terras, suscetível de ser absorvido por um mercado fundiário cuja dinâmica de funcionamento é fortemente concentracionista. Uma vez que, em sua quase totalidade – que toca à política de créditos em favor dos assentados –, a lei oferece importantes ganhos, o desafio que se coloca tange fundamentalmente à regulamentação dos dispositivos dela que dizem respeito às condições de titulação. Duas frentes de ação propõem-se aos movimentos sociais e aos parlamentares comprometidos com a luta pela democratização do acesso à terra. Em termos imediatos, empenhar-se, na esfera da regulamentação da lei, por uma estratégia de "redução de danos", que reivindique a observância dos normativos que proíbem a titulação em assentamentos ambientalmente diferenciados e salvaguardas mais seguras – quanto aos valores da alienação, quanto à dimensão das áreas etc. – para evitar que as terras tituladas possam ser anexadas por grandes propriedades. A segunda frente corresponderia à possibilidade de ampliar a esfera de aplicação da CDRU aos assentamentos, de maneira a construir uma política de

103. Ver Artigo 5º da Portaria Serfal 1º, de 19 de maio de 2010 (publicada no DOU em 20 de maio de 2010).

reforma agrária que garanta a seus beneficiários e descendentes a estabilidade na posse, o acesso continuado a políticas públicas de melhoria de infraestrutura (casas, estradas, acesso à água e à luz) e incentivo à produção, preservando ao mesmo tempo o caráter público da terra como base para a ação redistributiva do Estado.

Outro sinal digno de apreensão quanto aos destinos da luta pela terra no país manifesta-se na forma do baixo desempenho da política de reforma agrária nos últimos anos. Os dados relativos ao número de projetos criados e de famílias assentadas, a par da ausência de metas de execução da política, atestam um processo de estagnação da reforma agrária no país. Essa tendência mostra-se especialmente preocupante em um contexto em que iniciativas como a Lei nº 13.001 e outros projetos legislativos apontam para a privatização de terras públicas e para a restrição dos direitos fundiários constitucionalmente assegurados às populações indígenas e quilombolas. Com efeito, em 2013 foram assentadas apenas 30,3 mil famílias, das quais somente 25% em projetos criados no ano, um resultado ligeiramente superior ao do ano anterior, mas, ainda assim, entre os piores desde o início da década de 1990. O primado recente das formas não onerosas de obtenção de terras – arrecadação e, principalmente, reconhecimento – sobre as formas onerosas – como a desapropriação – tem, a despeito de evitar os elevados custos das indenizações arbitradas em favor dos proprietários, contribuído muito pouco para alterar o quadro de concentração característico da estrutura fundiária no país.

Também as políticas de estruturação produtiva que servem à agricultura familiar registraram um desempenho preocupante nos últimos anos, por diferentes motivos. No caso do PRONAF, como foi visto, os créditos têm-se concentrado cada vez mais nos segmentos economicamente mais estruturados da agricultura familiar, excluindo de seu raio de ação os produtores mais pobres. Tal direcionamento não apenas tende a reproduzir as respectivas posições desses grupos, mas ainda a instituir uma clivagem nas políticas públicas que deixe de reconhecer os agricultores familiares empobrecidos como destinatários de políticas econômicas de incentivo à produção – de inclusão pelo trabalho – para convertê-los ao papel mais restrito de beneficiários de políticas assistenciais de alívio da pobreza. Além disso, essa concentração do PRONAF nos produtores familiares de maior renda deveria suscitar questionamentos sobre a adequação de uma política de crédito ao público majoritariamente amplo dos pequenos produtores pobres que não tem acesso ao sistema bancário.

Quanto ao PAA, é sem dúvida prematuro supor que o retraimento, em termos de número de produtores participantes e recursos investidos, das ações em 2013 representa o início de uma tendência de decrescimento na sua execução futura – como visto, o programa está em processo de transição a novos modelos administrativos e institucionais de operação, a partir dos quais poderá entrar em novo e mais sustentável ciclo de expansão. Por outro lado, porém, alguns efeitos presumíveis dessa transição –

sobretudo no que toca à relativa perda de protagonismo das associações e cooperativas em virtude de uma estratégia institucional que tende a favorecer inserção individual dos produtores – podem acabar por reduzir a capacidade do PAA de promover a estruturação produtiva de agricultores mais pobres e, assim, por retirar do programa parte de seu poder de contribuir para a segurança alimentar e nutricional desses produtores. Cumpre ressalvar, não obstante, que tal estratégia, na medida em que reforça o papel das prefeituras no PAA, pretende favorecer uma mais densa interiorização do programa, capaz de torná-lo acessível aos produtores não vinculados a associações e domiciliados em municípios de menor porte. As consequências dessas modificações serão analisadas nos números seguintes deste periódico.

Diante dessa conjuntura pouco promissora, a pauta de desafios próximos que devem ser enfrentados pelas políticas de reforma agrária e pelos programas mais diretamente voltados à agricultura familiar é uma pauta eminentemente defensiva. Isto significa que tal pauta deve primar pela preservação das conquistas obtidas e dos dispositivos legais que asseguram condições para que o Estado siga empreendendo ações de democratização do acesso à terra, de inclusão produtiva de pequenos agricultores e de proteção e reconhecimento aos territórios dos povos e comunidades tradicionais.

Em termos gerais, o desafio que se opõe à política de reforma agrária consiste precisamente na necessidade de sua retomada, na expansão das ações de obtenção de terras para criação de projetos e assentamento de um número maior de famílias. O discurso oficial, apregoando a prioridade das melhorias qualitativas nos assentamentos, tem implicado uma redução das ações que efetivamente impactam na iníqua distribuição de terras do país. Cumpre não perder de vista que a reforma agrária é, além de uma política de acesso à terra, moradia e trabalho, também um dos mecanismos pelos quais se realiza a reprodução social da pequena agricultura familiar; em diversos municípios do país, sobretudo naqueles em que a estrutura fundiária é mais concentrada, o que resta de agricultura familiar está nos assentamentos de reforma agrária. Ademais, sendo em regra diminutas as terras da agricultura familiar e da reforma agrária, os filhos dos pequenos produtores, assentados ou não, encontram, na criação de novos assentamentos, a possibilidade de construir projetos de futuro ligados ao campo. Por fim, as políticas orientadas à agricultura familiar, como o PAA e o PRONAF dependem, para ampliar-se, do crescimento da própria reforma agrária.

Para tanto, a luta pela reforma agrária não deve continuar invisível. Ela só avançou quando os movimentos sociais a apoiaram ativamente. E grandes embates se anunciam em todas as frentes. No plano governamental, a reforma agrária perdeu relevância e recursos, pelas crescentes iniciativas com vistas a desobrigar o governo de seus compromissos com as famílias assentadas e a alienar o patrimônio público fundiário em proveito do mercado de terras. Assim, a luta dos povos da terra – assentados, agricultores familiares, quilombolas, indígenas, entre outros segmentos que compõem os povos tradicionais – precisa ser reativada, senão as perdas poderão ser inevitáveis e irreversíveis.

REFERÊNCIAS

A LONGA marcha: diante da caminhada dos sem-terra, a pior escolha é ficar de braços cruzados. **Veja**, 16 abr. 1997. Disponível em: <http://goo.gl/2Oy6kv>.

BORBA, K. A. **Falecimento da reforma agrária**: campanha do SindPFA pela reestruturação da política agrária brasileira. Brasília: SINDPFA, 2 out. 2013. Disponível em: <http://goo.gl/8nDhwV>.

BRASIL. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 nov. 1964.

_____. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Portaria nº 5, de janeiro de 2013. **Diário Oficial da União**, Brasília, jan. 2013a.

_____. _____. Portaria nº 86, de 10 de outubro de 2013. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 out. 2013b. Disponível em: <http://goo.gl/lbLaEr>.

_____. _____. **Alimentos para o Brasil**: plano safra da agricultura familiar 2014/2015. Brasília: MDA, 2014.

BRUNO, R. O Estatuto da terra: entre a conciliação e o confronto. **Revista Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio Janeiro, n. 5, nov. 1995. Disponível em: <http://goo.gl/a1QqUj>.

BRUNO, R.; CARVALHO, A. V. **I Plano Nacional de Reforma Agrária**: embates, atores e processos históricos. Rio de Janeiro: UFF, [s.d.]. Disponível em: <http://goo.gl/kdvXdX>. Acesso: 15 set. 2014

CARNEIRO, M. J. Política pública e agricultura familiar: uma leitura do PRONAF. **Estudos Sociedade e Agricultura**, n. 8, p. 70-82, abr. 1997. Disponível em: <http://goo.gl/yaYKxF>.

CASTRO, J. A. *et al.* (Orgs.). **Perspectivas da política social no Brasil**: reforma agrária e concentração fundiária. Brasília: Ipea, 2010. v. 8, p. 253-254. Disponível em: <http://goo.gl/t0kieS>.

CNA negocia com MDA e Incra soluções para a regularização fundiária no Brasil. **Notícias CNA**, Brasília, 14 dez. 2012. Disponível em: <http://goo.gl/UlxktP>. Acesso em: 20 jul. 2014.

CONAB – COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. **Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**: resultado das ações da Conab em 2013. Brasília: Conab, 2014. Acesso em: 9 out. 2014.

CONTAG – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA. **2º Congresso Nacional dos Trabalhadores na Agricultura**. Brasília: Contag, maio 1973.

_____. **3º Congresso Nacional dos Trabalhadores na Agricultura**. Brasília: Contag, maio 1979.

_____. **4º Congresso Nacional dos Trabalhadores na Agricultura**. Brasília:

Contag, maio 1985.

_____. **5º Congresso Nacional dos Trabalhadores na Agricultura**. Brasília: Contag, nov. 1991.

_____. **7º Congresso Nacional dos Trabalhadores na Agricultura**. Brasília: Contag, abr. 1998.

_____. **CONTAG 40 anos**. Revista comemorativa dos 40 anos da entidade. Brasília: Contag, 2004. Disponível em: <http://goo.gl/o7wMcY>. Acesso em: 19 set. 2014.

_____. **11º Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais**: fortalecendo o movimento sindical para melhorar a qualidade de vida no campo. Brasília: Contag, 4-8 mar. 2013.

DELGADO, G. C. **Pesquisa de avaliação da concepção e implementação do Programa Aquisição de Alimentos – PAA**. (Síntese). Relatório de Avaliação do PAA. Brasília: Projeto BRA 03/034; Conab/Pnud Brasil, fev. 2013.

DEZESSETE de abril de 1996. Memorial de um massacre – Memorial Massacre de Eldorado do Carajás. **Unisinos**, São Leopoldo, 17 abr. 2011. Disponível em: <http://goo.gl/d9CldG>. Acesso em: 15 set. 2014.

FERREIRA, B. *et al*. O trabalho de Sísifo da reforma agrária: a estratégia da titulação das terras dos assentamentos rurais na Lei nº 13.001, de 2014. **Brasil em Desenvolvimento 2014**: Estado, planejamento e políticas públicas, Brasília, v. 1, c. 13, p. 275-294, 2014. Disponível em: <http://goo.gl/HNrc2n>.

GASQUES, J.; BASTOS, E.; VALDES, C. Preços da terra no Brasil. *In*: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 46., 2008, Washington. **Anais...** Washington: Sober, 2008. Disponível em: <http://goo.gl/DaxxL5>. Acesso em: 21 jul. 2014.

GOMES DA SILVA, J. Reforma agrária na Constituição Federal de 1988: uma avaliação crítica. **Revista Reforma Agrária**, São Paulo, n. 2, ago./nov. 1988.

GONÇALVES JUNIOR, V. 1964: pouco antes do golpe, reforma agrária esteve no centro dos debates no Senado. **Senado Notícias**, Brasília, 25 mar. 2014. Disponível em: <http://goo.gl/ZNy0eS>.

GOVERNO amplia programa de alimentos e cria cartão bancário para produtor. **Portal Planalto**, 5 jul. 2012. Disponível em: <http://goo.gl/cnyrQG>. Acesso em: 13 out. 2014.

INCRA – INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. Instrução Normativa nº 30, de 24 de fevereiro de 2006. Brasília: Incra, fev. 2006. Disponível em: <http://goo.gl/8eXuHs>.

_____. **Pesquisa sobre a qualidade de vida, produção e renda dos assentamentos da reforma agrária**. Brasília: Incra, 2010. Disponível em: <http://goo.gl/0s1Y2K>. Acesso em: 21 jul. 2014.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Avaliação da situação de assentamentos da reforma agrária no estado de São Paulo**: fatores de sucesso ou insucesso. Brasília: Ipea, 2013. Relatório de pesquisa. Disponível em: <http://goo.gl/QDHZmW>.

JUNGMANN, R. MST 30 anos: vida, paixão e delírio. **Carta Capital**, 10 fev. 2014. Disponível em: <http://goo.gl/PpMmAL>.

MANÇANO, B. MST 30 anos: da terra à comida. **Carta Capital**, 10 fev. 2014. Disponível em: <http://goo.gl/rTKXNf>.

MDA – MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO; INCRA – INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Relatório de gestão do exercício de 2013**. Porto Alegre: Incra, 2014. Disponível em: <http://goo.gl/ynvTw4>.

MEDEIROS, L. S. Os trabalhadores do campo e os desencontros da luta por direitos. *In*: CHEVITARESE, A. L. (Org.). **O campesinato na história**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2002. v. 1, p. 151-181. Disponível em: <http://goo.gl/wdZdk4>. Acesso em: 19 set. 2014.

MOVIMENTO social e parlamentares defendem mudanças na MP 636. **Senado Notícias**, Brasília, 18 mar. 2014. Disponível em: <http://goo.gl/Te56AI>. Acesso em: 15 jul. 2014.

NESI, P. P. **Titulação de domínio e concessão de uso**: os direitos reais nos assentamentos destinados à reforma agrária. 2011. Graduação (Monografia) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011. Disponível em: <http://goo.gl/oK42Gq>.

PAULA, D. G.; STARLING, H. M.; GUIMARÃES, J. **Sentimento de reforma agrária, sentimento de república**. Belo Horizonte: UFMG Editora, 2006.

PERES, J. No interior de Rondônia, pontas soltas na ex-floresta. **Rede Brasil Atual**, n. 88, out. 2013. Disponível em: <http://goo.gl/Hz81pD>.

PREÇO da terra agrícola subiu 227% em dez anos, quase o dobro da inflação. **FNP**, 4 mar. 2013. Disponível em: <http://goo.gl/ObSzYi>.

RAMOS, C. Contag: distantes abordagens e base social. *In*: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 26., São Paulo. **Anais...** São Paulo: ANPUH, jul. 2011. Disponível em: <http://goo.gl/Rkbe5A>. Acesso em: 3 jan. 2015.

TAVARES, R. **CONTAG, da ditadura à transição**: memória social e construção política do campesinato. 1992. Dissertação (Mestrado) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1992.

TEIXEIRA, M. A. S. Sindicalismo rural e conflitos de terra na Baixada: 1967-1979. *In*: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 25., Fortaleza. **Anais...** Fortaleza: ANPUH, 2009. Disponível em: <http://goo.gl/jH4fZq>. Acesso em: 3 jan. 2015.

TITULARIDADE da terra exigida pela MP 636 não é consenso entre deputados. **Senado Notícias**, Brasília, 1 abr. 2014. Disponível em: <http://goo.gl/7nbmZ0>. Acesso em: 15 jul. 2014.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar**: renda para quem produz e comida na mesa de quem precisa! Brasília: MDS, nov. 2012.

CONTAG – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA. **6º Congresso Nacional dos Trabalhadores na Agricultura**. Brasília: Contag, abr. 1995.

FERREIRA, B. *et al*. Constituição vinte anos: caminhos e descaminhos da reforma agrária – embates (permanentes), avanços (poucos), e derrotas (muitas). **Políticas sociais**: acompanhamento e análise, Brasília, n. 17, v. 2, p. 155-223, 2009.

CAPÍTULO 8

IGUALDADE RACIAL

1 APRESENTAÇÃO

Este capítulo tem o objetivo de identificar questões importantes para a política de igualdade racial e para a situação social da população negra entre 2013 e 2014. A tarefa de seleção dessas questões não é simples, pois, por um lado, a política em questão tem apresentado diversos progressos, aprofundado sua abrangência e conquistado mais repercussão social. Por outro lado, o racismo e a intolerância também têm tomado maior vulto nos últimos tempos. As explicações para essa situação dividem-se em argumentos não excludentes: maior visibilidade e o crescimento do racismo.

Para a primeira linha, o racismo, que sempre esteve presente de modo determinante, especialmente na pele de quem é vítima, toma outras proporções à medida que aumenta a visibilidade social ao problema. Esta visibilidade pode ser atribuída ao maior alcance das redes sociais e acesso à informação, de forma geral, que permite difundir com maior rapidez esses fatos, além de viabilizar a públicos menos influentes a possibilidade de produção e reprodução das notícias, sob suas perspectivas particulares. Há também maior permeabilidade do tema na pauta da grande mídia, em um processo de crescente debate público sobre racismo estabelecido, especialmente, com o tema das cotas nas universidades. E há um genuíno empoderamento da população, que tem cada vez mais se reconhecido como negra e cada vez menos tolerado ser subjugada por seu pertencimento racial.

A segunda linha explicativa constata que o crescimento do racismo ocorre ao passo que se testemunha um fluxo de ascensão social e econômica de negros que conduz a mudanças no nível e na natureza de suas demandas à medida que passam a frequentar e ocupar, em maior número, espaços que não eram (ou não são) socialmente identificados como seus. Estes espaços não são apenas presenciais, como aqueles intensificados pelas cotas em universidades ou concursos públicos ou pelo maior acesso ao consumo de parte deste segmento, mas são também espaços simbólicos, de formação de políticas públicas, de preferências na alocação de recursos, de construção de imaginários. O racismo emerge como arma de confrontação.

Diante deste cenário, o racismo e suas recentes manifestações são abordados na seção de Fatos Relevantes a partir dessas duas perspectivas. A primeira parte da seção

oferece uma análise sobre a questão racial, tomando o contexto dos grandes eventos que o país abrigou recentemente como pano de fundo. Para tanto, o imaginário e a ação em relação ao negro são analisados dentro do campo, na construção do mito do país do futebol, e fora de campo, nas dinâmicas de ordenamento territorial e gerenciamento de conflitos. O reflexo do racismo na dimensão religiosa é tema da segunda parte desta seção 2.

Por fim, a seção "Fatos relevantes" apresenta dois elementos de progresso da política, que também explicitam suas fragilidades. A inclusão do quesito sobre cor ou raça dos candidatos a cargos públicos possibilita novo patamar no exame sobre eleições, desde a formação de candidaturas até as preferências eleitorais. No entanto, também desvela a baixa chance eleitoral de candidatos negros, ainda que sua participação no processo eleitoral não seja diminuta. Finalmente, a seção 2 termina com o tema da III Conferência Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, culminância de um período de 10 anos de criação da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, mas que também ilustra, nesta trajetória, limites para efetivação da política.

A seção 3, "Acompanhamento da política e dos programas", trata de ações afirmativas para a população negra e, de forma mais específica, da sua modalidade de cotas, tanto no ensino superior como na administração pública. Para ambos os espaços de aplicação das medidas, o período 2013-2014 foi decisivo. Ao final, a execução orçamentária da Seppir e o debate sobre o orçamento da política de igualdade racial e seu monitoramento, em sentido amplo, são retomados.

Por fim, em face desse breve percurso sobre a política e o cenário da questão racial, apresentam-se alguns desafios a serem enfrentados pelos novos governos.

2 FATOS RELEVANTES

2.1 Mito fundador, racismo e futebol na terra da copa das copas

Desde os primeiros dias de invasão desses costados por sotaques portugueses começou-se a esboçar os contornos de uma terra guardiã de futuro grandioso, de natureza e recursos fartos, dádiva divina, livre de todas as intempéries e catástrofes que abundam noutros continentes. País do futuro, guardião das bênçãos divinas; um povo acolhedor que celebra a ordem e a paz, que abraça os estrangeiros e lhes oferece todas as oportunidades; uma democracia racial concretizada na mestiçagem; uma miscigenação que nos legou a ginga e a magia alegre do futebol moleque, a malandragem e o improviso; um país que repudia a vagabundagem, sustentáculo da violência, e cujos contrastes regionais são facilmente traduzidos em diversidade cultural e econômica (Chauí, 2000). Esta amálgama de elementos reforça a ideia suposta de identidade e pertencimento a uma nação.

Nessas narrativas clássicas, trazidas de tempos em tempos por oradores argutos, toma forma um povo, uma unidade constituída da miscigenação de três raças: os índios, os negros e os portugueses, acompanhados séculos depois por uma leva de imigrantes europeus que, trazidos com o propósito de embranquecer a população, foram beneficiados pela mais ampla e eficiente política de cotas que este paraíso terrestre já ofereceu. A ideia da mestiçagem enquanto conteúdo essencial daquilo que compreendemos sob o termo "nação", teria, segundo esses mesmos narradores, esmaecido preconceitos de cor e etnia, dando origem à fina flor da elegância ordeira e pacífica que estampa a bandeira nacional e o comportamento dos indivíduos inscritos numa suposta formação social homogênea. As divisões sociais e políticas internas neste modelo de representação só poderiam ser explicadas a partir da eleição de amigos e inimigos internos, consubstanciada em nossa quadra histórica na máxima "Brasil, ame-o ou deixe-o". Em suma, este é o pano de fundo de nosso *mito fundador*, solução imaginária para conflitos e tensões que não encontram resolução no plano do real concretamente vivido (Chauí, 2000).

Todos os dias este mito é revisitado, reconstruído e confrontado por sucessivas gerações de negras e negros socializados para não tolerar. Prisões ilegais, casos de tortura, linchamentos, ofensas racistas nos gramados e nas arquibancadas saíram das páginas policiais para ocupar as seções principais de grandes jornais e programas de televisão. As intempéries reiteradas de um período turbulento têm colocado em questão este mito, sua roupagem e significação. Afinal de contas, de que forma podemos compreender o mito da democracia racial à luz das configurações atualmente assumidas por um racismo cada vez menos isento de sua pretensa cordialidade clássica?

A conjuntura atual vem revelando práticas racistas fora do represamento político que o mito da democracia racial tendeu a alicerçar ao longo da história. Aparentemente, múltiplos fatores vêm contribuindo para isto, dentre os quais alguns merecem destaque: aumento da visibilidade da reação de mulheres e homens negros aos racismos cotidianamente sofridos; reação conservadora à ascensão, ainda que marginal, de frações do povo negro, sobretudo em face da sua presença em espaços antes exclusivos dos brancos.

Esta análise de conjuntura pretende se debruçar sobre diferentes fatos ocorridos entre junho de 2013 e agosto de 2014, tendo por eixo central a pauta racial e suas diferentes formas de expressão na arena pública. Num primeiro momento, analisaremos os casos de racismo oriundos dos gramados e arquibancadas atualizando o debate sobre as relações históricas entre o futebol e a raça, sobretudo em face da realização de uma Copa do Mundo no Brasil; num segundo momento, analisaremos o entrelaçamento da questão racial e a militarização da questão urbana, problema vivido cotidianamente pela população negra, que já vinha sendo apontado por

inúmeras organizações e que ganhou eco nas manifestações de junho de 2013. Estes dois eixos de análise da conjuntura atual, embora estejam aparentemente separados, possuem um elemento em comum: a manipulação do discurso da violência como eixo legitimador de um conjunto de políticas e medidas concretas de controle social que terá no corpo negro o seu cliente preferencial.

2.1.1 A Copa do Mundo, o racismo nos estádios e o negro escondido nas flâmulas da nação

No dia 28 de agosto de 2014, Mario Lucio Duarte Costa[1] entra em campo para jogar apenas mais uma dentre as inúmeras partidas que houvera disputado ao longo da carreira. Este dia, porém, tornou-se o emblema de um período, o símbolo dos enfrentamentos cotidianos de uma geração de negras e negros que veem o racismo emergir dos alicerces de uma sociedade pretensamente cordial. Ironicamente é o futebol, lugar em que os negros teriam sido supostamente integrados, um dos palcos desta emergência. Aranha fora chamado de macaco por parte da torcida do Grêmio. No dia 18 de setembro, após denúncia que culminou com a eliminação do time dos ofensores, Aranha foi vaiado durante os noventa minutos de partida. Uma vaia diferente daquelas que todos os jogadores estão acostumados a enfrentar. Repentinamente aquela arquibancada, vestígio de um coliseu romano, invertia os polos da relação, transformando ofendido em ofensor. Um dia antes fora hostilizado pelo técnico do time adversário, que lhe atribuiu indiretamente a velha pecha da armação e da malandragem; após o jogo fora ironizado pela repórter de uma rede de televisão, que sugeria em suas perguntas a imputação do exagero e da vitimização. Em suma, Aranha viveu nestes dias, por diferentes formas, aquilo que Barbosa, Juvenal e Bigode,[2] jogadores negros vilanizados pela derrota da seleção brasileira na Copa de 1950, tiveram de suportar durante toda a sua vida: o peso enorme do racismo numa sociedade fundada sobre os escombros da escravidão.

Até então, o racismo nos estádios de futebol era tratado como uma espécie de problema estrangeiro. Enquanto a Europa viu se multiplicarem torcidas organizadas ligadas a grandes clubes com nítida conotação fascista e xenófoba – as ultras –, o futebol brasileiro parecia já ter superado fenômenos desse matiz. Mesmo quando ocorria nos gramados locais, ofensas racistas pareciam recair sobre os brasileiros apenas como vítimas, tal como ocorria nas incursões nos campos europeus ou

1. Aranha já havia vivido um caso típico de racismo poucos anos atrás. Em 2005, quando levava uma criança branca para o ambulatório de um hospital em Campinas, fora abordado por policiais, detido e algemado, sob a suspeita de tê-la sequestrado. A este respeito ver Resende (2014).

2. No dia 17 de julho de 1950, uma manchete do Jornal dos Sports, de propriedade de Mario Filho, estampava em matéria de capa o título *Bofetada de Obdúlio Varela em Bigode deu o título mundial ao Uruguai*. A suposta bofetada de Obdulio, jamais comprovada, fora utilizada como o clímax de uma narrativa que compunha o famoso *Maracanazzo* (Soares, 1999). Os ecos de 1950 ganharam manchetes e crônicas de um país que se reencontrava com os "traumas" de uma Copa perdida pela síndrome de vira-latas e pelas fragilidades da raça, representadas nas figuras de Bigode, Juvenal e Barbosa, escolhidos como vilões numa espécie de roteiro folhetinesco reproduzido de forma rotineira pela imprensa esportiva (Costa, [s.d.]).

sul-americanos. Esta percepção socialmente disseminada supunha que o futebol brasileiro houvera se transformado, de fato, em lugar de inversão social, de suspensão da ordem cotidiana. Ideia que comparece nos discursos rotineiros que defendem a prática esportiva como paradigma civilizatório, solução para conflitos entre povos, nações, classes e raças, solução para a criminalidade juvenil, oportunidade de trabalho e mobilidade social para a juventude negra empobrecida, entre outros mitos (Vieira, 2003). A explicitação destes casos[3] às vésperas da Copa do Mundo, sediada pelo maior país negro fora da África, colocou em xeque estas percepções.

A história do futebol[4] está intimamente relacionada com a história do negro no Brasil e a sua inserção é congruente a uma sociedade de matriz escravocrata. A narrativa consolidada em obras como a de Mario Filho (2010) costuma representá-la como uma espécie de história linear e mítica dividida em atos: o primeiro ato é marcado pelo surgimento do esporte no país, de matiz explicitamente elitista. Aqui o negro tivera o acesso bloqueado tanto aos campos quanto às arquibancadas: seguiu-se um período de popularização[5] do esporte entre 1910 e 1920 e a crise institucional que isso gerou, sobretudo quanto à contratação de jogadores negros por alguns times e o conflito estabelecido entre defensores do amadorismo e da profissionalização; a partir de 1933, a profissionalização teria construído as bases para o incremento da inserção dos jogadores negros, que tinham o futebol não apenas como esporte, mas como profissão. Neste período os negros foram integrados aos clubes e à seleção brasileira; mais tarde a derrota na copa de 1950 teria reacendido as chagas do racismo, com a eleição de três jogadores negros como responsáveis

3. Na Espanha torcedores jogaram uma banana para Daniel Alves; no Peru, Paulo César Tinga foi recebido com os sons de um macaco durante uma partida; no interior de São Paulo, a vítima foi Arouca, durante partida contra o Mogi Mirim; no interior de Minas, Assis, lateral do Uberlândia, foi vítima de racismo praticado por um membro da torcida do Mamoré; no Rio Grande do Sul, o juiz Márcio Chagas foi chamado de macaco safado e encontrou seu carro repleto de bananas ao fim do jogo, tendo decidido se aposentar após o ocorrido.

4. O futebol, quando surgiu, fora uma resposta às demandas de seu tempo. Normatizado através de leis, regras e estatutos, cumpria com os desígnios para os quais diversos esportes foram também criados: manutenção da ordem estabelecida mediante disciplinamento do corpo e a criação de hierarquias e instâncias de representação (capitão do time, presidente do clube, federação etc.). Sistemas de jogo eram definidos tomando por inspiração a conjuntura política e militar e suas estratégias. Sua transposição para outros países resultou de uma hegemonia geopolítica britânica que exportava práticas sociais e culturais utilizadas por elites locais como peça de um projeto civilizatório que unia pessoas da mesma classe social e racial. Num país fundado sob um regime escravocrata, o futebol expressaria, por seu turno, as ambivalências e as contradições do racismo socialmente produzido por indivíduos, grupos e instituições e resistências a ele produzidas. Assim, embora em sua origem este esporte esteja intimamente ligado à tradição aristocrática inglesa, suas significações sociais e representações serão, ao longo do tempo, resultado do processo de apropriação efetuado por setores sociais diversos, principais responsáveis pela sua transformação num fenômeno de massas (Franco Junior, 2007).

5. A popularização do futebol tem forte relação com o crescimento das cidades e a industrialização, que conduziu grandes levas de trabalhadores a "migrarem" do campo para a cidade. Subtraídas de seu local de origem, muitos trabalhadores recorriam ao futebol como forma de construir identidade num novo lugar de vida e trabalho. A adesão de negros, brancos pobres e imigrantes europeus a esta prática esportiva garantiu a difusão acelerada de jogadores e espectadores. Acomodações foram construídas e o público ampliou-se a tal ponto que os clubes passaram a apostar na cobrança de ingressos como forma de angariar receita (Santos, 2014). A consolidação do processo de profissionalização na década de 30 provocou ampliação dos custos de manutenção dos clubes, obrigando-os a buscarem novos torcedores e associados capazes de pagar pelos ingressos. Iniciou-se assim uma demanda por construção de estádios e ampliação de praças desportivas que tiveram no Estado seu maior financiador (Santos, 2014),

pela derrota; por fim, a redenção do negro, depositada simbolicamente nas figuras de Garrincha e, sobretudo, Pelé (Filho, 2010).

A narrativa clássica do futebol ainda em voga na atualidade reproduz as teses que sustentavam uma espécie de atenuação das tensões e conflitos raciais através de sua prática. Desde o período autoritário varguista o futebol foi, junto com o carnaval, alçado à condição de principal produto popular, instrumento através do qual fora forjado um forte sentimento de identidade nacional e apelo nacionalista. O Brasil se entendia e descrevia desde então a partir do futebol, descobria nele sua brasilidade, expressa num jeito próprio de ser e jogar (Franco Junior, 2007). E aqui o elemento racial aparece como elemento revelador da brasilidade: o futebol arte era resultado de uma subjetividade negra malandra, cuja flexibilidade e capacidade de improviso diante das adversidades desmontavam esquemas rígidos de ataque e defesa; a capoeira projetava sobre o ludopédio o uso desinibido do corpo, misturando dança, luta e diversão (Franco Junior, 2007).

Estudos elaborados na Europa desde os anos 70 apontam a forte correlação existente entre o perfil racial dos jogadores e padrões subjetivos requeridos para a ocupação de diferentes posições. Enquanto brancos são usualmente associados a posições de liderança, inteligência e controle emocional, os negros são associados à força, velocidade, emotividade, instinto, rapidez (Vieira, 2003). Esta associação reproduz as clivagens racistas que apareceram nos estádios associando a negritude ao corpo animal. O corpo é basicamente o território do negro, enquanto os brancos são associados à razão e à tática. Em uma leitura aparentemente poética do futebol brasileiro, Gilberto Freyre (1938) apontava para a superioridade da forma brasileira de jogo a partir da reprodução destes padrões subjetivos: enquanto os europeus praticavam um futebol apolíneo, cerebral, calculado, ordenado, matemático, o mulatismo brasileiro construiu as bases de um futebol dionisíaco, criativo, inventivo, impulsivo.

Assim, se no século XIX a presença do negro na formação da sociedade brasileira era vista como algo negativo, a partir dos anos 30 esta relação se inverte, sintetizada nos defensores da miscigenação positiva. Este aparente elogio da contribuição do negro era expressão da ideia de que o futebol era um espaço onde a democracia racial ganhava expressão; a transformação da Copa de 1950 num rito de morte coletiva e as fragilidades da raça como explicação da derrota eram a antessala da produção futura de heróis negros, que compareciam a esse discurso como elemento probatório de um processo histórico redentor; por fim, a miscigenação, ao fim e ao cabo, era o eixo central de sustentação dessa sociabilidade harmoniosa que permitiu a integração plena do negro e a sua vitória mítica. Pelé surgia aqui como figura que simboliza a superação do racismo e o apagamento de sua identificação racial via ascensão econômica (Basthi, 2014). Com isso, a narrativa futebolística,

ao pretender contar a história do negro nestes termos, reproduziu grandes mitos produtores e reprodutores de racismo que perduram até os dias atuais.

As arenas e o controle social das torcidas como motor do embranquecimento das arquibancadas

Enquanto metáfora social, redenção de um povo, realização de um projeto de nação, o futebol era também condicionado pelas relações que o poder político econômico estabelecera com sua prática e disseminação. Em tempos ditatoriais, a propaganda a serviço do futebol foi extremamente útil à defesa de bandeiras nacionalistas. Tanto na ditadura militar quanto na era Vargas foi utilizado como bandeira de unificação nacional e ilustração da realização de um país desenvolvido. No Estado Novo foi conduzido à condição de símbolo de brasilidade e integração nacional. O Estado passava então a construir superestádios, feito repetido pela ditadura militar nos anos 70.

Esse repertório que relaciona futebol e política tem sido, embora antigo, constantemente renovado. Os estádios foram, antes como agora, utilizados como ícones de uma nação moderna, demonstração da capacidade de realização de um evento mundial, eixos estruturantes da identidade nacional. Porém, a despeito das similitudes discursivas, o contexto em que o processo de "modernização" dos estádios surge é bem diferente. Os primeiros estádios brasileiros eram setorizados por estratos de renda, tal como os modelos europeus. Os melhores setores eram destinados aos dirigentes e à classe média, enquanto atrás dos gols, com pior ângulo de visão, eram destinados os ingressos mais baratos. A distribuição espacial e setorizada dos espectadores foi o esteio do desenvolvimento de diferentes culturas torcedoras (Santos, 2014).

Na atualidade, por sua vez, a reforma dos estádios e sua transformação em arenas integra o processo de gentrificação do espaço público esportivo (Hollanda, 2014) que tem em seus alicerces alguns fenômenos antigos e outros novos: espetacularização da prática desportiva que passa a se adequar aos critérios televisivos, tornando prescindível ou colocando em segundo plano a presença do público nos estádios; a mobilização do discurso da violência para alterar o perfil de torcedor que frequenta as praças esportivas, substituindo o torcedor organizado e de baixa renda pela família consumidora de espetáculo. As arenas têm por princípio alterar o quadro de massificação que herdara dos padrões construtivos da década de 1950, "organizando" a separação, hierarquização e atomização das torcidas, processo bem observado por Bernardo Buarque de Hollanda na última grande reforma do Maracanã (Hollanda, 2014).

Esse projeto tem como pano de fundo a eleição das torcidas organizadas como grupo social criminalizado, inimigo público interno que precisa ser controlado para dar lugar à ressignificação do torcedor e do ato de torcer que as novas arenas trazem

embutidas em seus padrões construtivos. Este processo, porém, não é absolutamente recente. No futebol a contenção das torcidas e controle das organizadas fora a reação oficial do governo britânico ao *hooliganismo* na Inglaterra nos anos 1990,[6] que influenciou não só a estética dos estádios como instituiu um conjunto de instrumentos normativos que abriu espaço para a difusão paulatina de uma política de controle social como via para a contenção da violência nos estádios. No Brasil, a imprensa esportiva difundiu este modelo promovendo a mesma estratégia inglesa: vilanização das torcidas organizadas[7] que comparecem ao debate público sobre a violência sem qualquer poder de fala, como o outro a ser eliminado (Lopes, 2013). Concretamente, estes processos vêm causando o embranquecimento paulatino das arquibancadas, algo já apontado nos anos 1980 em face do encarecimento dos ingressos num país de maioria negra empobrecida.

As manifestações de racismo integram, pois, as transformações que atingem tanto o futebol como o conjunto da sociedade brasileira. À luz da institucionalidade que vem sendo hegemonicamente construída, o futebol, um dos principais espaços de lazer popular, precisa ser controlado pela polícia; as torcidas organizadas precisam ser disciplinadas ou até mesmo extintas; a arquitetura dos estádios engendra a transformação cultural do ato de torcer; por fim, a conversão do torcedor em consumidor exclui "tacitamente" grande parte da população negra.

As transformações aqui tratadas estão intimamente relacionadas com o debate geral sobre violência, cuja lógica se ancora na eleição de inimigos internos; na classificação dos sujeitos a serem eliminados apenas a partir de seu comportamento desviante; na adoção de uma retórica estigmatizante e belicista que induz pensar os estádios como lugar de perigo e desordem; na animalização do torcedor organizado, metáfora de uma natureza que precisa ser civilizada (Lopes, 2013).

Todos estes elementos integram um processo ampliado de incremento do controle social e de securitização da vida e da política nos territórios urbanos, que tem no corpo negro o seu alvo preferencial. A segurança dos estádios propugnada

6. Em 15 de abril de 1989, a superlotação de um estádio em Sheffield vitimou 96 torcedores do Liverpool, fato conhecido como *tragédia de Hillsborough*. O *Relatório Taylor*, elaborado para dar fundamento ao conjunto de medidas de segurança subsequentes à tragédia, desresponsabilizava autoridades locais, ao mesmo tempo que autoridades públicas apontavam a torcida do Liverpool como principal causadora das mortes. Este relatório tornou-se uma espécie de manual com as diretrizes centrais para transformar o futebol inglês, sendo estas seguidas em todo o mundo: reformulação estrutural dos estádios, mudança do perfil do público torcedor e transformação dos clubes em empresas (Santos, 2014). Em 2012, porém, após o vazamento de documentos referentes ao episódio, o Estado britânico reconheceu o erro ao apontar equivocadamente os *hooligans* como responsáveis pelas mortes em Hillsborough. A este respeito ver: <http://goo.gl/Qwsyid>.

7. Até os anos 1940, cada clube tinha apenas uma torcida organizada, comandada por um chefe, que tinha por função precípua uniformizar e organizar o ato de torcer. Estas torcidas integravam um projeto pedagógico que pretendia enquadrar moralmente as massas presentes nos estádios, num modelo festivo assemelhado às escolas de samba. Na década de 1960 começam a surgir as torcidas jovens, demarcando um novo modo de torcer, vaiando jogadores, dirigentes e chefes de torcida. Nos anos 1980 estas torcidas crescem de forma vertiginosa, sendo associadas comumente à delinquência e a violência (Hollanda, 2014). As torcidas jovens constituem hoje uma das poucas experiências de organização coletiva da juventude negra periferizada nas grandes cidades.

pelas formas arquitetônicas da exclusão nada mais é que segurança para consumo ou, em outros termos, a promoção de espaços seguros para consumo (Campos, 2014a). Estas formas políticas de controle vêm redefinindo os usos do espaço urbano, no qual o estádio é apenas mais um equipamento, alterando o panorama a partir do qual as tensões e conflitos raciais se reproduzem e intensificando as manifestações de racismo na conjuntura recente.

2.1.2 A questão urbana e os dilemas da raça na era dos grandes eventos

A Copa do Mundo deixou legados. Quanto a isto parece haver consenso entre críticos e entusiastas dos grandes eventos. De acordo com o governo brasileiro, obras de mobilidade urbana e infraestrutura garantiriam melhoria substancial do bem-estar da população citadina. As manifestações de junho de 2013, porém, revelaram um profundo dissenso com relação aos rumos das políticas urbanas e suas tendências recentes. Revelou ainda um profundo mal estar vivido cotidianamente, o qual, se não é resultado dos grandes eventos, deve a estes a sua intensificação nos últimos anos. E é nesse mal estar que a questão racial apareceu articulada com a questão urbana e as políticas de controle social que se disseminaram ao longo desse período.

Enquanto parte das manifestações apontavam para os dilemas de uma cidade privatizada pelo automóvel, a morte de Amarildo e as incursões policiais na periferia das grandes cidades colocava em evidência a constituição de uma cidade de exceção, escorada na escalada repressiva, na segregação espacial e na vigilância. A realização dos jogos olímpicos e da Copa é a desembocadura desta concepção de urbe e de política urbana que vem ganhando espaço entre as administrações municipais ao longo dos últimos anos.

Os grandes eventos esportivos amplificam tendências em curso na medida em que se sustentam numa autonomia política e jurídica construída há mais de um século pelos organismos internacionais que o promovem, fato que lhes permite construir institucionalidades próprias, formas de exercícios de poder que radicalizam o caráter autoritário das políticas urbanas, dando forma mais definida ao que alguns autores chamam "cidade de exceção" (Vainer, 2011; Oliveira, 2013). A agilidade e a eficácia exigidas para uma cidade competir são obtidas a partir de um consenso forjado num patriotismo cívico e na honra aos compromissos assumidos. O contrato substitui a política e o espaço público em que ela se realiza.

As medidas institucionais construídas para viabilizar esses eventos são inúmeras. Indicaremos aqui apenas as mais importantes para o tema em debate: instrumentos e medidas de controle do espaço público foram construídos para proteger os interesses das marcas relacionadas aos grandes eventos – Lei nº 12.035/2009 (Brasil, 2009); à União fora atribuída a responsabilidade civil por quaisquer danos provocados à Fifa e seus funcionários, relacionados a incidente ou acidente que envolva a segurança dos eventos – Artigo 23 da Lei nº 12.663/2012, lei geral da Copa (Brasil, 2012a);

crimes específicos foram criados para coibir a pirataria – Artigos 30 a 36 da Lei nº 12.663/2012 (*op. cit.*); inúmeras condições para o acesso e a permanência nos locais de competição e suas imediações foram impostas, fato que motivou a repressão policial durante os protestos de rua de 2013. Além disso, o projeto de lei que tramitava no Senado – PLS nº 728/2011 (Brasil, 2011a), conhecido como o AI-5 da Copa, definia crimes e infrações administrativas com vistas a incrementar a segurança na Copa do Mundo 2014, estabelecia a limitação ao direito de greve de categorias consideradas essenciais e a criação de oito novos tipos penais, incluindo-se o crime de terrorismo (Oliveira, 2013).

Em suma, estas iniciativas são expressão de uma forma já consolidada de fazer política, em que a exceção surge, a um só tempo, como paradigma e técnica de governo, como veremos de forma mais detida adiante. A adoção de medidas de exceção como paradigma de governo, por sua vez, cria as condições para transformar os megaeventos esportivos em estratégia de desenvolvimento (Oliveira, 2013).

Exemplos concretos surgiram na conjuntura recente e podem ajudar a ilustrar melhor esse fenômeno. Um expediente utilizado largamente pelas prefeituras neste período foram as ações de higienização social.[8] Em pelo menos seis cidades-sede da Copa do Mundo, moradores de rua foram expulsos e/ou impedidos de transitar e permanecer em locais próximos dos estádios. Embora as remoções compulsórias não sejam fatos inéditos, a promoção de megaeventos esportivos tem intensificado estas medidas, legitimadas oficialmente na associação entre corpos negros, desordem urbana e insegurança pública. A presença de indesejáveis surge como motivo para a desocupação das ruas e redução das atividades econômicas. A degeneração das ruas tem cor, em termos práticos.

O caso do morador de rua Rafael Braga Vieira é bem emblemático da violência institucionalizada e consentida por parte do Estado nesse processo de higienização das cidades. Em junho de 2013, Rafael, negro, pobre, 28 anos, catador de latinha, foi condenado a 5 anos de prisão por carregar na mochila duas garrafas com desinfetante e água sanitária. Preso em flagrante durante uma das grandes manifestações de rua de junho de 2013, a acusação feita contra Rafael foi baseada no artigo 16, inciso III da Lei nº 10.826/03 (Brasil, 2003), que versa sobre porte de material explosivo. Ele foi, até hoje, a única pessoa presa e condenada em decorrência das manifestações de junho de 2013. A denúncia elaborada pelo Ministério Público dizia que Rafael portava duas garrafas de coquetel molotov, fato negado pelo laudo técnico do Esquadrão Antibombas da Polícia Civil do Rio de Janeiro,

8. Os casos mais graves de higienização social são de Salvador. Desde os preparativos para a Copa das Confederações o Movimento Nacional de População de Rua (MNPR) tem denunciado remoções forçadas e subtração de pertences de moradores de rua. A Defensoria Pública ajuizou ação na Justiça requerendo a abstenção da prefeitura de Salvador de praticar as ações higienistas em curso na cidade, por meio de medidas como lançamento de jatos d'água, remoção para comunidades terapêuticas ou para municípios vizinhos. A este respeito ver Azevedo (2014).

que considerou ser ínfima a possibilidade de os objetos encontrados em sua mochila funcionarem como explosivo.

A manutenção de uma sentença condenatória, mesmo diante da total impossibilidade de praticar um crime pela ausência do elemento central que o configura – os explosivos –, expõe as chagas de um sistema penal explicitamente seletivo, racista, classista, ilegal e ilegítimo. Rafael fora punido por ser negro, pobre, reincidente. E fora preso, sobretudo, para dar exemplo, num contexto em que a repressão tinha nítido sentido intimidatório.

Porém, Rafael Braga não foi o único a viver na pele o recrudescimento do Estado penal. No dia 24 de junho de 2013, o complexo de favelas da Maré, habitado por 130 mil pessoas, fora invadido por policiais do BOPE em reação a supostos roubos praticados por moradores da comunidade, segundo a versão oficial. Durante a ação, um sargento do Bope morreu, fato que gerou uma reação violenta da polícia que, em 24 horas, já havia assassinado nove pessoas. Naquela incursão casas foram invadidas enquanto tiroteios habitavam as ruas desertas. Após manifestação que reuniu quinhentas pessoas da comunidade e a pressão de órgãos de direitos humanos, a operação policial findou, deixando para trás não só os nove mortos, mas a memória viva do medo e do terror.

Em fevereiro deste ano, a Maré volta a aparecer no noticário nacional. Policiais militares e Unidades da Polícia Pacificadora (UPPs) eram atacados, segundo a versão oficial, por uma facção do Comando Vermelho. Em virtude da realização da Copa, o governador do Estado solicita o envio de tropas das Forças Armadas até o fim do torneio, quando as UPPs seriam definitivamente implantadas no complexo. Em atendimento ao pedido, a Presidência da República assina decreto de Garantia da Lei e da Ordem,[9] autorizando o envio das forças armadas, reeditando roteiro bem definido desde os anos 90 nas operações militares no Rio.[10]

Nos 15 dias anteriores à ocupação pelos militares, 16 pessoas haviam morrido em supostos confrontos com a polícia. Ironicamente, dois dias após a ocupação militar do território, o golpe de 64 faria 50 anos, com tanques e soldados tomando as ruas da Maré. Na paz armada construída para devolver a segurança à comunidade as denúncias de agressões e violações de direitos são inúmeras, conforme veiculado em diversas reportagens efetuadas *in loco*[11] por diferentes veículos de comunicação. Mas, além das violações ilegais, há as legalizadas, caso do juiz da 39ª Vara Criminal da capital, que expediu mandado de busca e apreensão coletivo que autorizou a

9. Em 19 de dezembro de 2013 o Ministério da Defesa publica a Portaria Normativa nº 3.461/MD (Brasil, 2013), que disciplina o uso das forças armadas em operações de garantia da lei e da ordem nos casos em que a sua preservação esteja sob ameaça, esgotadas as vias previstas no Artigo 144 da Constituição Federal (Brasil, 1988).

10. Em abril, 200 fuzileiros navais e 2050 militares da Brigada de Infantaria Paraquedista do Exército entraram em ação no complexo.

11. A este respeito ver Araujo (2013) e Merlino e Castor (2014).

polícia do Rio a entrar em todas as residências das favelas Nova Holanda e Parque União. Em resumo, na favela todos são suspeitos. A Maré é a demonstração nítida de que o sistema penal atualmente compreende não só o cárcere, mas as tecnologias de controle e vigilância e uma gestão policial da vida (Batista, 2012).

Para as comunidades[12] destituídas da chance de participar do evento, sua realização traduziu-se em convivência com a militarização do espaço urbano, o *Apartheid* racial que impõe limites aos direitos de ir e vir e ao direito à vida, pois não há outra consequência possível diante de uma narrativa que dá forma a uma guerra civil oficialmente declarada e que tem virado rotina em comunidades e morros em todos os Estados que vêm adotando políticas de segurança e ocupação de território inspiradas no modelo fluminense. O recurso às forças armadas, embora traduzido como medida de caráter excepcional, tem sido a regra nestes espaços. E o terrorismo internacional passou a figurar como justificativa para a transformação da exceção em regra.

No contexto da geopolítica urbana têm sido muito utilizados pela mídia termos como *reconquista do território*, *guerra contra o tráfico*, *retomada do Estado* etc. O aparato estatal desenvolve suas políticas de segurança através da localização dos territórios a serem reconquistados, instaurando uma geografia do avanço das forças da ordem. As metáforas bélicas escondem, porém, um detalhe relevante: os considerados territórios inimigos, controlados por milícias e traficantes, são territórios negros. A mídia constrói aqui o enredo épico e maniqueísta das operações, suporte ideológico que as táticas de guerra necessitam para serem legitimadas (Souza, 2012). E toda guerra, para se legitimar, necessita da eleição de um inimigo interno, que opera na legitimação da demanda por repressão e ordem e nos golpes de Estado. Com uma diferença precípua: os comunistas de ontem são os "bandidos" de hoje.

Modelos de segurança pública como as UPPs, por outro lado, possuem uma geograficidade que os interliga a uma política de valorização de territórios urbanos. Como seu custo é demasiadamente alto para ser reproduzido em larga escala, é na interlocução da lógica econômica com o racismo e o classismo que ela ganha renovado sentido. As áreas residenciais da Zona Sul carioca perceberam o maior número de intervenções, abrindo espaço para o incremento exponencial da renda da terra urbana e a gentrificação da população originária.[13]

12. A Maré está próxima de três importantes vias que ligam as zonas Oeste, Norte e Sul do Rio ao Aeroporto Internacional Tom Jobim: a Linha Vermelha, Linha Amarela e Avenida Brasil. Sua localização estratégica explica, portanto, a sua ocupação às vésperas da Copa do Mundo. Após a efetivação da ocupação, 850 homens fariam patrulha nos territórios negros da Maré, garantindo assim a segurança daqueles que transitariam pelas imediações da comunidade durante a Copa do Mundo.

13. Estudo realizado pela Fundação Getúlio Vargas utilizando dados da PNAD 2009 e do censo de favelas realizado pelo Estado do Rio de Janeiro em 2008, mostram que o preço dos aluguéis nas comunidades atendidas pelas Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) foi superior à expansão dos aluguéis em bairros tradicionais. A este respeito ver FGV (2012).

A tentativa de oferecer segurança à população integra, pois, uma geopolítica urbana que expressa um conflito complexo de territorialidades e uma distinção entre os que devem ser protegidos e os que devem ser vigiados, mediada por uma tecnologia de poder que vem servindo como argamassa para a legitimação da militarização da questão urbana. Assim, já não podemos mais falar de prisão nos moldes em que ela foi classicamente pensada. A prisão dos tempos atuais se funde com as periferias negras dos grandes centros urbanos, subproduto da indústria de controle do crime, numa economia que articula medo, câmeras, vigilâncias e arquiteturas.

As arquiteturas do medo, a subjetividade paranoica e o racismo institucional

Entre dezembro de 2013 e janeiro de 2014, a juventude periférica, majoritariamente negra, pobre, entoando músicas do funk ostentação, resolveu cruzar as fronteiras da segregação e foi parar na delegacia. Sem cometer qualquer crime, os jovens foram revistados, impedidos de entrar, convidados a se retirar dos estabelecimentos, recebidos com bombas de gás e bala de borracha. A polícia foi mais uma vez acionada como mediadora entre a classe alta e as classes perigosas, pois o racismo brasileiro só admite a presença do elemento negro quando ele é mediado ora pela polícia[14] ora pela relação servil.

A disseminação da vigilância e a segregação espacial reforçam a violência entranhada nas próprias formas urbanas que rejeitam os indesejáveis (Melgaço, 2010). O medo fornece o princípio do *shopping center*, repositório das sociabilidades contemporâneas, que representa o estabelecimento de fronteiras. No shopping não cabem as "classes perigosas", cuja segregação é essencial para que a sua lógica exclusivista torne-se eficaz. Sua essência é segregadora. Não basta, porém, ter poder de compra para se socializar neste espaço onipresente nos centros urbanos, como os rolezinhos apontaram neste período.

O funk ostentação que inspira essa juventude reclama consumo e luxo como fonte de prazer. Porém, essa juventude não quer apenas se apropriar simbolicamente dos valores que o shopping representa. Ela quer o seu espaço físico. E esta pretensão foi lida pela polícia, governos estaduais, clientes de classe média e administradores de shopping como uma violência. Os rolezeiros, logo taxados de vândalos, roubavam da elite o direito exclusivo de consumir.

Os rolezinhos retomam a imagem do arrastão, fobia social que provoca medo e repulsa movidos pelo receio de que ocorra uma espécie de vingança da história, protagonizada por uma negritude identificada como ser selvagem e incivilizado. A defesa incondicional da propriedade contra ladrões em potencial tem raiz na história. Foi a disseminação do medo, o receio de uma radicalização negra que conduziu a

14. Pesquisa Datafolha realizada em janeiro de 2014 apontou que 82% dos paulistanos eram contra os rolezinhos; 80% eram favoráveis às liminares obtidas pelos shoppings e 72% eram favoráveis à ação da polícia militar para impedi-los de acontecer. A este respeito ver Leite (2015).

classe senhorial à produção de imagens e representações hiperbólicas do "popular" em geral e do negro em particular. O medo do abolicionismo e do haitianismo como possibilidade histórica permitiu que esta classe senhorial monopolizasse a violência legítima em seu favor[15] (Batista, 2003).

Na esteira do proibicionismo, da securitização da vida, do reforço à produção de estigmas sociais que conduzem à disseminação de práticas racistas, outras medidas foram tomadas, as quais enumeraremos em rápida síntese: *i)* o cercamento de morros e favelas ao longo dos últimos anos; *ii)* a aprovação no Rio de Janeiro da Lei nº 6.717/2014 (Rio de Janeiro, 2014a), que proíbe o uso de qualquer acessório que esconda ou inviabilize a exposição do rosto em estabelecimentos comerciais, públicos ou abertos ao público; e *iii)* por fim, aprovação da Lei nº 13.022/2014 (Brasil, 2014b), que autoriza guardas municipais a portarem armas de fogo.

Numa sociedade neurotizada pela incerteza e insegurança, o medo tem sido, portanto, o principal fundamento subjetivo instituído para amplificar os inúmeros dispositivos de controle social, convertendo o afastamento do "elemento selvagem" em princípio ordenador de toda a sociedade. Assim, embora o ordenamento jurídico cível considerasse o negro como coisa, o sistema penal o identificava como sujeito. A história da vigilância e do sistema policial tem nessa relação aparentemente ambígua a sua matriz histórica (Batista, 2003).

Esse medo, portanto, produz vítimas, pois demanda castigo, punição exemplar e penas mais severas, constituindo aquilo que Vera Malaguti Batista denomina "adesão subjetiva à barbárie" (Batista, 2012). Contudo, não se trata apenas de uma adesão construída de forma difusa e descontrolada. Há uma economia que gira em torno dessa subjetividade paranoica que interliga mercado de segurança, espaços exclusivos e o sistema político-eleitoral. Todos estes elementos estão ancorados na política do medo (Souza, 2012).

A inculcação do desejo de punir tem produzido uma subjetividade disciplinar e moralista, que solicita publicamente o encarceramento e a punição (Batista, 2012). De acordo com pesquisa realizada pelo Ibope mais de 70% da população brasileira mostra-se favorável à redução da maioridade penal. O assunto voltou à pauta institucional em razão do apelo popular por punição, do papel da mídia, de projetos de lei apresentados no Congresso[16] e da sua incorporação em programas

15. Em 1825, um decreto que criou cargos de comissário dava forma à arquitetura do sistema policial contemporâneo: impedia ajuntamentos, reprimia a vadiagem, cadastrava capitães do mato, enunciava a erradicação de quilombos e instituía açoites em locais públicos (Batista, 2003).

16. Em fevereiro de 2014, a PEC 31/2011 (Brasil, 2011b), de autoria do senador Aloisio Nunes Ferreira, entrou na pauta de votação da Comissão de Constituição e Justiça do Senado. A PEC propunha reduzir a maioridade penal de 18 para 16 anos para certos tipos penais ou em alguns casos de reincidência. A maioria dos senadores, porém, votou contra a proposta por considerarem cláusula pétrea o dispositivo constitucional que estabelece a maioridade no Brasil, além de a PEC violar direitos das crianças e dos adolescentes. A despeito da votação, a medida tem forte apoio no Congresso. Em 2011, foi criada a Frente Parlamentar pela redução da maioridade penal, com o apoio de mais de 200 congressistas.

de candidatos em período eleitoral. A maioridade penal fora reduzida em 54 países no mundo e em todos eles não há registro de redução da violência. Espanha e Alemanha optaram pela redução da maioridade, mas seus efeitos inócuos e deletérios os fizeram voltar atrás. Atualmente 70% dos países no mundo estabelecem 18 anos como idade penal mínima (Betto, 2014).

Ante a possibilidade de não encarcerar, há o clássico recurso ao justiçamento privado,[17] em que o corpo é o lugar onde se realiza o rito sacrificial punitivo. Foram registrados no ano de 2014 mais de 1.950 casos de linchamento que têm, entre uma de suas causas, o racismo. Dados do Núcleo de Estudos sobre Violência (NEV/USP) levantados a partir de dados da imprensa apontam para 1.179 casos de linchamento verificados entre 1980 e 2006. Como pondera José de Souza Martins, linchamentos, saques e quebra-quebras são comportamentos sociais coletivos desprovidos de organização e que têm no corpo negro sua vítima predileta. Ainda que não se possa revelar com precisão se as causas dos linchamentos são circunstanciais ou estruturais, fato é que, mesmo neste último caso, as causas imediatas do justiçamento privado já estão, em regra, presentes no cotidiano das relações sociais (Martins, 1995).

Foi como denúncia e contraposição ao Estado penal que confina, mata e desestrutura famílias negras que entidades do movimento negro e movimentos sociais realizaram a II Marcha (Inter)nacional contra o genocídio da população negra. Iniciada na Bahia em 2012 pela "Campanha Reaja ou será morto, reaja ou será morta", em sua segunda edição, a Marcha foi realizada no dia 22 de agosto de 2014 em 18 Estados brasileiros e 15 países, reunindo aproximadamente 60 mil pessoas, segundo a organização. Esta campanha vem denunciando desde 2005 a gestão policial da vida naquilo que ela tem de central: o genocídio do povo negro, sobretudo sua juventude, conduzido por um Estado supremacista branco.

De acordo com o Mapa da Violência 2014, no período 2002-2012 houve queda da taxa de homicídios da população branca e incremento da vitimização da população negra. Enquanto entre os brancos houve queda de 24,8% na taxa de vitimização, entre os negros houve aumento de 38,7% no período supracitado. Como a taxa nacional de homicídios permaneceu estável no período (passou de 28,9/100 mil habitantes para 29/100 mil), pode-se falar que a lógica da violência socialmente produzida teve um elevado incremento do seu caráter seletivo (Waiselfisz, 2014). Traduzindo em números, no período 2002-2012 morreram 72% mais negros que brancos.

17. Em São Paulo, caso emblemático envolveu André Luiz Ribeiro, professor negro de história que, acusado de roubo, foi acorrentado num poste e cercado por 20 pessoas que começaram a agredi-lo. Bombeiros que passaram pelo local impediram que o ato continuasse, obrigando o agredido a dar aula sobre revolução francesa como prova de sua profissão. Como fora apontado pelo dono do estabelecimento como autor do roubo, André Luiz Ribeiro foi preso em flagrante, permanecendo encarcerado por dois dias. A este respeito ver Granjeia (2014).

Parte significativa das mortes é produto de uma espécie de pena de morte socialmente consentida e legalizada desde a ditadura militar, quando fora instituído oficialmente o auto de resistência nas rotinas operacionais da força policial (Souza, 2010). Os autos de resistência constituem uma espécie de licença legítima para matar e, embora já existissem como prática desde o século XIX, foram legalizados pela ordem de serviço nº 803, de 2 outubro de 1969.[18] A sua regulamentação fez parte de um conjunto de medidas autoritárias e excepcionais, da mesma natureza da lei de segurança nacional – Decreto-lei nº 898/1969 (Brasil, 1969), da legalização da pena de morte, prisão perpétua e da prática clandestina de extermínio. Em suma, os autos de resistência serviram historicamente para mascarar execuções sumárias, chegando a ser utilizados, entre os anos 1995 e 1999, no Rio de Janeiro, como critério para obtenção de gratificação de desempenho (Souza, 2010).

As estratégias de defesa dos policiais que conseguiram inúmeras absolvições do Tribunal do Júri consistiam na comprovação de que a vítima era criminosa. Assim, implicitamente, subsiste a ideia de que "bandido bom é bandido morto." Em outros termos, estamos diante de um dispositivo biopolítico, produto de um Estado de exceção erigido para eliminar os descartáveis da sociedade.

Iniciativa que tramita na Câmara dos Deputados, o PL 4471/2012,[19] tenta pôr fim aos autos de resistência, prevendo a investigação das mortes e lesões corporais provocadas por policiais em atividade. Dados do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2013), que reúne dados oficiais de órgãos estaduais e federais, apontam que 1890 pessoas morreram em confronto com a polícia no ano de 2012, média de cinco pessoas por dia.

Estudo feito pelo Grupo de Estudos sobre violência e administração de conflitos (GEVAC/UFSCAR) sobre mortes provocadas por policiais do Estado de São Paulo entre 2009 e 2011 aponta que 61% das vítimas são negras e jovens, entre 15 e 29 anos. Em outras palavras, morrem três vezes mais negros que brancos. Os policiais autores das mortes são majoritariamente brancos (79%) e, dos inquéritos instaurados, nada menos que 94% foram concluídos sem indiciamento. Entre os argumentos inscritos nos inquéritos, 73% consideraram não haver homicídio cometido por policiais. Este mesmo estudo aponta que é sobre a população negra que recai a maior vigilância policial, em consonância com a associação do corpo negro à criminalidade. No Estado de São Paulo, no ano de 2012, para cada 100 mil

18. A Ordem de Serviço nº 803, de 2 de outubro de 1969, foi expedida pela Superintendência da Polícia Judiciária do antigo Estado da Guanabara. Este dispositivo instituiu legalmente os "autos de resistência", nome dado às ocorrências que tenham dado resultado a mortes e ferimentos oriundos de confronto com a polícia.

19. O PL nº 4471/2012, de autoria do Deputado Paulo Teixeira (PT-SP), tem por objeto a alteração dos Artigos 161, 162, 164, 165, 169 e 292 do Código de Processo Penal. Estes dispositivos regulam a apuração de casos envolvendo letalidade no emprego de força policial.

negros, 35 foram presos em flagrante. De outro lado, para cada 100 mil brancos, 14 foram presos em flagrante (Sinhoretto, Silvestre e Schilittler, 2014).

A população carcerária brasileira, segundo o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), atingiu 711.463 presos, dos quais 147.937 estão em prisão domiciliar. Deste total, o número de presos provisórios – aqueles que aguardam julgamento definitivo – é de 32% (CNJ, 2014b). Estes números colocam o Brasil em terceiro lugar no *ranking* de países com maior população prisional, atrás apenas de Estados Unidos e China. Se considerarmos ainda o número de mandados de prisão em aberto, este número pode saltar para 1.085.454 pessoas em cárcere e/ou passíveis de encarceramento (*op cit.*). Em 9 Estados da federação há mais presos provisórios do que condenados, submetidos a condições degradantes e sem direito a ampla defesa, dado que 95,4% das comarcas no Brasil não possuem defensor público ou o possuem em número insuficiente (Moura *et al.*, 2013). A exceção, mais uma vez, vira regra.

Num contexto de arrefecimento dos conflitos raciais, do incremento da exposição pública dos racismos de sempre, o mito da democracia racial se reconfigura em duas direções: de um lado, o crescimento do racismo institucional permite que a ideia de um país onde haja racismo sem racistas ganhe expressão; de outro, os fatos aqui narrados vão na contramão do elogio aparente à participação da raça na construção da sociedade brasileira. Trata-se, na prática, de uma retomada da perspectiva negativa em relação à participação do negro na sociedade, resposta ao avanço marginal da negritude nos espaços antes exclusivos dos brancos. Esta perspectiva desnuda a construção do nacional que se ancora na necessidade de absorver e integrar os negros sem contaminar a imagem de uma nacionalidade ocidental branca (Arruti, 1997). Para tanto, o nacional se serve de políticas de segurança pública e privada que isolam, fragmentam, incriminam e exterminam negros em massa, sob os auspícios da própria lei.

2.2 Intolerância religiosa

O racismo, que se expressa de diversas formas na sociedade brasileira, ganha um contorno diferente no que se refere à manifestação da fé. O tema da intolerância religiosa ganhou destaque em 2013 e início de 2014, tanto no plano estatal (legislativo, judiciário e executivo), como na sociedade brasileira. Historicamente, as religiões de matriz africana, como a umbanda, candomblé e jurema, estiveram associadas a coisas ruins, "demonizadas", ligadas ao "diabo" ou mesmo colocadas no plano da ilegalidade.

O enfrentamento às religiões de matriz africana não foi apenas simbólico e, sim, uma política de Estado, especialmente na primeira metade do século XX, quando a perseguição foi ainda mais intensa e violenta. Os praticantes dessas

religiões eram perseguidos e criminalizados pelo Estado brasileiro e por religiões hegemônicas.[20] Apesar de não ter uma legislação específica proibindo a religião, a prática era considerada crime contra a saúde pública, já que, segundo esse raciocínio, prejudicava a saúde mental da população. Os terreiros eram considerados ambientes propícios à loucura (Silva, 2012). A criminalização ocorre de forma mais sistematizada especialmente a partir do Estado Novo, com a criação de Seção de Tóxicos e Mistificações, em 1934, com o objetivo específico de investigar esse tipo de "crime". Os terreiros (considerados templos religiosos dessas religiões) eram obrigados a se registrar junto às Delegacias de Jogos e Costumes, vinculadas à Secretaria de Segurança pública. Em Porto Alegre, por exemplo, esta exigência de registro perdurou até a década de 1990.

É nos anos 2000 que a pauta da intolerância começa a adquirir novos contornos e somente em 2007 esse tema passa a ser tratado como política de Estado, especialmente com a promulgação da Lei Contra a Intolerância Religiosa – Lei nº 11.635/07 (Brasil, 2007a), instituindo o dia 21 de janeiro como o dia de Combate a Intolerância. Apesar desse primeiro passo, esse tema ainda encontra muitos empecilhos para efetivação, especialmente em relação ao racismo presente nos imaginários construídos sobre estas religiões.

Nesse sentido, em 2013 dois projetos de lei (PL) tramitados no Congresso Nacional chamaram a atenção sobre o tema da intolerância religiosa. O primeiro deles é o PLS nº 114/1997, de autoria do ex-senador Abdias do Nascimento, que altera a Lei de Ação Civil Pública (Brasil, 1985), incluindo o Ministério Público e/ou organizações da sociedade civil (com agenda racial) como legitimadas para ajuizar ação de fazer ou não fazer, para a preservação da honra e dignidade de grupos raciais, étnicos e religiosos. Na prática, o PLS nº 114/1997 inclui a intolerância religiosa como passível de ser combatida via Ação Civil Pública. O outro PLS se refere à Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 99/2011 (Brasil, 2011c), de autoria do deputado federal João Campos – membro da Frente Parlamentar Evangélica no Congresso Nacional – que propõe a inclusão de "associações religiosas de âmbito nacional" como legitimadas para propor Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADin), alterando o Artigo 103,[21] da Constituição Federal de 1988.

20. Em 1952, a Igreja Católica criou a Secretaria Nacional em Defesa da Fé com a finalidade precípua de enfrentar ao crescimento da umbanda e demais religiões mediúnicas, fazendo uma associação entre essas religiões com a miséria moral e espiritual da população negra, a proliferação de doenças, herdando a ignorância trazida pelos negros escravizados oriundos do continente africano (Isaia, [s.d.]).

21. Artigo 103 – podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade: *i)* o Presidente da República; *ii)* a Mesa do Senado Federal; *iii)* a Mesa da Câmara dos Deputados; *iv)* a Mesa de Assembleia Legislativa; *v)* a Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal; *vi)* o Governador de Estado; *vii)* o Governador de Estado ou do Distrito Federal; *viii)* o Procurador-Geral da República; *ix)* o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB); *x)* partido político com representação no Congresso Nacional; e *xi)* confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional (Brasil, 2004).

As duas propostas legislativas têm em comum o fato de instituições religiosas poderem apresentar, junto ao judiciário, ações referentes às demandas cujos interesses estejam relacionados a elas. Porém, diferem exatamente na legitimidade da propositura. Enquanto o PLS nº 114/1997 prevê a possibilidade de a intolerância religiosa ser combatida via Ação Civil Pública, o que permitiria proteção e garantia constitucional da liberdade de manifestação da fé, por outro lado, a PEC 99/2011 propõe que instituições religiosas possam determinar a constitucionalidade de ato legislativo, o que fere a laicidade do Estado, preconizada no Artigo 19, da Constituição Federal de 1988. A possibilidade de intervenção por parte de instituições religiosas representaria a quebra do processo de secularização e separação histórica entre Estado e religião.

A laicidade do Estado não significa uma postura de indiferença ou omissão por parte dos agentes estatais em relação às instituições religiosas. A laicidade representa a impossibilidade de se estabelecer uma relação de dependência ou aliança em relação às mesmas. Porém, também é obrigação do Estado garantir o direito constitucional de que cada pessoa possa praticar ou professar sua fé. Justamente o objetivo preconizado no PLS nº 114/1997.

Outro ponto levantado pela PEC nº 99/2011 é a limitação ao direito de entidades religiosas de pleitear Ações Diretas de inconstitucionalidade (Adin). Conforme se depreende da proposta, esse direito fica restrito às entidades de caráter nacional, cujo conceito não se encontra definido nem em doutrina específica, nem em marcos legais. Levando em consideração as mais diversas formas de violência que as religiões de matriz africana sofrem, o reconhecimento destas como de caráter nacional fica a critério de uma discricionariedade circunscrita em sociedade marcadamente racista, cujos valores afro-religiosos ficam relegados ou à ignorância ou ao preconceito.

A PEC nº 99/2011 continua em tramitação no Congresso Nacional, tendo recebido em 27 de março de 2013 parecer favorável na Comissão de Constituição e Justiça; em 11 de junho de 2013, foi criada uma Comissão Especial destinada a proferir parecer à proposta. O PLS de Abdias do Nascimento já foi incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro em 25 de abril de 2014.[22]

No âmbito jurídico, já no início de 2014, o Ministério Público Federal do Rio de Janeiro ingressou com uma Ação Civil Pública contra a Google Brasil Internet Ltda. (Rio de Janeiro, 2014b), solicitando a retirada de conteúdos ilícitos hospedados na internet (intolerância e discriminação por motivos fundados na religiosidade de matrizes africanas). Em 24 de abril 2014, o juiz da 17ª vara do

22. Página agravo de instrumento com pedido de antecipação de tutela recursal (Brasil, 2014a, p. 3).

Tribunal Regional Federal da 2ª Região indeferiu o pedido, argumentando pelo direito à liberdade de expressão, de reunião e de religião.

Em 9 de maio 2014, o MPF/RJ interpôs recurso sintetizando os argumentos presentes na decisão do magistrado do TRF/RJ. Em síntese, o magistrado alega que: *i)* "cultos afro-brasileiros não constituem religião"; *ii)* as "manifestações religiosas não contêm traços necessários de uma religião, a saber, um texto base (corão, bíblia etc.), estrutura hierárquica e um Deus a ser venerado"; e *iii)* não há "malferimento de um sistema de fé", posto que, na sua visão, não há colidência, mas sim concorrência de alguns direitos fundamentais.[23] Em tempo, cumpre mencionar que as religiões de matriz africana são consideradas comunidades tradicionais,[24] portanto compartilham de valores civilizatórios e de uma cosmovisão a partir da tradição trazida de países do continente africano. Entendidas como patrimônio cultural legado pelo povo negro escravizado, as práticas religiosas com ancestralidade africana ao longo dos séculos no Brasil estiveram em posição de subalternidade ou sub-representação em relação a outras manifestações religiosas. O direito à crença, apesar de estar resguardado em diversos estatutos legais, mostra como essa faceta do racismo perpetua uma historiografia que associa os valores civilizatórios africanos a práticas rudimentares.

Apesar de o magistrado posteriormente retificar sua decisão, reconhecendo as religiões de matriz africana como religiões propriamente ditas, ele manteve inalterada a decisão no que se refere à permanência de vídeos que promovem manifestamente a intolerância religiosa. O juiz fundamentou sua decisão no direito a liberdade de expressão, de crença e no direito de reunião. A despeito de todos os instrumentos legais[25] que protegem o direito a manifestação de fé, a sentença de primeira instância revela traços de como o tema da intolerância religiosa tem sido negligenciado pelo poder judiciário.

A livre manifestação da fé, como um direito inviolável,[26] tem sido sistematicamente desrespeitada no Brasil, especialmente com as religiões de matriz africana. A incitação à violência, depredação e queima dos templos de umbanda e candomblé, bem como de suas imagens sagradas, tem sido recorrente no cotidiano

23. A este respeito ver (Rio de Janeiro, 2014b).

24. Decreto 6.040/2007, Artigo 3º: "(...) Povos e Comunidades Tradicionais: grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição" (Brasil, 2007b).

25. Artigo 5º, inciso VI; Artigo 19, I, da CF/88; Artigo 24; Artigo 26, do Estatuto da Igualdade Racial (Brasil, 2010a); Artigo 209, Código Penal (Artigo 209); Lei 9.459, de 1997; Pacto Internacional Sobre os Direitos Civis e Políticos (PIDCP) adotado e aberto à assinatura, ratificação e adesão pela Assembleia Geral na sua Resolução 2200ª (XXI) de 16 de dezembro de 1966; Pacto de São José da Costa Rica (Convenção Americana de Direitos Humanos), ratificado pelo Brasil em 25 de abril de 1992.

26. Artigo 5º, VI, da CF/88: "é inviolável a liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e a suas liturgias" (Brasil, 1988).

das pessoas que professam sua religiosidade. Na Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH) houve um salto no número de denúncias de intolerância religiosa, que saiu de 109 em 2012, para 149 em 2014. A própria SDH reconhece que estes dados estão subestimados, levando em consideração diversos fatores como a ausência de um canal específico para as denúncias, que podem ser feitas diretamente nas delegacias, em órgão estaduais e municipais de proteção aos direitos humanos. Essas informações não estão centralizadas em uma única instância de modo a conseguir criar um panorama nacional sobre esse tema.

O ano de 2013 foi o primeiro de funcionamento do *I Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana*,[27] cujo vigência vai até 2015. Esse plano foi elaborado por um grupo de trabalho interministerial, instituído pela Portaria nº 138/2012 da Seppir. A elaboração desse primeiro Plano representa a concretização do Decreto nº 6.040/2007, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (Brasil, 2007b). O plano é dividido em três eixos, quais sejam: *i)* garantia de direitos; *ii)* territorialidade e cultura; e *iii)* inclusão social e desenvolvimento sustentável. No eixo *2),* localizam-se as ações previstas para as religiões de matriz africana, sendo delineados três objetivos: *i)* mapear os povos e comunidades tradicionais de matriz africana; *ii)* promover a regularização fundiária e a institucionalização dos espaços necessários à manutenção das tradições de matriz africana; e *iii)* promover, preservar e difundir o patrimônio e as expressões culturais dos povos e comunidades tradicionais de matriz africana.

No que tange à temática da intolerância religiosa, a responsabilidade pela implementação desse plano é da Secretaria de Políticas para Comunidades Tradicionais (Secomt), que tem atribuição para elaborar e monitorar as políticas desenvolvidas. Segundo o relatório de gestão da Seppir de 2013,[28] para o cumprimento do plano, foram realizadas as seguintes atividades:

- realização de duas oficinas de SICONV (em janeiro de 2013 e março 2013);
- realização da Plenária do povos e comunidades tradicionais com 160 lideranças dos 27 estados e DF (julho de 2013);
- desenvolvimento do programa de segurança alimentar que em 2013 distribuiu 92.490 cestas básicas para comunidades de terreiro, beneficiando 17.200 famílias; e
- estabelecimento de dois acordos de cooperação:

27. Disponível em <http://goo.gl/hRkHNV>.
28. Informações em Seppir (2013).

a) Brasil-Espanha[29] (continuidade de acordo anterior, que possibilitou em 2013 os subsídios necessários para continuidade do programa de segurança alimentar e desenvolvimento de estudos); e

b) Seppir-PNUD, que destina R$ 5.526.650,15 ao apoio ao Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais para a execução entre 2013-2015.

O que se percebe é que, apesar de 2013 ter sido o primeiro ano de implementação do Plano, pouco se tem feito para atingir as metas previstas. Entre as iniciativas propostas cumpre mencionar a previsão de realização de campanhas e produção de material que valorizem e promovam a não discriminação para com as comunidades tradicionais. A concretização das iniciativas previstas torna-se central na temática do enfrentamento à intolerância religiosa. A invisibilização histórica em relação a esta pauta tem significado a permissão, ainda que silente, da violência contra as religiões de matriz africana. Neste sentido, a educação, como fator de formação de identidades socioculturais, se torna essencial para impulsionar a cultura da alteridade e do respeito mútuo.

2.3 Eleições 2014 e dados por cor ou raça

Em resposta a demandas sociais, pela primeira vez, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) passou a coletar informações sobre a cor ou raça dos candidatos às eleições. Em 2014, foram disputados os cargos de presidente da república, senador, deputado federal, governador e deputado estadual e distrital. Do conjunto de mais de 22 mil candidatos, 43,7% eram negros, percentual significativo, mas ainda abaixo da participação de pretos e pardos na composição nacional. Segundo a PNAD (2012), negros correspondem a 53% da população. Neste caso, dos 32 partidos que concorrem às eleições de 2014, apenas cinco apresentaram igual ou maior percentual de negros entre seus candidatos, em geral, partidos com menor representação.[30] Em seguida, outros quatro possuíam mais de 50% de candidatos negros.[31] O partido com menor participação de negros entre as candidaturas apresentadas foi o PMDB (27,2%), seguido pelo PTB (31,8%), PSDB (32,6%), PSD (33,3%) e PP (34,5%).

O Acre foi o único estado em que a participação de negros entre os candidatos foi superior à sua participação na população (negros correspondiam a 70,6% da população e 80,6% dos candidatos). A maior desigualdade entre participação na população e percentual de candidaturas foi encontrada na região sul. Nesta região, os estados apresentam menor coeficiente entre as participações percentuais de

29. "Cooperação Técnica Brasil-Espanha de Combate ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial" Seppir e a Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID).

30. PCB, PCdoB, PCO, PTN; e PSOL.

31. PMN, PPL, PSL; e PSDC.

candidaturas negras e percentuais de negros na população. No Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina, o percentual de candidaturas negras correspondeu, respectivamente, a 43,1%, 57% e 55% da participação de negros na população total.[32]

A participação de candidaturas negras não se altera muito nas diferentes faixas etárias. Entre candidato em faixas de 18 a 59 anos, variou de 43,4% a 46,5% do total das candidaturas. Na faixa de mais de 60 anos, a participação negra foi inferior à média (36,3%). Em relação à escolaridade, cabe destacar que 46,9% dos candidatos têm ensino superior completo e apenas 35,2% destes são negros. Se a maior parte dos parlamentares eleitos tem ensino superior, a população negra está ainda em maior desvantagem na faixa de escolaridade mais competitiva. Ademais, uma vez que a renovação do Congresso Nacional costuma ser inferior à metade das cadeiras, a competição para os grupos historicamente alijados desses espaços é ainda maior.[33]

Análise realizada por Campos e Machado (2014) e Campos (2014b) não reforça pretensa clivagem esquerda/direita como viés de maior participação de candidatos negros. Os autores destacam que há partidos cuja composição racial das listas de candidaturas difere muito entre os níveis estadual e federal. Partidos com maior representação branca no nível federal apresentam graus diferentes de participação no nível estadual, o que robustece a avaliação de que a hierarquia dos cargos aumenta a barreira de entrada.

A tabela 1 apresenta dados sobre candidaturas e resultados por cargo, de acordo com o quesito cor ou raça. Pode-se verificar que a participação de candidatos negros diminui com a importância hierárquica do cargo. Enquanto para presidência apenas uma candidata é negra, entre candidatos a governador e senador, os negros representam cerca de 30% dos candidatos; por sua vez, a participação se eleva para candidatos a deputados, com maior participação para os estaduais e distritais. Sob outro prisma, pode-se verificar que a presença de candidatos negros é menor nos cargos majoritários, mais disputados nos partidos, do que nos proporcionais. Nestes, ainda que os candidatos negros não sejam exitosos, sua participação pode captar votos para a legenda.

Neste cenário, as condições de gênero e raça mais uma vez impelem as mulheres negras para o fim da fila. Como destaca estudo do Inesc (2014, p. 3), as mulheres negras são aquelas menos representadas nas candidaturas, com apenas 14,2% das candidaturas, seguidas pelas mulheres brancas, com 16,5%, homens negros, com 30%, e homens brancos, com 38,6%.

32. RS, PR e SC: participação de negros na população total conforme PNAD 2012 (19,4%; 29,9%; 15,2% respectivamente) e participação de negros no total de candidaturas (8,4%, 17,1%, 8,4% respectivamente).

33. Segundo a Diap (2010, p. 15), na bancada eleita na Câmara Federal em 2010, "pelo menos 444 deputados ingressaram num curso superior e quatrocentos deles concluíram a graduação. 47 (9,1%) cursaram o ensino médio e 22 (4,2%), o fundamental. A julgar pelo grau de instrução, a Câmara estará entre as de maior escolaridade no mundo". Com taxas de renovação de Câmara – 43,86% – e Senado – 45,68% – (p. 21).

TABELA 1
Candidatos e eleitos por cor ou raça (2014)

Cargo/cor ou raça	Candidaturas (%)				Eleitos (%)			
	Amarela	Branca	Indígena	Negra	Amarela	Branca	Indígena	Negra
Presidente	-	90,9	-	9,1	-	100,0	-	-
Governador	0,5	69,1	-	30,4	3,7	74,1	-	22,2
Senador	-	69,2	1,7	29,1	-	81,5	-	18,5
Deputado Federal	0,6	59,2	0,4	39,9	-	79,9	-	20,1
Deputado Estadual/Distrital	0,4	53,6	0,3	45,6	0,2	73,3	0,2	26,3
Total	**0,5**	**55,4**	**0,4**	**43,7**	**0,2**	**75,5**	**0,1**	**24,2**

Fonte: TSE/Repositórios de dados eleitorais – Candidatos 2014 (exclusive suplentes).
Elaboração: Disoc/Ipea.

Para além dos dados das candidaturas, é importante analisar o potencial de êxito eleitoral dos aspirantes ao parlamento e ao executivo. Como destaca Campos (2014b), a eleição de candidatos negros está relacionada não apenas com a escolha dos eleitores, mas também com viés de recrutamento partidário das candidaturas. Conforme levantamento realizado pela Unegro (2011), apenas 43 negros foram eleitos deputados federais em 2010, 8,3% da bancada (dentre os quais, apenas sete mulheres).[34] Destarte, como citado, as candidaturas negras são mais frequentes em partidos menores,[35] com menor potencial eleitoral. Com efeito, há partidos com maiores chances eleitorais que recrutam seus candidatos em estratos mais altos da sociedade, onde a população negra ainda é minoritária (Campos, 2014). Mesmo em partidos mais competitivos, nem sempre negros e mulheres recebem efetivo apoio para suas campanhas, tendo que enfrentar os efeitos do racismo e discriminação dentro e fora de suas agremiações. No caso das mulheres, em que há cota legal,[36] o dilema entre as candidaturas e êxito eleitoral é claro. O número de candidaturas de mulheres subiu de 22,4% nas eleições de 2010 para 30,8% nas eleições de 2014. No entanto, nas eleições de 2010, elas alcançaram apenas 8,8% das vagas na Câmara dos Deputados e 14,8% no Senado (Inesc, 2014, p. 16). Ainda que o resultado tenha sido melhor nas eleições de 2014, com efeito, não foi muito diferente: 9,9% de mulheres na Câmara e 18,5% no Senado (Zigoni, 2014).

34. Na ausência de dados oficiais sobre a cor ou raça dos parlamentares, a pesquisa desenvolvida pela Unegro utilizou como método de classificação a consulta direta a parlamentares, a suas assessorias ou a documentos dos mandatos que registrassem a declaração racial dos políticos. As informações sobre a metodologia foram colhidas, de forma mais detalhada, em contato telefônico com o Sr. Alexandre Braga, da coordenação geral da pesquisa, em 18 set. 2014.

35. Estudo realizado por Campos (2014b) analisa candidaturas de vereadores em Rio de Janeiro e São Paulo nas eleições de 2012 e identifica que nos partidos menores, segundo número de filiados, havia maior participação de negros. A classificação racial, nesta pesquisa, foi feita por heteroclassificação, com uso de fotografias.

36. Cotas para candidaturas negras é o objeto da PEC nº 116/2011, que determina "reserva de vagas na Câmara dos Deputados, nas assembleias legislativas e na Câmara Legislativa, por cinco legislaturas, para parlamentares oriundos da população negra". O tema também foi item descartado durante a tramitação do Estatuto da Igualdade Racial (Silva, 2012).

Os dados dos eleitos (tabela 1) mostram que a chance eleitoral dos negros é muito menor. A participação dos negros se reduz de 30% a 50% entre os eleitos, se comparados com as candidaturas com o mesmo perfil racial. A participação de negros entre os eleitos em 2014 é superior aos dados das eleições de 2010, apresentados pelo estudo na Unegro, citado anteriormente. Todavia, convém salientar que os dados de cor ou raça foram coletados por metodologias diferentes, o que contraindica comparação mais linear e menos cuidadosa. O que pode ser inferido é a existência e a persistência da alta sub-representação da população negra nos parlamentos nas duas últimas bancadas eleitas.

A disponibilidade de dados sobre cor ou raça dos candidatos remete a outro ponto fundamental no que tange às eleições: embora o aumento da participação da população negra nos cargos políticos seja muito importante, não é suficiente para que a questão racial conquiste mais espaço nos parlamentos e na formulação e execução das políticas públicas. Se a maior participação de negros nesse campo é direito de parte majoritária da população, considerar, em sua atuação política, o racismo e seus efeitos – parte estruturante das desigualdades sociais –, é dever dos representantes políticos, qualquer que seja sua cor ou sua raça.

No estudo da Unegro aponta-se que, dos 27 partidos políticos registrados no TSE em 2010, apenas nove dispunham de "secretarias dedicadas aos negros ou de setorial afro" (Unegro, 2011, p. 3).[37] Além da Frente Negra no Congresso nacional, apenas quatro estados (MG, BA, SP e AP) e dois municípios (Salvador e Belo Horizonte) dispunham de instância similar em suas casas legislativas.

O tema do enfrentamento ao racismo ainda carece, pois, de força nas plataformas eleitorais e, consequentemente, nos programas de governo. Levantamento realizado pelo Laboratório de Análises Econômicas, Históricas, Sociais e Estatísticas das relações Raciais (Laeser) analisou os planos de governo dos onze candidatos à Presidência da República[38] (Laeser, 2014). Por um lado, foram identificadas lacunas significativas em temas relacionados à pauta racial, como saúde da população negra e intolerância religiosa, inclusive nas candidaturas mais bem colocadas pelas pesquisas de intenção de voto. Por outro lado, temas antes considerados polêmicos e conflitivos, como as políticas afirmativas e as cotas, receberam aprovação das principais candidaturas.[39] Para algumas candidaturas, no entanto, o tema racial não foi sequer mencionado.

37. São eles: PHS, PT, PMDB, PDT, PTB, PRB, PSTU, PCO, PSDB (Unegro, 2011, p. 3).

38. Atualizados até 31/jul./2014.

39. Segundo o estudo, somente o PCO tratou do tema saúde da população negra e nenhuma candidatura tratou de intolerância religiosa. Por sua vez, PSDB, PT, PSTU e PSB trataram das políticas de ação afirmativa, afirmando a continuidade das medidas.

Cabe anotar que os dados de classificação racial tendem a dar visibilidade às trajetórias de negros e negras na política e na sociedade, caminho marcado por lutas e conquistas nos passos de nomes como Minervino Oliveira, Antonieta de Barros e Abdias do Nascimento.[40]

A expectativa agora é que os dados disponibilizados pelo TSE permitam a realização de investigações mais aprofundadas. Em uma primeira mirada, os dados mostram a cor e a raça dos candidatos, mas não desvendam os mecanismos de discriminação promovidos pelo racismo e pelo machismo, desde o recrutamento das candidaturas até a escolha dos eleitores. Investigar e explicitar esses instrumentos de reprodução das desigualdades pode permitir não apenas enfrentá-los diretamente, como também contribuir com a reflexão de que mudanças são necessárias para que o sistema político consiga melhor representar a sociedade brasileira.

2.4 III Conferência nacional de promoção da igualdade racial

A III Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Conapir), ocorrida entre 5 e 7 de novembro de 2013, foi realizada em meio aos dez anos de criação da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir). Com o tema central *A democracia e desenvolvimento sem racismo: por um Brasil afirmativo*, esta conferência reafirmou os compromissos do Governo com a efetivação da referida política e com o fortalecimento institucional da questão racial na agenda do Estado brasileiro.

A concretização de três conferências até então contribuiu para que a pauta racial passasse a compor um espaço importante de proposições e deliberações de representação política, no âmbito das ações de governo, em diálogo permanente com a sociedade civil. As mediações políticas decorrentes dessa fruição participativa sinalizam a intenção de fortalecimento e aprofundamento do processo democrático brasileiro, promovendo uma nova dinâmica para as políticas de enfrentamento ao racismo.

Com efeito, os esforços decorrentes dessa inserção temática na agenda governamental têm demandado ampliação da capacidade de diálogo entre as diversas instâncias intersetoriais e entre o governo e as representações da sociedade civil. Neste sentido, a criação da Seppir representou uma inovação institucional que requer continuadamente dos órgãos e instituições permeabilidade para assimilar o caráter específico dessa política que busca articular participação na política universalista e focalização no enfrentamento ao racismo institucionalizado.

40. Minervino Oliveira, o primeiro homem negro candidato ao posto mais alto do executivo, pelo PCdoB, em 1930. Antonieta de Barros, eleita deputada estadual em Santa Catarina, em 1934. Abdias do Nascimento, referência do movimento negro brasileiro, foi deputado federal e primeiro senador negro em 1991.

No entanto, a questão central para a consolidação da referida temática tem sido articular essa agenda ao conjunto das demais políticas. Se no âmbito interno de governo esses fatores são determinantes para uma maior sinergia interministerial, na relação com a sociedade civil a fragmentação das políticas sugere uma dificuldade ainda maior de aliar as ações e programas de governo com as expectativas expressas em um conjunto de propostas surgidas no interior dos diversos segmentos organizados da população negra.

Por outro lado, a quase inexistência de avaliação dos processos ocorridos das conferências anteriores sinalizam uma descontinuidade das ações, promovendo uma sensação de recomeço, o que em síntese dificulta o acompanhamento e controle social das ações de governo.

Todas as conferências (políticas de promoção de igualdade racial) foram realizadas após a elaboração do Plano Plurianual do governo federal, que estipula as ações e orçamentos a serem desenvolvidos nos quatro anos seguintes. Deste modo, as deliberações advindas desse fórum teriam dificuldades adicionais a serem inseridas no planejamento governamental, além daquelas inerentes à própria política e aos limites da burocracia.

Por sua vez, diferentemente de outras áreas, não foi possível a esta área compor um Plano Nacional para a política que envolvesse atores sociais e governamentais na elaboração de metas e definição de recursos. O único Plano Nacional elaborado ao longo de dez anos e três conferências limita-se a elencar deliberações para a área, com enunciados de níveis macro a operacional, sem explicitar os elementos mínimos, como os citados, que pudessem oferecer possibilidade de acompanhamento sistemático de sua evolução.

A despeito destas limitações, o desenvolvimento da Conapir, em suas três versões, permitiu acompanhar, por sua vez, a trajetória de construção desse espaço de promoção da equidade política, que se traduz nas intenções e repertórios marcados pelos temas centrais de cada uma delas. Na I Conapir, o tema central – *Estado e Sociedade Promovendo a Igualdade Racial* – sedimentou a inserção da questão racial nos processos participativos de políticas governamentais, a partir da tentativa de construção do Plano Nacional de Promoção da Igualdade racial.

Em seguida, a II Conapir, ao apresentar como tema central os *Avanços, desafios e perspectivas da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial,* reafirmou a instalação do tema entre os compromissos do governo federal, e procurou avaliar os avanços e impasses para a consecução da referida política. Nesse contexto, o discurso que embasou a conferência dava ênfase à adoção de mecanismos de gestão que garantissem a efetividade da política, a exemplo do debate em torno

da institucionalização da política com vistas à implantação do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Sinapir).[41]

Por fim, a III Conapir ocorreu em um momento bastante favorável, em que se verifica a ampliação do debate em torno da questão racial, bem como os avanços no arcabouço institucional que trata da promoção da igualdade racial, especialmente no que se refere às políticas de ação afirmativa. Nesse contexto, o discurso de referência da conferência trazia a reflexão sobre como as desigualdades sociais e econômicas em conjunção com o racismo se apresentam como um entrave ao desenvolvimento.

A III Conapir inovou ao organizar plenárias temáticas, com o objetivo de ampliar a participação de determinados grupos nas conferências, desde o nível municipal. Desta forma, ciganos, quilombolas e praticantes de religiões de matriz africana tiveram participação privilegiada.[42]

Essa conferência última sinalizou uma mudança no processo de mobilização e estruturação do seu formato, ao adotar um sistema de monitoramento, ainda que em fase experimental, criando mecanismos que possibilitassem uma melhor institucionalidade do processo participativo.

Entretanto, é interessante ressaltar que as discussões mais gerais nas conferências sinalizam para um modelo de participação em que não se percebe a intenção de formular soluções especificas para as áreas temáticas. Nesse sentido, parece ficar distante a percepção de uma visão sistêmica em torno da consolidação de um Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial.

Na abertura da terceira Conapir, a Presidente da República, Dilma Rousseff, cumpriu um importante ato simbólico ao anunciar entregas relevantes para a população negra. A que ganhou mais destaque foi, sem dúvida, o anúncio do envio ao Congresso Nacional de Projeto de Lei (PL) que instituía cotas de 20% para negros em concursos públicos. Os desdobramentos desse PL serão tratados na seção 3.2.1.

Na ocasião, a presidenta também assinou o Decreto nº 8.136/2013, que regulamenta o Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (SINAPIR),

41. Em 2010, com a instituição do Estatuto da Igualdade Racial a partir da Lei nº 12.288 (20 de julho de 2010), em seu Título III (Cap. I, II e III), prevê a criação do Sinapir, que tem como objetivo promover a gestão da Política de Promoção da Igualdade Racial, de forma descentralizada e participativa. Operando na consolidação do modelo de gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os três entes federativos, que de modo articulado e complementar deverá atender as demandas na promoção da igualdade racial bem como no combate as desigualdades sócio raciais, mediante ações afirmativas e o enfrentamento do racismo. Devendo ainda, participar da organização, do desenvolvimento, da avaliação e do monitoramento dos processos de formulação de políticas públicas, de forma que a perspectiva da igualdade racial seja incorporada em todas as políticas de Governo, em todos os seus níveis e em todas as suas fases.

42. No processo anterior à realização da terceira Conapir, ocorrem as três plenárias nacionais especificas: Comunidades Tradicionais, Comunidades de matrizes africanas e Comunidades ciganas.

o que representou um passo significativo para normatizar as ações integradas da política de promoção da igualdade racial, nos três níveis federativos.

No entanto, cabe analisar em que dimensão essa articulação e integração de ações no âmbito federal, estadual e municipal, dentro de uma perspectiva sistêmica, podem superar os obstáculos e dificuldades de funcionamento das políticas com características transversais. O desafio da intersetorialidade ainda reside nas limitações institucionais com que alguns organismos de governo operam, a exemplo da Seppir.

Por fim, resta mencionar o terceiro anúncio presidencial, cujos desdobramentos sintetizam parte dos desafios que a política de igualdade racial enfrenta no momento. Trata-se de uma nova instância de articulação técnico-política no âmbito do Ministério da Saúde (MS), para desenvolvimento da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra (PNSIPN).[43]

Embora institucionalizada desde 2006, a PNSIPN passa por importantes obstáculos para sua plena implementação, denunciados notadamente pelo Comitê Técnico que assessora o MS no desenvolvimento da política. O anúncio presidencial sobre uma nova instância no MS criou a expectativa de que o tema voltasse ao gabinete do Ministro, com maiores possibilidades de atuação para implementação da política. Esta era a proposta do Comitê Técnico, que já havia pactuado a criação da Coordenação de Saúde Integral da População Negra (CSIPN), nesses termos. Não obstante a manifestação pública de anúncio de criação desta instância, sua efetivação nos moldes defendidos pelo Comitê Técnico não prosperou, estando ainda em apreciação do Ministério do Planejamento, desde março de 2014.

A discrepância entre o discurso e a ação, entre o arcabouço legal e a prática nas organizações e na operação das políticas públicas, permeada pelo racismo institucional e pelo lugar que a ação de promoção da igualdade racial ocupa no imaginário social ilustram bem o desafio para institucionalização das políticas de combate ao racismo e promoção da igualdade racial, inclusive na sua via de participação social.

43. A Política Nacional de Saúde Integral da População Negra (PNSIPN), aprovada pelo Conselho Nacional de saúde (CNS), em 2006, e oficializada pelo Ministério da Saúde (MS), em 2009, por meio da Portaria nº 992/09, e inserida na Lei nº 12.288/2010 (Estatuto da Igualdade Racial), estabelece a efetivação de procedimentos necessários ao reconhecimento do racismo institucional como determinantes sociais das condições de saúde, com vistas à promoção da equidade em saúde. A partir deste marco, foram construídos diferentes instrumentos de gestão para a consolidação dessa política: em 2011, o Ministério da Saúde firmou com a Seppir, um protocolo de intenções para a implementação de um programa de combate ao racismo institucional do Ministério da Saúde e do Sistema Único de Saúde e a institucionalização de uma estratégia para a implementação da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra.

QUADRO 1
Conferências nacionais de promoção da igualdade racial

Conferência	I Conapir/2005	II Conapir/2008	III Conapir/2013
Tema central	Estado e Sociedade Promovendo a Igualdade Racial.	Avanços, desafios e perspectivas da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial.	Democracia e Desenvolvimento sem Racismo: por um Brasil Afirmativo
Objetivos	Construção do Plano Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial.	A análise e repactuação dos princípios e diretrizes aprovadas na I Conapir e a avaliação da implementação do Planapir compõem os propósitos da II Conapir.	1) Reafirmar e ampliar o compromisso do Governo Federal e da sociedade brasileira com políticas de enfrentamento ao racismo e de promoção da igualdade como fatores essenciais à democracia plena e ao desenvolvimento com justiça social no Brasil. 2) Avaliar os avanços obtidos e os desafios a serem enfrentados após dez anos de implementação da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial. 3) Propor recomendações para o enfrentamento ao racismo e o fortalecimento da promoção da igualdade racial no âmbito do Poder Executivo (federal, estadual e municipal) e de outros Poderes da República. 4) Discutir os mecanismos de institucionalização da promoção da igualdade racial, tendo em vista a implantação do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (SINAPIR).
Eixos temáticos	1) Reflexão sobre a realidade brasileira, do ponto de vista da sociedade e da estrutura do Estado, considerando os mecanismos de reprodução da discriminação, do racismo e das desigualdades raciais. 2) Avaliação das ações e políticas públicas desenvolvidas para a promoção da igualdade nas três instâncias de governo – municipal estadual e federal bem como os compromissos internacionais objeto de acordos, tratados e convenções, formalmente assumidos pela República Federativa do Brasil e. 3) Proposição de diretrizes para a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial e Étnica, considerando a perspectiva de gênero, cultura e religião.	1) Análise da realidade brasileira a partir da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial. 2) Impactos das políticas de igualdade racial implementadas a partir da estruturação do Fipir em estados e municípios. 3) Fortalecimento dos temas prioritários da Seppir: Quilombos (acesso à terra), Educação, Trabalho e Renda, Segurança Pública e Saúde. 4) Compartilhamento da Agenda Nacional com o Plano de Ação de Durban. 5) Participação e controle social – compartilhando o poder de decisão.	1) Estratégias para o desenvolvimento e o enfrentamento ao racismo. 2) Políticas de igualdade racial no Brasil: avanços e desafios. 3) Arranjos Institucionais para assegurar a sustentabilidade das políticas de igualdade racial: Sinapir, órgãos de promoção da igualdade racial, fórum de gestores, conselhos e ouvidorias. 4) Participação política e controle social: igualdade racial nos espaços de decisão e mecanismos de participação da sociedade civil no monitoramento das políticas de igualdade racial.

Elaboração dos autores a partir dos documentos das conferências.

3 ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA E DOS PROGRAMAS

3.1 Ações afirmativas no ensino superior no Brasil

As políticas de ações afirmativas (AA) no ensino superior no Brasil vêm se consolidando ao longo da última década. Essas ações vão desde políticas de ingresso em Instituição de Ensino Superior (IES) a políticas de permanência estudantil, fomento à pesquisa, prioridade no acesso a financiamento e políticas que visem corrigir distorções históricas, entre outras.

Ações afirmativas, como medidas redistributivas, cumprem o papel de beneficiar determinados grupos sociais desfavorecidos, ampliando a oportunidade de acesso destes em diversas esferas, seja econômica, política, cultural, social. O retrato das desigualdades atualmente vividas no Brasil é marcado por uma profunda desigualdade racial, que coloca a população negra em situação de maior vulnerabilidade.[44]

Ao longo dos últimos anos, as AAs de ingresso no ensino superior foram progressivamente se estabelecendo em IES públicas e se consolidando na jurisprudência brasileira, culminando com a declaração de constitucionalidade do sistema de cotas para negros da Universidade de Brasília (UnB), proclamada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em abril de 2012[45] e a aprovação da Lei nº 12.711/2012, que institui cotas em Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes).

Até 2012 não existia uma política nacional de ação afirmativa no ensino superior. Até aquele momento, algumas IES públicas haviam criado ações afirmativas de ingresso no Ensino Superior, de forma independente. Seja por meio de resoluções fruto da autonomia universitária, seja por meio de legislação estadual, o fato é que, a partir das IES, as ações afirmativas (ou o seu debate) passaram a estar presentes em diversos setores da sociedade brasileira. Era este o panorama das ações afirmativas nas IES, até 2012 (tabela 2).

TABELA 2
IES públicas e ações afirmativas até 2012

Nível	IES públicas	**Total**	IES com AA	(%)
Federal	Universidades federais	**59**	49	83,0
	Institutos federais	**40**	33	82,5
	Faculdade federal	**4**	-	-
Estadual	Universidades estaduais	**38**	34	89,4
	Faculdades estaduais (faculdades, escolas universitárias, fundações e instituto estadual)	**77**	14	18,2

(Continua)

44. Ver Ipea (2011).
45. O STF declarou constitucional a política de cotas para negros adotada na UnB ao ser provocado judicialmente pelo Partido Democratas na Ação de Declaração de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 186.

(Continuação)

Nível	IES públicas	Total	IES com AA	(%)
	Centros universitários	**10**	3	30,0
Municipal	Faculdades municipais	**65**	1	1,5
	Universidades municipais	**11**	-	-
Total		**304**	**134**	**44,0**

Fonte: Censo 2012/MEC e Carvalho (2012).
Elaboração dos autores.

A partir dos dados apresentados, percebe-se que 44,0% das IES, até 2012, adotaram algum tipo de AA, com maior participação de Ifes e universidades estaduais. Das 134 IES que apresentaram algum tipo de ação afirmativa, apenas 51 faziam um recorte racial. Isso significa que apenas 17% do total de IES públicas no Brasil faziam um recorte racial nas políticas afirmativas que desenvolviam.

Apesar de ser uma pauta apresentada e defendida inicialmente pelos movimentos sociais negros, as ações afirmativas em IES acabaram contemplando um público bastante heterogêneo, com preponderância das ações afirmativas para estudantes de escola pública.

No quadro abaixo foram consideradas todas as especificidades das AA identificadas, com base em levantamento do INCTI/UnB (Carvalho, 2012). A apresentação dos dados obedece à seguinte lógica: se uma instituição promove ações afirmativas voltadas para estudantes de escola pública e para indígenas, essas ações foram registradas nas duas modalidades. Dessa forma, a percepção de como os diversos sujeitos estavam contemplados nas políticas cotas existente até 2012 fica mais visível.

TABELA 3
Mapa de ações afirmativas em IES públicas por público contemplado

IES/região	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sul	Sudeste	**Total**
Total de IES públicas	28	65	19	49	143	**304**
Com AA	17	37	13	33	34	**134**
Número de IES por tipo de AA						
Escola pública	7	33	13	24	32	**109**
Indígenas	11	14	9	21	13	**68**
Negros(as)	3	14	7	12	16	**52**
Deficiente físico	7	6	3	7	9	**32**
Moradores(as) de determinadas das regiões	3	5	3	16	-	**27**
Baixa renda	-	3	1	2	9	**15**
Quilombolas	1	4	2	-	-	**7**
Filhos de policiais militares	-	-	-	-	4	**4**
Agricultores (ou filho/a) e assentado(a)	1	1	1	-	1	**4**
Professores e servidores públicos	-	2	-	-	-	**2**
Mulheres	1	1	-	-	-	**2**
Refugiados políticos	-	-	-	-	1	**1**

Fonte: Mapeamento INCTI/UnB (2012).
Elaboração dos autores.

Como se pode observar a partir do quadro apresentado, as AAs de ingresso em IES públicas no Brasil assumiram um caráter bem heterogêneo. A maioria agregava dois ou mais critérios para o público beneficiado (56%). Existem medidas somente para estudantes de escola pública (29%), sem a necessidade de outro requisito, como ser negro ou ter determinada renda. Assim como existem medidas somente para estudantes negros (AA raciais), representando 5% (07 IES), número bem reduzido em relação àquelas destinadas exclusivamente a estudantes de escolas públicas. O que se observa é que o critério socioeconômico, especialmente de escola pública, se destaca entre os condicionantes para ter acesso à AA.

O caráter plural das AAs também pode ser observado nas diferentes regiões do país. Apesar de dispor de um panorama nacional das medidas afirmativas, perceber as especificidades regionais torna-se uma condição *sine qua non* para entender os diferentes sujeitos contemplados, bem como o impacto das AAs.

3.1.1 Análise regional

As ações afirmativas desenvolvidas na região Norte do Brasil têm uma forte presença de medidas para a inclusão de populações indígenas. Das 17 IES que têm ações afirmativas, 65% têm um recorte para a população indígena. Essa região é também onde houve a menor presença de AAs com recorte racial para a população negra (17%).

Em relação à região Nordeste, o que se observa das políticas de ações afirmativas adotadas (até 2012) é que a maioria optou por ação afirmativa com critério socioeconômico (89%), ou seja, destinação de vagas a estudantes de escolas públicas, combinada ou não com outros critérios. Nenhuma universidade adotou cotas exclusivamente raciais, sendo que AAs com critério racial representam apenas 38% nesta região.

Na região Centro-Oeste todas as IES públicas que adotaram AAs incluíram o critério de escola pública, isoladamente ou combinando com dois ou mais critérios. É a região que, proporcionalmente, adotou o maior número de ações afirmativas, sendo que, do total de IES públicas, 68% adotaram algum tipo de AA de ingresso no ensino superior. É também nessa região onde o recorte racial encontrava o maior percentual, sendo que 54% das AAs têm um recorte para a população negra.

A região Sudeste é onde se concentra o maior número de IES no Brasil (143), representando 47% de todas as Instituições. Apesar de ter inaugurado a adoção de AAs em IES, a região é onde, proporcionalmente, houve a menor adesão por parte das Instituições Públicas. Apenas 23% das IES públicas do Sudeste adotaram alguma política afirmativa de inclusão. Esse percentual fica muito abaixo da 2ª região com menor adesão de AAs, o Nordeste, com 57% até 2012.

No Sudeste, o critério socioeconômico foi a principal característica das AAs adotadas, tendo em vista que 94% das IES optaram pelo critério "egresso de escola

pública" como política inclusiva. No que tange à pauta da população negra, cerca de 47% das IES fizeram algum recorte racial, sendo que somente as IES fluminenses incluíram o critério racial isolado de outros critérios. Levando em consideração que 16 IES públicas adotam AAs com recorte racial, esse número representa apenas 11% das IES de toda a região, percentual equivalente ao encontrado na região Norte (10,7%).

A região Sul foi a segunda que mais adotou alguma modalidade de AA de ingresso em IES públicas, estando presente em 67% do total de instituições nela localizadas. É também a segunda na inclusão da temática racial (24%). Nos dois critérios, fica atrás apenas do Centro-Oeste.

A presença de políticas para indígenas e população negra foi observada em 21 das 33 IES com AA da região Sul. Como as demais regiões do país, ações afirmativas para estudantes de escolas públicas têm uma forte presença nas IES, identificadas em 72% das instituições que adotaram AAs.

No que se refere a essas diferenças, percebe-se que, proporcionalmente, a região Centro-Oeste foi a que mais adotou AAs, com 68% das IES, seguida da região Sul, com 67%, depois Região Norte, com 60%, e região Nordeste com 57%. Por último (e bem distante das demais regiões) estava a região Sudeste, com apenas 23% de IES que adotaram alguma AA.

3.1.2 Ações afirmativas e a questão racial

O cenário das desigualdades de acesso ao ensino superior não diz respeito apenas à situação socioeconômica, mas ao racismo como fator que estrutura as relações sociais no Brasil. Nesse sentido, o acesso à educação é parte desse contexto e visa garantir maior representação da população negra em todas as etapas de ensino, representando elemento fundamental para o enfrentamento das desigualdades. Senão, vejamos a tabela 4.

TABELA 4
IES públicas e ações afirmativas com recorte racial até 2012

Nível	IES públicas	Total IES	IES com AA	AA com recorte racial	(%)
Federal	Universidades federais	59	49	23	39,0
	Institutos federais	40	33	5	12,5
	Faculdade federal	4	-	-	-
Estadual	Universidades estaduais	38	34	17	44,7
	Faculdades estaduais (faculdades, escolas universitárias, fundações e instituto estadual)	77	14	4	0,5
Municipal	Centros universitários	10	3	2	20,0
	Faculdades municipais	65	1	-	-
	Universidades municipais	11	-	-	-
Total		**304**	**134**	**51**	**16,8**

Fonte: Mapeamento INCTI/UnB (2012)
Elaboração dos autores.

A partir da tabela 4, percebe-se que o recorte racial foi feito em apenas 17% das IES públicas, o que demonstra que a agenda racial ainda enfrenta dificuldade de efetivação no Brasil. Mesmo nas IES que possuem AA, apenas 38% destas fazem um recorte racial na política adotada. Percebe-se ainda uma maior presença de medidas com recorte racial em universidades estaduais (45%) que em instituições federais, especialmente entre os Institutos Federais, onde apenas cinco (de 40) fizeram recorte racial na política adotada.

Com efeito, apesar de o debate público acerca das AAs estar marcado pela discussão racial,[46] o perfil do público contemplado por estas políticas é diverso, tendo características regionais singulares. O critério racial, ao final, não é o preponderante, apesar de a maior resistência e crítica ao processo de adoção das ações afirmativas nas universidades estar relacionada à inclusão da população negra.

De fato, esse cenário parece ilustrar a persistente recusa em se admitir os efeitos do racismo no país, calcada no mito da democracia racial, que construiu um imaginário social que dificulta o reconhecimento do racismo como estruturante na construção das relações e oportunidades no Brasil.

3.1.3 Assistência estudantil

Esse processo de democratização do ensino superior no Brasil tornou ainda mais presente a demanda por políticas de assistência estudantil que já existia em IES, porém com uma presença menor de estudantes de baixa renda. Uma política de assistência eficiente visa corrigir distorção nos índices de evasão e/ou retenção estudantil em IES.

O Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) criado em 2007, por meio da Portaria normativa número 39, de 12 de dezembro de 2007, se tornou política de Estado em 2010.[47] Seu objetivo é

> diminuir as desigualdades sociais promovendo a inclusão social de alunos prioritariamente da rede pública de educação básica ou com renda familiar *per capita* de até um salário mínimo e meio nas Universidades Federais (Brasil, 2010b).

O PNAES tem como eixo de atuação as seguintes áreas: *i)* moradia estudantil; *ii)* alimentação; *iii)* transporte; *iv)* atenção à saúde; *v)* inclusão digital; *vi)* cultura; *vii)* esporte; *viii)* creche; *ix)* apoio pedagógico; e *x)* acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação.

Nesse sentido, o orçamento destinado ao PNAES, que em 2008 era de R$ 126,3 milhões, passou para R$ 643 milhões em 2013. Apesar de, *a priori*, o valor

46. Mais informações em Campos, Feres Júnior e Daflon (2013).
47. Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010 (Brasil, 2010b).

ter aumentado, este ainda é considerado insuficiente para conseguir responder de forma efetiva a demanda apresentada por essa nova realidade universitária. Segundo a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes) esse valor só atende 24% de estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica. Para a associação, seria necessário pelo menos R$ 1,4 bilhão para poder dar efetividade ao PNAES.

Uma política de assistência estudantil precisa ser pensada em uma perspectiva ampla, não apenas sob o aspecto financeiro. Além da transferência de renda, fundamental para a execução da política, é necessário garantir o seu atrelamento à universalização das informações e, sobretudo, o acesso a processos formativos educacionais, como a pesquisa e extensão, remunerada ou não, garantindo assim a democratização plena do ensino superior.

3.2 A Lei nº 12.711/2012

A Lei nº 12.711/2012 pode ser considerada um marco divisor nas políticas de ação afirmativa de ingresso no ensino superior. Ainda que a chamada "Lei de Cotas" abranja somente as Ifes, acaba por consolidar uma política afirmativa nacional, com potencial de influenciar tanto a adoção como o perfil de AA nas demais IES no Brasil.[48]

A mencionada lei estabelece reserva de vagas para estudantes de escolas públicas, com subcotas de renda e etnorracial. Apesar dos recortes previstos, o principal critério desta medida afirmativa é procedência de escola pública, eixo predominante nos programas de ação afirmativa para acesso ao ensino superior em curso até o advento desta norma.

De acordo com a Lei, as Ifes devem, até 2016, gradativamente implantar cotas para estudantes de escolas públicas, atendendo à reserva de vagas para estudantes negros e indígenas. O disposto no Artigo 8º desta Lei faculta implementação gradual da medida: 25% a cada ano, até a totalidade da reserva de vagas em 2016.[49]

Quando plenamente implementada, a reserva de vagas deve funcionar da seguinte forma: 50% do total de vagas ofertadas por Ifes serão reservadas para estudantes de escola pública. Dentro dessas vagas, estabelecem-se duas subcotas: *i)* 50% para estudantes com renda *per capita* inferior a 1,5 salário mínimo e *ii)* percentual de reserva para estudantes pretos, pardos e indígenas (PPI), conforme proporção dessas populações na UF, de acordo com o IBGE.

48. A Lei inclui instituições federais de ensino técnico de nível médio (Artigo 4º, da Lei nº 12.711/2012). Para mais informações sobre a Lei nº 12.711/2012, sua tramitação e escopo, ver o número 21 deste periódico.

49. A medida também vale para o ensino técnico/profissional. A lei foi regulamentada pelo Decreto nº 7.824 e pela Portaria Normativa nº 18 do Ministério da Educação (MEC). Para mais informações, consultar o número 20 deste periódico.

O Instituto Militar de Engenharia (IME) e o Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA) podem ser observados como casos especiais em relação à Lei de Cotas. Por estarem vinculados ao Ministério da Defesa, não ao Ministério da Educação, esses Institutos federais não estão obrigados a cumprir a determinação da Lei federal, por mera interpretação literal da lei[50]. Apesar de não estarem obrigados, compete aos mesmos, por meio de sua autonomia, criar mecanismos que os coloquem em sintonia com as demais Ifes.

A promulgação da Lei de Cotas sociais com recorte racial mostrou-se tímida, diante de um panorama favorável ao desafio que é o enfrentamento às desigualdades e a promoção da igualdade racial. Cotas raciais, a um só tempo, reconhecem o papel que a discriminação racial exerce na vida das pessoas negras e a abissal distância entre o percentual de pessoas negras e brancas cursando o ensino superior no Brasil. Ações afirmativas raciais não precisam estar subordinadas a critérios socioeconômicos, conforme reconheceu o STF, declarando a constitucionalidade de cotas raciais independentes.

Apesar das limitações, a Lei de Cotas reforçou a importância das especificidades de grupos populacionais em maior situação de vulnerabilidade. A obrigatoriedade de inclusão de cotas para pretos/as, pardos/as e indígenas, fazendo ainda um recorte de renda, fez com que as Ifes mais resistentes à questão racial, por força de lei, adotassem políticas afirmativas para a população negra.

Conforme editais divulgados em 2013 sobre seleção de alunos, identifica-se que 67% das Ifes abdicaram da implantação gradual e já estabeleceram, em seus certames, o percentual final de reserva de vagas apresentado pela lei federal (50%), com cumprimento previsto para até 2016. Entre os Institutos Federais, 87,5% já alcançaram a meta de 2016, ou seja, 35, dos quarenta existentes, já estão cumprindo os 50% de reserva de vagas.

Nas universidades federais, esse número é um pouco menor, já que 33 das 59 instituições cumprem os 50% previstos pela Lei de Cotas. Apesar de representar percentual de adesão plena inferior àquele referente aos institutos federais, 56% das universidades federais já cumprem a meta de 2016.

Até 2012 apenas quatro universidades federais adotaram ação afirmativa com critério racial sem a necessidade de outros condicionantes. Esse número significa que apenas 9,75% de medidas afirmativas adotadas por essas instituições adotavam cotas raciais independentes.

50. Artigo 1º. As instituições federais de educação superior vinculadas ao Ministério da Educação reservarão, em cada concurso seletivo para ingresso nos cursos de graduação, por curso e turno, no mínimo 50% (cinquenta por cento) de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas. (Lei nº 12.711/2012).

TABELA 5
Ifes com ações afirmativas com recorte racial – antes e depois da Lei de Cotas (2012 e 2013)

Ifes	2012			(%)	2013			(%)
	Total	Total com AAs	AAs com recorte racial		**Total**	Total com AAs	AAs com recorte racial	
Universidades federais	**59**	49	23	46,9	**59**	59	59	100,0
Institutos federais	**40**	33	05	15,1	**40**	40	40	100,0
Total	**99**	**82**	**28**	**34,1**	**99**	**99**	**99**	100,0

Fonte: Censo 2012/MEC e INCTI 2012.
Elaboração dos autores.

O fato de apenas 34% das Ifes com AA incluir espontaneamente recorte racial até 2012 ilustra a resistência que ainda afeta esta temática. A maioria dos Institutos federais não trazia o recorte racial. Dentre esses institutos em todo o país, apenas 05 IF promoviam a inclusão de pessoas negras.[51] O perfil geral que vinha sendo adotado por estes institutos era apenas o recorte socioeconômico com base na origem de escola pública.

Com a adoção da Lei de Cotas, o cenário apresentado, por força legal, mudou significativamente. Esse é um dos principais diagnósticos percebidos nos primeiros dois anos de vigência da Lei nº 12.711/2012 (Brasil, 2012b). A tabela 6 ilustra as alterações na distribuição das vagas em Universidades Federais.

TABELA 6
Vagas reservadas pela Lei de Cotas em universidades federais (2012 a 2014)

	2012	2013	2014
Vagas ofertadas	140.303	188.735	191.736
Vagas para ampla concorrência	110.039	129.303	114.362
Vagas reservadas	30.264	59.432	77.374
Vagas reservadas para escola pública e baixa renda	16.677	21.608	29.813
Vagas reservadas para PPIs (pretos, pardos e indígenas)	13.392	37.028	43.613

Fonte: Gemaa/UERJ (Daflon, Feres Júnior e Moratelli, 2014).
Elaboração dos autores.

51. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano/BA; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia/BA; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná/PR; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina/SC; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Farroupilha/RS.

No que tange especificamente à pauta racial, o que se percebe é que houve um incremento significativo no número de vagas reservadas para PPIs em universidades federais. O aumento foi de 226%, mais que duplicando o número de vagas para esse público.

Um dos desafios da Lei de Cotas é conseguir fazer com que o cumprimento da determinação legal não signifique um retrocesso no que tange à adoção de políticas de promoção da igualdade racial já adotada por algumas Ifes. No Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná e na Universidade Federal do Paraná que adotavam cotas raciais independentes,[52] no processo de adaptação, foram abandonadas as cotas raciais sem recorte socioeconômico, passando a cumprir estritamente a determinação da Lei de Cotas.

Por outro lado, em outras Ifes o processo de adequação tomou outra direção, como o caso da UnB, que estabeleceu, além do percentual mínimo exigido pela Lei, a reserva de mais 5% para estudantes negros/as, sem a necessidade de outro critério. Assim também é o caso do IFPB, que reserva, além do percentual previsto pela Lei, mais 5% para deficientes físicos e 20%, no campus de Sousa (PB), para pessoas que vivem em assentamentos de reforma agrária. Também foi o caminho adotado pela Universidade Federal de Santa Catarina, que, além das vagas reservadas por lei, faz a reserva de 10% de vagas para estudantes negros, prioritária, mas não exclusivamente, para estudantes de escola pública.

Levando em consideração que 87,4% dos/as estudantes do ensino médio no Brasil são oriundos/as de escola pública,[53] a Lei de Cotas, garantindo a reserva de 50% das vagas em Ifes para esses estudantes, tem enorme potencial de democratizar o ensino superior público.

Uma inovação neste campo foi implementada pelo Governo do Rio de Janeiro, que, por meio da Lei nº 6.914, de 6 de novembro de 2014, estabeleceu sistema de cotas para ingresso nos cursos de pós-graduação em universidades estaduais públicas. Submetidas ao critério socioeconômico, foram instituídas cotas de 12% para negros e indígenas, 12% para egressos da rede pública e privada (neste caso, ex-beneficiários de financiamento estudantil ou bolsas), e 6% para grupos diversos,[54] limitadas a 20% do total de vagas de cada curso. Os cursos de sociologia da UnB e de Antropologia da Biblioteca Nacional já tinham adotado medidas semelhantes.

52. IFET/PR 20% para candidatos de escolas públicas; 20% para negros; 4% para indígenas e 4% para pessoas com deficiência; UFPR: 20% para negros; 20% para candidatos de escolas públicas; dez vagas para indígenas e uma vaga para pessoa com deficiência.

53. IBGE, microdados do censo 2010.

54. Pessoas com deficiência, nos termos da legislação em vigor, filhos de policiais civis e militares, bombeiros militares e inspetores de segurança e administração penitenciária, mortos ou incapacitados em razão do serviço.

No que tange ao ensino superior, além das ações afirmativas nas IES, não se pode olvidar da importância que o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) e Sistema de Seleção Unificada (Sisu) adquiriram especialmente nos últimos anos. Como política do MEC, tanto Enem como o Sisu têm assumido caráter central no que se refere ao ingresso em IES, públicas e privadas.

Criado em 1998, o Enem passou desde 2009 a ser utilizado como mecanismo de seleção em IES, ganhando importância na própria construção do currículo escolar da educação básica. O Sisu, como plataforma virtual administrada pelo MEC, tem se tornado a forma mais recorrente de ingresso em IES públicas. No momento de inscrição, o/a estudante pode fazer até duas opções de cursos e IES a que deseja concorrer. Também é no momento de inscrição que deverá indicar se concorrerá às vagas da ampla concorrência, optar pelas vagas reservadas pela Lei nº 12.711/2012 (Brasil, 2012b) ou alguma outra ação afirmativa adotada pela IES.

Em 2013 e 2014, o número de inscritos no Enem bateu todos os recordes dos anos anteriores. Em 2013, o número de inscritos/as chegou a 7.173.574, um aumento de 24% em relação ao ano de 2012. Em 2014 o número de inscritos/as chegou a 8.721.946, um aumento de 21% em relação ao ano anterior.

Uma das explicações para o aumento do número de inscrições pode estar relacionada à dimensão que o Sisu assumiu nos últimos anos. Das 134 IES públicas existentes no Brasil, 84 adotaram a nota do Enem e aderiram ao Sisu como forma de ingresso. A adesão ao Sisu pode ser de maneira parcial (percentual de vagas) ou total. O número de inscrições ao Sisu em 2013 foi de 1.949.958, e, em 2014, foi de 2.004.110.

Uma política nacional de ação afirmativa conjugada com uma política de seleção integrada pode representar uma democratização mais profunda do ensino superior na medida em que rompe com os limites geográficos, permitindo que os estudantes façam escolhas sem que isso represente grande dispêndio de recursos financeiros.

Esta primeira década de ações afirmativas para o ingresso no ensino superior público no Brasil apresentou muitos avanços, como a inclusão de indivíduos cuja participação no ensino superior, em especial na rede pública, era bastante limitada, residual ou inexistente em alguns espaços.

No que se refere especialmente à população negra, existe um elemento que é fundamental na discussão de acesso ao ensino superior: o escandaloso índice de mortalidade da juventude negra indica que a ampliação de oportunidades para esses jovens negros é condição de vida e existência social, embora o acesso à educação não signifique que esses jovens negros não enfrentarão o racismo presente em todos os setores da sociedade brasileira.

Em suma, para além das demandas iniciais de ingresso da população negra, o público atingido foi ampliado, com a inclusão, entre os destinatários das medidas afirmativas, de pessoas com deficiência, pessoas com baixa renda, moradores de determinadas regiões, inclusive com atendimento de especificidades locais e regionais.

3.3 Reserva de vagas para negros no ingresso em quadros da administração pública

O mundo do trabalho, por ser espaço estruturante na vida social, é um dos campos em que a desigualdade racial se apresenta de modo mais intenso e com maior repercussão para as condições de vida dos indivíduos. Os indicadores de desocupação, renda, trabalho protegido, entre outros, colocam a população negra sempre em posição de maior vulnerabilidade. Mesmo na administração pública os mecanismos pretensamente neutros de seleção de parte do quadro funcional não conseguem superar adequadamente as diferenças experimentadas por brancos e negros.[55]

À medida que o Estado passa a reconhecer os efeitos do racismo e a atuar por meio de ações afirmativas, as contradições dos quadros da administração também passam a ser mais questionadas. As demandas sociais e o reconhecimento das desigualdades raciais e desvantagens históricas acumulativas da população negra no mundo do trabalho propiciaram o desenvolvimento de ações afirmativas neste campo.

Os primeiros movimentos vieram na órbita do Programa Nacional de Ações Afirmativas (PNAA), instituído, na administração pública federal, por meio do Decreto nº 4.228/2002. O PNAA previa a inclusão de "afrodescendentes, mulheres e pessoas portadoras de deficiência" em cargos em comissão e nas contratações de prestadores de serviço,[56] sem abordar, contudo, o tema dos concursos públicos. Em alguns ministérios, foi criado sistema de reserva de vagas para ingresso de servidores e em contratações por meio de prestadores de serviço. Nesse período, foi iniciado o Programa de Ação Afirmativa do Ministério das Relações Exteriores, voltado para o apoio a negros para ingresso na diplomacia. Dessas ações, esta última é a única que vige até hoje (Volpe e Silva, 2014).[57]

Nesse contexto, fora do âmbito do governo federal, verificou-se, a partir de 2002, o surgimento de legislações que tratavam de ação afirmativa para ingresso de negros em administrações estaduais e municipais. A maior parte versava sobre

55. Para mais informações sobre desigualdades raciais no mundo do trabalho e na administração pública, consultar Silva e Silva (2014) e o número 20 deste periódico.

56. O PNAA foi instituído sob a coordenação da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos do Ministério da Justiça. No entanto, o decreto nunca foi nem regulamentado, nem revogado. Em pesquisa junto a órgãos da administração pública federal, Osório (2006) constatou que nove entre os 23 ministérios pesquisados não sabiam do que se tratava o PNAA. Mesmo entre alguns que afirmaram conhecê-lo, ficou patente o desconhecimento. Em apenas dois ministérios seus representantes confirmaram conhecer o decreto, apesar de não aplicá-lo.

57. Os Ministérios do Desenvolvimento Agrário, da Justiça, da Cultura e o Supremo Tribunal Federal implementaram medidas. Para mais informações, consultar o número 20 deste periódico e Silva e Silva (2014).

cotas, com percentuais que variavam de 5% a 44% das vagas ofertadas. Em menor número, algumas experiências indicavam o estabelecimento de metas percentuais para alcance de maior participação de negros, à semelhança do proposto no PNAA.[58]

Levantamento realizado por Volpe e Silva (2014) identificou, até 2012, a adoção de ações afirmativas em quatro estados e 46 municípios, algumas delas, descontinuadas. A reserva de vagas também foi estipulada em outras esferas de atuação do poder público, além do concurso, como estágio, cargo em comissão, prestadores de serviço e publicidade. As referidas ações afirmativas concentravam-se nas regiões Sudeste e Sul, com respectivamente 50% e 42% das observações até 2012.[59]

Entre 2013 e 2014, o quadro das reservas de vagas na administração pública foi ganhando novos contornos. Dentre os fatos mais importantes, está, sem dúvida, a promulgação da Lei nº 12.990/2014, que estabeleceu cotas para negros em concursos da administração pública federal, direta e indireta.

3.3.1 Aprovação da Lei de Cotas federal (Lei nº 12.990/2014)

Durante a III Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CONAPIR), a presidente Dilma anunciou o envio ao Congresso Nacional, em caráter de urgência, de Projeto de Lei (PL) que versava sobre reserva de 20% das vagas para negros em concursos públicos da administração pública federal (PL nº 6738/2013).

O PL tramitou no Congresso entre novembro de 2013 e junho de 2014, quando foi aprovado. Por meio de acordos, seguiu sem alterações e com votações majoritariamente favoráveis. Algumas emendas foram apresentadas e sistematicamente rejeitadas:

> Na tramitação do PL na Câmara dos Deputados foram apresentadas seis emendas à matéria: *i)* extensão da reserva de vagas aos cargos em comissão; *ii)* ampliação do percentual de reserva de vagas para 30%, incluindo indígenas; *iii)* alteração da vigência da lei para prazo indeterminado; *iv)* preenchimento dos cargos em comissão em percentuais paritários aos pretos, pardos e brancos; *v)* ampliação do percentual de reserva de vagas para 50%; e *vi)* extensão da reserva de vagas para os Poderes Judiciário e Legislativo" (Laeser, 2014, p. 3).

A lei prevê que a cota seja aplicada em todo concurso público da administração pública federal, direta e indireta, com número de vagas igual ou superior a três; estabelece o critério da autodeclaração; define que os candidatos concorrerão em duas listas – de vagas reservadas e na ampla concorrência, evitando a formação de "teto"; indica responsáveis por avaliação anual e fixa em 10 anos a vigência da norma.

58. Para mais informações sobre a trajetória das ações afirmativas na administração pública, consultar Silva e Silva (2014) e o número 20 deste periódico.

59. Análise sobre o assunto foi realizada no número 20 deste periódico, no capítulo *Igualdade racial*.

Na ausência de regulamentação ou outro nível de orientações, os órgãos promotores de concursos acabaram por introduzir algum grau de adequação e aperfeiçoamento da norma. Os primeiros concursos realizados a partir da vigência da lei foram promovidos pelo Instituto Federal de Brasília (editais nºs 001 e 002/2014).[60] No edital dos certames, estabelece-se que documento de "autodeclaração étnico racial" seja encaminhado por meio dos correios, como forma de validação para concorrência às vagas reservadas. A elaboração de um documento à parte para declaração racial também foi procedimento adotado em concursos seguintes, como o da Anatel.[61] O quadro 2 apresenta alguns procedimentos não necessariamente disciplinados pela Lei, mas que foram adotados por órgãos do governo federal para implementação da reserva de vagas.

QUADRO 2
Procedimentos adotados para aplicação da Lei de Cotas[62]

Categoria	Procedimento	Concurso/processo seletivo
Autodeclaração	Exige documento de autodeclararão étnico racial no momento da inscrição. A declaração deve ser enviada por correios para validação da inscrição como negro.	IFB/Anatel
Cadastro de reserva	Para os cargos/polos de trabalho em que não existe previsão inicial de reserva de vaga para pessoa preta ou parda, será formado cadastro no quantitativo de 30% (trinta por cento) do cadastro esperado para ampla concorrência	Petrobras. Edital nº 1, de 11 de setembro de 2014. Item 3.2.1.2.1
Comissão específica	Estabelece comissão formada de empregados da empresa, distribuídos por gênero, cor e região geográfica, que irá avaliar a condição de preto e pardo dos candidatos, considerando os seguintes aspectos: a informação prestada na inscrição e a autodeclaração apresentada na fase de comprovação de requisitos e o fenótipo. O não enquadramento implica exclusão do processo seletivo.	Petrobras. Edital nº 1, de 11 de setembro de 2014. Item 3.2.7.
Critérios de preenchimento das vagas reservadas para negros e pessoas com deficiência	Os candidatos negros aprovados dentro do número de vagas oferecido à ampla concorrência não preencherão as vagas reservadas a candidatos negros. Os candidatos negros aprovados dentro do número de vagas oferecido às vagas reservadas a pessoa com deficiência não preencherão as vagas reservadas a candidatos negros. Os candidatos negros que perderam o direito de concorrer às vagas reservadas às pessoas com deficiência figurarão na lista de candidatos negros.	Edital nº 55/2014: concurso público para provimento de vagas no cargo de agente de polícia federal

Fonte: Editais dos concursos/processos seletivos do IFB, Anatel, Petrobras e Política Federal.
Elaboração dos autores.

60. O primeiro teve como objetivo provimento de 158 vagas para técnico administrativo, das quais 28 foram reservadas para negros. No segundo, voltado para seleção de professores, três das treze vagas foram objeto da cota. Disponível em: <http://www.ifb.edu.br/certames/concursos>.

61. A este respeito ver <http://www.cespe.unb.br/concursos/anatel_14/>. Esta exigência não aparece no edital da ANTAQ, disponível em: <http://goo.gl/L7wgkU>.

62. Subordinado a Lei de Cotas específica, o município de Salvador adotou critério de convocação explícito "a convocação dos candidatos aprovados será de acordo com a ordem de classificação geral no Processo Seletivo Simplificado mas, a cada fração de 5 (cinco) candidatos, a quinta vaga fica destinada a candidato afrodescendente aprovado, de acordo com a sua ordem de classificação na lista específica" (Salvador, 2014) e Edital de concurso público nº 01/2014/SEMGE de 15 de setembro de 2014.

O ponto de maior controvérsia, sem dúvida, volta-se para a autodeclaração e a criação de comissão específica para sua verificação. Embora não seja critério definido pela lei, nem adotado por todos os órgãos, a possibilidade de criação de instância para validar a declaração racial foi considerada adequada no julgamento das cotas na UnB no STF.[63]

Ainda que o critério de autodeclaração seja o preferível, tendo em vista a possibilidade de fraudes e a busca por garantir o melhor resultado da política, o ministro relator da ADPF 186 validou as orientações para comissão de avaliação do critério racial, apresentadas por Daniela Ikawa na obra *Ações Afirmativas em Universidades*:

> A identificação deve ocorrer primariamente pelo próprio indivíduo, no intuito de evitar identificações externas voltadas à discriminação negativa e de fortalecer o reconhecimento da diferença. Contudo, tendo em vista o grau mediano de mestiçagem (por fenótipo) e as incertezas por ela geradas – há (...) um grau de consistência entre autoidentificação e identificação por terceiros no patamar de 79% –, essa identificação não precisa ser feita exclusivamente pelo próprio indivíduo. Para se coibir possíveis fraudes na identificação no que se refere à obtenção de benefícios e no intuito de delinear o direito à redistribuição da forma mais estreita possível (...), alguns mecanismos adicionais podem ser utilizados como: (1) a elaboração de formulários com múltiplas questões sobre a raça (para se averiguar a coerência da autoclassificação); (2) o requerimento de declarações assinadas; (3) o uso de entrevistas (...); (4) a exigência de fotos; e (5) a formação de comitês posteriores à autoidentificação pelo candidato. A possibilidade de seleção por comitês é a alternativa mais controversa das apresentadas (...). Essa classificação pode ser aceita respeitadas as seguintes condições: (a) a classificação pelo comitê deve ser feita posteriormente à autoidentificação do candidato como negro (preto ou pardo), para se coibir a predominância de uma classificação por terceiros; (b) o julgamento deve ser realizado por fenótipo e não por ascendência; (c) o grupo de candidatos a concorrer por vagas separadas deve ser composto por todos os que se tiverem classificado por uma banca também (por foto ou entrevista) como pardos ou pretos, nas combinações: pardo-pardo, pardo-preto ou preto-preto; (d) o comitê deve ser composto tomando-se em consideração a diversidade de raça, de classe econômica, de orientação sexual e de gênero e deve ter mandatos curtos" (Ikawa *apud* Lewandowski, 2012, p. 39).

Por sua vez, a aplicação da Lei está restrita a cargos com três ou mais vagas, de modo que quadros funcionais pequenos ou nos quais a reposição seja feita de forma fragmentada terão pouco impacto da normativa. Este é o caso dos concursos para docentes de ensino superior. Diferentemente do caso do IFB, em concursos recentes para magistério superior, as cotas não tiveram repercussão, haja vista o número limitado de vagas[64] (Silva e Silva, 2014). Desta forma, há que se analisar

63. Para mais informações sobre a ADPF 186, consultar Silva e Silva (2013).
64. Exemplos de editais disponíveis em <http://dgp.unb.br/concursos/docente-2014>.

estratégias possíveis para que o corpo docente das universidades, campo de formação do debate sobre cotas no Brasil, não passe ao largo dos avanços conquistados pela recente legislação. Neste espaço, uma forma de garantir maior número de vagas por concurso é que o certame seja realizado por área de conhecimento e não mais por disciplinas específicas.

A sistematização das iniciativas mais exitosas na operacionalização da reserva de vagas é tarefa premente para o governo federal, de modo que os executores de concursos e processos seletivos tenham à disposição conhecimento sobre os procedimentos mais adequados para viabilizar melhor funcionamento da ação afirmativa. O compartilhamento dessas experiências tende, por seu turno, a minimizar eventuais questionamentos e consequentes obstáculos à consecução dos certames, além de garantir melhor fruição do direito por parte da população negra.

De fato, o próprio instrumento do concurso público precisa ser repensado, no bojo de uma estratégia de maior democratização dos quadros da administração pública. Nesse sentido, as cotas não podem ser encaradas como uma panaceia, mas antes como uma dentre outras medidas necessárias para este processo. Assim, cabe destacar que, quando o Ministério das Relações Exteriores implementou o Programa de Ação Afirmativa para negros, o fez em conjunto com uma reformulação mais ampla do processo seletivo para admissão de diplomatas, eliminando conteúdos e etapas que excluíam, de partida, candidatos oriundos de classes populares, a exemplo de questões pontuais sobre história da arte e entrevistas em inglês. Na mesma direção, concursos que exigem do candidato deslocamentos à sua própria custa, como foi o último certame do próprio Ipea, na sua fase de entrevistas, acabam por restringir a participação dos candidatos em igualdade de oportunidades.

Por fim, a Lei nº 12.990/2012 foi questionada no Supremo Tribunal Federal por meio do Mandado de Segurança (MS nº 33.072), impetrado em julho de 2014. Na ação, o Instituto de Advocacia Racial e Ambiental (Iara) requeria que, além do executivo, os demais poderes federais também obedecessem à legislação em seus certames. Conforme notícia do STF,

> o processo ainda questiona a ausência, na Lei 12.990/2014, de dispositivo que assegure a igualdade de gênero para as mulheres, e pede liminarmente a inclusão da cota racial em um concurso público autorizado pelo Tribunal de Contas da União (MS..., 2014).

Por conta disso, alguns concursos aguardavam decisão para ser iniciados.[65] No entanto, em agosto de 2014, o STF negou seguimento ao MS por avaliar que não era a ação adequada para o pleito, entre outras razões aventadas na decisão (Decisão..., 2014 e STF, 2014). O processo ainda vai para plenário.

65. A este respeito ver <http://goo.gl/CcfdVb>.

3.3.2 Novas leis e perspectivas para reserva de vagas para negros na administração pública

Além da Lei nº 12.990/2014, outras normas recentes incrementaram o quadro das iniciativas de ação afirmativa para negros na administração pública. Em levantamento não exaustivo,[66] o quadro atual de reserva de vagas para negros pode ser ilustrado pelo apêndice A.

Um levantamento anterior (Volpe e Silva, 2014) já informava que as normas desta modalidade de ação afirmativa concentravam-se nas regiões Sul e Sudeste. No Norte-Nordeste, apenas a cidade de Sousa, na Paraíba, havia implementado uma política nesse sentido, aparentemente não mais vigente. Apenas em 2011, o município de Salvador adotou a cota, mas, sem concursos públicos no espaço de dois anos, a norma teve efeitos apenas em 2014.

Novas leis foram aprovadas entre 2013 e 2014. Dentre elas, pode-se destacar a reserva de vagas no estado da Bahia, no estado e no município de São Paulo. O governo da Bahia[67] estabeleceu cota de 30% em concursos públicos. Antes, o estado de São Paulo havia também apresentado seu Programa Estadual de Inclusão, que tem como meta a participação proporcional de 35% de negros no quadro de servidores ativos em cinco anos (0,19% para indígenas). De acordo com o Programa, será estabelecida pontuação diferenciada para pretos, pardos e indígenas em concursos públicos, seleção de estagiários, além de bolsas de estudos e vagas em cursos oferecidos pelo estado, à semelhança da modalidade de ação afirmativa adotada em IES paulistas.[68] Por sua vez, o município de São Paulo aprovou, em dezembro de 2013, lei que estabelece cotas de 20% para negros na administração direta e indireta, para cargos efetivos, em comissão e estágio profissional, garantida a equidade de gênero. A norma estabelece a criação de uma Comissão de Monitoramento e Avaliação e prevê atualização dos dados cadastrais e ajustes em sistemas de RH e formulários para possibilitar monitoramento.[69]

Durante a tramitação do PL das cotas no Senado, a Mesa Diretora anunciou que o Senado Federal também adotaria reserva de 20% das vagas para negros em concursos públicos para cargos efetivos e "nos contratos de prestação de serviços continuados e terceirizados" (Mendes, 2014 e Senado, 2014c, seção II).[70] A adoção de sistema de cotas segue em discussão em outras localidades:[71] em Rio Branco,

66. Foram relacionadas as leis captadas por meio de notícias, informação de sites governamentais e de gestores e ativistas.
67. A este respeito ver o Estatuto Da Igualdade Racial Da Bahia (Lei nº 20785/2014).
68. Conforme Decreto nº 59.900/2013. Em 15 de janeiro de 2015, foi aprovada a Lei Complementar nº 1.259 do estado de São Paulo, que autoriza o poder executivo a instituir sistema de pontuação diferenciada em concursos públicos para pretos, pardos e indígenas, detalha seus critérios e define prazo para regulamentação.
69. Lei 15.939/2013, Decreto nº 54.949/14.
70. Não foi especificado número mínimo de vagas para incidência das cotas.
71. A exemplo dos municípios de Santos e Presidente Prudente. A este respeito ver <http://goo.gl/orjDLw> e <http://goo.gl/WsCNIC>.

por exemplo, foi aprovada uma legislação para garantir maior participação de negros em peças publicitárias veiculadas pela administração municipal.[72]

Uma nova fronteira para o debate de cotas para negros em concursos públicos foi aberta com os encaminhamentos ao Pedido de Providências ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ), sobre cotas para negros e indígenas no Judiciário. Para analisar a questão, foi constituído grupo de trabalho, formalizado pela Portaria nº 24, de 21 janeiro de 2013. Um dos resultados dessa mobilização foi a realização do censo do Poder Judiciário. Por meio de questionário eletrônico sigiloso, a coleta de dados foi realizada no segundo semestre de 2013. O censo abordou, além do perfil de servidores e magistrados, outros temas, como motivação para o trabalho e satisfação com políticas institucionais. Segundo o CNJ (2014a), 60% dos servidores e 64% dos magistrados em atividade responderam à pesquisa (170.746 servidores e 10.796 magistrados).

Entre os magistrados, a maioria é formada por homens (64,1%) e por brancos (82,8%).[73] O maior ingresso percentual de negros ocorreu entre 2012 e 2013 (19,1% dos ingressos). Entre 2002 e 2011, negros representaram 15,5% dos ingressos. Como era esperado, a menor participação de magistrados negros está localizada nos postos mais elevados da carreira, nos tribunais superiores (8,9%), e a maior, na Justiça Eleitoral (22,5%). Entre os demais servidores, 56,2% são mulheres e 69,1% são brancos.[74] Neste segmento, desde 2002, 29% dos ingressantes foram negros. No entanto, cabe destacar que o percentual de negros entre os ingressantes efetivos de 1962 a 1971 era maior (37,6%). A partir desse período, o percentual de negros ingressantes varia de 26 a 29%. Por sua vez, entre os servidores, a presença de negros é maior nos tribunais superiores (37,2%) e menor na justiça federal (24,0%).

Os dados divulgados por cor ou raça só cobrem cruzamentos por ano de ingresso, sexo e ramos da justiça, não sendo possível verificar as funções e vínculos destes servidores pelo recorte racial. Assim, embora o censo tenha sido realizado para dar conta da análise do perfil racial do Judiciário, as poucas desagregações com recorte racial dificultam a visualização das desigualdades raciais, especialmente no caso dos servidores. Observa-se também que, ainda que a motivação da enquete tenha sido o mote racial, outros temas acabaram ganhando mais destaque na pesquisa. Há uma seção específica sobre as *opiniões das magistradas sobre desigualdade de gênero*, mas o mesmo enfoque não é dado à desigualdade racial.

Como se tratam de dados preliminares, como anuncia o documento, a expectativa é que futuras publicações possam aprofundar o desenho do perfil racial especialmente dos servidores, tendo em vista que, para os magistrados,

72. A este respeito ver <http://goo.gl/iYdnfj>.
73. 1,4% preto; 1,5% amarela; 14,2% pardo e 0,1% indígena. (CNJ, 2014a, p. 41).
74. 4,1% preto; 1,9% amarela; 24,7 % pardo e 0,3% indígena (CNJ, 2014a, p. 120).

a baixa participação de negros é evidente. Também seria interessante se o CNJ disponibilizasse a base de dados não identificada da pesquisa, possibilitando aos interessados produzir suas próprias estatísticas.

Na mesma dinâmica foi apresentado, pela ONG Educafro, o *Pedido de providências*,[75] referente à implementação de cotas para negros no Ministério Público do Trabalho. Indeferido no órgão de origem, a análise do pleito foi estendida a todo Ministério Público da União e Estados, ultimando em avaliação do Conselho Nacional do Ministério Público (Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais). Para subsidiar a análise, foi realizada, em setembro de 2014, audiência pública com escuta de diversos atores sociais envolvidos com o tema,[76] para melhor embasamento dos conselheiros sobre o assunto.

3.3.3 Acompanhamento do quadro de leis já implementadas: dilemas e perspectivas

Contestações

Muitas legislações enfrentaram contestações de ordem administrativa e/ou judicial, embora diversas leis sequer tenham protagonizado maiores conflitos na ocasião de sua aprovação (Volpe e Silva, 2014). Para além dos questionamentos individuais, algumas leis foram suspensas ou declaradas inconstitucionais, outras ainda passam por intermináveis batalhas, como é o caso da Lei de cotas de Vitória.

Ações afirmativas derrubadas por ação de inconstitucionalidade, como em Cachoeira do Sul, Rio de Janeiro e Vitória, foram substituídas por outras legislações. No caso de Vitória, também a segunda lei se encontra em apreciação do Tribunal de Justiça do Estado.

No conjunto das ações impetradas, o vício material foi aventado, especialmente, na alegação de atentado à isonomia e justificativas assemelhadas. O problema do vício de iniciativa igualmente embasou alguns processos. Nestes, afirmou-se a tese de que a iniciativa de lei que versa sobre o regime jurídico dos servidores deve ser de iniciativa do Poder Executivo, de modo que algumas leis de iniciativa do Legislativo foram suspensas. No entanto, esse entendimento não é pacífico, visto que outras tantas leis que seguiram o mesmo processo legislativo não foram questionadas ou que essa hipótese foi afastada em alguns julgamentos. Entende-se a ação afirmativa foi considerada como meio de concretização de direito fundamental, sem afetar o regime jurídico dos servidores, apenas sua forma de ingresso (Espírito Santo, 2010, p. 29-30).

A expectativa é que, com a Lei de Cotas no governo federal e a disseminação das experiências vigentes, formulem-se ou reformulem-se as iniciativas de ação

75. Pedido de Providências nº 543/2013-50, disponível em: <http://goo.gl/2ZEz5q>.
76. Para mais informações, consultar o edital da audiência pública, disponível em: <http://goo.gl/EnbnLN>.

afirmativa dentro de consensos mínimos que reduzam as controvérsias, pelo menos no campo formal e nas alegações de inconstitucionalidade.

Monitoramento e avaliação dos sistemas de reserva de vagas

Com a implementação de uma política de reserva de vagas em concursos, além do aumento da participação de negros nos cargos públicos de maior poder e prestígio, esperam-se outros efeitos positivos experimentados, por exemplo, na trajetória das Instituições de Ensino Superior (IES): ampliação do debate público e institucional sobre racismo, desenvolvimento de estratégias institucionais de enfrentamento ao racismo, incorporação de outras lógicas de ação a compor as equipes e processos decisórios. Todavia, para formular, acompanhar e avaliar essas políticas incidentes sobre o quadro de pessoal, é necessário ter informação de qualidade, bem como promover sistemas públicos e transparentes de monitoramento das referidas medidas afirmativas.

Nesse sentido, verificam-se limites importantes para esse intento. Quando acessíveis, relatórios baseados em registros administrativos de pessoal geralmente não são divulgados com a inclusão da variável cor ou raça (por inexistência do quesito, incerteza sobre o processo de coleta, alta subnotificação ou falta de interesse da gestão). O Ministério do Planejamento (MPOG) divulga mensalmente boletim sobre a composição do quadro de pessoal, em que apresenta recorte do funcionalismo por sexo, escolaridade do cargo, órgão de lotação, idade média dos servidores, entre outros, sem exibir nenhuma informação sobre o perfil racial.[77] Ademais, os próprios dados do funcionalismo federal apresentam percentual de subnotificação ainda na casa de 15% para os servidores ingressos de 2007 a 2012 (Volpe e Silva, 2014).

Na pesquisa realizada pelo Ipea (2014) entre 2011 e 2012, foram mapeadas cinquenta localidades, dentre as quais quatro estados com medidas de ação afirmativa para ingresso de negros nos quadros de pessoal. Questionários foram encaminhados para as áreas de recursos humanos e de igualdade racial ou áreas correspondentes de 41 localidades (nove foram descobertas após esta fase da pesquisa). Apenas nove localidades responderam ao questionário dirigido para a área de recursos humanos, especificamente para o setor responsável pela gestão de concursos públicos. Dessas nove localidades, sete informaram existir, "no quadro da administração direta, algum registro da cor ou raça dos servidores"; destas, apenas cinco confirmaram que "o campo cor ou raça é preenchido com regularidade, sendo possível extrair um perfil atualizado da cor ou raça dos servidores." Ou seja, mesmo entre administrações que já implementam políticas de cotas raciais, a informação atualizada sobre o perfil

77. Boletim estatístico de pessoal. Disponível em: <http://www.servidor.gov.br/index.asp?index=65&ler=s712>. Acesso em: 21 nov. 2013.

dos servidores nem sempre está disponível. Além disso, na pesquisa, não houve relatos da existência de sistemas de monitoramento contínuo da legislação sobre reserva de vagas. Em alguns casos, o respondente informou que a sistemática de monitoramento estava em implementação; em outros, a administração declarou que os dados sobre resultados da política somente foram sistematizados para atender a demanda da pesquisa.[78]

Por sua vez, pesquisas domiciliares nacionais, ainda que contenham, em sua maioria, a variável cor ou raça em bons níveis de notificação e confiabilidade, nem sempre permitem análise mais acurada das ocupações públicas, que forneçam elementos para análise dos quadros de pessoal de uma determinada localidade, tanto no que se refere ao ingresso, composição e carreiras, como em informações mais sofisticadas, como ascensão e desenvolvimento. Por outro lado, registros administrativos nacionais, a exemplo dos dados do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), apresentam limitações no registro do quesito cor ou raça em geral e para a administração pública, em particular, em que o dado praticamente não é captado pela RAIS (quadro 3).

QUADRO 3
Fontes de dados sobre ocupados por cor ou raça na administração pública

Fonte/ órgão	Periodicidade	Abrangência geográfica	Informações relacionadas disponíveis	Observações
PNAD/ IBGE[1]	Anual	Nacional. Não permite desagregação por município	Setor do emprego (público ou privado) Área do emprego (federal, estadual, municipal).	Não é possível desagregar administração direta ou indireta e diferentes poderes. Pelo caráter amostral, dados por tipo de ocupação (CBO) não comportam muitas desagregações.
Censo/ IBGE	Decenal	Nacional. Permite desagregação até nível municipal	Posição na ocupação (funcionário público); atividade (administração pública)	Só há informação sobre posição na ocupação, sem variáveis sobre setor e área do emprego, como na PNAD.
Rais/ MTE	Anual	Nacional. Permite desagregação até nível municipal	Dados do empregado, tipo de vínculo e empregador	23,41% de subnotificação para o quesito cor ou raça. 91,08% dos ocupados em administração pública em geral (CNAE 75116) não informaram cor ou raça (Rais 2012).
Siape/ MP	Atualização contínua	Nacional. Permite desagregação até nível municipal	Dados divulgados no Boletim Estatístico de Pessoal, sem qualquer recorte por cor ou raça dos servidores.	15,4% de subnotificação do quesito racial para os ingressos entre 2007 e 2012 (Volpe e Silva, 2014).

Fonte: Documentação das bases. Brasil (2014d) e IBGE (2013), disponível em: <http://goo.gl/l6PjKE>.
Elaboração dos autores.
Nota: [1] PME usa as mesmas questões da PNAD para setor e área de emprego.

Notadamente no atual processo de difusão de ações afirmativas para ingresso de negros na administração pública, é preciso que se avancem com as informações

78. Volpe e Silva (2014).

dos trabalhadores desse setor, incorporando com qualidade e abrangência o quesito cor ou raça, a fim de permitir efetivo monitoramento das leis – algumas criadas há mais de uma década –, e avaliação de seus resultados.

Por fim, convém ressaltar que a reserva de vagas para ingresso de negros deve também ser adotada como parte de um processo mais amplo de ação afirmativa, no qual, além do ingresso de profissionais negros, a questão racial e o enfrentamento ao racismo estejam presentes em outros aspectos da administração pública. Formação dos servidores públicos, instrumentos de participação social, critérios de formulação de programas, parâmetros de avaliação das iniciativas governamentais, muitos outros campos carecem da inclusão da perspectiva racial. Ainda que o tema racial tenha conquistado maior espaço na agenda governamental nas últimas décadas, o advento das reservas de vagas para negros traz a oportunidade de aprofundar a problematização sobre o aspecto racial, muito além da porta de entrada da administração pública ou de instâncias específicas. A experiência das universidades ensina que as cotas são apenas o começo.

3.4 Execução orçamentária

Obter um orçamento da política de igualdade racial no governo federal é um grande desafio por algumas razões, entre as quais se destacam três. A primeira diz respeito ao fato de que as políticas de igualdade racial e enfrentamento ao racismo têm natureza transversal, ou seja, devem ser executadas horizontalmente pelos órgãos setoriais, contando, em tese, com a coordenação da Seppir. O segundo motivo, ainda relacionado à natureza da política, é que ações de promoção da igualdade racial nem sempre são quantificáveis. Por exemplo, uma iniciativa com recorte racial pode envolver a equitativa participação de negros em publicidade, a produção de indicadores desagregados por cor ou raça ou a inclusão de conteúdo sobre o tema em programas de formação. Na verdade, esse tipo de recorte racial é muitas vezes resultado de iniciativas governamentais para garantir transversalidade de políticas públicas de igualdade racial. Atribuir todo o custo de ações dessa natureza para um "orçamento" de igualdade racial parece refletir pouco a realidade do dispêndio. Igualmente atribuir a um orçamento de igualdade racial montantes despendidos em ações sem nenhuma preocupação com a questão racial, somente pelo fato de atenderem negros, também não parece razoável.

A terceira razão diz respeito aos instrumentos disponíveis para monitoramento físico e orçamentário. Mesmo em ações em que a perspectiva racial está posta, nem sempre é possível identificar os recursos despendidos para este objetivo. É o caso de ações amplas, em que parte dos recursos é direcionada para a questão racial, mas não há registros disponíveis sobre esta alocação. Há também as ações específicas aglutinadas, espécie que se tornou mais frequente neste último PPA, que procurou condensar ações e reduzir seu número no orçamento. A aglutinação

de ações permite mais flexibilidade na execução, ao passo que reduz a transparência e facilita maior fluidez de compromissos fixados. Por exemplo, na ação orçamentária *Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica nas Comunidades do Campo, Indígenas, Tradicionais, remanescentes de Quilombo e das Temáticas de Cidadania, Direitos Humanos, Meio Ambiente e Políticas de Inclusão dos Alunos com Deficiência* do programa Educação Básica (MEC), não é possível verificar se foram despendidos recursos com comunidades quilombolas e em que montante.[79] Além dessas, restam as ações que são específicas e restritas à questão racial. O quadro 4 procura sintetizar essas possibilidades.

QUADRO 4
Programas e ações governamentais com recorte racial PPA

Ações com recorte racial	Característica	Ação orçamentária PPA 2012-2015 (exemplos)
Ações universais sensíveis à promoção da igualdade racial	Desenvolvem atividades universais, porém incorporam iniciativas que incluem a temática racial, em diferentes níveis e profundidade, quer no conteúdo de projetos, em linhas preferenciais em editais públicos ou na sistemática de coleta e acompanhamento de dados desagregados, por exemplo.	
Ações universais com projetos específicos de promoção da igualdade racial	Desenvolvem atividades universais, combinadas com ações específicas de combate à desigualdade racial, com recursos destacados, porém, por estarem no âmbito de uma determinada ação, sem discriminação, não é possível identificá-los nos instrumentos de planejamento e orçamento.	20RJ – Apoio à Capacitação e Formação Inicial e Continuada de Professores, Profissionais, Funcionários e Gestores para a Educação Básica
Ações específicas aglutinadas	Desenvolvem atividades específicas de combate à desigualdade racial ou voltadas especialmente para a população negra. No entanto, como os recursos são alocados de forma conjunta com outros públicos, não é possível separar os produtos nos instrumentos de planejamento e orçamento.	20RS – Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica nas Comunidades do Campo, Indígenas, Tradicionais, remanescentes de Quilombo e das Temáticas de Cidadania, Direitos Humanos, Meio Ambiente e Políticas de Inclusão dos Alunos com Deficiência." 8457 – Apoio a Projetos de Segurança Alimentar e Nutricional para Povos Indígenas e Povos e Comunidades Tradicionais
Ações específicas de promoção da igualdade racial	Desenvolvem atividades específicas de combate à desigualdade racial ou voltadas especialmente para a população negra, com recursos destacados nos instrumentos de planejamento e orçamento.	20KV – Fomento à Difusão e Pesquisas sobre Cultura e Patrimônio Afro-Brasileiro 8215 – Atenção à Saúde das Populações Quilombolas

Fonte: Adaptado de Silva *et al*. (2011).

No PPA 2012-2015, houve o desenvolvimento de um documento que procurou agregar ações consideradas como transversais em 22 grupos de políticas

79. Iniciativa 02CO "Prestação de assistência financeira, técnica e material as escolas, aos profissionais da educação e aos estudantes das redes públicas da educação básica, incluindo programas de transporte, alimentação (inclusive de professores e profissionais de educação básica), assistência à saúde, manutenção escolar, ampliação do tempo e espaços educativos e reforço da autogestão, material didático-escolar, paradidático, periódicos e obras de referência, considerando, entre outras especificidades, o atendimento educacional especializado, a acessibilidade, a sustentabilidade socioambiental, as populações do campo, afrodescendentes, indígenas e a educação de jovens e adultos." A este respeito, ver: <http://goo.gl/VKCU3m>.

específicas: Agendas Transversais (Brasil, 2011d). Além de um capítulo dedicado às ações que dialogassem com "igualdade racial e comunidades quilombolas", temas como meio ambiente, juventude, água e povos indígenas estavam entre os incorporados na publicação.

O documento, que não traz nenhuma orientação metodológica geral, apresenta no início de cada capítulo uma breve introdução, informando o total de programas, objetivos e iniciativas relacionados com cada tema. Em 2012, foi lançado um relatório de monitoramento, que por sua vez incluía o acompanhamento descritivo dos programas, objetivos e metas, ou seja, um relato sobre a execução no período. Cabe destacar que foram consideradas como metas diretrizes de ação sem necessariamente constar quantificação e prazo, o que permitiu incluir no monitoramento amplo leque de informações relevantes, mas assistemáticas.

O relatório ainda abarcou um acompanhamento orçamentário que, ao agregar tanto ações orçamentárias específicas, como programas universais com impacto indireto sobre a população negra, envolveu uma relação que extrapola o que se pode considerar efetivamente ações afirmativas, de promoção da igualdade racial ou de enfrentamento ao racismo, nos termos anteriormente discutidos.

Posteriormente, na seção inicialmente dirigida para a Igualdade Racial e comunidades quilombolas, foram incorporados novos públicos – os povos e as comunidades tradicionais –, o que reduz a já comprometida análise específica quanto ao tema racial.

Posteriormente, o Ministério do Planejamento lançou sistema de acompanhamento do PPA em seu *site* (PPA mais Brasil), em que se pode visualizar o relato dos gestores para as iniciativas e metas relacionadas a cada tema, conforme a formulação inicial do documento Agendas Transversais. No entanto, embora em um sistema relativamente amigável, não se superam os limites de acompanhamento ora enunciados. Podem-se verificar relatos importantes sobre a trajetória das ações ligadas à questão racial no período; mas, se de partida não se estabeleceram compromissos, não há como avaliar o desenvolvimento da política a contento. Ademais, nem em termos dos produtos das ações executadas os resultados aparecem de forma clara e sistematizada. Por fim, não há, para o usuário, integração com o sistema de orçamento.[80]

Na Lei Orçamentária Anual (LOA) 2013, o número de ações orçamentárias já reduzidas que caracterizou o PPA atual foi ainda mais condensado. Por exemplo, a ação "Implantação de Equipamentos Culturais da Cultura Afro-Brasileira" foi absorvida por uma ação denominada "Implantação de Equipamentos Culturais", que serve a diferentes áreas do MINC.

80. Ver outras críticas ao novo modelo de planejamento em Garcia (2012) e Ciconello (2012).

No entanto, foi introduzido novo elemento que pode contribuir para o monitoramento do orçamento: trata-se do Plano orçamentário (PO):

> O PO é uma identificação orçamentária, de caráter gerencial (não constante na LOA), vinculada à ação orçamentária, que tem por finalidade permitir que tanto a elaboração do orçamento quanto o acompanhamento físico e financeiro da execução ocorram num nível mais detalhado do que o do subtítulo (localizador de gasto) da ação (Brasil, 2013b, p. 43).

Com o PO, podem-se detalhar produtos intermediários da ação; etapas de projeto e ações prioritárias (chamadas de *Mecanismo de acompanhamento intensivo*). No Manual para LOA 2015, consta uma outra finalidade, qual seja, a desagregação de estruturas administrativas descentralizadas. Todo recurso da ação orçamentária não precisa estar necessariamente distribuído nos POs, ou seja, nem sempre a soma dos POs corresponde ao total da ação orçamentária.

No PO, devem ser apresentados os detalhamentos da ação orçamentária, prejudicados pelo processo de aglutinação. Nele, o gestor deve prever e atualizar a execução física e financeira desagregada. Procura-se nessa tentativa agregar a facilidade de um orçamento mais flexível com o detalhamento e transparência das informações. Contudo, como se trata de um controle gerencial, a possibilidade de alteração nos compromissos assumidos é bem maior do que aqueles consolidados na peça orçamentária, que exigem tramitação legislativa.

Diante desse novo recurso, para identificar outras ações orçamentárias relacionadas com a promoção da igualdade racial, foi realizada uma busca no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Brasil (SIOP), nos campos "ação orçamentária" e "plano orçamentário", usando palavras-chaves.[81] A tabela 7 sintetiza as ações orçamentárias identificadas.

A tabela 7 demonstra o potencial de análise que o "Plano orçamentário" pode trazer, se for bem preenchido e bem controlado, a despeito da possibilidade de maior flexibilização dos compromissos.[82] Nesse sentido, a ação do MDA – *Apoio ao Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Quilombolas, Povos Indígenas e Povos e Comunidades Tradicionais* –, serve como exemplo ao distinguir metas para cada grupo atendido. Por sua vez, as ações do MMA e do MEC não utilizam a ferramenta para explicitar os recursos gastos com cada grupo de beneficiários, mantendo o processo de aglutinação de ações, o que dificulta a transparência. O orçamento da Seppir foi considerado separadamente na tabela 8.

81. Racial, afrodescendente, negro, afrodescendente, afirmativa, quilombo, africana.

82. Há um recurso no código identificador do PO (Área Temática) indicado no MTO 2015, mas ainda não utilizado, que pode servir como um filtro no mapeamento das ações voltadas a determinada área.

TABELA 7
Ações orçamentárias com recorte racial – LOA 2013 (sem Seppir)

Órgão	UO	Programa no PPA	Ação orçamentária	Plano orçamentário	Dotação inicial	Dotação atual	Liquidado	Execução (%)
MMA	MMA	Licenciamento e Qualidade Ambiental	Articulação à Implementação de Políticas	Apoiar às políticas de gênero, juventude, comunidades tradicionais, direitos humanos e igualdade racial	100.000,00	100.000,00	33.217,21	33,2
MDA	MDA	Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial	Apoio ao Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Quilombolas, Povos Indígenas e Povos e Comunidades Tradicionais	Apoio ao Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Quilombolas	1.011.624,00	1.011.624,00	290.166,67	28,7
MDA	MDA	Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial		Apoio ao Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais	894.000,00	894.000,00	0,00	0,0
MDA	MDA	Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial		Apoio ao Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Indígenas	975.000,00	975.000,00	0,00	0,0
MDA	MDA	Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial		Valor não detalhado	250.000,00	250.000,00	0,00	0,0
MDA	MDA	Agricultura Familiar	Assistência Técnica e Extensão Rural para Agricultura Familiar	Assistência Técnica e Extensão Rural para Comunidades Quilombolas	1.000.000,00	1.000.000,00	1.000.000,00	100,0
MDA	Incra	Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial	Reconhecimento e Indenização de Territórios Quilombolas	Regularização fundiária – Indenização das Benfeitorias e de Terras aos Ocupantes de Imóveis em Áreas Reconhecidas para as Comunidades Quilombolas	25.000.000,00	42.600.000,00	42.526.990,71	99,8
MDA	Incra	Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial		Regularização Fundiária – Reconhecimento, Delimitação, Desintrusão e Titulação de Territórios Quilombolas	5.500.000,00	5.500.000,00	4.170.135,60	75,8
MRE	MRE	Política Externa	Concessão de Bolsas de Estudo a Candidatos Afrodescendentes à Carreira Diplomática	Valor não detalhado	1.750.000,00	1.750.000,00	1.381.599,88	78,9

(Continua)

(Continuação)

Órgão	UO	Programa no PPA	Ação orçamentária	Plano orçamentário	Dotação inicial	Dotação atual	Liquidado	Execução (%)
MEC	FNDE	Educação Básica	Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica nas Comunidades do Campo, Indígenas, Tradicionais, Remanescentes de Quilombo e das Temáticas de Cidadania, Direitos Humanos, Meio Ambiente e Políticas de Inclusão dos Alunos com Deficiência.	Valor não detalhado	15.250.000,00	15.804.363,00	10.735.727,99	67,9
MT	DNIT	Transporte Rodoviário	Construção de Acesso Rodoviário - Quilombo do Gaia - no Município de São Gonçalo do Pará - na BR-262 - no Estado de Minas Gerais	Valor não detalhado (Reabertura de crédito)	0,00	2.000.000,00	0,00	0,0
MinC	FCP	Cultura: Preservação, Promoção e Acesso	Implantação, Instalação e Modernização de Espaços e Equipamentos Culturais	Valor não detalhado	0,00	1.600.000,00	1.600.000,00	100,0
MinC	FCP	Cultura: Preservação, Promoção e Acesso		Implantação de Espaços Culturais da Cultura Afro-Brasileira	575.000,00	575.000,00	460.000,00	80,0
MinC	FCP	Cultura: Preservação, Promoção e Acesso	Promoção e Fomento à Cultura Brasileira	Fomento a Projetos da Cultura Afro-Brasileira	1.350.000,00	1.350.000,00	1.389.467,00	102,9
MinC	FCP	Cultura: Preservação, Promoção e Acesso	Promoção e Fomento à Cultura Brasileira	Assistência Jurídica às Comunidades Remanescentes de Quilombos	100.000,00	100.000,00	100.000,00	100,0
MinC	FCP	Cultura: Preservação, Promoção e Acesso	Promoção e Fomento à Cultura Brasileira	Promoção de Intercâmbios Culturais Afro-Brasileiros	865.459,00	865.459,00	825.992,00	95,4
MinC	FCP	Cultura: Preservação, Promoção e Acesso	Promoção e Fomento à Cultura Brasileira	Proteção e Promoção das Comunidades Quilombolas e de Terreiros	2.000.000,00	2.000.000,00	1.554.000,00	77,7
MinC	FCP	Cultura: Preservação, Promoção e Acesso	Promoção e Fomento à Cultura Brasileira	Valor não detalhado	0,00	3.450.000,00	3.450.000,00	100,0
MinC	FCP	Cultura: Preservação, Promoção e Acesso	Produção e Difusão de Conhecimento na Área Cultural	Fomento à Difusão e Pesquisas sobre Cultura e Patrimônio Afro-Brasileiro	1.100.000,00	1.100.000,00	985.000,00	89,5
Total					57.721.083,00	82.925.446,00	70.502.297,06	85,0

Fonte: SIOP/MPOG.

TABELA 8
Execução orçamentária da Seppir (2013)
(Em mil)

Programas e ações dos órgãos selecionados	Dotação inicial	Autorizado (lei + créditos)	Liquidado	Nível de execução (%)
	(A)	(B)	(C)	(D-C/B)
Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – total	**54.660**	**56.139**	**34.546**	**61,54**
Enfrentamento ao racismo e promoção da igualdade racial	24.136	24.836	9.756	39,28
Fomento a ações afirmativas e outras iniciativas para a promoção da igualdade racial[1]	11.811	11.811	4.491	38,03
Fomento ao desenvolvimento local para comunidades remanescentes de quilombos e outras comunidades tradicionais[2]	12.325	13.025	5.265	40,42
Programa de gestão e manutenção	30.524	31.303	24.790	79,19

Fonte: Câmara dos Deputados.

Notas: [1] Formulação e implementação de políticas e/ou apoio a iniciativas governamentais e não-governamentais de formação e capacitação de agentes públicos e profissionais da iniciativa privada, levantamento e construção de cadastro de programas de ações afirmativas, promoção de eventos, confecção e divulgação de conteúdos educativos e/ou de comunicação de ações afirmativas e valorização da pluralidade etnicorracial, visando promover a criação e implementação de programas de enfrentamento às desigualdades raciais e de ações afirmativas voltadas à valorização da pluralidade etnicorracial e à inclusão socioeconômica, política e cultural da população negra em especial, e de outros grupos historicamente discriminados.

[2] Apoio técnico, estudos de viabilidade econômica, capacitação de agentes de apoio e da comunidade local e apoio a projetos de fortalecimento institucional envolvendo as organizações representativas das comunidades Quilombolas e de outras comunidades tradicionais.

As atividades finalísticas da pasta foram agregadas em duas grandes ações orçamentárias. Até mesmo a Seppir não utilizou o recurso dos POs para detalhar os produtos intermediários de suas ações finalísticas. Somente no Programa de Gestão há este detalhamento, o que permitiu identificar duas atividades importantes e voltadas para estruturação da política: monitoramento e avaliação de políticas e programas de promoção da Igualdade Racial e apoio a conselhos e organismos governamentais de promoção da Igualdade Racial, com dotações iniciais respectivamente de R$ 164 mil e R$ 3,273 milhões.

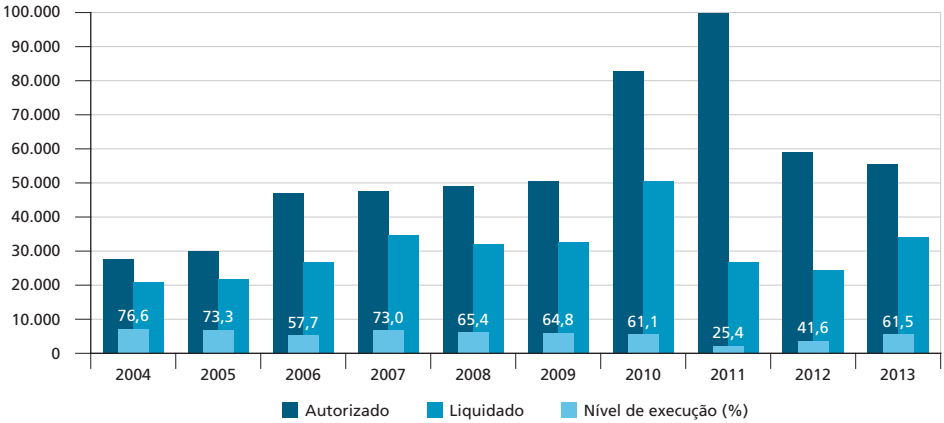
No que tange à execução orçamentária da Seppir para o período, embora a execução global seja de 61,5% dos recursos, verifica-se que as ações finalísticas estão bem abaixo desta marca, ainda que não tenham sofrido contingenciamento, como ocorreu em exercícios anteriores.[83]

Por fim, o gráfico 1 apresenta a trajetória do orçamento da Seppir e parece sinalizar uma recuperação em relação aos últimos dois anos, tanto em termos de nível de execução, como de montante efetivamente liquidado.

83. Conforme relatório de gestão da Seppir (2014), não houve contingenciamento das ações finalísticas nesse exercício; os limites orçamentários teriam se restringido à ação "Administração da Unidade".

Espera-se que o uso intensivo e adequado do recurso PO possibilite maior transparência e sistematização das informações orçamentárias mais atinentes à questão racial nos próximos exercícios.

GRÁFICO 1
Trajetória orçamentária da Seppir
(Em %)



Fonte: Siga Brasil e IPCA (2013).

4 DESAFIOS

O ano de 2014 encerra não apenas o ciclo de uma década de criação da Seppir, em 2013, mas também o primeiro governo Dilma Rousseff. Nestes dois períodos sobrepostos, houve muitos avanços para a política de igualdade racial. A promoção da Igualdade racial foi declarada como uns dos objetivos prioritários do governo nos últimos Planos Plurianuais. Medidas de grande relevância para a população negra se concretizaram nos últimos quatro anos, a exemplo das legislações de cotas no ensino superior e na administração pública. Porém, estes avanços são ainda pequenos em relação às discrepâncias abissais existentes no Brasil.

A aprovação da Lei nº 12.711/12 (Lei de Cotas para ingresso em IES) e da Lei nº 12.990/14 (Lei de Cotas para negros em Concurso Público Federal) representa o início de marcos legais fundamentais em direção à promoção da equidade. Porém, também representam um desafio na medida em que discursos racistas – como o da meritocracia, da miscigenação, entre outros – se reinventam para garantir a manutenção das disparidades raciais no Brasil.

O crescimento dos casos de racismo e de violência generalizada contra a população negra, sobretudo sua juventude, desafia toda a estrutura de funcionamento do Estado brasileiro e suas formas clássicas de combate à violência. A tentativa de oferecer segurança à população, como demonstrado neste capítulo, integra uma geopolítica

urbana que expressa um conflito complexo de territorialidades, distinguindo os que devem ser protegidos e os que devem ser vigiados, mediada por uma tecnologia de poder que vem servindo como argamassa para a legitimação da militarização da questão urbana. A formação de uma sociedade securitária dominada por uma fobia paranóica coloca o corpo negro em estado permanente de suspeição e controle.

Estes fatos corriqueiros, esta subjetividade do medo dá forma e legitimação à ascensão do Estado penal no mundo contemporâneo, em que cabe à polícia coibir a violência que o sistema econômico, político e social engendra. A pena e a punição funcionam nesse esquema como economia política que produz inquisição, programas, discursos, políticas públicas e estigmas sociais (Batista, 2012). Neste cenário de recrudescimento da violência sistêmica, de militarização de conflitos, o racismo ganha novo escopo institucional, reproduzido como elemento intrínseco às principais políticas urbanas atualmente em curso nas grandes metrópoles brasileiras, em que a segurança é mais uma mercadoria oferecida na prateleira de bens e serviços a serem consumidos.

Enquanto a população negra é submetida à escalada de violência engendrada pelos próprios aparelhos de Estado, a ideia de transversalidade que estrutura as políticas raciais permanece apenas como discurso oficial. Uma década de política de igualdade racial não foi suficiente para garantir a inserção da pauta racial como um dos elementos nucleadores das políticas universais, garantindo a ela a mesma centralidade que o racismo exerce na produção das desigualdades sociais. Ainda que o discurso de transversalidade da política esteja presente, inclusive nos documentos oficiais e nos enunciados de diversos programas, sua efetividade carece de poder efetivamente atribuído a quem pode torná-lo concreto.

Eis o cerne da mudança necessária para real inserção da questão racial na agenda governamental, superando o voluntarismo em compromisso político que possibilite tornar eficazes os diversos marcos legais em vigor para o tema. E, para ilustrar, podem-se citar políticas pactuadas e institucionalizadas que ainda estão longe de estar plenamente implementadas, como a educação para as relações étnico-raciais, a regularização fundiária de territórios quilombolas e a política nacional de saúde integral da população negra.

Por sua vez, para a ampliação das ações afirmativas para a população negra, se faz necessário dotar os órgãos e instâncias dedicadas a elas de mais autonomia em termos decisórios e materiais. Já passou o tempo dos projetos-piloto, de baixo orçamento e limitada capilaridade. As ações afirmativas precisam de outro escopo.

Por fim, essas mudanças de patamar não são exequíveis sem a redefinição de estruturas de governo que dialoguem com os processos de políticas públicas, da sua formulação até a avaliação dos programas governamentais, para implementar a igualdade racial em sua dinâmica. Garantir que, em todas essas fases, a questão racial se operacionalize é um desafio técnico e político de grande monta, mas inescusável para avançarmos nesta tão importante agenda.

REFERÊNCIAS

ARAUJO, Marianna; CASTRO, Vitor. Maré de terror. **APública**, 1º jul. 2013. Disponível em: <http://goo.gl/pgMT8l>.

ARRUTI, José Mauricio Andion. A emergência dos "remanescentes": notas para o diálogo entre indígenas e quilombolas. **Revista Mana**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, out. 1997. Disponível em: <http://goo.gl/vhQ0SG>. Acesso em: 6 set. 2014.

AZEVEDO, Lena. Operação Limpeza. **APública**, 15 jul. 2014. Disponível em: <http://goo.gl/GpLoQh>.

BARROSO, Luís Roberto. Ação popular e ação civil pública: aspectos comuns e distintivos. **Cadernos de direito constitucional e ciência política**, n. 4, p. 233-241, 1993.

BASTHI, Angélica. Breve reflexão sobre Pelé e a experiência negra no futebol brasileiro. CAMPOS, Flavio; ALFONSI, Daniela (Orgs.). **Futebol objeto das ciências humanas**. São Paulo: Leya, 2014.

BATISTA, Vera Malaguti. Na periferia do medo. *In*: ESTADOS GERAIS DA PSICANÁLISE, 2., 2003, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: EGP, 2003. Disponível em: <http://goo.gl/8JjJ0d>. Acesso em: 7 ago. 2014.

_____. **Adesão subjetiva à barbárie**. *In*: _____. (Org.). Loic Wacquant e a questão penal no capitalismo neoliberal. Rio de Janeiro: Revan, 2012. Disponível em: <http://goo.gl/x1g7dg>.

BETTO, Frei. Países que reduziram a maioridade penal não diminuíram a violência. **Portal Fórum**, 16 abr. 2014. Acesso 10 maio 2014. Disponível em: <http://goo.gl/lCjeoz>.

BRASIL. Decreto-lei nº 898, de 29 de setembro de 1969. Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelece seu processo e julgamento e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, set. 1969. Disponível em: <http://goo.gl/jOvKZS>.

_____. Lei nº 7347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (vetado) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, jul. 1985.

_____. Senado Federal. PLS – Projeto de lei do Senado, nº 114 de 1997. Dispõe sobre a ação civil destinada ao cumprimento da obrigação de fazer ou de não fazer, para a preservação da honra e dignidade de grupos raciais, étnicos e religiosos. Brasília: Senado Federal, 1997.

_____. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1998.

_____. Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003.Dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas – Sinarm, define crimes e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, dez. 2003. Disponível em: <http://goo.gl/Vc0Shz>.

_____. Emenda constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004. Altera dispositivos dos Arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os Arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Brasília, **Diário Oficial da União**, Brasília, dez. 2004.

_____. Lei nº 11635, de 27 de dezembro de 2007. Institui o Dia Nacional de Combate à Intolerância Religiosa. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2007a. Disponível em: <http://goo.gl/mLgQhI>.

_____. Decreto nº 6040, de 7 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. **Diário Oficial da União**, Brasília, fev. 2007b. Disponível em: <http://goo.gl/0qXbLf>.

_____. Lei nº 12.035, de 1º de outubro de 2009. Institui o Ato Olímpico, no âmbito da administração pública federal, com a finalidade de assegurar garantias à candidatura da cidade do Rio de Janeiro a sede dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016 e de estabelecer regras especiais para a sua realização, condicionada a aplicação desta Lei à confirmação da escolha da referida cidade pelo Comitê Olímpico Internacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1º out. 2009. Disponível em: <http://goo.gl/9Z7ON4>.

_____. Lei nº 12288, de 20 de julho de 2010. Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nºs 7716, de 5 de janeiro de 1989, 9029, de 13 de abril de 1995, 7347, de 24 de julho de 1985, e 10778, de 24 de novembro de 2003. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2010a.

_____. Decreto nº 7.234, 19 de julho de 2010, que institui o Programa Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes). **Diário Oficial da União**, Brasília, jul. 2010b. Disponível em: <http://goo.gl/2PZcRM>.

_____. PLS – Projeto de Lei do Senado, nº 728, de 2011. Define crimes e infrações administrativas com vistas a incrementar a segurança da Copa das Confederações FIFA de 2013 e da Copa do Mundo de Futebol de 2014, além de prever o incidente de celeridade processual e medidas cautelares específicas, bem como disciplinar o direito de greve no período que antecede e durante a realização dos eventos, entre outras providências. Brasília: Senado Federal, 2011a. Disponível em: <http://goo.gl/TmAwpzu>.

_____. PEC – Proposta de emenda à Constituição, nº 31 de 2011. Acrescenta o Art. 159-A à Constituição Federal, para determinar a compensação financeira

pela União aos demais entes federados, e pelos Estados aos respectivos municípios, nas hipóteses que especifica. Brasília: Senado Federal, 2011b.

_____. PEC – Proposta de emenda à Constituição, nº 99 de 2011. Acrescenta ao Art. 103, da Constituição Federal, o inciso X, que dispõe sobre a capacidade postulatória das Associações Religiosas para propor ação de inconstitucionalidade e ação declaratória de constitucionalidade de leis ou atos normativos, perante a Constituição Federal. Brasília: Câmara dos Deputados, out. 2011c. (Em aprovação). Disponível em: <http://goo.gl/aR44kV>.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal; Secretaria-Geral da Presidência da República, Secretaria Nacional de Articulação Social. **Plano Mais Brasil, mais desenvolvimento, mais igualdade, mais participação PPA**: 2012-2015 – agendas transversais. Brasília: MP/SPI, 2011d. Disponível em: <http://goo.gl/qc1SBm>. Acesso em: 10 ago. 2014.

_____. Lei nº 12.663, de 5 de junho de 2012. Dispõe sobre as medidas relativas à Copa das Confederações FIFA 2013, à Copa do Mundo FIFA 2014 e à Jornada Mundial da Juventude 2013. **Diário Oficial da União**, Brasília, jun. 2012a. Disponível em: <http://goo.gl/oiOuzZ>.

_____. Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, ago. 2012b. Disponível em: <http://goo.gl/BBs3tV>.

_____. Ministério da Defesa. Portaria Normativa nº 3.461/MD, de 19 de dezembro de 2013. Dispõe sobre a publicação "Garantia da Lei e da Ordem". **Diário Oficial da União**, Brasília, dez. 2013a.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual técnico de orçamento**. Brasília: MTO/SOF, 2013b. Disponível em: <http://goo.gl/bwHteF>.

_____. Lei nº 12.966, de 24 abril de 2014. Altera a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985 (Lei da Ação Civil Pública), para incluir a proteção à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos. **Diário Oficial da União**, Brasília, jul. 2014a.

_____. Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014. Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais. **Diário Oficial da União**, Brasília, ago. 2014b. Disponível em: <http://goo.gl/TbAvSw>.

_____. Senado Federal. Secretaria de Gestão de Informação e Documentação. Ato da Comissão Diretora nº 7, 2014. Brasília: Senado Federal, maio 2014c. Disponível em: <http://goo.gl/moHI7n>.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. **Boletim estatístico de pessoal e informações organizacionais**, v. 19, n. 219, jul. 2014d. Disponível em: <http://goo.gl/Jw1A1F>.

CAMPOS, Flavio de. Arquitetura da exclusão: apontamentos para a inquietação com o conforto. *In*: CAMPOS, Flavio; ALFONSI, Daniela (Orgs.). **Futebol objeto das ciências humanas**. São Paulo: Leya, 2014a.

CAMPOS, Luis Augusto. Socialismo moreno, conservadorismo pálido? Cor e recrutamento de candidaturas nas duas maiores cidades brasileiras. *In*: ENCONTRO DA ABCP. ÁREA TEMÁTICA: ELEIÇÕES E REPRESENTAÇÃO POLÍTICA, 9., 2014b, Brasília. **Anais...** Brasília: ABCP, 2014b. Disponível em: <http://goo.gl/rIJsTR>.

CAMPOS, Luiz Augusto; MACHADO, Carlos. **A cor e o sexo da política**: composição das câmaras federais e estaduais. Rio de Janeiro: Gemaa, 2014. p. 1-21. (Textos para Discussão Gemaa, n. 7).

CAMPOS, Luiz Augusto; FERES JÚNIOR, João; DAFLON, Verônica Toste. Administrando o debate público: O Globo e a controvérsia em torno das cotas raciais. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 11, maio/ago. 2013. Disponível em: <http://goo.gl/klzl0G>. Acesso em: 17 jul. 2014.

CARVALHO, José Jorge de. **Mapa das ações afirmativas no Brasil**. José Jorge de Carvalho. Brasília: INCTI, maio 2012. Disponível em: <www.inctinclusao.com.br>. Acessado em: 09 out. 2013.

CHAUÍ, Marilena. **Brasil**: mito fundador e sociedade autoritária. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000. Disponível em: <http://goo.gl/Z0mF22>.

CICONELLO, Alexandre. **O orçamento das políticas federais de promoção da igualdade racial e combate ao racismo**: baixa prioridade e execução. Brasília: INESC, 2012. (Nota Técnica, n. 179). Disponível em: <http://goo.gl/fbS8gm>.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Censo do Poder Judiciário**: Vide – Vetores Iniciais e Dados Estatísticos. Brasília: CNJ, 2014a. Disponível em: <http://goo.gl/osulT8>.

_____. Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas. **Novo diagnóstico de pessoas presas no Brasil**. Brasília: DMF, jun. 2014b. Disponível em: <http://goo.gl/194DUT>. Acesso em: 10 set. 2014.

COSTA, Leda Maria da. **Alteridades imaginadas**: as narrativas da derrota e os vilões da seleção brasileira em Copas do Mundo. Mídia e identidade nacional. Disponível em: <http://goo.gl/iXK3th>. Acesso em: 10 jul. 2014.

DAFLON, Verônica Toste, FERES JUNIOR, João, MORATELLI, Gabriela. **Levantamento das políticas de ação afirmativa 2014**: evolução temporal e impacto da Lei nº 12.711 sobre as universidades federais. São Paulo; Rio de Janeiro: IESP-UERJ, 2014. n. 4, p. 1-10. Disponível em: <http://goo.gl/9fxYPT>.

DECISÃO considera MS via inadequada para discutir cotas em concursos. **STF Notícias**, 14 ago. 2014. Disponível em: <http://goo.gl/SrBDmk>.

DIAP – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ASSESSORIA PARLAMENTAR. **Radiografia do novo Congresso**: legislatura 2011-2015. Brasília: Diap, dez. 2010. (Série Estudos Políticos, a. 5). Disponível em: <http://goo.gl/h0sJmW>.

ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Justiça. **Relatório**: ação de inconstitucionalidade nº 100070023542. Vitória: TJES, 23 set. 2010. Disponível em: <http://goo.gl/xgkFCo>.

FARIAS, Jesualdo Pereira. **Fórum Assessor da Andifes**. Brasília: Fonaprace, 15 abr. 2014. Disponível em: <http://goo.gl/F4DNVg>.

FBSP – FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2013**. São Paulo: FBSP, 2013. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/estatistica/dados-criminais>. Acesso em: 16 out. 2014.

FGV – FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Indicadores socioeconômicos nas UPPs da cidade do Rio de Janeiro. **FGV Projetos**, Rio de Janeiro, n. 17, 2012. Disponível em: <http://goo.gl/1Jxv2T>. Acesso em: 16 set. 2014.

FILHO, Mario. **O negro no futebol brasileiro**. Rio de janeiro: Mauad, 2010.

FRANCO JUNIOR, Hilário. **A dança dos deuses**: futebol, cultura, sociedade. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

FREYRE, Gilberto. Foot-ball mulato. Diário de Pernambuco, 18.06.1938. **Sociologia**, Rio de Janeiro, v. 2, p. 431-433, 1973.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. PPA: o que não é e o que pode ser. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise, Brasília, n. 20, artigo especial, 2012. Disponível em: <http://goo.gl/1JJvqY>. Acesso em: 26 jan. 2015.

GRANJEIA, Jualianna. Professor "dá uma aula" de Revolução Francesa para não ser linchado. **O Globo**, 1º jul. 2014.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. Disponível em: <http://goo.gl/8elDtj>.

HOLLANDA, Bernardo Borges Buarque de. O fim do estádio nação? Notas sobre a construção e a remodelagem do Maracanã para a Copa de 2014. *In*: CAMPOS, Flavio; ALFONSI, Daniela (Orgs.). **Futebol objeto das ciências humanas**. São Paulo: Leya, 2014.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATISTICA. **PNAD**: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio 2013.

INESC – INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Perfil dos candidatos às eleições 2014**: sub-representação de negros, indígenas e mulheres – desafio à democracia. Brasília: Inesc, set. 2014. Disponível em: <http://goo.gl/Y9ptrd>. Acesso em: 19 set. 2014.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Retrato das desigualdades de gênero e raça**. Brasília: Ipea, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/retrato/#>.

ISAIA, Artur César. **A umbanda**: as imagens do inimigo no discurso católico de meados do século XX. [S.l.]: ABHR, [s.d.]. Disponível em: <http://bmgil.tripod.com/iac29.html>. Acesso em: 26 jan. 2015.

IKAWA, Daniela. Ações Afirmativas em Universidades. *In*: LEWANDOWSKI, R. (Org.). **Arguição de descumprimento de preceito fundamental 186**: voto. Brasília: STF, 2012. Disponível em: <http://goo.gl/LxWVyT>. Acesso em: 10 set. 2014.

LAESER – LABORATÓRIO DE ANÁLISES ECONÔMICAS, HISTÓRICAS, SOCIAIS E ESTATÍSTICAS DAS RELAÇÕES RACIAIS. Eleições 2014 e as propostas para a igualdade racial. **Tempo em Curso**, v. 6, n. 8, a. 6, ago. 2014. Disponível em: <http://goo.gl/OtIB0e>. Acesso em: 23 set. 2014.

LEITE, Marcelo. Oitenta e dois porcento dos paulistanos são contra "rolezinho", diz pesquisa Datafolha. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 9 mar. 2015. Disponível em: <http://goo.gl/fzBTLf>.

LOPES, Felipe Tavares Paes. Dimensões ideológicas do debate público acerca da violência no futebol brasileiro. **Revista Brasileira de Educação Física e Esporte**, São Paulo, v. 27, n. 4, p. 597-612, out./dez. 2013. Disponível em: <http://goo.gl/ITfy1k>. Acesso em: 15 ago. 2014.

MARTINS, José de Souza. As condições do estudo sociológico dos linchamentos no Brasil. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, v. 9, n. 25, p. 295-310, set./dez., 1995. Acesso em: 5 jul. 2014.

MELGAÇO, Lucas. **Securização da vida urbana**: da psicoesfera do medo a tecnoesfera da segurança. 2010. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <http://goo.gl/DGBvxa>. Acesso em: 10 ago. 2014.

MENDES, Priscilla. Senado terá cota de 20% para negros em concursos públicos, diz Renan. **G1**, 13 maio 2014. Disponível em: <http://goo.gl/9MfpzW>. Acesso em: 15 set. 2014.

MERLINO, Tatiana; CASTOR, Caio. A pacificação violenta da Maré. **Brasil de Fato**, Rio de Janeiro, 27 maio 2014. Disponível em: <http://goo.gl/V0qSI2>.

MOURA, Tatiana Whately *et al*. **Mapa da Defensoria Pública no Brasil**. Brasília: Ipea; Anadep, 2013.

MS pede cotas raciais em concursos do Judiciário e Legislativo da União. **Notícias STF**, 14 jul. 2014. Disponível em: <http://goo.gl/rh0DG2>.

OLIVEIRA, Nelma Gusmão de. A produção da cidade através do espetáculo esportivo: quando a exceção se torna regra. **@metropolis**, n. 13, a. 4, p. 10-19, jun. 2013. Disponível em: <http://goo.gl/XpB925>. Acesso em: 10 out. 2014.

OSÓRIO, R. G. **Desigualdades raciais e de gênero no serviço público civil**: programa de fortalecimento institucional para a igualdade de gênero e raça, erradicação da pobreza e geração de emprego (GRPE). Brasília: [S.l.], 2006. (Cadernos GRPE, n. 2).

RESENDE, Igor. Aranha chegou a apanhar e ser detido por engano mas "perdoou" policiais. **ESPN**, 29 ago. 2014. Disponível em: <http://goo.gl/OH6tby>.

RIO DE JANEIRO. Lei nº 6717, de 18 de março de 2014. Proíbe o ingresso ou permanência de pessoas utilizando capacete ou qualquer tipo de cobertura que oculte a face, nos estabelecimentos comerciais, públicos ou abertos ao público. **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, mar. 2014a. Disponível em: <http://goo.gl/yeXQ8i>.

_____. Processo nº 0004747-33.2014.4.02.5101. Rio de Janeiro: MPF; PRRJ, 2014b. Disponível em: <http://goo.gl/VPbLtu>.

SALVADOR. Secretaria Municipal de Gestão. Processo seletivo simplificado nº 04/2014/SEMGE, de 12 de setembro de 2014. Salvador: Secretaria Municipal de Gestão, 12 set. 2014.

SANTOS, Irlan Simões da Cruz. O público dos estádios: marcos históricos da atual elitização e arenização do futebol brasileiro. *In*: CONGRESSO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO NA REGIÃO NORDESTE JOÃO PESSOA, 16., João Pessoa. **Anais...** João Pessoa: Intercom, 15-17 maio 2014. Disponível em: <http://goo.gl/4EebuV>. Acesso em: 10 set. 2014.

SEPPIR – SECRETARIA DE POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL. **Relatório de gestão do exercício de 2013**. Brasília: Presidência da República; SEPPIR, 2013.

SILVA, Josenilton Marques da; SILVA, Tatiana Dias. Igualdade racial. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise, Brasília, n. 21, p. 421-480, 2013. Disponível em: <http://goo.gl/NS9X4f>.

SILVA, Tatiana D. **O estatuto da igualdade racial**. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1712). Disponível em: <http://goo.gl/0LaQF3>.

SILVA, Tatiana D. *et al*. **Planejamento e financiamento das políticas de igualdade racial**: possibilidades para o Plano Plurianual 2012-2015. Brasília: Ipea, 2011. (Nota Técnica, n. 7). Disponível em: <http://goo.gl/y5Kv3R>. Acesso em: 26 jan. 2015.

SILVA, Tatiana Dias; SILVA, Josenilton M. da. **Reserva de vagas para negros em concursos públicos**: uma análise a partir do Projeto de Lei 6.738/2013. Brasília: Ipea, 2014. (Nota Técnica, n. 17). Disponível em: <http://goo.gl/zmld2W>. Acesso em: 23 set. 2014.

SINHORETTO, Jacqueline; SILVESTRE, Giane; SCHLITTLER, Maria Carolina. **Desigualdade racial e segurança pública em São Paulo**: letalidade policial e prisões em flagrante. São Paulo: UFSCAR, 2 abr. 2014. Disponível em: <http://goo.gl/pHKDFP>. Acesso em: 5 jul. 2014.

SOARES, Antonio Jorge. História e invenção de tradições no campo do futebol. **Revista Estudos Históricos**, v. 13, n. 23, 1999. Disponível em: <http://goo.gl/Br0974>. Acesso em: 15 jul. 2014.

SOUZA, Marcelo Lopes de. Militarização da questão urbana. **Revista Lutas Sociais**, São Paulo, n. 29, p. 117-129, jul./dez., 2012. Disponível em: <http://goo.gl/ik4I0I>.

SOUZA, Taiguara Libano Soares. **Constituição, segurança pública e estado de exceção permanente**: a biopolítica dos autos de resistência. 2010. Dissertação (Mestrado) – Pontíficia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <http://goo.gl/y1zUvO>. Acesso em: 3 ago. 2014.

STF – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **MS 33072**: mandado de segurança (eletrônico). Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Brasília: STF, 7 ago. 2014. Disponível em: <http://goo.gl/uLr0Np>. Acesso em: 15 set. 2014.

UNEGRO – UNIÃO DE NEGROS PELA IGUALDADE. **Balanço eleitoral do voto étnico negro e presença dos negros no parlamento**. Belo Horizonte: fev. 2011. Disponível em: <http://goo.gl/wGah8U>.

VAINER, Carlos B. Cidade de exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 14., 2000, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPUR, 23-27 maio 2011. Disponível em: <http://goo.gl/uMhmiu>. Acesso em: 13 ago. 2014.

VIEIRA, José Jairo. Considerações sobre preconceito e discriminação racial no futebol brasileiro. **Revista Teoria e Pesquisa**, São Paulo, n. 42-43, p. 221-244, jan.-jul., 2003. Disponível em: < http://goo.gl/lNvOXL>. Acesso em: 6 jul. 2014.

VOLPE; Ana Paula; SILVA, Tatiana D. **Reserva de vagas para negros na administração pública**. Brasília: Ipea, 2014. (Relatório de Pesquisa). No prelo.

WAISELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da violência 2014**: os jovens do Brasil. Rio de Janeiro: Flacso, 2014. Disponível em: <http://goo.gl/5s7833>. Acesso em: 20 set. 2014.

ZIGONI, Carmela. **Democracia em disputa**: como a Casa Grande se renovou nas eleições 2014. Brasília: Inesc, 27 nov. 2014. Disponível em: <http://goo.gl/iiekLW>. Acesso em: 26 jan. 2015.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ANCHIETA, Karen de Abreu. **História da implantação do sistema de cotas para negros na Universidade Estadual de Londrina – UEL (2000-2005)**. 2008. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2008.

BRASIL. Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – Reuni. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2007a. Disponível em: <http://goo.gl/MzmH7D>.

_____. Ministério da Educação. **Reuni**: reestruturação e expansão das universidades federais – diretrizes gerais. Brasília: MEC, 2007b. Disponível em: <http://goo.gl/iDi2VO>.

_____. Ministério da Educação. Portaria nº 582, de 14 de maio de 2008. Disciplina a concessão de bolsas de pós-graduação do Reuni. **Diário Oficial da União**, Brasília, 14 maio 2008. Disponível em: <http://goo.gl/Elp8pM>.

_____. Ministério da Educação. **Análise sobre a Expansão das Universidades federais 2003-2012**. Brasília: MEC, 2013a.

CASTRO, João Abrahão de; AQUINO, Luseni Maria C. de; ANDRADE, Carla Coelho de. **Juventude e Políticas Sociais no Brasil**. Brasília: Ipea, 2009.

CARVALHAS, Flávio; FERES JUNIOR, João; DAFLON, Verônica. **O impacto da Lei de Cotas nos estados**: um estudo preliminar. Rio de Janeiro: Gemaa, 2007. p. 1-17. (Textos para Discussão Gemaa, n. 1).

COELHO, Sintia Said; VASCONCELOS, Maria Celi Chaves. A criação das instituições de ensino superior no Brasil: o desafio tardio na américa latina. *In*: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO UNIVERSITÁRIA NA AMÉRICA DO SUL, 9., Florianópolis, 2009. **Anais...** Florianópolis: Cigu, 25-27 nov. 2009. Disponível em: <http://goo.gl/PcehFh>.

FERES JUNIOR, João; DAFLON, Verônica; RAMOS, Pedro; MIGUEL, Lorena. Ações afirmativas raciais no ensino superior público brasileiro: um panorama analítico. **Cadernos de pesquisa**, v. 43, n. 148, p. 302-327, jan.-abr. 2013.

GHIRALDELLI JR, Paulo. **História da educação**. São Paulo: Cortez, 1999.

GOMES, Joaquim B. Barbosa. **Ação afirmativa e princípio constitucional da igualdade**: o direito como instrumento de transformação social – a experiência dos EUA. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

LOPES, Maria Auxiliadora; BRAGA, Maria Lúcia de Santana (Orgs). **Acesso e permanência da população negra no ensino superior**. Brasília: MEC; Unesco, 2007.

MUNANGA, Kabengele (Org.). **Superando o racismo na escola**. 2. ed. Brasília: MEC, 2005.

NASCIMENTO, Alexandre do. **Movimentos sociais, educação e cidadania**: um estudo sobre os cursos pré-vestibulares populares. 1999. Dissertação (Mestrado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1999. Disponível em: <http://goo.gl/pkCtr6>. Acesso em: 22 jul. 2014.

PIZA, Edith. Adolescência e racismo: uma breve reflexão. *In*: SIMPÓSIO INTERNACIONAL DO ADOLESCENTE, 1., 2005. **Anais...** [S.l.: s.n], maio 2000. Disponível em: <http://goo.gl/CZsxsZ>. Acesso em: 10 out. 2014.

RIO DE JANEIRO. Lei nº 5346, de 11 de dezembro de 2008. Dispõe sobre o novo sistema de cotas pra o ingresso nas Universidades Estaduais e dá outras providências. Porto Alegre: Editora Armazém Digital, 2009.

SANTOS, Irlan Simões da Cruz. Futebol: segurança ou controle social? **Outras Palavras**, 7 jul. 2012. Disponível em: <http://goo.gl/GxgyGQ>. Acesso em: 13 jun. 2014.

SANTOS, Jocélio Teles (Org). **Cotas nas universidades**: análises dos processos de decisão. Salvador: CEAO, 2012.

_____. **O impacto das cotas nas universidades brasileiras (2004-2012)**. Salvador: CEAO, 2013. Disponível em: <http://goo.gl/ZuKo5t>.

APÊNDICE A

QUADRO A.1
Normas vigentes sobre reserva de vagas para negros na administração pública (2014)

Localização		Início	Vagas reservadas	Legislação
1	Governo federal	2014	20%	Lei nº 12.990/2014
2	Senado Federal	2014	20%	Ato da Comissão Diretora nº 7, de 2014
Estados				
3	Paraná	2003	10%	Lei nº 14.274/2003 e Lei nº 16.024/2008
4	Mato Grosso do Sul	2008	10% (e 3% para indígenas)	Lei nº 3.594/2008 (alterada pela Lei nº 3.939/2010) e Decreto nº 13.141/2011
5	Rio de Janeiro	2011	20%[1]	Decreto nº 43.007/2011 e Lei nº 6.067/2011
6	Rio Grande do Sul	2011	Reserva de vagas proporcional à população estadual aos negros nos cargos públicos	Lei nº 13.694/2011 e Decreto nº 48.724/2011 e Portaria PGE nº 15.703/2011
7	São Paulo	2013	Pontuação diferenciada com meta de 35%[1, 5, 6]	Lei Complementar nº 1.259, 15/01/2015; Decreto nº 59.900, de 06/12/2013
8	Bahia	2014	30%[7]	Decreto nº 15.353/2014
Municípios				
9	Nova Iguaçu (RJ)	2011	20%[1]	Decreto nº 9.064/2011
10	Resende (RJ)	2004	20%	Lei nº 4.095/2004
11	Rio de Janeiro (RJ)	2008	20%[1, 2]	Lei nº 4.978/2008 e Lei nº 5.401/2012
~~12~~	~~Vitória (ES)~~	~~2004~~	~~30%~~	~~Lei nº 6.225/2004 e Decreto nº 13.249/2007~~
13	Bebedouro (SP)	2003	20%	Lei nº 3.250/2003
14	Campinas (SP)	2004	20%[2]	Lei nº 1.2156/2004
15	Cubatão (SP)	2002	20%	Lei nº 2.782/2002 e Decreto nº 8.356/2002
16	Embu das Artes (SP)	2010	20%	Lei Complementar nº 37/2010
17	Itatiba (SP)	2005	25%[3]	Lei nº 3.798/2005
18	Itu (SP)	2003	20%[3]	Lei nº 391/2003
19	Ituverava (SP)	2003	20%[3]	Lei nº 3.544/2003
20	Jaboticabal (SP)	2003	20%	Lei nº 3.134/2003
21	Jundiaí (SP)	2002	20%[3, 4]	Lei nº 5.745/2002 (alterada pelas Leis nº 5.979/2002, nº 6.750/2006 e nº 7.209/2008) e Decreto nº 18.667/2002.
22	Limeira (SP)	2004	20%	Lei nº 3.691/2004 e Decreto nº 109/2004
23	Matão (SP)	2004	20%[3]	Lei nº 3.576/2004
24	Piracicaba (SP)	2002	20%[3]	Lei nº 5.202/2002 (revogada) e Lei nº 6.246/2008
25	Porto Feliz (SP)	2011	20%[1]	Lei nº 4.993/2011
~~26~~	~~Betim (MG)~~	~~2005~~	~~15%~~	~~Leis nº 4.119/2005 e nº 4.925/2009~~
27	Campos Altos (MG)	2006	10%	Lei nº 236/2006

(Continua)

(Continuação)

Localização		Início	Vagas reservadas	Legislação
28	Caratinga (MG)	2003		Lei nº 2.776/2003
~~29~~	~~Contagem (MG)~~	~~2004~~	~~12%~~	~~Lei nº 3.829/2004 e Lei nº 4.310/2009~~
30	Guaxupé (MG)	2003	20%[3, 4]	Lei nº 1.585/2003
~~31~~	~~Ibiá (MG)~~	~~2002~~	~~20%[3, 4]~~	~~Lei nº 1.686/2002~~
~~32~~	~~Juiz de Fora (MG)~~	~~2002~~	~~20%[3, 4]~~	~~Lei nº 10.283/2002 e Resolução nº 1.193/2004~~
~~33~~	~~Criciúma (SC)~~	~~2004~~	~~20%~~	~~Lei Complementar nº 32/2004~~
~~34~~	~~Arroio Grande (RS)~~	~~2005~~	~~10%~~	~~Lei nº 2.239/2005~~
35	Bagé (RS)	2007	20%	Lei nº 3.938/2002 e Decreto nº 17/2007
36	Cachoeira do Sul (RS)	2004	30%	Lei nº 3.550/2004 e Lei nº 4.018/2010
37	Caxias do Sul (RS)	2005	10%	Lei nº 6.377/2005 e Decreto nº 13.146/2007
38	Montenegro (RS)	2004	12%	Lei nº 4.016/2004 Lei nº 4.038/2004
39	Pelotas (RS)	2003	20%	Lei nº 4.989/2003 (alterada pela Lei nº 5.858/2011)
40	Porto Alegre (RS)	2003	12%	Lei Complementar nº 494/2003 e Decreto nº 14.288/2003
41	São Leopoldo (RS)	2005	12%	Lei nº 5.784/2005 e Decreto nº 4.415/2005 (alterado pelo Decreto nº 4.532/2006)
42	Viamão (RS)	2009	44%[1]	Lei nº 3.210/2004 e Lei nº 3.257/2004
43	Araucária (PR)	2003	10%	Lei nº 2.070/2009 e Decreto nº 23.523/2010
44	Bituruna (PR)	2003	10%	Lei Estadual nº 14.274/2003
45	Colombo (PR)	2007	10%	Lei nº 1.005/2007
46	Guarapirama (PR)	2003	10%	Lei Estadual nº 14.274/2003
47	Ibiporã (PR)	2008	5%	Lei nº 2.236/2008
48	Nova Fátima (PR)	2003	10%	Lei Estadual nº 14.274/2003
49	Ponta Grossa (PR)	2004	10%	Lei nº 7.696/2004
50	União da Vitória (PR)	2003	10%	Lei Estadual nº 14.274/2003
51	Poconé (MT)	2008	20%[3]	Lei nº 1.476/2008
~~52~~	~~Souza (PB)~~	~~2004~~	-	~~Lei nº 1.982/2004 e Lei nº 2.097/2008 (revoga lei anterior)~~
53	Salvador (BA)	2011	30%	Lei Complementar nº 54/2011
54	Cornélio Procópio (PR)	2008	10%	Lei nº 411/2008
55	São Paulo	2013	20%[2, 4, 5]	Lei nº 15.939/2013 e Decreto nº 54.949/2014
56	Cuiabá	2014	20%[1]	Lei Municipal nº 5.842, de 30 de julho de 2014

Fonte: Adaptado de Ipea (2014).

Notas: [1] Inclui indígenas.
[2] Reserva para mulheres negras.
[3] Inclui empresas terceirizadas.
[4] Inclui cargos em comissão.
[5] Inclui estágios.
[6] Inclui outros programas, como bolsas de estudo.
[7] Inclui contratações temporárias.

Obs.: Atualizado até novembro de 2014. Localidades tachadas: já tiveram normas, mas agora estão suspensas/revogadas.

CAPÍTULO 9

IGUALDADE DE GÊNERO

1 APRESENTAÇÃO

Nesta edição do boletim *Políticas sociais: acompanhamento e análise*, este capítulo dedica-se ao acompanhamento da conjuntura e das políticas implementadas no campo da igualdade de gênero durante o ano de 2013 e o primeiro semestre de 2014. Este foi um período de relativa estabilidade no que se refere à atuação governamental direcionada às mulheres, mas também de importantes retrocessos e acontecimentos negativos na esfera de ação dos três poderes que compõem a União. Sem dúvida este cenário é complexo e produto de múltiplos fatores, entre os quais há que se destacar a insistente perpetuação de valores tradicionais acerca de gênero e o fortalecimento de uma onda conservadora e violenta que alcança e tem impactos significativos sobre temas muito caros à política de gênero e às políticas desenvolvidas para as mulheres.

Com o propósito de analisar de forma mais profunda os diversos fatos que marcaram a conjuntura do período, este capítulo inova em sua seção 2. Tendo como pano de fundo uma discussão sobre o movimento conservador em ascensão no país, são apresentadas reflexões sobre: *i)* as percepções sociais em relação à violência contra as mulheres, motivadas pelo lançamento nos anos de 2013 e 2014 de inúmeras pesquisas sobre o tema; *ii)* as respostas em termos de políticas públicas ao fenômeno da violência; *iii)* os casos de violência institucional que ganharam destaque no período coberto; *iv)* os resultados do processo eleitoral em termos de acesso aos espaços de poder e decisão para mulheres e negros(as); e *v)* os retrocessos conservadores no espaço do Executivo e do Legislativo, a exemplo da discussão sobre o Estatuto da Família, o Plano Nacional de Educação (PNE) e o projeto da "cura *gay*" apresentado durante a presidência do deputado Marcos Feliciano na Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CMDHM) da Câmara Federal.

Na seção 3, o foco está na análise do programa Mulher, Viver sem Violência, lançado em 2013 e cuja implementação só começou a se efetivar no ano de 2014. O novo programa se organiza em torno de seis eixos, entre os quais está a Casa da Mulher Brasileira, iniciativa que tem alcançado maior visibilidade. A Casa tem como grande inovação a proposta de reunir, em um mesmo local, um maior número de serviços para atenderem a mulheres em situação de violência, evitando que estas tenham que se deslocar diversas vezes e procurando garantir um

atendimento integral e humanizado a cada uma. A proposta é bem-vinda, mas sua implementação envolve uma série de desafios, inclusive a definição de estratégias de articulação – ainda pouco claras – com o Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres, principal programa do governo federal para o tema até então. Ainda nesta seção, apresenta-se uma breve análise sobre o orçamento da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) da Presidência da República (PR), que alcançou seu maior valor na história do órgão e cuja execução foi comprometida pelo lançamento do novo programa, tal como se verá adiante.

Finalmente, a última seção apresenta os desafios que se impõem ao novo governo que se iniciou em 2015, tendo ainda como pauta a promoção da autonomia das mulheres e da igualdade de gênero. Considerando que a SPM seja mantida como tal na segunda gestão da presidenta Dilma Rousseff, resta ao governo lidar com desafios que envolvem, por um lado, aspectos administrativos e de gestão e, por outro, questões ideológicas e culturais que têm, de forma cada vez maior, impactado decisivamente a pauta de gênero na sociedade brasileira.

2 FATOS RELEVANTES

Na história não há esquecimento. Em 2014, o Golpe Militar que instituiu a Ditadura no Brasil completou meio século. Os relatos dos que resistiram ao regime de exceção refletem a força insistente de uma memória que desaprendeu o ofício de esquecer. Alguns dias antes do Golpe, com o apoio de setores da Igreja Católica, do empresariado, da imprensa, de estudantes e de comerciantes, fora realizada a Marcha pela Família com Deus pela Liberdade, que reuniu cerca de 500 mil pessoas nas ruas do Rio de Janeiro contra o governo João Goulart, considerado uma "ameaça comunista". Esse episódio serve como síntese dos dois grandes conjuntos de fatos que permearam a conjuntura sobre a qual se debruça este texto: o conservadorismo e a violência, elementos que integram o processo de constituição da sociedade brasileira e de suas instituições políticas.

Com a instalação da Comissão Nacional da Verdade (CNV) em 16 de maio de 2012, foram recuperados relatos que estiveram represados pela anistia conservadora, e que fizeram a memória da repressão deslizar sobre os tempos atuais. Os depoimentos à comissão encontram no presente os ecos de uma história que definitivamente não acabou e que não pode acabar, tendo em vista o silêncio dos desaparecidos, a anistia dos torturadores e a herança que se traduz na reprodução das práticas de violência nos dias atuais. No período da Ditadura, a tortura às mulheres era impetrada por meio de assédio, abuso, estupro e ataques físicos e psicológicos, inclusive à maternidade. Seu caráter nitidamente generificado constituía reação oficial à dupla transgressão por elas praticada: a resistência à autoridade ditatorial e o rompimento com o papel subalterno prescrito por uma sociabilidade machista. A Ditadura incrementou uma

cultura repressiva que se enraizou em instituições e práticas sociais, e que projeta o corpo da mulher como objeto de um sistema de controle e regulamentação da vida. A demanda por reforços desse mesmo tipo de controle emana atualmente de parte da sociedade e ganha espaço no sistema político-institucional.

Esse processo não se dá, porém, sem resistências. Pautas feministas e relativas à comunidade de lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transexuais e trangêneros (LGBTT) vêm conquistando espaço na arena pública impulsionadas, entre outros fatores, pelas estratégias plurais de luta e organização, pela multiplicação de coletivos autônomos e pela atuação em rede. De outro lado, a aproximação do Estado brasileiro com os movimentos sociais organizados garantiu, nos últimos anos, que lideranças feministas assumissem importantes cargos na esfera pública, aumentando sua esfera de influência sobre as instituições estatais. Além disso, o crescimento organizativo das comunidades LGBTT empurrou para a arena pública temas importantes, como a união civil de pessoas do mesmo sexo, a adoção de crianças por casais homoafetivos, a criminalização da homofobia etc. A reivindicação por ampliação de direitos incrementou as tensões já existentes entre, de um lado, organizações feministas e comunidades LGBTT e, de outro, segmentos religiosos tradicionalistas (Machado, 2012).

Esses temas provocaram um duplo movimento no interior do campo religioso: de um lado, fizeram emergir igrejas inclusivas, de orientação mais liberal; de outro, suscitaram a reação de um ativismo religioso conservador, muito presente nos períodos eleitorais ao menos desde as eleições de 2010 (Machado, 2012).

A emergência do ativismo religioso conservador tem sido associada também à sua capacidade de dialogar com as condições objetivas e subjetivas de vida de uma fração de classe em ascensão[1] nos últimos anos, que representa em bloco a maioria da população brasileira. Suas posições políticas dialogam com valores e práticas difusamente disseminadas pelo tecido social. Apenas a título de exemplo, pesquisa Datafolha[2] divulgada em 17 de outubro de 2013 aponta que 48% dos brasileiros tendem a assumir posições de direita, levando-se em consideração suas opiniões quanto ao aborto, posse de armas, causa da pobreza e homossexualidade.

Isso posto, em que termos esse conservadorismo se expressa? O que ele efetivamente conserva ou pretende conservar? A que este conservadorismo reage? Há uma onda conservadora ou incremento da expressão de uma sociedade historicamente conservadora? Que novidades este conservadorismo apresenta para a pauta de gênero sustentada pelas diversas organizações feministas?

1. Múltiplas análises vêm apontando e/ou refutando o perfil conservador atribuído a uma fração de classe que ascendeu social e economicamente ao longo dos últimos doze anos, identificados em categorias como subproletariado (Singer, 2012), precariado (Braga, 2012), nova classe trabalhadora (Chauí, 2013) e batalhadores (Souza, 2012).

2. A este respeito, ver Quarenta... (2013).

A partir de fatos concretos ocorridos entre junho de 2013 e 2014, este texto pretende analisar os constrangimentos políticos atualmente enfrentados por instituições públicas e organizações dedicadas à pauta de gênero. A ocupação da presidência da Comissão de Direitos Humanos por um deputado que integra a Frente Parlamentar Evangélica (FPE), o processo eleitoral, as manifestações de junho de 2013 e a divulgação de pesquisas de percepção social com relação a pautas polêmicas, como o aborto e o casamento de pessoas do mesmo sexo, acenderam o debate sobre a possível emergência de uma onda conservadora no Brasil. Além disso, a divulgação de dados apontando para a violência contra a mulher repõe a necessidade de analisar com profundidade a sua persistência e o seu crescimento, a despeito das medidas institucionais adotadas nos últimos anos.

Em suma, neste período duas grandes questões destacaram-se: o número considerável de ocorrências relacionadas à violência contra as mulheres e uma forte presença de lideranças religiosas confrontando bandeiras feministas, com elevado poder de bloqueio destas pautas no plano institucional. A análise de conjuntura empreendida neste capítulo pretende explorar as perguntas elencadas sem pretender respondê-las definitivamente ou esgotá-las. Interessa-nos, sobretudo, identificar como os fatos no período supracitado se relacionam com os elementos estruturais que integram historicamente as opressões com base no gênero. Também pretendemos identificar em que medida os fatos recentes reforçam a articulação das opressões de gênero com outras formas de opressão, impondo novos desafios às organizações feministas e ao Estado brasileiro, responsável, por determinação constitucional, pela garantia da igualdade entre homens e mulheres e pelo combate a todas as formas de violência e opressão.

2.1 Dos dados sobre violência às pesquisas de percepção social: a violência como reação conservadora

O período de julho de 2013 a agosto de 2014 foi marcado por frequentes episódios de violência contra mulheres, assim como por mobilizações e iniciativas voltadas à garantia de direitos à população feminina e à promoção da igualdade de gênero. Pelo menos desde a década de 1930 os movimentos sociais brasileiros, sobretudo feministas e de mulheres, têm atuado continuamente para dar visibilidade aos constrangimentos e às violações que afetam as mulheres, assim como para coibi-los. A atenção que a mídia e as políticas públicas dispensam ao tema constitui indício de sua extensão na sociedade brasileira: apenas em 2013, o Ligue 180, destinado ao atendimento de casos de violência contra a mulher, contabilizou 532.711 registros, totalizando quase 3,6 milhões de ligações desde a criação do serviço, em 2005; dados do Datasus indicam que 4.719 mulheres foram vítimas de violência letal no país em 2012; entre 1980 e 2012, as taxas de homicídio passaram de 2,3 para 4,8

por 100 mil mulheres – um crescimento de 111%.[3] Estes números colocam o Brasil em sétimo lugar no *ranking* de 84 países segundo as taxas de homicídio de mulheres.[4]

De acordo com o Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2013 (FBSP, 2013), foram registradas 50.617 ocorrências de estupro em 2012, 26,1 casos por 100 mil habitantes, 138 por dia. Em comparação com 2011, houve crescimento de 18,17% de notificações (ou casos registrados). Embora não figure como um dos principais crimes cometidos segundo o imaginário social associado à violência, há mais casos de estupro no Brasil do que de homicídios dolosos, que tiveram 47.136 registros em 2012. Os dados, porém, tendem a ser ainda piores levando-se em consideração que apenas 10% das ocorrências[5] são reportadas à polícia, fato muito influenciado pelo perfil dos agressores, que são, na maioria dos casos, parentes, namorados ou amigos/conhecidos da vítima (70%) (Cerqueira e Coelho, 2014).

Os dados são alarmantes, mas de que forma a população brasileira reage à escalada de violência contra as mulheres? Aplica-se o mesmo padrão de respostas conferido às demais infrações à legislação penal? Estudos e fatos recentes sugerem que não.

Pesquisa realizada em setembro de 2013[6] pelo Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (Ibope) permite identificar, a um só tempo, a demanda pelo Estado penal como resposta à violência e o perfil de respostas conservadoras quanto às pautas de gênero. Assim, de um lado, 79% dos eleitores brasileiros são contra a descriminalização da maconha, 46% defendem a pena de morte e 80% defendem a diminuição da maioridade penal; de outro, 79% são contra a legalização do aborto e 53% contra a união civil de pessoas do mesmo sexo. Mesmo entre os mais jovens, a legalização da maconha e do aborto recebe reprovação superior a 70%. No mesmo diapasão, pesquisa realizada pelo Núcleo de Estudos da Violência (NEV) da Universidade de São Paulo (USP), em 1999 e 2010 – capturando percepções das pessoas sobre a relação entre a violência e o bairro, a polícia, as penas, as punições e os direitos humanos –, aponta para a persistência e o crescimento de um segmento conservador com viés nitidamente autoritário. Embora não configure maioria entre os entrevistados, este segmento defende o uso de força física como forma de resolução de conflitos, a legitimação do uso de força policial contra suspeitos, o apoio à tortura, à pena de morte e ao uso da violência como forma de disciplinar os filhos (Cardia, 2012).

A pesquisa *Percepções dos homens sobre a violência doméstica contra a mulher*,[7] em sua primeira edição, teve resultados simbólicos: 56% dos entrevistados

3. Ver Waiselfisz (2014).

4. Ver Waiselfisz (2012).

5. Estimativas elaboradas por Cerqueira e Coelho (2014), a partir dos dados do Sistema de Informação de Agravos de Notificação (Sinan), do Ministério da Saúde (MS).

6. A esse respeito ver Bramatti e Toledo (2014).

7. Pesquisa publicada no dia 29 de novembro de 2013. Foram ouvidas 1.500 pessoas, em cinquenta municípios de todas as regiões do Brasil.

admitiram já ter cometido alguma forma de agressão contra mulheres (xingou, empurrou, agrediu com palavras, deu tapa, deu soco, impediu de sair de casa, obrigou a fazer sexo). A maioria deles também considerou inaceitáveis determinadas condutas por parte da mulher (que fique bêbada, que saia com amigos sem o marido, que utilize roupa "inadequada", que não mantenha a casa em ordem). Ainda 37% dos entrevistados responderam que as mulheres os desrespeitam mais por causa da Lei Maria da Penha (Instituto Avon; DataPopular, 2013).

Em direção semelhante, a pesquisa *Tolerância social à violência contra as mulheres*, publicada pelo Ipea em 4 de abril de 2014 (Ipea, 2014), reforçou a percepção de que representações e práticas distintas com relação às mulheres estão em concorrência na sociedade brasileira. Por um lado, a maior parte dos entrevistados reconheceu a violência doméstica e familiar contra a mulher como inaceitável e apoiou a punição dos agressores; por outro, também a maioria entendeu que se trata de um problema do âmbito privado, no qual terceiros não devem interferir, e que a violência sexual está relacionada ao comportamento da mulher.

Outra pesquisa, realizada pela Ipsos Public Affairs[8] em vinte países, ratifica esse diagnóstico: 38% das pessoas entrevistadas no Brasil declararam que o papel da mulher é o de ser boa mãe e boa esposa; 61% entendem que *gays* e lésbicas têm o direito a uma vida livre de constrangimentos. Embora tais dados possam suscitar interpretações diversas, sobretudo na falta de uma série histórica que os torne comparáveis no tempo, cabe registrar que, no que se refere à pauta de gênero, o Brasil figura entre os piores colocados no *ranking*, que inclui países como Índia, China, Rússia, África do Sul, Argentina, Turquia, entre outros.

Se, de um lado, a população solicita o Estado penal e a ação violenta como resposta à sensação de insegurança, quando a mulher é a vítima a demanda desaparece em face da normalização e naturalização da violência generificada. Há, portanto, não só uma tolerância social à agressão contra as mulheres, mas ainda uma legitimação destas práticas, como uma espécie de punição exemplar pelo descumprimento do papel a que foram destinadas a cumprir.

As pesquisas evidenciaram alguns aspectos do repertório de valores sexistas vigentes na sociedade brasileira, sobretudo daqueles que estão calcados na compreensão de que as mulheres devem ser controladas e vigiadas no cumprimento de papéis sociais de gênero bem delineados. Segundo essa lógica, o desvio da aparência, do comportamento e das funções consideradas apropriadas justificaria o recurso à violência. A persistência de representações e práticas opressivas com base no gênero destoa das conquistas femininas pertinentes ao trabalho remunerado e à educação, bem como do aumento das denúncias da violência sofrida.

8. A pesquisa, realizada nos meses de setembro e outubro de 2013, ouviu mais de 16 mil pessoas entre 18 e 64 anos em todo o mundo. A este respeito ver *Gender & gay rights*, disponível em: <http://goo.gl/K9Desd>.

A violência doméstica e familiar baseada no gênero responde por uma parcela significativa dos casos de agressão (física, psicológica, moral e sexual) e assassinato de mulheres. Ela é também aquela que mais consistentemente se tem buscado identificar, desnaturalizar e combater. O aumento das denúncias e das mortes violentas, a despeito das ações voltadas ao seu enfrentamento, é indicativo de seu enraizamento em valores conservadores e patriarcais que encontram grande resistência à transformação e parecem aumentar a despeito das grandes modificações pelas quais a sociedade brasileira passou e do persistente empenho de setores sociais na promoção do ideário de cidadania, equidade e justiça social.

2.2 As respostas contraditórias do Estado à violência em 2013 e 2014

O Estado vem dando respostas à violência de forma ambígua e contraditória: de um lado, o núcleo duro da política de segurança pública permanece atrelado a uma lógica repressiva e militarizante, sem qualquer diálogo com as pautas de gênero e raça; de outro, programas e iniciativas governamentais de caráter intersetorial – a despeito de resultarem em medidas concretas voltadas à igualdade de gênero – ganham reduzido espaço na periferia do sistema, com moderados recursos e pequena capacidade de reversão dos altos índices de violência.

No âmbito intersetorial, ganharam destaque as iniciativas de enfrentamento à violência contra as mulheres que visam estimular a notificação dos casos de violência e fortalecer a rede de atendimento e proteção às vítimas, com ações relativas ao Ligue 180 e à Casa da Mulher Brasileira.

O Ligue 180 é um serviço gratuito de atendimento telefônico que funciona vinte e quatro horas por dia, todos os dias, mantido pela SPM/PR e destinado ao acolhimento de denúncias de violência contra a mulher e à prestação de informação e orientação às demandantes. De 2005 a 2013 a central recebeu quase 3,6 milhões de ligações. Segundo o balanço semestral divulgado em 2013 (Brasil, 2013e), o serviço teve acessos oriundos de 56% dos municípios brasileiros e a proporção das chamadas a partir de pequenas cidades e da zona rural, mais suscetíveis à carência de serviços especializados, tem aumentado. A partir de março de 2014 o Ligue 180 foi transformado em disque-denúncia, passando também a providenciar o encaminhamento das queixas recebidas aos órgãos de segurança pública e de justiça de cada Unidade Federativa (UF).[9]

A mudança pode ser considerada positiva, uma vez que a ampliação das atribuições do serviço simplifica fluxos institucionais – muitas vezes bastante confusos para o público-alvo das políticas públicas – e reduz a quantidade de órgãos a serem acionados pelas denunciantes e/ou vítimas em situação de risco até que

9. A esse respeito, ver seção 3 deste capítulo.

a queixa seja efetivamente acolhida. Para garantir que os benefícios vislumbrados pela medida se concretizem, faz-se necessário acompanhar a maneira como os encaminhamentos efetuados pela central serão tratados pelas autoridades da segurança pública e do sistema judiciário. O monitoramento poderá minimizar o risco de que as denúncias se percam no trânsito interinstitucional tanto em virtude da pendência de informações sobre os casos repassados quanto por uma possível atribuição de prioridade aos casos acolhidos presencialmente.

Ainda com relação às ações voltadas ao atendimento e proteção às mulheres, a SPM lançou, em 25 de maio de 2014, a campanha nacional "Violência contra as Mulheres – Eu Ligo", que teve por objetivo divulgar a existência e as funções do serviço por meio de peças publicitárias. Na mesma data foi apresentado o aplicativo Clique 180 para celulares, com acesso direto ao Ligue 180 e informações sobre a violência contra a mulher e sobre a localização dos serviços da rede de atendimento e proteção. Três semanas após o lançamento da ação as denúncias haviam aumentado em 60% (de 12 mil para cerca de 20 mil por dia), confirmando a hipótese levantada pelo balanço de 2013 de que a mídia tem um papel fundamental na divulgação dos serviços.

A campanha foi propositalmente lançada durante a Copa do Mundo de Futebol masculino, com vistas a encorajar a notificação de episódios de violência sexual ocorridos durante o evento. A preocupação das autoridades brasileiras com o aumento dos números relativos à agressão contra mulheres é indicativa de como os grandes eventos internacionais sediados pelo Brasil não possuem o mesmo sentido para toda a população, como já indicavam setores mobilizados durante as manifestações de junho de 2013. No caso das mulheres, a circulação de representações do Brasil em que as brasileiras figuram como atração adicional para turistas fortalece interpretações e práticas sexistas, colonialistas e racistas por parte dos estrangeiros, e mesmo dos brasileiros.[10]

Também em 2014 intensificaram-se os esforços para a criação da Casa da Mulher Brasileira, política pública anunciada pela SPM para o atendimento às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar. Inspirado no modelo da "Cidade da Mulher", implantado em El Salvador, o programa tem por intento integrar, em um único local, serviços públicos de segurança, do sistema judiciário, de saúde, de assistência social e de orientação para o trabalho, emprego e renda em 26 capitais brasileiras.

10. Visando promover seus produtos e incrementar suas taxas de lucro por ocasião da realização da Copa do Mundo no Brasil, a Adidas lançou duas camisetas com nítida conotação machista e racista. Em uma camiseta o Brasil era representado por nádegas com biquíni fio dental; a outra camiseta trazia a tradicional representação da mulata ao lado de uma frase que significa "fazer gols" em português. A este respeito ver <http://goo.gl/hfXKvr>.

A iniciativa de concentrar os serviços em apenas um lugar e promover um atendimento integral é louvável. A mudança do modelo evita que as mulheres tenham que se deslocar indefinidamente em busca de serviços que podem ser decisivos para sua proteção e acesso a direitos – o que termina, muitas vezes, desestimulando o recurso às instituições públicas e aumentando sua vulnerabilidade à violência. Contudo, é necessário garantir que a política não comprometa a diretriz de capilarização da rede e dos serviços, tendo em vista as dificuldades de prover serviços de proteção e atendimento às mulheres nas áreas rurais e pequenos municípios, como será analisado com mais detalhes a seguir.

Em 2013 e 2014 as ações de contraposição à violência contra as mulheres no âmbito do Poder Legislativo derivaram do relatório final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito sobre a temática (CPMI-VCM), aprovado em 4 de julho de 2013, que deu origem a quatorze projetos de lei[11] encaminhados ao Congresso Federal. De forma geral, os projetos destinaram-se à promoção da autonomia financeira da mulher em situação de violência, ao fortalecimento da rede de atendimento e proteção e à inserção do feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio no Código Penal.

A criação de mecanismos legais, embora de fundamental importância, nem sempre tem sido capaz de garantir o efetivo enfrentamento à violência. Alguns episódios ocorridos durante o período considerado e que ganharam notoriedade na mídia refletem a existência de obstáculos à aplicação da legislação vigente devido a visões e decisões de caráter conservador.[12] Esses casos exemplificam a maneira como o sistema de justiça tem servido de palco de disputas entre distintas concepções sobre gênero e direitos e dão uma dimensão dos entraves para a efetiva garantia de direitos às mulheres. Dois exemplos aqui ajudam a elucidar os diferentes modos pelos quais as instituições públicas brasileiras reproduzem violência material e simbólica quanto ao gênero.

Em junho de 2013, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJ-MG) baseou sua decisão sobre o processo de uma jovem contra o ex-namorado em pareceres moralistas sobre o caráter da vítima. O réu, acusado de divulgar fotos íntimas da

11. Para mais informações sobre a CPMI, consultar a edição número 22 deste periódico.

12. Os desdobramentos da denúncia de agressão da atriz Luana Piovani pelo ex-namorado Dado Dolabella foram, nesse sentido, emblemáticos. Em 3 de julho de 2013, o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (TJ-RJ) publicou decisão em que anulava a condenação do ator com base nos argumentos do relator, Sidney Rosa da Silva, de que "a indicada vítima, além de não conviver em relação de afetividade estável como o réu ora embargante, não poderia ser considerada uma mulher hipossuficiente ou em situação de vulnerabilidade". Na peça, o desembargador considerou ainda que a atriz não poderia ser considerada "uma mulher oprimida ou subjugada aos caprichos de um homem". Necessário observar que a Lei Maria da Penha (Brasil, 2006) não estabelece critérios de estabilidade da relação para que a mulher seja considerada vítima, embora o desembargador e seus colegas tenham se dedicado a tais avaliações. Mediante recurso interposto pelo Ministério Público do Estado Rio de Janeiro (MP-RJ), o Superior Tribunal de Justiça (STJ) reverteu a decisão do TJ-RJ em 1º de abril de 2014, reforçando o entendimento de que a referida lei aplica-se para toda e qualquer mulher, independentemente de sua condição física e social.

ex-namorada na internet, havia sido condenado em primeira instância ao pagamento de indenização no valor de R$ 100 mil por danos morais. A condenação foi mantida em segunda instância, mas o valor da indenização foi reduzido para R$ 5 mil, frente ao entendimento dos desembargadores de que a vítima tinha consciência do que fazia ao tirar as fotos e de que sabia do risco que corria. O revisor do processo alegou que, ao posar para as fotos naquelas circunstâncias, a vítima demonstrou "um conceito moral diferenciado", "liberal", e não cuidou de sua moral. O desembargador teceu comentários adicionais sobre a diferença entre poses e fotos sensuais (que são aquelas que "não agridem e não assustam", "aquelas que provocam a imaginação de como são as formas femininas", que "podem ser eróticas", e que são para o contexto de uma relação de namoro, em quarto escuro) e as poses constantes nas fotos que motivaram o embate jurídico ("fotos em posições ginecológicas", tiradas no contexto de um namoro "curto e a distância", "passageiro" e que não foi "sério") (Justiça..., 2014).

No dia 16 de junho de 2014, o Tribunal de Justiça de São Paulo (TJ-SP) inocentou um homem que foi preso em flagrante por estupro de vulnerável em 2011. Na época do crime, a vítima tinha 13 anos, e afirmou que se prostituía e que era usuária de drogas. O relator da ação, quando de seu trâmite em segunda instância, acatou a alegação da defesa de que o fazendeiro foi induzido a erro sobre a idade da menina. Para o desembargador, em virtude da prática de prostituição, do uso de substâncias entorpecentes e da ingestão de bebidas alcoólica, "não só a aparência física como a mental desses menores se destoará do comumente notado em pessoas de tenra idade" (TJ-SP..., 2014).

Embora os casos mencionados estejam relacionados a lugares e dispositivos jurídicos distintos, desponta neles uma tensão entre a compreensão de que direitos devem ser garantidos a qualquer mulher e a opinião de que não se aplicam a mulheres que ocupam certas posições sociais ou que não aderem a padrões normativos tradicionais com base no gênero. Sob esta última perspectiva, a apuração da violência não deve centrar-se na apreciação das evidências da violação denunciada e nas ações do réu. Antes, o julgamento da situação, do comportamento ou do caráter da vítima são avaliados segundo parâmetros conservadores que, no âmbito jurídico – tal como para boa parte dos respondentes das pesquisas do Instituto Avon/Datafolha e do Ipea – definem como inaceitáveis determinadas condutas e comportamentos por parte da mulher. Estes não foram, porém, os únicos casos em que as instituições responsáveis por garantir direitos e proteção às mulheres respaldaram a violência praticada em contexto doméstico e familiar e lhes impuseram novas violações.

Outros tipos de violência perpetrados contra as mulheres para além daquele travado no âmbito interpessoal têm recebido menor atenção, sobretudo quando praticada por agentes estatais ou ensejada pela sua contundente omissão. Os casos

noticiados em 2014, ainda que tenham ganhado visibilidade na mídia, não foram suficientes para que a violência institucional[13] passasse a ser considerada como um entrave sistemático à garantia dos direitos das mulheres.

Se grande parte dos esforços dos movimentos feministas e de mulheres tem se direcionado a tornar pública a violência que tem lugar na esfera privada, verifica-se que nem sempre a violência praticada contra mulheres em âmbito público ultrapassa o *status* de fatalidade ou redunda na punição dos responsáveis. Nesse sentido, é exemplar o constante empenho dos movimentos de mulheres negras em denunciar violações que incidem, de forma estrutural e cotidiana, sobre a vida dos sujeitos integrantes deste segmento social, e que em geral não são consideradas como questões de gênero (Carneiro, 2003; Werneck, 2010a). Contudo, para as experiências das mulheres negras, as dimensões de "gênero" e "raça" são indissociáveis, pois não existem em separado e não são separáveis senão analiticamente (Werneck, 2010b). Sua organização e atuação política e intelectual contribuem, assim, para a expansão do escopo do que é compreendido como "gênero".

Essa perspectiva retoma os sujeitos "mulheres negras" em sua integralidade (Werneck, 2010b), pois prescinde da prática de pensar sua inserção social apenas a partir de questões consideradas prioritárias para mulheres brancas, homens brancos ou homens negros, ao mesmo tempo que supera a tendência de analisar a sua situação na sociedade brasileira apenas a partir da comparação com os demais grupos. Ao colocar outras perguntas e estabelecer novos recortes, tal prisma analítico compreende a objetificação, a desumanização, a criminalização e a violência decorrentes do racismo como questões relevantes para a pauta da igualdade de gênero. Parte, para tanto, do reconhecimento da relevância da "política racial" para o processo de colonização (Hooks, 1990) e para a atual configuração das hierarquias e desigualdades.

Tomado como referência, esse entendimento descortina outros aspectos do conservadorismo e da violência. Um deles é a violência policial contra mulheres negras, que se escora na representação perene destas como desviantes em relação aos papéis sociais de gênero (Giacomini, 2006), conforme conservadoramente concebidos. A tradição repressora do Estado em relação à população negra vale-se, no caso das mulheres negras, de seu distanciamento das representações de "boa mãe", "boa esposa" e "mulher respeitável".

---

13. A violência contra as mulheres e suas relações umbilicais com o conservadorismo institucionalizado têm longa história. Basta lembrar que até 1916 vigiam no Brasil as Ordenações Filipinas, legislação de inspiração medieval calcada no poder patriarcal, que dava ao homem o monopólio do pátrio poder, o direito de castigar fisicamente a mulher e o poder de veto aos mais simples atos da vida civil. O Código Civil de 1916, que substituiu as Ordenações Filipinas, considerava a mulher relativamente incapaz quanto à responsabilidade pelos seus atos, subordinando-a à figura do pai, quando solteira, e à figura do marido, quando casada. Este mesmo código prescrevia que o marido era o chefe da sociedade conjugal, detendo o poder de representação da família, na qual a mulher era mera colaboradora. Em caso de conflito entre os progenitores quanto ao exercício do pátrio poder, prevalecia a decisão do pai. Cabia à mulher, neste modelo, a direção moral da família.

Dois episódios ocorridos no período considerado ilustram esta conexão entre conservadorismo e violência. No dia 16 de março de 2014, no Rio de Janeiro, Claudia Silva Ferreira voltava da padaria no Morro da Congonha quando foi baleada no pescoço e nas costas em meio a uma operação da Polícia Militar (PM). Já morta, foi colocada no porta-malas da viatura policial, a despeito do protesto de vizinhos e amigos. Durante o percurso, o porta-malas abriu-se e o corpo de Claudia foi arrastado, sem que os policiais atendessem aos avisos de motoristas e pedestres que assistiam à cena. Na delegacia, frente às suspeitas de execução policial – já que os tiros foram disparados a curta distância –, os policiais alegaram inicialmente que Claudia portava quatro armas. Em agosto de 2014, o Ministério Público (MP) emitiu parecer em que recomendava que os seis policiais envolvidos no caso fossem julgados pela justiça militar apenas, mas não pela justiça comum, sob o argumento de que o crime se tratava de uma falha pertinente ao trabalho, e não de um crime contra a vida. Os seis policiais foram presos em flagrante, cumpriram prisão temporária e depois foram alocados em atividades internas e administrativas da PM.

Também repercutiram na mídia e nas redes sociais os embates de diversas instâncias da autoridade pública com Elizabete Gomes da Silva, viúva do ajudante de pedreiro Amarildo de Souza. Em julho de 2013 Amarildo foi sequestrado, torturado e executado por policiais da Unidade de Polícia Pacificadora (UPP) da Rocinha. Três semanas após o seu desaparecimento, a polícia pediu a prisão preventiva de Elizabete, sob a alegação de que ela estaria envolvida com o tráfico de drogas. O pedido foi negado pela promotora do caso. Em julho de 2014 Elizabete esteve desaparecida por dez dias. Quando reapareceu, admitiu o uso abusivo de álcool e de drogas, pelo qual o delegado titular da 11ª DP (Rocinha) manifestou intenção de indiciar Elizabete por abandono de menores. Em seu entendimento, seus filhos teriam ficado desamparados, uma vez que ela era a única provedora do lar. Na ação da autoridade policial, os efeitos sociais, familiares e psicológicos desagregadores de um assassinato cometido por agentes estatais, gatilho de uma série de tragédias familiares, não foram apenas desconsiderados como ainda foram mobilizados pelo próprio Estado contra a vítima de suas ações.[14]

Nos casos de Cláudia e de Elizabete, autoridades policiais e jurídicas, atuando em nome de instituições estatais em princípio voltadas à defesa de direitos e à promoção da cidadania, colaboraram na prática de violência, na desresponsabilização dos autores e na criminalização daquelas que deveriam proteger. Nesse cenário, o questionamento da capacidade de desempenhar modelarmente o papel de mãe presta-se à finalidade de reforçar sua criminalização. Afinal, as representações das comunidades, famílias e mulheres pobres e (majoritariamente) negras como

14. Cabe ressaltar a importância do papel do Estado na proteção de crianças e adolescentes, em consonância com o Artigo 227 da Constituição Federal. O que se argumenta aqui é que a desestruturação daquela família foi gerada pela ação de agentes do Estado, que se omitiu no momento de assistir as vítimas, mas não no momento de cobrar e penalizar.

perigosas e desviantes em relação ao padrão ideal conservador têm historicamente justificado a negação e a violação de seus direitos, traduzidas em suspeição e vigilância ostensiva, na criminalização em massa e em um crescente número de assassinatos.

Outra situação de violência sistemática contra mulheres ganhou destaque em dezembro de 2013, quando se tornou público o relatório produzido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) sobre a situação das unidades prisionais do Maranhão, superlotadas e locais de violentos embates entre facções criminosas rivais. O documento revelou que, no Complexo Penitenciário de Pedrinhas, namoradas, esposas e irmãs dos presidiários são obrigadas a manter relações sexuais com chefes das facções, que ainda ordenam de dentro do presídio o estupro de mulheres relacionadas aos seus rivais. Por exigência das lideranças dos grupos criminosos, a direção do complexo autorizou que as visitas íntimas ocorram no interior das celas, às vistas de todos. O fato de que mulheres sejam violentadas no interior de instituições estatais, com o conhecimento e o consentimento das instâncias dirigentes, respalda a necessidade de dar atenção ao envolvimento (por cumplicidade, ação e/ou omissão) de autoridades públicas com o quadro mais amplo de violência e violação de direitos das mulheres.

Nesse sentido, constitui um importante avanço a suspensão da revista íntima vexatória nos presídios de São Paulo. Válida a partir de 13 de agosto de 2014, a nova legislação adotada pelo estado deixa de obrigar os visitantes – em sua grande maioria, mulheres – a despir-se, fazer agachamentos, dar saltos ou submeter-se a exames clínicos invasivos. A revista passou a ser mecânica e realizada em local reservado. Aprovado pelo Senado, um projeto de lei atualmente em tramitação na Câmara dos Deputados pretende estender a medida às penitenciárias de todo o país.

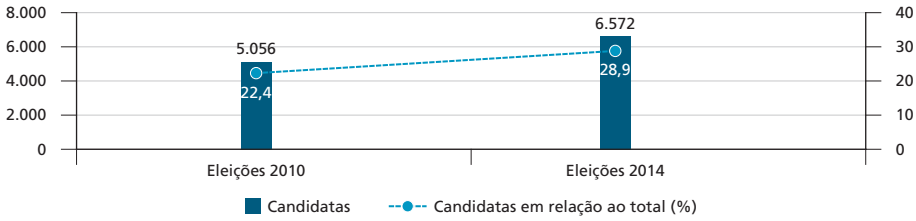
Ainda em consideração a violências travadas em espaço público, em março de 2014 ganharam relevância denúncias de abusos praticados em ônibus, metrôs e trens. Nesse período, a multiplicação de perfis no Facebook que enalteciam o assédio sexual no transporte público gerou fortes reações. A polêmica deu visibilidade à frequência e à gravidade desse tipo de violação, que afeta diariamente milhares de pessoas e que se perpetua pela vigência do entendimento de que os corpos femininos estão disponíveis ao acesso masculino indiscriminado e não consentido. No Rio de Janeiro e no Distrito Federal as autoridades apostam na adoção de vagões exclusivos para mulheres para a redução das ocorrências. A medida, contudo, é considerada segregacionista por algumas organizações feministas, que veem na criação de espaços separados para as mulheres o reforço da compreensão do espaço público como território masculino. Propõem, de modo alternativo, que sejam adotadas câmeras nos transportes coletivos, promovidas campanhas de conscientização, criados canais de denúncia para as vítimas, entre outros.

A violência institucionalizada de gênero vem ganhando novas nuances na conjuntura recente. De um lado, há uma geração de mulheres dispostas a não tolerar mais qualquer violência de gênero e raça, disseminando suas posições políticas em redes e organizações. De outro, cresce também a expressão política de grupos conservadores, com grande capacidade de bloqueio das pautas históricas de gênero. E é nesta clivagem que as diferenças entre as ruas e a seara institucional vêm se mostrando mais relevantes.

2.3 Onda conservadora ou expressão política de um conservadorismo historicamente presente na sociedade brasileira? O processo eleitoral e seus resultados em questão

O processo político no Brasil é nitidamente controlado por grupos e coalizões que conferem à política institucional um perfil generificado e racializado. Até o pleito de 2014, em nenhuma eleição a legislação que estabelece cota mínima de 30% das candidaturas a cada sexo havia sido efetivamente cumprida. Até 2010 vigorava entendimento jurisprudencial que, na prática, tornava inócuo este dispositivo.[15] Os dispositivos introduzidos pela Lei nº 12.034/09 à legislação eleitoral alteraram o entendimento do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), ao estabelecerem que só se considera respeitada a cota mínima caso os partidos apresentem número efetivo de candidatas. O novo entendimento jurisprudencial fez o número de candidaturas femininas crescer entre os pleitos de 2010 – quando já vigia a nova norma, mas seu cumprimento foi flexibilizado – e 2014, quando houve maior cobrança, conforme pode-se observar no gráfico 1.

GRÁFICO 1
Número de candidatas entre os processos eleitorais (todos os cargos)
(Em %)



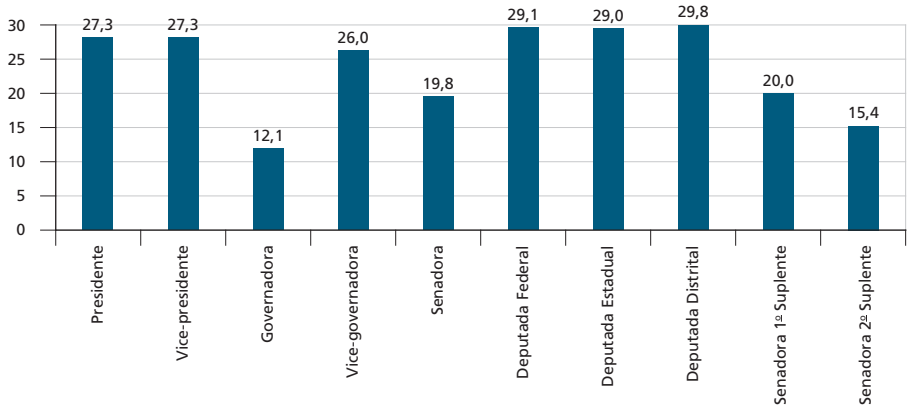
Fonte: TSE (2014).
Obs.: Dados atualizados até 10 de novembro de 2014 (sujeitos a alteração em virtude das atualizações feitas pelo TSE, em especial aquelas relativas a candidaturas impugnadas).

15. A lei de cotas existe desde os anos 1990. Porém, a regra previa apenas reserva, e não preenchimento efetivo das candidaturas, que podiam ficar vazias a título de cumprimento do estabelecido em lei. Além disso, não havia nenhum dispositivo legal prevendo qualquer sanção aos partidos que descumprissem as regras estabelecidas. A alteração do termo "reserva" para "preenchimento" das vagas, introduzida pela Lei nº 12.034/09, obriga desde então os partidos a apresentarem efetivamente mulheres como candidatas. No pleito de 2014, o TSE orientou todos os tribunais regionais a intimarem os partidos que não cumprissem com a lei.

Esse aumento precisa ser relativizado, pois a legislação eleitoral considera apenas o registro como critério para aferição do cumprimento da cota mínima prevista em lei. Parte desse incremento constitui mero cumprimento formal do dispositivo legal pelas siglas partidárias, fato passível de ser identificado pelo número de candidatas sem nenhum voto em alguns Estados.

No quadro geral, se levarmos em consideração todos os cargos em disputa no pleito de 2014, incluindo-se aqueles para os quais a cota mínima não se aplica, as mulheres estão ainda mais sub-representadas. Conforme se pode depreender do gráfico 2, quanto maior o grau de importância do cargo, menor é a participação feminina. Cabe ressaltar, no entanto, que esta eleição foi marcada por uma disputa presidencial que contou com três candidaturas de mulheres, das quais duas se colocaram de maneira bastante forte ao longo do processo eleitoral e uma se elegeu.

GRÁFICO 2
Brasil: proporção de mulheres no total de candidaturas, segundo cargo (2014)
(Em %)



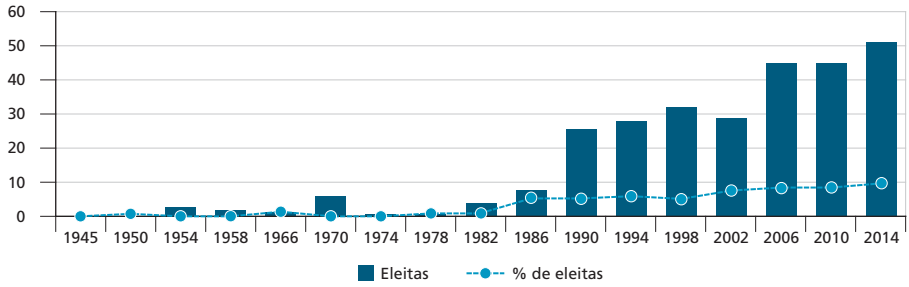
Fonte: TSE (2014).
Obs.: Dados atualizados até 10 de novembro de 2014 (sujeitos a alteração em virtude das atualizações feitas pelo TSE, em especial aquelas relativas a candidaturas impugnadas).

A despeito do ainda baixo número de candidaturas, inferior à prescrição legal, o número de candidatas eleitas tem crescido nos últimos anos. O pleito de 2014 fica marcado pelo maior número de mulheres eleitas na história para a Câmara Federal (51 no total). Porém, este número representa apenas 9,94% do total de cadeiras e o ritmo de crescimento do número de mulheres eleitas é muito baixo, conforme pode-se observar no gráfico 3.

O menor número de candidatas não explica sozinho o baixo número de eleitas, pois se as mulheres quase alcançaram 30% de candidaturas, outros motivos devem explicar um percentual de representação inferior a 10%.

Cabe mencionar que uma série de fatores que marcam nossa cultura se configuram como barreiras à participação feminina na política: no imaginário social, há uma importante dissociação entre mulher e poder; as mulheres ainda são as principais responsáveis pelo extenso e contínuo trabalho de cuidados; há grande preconceito e discriminação contra as mulheres que se colocam na política, entre outros. Desse modo, há um aspecto mais cultural e menos do desenho do sistema político bastante relevante. Já no âmbito do sistema político, a distribuição desigual de recursos e de tempo de televisão funciona como mecanismo eficaz de bloqueio ao pleno acesso das mulheres à disputa eleitoral. Estudo elaborado pela organização não governamental (ONG) Transparência Brasil aponta que as quinze maiores empresas doadoras nas eleições de 2014 destinaram 82% do dinheiro despendido com financiamento de campanha aos candidatos homens brancos com curso superior completo, que representam 55% dos concorrentes ao Legislativo. As mulheres, por sua vez, receberam apenas 13% dos recursos destinados pelas maiores empresas em termos de financiamento de campanha (Paiva, 2014).

GRÁFICO 3
Brasil: evolução do número e da proporção de mulheres eleitas para a Câmara dos Deputados (1945-2014)
(Em %)



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

Assim, se a desigualdade marca o processo político desde o seu nascedouro, o processo eleitoral tende a aprofundá-la, dado o incremento da interveniência do poder econômico. Isto terá como resultado, pois, um descompasso entre o quadro de candidatos e o de eleitos, aprofundando ainda mais a sub-representação dos segmentos subalternizados. Em termos percentuais, desconsiderando-se a Presidência da República, as mulheres estão em larga desvantagem nos cargos do Executivo, tendo sido eleita apenas uma mulher como governadora no país.[16]

16. A governadora eleita em Roraima, Suely Campos (Partido Progressista – PP), entrou na disputa eleitoral um mês antes do pleito, substituindo seu marido, que desistiu da candidatura após ter seu registro negado duas vezes pelo Tribunal Regional Eleitoral (TRE) com base nos critérios da Lei da Ficha Limpa.

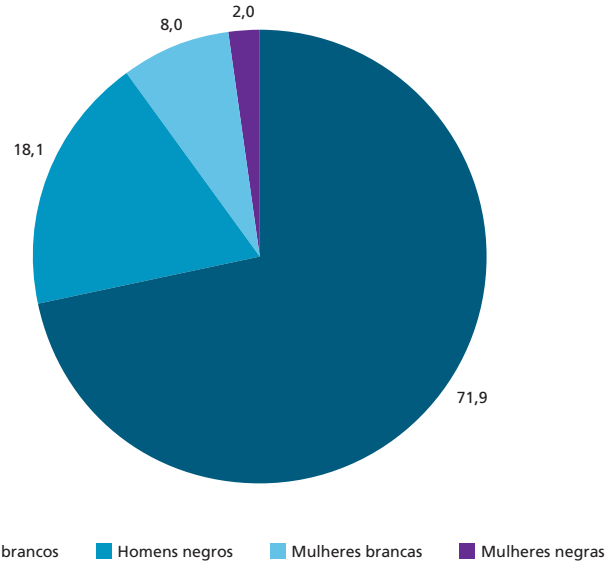
No Legislativo estão mais representadas na Assembleia Distrital, na qual atingem 20,83% dos cargos (tabela 1).

TABELA 1
Brasil: número total de homens e mulheres eleitos e proporção de eleitas por cargo (2014)

Cargo	Eleitos			Mulheres eleitas (%)
	Masculino	Feminino	**Total**	
Presidente	0	1	**1**	100,00
Governador	26	1	**27**	3,70
Senador	22	5	**27**	18,52
Deputado federal	462	51	**513**	9,94
Deputado estadual	920	115	**1035**	11,11
Deputado distrital	19	5	**24**	20,83
Total	**1449**	**178**	**1627**	**10,94**
Total (%)	**89,06**	**10,94**	**100,00**	**-**

Fonte: TSE (2014).

GRÁFICO 4
Brasil: candidatos eleitos para a Câmara Federal, segundo sexo e raça (2014)
(Em %)



Fonte: TSE (2014).

Considerando-se marcadores de sexo e raça, as mulheres negras são as mais sub-representadas entre os estratos sociais subalternizados, com apenas 2% das vagas ocupadas. Deste número, apenas 0,6% se autodeclararam pretas. Os homens

brancos, por sua vez, exercem larga hegemonia no Legislativo federal, fato que guarda consonância com o padrão de ocupação em outros espaços de poder da sociedade brasileira. Entre os eleitos na Câmara dos Deputados, 81% são homens, 71% são homens brancos e 61% são homens brancos ligados ao setor empresarial. O atual modelo de representação é expressão, portanto, da colonização da política institucional por relações de poder que entrelaçam, de forma complexa, gênero, raça e classe.

Em suma, levando-se em consideração apenas estes marcadores e tomando os resultados do processo eleitoral apenas como um indicador das relações de poder entre grupos sociais em uma sociedade, as eleições de 2014 não parecem apontar, *a priori*, para nenhum fato novo no processo político brasileiro. Também não apresentam nenhum descompasso com as interpretações a respeito das estruturas de poder que estudos de gênero e raça vêm apontando como elementos estruturantes das desigualdades calcinadas nestes marcadores.

De outro lado, o controle do processo político-institucional tem como subproduto a expansão de setores tradicionalmente relacionados à expressão mais conservadora da sociedade. Ruralistas, deputados ligados à indústria de armamentos e a bancada religiosa expandiram sua participação relativa no Congresso Nacional. Segundo o Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP), a bancada evangélica passou de 78 para 82 deputados; a "bancada da bala"[17] saltou de 44 para 55 deputados; a bancada sindical caiu de 86 para 43 deputados; a bancada ruralista contará com pelo menos 139 deputados (Diap, 2010).

Na atual conjuntura, nunca foi tão importante compreender as relações entre política e religião, sobretudo face ao crescimento político de grupos religiosos e sua capacidade de apropriação de valores e subjetividades vividas por vastos setores da população brasileira. Embora sua participação na cena política não signifique necessariamente um recrudescimento do discurso conservador,[18] parte do catolicismo, do pentecostalismo e do neopentecostalismo[19] vêm ganhando espaço na política institucional brasileira, defendendo a codificação de valores tradicionais por meio da defesa ferrenha de um modelo patriarcal de família. Compreender os elementos que contribuem para o crescimento destes segmentos[20] é fundamental

17. A "bancada da bala" é composta por deputados e senadores ligados à indústria de armamentos, ex-policiais e bombeiros eleitos na última legislatura.

18. Na década de 1960, articulada com as ideias nacional-desenvolvimentistas, setores da Igreja Católica chegaram a defender reformas de base, fundando sindicatos e grupos operários, ainda que o Golpe de 1964 tenha sido oficialmente apoiado pela eclesia. Na década de 1970, padres e párocos ligados à teologia da libertação construíram as comunidades eclesiais de base, pregando a participação cristã tanto na defesa de uma nova igreja quanto na transformação de uma nova sociedade.

19. O campo evangélico é bastante diversificado. Agrega denominações tradicionais, caracterizadas por uma maior rigidez doutrinária quanto à estética, à cultura e ao comportamento; e denominações mais flexíveis, que não impõem rupturas profundas com costumes e práticas muito presentes na juventude dos tempos atuais.

20. Em contraponto a essa postura vêm surgindo igrejas evangélicas de perfil inclusivo, embora elas sejam pouco significativas em número quando comparadas com as demais.

para elucidar a relação entre as denominações religiosas, as estruturas de poder e o bloqueio institucional à pauta de gênero.

2.3.1 A colonização da política por categorias morais religiosas e o bloqueio das pautas de gênero

A república moderna, segundo a versão contratualista liberal, consolidou a ideia de democracia a partir de um modelo normativo-institucional que consagra a separação entre Estado (esfera pública) e interesses particulares (esfera privada). Estes extremos se relacionariam, segundo esse modelo, por meio da mediação de agremiações partidárias que monopolizam formalmente o direito de representação política. Esta representação se daria de forma cíclica, garantindo alternância de poder e renovação de elites políticas (Antonio e Lahuerta, 2014). Estes pressupostos garantiriam o deslocamento do fator religioso da condição de elemento regulador da vida social nas sociedades ocidentais. No modelo liberal clássico, a regulação entre Estado e sociedade civil é realizada pelo direito. Porém, quando o campo do direito é disputado pelas religiões, a tensão entre autonomização das esferas religiosa e política e o direito à intervenção religiosa na esfera pública se explicita (Machado, 2012).

No Brasil, o ideário liberal nunca foi levado a termo, como na descrição aqui elaborada. Feriados religiosos, reconhecimento de efeito civil ao casamento religioso, permissão de manutenção de cemitérios particulares, inserção da disciplina religiosa nas escolas, serviço militar não compulsório para a eclesia são exemplos de vasos comunicantes estabelecidos entre a Igreja Católica e a política no Brasil. Todos estes institutos foram estabelecidos na Constituição de 1934. Auxílios financeiros, isenções de impostos e relação estreita com agências de governo garantiram tratamento privilegiado à Igreja Católica ao longo de todo o século XX (Machado, 2012). Assim, a entrada em cena dos evangélicos não constitui nenhuma ruptura de um processo histórico de laicização da política, mas a ampliação do espaço público propriamente dito. A religião, de fato, nunca saíra da esfera pública (Novaes, 2001).

A relação entre Estado e religião não foi inaugurada, portanto, pelos evangélicos ou pela bancada religiosa eleita no Congresso nas últimas legislaturas. Os evangélicos e católicos, por seu turno, não são os únicos a defenderem posições de matriz conservadora na sociedade ou no Congresso. Também não são estes setores os únicos a ocuparem as frentes parlamentares em que temas candentes, como a concepção de família, o aborto, a eutanásia têm sido debatidos. Lideranças religiosas progressistas também atuam em diversas organizações, movimentos sociais, conselhos e fóruns em defesa de direitos humanos, entre outros.

Esta seção trata, porém, de um fato inconteste: para defender a família e os valores morais que a sustentam, parte dos evangélicos passou a atuar no Congresso

Nacional contra a descriminalização do aborto, das drogas, contra a união civil de homossexuais e todas as iniciativas voltadas à educação sexual. O crescimento político destes grupos reacendeu o debate sobre o papel da religião no espaço público e os direitos de acesso aos bens políticos. Embora não defendam o estabelecimento de um Estado religioso, reivindicam o direito de exercer pressão sobre o Estado e de ser tratado de forma igualitária, tal como um grupo de pressão. Operam com a defesa da laicidade do Estado, desde que isso não signifique a negação do acesso da religião ao espaço público. Contudo, ainda que pretendam ser considerados grupos de pressão como quaisquer outros, há algo peculiar a estes grupos religiosos que não pode ser olvidado: seu crescimento se dá à base da imposição de valores e padrões de vida sobre outros grupos sociais e indivíduos.

Os evangélicos em especial têm a sua força política espelhada no forte crescimento do número de fiéis. Os últimos censos vêm apontando uma alteração expressiva da composição religiosa da população brasileira. Os católicos representavam 83,3% da população em 1991, passando para 64,6% em 2010. Já os evangélicos saltaram de 9% para 22,2% no mesmo período.

Esse crescimento se dá em um contexto de diversificação interna do pentecostalismo e de diminuição relativa do protestantismo histórico. Entre as mudanças internas no interior do pentecostalismo, algumas merecem destaque, tais como: menor rigidez quanto aos usos e costumes praticados pelos seus membros; adoção da teologia da prosperidade; incorporação de temas da agenda política externa às próprias igrejas, alguns deles defendidos por movimentos sociais; grande penetração na periferia das grandes cidades, atuando muitas vezes como mediador entre Estado e comunidades; investimento crescente nos meios de comunicação; aproximação com partidos políticos; intervenção estratégica nos processos eleitorais, sobretudo nas eleições legislativas, ampliando seu poder de barganha na esfera do Executivo.

A identidade religiosa passou a atuar como importante capital político, incorporado por siglas partidárias tradicionais que passam a enxergar, nos candidatos ligados às igrejas, uma importante fonte de votos. A identidade religiosa passou a concorrer com a identidade partidária na definição das posições políticas (Machado, 2012). Esta identidade estivera classicamente relacionada com uma estética e uma moral rígidas e uma relação estritamente religiosa com a política institucional. Até os anos 1970 o protestantismo histórico compreendia que toda autoridade instituída era oriunda de uma ordenação divina, interpretação que estabelecia uma cisão definitiva entre o reino espiritual e o mundo terreno. Por esse motivo os pentecostais tendiam a ser socialmente identificados com a preservação do estabelecido, com a feição mais conservadora da sociedade (Valverde, [s.d.]). O surgimento da teologia da prosperidade representa uma ruptura profunda com essa tradição.

A adoção da teologia da prosperidade pelo neopentecostalismo e o seu espraiamento para parte do pentecostalismo histórico permitiu que segmentos evangélicos dialogassem com as condições objetivas de vida de parte substantiva de seus fiéis. Se antes as expectativas de bênçãos e salvação estavam depositadas no futuro, agora as graças são alcançadas na vida presente. Os teólogos neopentecostais questionam o apassivamento clássico da igreja quanto à sua atuação frente aos poderes instituídos, advogando uma postura protagonista na cena pública. A partir dos anos 1990 essa estratégia se intensifica com o uso de um discurso de guerra, retomando textos de teor belicista contidos no Antigo Testamento (Valverde, [s.d.]).

A entrada em cena dos evangélicos se dá, portanto, em um contexto em que a identidade aparece como elemento aglutinador tão ou mais importante quanto a sigla partidária. As pautas de ordem moral neste contexto são essenciais para a constituição e o fortalecimento de uma identidade política evangélica e suas disposições dialogam com uma moral cristã difusamente disseminada, calcinada na defesa da família como princípio ordenador da estrutura social. Esta percepção, porém, não é exclusiva dos grupos religiosos organizados e essa não exclusividade explica também a sua capacidade de dialogar com amplos setores sociais. Pesquisa realizada pelo Datafolha[21] sobre opiniões, comportamentos e valores mostra que a família é a instituição mais importante para os brasileiros, acima de estudo, trabalho, religião, lazer, casamento e dinheiro.

A defesa de uma família nuclear formada pela união entre homem e mulher como esteio de uma intervenção política remonta ao ideário romântico do século XIX, em que a família era representada como a base de sustentação do tecido social e o Estado uma mera derivação institucional em linha reta de ascendência. Em outras palavras, o Estado seria uma ampliação do círculo familiar (Holanda, 1995) e as crises sociais e políticas, o produto da desconstituição da unidade fundamental da estrutura social. Assim, a vida pública não passaria do prolongamento da vida doméstica, como se a política nada mais fosse do que o prolongamento do espaço privado, e a coesão social o produto da obediência e da servidão.

O conceito de família é, de outro lado, classicamente sacralizado: ela é tomada como solenidade indissolúvel, consagração de uma união divina matrimonializada pelo Estado. Sua associação ao casamento normatizou e institucionalizou um modelo moral de convívio, punindo com a exclusão outras modalidades de sociabilidade, organização e convivência sociais. Neste sentido, a história do direito de família pode ser definida como uma história de exclusões (Dias, 2007). Parte substantiva destas ideias se encontra materializada no Projeto de Lei nº 6.583/2013, que cria o *Estatuto da família*. A iniciativa tem por escopo definir legalmente a família

21. A pesquisa foi realizada em 2008 e ouviu 2.095 brasileiros em 211 municípios. A este respeito ver Família... (2008).

como união exclusiva entre homem e mulher, dispensando-lhe políticas públicas e concedendo-lhe direitos exclusivos.

Além de adotar uma definição excludente e não consensual de família, a proposta pretende instituir conselhos da família, órgãos autônomos e permanentes que teriam função fiscalizatória e inquisitorial, podendo notificar o MP a respeito de eventuais infrações aos direitos da família, solicitar informações de famílias a autoridades públicas ou convocá-las para prestar esclarecimentos. Propõe assegurar atendimento prioritário ao tipo de família reconhecido pela proposta no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), violando o princípio da laicidade, universalidade e integralidade que orienta toda a política de saúde. Prevê atendimento prioritário à gravidez na adolescência e não à mulher grávida, destituindo a mulher do direito ao seu próprio corpo.

A proposta contraria posicionamentos jurídicos e políticos menos ortodoxos. A Constituição de 1988 reconhece como família legítima não só aquela constituída pelo casamento, como também a união estável e a família monoparental (Artigo 226, §§ 3º e 4º). Segundo interpretação dominante na esfera doutrinária e jurisprudencial, o Artigo 226 da Constituição, porém, é meramente exemplificativo, motivo pelo qual outras formas de composição familiar vêm sendo reconhecidas judicialmente. Nesse sentido, o STF deu importante passo em 2011 quando, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.277 e a Arguição por Descumprimento de Preceito Fundamental nº 132, estendeu a aplicação do regime jurídico da união estável ao ente familiar formado por pessoas do mesmo sexo.

Na prática, isso significa dizer que, atendidos os requisitos formais exigidos para o reconhecimento da união estável, o ente familiar formado por pessoas do mesmo sexo poderá requerer pensão, estabelecer o regime de bens, suceder à herança e requerer benefícios previdenciários. A despeito da necessidade de discussão judicial, abre a possibilidade de converter a união estável em casamento civil. Também possibilita que casais homoafetivos requeiram a adoção de crianças, conforme entendimento já consolidado pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), escorado nos princípios que orientam o Estatuto da criança e do adolescente.

Essas diferentes formas de constituição familiar passam a figurar, portanto, como categorias passíveis de tutela jurídica, com relevantes efeitos de ordem pessoal e patrimonial. Esta mudança representa um importante passo para o reconhecimento do afeto e da solidariedade entre os integrantes de um núcleo familiar como elemento determinante para o reconhecimento legal de relações sociais já disseminadas no plano dos fatos.

O reconhecimento jurídico de novas estruturas de convívio e a desconstituição de modelos legais tornaram-se o centro da disputa entre grupos religiosos e organizações feministas e LGBTT. Temas antes marginais nos programas de

governo dos candidatos à Presidência ganharam relevo nos dois últimos pleitos: em 2010 foi o aborto; em 2014, a criminalização da homofobia e o casamento de pessoas do mesmo sexo.

No Brasil, o pleito de 2010 foi marcado pelo comprometimento público das candidaturas à presidência da república à instituição de uma gestão que defende "a vida". Em 2014, este cenário se repetiu, embora com menor força ao longo do processo eleitoral. A entrada em cena de uma candidata associada publicamente aos evangélicos trouxe pautas de ordem moral para o centro do debate político. As posições sobre o aborto serviram como elemento de distinção das candidaturas, fato que determinou perdas de votos à que assumiu ou foi associada à defesa da legalização. A partir daí, diversas vitórias pontuais foram conquistadas pela bancada religiosa. A entrada da educação religiosa nas escolas,[22] o veto ao "*kit* anti-homofobia",[23] a ausência de iniciativa que trate da questão do aborto no Congresso, a crise gerada com o III Programa Nacional de Direitos Humanos[24] e o veto a uma campanha de prevenção ao HIV/AIDS destinado ao público *gay* e lésbico[25] mostraram o forte poder de pressão deste segmento. Projetos de lei em tramitação no Congresso ameaçam até mesmo as disposições contidas no Código Penal, que permitem a interrupção de gravidez nos casos de estupro ou de risco à vida da mulher.

Na conjuntura aqui analisada, outras iniciativas e vetos foram conquistados a partir da mobilização em nome da religião. No início de 2013, o deputado Marcos Feliciano, integrante da Frente Parlamentar Evangélica (FPE), foi indicado à presidência da Comissão de Direitos Humanos e Minorias. (CDHM). Além dele, outros 22 parlamentares da FPE passaram a atuar na comissão, levantando bandeiras como a defesa da família, em nome da qual se estruturou uma forte oposição discursiva à "ideologia de gênero". Em sua gestão, durante o ano de 2013, a CDHM aprovou o projeto da "cura *gay*". Com a aprovação do PL, bancada suspenderia uma resolução do Conselho Federal de Psicologia que proíbe psicólogos de oferecer tratamento para homossexualidade. Entretanto,

---

22. O Brasil assinou um acordo com o Vaticano que garante os direitos de propriedade da Igreja Católica no país e mantém o ensino religioso facultativo nas escolas públicas.

23. Em 2013, o Ministério da Saúde mandou recolher material educativo destinado a crianças e adolescentes, cujo conteúdo versava sobre o combate à homofobia. O material foi elaborado em 2010 como parte do programa de prevenção de doenças transmissíveis (DST) e Aids e distribuído para as secretarias de saúde de 13 estados. Além de tratar de assuntos como a homossexualidade, a revista falava de uso de preservativos e gravidez na adolescência. Em função da pressão da bancada evangélica, o governo federal suspendeu a produção e a distribuição desse material, que seria distribuído nas escolas, por se tratar, segundo os ativistas religiosos, de um "kit-gay".

24. O PNDH 3 foi aprovado em 2009, após processo extenso de consulta popular. Entre as medidas atacadas por lideranças conservadoras à época estavam a descriminalização do aborto, a criminalização da homofobia e a instalação da Comissão da Verdade.

25. No dia 2 de fevereiro de 2012, o Ministério da Saúde lançou a campanha de prevenção à Aids do Carnaval 2012, direcionada, prioritariamente, a jovens gays, público no qual tem crescido os casos de infecção. Entre os materiais da campanha havia três vídeos com jovens gays, travestis e heterossexuais. O material, contudo, foi retirado do ar e substituído por outro com um homem e uma mulher trazendo dados estatísticos.

a proposta foi rejeitada imediatamente pela maioria da Casa. Sob sua gestão, foi aprovada ainda proposta que visava à implementação de um plebiscito sobre a união civil homossexual, projeto de decreto legislativo que permite aos cartórios recusar o registro de casamento homoafetivo,[26] que permite igrejas impedirem a entrada de *gays*, e foi rejeitada proposta de igualdade jurídica aos homossexuais na declaração como dependentes, para fins previdenciários, de seus companheiros. Nenhuma destas propostas, porém, foi a Plenário.

Em 29 de maio de 2014, a Portaria nº 415/14 (Brasil, 2014b) foi revogada pelo Ministério da Saúde frente à pressão da bancada religiosa. A portaria tratava da interrupção da gestação/antecipação terapêutica do parto previstas em lei e todos os seus atributos na tabela de procedimentos, medicamentos, órteses/próteses e materiais especiais do SUS. A normativa regulamentava e determinava os procedimentos a serem realizados pelo SUS nos casos em que o Código Penal e o STF já excluíam o caráter criminoso da prática do "aborto": gravidez decorrente de estupro, risco de vida para a mãe e gravidez de feto anencéfalo.[27]

Por fim, a Comissão Especial que analisa o Plano Nacional de Educação (PNE) na Câmara aprovou, em abril de 2014, o texto principal do plano, do qual foi retirado, frente ao *lobby* de pastores-deputados, a diretriz que propõe a superação das desigualdades educacionais, "com ênfase na promoção da igualdade racial, regional, de gênero e de orientação sexual". Manteve-se, então, a redação do Senado, que determina a "promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação". Parlamentares mais conservadores entendiam que a ênfase na igualdade de gênero e orientação sexual permitiria a adoção de materiais didáticos e atividades escolares que "incentivassem" a homossexualidade. Os mais progressistas defendiam que o trecho busca promover o combate à homofobia e ao preconceito contra as mulheres.

A atuação da FPE está distribuída em comissões permanentes que tratam dos meios de comunicação, programas sociais e conselhos públicos. Essa participação tem sido estratégica para garantir o incremento da propaganda religiosa via concessões de rádio e televisão, bem como da sua atuação como mediadora de serviços públicos estatais. A política de comunicação das igrejas é robusta, compreendendo desde a aquisição de concessões ao aluguel de espaço em outras emissoras e rádios. Algumas denominações têm jornal próprio, distribuído gratuitamente, com tiragens

26. Em 14 de maio de 2013, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) estabeleceu em resolução que nenhum cartório brasileiro poderá recusar a habilitação, celebração de casamento civil ou de conversão de união estável em casamento entre pessoas do mesmo sexo. Projeto de Decreto Legislativo apresentado por um integrante da FPE e aprovado pela Comissão de Direitos Humanos suspende a resolução do CNJ, permitindo que os cartórios se recusem a executar o registro.

27. Para mais informações a respeito, ver seção 3 deste capítulo.

superiores a 1,5 milhão de exemplares. A compra de redes de rádio e televisão[28] garantiu não só o crescimento numérico de fiéis, mas também a constituição de nichos de mercado. O incremento do espaço nos meios de comunicação vem sendo acompanhado do crescimento evangélico em outros setores: controlam 10% do mercado editorial de literatura (incluindo os católicos) e 20% do mercado fonográfico (Paula, 2013).

O conservadorismo, portanto, não se confunde com o fenômeno religioso, como todo o debate sobre violência tratado neste boletim já ilustrou. Porém, com ele se relaciona, na medida em que o discurso desses grupos ultrapassa o reconhecimento legítimo da defesa pública de suas ideias, passando a advogar a institucionalização de concepções estreitas de família e a restringir o direito de livre disposição sobre o corpo feminino em nome da regulação estatal da vida e da sexualidade. Em pesquisa extensa realizada com lideranças evangélicas, Christina Vital e Paulo Vitor Leite Lopes identificaram os argumentos que integram o discurso político desses atores. Os argumentos utilizados pelos integrantes da bancada evangélica contra a pauta de gênero e LGBTT mobilizam, em regra, uma espécie de pânico moral e o medo como catalisadores do discurso (Vital e Lopes, 2013).

Quanto à pauta LGBTT, o pânico moral é mobilizado pela ameaça que a homossexualidade supostamente representaria à reprodução familiar para a preservação da espécie. Além disso, a homossexualidade destituiria a família da condição de ordenadora da sociedade. A preservação desta última seria fundamental, segundo representantes deste segmento, para a manutenção da hierarquia entre os sexos e a transmissão de valores tradicionais. Quanto aos direitos das mulheres, alguns destes representantes entendem que a defesa da igualdade de direitos entre homens e mulheres induz estas últimas a não terem filhos, ameaçando também a reprodução da espécie. São peremptoriamente contra o aborto em qualquer hipótese, associando-o à tortura. Entendem que qualquer passo em direção à legalização pode induzir a sua descriminalização definitiva, motivo pelo qual são contrários a toda e qualquer medida que não seja de natureza punitiva (Vital e Lopes, 2013).

Dois livros recentemente publicados no Brasil reforçam as posições sexistas e homofóbicas assumidas pela representação política de alguns segmentos religiosos. O primeiro deles, intitulado *A estratégia – o plano dos homossexuais para transformar a sociedade*, foi traduzido no Brasil pela editora Central Gospel. No livro os homossexuais são representados como pedófilos, figuras anticristãs dotadas de um plano diabólico. A célula-mãe da sociedade, segundo seu autor, é a família, formada por pai, mãe e filhos. A "estratégia *gay*", segundo o autor, visa promover relações

28. Já no cenário do debate constituinte, deputados ligados a denominações religiosas apostavam suas fichas na política de telecomunicações, cuja política de concessões fora utilizada como moeda de troca nos embates que marcaram o processo. Foi a partir de 1997, porém, que as igrejas passaram a disputar com prioridade as concessões de rádio e TV.

promíscuas e destruir a estrutura moral da sociedade, legitimando comportamentos abomináveis cujo produto final seria a destruição do ser humano (Lionço, 2014).

Entre os católicos foi lançado, pela editora Katechesis, o livro *Ideologia de gênero: neototalitarismo e a morte da família*, cujo título é autoexplicativo. Nele o autor associa a pauta de gênero ao totalitarismo, defendendo a existência de diferenças biológicas "antropológicas" entre o homem e a mulher. Reverberando as teses do livro, Dom Orani Tempesta expõe, em síntese, aquilo que entende ser "a ideologia de gênero", suas conexões com o totalitarismo e as consequências possíveis para a família:

> Outro ponto a ser refutado é o que defende a liberdade de construção sexual. Com efeito, assim como toda ideologia, a de gênero – considerada pelo estudioso argentino Jorge Scala, em sua obra *Ideologia de gênero: neototalitarismo e morte da família* (São Paulo: Katechesis, 2011), a mais radical já conhecida na história, pois se aplicada destruiria o ser humano em sua integralidade e, por conseguinte, a sociedade, cuja célula-mãe é a família – é também mentirosa. Ela oferece às pessoas a ilusão de que serão plenamente livres em matéria sexual, contudo, uma vez que essas pessoas tenham tomado a mentira por verdade, são aqueles que detêm o poder real que escolherão, a seu beneplácito, o modo como o povo deverá – padronizadamente – exercer a sua sexualidade sob o olhar forte do Estado que tutelaria para que cada um fizesse o que bem entendesse. Dentro da cartilha estatal, é óbvio. Só não se toleraria, por enquanto, as relações sexuais não consentidas, todas as demais seriam válidas e deveriam ser toleradas pelo governo e pela sociedade em geral como lícitas (Tempesta, 2014).

Em outro artigo, Dom Murilo Krieger, arcebispo de Salvador e primaz do Brasil, também questiona os "adeptos" da teoria do gênero, por pretenderem alterar a realidade humana manifesta em suas evidências anatômicas. Segundo este autor, "adotar essa teoria significa querer uma sociedade baseada numa ilusão. (...) nascemos menino ou menina. A procriação necessita de pai e mãe. A criança precisa de pai e mãe para se desenvolver, para construir a sua personalidade" (Krieger, 2014).

A emergência desses grupos vem sendo objeto de inúmeras interpretações, merecendo destaque aqueles que relacionam conservadorismo, sociedade de consumo e a chamada nova classe média.[29] O segmento destacado por alguns autores como nova classe média, rótulo economicista que identifica a ascensão social das pessoas com base em estratos de renda, é outra forma de categorizar uma fração expressiva da classe trabalhadora precarizada, cuja inserção no mundo do trabalho é marcada por jornadas extensivas de trabalho, baixos salários, baixa escolaridade e instabilidade. A melhoria evidente de suas condições de vida não está ancorada nos elementos que garantem níveis razoáveis de estabilidade à classe média tradicional.

29. Os rendimentos da maioria dos autodeclarados evangélicos no censo de 2010 não ultrapassam dois salários mínimos. São majoritariamente negros (54,9%) e possuem baixa escolaridade (8,6% são analfabetos e 42,3% têm ensino fundamental incompleto).

A insegurança que marca a trajetória de vida deste segmento se conjuga ao desejo de mudança como elemento doador de sentido ao pertencimento religioso (Paula, 2013). E aqui o discurso conservador ocupa um importante papel identitário em parte do vasto campo evangélico e em segmentos do catolicismo. Segundo Marilene de Paula:

> O discurso conservador, baseado sobretudo na exortação da família nuclear tradicional, feita de homem e mulher, é outra chave de pensamento para entendermos o forte apelo dessas igrejas junto a essa nova classe trabalhadora. Esse discurso rejeita qualquer outro tipo de orientação sexual que não a heterossexual e condena as práticas consideradas desviantes, como o aborto, o consumo de drogas (alcoólicas ou ilícitas), o adultério etc. Assim, essas igrejas servem como uma fronteira moral; zelam pelo relacionamento familiar, pela integração e socialização entre as pessoas. O comportamento correto inclui passar pela educação formal, o vestir-se adequadamente, o falar sem o uso de palavrões ou qualquer linguagem vulgar, o respeito aos irmãos da congregação etc., ou seja, um conjunto normatizado de comportamentos que dão uma base de sustentação tanto social quanto econômica. No entanto, como o campo não é homogêneo, a diversidade engloba tanto posições morais bem conservadoras quanto aquelas flexíveis aos costumes e comportamentos da sociedade atual. Mas há algo em comum: elas contribuem decisivamente para reunir os indivíduos com um objetivo comum que diz respeito à melhoria da sua condição de vida, em múltiplos aspectos, inclusive o econômico (Paula, 2013, p. 133).

O recrudescimento desse conservadorismo, de outro lado, precisa ser contextualizado em uma curva mais longa do processo histórico. Segundo André Singer (2012), à hegemonia política dos militares contrapôs-se uma hegemonia cultural protagonizada pela esquerda, em uma espécie de onda democrática que veio de baixo e deu origem a sindicatos, movimentos populares, organizações feministas e negras. O retardamento da onda neoliberal no Brasil, determinado por essa onda democrática, não persistiu nos anos 1980, quando governos eleitos ancorados no neoliberalismo passaram a conquistar frações expressivas da população, sobretudo ao defender a mercantilização dos espaços públicos, a ode à ascensão individual e a competição como motor das transformações políticas, econômicas e sociais. A onda conservadora que agora se presencia dialoga com a emergência de outros grupos organizados como sujeitos legitimados a disputarem os rumos da política em uma arena pública cada vez mais ampliada. Os rumos desse processo, porém, ainda estão em aberto, assim como as interpretações a seu respeito.

3 ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA E DOS PROGRAMAS

O ano de 2013 foi marcado, para a SPM, pelo lançamento e início da implementação do programa Mulher, Viver sem Violência. Lançado pela própria presidenta Dilma Rousseff em março daquele ano, o programa representou uma nova proposta no que diz respeito a ações de enfrentamento à violência que a secretaria vem

executando junto aos estados e municípios há anos. Por ter representado o maior investimento, tanto financeiro quanto político, para a SPM, por ser composto por diversas frentes de ação e, ainda, por representar um importante desafio do ponto de vista da implementação, o programa será o foco desta seção nesta edição.[30]

Antes de se iniciar a apresentação e a análise do programa, porém, é importante mencionar que a SPM continuou, em 2013, a implementar outras iniciativas que já vinham sendo postas em prática desde gestões anteriores.

3.1 Iniciativas da SPM nas áreas de educação e de autonomia econômica

Na área de trabalho e autonomia econômica das mulheres destaca-se o lançamento da 5ª edição do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça, destinado a empresas e instituições públicas e privadas interessadas em desenvolver programas e projetos para promover a igualdade de gênero no ambiente de trabalho nas áreas de gestão de pessoas e cultura organizacional. Nesta edição, pouco mais de oitenta instituições públicas e privadas se inscreveram, devendo cumprir um plano de ações apresentado por elas próprias para que sejam agraciadas, ao final de dois anos, com o selo pró-equidade de gênero e raça caso a SPM avalie que o plano foi cumprido a contento. O programa tem estimulado importantes mudanças no âmbito das empresas e instituições que o adotaram. Contudo, ainda é limitado no que se refere a mudanças efetivas em termos de presença de mulheres e negros nos postos de trabalho, nos cargos de direção e poder e em ocupações de melhor remuneração.[31]

Uma grande conquista do ano foi a aprovação da Emenda Constitucional nº 72/2013, que tratou da ampliação dos direitos trabalhistas para as trabalhadoras domésticas. Para que os direitos assegurados pudessem tornar-se efetivos na prática, a EC deveria ser regulamentada pelo Congresso Nacional. O Senado Federal apresentou proposta de regulamentação à Câmara dos Deputados em julho de 2013, tal como apresentado detalhadamente na edição anterior deste periódico. Na Câmara foram apresentadas mais de cinquenta emendas ao projeto, entre elas o retorno da contribuição sindical, defendida pela Federação Nacional das Trabalhadoras Domésticas (FENATRAD), reduções nas alíquotas de contribuição patronal ao INSS e questões relacionadas à jornada de trabalho. O conjunto de emendas retornou para discussão no Senado Federal, mas em novembro de 2014 este rejeitou todas as emendas encaminhadas pela Câmara, inclusive uma emenda substitutiva global apresentada pela deputada federal Benedita da Silva e apoiada pela FENATRAD e pela Central Única dos Trabalhadores (CUT). O debate, portanto, mais de um ano depois, permanece exatamente no mesmo patamar. A federação

30. O lançamento do programa e seus desafios iniciais já haviam sido abordados brevemente na última edição deste periódico.

31. Para mais informações sobre o programa, ver a edição nº 20 deste periódico.

da categoria continua apresentando suas críticas à proposta mas, ao que parece, estas têm tido pouco eco. O texto retorna agora à Câmara. Se aprovado, segue para sanção presidencial; caso contrário, retorna ao Senado para novo debate. A despeito do grande avanço que a EC representou, a persistente ausência de regulamentação de seus dispositivos evidencia a falta de prioridade conferida à questão, que expõe conflitos de classe, raça e gênero trazidos à tona na contraposição entre a categoria das trabalhadoras domésticas e os avanços conferidos pela EC, por um lado, e os empregadores, com as suas supostas perdas, por outro.

Ainda no que se refere ao emprego doméstico foi aprovada, em abril de 2014, a Lei nº 12.964/2014, que prevê cobrança de multas ao empregador doméstico que não assinar a carteira de trabalho da trabalhadora. A multa, com valor inicial de R$ 805, pode aumentar a depender do tempo de serviço da trabalhadora, da sua idade, do número de trabalhadores e do tipo de infração identificado. A ideia é estimular a ampliação da formalização da categoria – tema não enfrentado pela EC nº 72/2013 e que, em 2013, ainda era de reduzidos 31,8%.

Um dos grandes nós desta questão refere-se às dificuldades de fiscalização da assinatura da carteira de trabalho das domésticas em função do princípio da inviolabilidade do lar, o qual impede os auditores fiscais do trabalho de realizarem diligências nos domicílios. Procurando contornar esta questão para assegurar a efetividade da Lei nº 12964/14, o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) publicou a Instrução Normativa nº 110 (6 de agosto de 2014) que "dispõe sobre os procedimentos de fiscalização do cumprimento das normas relativas à proteção ao trabalho doméstico". Com a IN, instituiu-se sistema de fiscalização indireta da assinatura da carteira da trabalhadora doméstica que passa a se dar a partir de denúncia da própria trabalhadora ou de terceiros – mantendo-se o sigilo quanto à identidade do denunciante – em quaisquer das unidades descentralizadas do MTE existentes no país. Uma vez realizada a denúncia, os auditores fiscais do trabalho procedem à notificação dos empregadores, por meio dos Correios, informando-os sobre data, local e lista de documentos a serem entregues, entre os quais obrigatoriamente deve constar a Carteira de Trabalho com a identificação da trabalhadora, a anotação do contrato de trabalho e as condições especiais, quando for o caso, de modo a comprovar a existência de vínculo empregatício. A IN prevê, ainda, que, havendo necessidade de fiscalização no domicílio, a mesma só poderá se realizar a partir de autorização por escrito do empregador. Até a promulgação da IN, a fiscalização da formalização do vínculo trabalhista desta categoria dependia de mandados judiciais. Há, portanto, um avanço no procedimento. No entanto, permanecem questões sensíveis, pois a denúncia – ainda que anônima – mantém a trabalhadora em uma situação de exposição e fragilidade frente ao empregador denunciado.

Na área da educação, a SPM lançou, em 2013, o 9º Prêmio Construindo a Igualdade de Gênero, desenvolvido em parceria com o Ministério da Educação (MEC), o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e a ONU Mulheres. O prêmio é ofertado aos estudantes de ensino médio, graduação, mestrado e doutorado e tem como objetivo o fortalecimento da reflexão crítica e da produção científica sobre mulheres, gênero e feminismos. Nesta edição, o prêmio recebeu 2.031 inscrições, número 60% inferior ao verificado na 8ª edição, lançada em 2012, que recebeu 5.139 trabalhos, um recorde histórico.

Mantiveram-se também em execução os programas Gênero e Diversidade na Escola (GDE) e Gestão de Políticas Públicas em Gênero e Raça (GPP), destinados, respectivamente, à formação de profissionais da educação e gestores em políticas públicas nas temáticas de gênero e relações étnico-raciais. As duas iniciativas juntas capacitaram, em 2012 e em 2013, respectivamente, 7 mil e 7,5 mil pessoas, número muito restrito, especialmente ao se considerar que a meta para o período 2012-2015 é de capacitar 180 mil profissionais (sendo 140 mil no GDE e 40 mil no GPP). Para a secretaria, contribui para este resultado o fato de que a participação nas formações não é obrigatória para os profissionais. No entanto, mesmo sem a obrigatoriedade, ambas as iniciativas já conseguiram alcançar resultados bem mais satisfatórios em anos anteriores, sendo importante rever o formato dos programas e avaliar a possibilidade de um esgotamento do modelo proposto.

3.2 Enfrentamento da violência contra as mulheres

A área da violência representou, mais uma vez, o espaço de inovação e ousadia na execução de políticas da SPM. Tendo reorientado as linhas centrais de intervenção do governo federal, que até então vinham sendo pautadas pelo Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, lançado em 2007,[32] o novo programa – Mulher, Viver sem Violência – se organizou em torno de seis eixos, os quais, em linhas gerais, são: *i)* instituição da Casa da Mulher Brasileira; *ii)* ampliação da Central de Atendimento à Mulher (Ligue 180); *iii)* melhoria do atendimento e da coleta de provas em casos de violência sexual; *iv)* criação ou ampliação de núcleos de atendimento às mulheres nas fronteiras; *v)* realização de campanhas de conscientização; e *vi)* disponibilização de unidades móveis de atendimento às mulheres rurais[33].

Já em seu lançamento, em meio às comemorações do dia internacional da mulher de 2013, o programa despertou polêmica entre os movimentos sociais, pesquisadores(as) do tema e dentro do próprio governo federal, uma vez que foi uma

32. Ver a edição número 15 deste periódico.

33. O sexto eixo não constava dos primeiros documentos relacionados ao programa, tendo sido incorporado posteriormente.

iniciativa construída apenas pela SPM, em um curtíssimo espaço de tempo e sem qualquer tipo de diálogo com a sociedade e outras instâncias do Estado. É importante destacar que o programa Mulher, Viver sem Violência indica novos caminhos para a política nacional de enfrentamento da violência, a qual já havia sido pactuada com os governos subnacionais e para a qual os esforços dos movimentos feministas vinham se orientando ao longo dos últimos anos. Nesse sentido, já de imediato o programa sofreu críticas por ser construído e imposto de cima para baixo, em um claro movimento contrário àquele que vinha sendo adotado pela SPM. Outras críticas importantes foram levantadas quanto ao conteúdo do programa, as quais serão apresentadas ao longo da exposição de cada um dos eixos que o compõem.

3.2.1 Instituição da Casa da Mulher Brasileira

O primeiro eixo do programa é a Casa da Mulher Brasileira**,** que representou a sua maior novidade e gerou também muitos questionamentos em torno de sua pertinência e viabilidade. A proposta é reunir, em um mesmo espaço físico, diversos serviços de atendimento às mulheres em situação de violência, como delegacia especializada, juizado especializado, defensoria pública, promotoria, atendimento psicossocial e orientação para o mercado de trabalho e renda. O objetivo, como foi visto, era assegurar às mulheres um atendimento unificado e humanizado, evitando que tivessem que peregrinar por diversos serviços e por um longo período de tempo – em condições de fragilidade por conta da violência sofrida – para poderem receber um atendimento realmente integral. A proposta também tinha o objetivo de facilitar a integração entre os serviços, favorecendo a comunicação entre eles, garantindo maior celeridade aos processos e possibilitando a atuação, efetivamente, em rede. De fato, uma das principais dificuldades para a implementação do Pacto Nacional tem sido assegurar que todos os serviços que integram a Rede de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência atuem realmente em rede, com articulação e acompanhamento dos casos, e não apenas como diferentes serviços pelos quais as mulheres devem passar e recontar suas histórias, como se estivessem acessando o Estado sempre pela primeira vez.

Importante destacar que a relação entre o Pacto Nacional e o programa Mulher, Viver sem Violência não parece estar clara.[34] A principal motivação para o redirecionamento da política de enfrentamento à violência teria sido a constatação de que o Pacto Nacional não conseguiu avançar de fato na formação de uma rede de atendimento, com integração e articulação entre os diversos serviços.

34. No Decreto nº 8.086, de agosto de 2013, que institui o programa *Mulher, Viver sem Violência*, consta que o "Programa integra a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres e as ações de implementação do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres" (Artigo 1º, § 1º). Ver Brasil (2013b).

Além disso, a ideia dos municípios-polo, uma das importantes inovações do desenho do pacto, também não vinha se concretizando a contento.[35]

Com isso, a nova proposta representa, na prática, um abandono da estratégia de interiorizar os serviços e uma priorização do investimento nas capitais. Apesar de, em tese, o pacto seguir valendo, a implementação do novo programa e, mais especificamente, da Casa da Mulher Brasileira, teve como consequência o direcionamento de recursos financeiros e de tempo da equipe da SPM para uma estratégia que prioriza a centralização dos serviços. Com efeito, tudo indica que a política se viu diante de um dilema: ampliar o atendimento a mulheres residentes em cidades desprovidas de serviços especializados ou aperfeiçoar o atendimento em cidades que já contam com serviços. A primeira opção mostrou-se de difícil implementação, o que não é exclusividade da política de atendimento às mulheres, tendo em vista a organização federativa e as dificuldades para superar as divisas entre municípios.

Causa apreensão, no entanto, a guinada dada pela política em tão pouco tempo, tendo em vista que o pacto havia sido renegociado com todas as UFs para o período 2012-2015, e tendo em vista o plano de expansão dos serviços de atendimento. A SPM vinha consolidando uma linha de atuação, pautada inclusive em diretrizes apresentadas por órgãos como a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU),[36] no sentido de capilarizar os serviços para que mais municípios brasileiros contassem com pelo menos uma porta de acolhimento para mulheres em situação de violência. Os anos de 2013 e 2014 representaram uma importante desaceleração desta iniciativa. Prioriza-se, a partir de então, a integração dos serviços disponíveis – sem dúvida, um importante elemento para garantia de um atendimento integral e humanizado –, mas em detrimento da implantação de novos serviços em localidades desprovidas.

O desenho da Casa da Mulher Brasileira foi elaborado a partir das constatações dos desafios que permaneciam à efetivação de uma rede integrada de atendimento e com base em duas experiências prévias, o Centro Integrado de Atendimento à Mulher (CIM), em Belo Horizonte, e o projeto Cidade Mulher, em El Salvador. O primeiro teve o apoio da SPM e buscava reunir, em um mesmo espaço físico, a Delegacia Especial de Atendimento à Mulher (Deam), o Juizado Especializado em Violência Doméstica e Familiar contra as Mulheres, a Defensoria Especializada, a Promotoria e o centro de referência. Contudo, devido ao subdimensionamento espacial, ao final da implantação, reuniram-se no espaço somente o juizado, o centro de referência e a defensoria pública, que se instalou no formato de plantão. A despeito destas questões, a ideia de um atendimento integrado que reduzisse a necessidade de deslocamento

35. Para uma análise inicial do desenho do pacto, ver Boueri e Costa (2013). Para uma análise mais focada na dimensão territorial do desenho do pacto, ver Ipea (2013).

36. Ver Ipea (2013).

das mulheres e integrasse os serviços já estava presente em uma iniciativa apoiada pela secretaria.

No caso do projeto Cidade Mulher, de El Salvador, trata-se de uma estrutura mais ampla, voltada não somente para os casos de violência doméstica, mas para o atendimento de mulheres e seus filhos pequenos em diferentes campos de ação da política social.[37] O projeto foi visitado por algumas autoridades brasileiras, incluindo a presidenta Dilma Rousseff e a ministra Eleonora Menicucci, a partir de um acordo firmado entre os dois países em 2011 com vistas à promoção da igualdade de gênero e dos direitos das mulheres. O modelo salvadorenho parece ter sido a maior inspiração para a Casa da Mulher Brasileira, lançada no dia 13 de março de 2013, apenas com um pré-projeto arquitetônico elaborado pelo renomado arquiteto João Filgueiras Lima (Lelé), a pedido da presidenta Dilma, e uma lista de serviços que estariam disponíveis no local. Apesar de não constar do planejamento da SPM para 2013 nem ter sido previamente discutida, a proposta da Casa foi lançada e apadrinhada pela presidenta, que então estabeleceu a meta de entregar 27 unidades até o final de seu mandato.

Uma meta de tal monta somente poderia ser alcançada se, quando do lançamento, os acordos com os entes federados já estivessem firmados, os terrenos escolhidos e desimpedidos, e os demais parceiros da iniciativa – os sistemas de segurança, justiça, assistência social e geração de emprego e renda – devidamente engajados. Ocorre que somente após o lançamento do programa a SPM deu início ao árduo trabalho de implementar esta nova política, que apresenta significativas exigências para alcançar sucesso.

A primeira dessas exigências é a parceria com os governos estaduais e suas diversas instâncias, como judiciário local, polícias e órgãos do poder executivo. O Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres vinha costurando esses acordos, a partir da adesão dos governos estaduais. Quando o novo programa foi lançado, a SPM já contava com a adesão de todos os estados ao Pacto Nacional. Surpreendentemente, este processo foi reiniciado com o início da implementação do programa Mulher, Viver sem Violência e os governos estaduais voltaram a ser procurados pela SPM para aderirem a esta nova iniciativa.

Paralelamente, no esforço de tentar cumprir a meta então apresentada, as duas etapas enfrentadas pela SPM foram a (tentativa de) contratação do arquiteto que desenhou a pré-proposta e a busca por terrenos nas capitais. Depois de alguns meses de análises das possibilidades, chegou-se à conclusão de que não seria possível efetuar a contratação do referido profissional para a elaboração do projeto arquitetônico completo e execução da Casa, devido à legislação referente

37. Os eixos de atuação do programa Ciudad Mujer são: atenção à violência de gênero, autonomia econômica, saúde sexual e reprodutiva, educação coletiva e atenção infantil. Mais informações disponíveis em <www.ciudadmujer.gob.sv>.

a processos licitatórios e obras do governo federal. O longo tempo despendido inutilmente na tentativa de contratação do arquiteto autor do pré-projeto reflete a dificuldade de se implementar uma ação divulgada sem planejamento prévio e desenhada sem a participação da equipe executora.

A equipe da SPM passou, então, a elaborar estudos preliminares, levantando as necessidades de cada serviço, do ponto de vista do espaço físico, do número de profissionais, estrutura etc. Concluiu-se que cada Casa abrigaria algo em torno de duzentos profissionais e deveria dispor de um espaço de 10 mil m^2, sendo que, destes, 3,4 mil m^2 deveriam ser de área construída. A partir deste levantamento, foi dado fôlego ao processo de buscar terrenos nas primeiras capitais. A determinação foi de que os terrenos se localizassem em áreas centrais e de fácil acesso e fossem de propriedade da União. Em algumas capitais, isto pôde ser atendido. Em outras, abriu-se a possibilidade de cessão municipal ou estadual ou, ainda, de reformas e adaptações de prédios já existentes.[38]

Todo esse processo foi conduzido a partir da adesão formal de estados ao programa[39] e de uma negociação caso a caso, envolvendo a SPM e, em cada estado, governo local, tribunal de justiça, secretaria de segurança pública, ministério público, defensoria, prefeitura da capital, entre outros atores. Com isso, em cada estado haverá um arranjo particular para a implantação da Casa. Mas um importante propósito da SPM é de que os serviços já existentes não sejam deslocados, e sim que sejam criados novos serviços para o atendimento na Casa.

Para a preparação dos terrenos, construção da Casa e instalação de todos os equipamentos necessários, bem como para a reforma de edificações existentes, definiu-se que não haveria repasse de recursos para os governos locais e que a execução seria realizada de modo direto pela SPM. Isto representou um desafio importante, tendo em vista ser uma novidade na forma de atuação da secretaria. A magnitude desse processo e a ausência de quadros especializados e em número suficiente determinaram que fosse firmado um acordo entre a SPM e o Banco do Brasil para que este gerenciasse todos os contratos de licitação – são quatro por capital – e o andamento das obras. Para que este acordo pudesse ser firmado, o Congresso Nacional precisou aprovar uma lei, oriunda de uma medida provisória.[40] A partir da promulgação da lei que autoriza a SPM a contratar o Banco do Brasil,

38. Em Porto Alegre (Rio Grande do Sul), o terreno destinado à construção da Casa foi uma cessão do governo estadual; em Palmas (Tocantins), uma cessão municipal; em Vitória (Espírito Santo) e em Teresina (Piauí), edificações serão reformadas.

39. Até o fechamento desta edição, dezoito estados haviam aderido ao programa. São eles: Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraíba, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Roraima, Santa Catarina, São Paulo e Sergipe.

40. Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013 (conversão da Medida Provisória nº 615, de 2013) que, em seu Artigo 18, autoriza a União, por intermédio da SPM, a contratar o Banco do Brasil ou suas subsidiárias "para atuar na gestão de recursos, obras e serviços de engenharia relacionados ao desenvolvimento de projetos, modernização, ampliação, construção ou reforma da rede integrada e especializada para atendimento da mulher em situação de violência".

foi firmado um acordo, em outubro de 2013, entre os dois entes; assegurou-se o montante de recursos para a construção das 27 casas e inseriu-se esta iniciativa na lei do regime diferenciado de contratações públicas (Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011). Isto é, a construção da Casa da Mulher Brasileira foi incluída no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o que simplifica os processos licitatórios e garante a fluidez de recursos financeiros, como será tratado a seguir.

Em quinze capitais, o processo de contratação das obras já está mais encaminhado,[41] mas até o final de 2014 nenhuma Casa havia sido entregue à população. As Casas de Brasília (Distrito Federal) e Campo Grande (Mato Grosso do Sul) eram as mais adiantadas, devendo ser finalizadas e postas em funcionamento ainda no início de 2015. O hercúleo esforço empreendido pela equipe da SPM para viabilizar a iniciativa da Casa não pôde, portanto, ser traduzido em números importantes até o final do primeiro mandato da presidenta Dilma, tendo em vista o curto prazo disponível para o alcance de uma meta de vulto lançada à revelia da equipe que conduzia a política de enfrentamento à violência contra as mulheres.

Os desafios para a implementação da ação não findarão, no entanto, quando as Casas estiverem erguidas e equipadas. A articulação vertical – entre os diferentes níveis de governo – e horizontal – entre diferentes áreas de políticas públicas – é tarefa das mais difíceis, ainda não realizada a contento por nenhum setor de atuação governamental, e essencial para o bom funcionamento da Casa. É condição para que se alcance a meta de oferecer um atendimento humanizado e integral a todas as mulheres que busquem o serviço.

3.2.2 Ampliação da central de atendimento à mulher

O segundo eixo do programa, lançado em 2013, foi a ampliação da Central de Atendimento Ligue 180. Esta central foi implantada no ano de 2005 e, desde então, vem expandindo sua capacidade de atendimento e o escopo de atuação. Desde março de 2014 passou a funcionar não somente como um serviço que disponibiliza informações, mas também que encaminha denúncias (o que se convencionou chamar de alteração de "ligue" para "disque-denúncia"). Isto significa um importantíssimo avanço: no caso das chamadas que apresentem denúncias de violência contra as mulheres, a atendente gera um encaminhamento diretamente para o MP e para um ponto focal do sistema de segurança pública do estado da vítima – por meio do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública – SINESP). Caso se trate de uma emergência, a polícia militar já é acionada para ir até o local do crime; caso seja a notícia de um crime ocorrido, são dados os encaminhamentos para a

41. As Casas de Campo Grande, Brasília e Vitória estão com obras mais adiantadas, sendo que esta última será implantada em um imóvel já existente, que está sendo reformado. Em Fortaleza, São Paulo, Curitiba, Salvador e São Luís, as licitações já foram realizadas. As Casas de Boa Vista, Aracaju, Palmas, Porto Alegre, Maceió, Macapá e Teresina estão em fase de projeto (informações de setembro de 2014).

abertura do inquérito policial. Esta alteração relevante vem sendo implementada gradativamente: até setembro de 2014, 23 estados já estavam conectados à Central 180 com equipes para receber as denúncias encaminhadas.

Não se sabe exatamente qual o tamanho da demanda que será gerada para o disque-denúncia. Uma aproximação pode ser retirada da análise dos atendimentos atualmente realizados pela central. Nos primeiros seis meses de 2014, a Central 180 realizou 265.351 atendimentos,[42] dos quais 30.625 (11%) foram relatos de violência. Então, é parte deste montante que deve ser encaminhada aos serviços de segurança pública e justiça dos estados. Mesmo considerando que nem todo relato de violência deve gerar denúncia e que a viabilização do encaminhamento foi sendo gradativa, ao longo do primeiro semestre de 2014 já foram encaminhadas cerca de 15 mil denúncias pela Central 180 para os serviços estaduais de segurança pública e justiça.

Esse procedimento exige ajustes finos para funcionar a contento e não gerar falsas expectativas nas mulheres em situação de violência, nem risco no caso de situações mais graves. Além de equipes disponibilizadas para encaminhar as denúncias e os mecanismos de comunicação em funcionamento, é preciso aperfeiçoar a triagem dos casos encaminhados e a definição dos papéis da polícia e do MP ao receberem a denúncia. Diferentes situações podem ocorrer, entre elas podem-se exemplificar:

- casos de ameaça ou xingamento: não configuram ação penal privada; portanto, a atuação do poder público só pode ter início com a denúncia formal e presencial pela vítima. Desta forma, nesses casos, a "denúncia" feita junto à central não deve ser encaminhada ao estado; a atendente deve orientar a vítima a se dirigir a uma delegacia;
- casos de ação incondicionada, enquadrados na Lei Maria da Penha: para que seja dado início à ação policial a partir de uma denúncia encaminhada por meio do serviço telefônico, é necessário que haja dados básicos sobre o caso. Devem ser suficientes para que se configure a violência sofrida, de forma que a força policial possa dar início ao processo de investigação.

Adicionalmente, mesmo quando uma denúncia é corretamente encaminhada, é a polícia que deve tomar as primeiras providências e, no momento devido, encaminhar o inquérito policial ao MP. Com isso, a opção da Central 180 de encaminhar as denúncias simultaneamente para o ponto focal na segurança pública e o ponto focal no MP pode gerar um atulhamento de papéis e processos que prejudicam o

42. O mesmo caso de violência pode gerar mais de um atendimento. Um atendimento se refere a cada procedimento adotado pela atendente da central a partir de uma chamada considerada válida. Um caso de violência pode gerar um atendimento do tipo "relato" e um ou mais do tipo "encaminhamento", por exemplo. Os dados de atendimento da central referentes a 2014 estão disponíveis no portal <www.compromissoeatitude.org.br>.

correto encaminhamento dos casos. E só faria sentido em casos especiais como, por exemplo, aqueles envolvendo violência doméstica por parte de agente policial.[43]

Nas ocorrências de cárcere privado e tráfico de pessoas, o encaminhamento é urgente e os procedimentos já funcionavam com integração mesmo antes da Central se tornar disque-denúncia.

Ainda em 2013 foi lançado o Clique 180,[44] um aplicativo de celular desenvolvido em parceria com a ONU Mulheres e a Embaixada Britânica, que tem por objetivo orientar mulheres e/ou interessados no tema sobre as variadas formas de violência contra a mulher, sobre o que fazer caso seja vítima de algum tipo de violência, a rede de serviços disponível e também sobre a Lei Maria da Penha. Para cada tipo de violência há uma definição que contribui para a compreensão das mulheres das formas de violência que podem ser sofridas e é oferecido também um conjunto de orientações sobre como proceder em busca de ajuda, atendimento e reparação.[45]

3.2.3 Humanização do atendimento nos serviços de saúde

O terceiro eixo do programa Mulher, Viver sem Violência é a *humanização do atendimento nos serviços de saúde*, com ênfase nos casos de violência sexual, incluindo o aprimoramento da coleta de provas. O objetivo das ações é duplo: melhorar o atendimento, inclusive buscando reduzir a peregrinação da mulher por vários serviços, e aprimorar a coleta e guarda de material que possa servir de prova em processo judicial.

O objetivo de humanizar o atendimento pode ser avaliado por algumas características dos serviços, entre as quais: os serviços devem se localizar próximos às vítimas, ser de fácil acesso e funcionar em regime de plantão, de modo a evitar grandes deslocamentos e/ou longo tempo de espera; os profissionais devem ser capacitados para um atendimento acolhedor e eficaz; os locais devem ter privacidade e conforto. Complementarmente, do ponto de vista da produção de provas com objetivos judiciais, os vestígios devem ser coletados, armazenados e examinados de forma correta, de acordo com os protocolos adotados e de modo a minimizar a impunidade dos agressores.

As ações do programa vêm sendo desenvolvidas sobretudo pelo Ministério da Justiça (MJ) e pelo Ministério da Saúde (MS). A parceria é imprescindível,

---

43. Nesse caso, pode ser interessante dar conhecimento ao MP para que este possa acompanhar o andamento do caso e das investigações.

44. Ver Clique 180, disponível em: <http://clique180.org.br/cms/meta>.

45. Constam do aplicativo: *i)* informações sobre os tipos de violência contra as mulheres, com exemplos e linguagem acessível; *ii)* um passo a passo detalhado sobre como agir e que tipo de serviço procurar em cada caso de violência; *iii)* a localização dos serviços da Rede de Atendimento e a possibilidade de traçar uma rota para chegar até eles; *iv)* a Lei Maria da Penha dividida em capítulos, para consulta; *v)* o botão para ligar diretamente para o 180; e *vi)* a ferramenta colaborativa para mapear os locais das cidades que oferecem riscos às mulheres.

tendo em vista que o atendimento às vítimas de violência sexual em geral engloba tanto o atendimento feito pela equipe de saúde quanto aquele realizado pelo perito criminal. O exame de corpo de delito é de grande importância nos casos de violência doméstica e em especial de violência sexual, mas é muito comum que sua realização revitimize as mulheres devido à inadequação dos espaços físicos e, muitas vezes, ao despreparo das equipes. O local em que as mulheres vítimas realizam os exames em geral é o mesmo local de presos, quando não de exame de cadáveres. No caso da violência sexual, é especialmente desejável que a necessidade de procedimentos médicos não revitimize e exponha a mulher, e é também particularmente importante que a coleta de vestígios seja feita de maneira correta, pois comumente configura um passo de suma importância do ponto de vista judicial.

No dia de lançamento do programa, foi assinado o Decreto nº 7.958/2013 que, entre outras determinações, prevê, no conjunto dos procedimentos realizados pelos profissionais do SUS nos casos de violência sexual, a "coleta de vestígios para, assegurada a cadeia de custódia,[46] encaminhamento à perícia oficial, com a cópia do Termo de Consentimento Informado" (Artigo 4º, inciso IV). O decreto estabelece, ainda, que a "coleta, identificação, descrição e guarda dos vestígios (...) observarão regras e diretrizes técnicas estabelecidas pelo Ministério da Justiça e pelo Ministério da Saúde" (Artigo 4º, § 1º).

Essa norma representa uma importante inovação, pois autoriza o serviço de saúde a fazer a coleta de vestígios do crime. A regulamentação desta nova competência vem sendo negociada entre os órgãos e entre as categorias profissionais envolvidas, sobretudo médicos ginecologistas das secretarias de saúde e médicos peritos das secretarias de segurança pública.

Uma portaria interministerial está em processo de negociação, mas somente desde a publicação do referido decreto o MS já publicou três portarias destinadas a normatizar o atendimento nos serviços de atenção às pessoas vítimas de violência (Portarias nº 528, de 1º abril de 2013, e nº 485, de 1º de abril de 2014, que revogou a primeira, e Portaria SAS nº 618, de 18 de junho de 2014). A portaria de abril de 2014 inova em relação à anterior ao mencionar explicitamente os institutos médicos legais e reforçar o papel dos serviços de referência do SUS para a coleta de vestígios:

> Sem prejuízo da atuação do Instituto Médico Legal (IML), os estabelecimentos de saúde poderão realizar, no âmbito dos serviços de referência dispostos no 'caput', a coleta, guarda provisória, preservação e entrega de material com vestígios de

46. A cadeia de custódia se refere ao processo de registrar o armazenamento dos vestígios de um crime, visando à garantia da rastreabilidade das evidências em um processo judicial. A "cadeia de custódia é fundamental para garantir a idoneidade e a rastreabilidade dos vestígios, com vistas a preservar a confiabilidade e a transparência da produção da prova pericial; (...) a garantia da cadeia de custódia confere aos vestígios certificação de origem e destinação e, consequentemente, atribui à prova pericial resultante de sua análise, credibilidade e robustez suficientes para propiciar sua admissão e permanência no elenco probatório" (Brasil, 2014c).

violência sexual, conforme o disposto no Decreto nº 7.958, de 13 de março de 2013 (Artigo 5º, § 1º).

No caso da saúde, há o Serviço de Atenção às Pessoas em Situação de Violência Sexual no âmbito do SUS. Em dezembro de 2014, constavam do Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES) 323 serviços de atenção às pessoas em situação de violência sexual em todo o Brasil.[47] O MS vem dando apoio aos hospitais de referência que aderem ao programa, por meio do repasse de R$ 90 mil para a instalação de três ambientes: um destinado ao acolhimento das pessoas em situação de violência sexual, um para a coleta de vestígios e outro para a cadeia de custódia. Até setembro de 2014, 65 hospitais de referência (de um total de 97) haviam aderido a esta iniciativa.

Já o MJ publicou a Portaria SENASP nº 82/2014 (Brasil, 2014c), que estabelece diretrizes para os procedimentos referentes à cadeia de custódia de vestígios, não exclusivamente para os casos de violência sexual, mas também os abarcando.[48] Além dessas diretrizes, a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) elegeu, em 2014, a "estruturação e fortalecimento de centrais de custódia e a institucionalização de cadeia de custódia de vestígios" (Brasil, 2014d)[49] como objeto dos convênios firmados com secretarias estaduais para aperfeiçoamento da atividade pericial.

Além da adequação dos espaços nos serviços de saúde e nos de perícia e da negociação acerca dos procedimentos a serem adotados para a cadeia de custódia, em 2014 o MS e o MJ, em parceria com a SPM, vêm promovendo capacitações para equipes de saúde e médicos peritos com vistas a aprimorar a coleta de provas em casos de violência sexual. Dois cursos de capacitação já foram realizados, sendo que cada um atendeu profissionais de três estados. O objetivo é capacitar todos os profissionais envolvidos nas diferentes etapas do atendimento.[50]

Cabe lembrar a diversidade de arranjos entre estados e, dentro de um mesmo estado, entre capital e cidades do interior. Um outro elemento deste cenário é a fragilidade da atividade pericial como característica bastante generalizada no Brasil. O objetivo é, portanto, respeitando os diferentes arranjos locais, fortalecer a perícia onde houver e, onde não houver, viabilizar e qualificar a atuação

47. A ampliação e a qualificação dos serviços e o acompanhamento do cadastramento são ações do III Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (III PNPM), referentes ao período de 2013 a 2015. Além destas, o plano já previa também a ação de "colaborar para implementação de estratégias que garantam a regulamentação da cadeia de custódia de material biológico, para garantir a materialidade das provas nas situações de violência sexual contra mulheres, adolescentes e crianças" (Brasil, 2013d, ação 3.6.6).

48. Ver Brasil (2014c).

49. As centrais de custódia são os locais destinados a armazenar os vestígios recolhidos. O MJ implementa, desde 2012, o programa Brasil Mais Seguro, que tem como um de seus objetivos principais a redução da impunidade por meio do aperfeiçoamento de provas. A estratégia de aprimorar os serviços de perícia se dá por meio de repasse de recursos via convênio, aquisição de equipamentos e padronização de procedimentos operacionais.

50. O curso tem como principal foco o aperfeiçoamento da anamnese, da descrição de lesão (traumatologia forense) e da coleta de vestígios biológicos que possam ser utilizados como provas.

dos profissionais de saúde para um atendimento integral, que inclua a coleta (e o armazenamento) de vestígios.

Os Institutos de Medicina Legal (IMLs) estão presentes em menos de 10% dos municípios brasileiros. É preciso lembrar que os IMLs são órgãos vinculados às secretarias de estado de segurança pública. Cada estado organiza seu serviço de polícia técnico-científica e os IMLs, distribuindo unidades territorialmente de acordo com o contingente populacional. Consta do relatório da SENASP (Brasil, 2012), com dados referentes ao ano de 2012, que havia no Brasil 381 unidades de medicina legal e 2.279 peritos médicos legistas atuando no país, sendo que mais da metade (53%) trabalhavam nas capitais.

Os hospitais de referência em atendimento a vítimas de violência sexual, apesar de tampouco se encontrarem em grande número, se somariam a essa rede para aprimorar o atendimento a essas mulheres. Viabilizar a coleta e o armazenamento de vestígios pelo serviço de saúde é importante também porque a vítima pode decidir realizar a denúncia policial tempos depois do crime ocorrido.

As iniciativas propostas encontraram resistência por parte dos médicos peritos, preocupados em salvaguardar seu campo de atuação, e dos médicos ginecologistas, receosos em relação à responsabilidade por armazenar vestígios de crimes. Contudo, nos diálogos que sucederam o lançamento do programa Mulher, Viver sem Violência, as resistências parecem ter diminuído e, finalmente, percebem-se avanços. A nova legislação, que prevê que vestígios sejam coletados nas unidades de saúde, busca sanar o problema das provas questionadas judicialmente por não terem sido coletadas por médico perito. A inadequação dos espaços tanto nos hospitais quanto nos IMLs vem sendo também enfrentada e, finalmente, investiu-se na capacitação dos profissionais envolvidos.

Pode-se dizer, portanto, que nos anos de 2013 e 2014 houve conquistas neste campo que é objeto de numerosas denúncias por parte de mulheres em situação de violência e de demandas por parte de movimentos sociais. O atendimento a vítimas de violência sexual é não raro relacionado à realização do aborto previsto em lei e, por isso, objeto de vigilância por parte de grupos religiosos, resistência por parte de médicos e avanços lentos no sistema de saúde. Se há atualmente 97 hospitais de referência para o atendimento a pessoas em situação de violência sexual, há somente 49 serviços de atenção à interrupção da gravidez nos casos previstos em lei.[51] E já foram bastante reportadas as inúmeras dificuldades de todas as ordens encontradas pelas mulheres vítimas de violência sexual que desejam realizar um aborto legal.[52]

51. De acordo com dados do Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES), disponível em: <http://cnes.datasus.gov.br/>.

52. Ver, entre outros, Pouza, Pessoa e Cortêz (2014) e Gallo (2010).

Neste campo, no ano de 2014 houve um debate caloroso em torno da publicação de uma portaria do MS que incluía a interrupção de gestação prevista em lei na tabela do SUS, estabelecendo valores para o procedimento.[53] Parlamentares e grupos religiosos atacaram a portaria, alardeando que configurava uma legalização do aborto no Brasil, ou uma expansão de suas possibilidades. Uma semana depois, o MS revogou a portaria alegando que os valores nela estabelecidos não haviam sido devidamente acordados com os gestores estaduais e municipais e que os impactos financeiros seriam desconhecidos. Desde então, uma nova portaria não foi publicada, o que significa que o procedimento "interrupção da gestação/antecipação terapêutica do parto previstas em lei" não consta até hoje da tabela de procedimentos, medicamentos, órteses/próteses e materiais especiais do SUS. Grupos religiosos questionam o próprio conteúdo da Lei nº 12.845, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre o atendimento a pessoas em situação de violência sexual. A lei estabelece que "[o]s hospitais devem oferecer às vítimas de violência sexual atendimento emergencial, integral e multidisciplinar, visando ao controle e ao tratamento dos agravos físicos e psíquicos decorrentes de violência sexual" (Brasil, 2013a, Artigo 1º) e define os serviços que este atendimento compreende – a serem prestados por todos os hospitais integrantes da rede SUS –, tais como diagnóstico e tratamento das lesões; amparo médico, psicológico e social; facilitação do registro da ocorrência; profilaxia da gravidez; profilaxia das doenças sexualmente transmissíveis, entre outros. A lei está sendo questionada; a justificativa apresentada em um projeto de lei que visa revogá-la é a de que a lei "tem manifestamente como principal objetivo preparar o cenário político e jurídico para a completa legalização do aborto no Brasil".[54]

3.2.4 Ampliação dos centros de atendimento às mulheres em regiões de fronteira seca

O quarto eixo do programa Mulher, Viver sem Violência refere-se aos *centros de atendimento* às *mulheres em regiões de fronteira seca*. A meta inicial era chegar a dez centros em funcionamento. A concepção do centro é comparável à da Casa da Mulher Brasileira, pois busca reunir, em um mesmo espaço, serviços de justiça, segurança pública e atendimento psicossocial. Aos três centros existentes,[55] aos quais se destinam recursos para ampliação e adequação dos espaços, se somarão mais sete,[56] que devem ser construídos. O objetivo é abranger as fronteiras do Brasil com nove países: Argentina, Bolívia, Colômbia, Guiana, Guiana Francesa, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela. O atendimento abrange enfrentamento ao

53. Ver Brasil (2014b).
54. Ver Brasil (2013a).
55. Foz do Iguaçu (Paraná), Oiapoque (Amapá) e Pacaraima (Roraima).
56. Bonfim (Roraima), Brasiléia (Acre), Corumbá (Mato Grosso do Sul), Jaguarão (Rio Grande do Sul), Ponta Porã (Mato Grosso do Sul), Santana do Livramento (Rio Grande do Sul) e Tabatinga (Amazonas).

tráfico de mulheres e à exploração sexual, questões sensíveis nessas regiões, além de atuação voltada para mulheres migrantes.

Até o final de 2014 todos os municípios brasileiros envolvidos na implementação dos centros já haviam realizado a adesão ao programa, com o objetivo de adequar ou construir espaços para o atendimento às mulheres nas fronteiras. Em três cidades (Bonfim-RR, Corumbá-MS e Ponta Porã-MS) os terrenos já haviam sido disponibilizados para a SPM e os projetos executivos encontravam-se em fase de finalização, já quase prontos para iniciar os processos de licitação nos municípios. Nas cidades de Santana do Livramento (RS), Jaguarão (RS), Brasiléia (AC) e Tabatinga (AM), a cessão dos terrenos ainda estava sendo negociada.

3.2.5 Realização de campanhas de conscientização

O quinto eixo do programa Mulher, Viver sem Violência previa a realização de *campanhas de conscientização* acerca da temática. Em 2013, deu-se continuidade à campanha *Compromisso e Atitude pela Lei Maria da Penha*, lançada nacionalmente em agosto de 2012, que teve como estratégia a parceria com governos estaduais e com grandes empresas de capital público, privado e misto, além da veiculação de peças publicitárias nos grandes meios de comunicação. Em 2014, foi lançada a campanha "Violência contra a Mulher – Eu Ligo", com a participação de atrizes famosas e peças publicitárias em diferentes formatos, como vídeos, áudios, cartazes e *banners*, que contou com a parceria do Ministério das Cidades (MCid) e da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom-PR).[57]

3.2.6 Disponibilização de unidades móveis de atendimento às mulheres do campo, floresta e águas

O sexto e último eixo do programa foi um compromisso assumido por ocasião da Marcha das Margaridas de 2011. Trata-se da disponibilização de *unidades móveis de atendimento* às mulheres de áreas de campo, floresta e águas. São 54 ônibus – dois para cada UF – adaptados para assistência, atendimento, encaminhamentos legais, realização de palestras e esclarecimentos sobre a Lei Maria da Penha.

Trata-se do atendimento a uma demanda antiga da parte dos movimentos de mulheres do campo, pois a violência doméstica aparece como um problema de grande relevância nessas áreas e o acesso à informação e a serviços de atendimento é historicamente muito precário. Como aponta o relatório da pesquisa *Marcha das margaridas: perfil socioeconômico e condições de vida das mulheres trabalhadoras do campo e da floresta*,

57. Ver Campanha... (2014).

> Considerando as condições em que vivem as mulheres rurais, com pouco acesso a serviços e informações e relativo isolamento, é de se esperar que a exposição delas a tais riscos [violência doméstica, estupro, exploração sexual] seja agravada. Além disso, se o enfrentamento da violência contra as mulheres já é difícil nas cidades, onde instituições públicas e privadas podem ser acionadas para cuidados, abrigos e proteções, para as mulheres do campo e da floresta esses caminhos praticamente não existem (Ipea, 2013, p. 41).

Em 2007, havia sido criado o Fórum Nacional Permanente de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres do Campo e da Floresta, composto por representantes das principais organizações de mulheres rurais e de ministérios do governo federal. A partir de 2013 vêm sendo instalados os fóruns estaduais, com o objetivo de acompanhar a implementação da política e, em especial, atuar no planejamento do atendimento nas unidades móveis. Os ônibus foram integralmente financiados pela SPM[58] e entregues aos governos estaduais, que devem organizar a prestação de serviços, disponibilizando profissionais e realizando a manutenção dos veículos após o primeiro ano de funcionamento, pois para este período foram também repassados recursos pela secretaria, em um total de R$ 10 milhões para todos os estados. O objetivo é garantir o atendimento social, psicológico e jurídico às mulheres residentes de áreas remotas e distantes dos centros urbanos. Para tanto, é de especial relevância a articulação dos governos estaduais com os movimentos sociais e com as prefeituras, para que o serviço móvel de fato consiga chegar aos locais onde se mostra mais necessário. Um total de 53 unidades móveis foram entregues em 24 estados do país,[59] estimando-se que, até setembro de 2014, 16 mil mulheres tenham sido atendidas nessas unidades.[60]

A principal crítica à iniciativa está justamente no fato de que o serviço não é permanente e pode não estar disponível no momento de maior necessidade de uma mulher em situação de violência. Além disso, quando se torna disponível, isto é, quando chega à localidade, ganha muita visibilidade, o que pode intimidar mulheres que temem denunciar seus agressores. Trata-se, portanto, de um dilema importante para a política pública: manter serviços fixos que garantam uma ampla cobertura em áreas longínquas e de baixa densidade populacional parece inviável, mas seguir deixando milhares de mulheres desprotegidas e com acesso falho a serviços fundamentais tampouco parece aceitável.

---

58. Cada veículo teve um custo de R$ 550 mil. É equipado com "duas salas de atendimento, *netbooks* com roteador e pontos de internet, impressoras multifuncionais (digitalização de documentos e fotocópias), geradores de energia, ar-condicionado, projetor externo para telão, toldo, 50 cadeiras, copa e banheiro adaptados para a acessibilidade de pessoas com deficiência". Para mais informações, ver SPM, disponível em: <www.spm.gov.br>.

59. Algumas unidades móveis, apesar de entregues, ainda encontravam-se, em dezembro de 2014, em fase de implantação para início das atividades. Conforme levantamento realizado pela SPM, estas unidades correspondiam a um total de dez, distribuídas por sete UFs.

60. Ver Unidades... (2015).

Em uma avaliação mais ampla da política, é possível afirmar que o novo programa de enfrentamento da violência contra as mulheres capitaneado pela SPM confirma a priorização desta temática pela secretaria e reflete a construção paulatina da política, baseada em avaliações das ações implementadas e percepções de seus erros e acertos. Com isso, algumas iniciativas e estratégias são mantidas e novas passam a ser implementadas, o que pode ser lido tanto do ponto de vista da busca pelo aperfeiçoamento da ação governamental quanto do ponto de vista da descontinuidade de algumas atuações. Infelizmente, a imensa complexidade da questão, aliada à inexistência de dados adequados, não permite que as políticas sejam avaliadas em seu impacto final sobre a vida das mulheres a quem são dirigidas.

3.3 Execução orçamentária da SPM em 2013

O ano de 2013 foi o segundo período de execução orçamentária no novo modelo de planejamento e orçamento definido com o lançamento do Plano Plurianual (PPA) 2012-2015. Tal como apresentado de forma detalhada na edição anterior deste periódico, as políticas desenvolvidas pela SPM passaram a ser agregadas em um único programa temático, "Política para as mulheres: promoção da autonomia e enfrentamento da violência", e em um outro específico de gestão, "Programa de Gestão e Manutenção da Secretaria de Políticas para as Mulheres". Entre 2012 e 2013, porém, houve alterações importantes nas ações orçamentárias da secretaria, tal como se pode observar no quadro 1. Estas mudanças foram resultado de ajustes realizados na programação orçamentária de todo o governo federal após o primeiro ano de execução do novo PPA, entre os quais se destaca a criação dos Planos Orçamentários (POs) internos, os quais serão detalhados a seguir.

Diante desse cenário, em 2013 houve a supressão de ações temáticas orçamentárias, simplificando-se o orçamento da SPM, que passou a contar com apenas cinco ações, frente às treze existentes em 2012. No quadro 1 pode-se identificar que houve a aglutinação das ações ligadas à violência em uma específica, chamada "atendimento às mulheres em situação de violência", bem como o englobamento de diversas ações relacionadas aos direitos em uma única ação chamada "promoção de políticas de igualdade e de direitos das mulheres". Foram mantidas ainda ações específicas para a central de atendimento à mulher, para o incentivo à autonomia econômica e ao empreendedorismo das mulheres e para a publicidade de utilidade pública.

QUADRO 1
Brasil: ações orçamentárias da Secretaria de Políticas para as Mulheres (2012 e 2013)

Ações 2012	Ações 2013
Ampliação e consolidação da rede de serviços de atendimento às mulheres em situação de violência.	-
Capacitação de profissionais para o enfrentamento à violência contra as mulheres.	-

(Continua)

(Continuação)

Ações 2012	Ações 2013
Central de atendimento à mulher – Ligue 180.	Central de atendimento à mulher – Ligue 180.
Apoio a iniciativas de prevenção à violência contra as mulheres.	-
-	Atendimento às mulheres em situação de violência.
Apoio a iniciativas de fortalecimento dos direitos das mulheres em situação de prisão.	-
-	Promoção de políticas de igualdade e de direitos das mulheres.
Apoio a iniciativas de referência nos eixos temáticos do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres.	-
Incorporação da perspectiva de gênero nas políticas educacionais e culturais.	-
Incentivo à autonomia econômica e ao empreendedorismo das mulheres.	Incentivo à autonomia econômica e ao empreendedorismo das mulheres.
Fortalecimento da participação de mulheres nos espaços de poder e decisão.	-
Apoio à criação e ao fortalecimento de organismos de promoção e defesa dos direitos da mulher.	-
Publicidade de utilidade pública.	Publicidade de utilidade pública.
Produção e divulgação de informações, estudos e pesquisas sobre as mulheres.	-
Programa de gestão e manutenção da Secretaria de Políticas para as Mulheres.	-

Fonte: Planos Plurianuais 2008, 2011 e 2015 e Orçamento Federal 2012-2015.
Elaboração: Disoc/Ipea.

Muito embora a nova metodologia do PPA se proponha desenhar com mais clareza as diretrizes e a tornar mais bem definidos seus objetivos e metas, a ação orçamentária passa a ter descritivo mais genérico e de difícil associação às atividades realizadas. A Lei Orçamentária Anual (LOA), neste novo contexto, passou também por alterações significativas. Anteriormente, a LOA previa determinado recurso vinculado a cada uma das ações orçamentárias, e estas eram o único instrumento de implementação e monitoramento da execução. A partir de 2013 acrescentou-se um novo elemento à lei, o chamado Plano Orçamentário (PO):

> Plano Orçamentário (PO): PO é uma identificação orçamentária, de caráter gerencial (não constante na LOA), vinculada à ação orçamentária, que tem por finalidade permitir que tanto a elaboração do orçamento quanto o acompanhamento físico e financeiro da execução ocorram num nível mais detalhado do que o do subtítulo/localizador de gasto (Brasil, 2013c, p. 43).

Ainda que o PO esteja vinculado às ações, ele resulta do desdobramento destas em um produto específico, seja em função intermediária (*meio* ou *etapa* por intermédio dos quais a referida ação poderá ser alcançada), seja para acompanhamento intensivo, de modo que uma ação pode conter vários POs com recursos determinados. Os POs funcionam, portanto, como planos gerenciais, e é na associação de recursos aos POs que se torna possível identificar, em maior

nível de detalhamento e concretude, como o orçamento tem sido distribuído e executado. Assim, o PO identifica a distribuição dos recursos de uma determinada ação no detalhe de seu desdobramento. O produto ou bem ao qual ele se refere, contudo, pode ser aglutinado ao de um outro PO, desde que seja referente à mesma ação. Pode-se citar como exemplo a ação prevista para 2013 de *promoção de políticas de igualdade e de direitos da mulher*, na qual há um conjunto de oito atividades identificadas em POs, entre os quais um, de número 0001, é destinado à *produção e divulgação de informações, estudos e pesquisas* e outro, de número 0004, à *incorporação de gênero nas políticas públicas.* Considerando, hipoteticamente, que estas duas atividades possam ser complementares, na medida em que seja necessária a elaboração de um estudo que proponha mecanismos de incorporação de gênero nas políticas, elas podem ser eventualmente agregadas em um único PO para que sejam executadas conjuntamente.

A execução orçamentária via PO confere, certamente, mais flexibilidade aos órgãos, uma vez que os procedimentos de alteração de recursos nos POs são bem mais facilitados do que aqueles constantes nas LOAs, que exigiam até mesmo remessa ao Congresso Nacional para aprovação. O quadro 2 apresenta o fluxo de elaboração e implementação dos recursos orçamentários, nos quais destacam-se os pontos 7.1 e 8.1, que evidenciam que o PO pode ser alterado de forma mais simplificada, mediante submissão, via Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), de justificativa do órgão responsável ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP). Uma vez analisada e aceita a justificativa, o recurso fica disponível para realocação de um PO para outro, desde que dentro da mesma ação específica, mantendo, portanto, sua adequação às iniciativas e objetivos de referência.

QUADRO 2
Fluxograma de elaboração e implementação dos Planos Orçamentários

1) Formulação e apresentação do PPA pelo Executivo.	2) Aprovação do PPA pelo Legislativo.	3) Apresentação da LDO com metas e prioridades pelo Executivo.	4) Aprovação da LDO pelo Legislativo.
5) Elaboração da LOA pelo Executivo.	6) Análise e aprovação da LOA pelo Legislativo.	7) Efetivação das ações pelo Executivo. 7.1) Alteração no PO via SIOP.	8) Monitoramento e avaliação das ações pelo Executivo. 8.1) Análise e aprovação de alterações dos POs.

Fonte: Brasil (2013c) e Inesc (2006).
Elaboração: Disoc/Ipea.

Objetivou-se, assim, que, com diretrizes claras, o poder Executivo passasse a ter maior maleabilidade no cumprimento dos objetivos e metas, adequando a alocação dos recursos de planos orçamentários que compõem uma mesma ação, de modo que sejam dialogadas com o contexto de execução, bem como incorporando

indicações da sociedade observadas nos espaços de discussão e participação social, tais como conselhos, conferências, grupos de trabalho etc.

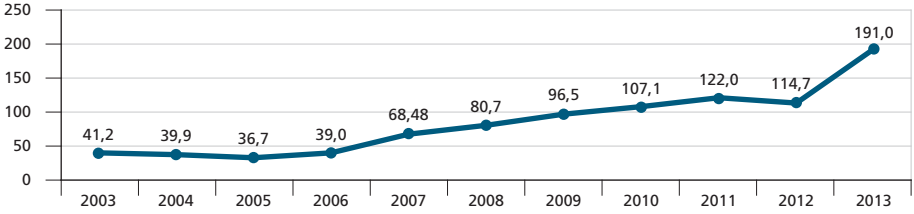
Contudo, o monitoramento e a avaliação de ações específicas por parte da sociedade civil, tal qual podiam ser realizados no antigo modelo de PPA, tornam-se de difícil identificação, uma vez que a LOA é divulgada apenas com as ações orçamentárias agregadas, cabendo em cada uma delas um conjunto muito mais amplo de atividades, sendo difícil saber exatamente o que é executado em cada rubrica. Os POs não estão disponibilizados de imediato à sociedade nos sistemas de monitoramento da execução orçamentária. Ademais, os recursos são designados para o cumprimento de uma ação orçamentária determinada, e a elas é associado um conjunto de "produtos" identificados pelos POs cuja execução pode se dar plenamente, podendo haver remanejamento dos valores dos POs entre si, bem como os POs podem ser suprimidos de modo que se cumpra o referido objetivo daquela ação orçamentária sem que todas as suas etapas sejam igualmente executadas.

Tendo esse novo modelo de planejamento e orçamento como pano de fundo, cabe destacar que a execução de políticas para mulheres pela SPM no âmbito federal completou um ciclo de dez anos, em 2013, retomando-se a trajetória contínua de crescimento orçamentário que havia sido interrompida em 2012, quando se verificou queda neste valor. Em 2013, o orçamento da SPM atingiu R$ 191 milhões, seu mais alto valor na história, bem como o maior crescimento entre um ano e outro (76,7%). Importante ressaltar que R$ 118 milhões, ou 63% do total do orçamento de 2013, são oriundos de emendas parlamentares, conquistadas após atuação do Executivo e do Legislativo no processo de aprovação do orçamento. O governo federal havia destinado à SPM reduzidos R$ 68 milhões em sua proposta de LOA, valor muito inferior aos patamares anteriores, evidenciando, de forma contraditória, pouca valorização e prioridade ao tema. Diante deste quadro, a SPM tentou negociar uma expansão de seu orçamento junto ao Ministério do Planejamento, que só se efetivou no Congresso Nacional por meio de uma emenda do relator do orçamento no valor de R$ 12 milhões. A este movimento, somou-se o esforço da Bancada Feminina do Congresso Nacional e dos movimentos feministas que contribuíram decisivamente para a ampliação do orçamento da secretaria por meio de emendas de comissão da ordem de R$ 70 milhões e emendas individuais no valor de R$ 38 milhões. É importante destacar que, historicamente, o movimento feminista e de mulheres tem conseguido, no processo de negociação de emendas, ampliar substantivamente o orçamento da SPM, apesar das dificuldades cada vez maiores para sua atuação no espaço do Congresso Nacional.

No gráfico 5 se observa a evolução orçamentária ano a ano da SPM, sendo possível perceber que os limites autorizados para movimentação e empenho até 2006 tiveram relativa estabilidade e, em seguida, apresentaram tendência sustentada de

crescimento, à exceção do ano de 2012, no qual se observou uma pequena retração. Estes aumentos foram mais significativos em 2007, quando o orçamento subiu em 75,3% – passando de R$ 36,7 milhões, em 2006, para R$ 64,4 milhões, em 2007 – e em 2013, quando este valor cresceu de R$ 108,04 milhões para R$ 191 milhões, representando uma ampliação de 76,7%.

GRÁFICO 5
Orçamento autorizado da Secretaria de Políticas para as Mulheres (2003-2013)
(Em R$ milhões)



Fonte: Siafi/STN e SPM.
Elaboração: Disoc/Ipea.
Obs.: Valores deflacionados pelo índice nacional de preços ao consumidor amplo (IPCA) anual médio de 2013.

Considerando-se os valores destinados à manutenção da SPM,[61] o montante autorizado para o exercício de 2013 foi de R$ 208 milhões, sendo que 93,4% deste valor direcionaram-se para o programa temático e 6,6% para o programa de gestão. Entre as ações programáticas, a de *atendimento às mulheres em situação de violência* foi a que recebeu a maior parcela dos recursos (61,8%), seguida pela de *promoção de políticas de igualdade e diretos das mulheres*, com destinação de 21,8%. Assim como já vinha se observando nos anos anteriores há, nitidamente, uma priorização de recursos para ações ligadas ao enfrentamento da violência (tabela 2).

TABELA 2
Execução orçamentária da SPM (2013)
(Em R$)

Programas e ações	Dotação inicial	Autorizado (lei + créditos)		Liquidado	Nível de execução(%)
	(A)	(B)	(%)	(C)	(D = C / B)
Política para as mulheres: promoção da autonomia e enfrentamento da violência	176.351.250	190.986.250	93,4	135.160.636	70,8
Promoção de políticas de igualdade e de direitos das mulheres	38.488.750	31.723.750	20,4	20.783.788	65,5

(Continua)

61. Inclui pagamento de pessoal, auxílios-alimentação, transporte e pré-escolar, assistência médica e odontológica, administração da unidade e contribuição da União, autarquias e fundações para o custeio do regime de previdência dos servidores públicos federais.

(Continuação)

Programas e ações	Dotação inicial	Autorizado (lei + créditos)		Liquidado	Nível de execução(%)
	(A)	(B)	(%)	(C)	(D = C / B)
Atendimento às mulheres em situação de violência	108.920.000	124.920.000	57,7	89.114.951	71,3
Publicidade de utilidade pública	4.500.000	4.500.000	2,4	4.499.049	99,9
Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180	8.000.000	10.400.000	4,2	5.768.671	55,5
Incentivo à autonomia econômica e ao empreendedorismo das mulheres	16.442.500	19.442.500	8,7	14.994.177	77,1
Programa de gestão e manutenção da Secretaria de Políticas para as Mulheres	12.490.267	17.569.472	6,6	15.979.618	90,9
Total	**188.841.517**	**208.555.722**	**100,0**	**151.140.254**	**72,5**

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

O programa temático de *políticas para as mulheres: promoção da autonomia e enfrentamento à violência*, estruturado em cinco grandes ações, teve 71% dos recursos gastos, no maior montante já liberado para execução da SPM desde sua criação, em 2003. Se, por um lado, a execução é ainda limitada, por outro é preciso reconhecer que, diante de um quadro de ausência completa de planejamento para o ano de 2013 (tal como apontado anteriormente), uma execução de 71% pode até ser considerada satisfatória. O Relatório de Gestão divulgado pela SPM (Brasil, 2014a) deixa claro que este programa teve sua execução alterada ao longo de 2013, em função do lançamento do programa Mulher, Viver sem Violência, "que direcionou a prioridade para a sua implementação, contemplando, aproximadamente, 70% dos valores alocados e empenhados no programa" tal como pode-se ver na ação *atendimento às mulheres em situação de violência* (Brasil, 2014a, p. 14). Ainda que este tenha sido um elemento a dificultar a execução do orçamento da SPM em 2013, é preciso lembrar que a secretaria enfrenta um problema contínuo de capacidade de gestão do seu gasto, evidenciado pela permanência de problemas que dificultam a execução dos recursos ao longo do ano. Questões como a demora na formalização de convênios, a inadimplência dos parceiros, o elevado nível de restos a pagar de anos anteriores, o contingenciamento, a existência de equipe insuficiente são fatores que, ano após ano, seguem impactando negativamente a ação do órgão.

Importante destacar, também, que a dotação orçamentária para a ação *atendimento às mulheres em situação de violência*, na qual se situa o programa Mulher, Viver sem Violência, foi, em 2013, recepcionada no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC2), conforme disposto na Portaria nº 110, de 30 de agosto de 2013, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Com isso, a ação torna-se prioritária no processo de execução orçamentária, sendo dotada de mais flexibilidade

e agilidade para execução dos valores orçamentários e financeiros e estando livre de limitações impostas, por exemplo, pelo contingenciamento de recursos. Além disso, há, sem dúvidas, um ganho político ao se incorporar uma ação em um programa central do governo federal, em especial por estar relacionada a tema tradicionalmente não priorizado na esfera governamental.

Em outubro de 2013, por meio da Lei nº 12.685/2013, a SPM foi autorizada a contratar, por meio de dispensa de licitação, o Banco do Brasil para atuar na

> gestão de recursos, obras e serviços de engenharia relacionados ao desenvolvimento de projetos, modernização, ampliação, construção ou reforma da rede integrada e especializada para atendimento à mulher em situação de violência. Nesse sentido, foi firmado o Contrato 15/2013 (...) onde concentrava-se a implementação da Casa da Mulher Brasileira, principal equipamento do programa Mulher Viver sem Violência (Brasil, 2014a, p. 45).

Isso significa, portanto, que a construção das Casas em todo o país, que deve se dar de maneira direta pela SPM e não via convênios com governos estaduais/municipais – algo completamente novo para a secretaria –, está agora sob responsabilidade do Banco do Brasil, que recebeu os recursos da SPM para que, a partir de sua experiência e *expertise* com projetos desta natureza, pudesse garantir sua execução. Vale destacar que cabe ao banco apenas a execução da parte física da obra, permanecendo como atribuição da SPM e dos governos estaduais a gestão efetiva do programa, a articulação com os serviços, a alocação de profissionais para atendimento, a garantia de atendimento integral e humanizado, entre outras questões desta natureza.

Ao se olhar mais detidamente para cada uma das ações do programa, contudo, pode-se ver que o grau de execução se deu de forma distinta. Enquanto a ação padronizada *publicidade de utilidade pública* recebeu apenas 2,4% e obteve o maior êxito na execução das ações (99%), a *Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180* obteve o menor desempenho na efetivação de suas ações, com apenas 55% de execução, valendo a pena destacar ser essa uma ação prioritária e de execução direta da SPM. A baixa execução do orçamento da central está associada, conforme a própria SPM aponta, à solicitação de um crédito adicional de R$ 2,4 milhões para a realização de licitação de empresa para ampliar o serviço no Brasil e no exterior e para transformá-lo em um disque-denúncia, a qual, no entanto, não foi realizada em 2013.

É importante, por fim, ressaltar que o orçamento indicado na dotação inicial ou mesmo no autorizado, tal como apresentado na tabela 2, não significa disponibilidade imediata do referido recurso financeiro, havendo a figura do contingenciamento. Assim, muito embora a LOA defina um teto a ser gasto com determinada política, o recurso financeiro correspondente vai sendo disponibilizado

para os respectivos órgãos de execução gradualmente ao longo do ano, conforme a receita federal arrecada os recursos e conforme os órgãos executam o financeiro já disponibilizado.[62] Se, por um lado, os mecanismos de gestão financeira parecem criar barreiras à execução plena das ações orçamentárias programadas, por outro o contingenciamento é uma garantia de disponibilidade financeira, bem como de capacidade de execução de cada órgão. Assim, se fossem considerados apenas os recursos efetivamente liberados para a SPM em 2013, a execução orçamentária do órgão seria de cerca de 95%, valor muito superior aos 72% considerados quando se analisa o orçamento autorizado para a secretaria (LOA mais créditos).

De modo geral, a execução dos recursos destinados às políticas para as mulheres junto a SPM tem sido a cada ano mais desafiadora, dada a complexidade própria de uma política transversal que cresceu tanto politicamente quanto em termos orçamentários ao longo dos dez anos de sua implementação. Enquanto o montante de 2013 quase dobrou em relação a 2012, a execução caiu em relação aos anos anteriores.

4 DESAFIOS

Os últimos doze anos marcaram um novo momento no campo das políticas para as mulheres no Brasil. A criação da SPM e as conquistas daí decorrentes, como a aprovação da Lei Maria da Penha, da proposta de emenda constitucional (PEC) das domésticas, a criação da Central de Atendimento à Mulher e a ampliação da Rede de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência, representam uma resposta do governo a demandas histórias dos movimentos feministas e de mulheres do país.

No entanto, mais de uma década depois da institucionalização do tema na esfera do Estado, os desafios permanecem pouco alterados. Tais desafios podem ser entendidos, no contexto atual, a partir de uma divisão em dois grandes grupos: desafios administrativos e de gestão e desafios ideológicos, políticos e culturais.

A SPM foi instituída, em 2003, com o objetivo de promover a incorporação, em todo o governo, da perspectiva de gênero e/ou das necessidades e especificidades das mulheres nas mais diversas políticas públicas implementadas. Para dar conta desta missão, a secretaria adotou algumas estratégias, entre as quais se destacaram a atuação, por meio de articulação política junto aos ministérios setoriais, de modo que estes pudessem perceber como a questão de gênero era relevante e necessária

62. De modo mais detalhado, o fluxo segue da seguinte maneira: uma vez definida a ação a ser executada, o administrativo deve reservar, do orçamento previsto, o valor correspondente, e indicar o percentual que poderá ser imediatamente liquidado, planejando os períodos subsequentes nos quais o restante poderá ser paulatinamente liquidado. Nesse sentido, o valor da reserva fica comprometido e novas reservas não poderão ser feitas até que haja mais recursos financeiros disponíveis. Por esta razão, o órgão executor deve planejar a realização de suas ações ao longo do ano, prevendo liquidação parcial dos recursos de modo a garantir que haja "em conta" recursos financeiros suficientes para o pagamento das atividades realizadas.

ao seu trabalho cotidiano, e o desenvolvimento de iniciativas-piloto ou exemplares, a partir das quais a SPM procurava demonstrar diferentes possibilidades de intervenção pública no tema. Para além destas questões, a secretaria assumiu também a coordenação das políticas de enfrentamento da violência contra as mulheres, ainda que sua execução fosse de responsabilidade compartilhada entre os órgãos.

Considerando a missão e o escasso orçamento da secretaria, as iniciativas implementadas – à exceção daquelas na área de violência – eram de alcance limitado e beneficiavam um pequeno número de mulheres. Esperava-se que, ao longo dos anos, os órgãos responsáveis pela implementação das políticas setoriais incorporassem a responsabilidade pela execução das ações, desobrigando a SPM da realização destes projetos, e ampliassem suas possibilidades de atuação. Uma década depois, porém, os avanços são limitados neste campo. Ainda que os órgãos estejam mais sensibilizados para a temática – quinze inclusive já contam com mecanismos de gênero[63] em sua estrutura –, boa parte dos programas e das ações desenvolvidos para as mulheres continuam tendo um caráter experimental, com um conjunto restrito de beneficiárias, incapazes de alterar, de forma efetiva, a realidade das mulheres no país e com recursos – de toda ordem – ainda muito escassos.

A transversalização da perspectiva de gênero permanece muito mais como um grande princípio orientador da atuação governamental do que como um elemento de planejamento e gestão da política na prática. Em verdade, a falta de compreensão do que venha a ser o tema no órgão e a guetização do assunto em pequenos espaços – ou até mesmo em um restrito grupo de pessoas –[64] dentro de cada ministério ou instituição contribuem para este cenário. Ainda que esta não seja uma realidade exclusiva do Brasil – a ideia de transversalização já vem sendo criticada em outros países –,[65] é possível dizer que, mais de dez anos após a SPM ser criada, o país alcançou êxito limitado no que se refere à incorporação da temática de gênero e/ou mulheres de forma sustentada e efetiva no governo federal.

63. A SPM contabiliza os seguintes órgãos: Ministério de Minas e Energia (MME); Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); Ministério do Trabalho e Emprego (MTE); Fundação Nacional do Índio; Ministério das Relações Exteriores (MRE); Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA); Ministério das Comunicações (MC); Ipea; Ministério da Defesa (MD); Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa); Ministério do Meio Ambiente (MMA); Ministério da Saúde (MS); Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal.

64. Não é incomum que haja uma personalização do acompanhamento das políticas para mulheres nos órgãos setoriais. Como consequência desta falta de institucionalização da temática, qualquer mudança de quadros que atinja este grupo de pessoas responsáveis pela política de gênero e/ou mulheres pode provocar uma descontinuidade nas ações do órgão relacionadas ao tema.

65. Em especial, no que se refere às capacidades de gerar o desenvolvimento de políticas efetivas para transformar a vida das mulheres e não de se tornar um conceito diluído, despolitizado e pouco objetivo. "(...) quanto mais o gênero é transversalizado, menos encontramos políticas efetivas de equidade de gênero nos espaços e documentos principais de formulação de políticas" (Cornwall, Harrison e Whitehead, 2013, p. 3). Há um entendimento de que o conceito tem adotado um caráter cada vez mais burocrático e tecnocrático e menos político. Como destacam Costa e Sardenberg (2008, p. 107) "[transversalização] trata-se de uma instância de estratégia política, que exige, como elemento fundamental, a construção de uma vontade política".

Em especial no campo da violência, cuja coordenação e boa parte da execução tem ficado a cargo da SPM, os desafios incluem ainda a necessidade de uma atuação intersetorial, que garanta que os diferentes órgãos implementadores da política no âmbito federal, bem como os serviços da rede de atendimento à mulher em situação de violência no âmbito local, atuem em rede, coordenados e articulados, de modo a ofertar um atendimento integral e humanizado às mulheres que destas políticas necessitem. Um desafio bastante atual refere-se à implementação do novo programa Mulher, Viver sem Violência, cujas novidades – em termos estratégicos e de gestão – não podem obscurecer as ações que já vinham sendo implementadas ao longo dos últimos anos. O desafio é garantir que o programa seja efetivado sem, contudo, abrir mão da interiorização e ampliação dos serviços da rede de atendimento às mulheres, bem como da capacitação dos profissionais que atuam nos serviços especializados e também naqueles não especializados para atendimento às mulheres,[66] os quais, espera-se, não serão substituídos pela Casa da Mulher Brasileira. Além disso, a própria gestão da Casa constitui-se em um grande desafio para a SPM, uma vez que irá envolver uma articulação vertical – entre União, estados e, em menor medida, municípios – e uma articulação horizontal – entre diferentes setores tanto no nível federal, quanto local.

Já o segundo grande grupo de desafios à política desenvolvida para as mulheres e para a igualdade de gênero diz respeito às limitações impostas por questões de natureza moral, ideológica ou culturais. Considerando-se o cenário de recrudescimento do conservadorismo e da violência que marcam a sociedade brasileira, é preciso ter em mente que boa parte dos temas que impactam direta e decisivamente a vida das mulheres no país – e que são questões centrais defendidas pelos movimentos feminista e de mulheres – tende a sofrer ainda mais restrições nos campos da política pública, do legislativo e do judiciário. Pautas relacionadas com a autonomia do corpo feminino, tais como a descriminalização e/ou legalização do aborto e a violência obstétrica, têm tido seu debate impossibilitado por concepções religiosas ou por valores que colocam em espaços externos à mulher as possibilidades de decisão sobre os rumos de sua vida.

A permanência de fortes ranços machistas, sexistas e homofóbicos na sociedade brasileira cria obstáculos à construção de novos cenários, por exemplo, no campo da violência contra as mulheres e da divisão sexual do trabalho. Tal como já apontado neste texto, a violência contra as mulheres ainda é tolerada socialmente, existindo situações em que é aceita, compreendida ou mesmo não reconhecida. O espaço doméstico segue sendo entendido, por boa parte da sociedade, como interditado à ação do Estado e, assim, a intervenção estatal em conflitos entre

66. Os serviços não especializados são aqueles que não se direcionam exclusiva ou majoritariamente ao atendimento de mulheres em situação de violência, mas que, por conta de sua missão e pela inexistência de uma rede maior de serviços especializados, atendem mulheres nesta condição. Incluem, por exemplo, os Centros de Referência de Assistência Social, as Delegacias Comuns de Polícia Civil e as Defensorias Públicas.

parceiros (ou no caso da violência na infância, a exemplo da "lei da palmada") é ainda motivo de grande discussão.

A construção de um novo contrato social, a respeito das responsabilidades pelos trabalhos domésticos e de cuidados, é, neste contexto, uma utopia ainda distante. Enquanto as mulheres avançam cada vez mais para áreas nas quais, historicamente, não houve espaço para elas, o trabalho doméstico e de cuidados segue sendo uma responsabilidade imposta muito mais a elas do que aos homens, e muito mais às famílias do que ao Estado. A ideia de que cuidar é uma característica natural às mulheres é ainda fortemente difundida em sociedade e utilizada como justificativa para eximir os homens – neste marco, incapazes de realizar um trabalho tão bom quanto as mulheres – de um papel mais ativo neste campo. No mesmo sentido, o Estado brasileiro conta com a existência nas famílias de mulheres (mais especificamente, de mães) que possam realizar os cuidados e a reprodução social e que possam assegurar o sucesso de iniciativas como o Programa Bolsa-Família e o Programa Melhor em Casa, por exemplo. Em um cenário de redução do trabalho doméstico remunerado, rediscutir a divisão do trabalho de cuidados entre Estado e famílias e entre homens e mulheres é urgente para que se possa avançar rumo a uma sociedade com maior igualdade de gênero e autonomia das mulheres.

REFERÊNCIAS

ANTONIO, Gabriel Henrique Burnatelli de; LAHUERTA, Milton. O neopentecostalismo e os dilemas da modernidade periférica sob o signo do novo desenvolvimentismo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 14, maio/ago. 2014. Disponível em: <http://goo.gl/wF9Ztc>.

BOUERI, R.; COSTA, M. A. (Eds.). **Brasil em desenvolvimento 2013**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2013. v. 3. Disponível em: <http://goo.gl/Xt0rOp>.

BRAGA, Ruy. **A política do precariado**: do populismo à hegemonia lulista. São Paulo: Editora Boitempo, 2012.

BRAMATTI, Daniel; TOLEDO, José Roberto. O material jornalístico produzido pelo Estadão é protegido por lei. **Estadão**, 4 set. 2014. Disponível em: <http://goo.gl/A1a2g8>.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Emendas Constitucionais de Revisão. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1988. Disponível em: <http://goo.gl/Do79PY>.

_____. Lei nº 11.340, de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. **Diário Oficial da União**, Brasília, ago. 2006. Disponível em: <http://goo.gl/2wQCUK>.

_____. Lei Complementar nº, de 4 de junho de 2010. Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do Artigo 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, jun. 2010.

_____. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Diagnóstico da perícia criminal no Brasil**. Brasília: MJ, 2012.

_____. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 6.055, de 2013. Revoga-se a Lei nº 12.845, de 1º de agosto de 2013, que "dispõe sobre o atendimento obrigatório e integral, às pessoas vítimas de violência sexual". **Diário Oficial da União**, Brasília, ago. 2013a. Disponível em: <http://goo.gl/KziCoV>. Acesso em: 18 nov. 14.

_____. Decreto nº 8.086, de 30 de agosto de 2013. Institui o Programa Mulher: Viver sem Violência e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, ago. 2013b. Disponível em: <http://goo.gl/jyKuxH>. Acesso em: 18 nov. 2014.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual técnico de orçamento**. Brasília: MTO/SOF, 2013c. Disponível em: <http://goo.gl/bwHteF>.

_____. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. Brasília: SPM, 2013d.

_____. Secretaria de Política para as Mulheres. **Ligue 180**: central de atendimento à mulher: balanço semestral – janeiro a junho/2013. Brasília: SPM, out. 2013e.

_____. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Prestação de contas ordinária anual**: relatório de gestão do exercício de 2013. Aracaju: SPM, mar. 2014a. Disponível em: <http://goo.gl/vB4AaS>.

_____. Ministério da Saúde. Portaria nº 415, de 21 de maio de 2014. Inclui o procedimento interrupção da gestação/antecipação terapêutica do parto previstas em lei e todos os seus atributos na Tabela de Procedimentos, Medicamentos, Órteses/Próteses e Materiais Especiais do SUS. **Diário Oficial da União**, Brasília, maio 2014b. Disponível em: <http://goo.gl/PpmrXK>.

_____. Portaria Senasp nº 82, de 16 de julho de 2014. Estabelece as Diretrizes sobre os procedimentos a serem observados no tocante à cadeia de custódia de vestígios. **Diário Oficial da União**, Brasília, jul. 2014c.

_____. Portaria Senasp nº 89, de julho de 2014. Institui processo de seleção de propostas para pactuação de convênios relacionados ao fortalecimento das atividades

de perícia criminal oficial dos estados e do Distrito Federal. Brasília, jul. 2014d. Disponível em <http://goo.gl/JDNssQ>.

CAMPANHA "Eu ligo" e aplicativo "Clique 180" incentivam denúncias. **Portal Brasil**, 22 maio 2014. Disponível em: <http://goo.gl/GaARwD>.

CARDIA, Nancy (Coord.). **Pesquisa nacional, por amostragem domiciliar, sobre atitudes, normas culturais e valores em relação a violação de direitos humanos e violência**: um estudo em 11 capitais de estado. São Paulo: Nevusp, 2012. Disponível em: <http://goo.gl/0ny4Gp>. Acesso em: 10 out. 2014.

CARNEIRO, Sueli. Mulheres negras, violência e pobreza. *In*: SPM – SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES. **Programa de prevenção, assistência e combate à violência contra a mulher (Plano Nacional)**: diálogos sobre a violência doméstica e de gênero – construindo políticas para as mulheres. Brasília: SPM, 2003. Disponível em: <http://goo.gl/kOuwvE>.

CERQUEIRA, Daniel; COELHO, Danilo de Santa Cruz. **Estupro no Brasil**: uma radiografia segundo os dados da Saúde (versão preliminar). (Nota técnica, n. 11). Brasília: Ipea, 2014. Disponível em: <http://goo.gl/w2vZJI>. Acesso em: 15 set. 2014.

CHAUÍ, Marilena. Uma nova classe trabalhadora. *In*: SADER, Emir (Org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil**: Lula e Dilma. São Paulo: Editora Boitempo; Rio de Janeiro: Flacso Brasil, 2013. p. 123-134.

CORNWALL, Andréa; HARRISON, Elizabeth; WHITEHEAD, Ann. Introdução: reposicionando feminismos em gênero e desenvolvimento. **Revista Feminismos**, Salvador, n. 1, jan.-abr. 2013. Disponível em: <http://goo.gl/LzZcwn>.

COSTA, Ana Alice; SARDENBERG, Cecília. A transversalização de gênero e raça no Plano Nacional de Qualificação: análise crítica e diretrizes. **Ser Social**, Brasília, v. 10, n. 23, p. 101-138, jul./dez. 2008.

DIAP – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ASSESSORIA PARLAMENTAR. **Radiografia do novo Congresso**: legislatura 2011-2015. Brasília: Diap, dez. 2010. (Série Estudos Políticos, a. 5). Disponível em: <http://goo.gl/h0sJmW>.

DIAS, Maria Berenice. A ética na jurisdição de família. **Revista Brasileira de Direito Constitucional (RBDC)**, n. 9, jan./jun. 2007. Disponível em: <http://goo.gl/rX4e3k>. Acesso em: 10 out. 2014.

FAMÍLIA fica ainda mais importante para brasileiros. **DataFolha**, 10 dez. 2008. Disponível em: <http://goo.gl/rBya7m>.

FBSP – FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário brasileiro de segurança pública 2013**. São Paulo: FBSP, 2013. Disponível em: <http://goo.gl/4798Hu>. Acesso em: 16 out. 2014.

GALLO, Paula. **O aborto dos outros**. [S.l.]: A.H.F., 7 nov. 2010. Disponível em: <http://goo.gl/gxhsDb>.

GIACOMINI, Sônia Maria. **A alma da festa**: família, etnicidade e projetos num clube social da Zona Norte do Rio de Janeiro – o Renascença Clube. Belo Horizonte; Rio de Janeiro: Editora UFMG; IUPERJ, 2006. Disponível em: <http://goo.gl/uBxHS2>.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Cia. das Letras, 1995.

HOOKS, Bell. **Ain't I a woman**: black women and feminism. London; Winchester: Pluto Press, 1990.

INESC – INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **O orçamento público ao seu alcance**. Brasília: INESC, 2006.

INSTITUTO AVON; DATAPOPULAR. **Percepções dos homens sobre violência doméstica contra a mulher**. São Paulo: Instituto Avon/DataPopular, 2013. Disponível em: <http://goo.gl/QhmwFx>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Perfil socioeconômico e condições de vida das mulheres trabalhadoras do campo e da floresta**. Brasília: Ipea, 2013. (Relatório de pesquisa). Disponível em: <http://goo.gl/HtDpMh>.

_____. **Sistema de indicadores de percepção social**: tolerância social à violência contra as mulheres. Brasília: Ipea, 2014. Disponível em: <http://goo.gl/5FDSCj>.

JUSTIÇA reduz para R$ 5 mil indenização por fotos íntimas divulgadas. **O tempo**, Belo Horizonte, 10 jul. 2014. Disponível em: <http://goo.gl/iGS60l>.

KRIEGER, Dom Murilo. A teoria do gênero. **CNBB**, 15 set. 2014. Disponível em: <http://goo.gl/V7uVKp>. Acesso em: 25 set. 2014.

LIONÇO, Tatiana. Ideologia de gênero: a emergência de uma teoria religiosa sobre os riscos da democracia sexual. **Portal Fórum**, 27 set. 2014. Disponível em: <http://goo.gl/uIdf9Q>. Acesso em: 25 set. 2014.

MACHADO, Maria das Dores Campos. Religião, cultura e política. **Religião e Sociedade**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 2, p. 29-56, 2012. Disponível em: <http://goo.gl/IbMgnO>. Acesso em: 10 set. 2014.

NOVAES, Regina Reyes. A divina política: notas sobre as relações delicadas entre religião e política. **Revista USP**, São Paulo, n. 49, p. 60-81, mar./maio 2001. Disponível em: <http://goo.gl/1RelO0>.

PAIVA, Natália. Grande doador ignora candidatos negros e mulheres. **Transparência Brasil**, set. 2014. Disponível em: <http://goo.gl/ZbWT8o>. Acesso em: 10 set. 2014.

PAULA, Marilene de. A nova classe trabalhadora e o neopentecostalismo. *In*: BARTELT, Dawid Danilo (Org.). **A nova classe média no Brasil como conceito e projeto político**. Rio de Janeiro: Heinrich Boll Stiftung, 2013. p. 124-135. Disponível em: <http://goo.gl/oMQQVp>. Acesso em: 10 set. 2014.

POUZA, Anna Beatriz; PESSOA, Gabriela Sá; CORTÊZ, Natacha. Dor em dobro. **Reportagem Pública**, 29 maio 2014. Disponível em: <http://goo.gl/GRs1lI>.

QUARENTA e oito porcento dos brasileiros se identificam com os valores ideológicos de direita. **DataFolha**, 17 out. 2013. Disponível em: <http://goo.gl/EiSqYX>.

SINGER, André. **Os sentidos do lulismo**: reforma gradual e pacto conservador. São Paulo, Cia. das Letras, 2012.

SOUZA, Jessé. **Os batalhadores brasileiros**: nova classe média ou nova classe trabalhadora? Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

TEMPESTA, Dom Orani. Reflexões sobre a ideologia de gênero. **CNBB**, 28 mar. 2014. Disponível em: <http://goo.gl/NeYZVy>. Acesso em: 25 set. 2014.

TJ-SP considera adolescente prostituta e inocenta estuprador. **SpressoSP**, São Paulo, 4 jul. 2014. Disponível em: <http://goo.gl/fJkHXP>.

TSE – TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Estatísticas eleitorais 2014**. [S.l.]: TSE, 2014. Disponível em: <http://goo.gl/L2aDkX>. Acesso em: 13 nov. 2014.

_____. **Repositório de dados eleitorais**. [S.l.]: TSE, [s.d.]. Disponível em: <http://goo.gl/vYDItg>. Acesso em: 13 nov. 2014.

UNIDADES móveis para atendimento a mulheres em situação de violência no campo e na floresta. **Política para as Mulheres**, 28 jan. 2015. Disponível em: <http://goo.gl/AlDllT>. Acesso em: jan. 2015.

VITAL, Christina; LOPES, Paulo Victor Leite. **Religião e política**: uma análise da atuação de parlamentares evangélicos sobre direitos das mulheres e LGBTs no Brasil. Rio de Janeiro: Heinrich Boll Stiftung; ISER, 2013. Disponível em: <http://goo.gl/xjZoDj>. Acesso em: 10 set. 2014.

VALVERDE, Messias. Os neoevangélicos e a participação política. **Tempo e Presença Digital**, [s.d.]. Disponível em: <http://goo.gl/U8qhOY>. Acesso em: 13 ago. 2014.

WAISELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da violência 2012***:* atualização – homicídio de mulheres no Brasil. Rio de Janeiro: Cebela, Flacso; Brasília: Seppir, 2012. Disponível em: <http://goo.gl/ReHBZf>.

_____. **Mapa da violência 2014**: os jovens do Brasil. Brasília: SGPR; SNJ, 2014. Disponível em: <http://goo.gl/yzEu2W>.

WERNECK, Jurema. Mulheres negras e violência no Rio de Janeiro. *In*: **Mulheres de Brasília e do Rio de Janeiro no monitoramento da política nacional de enfrentamento à violência contra as Mulheres**. Rio de Janeiro: Criola; Cfemea, 2010a.

_____. Nossos passos vêm de longe! Movimentos de mulheres negras e estratégias políticas contra o sexismo e o racismo. **Revista da ABPN**, v. 1, n.1, mar./jun. 2010b. Disponível em: <http://goo.gl/5zwPLh>.

BIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CAMPOS, Luiz Augusto; MACHADO, Carlos. **A cor e o sexo da política**: composição das câmaras federais e estaduais. Rio de Janeiro: Gemaa, 2014. p. 2. (Textos para Discussão do Gemaa, n. 7). Disponível em: <http://goo.gl/UReGyb>.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação
Ipea

Revisão e editoração
Editorar Multimídia

Capa
Ipea

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria Ipea
SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo
70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 3315-5336
Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em Adobe Garamond Pro 11 (texto)
Frutiger 67 Bold Condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Brasília-DF

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Secretaria de Assuntos Estratégicos

GOVERNO FEDERAL BRASIL PÁTRIA EDUCADORA

ISSN 1518428-5