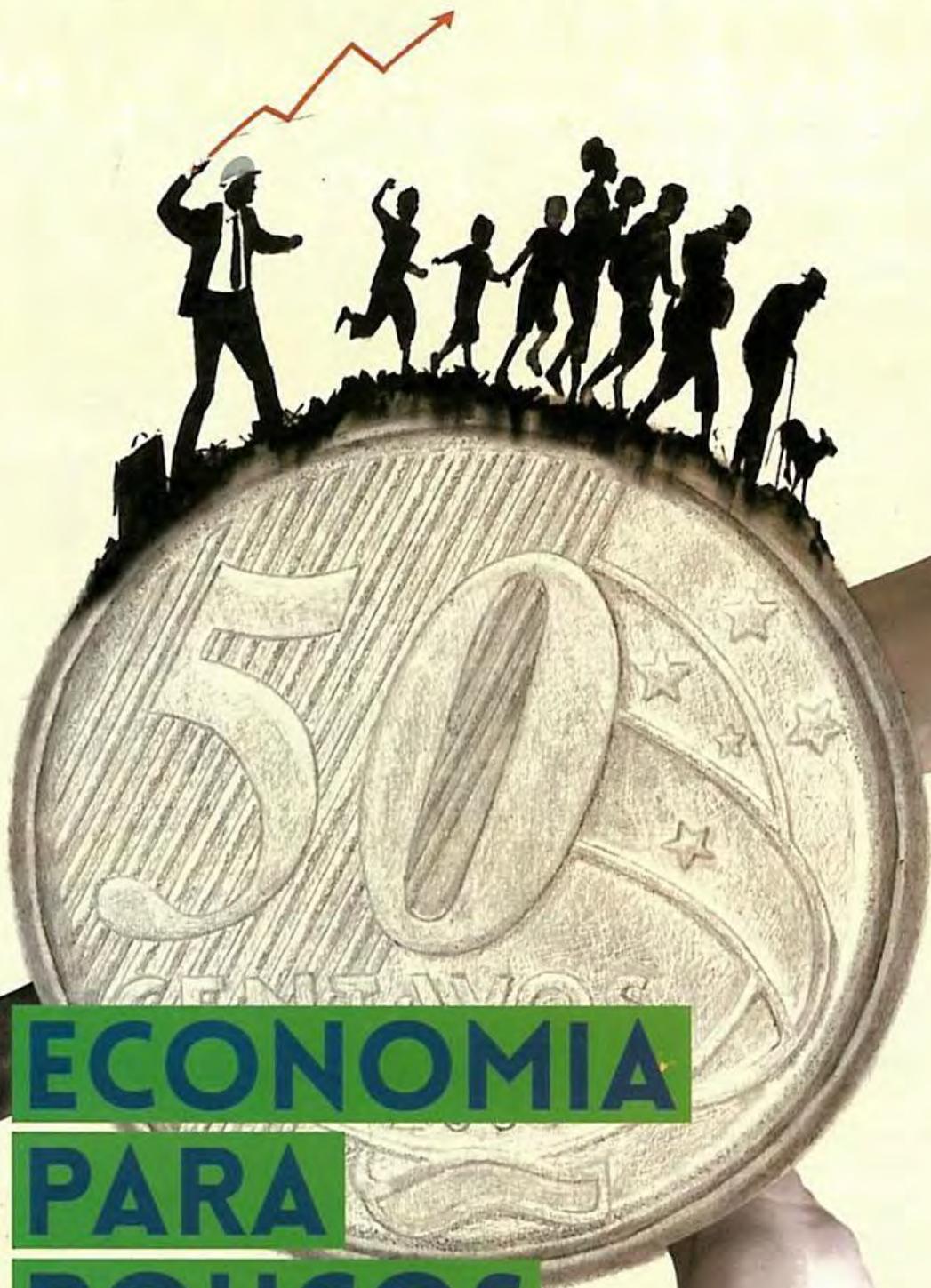


ORG: PEDRO ROSSI • ESTHER DWECK • ANA LUÍZA MATOS DE OLIVEIRA



# ECONOMIA PARA POUCOS

IMPACTOS SOCIAIS  
DA AUSTERIDADE  
E ALTERNATIVAS  
PARA O BRASIL

**ECONOMIA  
PARA  
POUCOS:  
IMPACTOS SOCIAIS  
DA AUSTERIDADE  
E ALTERNATIVAS  
PARA O BRASIL**

**ORGANIZADORES:**

**PEDRO ROSSI**

**ESTHER DWECK**

**ANA LUÍZA MATOS DE OLIVEIRA**

*Coordenação editorial:*

Cauê Seignemartin Ameni, Hugo Albuquerque e Manuela Beloni

*Revisão e preparação:*

Hugo Albuquerque

*Diagramação:*

Vanessa Nicolav

*Capa:*

Pedro Marin

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD**

R831e	Rossi, Pedro
Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil / Pedro Rossi, Esther Dweck e Ana Luiza. - São Paulo : Autonomia Literária, 2018.	
375 p. ; 16cm x 23cm.	
Inclui biografia e índice. ISBN: 978-85-69536-28-4	
1. Economia. I. Dweck, Esther. II. Luiza, Ana. III. Título.	
2018-990	CDD 330 CDU 33

Elaborado por Vagner Rodolfo da Silva - CRB-8/9410

**Índice para catálogo sistemático**

1. Economia 330
2. Economia 33



**AUTONOMIA  
LITERÁRIA**

editora autonomia literária  
Rua Conselheiro Ramalho, 945  
01325-001 São Paulo-SP  
autonomialiterária@gmail.com  
www.autonomialiteraria.com.br

**Apoiadores:**



**ECONOMIA  
PARA  
POUCOS:  
IMPACTOS SOCIAIS  
DA AUSTERIDADE  
E ALTERNATIVAS  
PARA O BRASIL**

**ORGANIZADORES:**

**PEDRO ROSSI**

**ESTHER DWECK**

**ANA LUÍZA MATOS DE OLIVEIRA**

## SUMÁRIO

---

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>7</b>
<b>CAPÍTULO 1</b> <b>Economia Política da Austeridade</b> <i>Pedro Rossi, Esther Dweck e Flávio Arantes</i>	<b>14</b>
<b>CAPÍTULO 2</b> <b>Austeridade e desigualdade social no Brasil</b> <i>Esther Dweck, Fernando Gaiger Silveira e Pedro Rossi</i>	<b>32</b>
<b>CAPÍTULO 3</b> <b>Austeridade e Seguridade: a destruição do marco civilizatório brasileiro</b> <i>Eduardo Fagnani</i>	<b>57</b>
<b>CAPÍTULO 4</b> <b>Efeitos da política de austeridade fiscal sobre o gasto público federal em saúde</b> <i>Francisco R. Funcia e Carlos Octávio Ocké-Reis</i>	<b>83</b>
<b>CAPÍTULO 5</b> <b>Avanços e retrocessos na Educação Básica: da Constituição de 1988 à Emenda Constitucional 95</b> <i>Daniel Cara e Andressa Pellanda</i>	<b>98</b>
<b>CAPÍTULO 6</b> <b>Educação superior no Brasil: a inclusão interrompida</b> <i>Ana Luíza Matos de Oliveira</i>	<b>127</b>
<b>CAPÍTULO 7</b> <b>Política ambiental no Brasil: perspectivas a partir do gasto público federal</b> <i>Camila Gramkow</i>	<b>147</b>
<b>CAPÍTULO 8</b> <b>A morte lenta das políticas federais de cultura</b> <i>João Brant</i>	<b>171</b>

<b>CAPÍTULO 9</b>	
<b>Austeridade, segurança pública e federalismo: o caso do Rio de Janeiro</b>	<b>189</b>
<i>Bruno Leonardo Barth Sobral</i>	
<b>CAPÍTULO 10</b>	
<b>O espaço existe, o espaço importa: impactos da austeridade fiscal na provisão de habitação social e na urbanização de favelas</b>	<b>215</b>
<i>Caio Santo Amore e Karina Leitão</i>	
<b>CAPÍTULO 11</b>	
<b>Desestruturação das políticas públicas voltadas para a agricultura familiar brasileira</b>	<b>242</b>
<i>Luciano Mansor de Mattos</i>	
<b>CAPÍTULO 12</b>	
<b>A questão agrária, a Emenda Constitucional nº 95 e possíveis alternativas</b>	<b>263</b>
<i>Gustavo Souto de Noronha</i>	
<b>CAPÍTULO 13</b>	
<b>A crise econômica e as políticas de austeridade: efeitos sobre as mulheres</b>	<b>281</b>
<i>Marilane Oliveira Teixeira</i>	
<b>CAPÍTULO 14</b>	
<b>Política Fiscal e Direitos humanos: uma análise a partir dos acordos internacionais</b>	<b>301</b>
<i>Grazielle David</i>	
<b>CAPÍTULO 15</b>	
<b>Do sofrimento invisível à ação articulada: Relatos da missão especial da plataforma DHESCA sobre o impacto das política econômica de austeridade</b>	<b>320</b>
<i>Denise Carreira</i>	
<b>CONCLUSÃO</b>	
<b>Para além da austeridade</b>	<b>361</b>



## INTRODUÇÃO

O Brasil é um dos países mais desiguais do mundo e, sem dúvida, essa é uma das nossas características mais injustas. Apesar da recente melhora, as desigualdades se manifestam em diversos níveis; desigualdade de renda, de gênero e raça, de acesso a bens e serviços e de riqueza, sem falar nas desigualdades regionais e de condições de trabalho. Enfrentar esse problema deveria ser a agenda prioritária brasileira, e a política fiscal tem uma papel central nessa agenda. A Constituição de 1988 prevê diversos mecanismos que deveriam atuar nesse sentido, mas muitas das medidas aprovadas não saíram do papel até hoje, ou não foram totalmente aplicadas. Aquele projeto inclusivo de promoção de uma sociedade mais justa está ficando cada dia mais distante. Cada vez mais, adotam-se medidas que limitam a ação do Estado e promovem cada vez mais uma economia para poucos, justamente para aqueles que hoje se encontram no topo da pirâmide.

Essas medidas, em grande parte, decorrem da ascensão, do discurso da austeridade econômica como forma de se caminhar para um novo projeto de desenvolvimento. Austeridade pode ser definida como uma política de ajuste da economia fundada na redução dos gastos públicos e do papel do Estado em suas funções de indutor do crescimento econômico e promotor do bem-estar social. As práticas políticas em nome dessa ideia, que já se mostraram ser seletivas e excludentes, assumiram protagonismo a partir de 2015 como um plano de ajuste de curto prazo da economia brasileira, porém, em 2016, os princípios da austeridade passam a nortear o setor público de forma estrutural com a Emenda Constitucional 95 (EC 95) que impõe uma redução do tamanho relati-

vo do Estado para próximos vinte anos. Assim, o Brasil entra no que poderíamos chamar da “Era da austeridade”.

Essa nova forma de gestão do orçamento público tem consequências macroeconômicas e distributivas e condiciona a capacidade dos governos de induzir o crescimento econômico e de promover o bem-estar social. Tal mudança profunda na gestão fiscal afeta a vida das pessoas e tem, portanto, importantes impactos sociais.

Quais os efeitos da austeridade na ponta? No acesso aos direitos sociais como saúde e educação? Na vida das pessoas do campo? Na preservação do meio ambiente? No acesso à cultura da população mais carente? Como fica o papel do Estado na garantia de direitos humanos básicos? Na redução do déficit habitacional? E como ficam os princípios básicos da Constituição Federal de 1988 nesse contexto de austeridade? Há alternativas a esse projeto?

Esse livro busca responder a essas perguntas e, ao fazer isso, articula o tema da gestão orçamentária com a agenda dos direitos sociais. Trata-se de uma abordagem pouco comum na literatura especializada que usualmente separa a dimensão macroeconômica – orçamento público, regime e política fiscal – e a dimensão social – políticas setoriais, financiamento de programas específicos.

Assim, busca-se avaliar os impactos sociais de decisões macroeconômicas, como o novo regime fiscal instituído pela EC 95, assim como as mudanças de concepção nas políticas públicas. Parte-se do princípio de que uma decisão política que implica corte de gastos sociais pode ser também uma decisão sobre a privação do acesso a direitos.

Nesse contexto, os dois capítulos iniciais deste livro são voltados para os aspectos macroeconômicos e políticos da austeridade fiscal enquanto os demais se dirigem às áreas sociais - seguridade social, saúde, educação básica, educação superior, meio ambiente, cultura, segurança, moradia, agricultura familiar, reforma agrária, mulheres e direitos humanos. Os capítulos buscam (i) apresentar aos avanços e limites recentes das políticas públicas, (ii) mostrar o impacto sociais dos cortes orçamentários e de outras mudanças nas orientações de políticas e (iii) apontar caminhos para uma agenda positiva para as áreas.

O primeiro capítulo do livro, intitulado “**Economia Política** da Austeridade” e de autoria de Pedro Rossi, Esther Dweck e Flávio Arantes, mostra que a austeridade é uma opção política deliberada e não uma necessidade técnica que se impõe como única alternativa. Os autores discutem o conceito e a lógica

subjacente à defesa da austeridade destacando os elementos políticos e ideológicos por detrás desse discurso e descrevem os mitos que sustentam o discurso da austeridade como o mito da “fada da confiança” e a “metáfora do orçamento doméstico”. Além disso, o capítulo analisa detalhadamente a literatura internacional que trata do impacto desses ajustes fiscais sobre o crescimento econômico e mostra que não há evidências empíricas sólidas que sustentem a eficácia da austeridade.

Já o segundo capítulo, “Austeridade e **desigualdade social** no Brasil”, de autoria de Esther Dweck, Fernando Gaiger Silveira e Pedro Rossi, apresenta as políticas de austeridade aplicadas no Brasil, que começam com o ajuste de 2015 e mudam de natureza a partir da EC 95, e mostra os seus efeitos sobre o mercado de trabalho, salários e distribuição de renda. Este capítulo dá especial atenção para a análise do impacto distributivo da política fiscal e mostra que o importante impacto do gasto social como redutor da desigualdade social no Brasil está ameaçado pelas reformas preconizadas no bojo da EC 95.

“*Austeridade e **proteção social**: a destruição do marco civilizatório brasileiro*” é o título do terceiro capítulo, de autoria de Eduardo Fagnani. Neste capítulo, resgatam-se as reações conservadoras ao pacto social da Constituição de 1988, desde as declarações de Roberto Campos que afirmava que esse pacto estimulava a ociosidade até as novas versões do ataque à Constituição com a tese de que “o Estado brasileiro não cabe no PIB” ou de que “as demandas sociais da democracia não cabem no orçamento”. Nesse contexto, a austeridade é apresentada como parte de um projeto de negação da cidadania social, almejada pela constituição de 1988. Além disso, o capítulo aponta a importância da seguridade social para a redução da pobreza e para o desenvolvimento e analisa a evolução do orçamento da seguridade social, destacando a captura de receitas por meio de mecanismos de desvinculação.

No capítulo 4, “*Efeitos da política de austeridade fiscal sobre o gasto público federal em **saúde***”, Francisco Funcia e Carlos Ocké-Reis discutem os efeitos orçamentários da austeridade no financiamento da saúde à luz da necessidade de consolidação dos pressupostos constitucionais do SUS, de ampliar o financiamento da saúde pública e alargar a capacidade regulatória do Estado sobre o mercado de serviços de saúde. Os autores ainda apresentam propostas e avalliam a necessidade de articulações políticas para defesa da saúde pública.

O quinto capítulo, “*Avanços e retrocessos na **Educação Básica**: da Constituição de 1988 à Emenda Constitucional 95*”, de Daniel Cara e Andressa Pellan-

da, recupera a trajetória percorrida pelo país na busca por materializar o direito fundamental à educação, desde a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, passando aprovação do Fundeb em 2007, da Lei do Piso em 2008 e da EC 59, em 2009, demonstrando o arcabouço legal de conquistas no período recente que culmina com a aprovação do Plano Nacional de Educação. Essa recuperação histórica contrasta com os constrangimentos econômicos dos últimos anos, de flagrante descumprimento das metas do Plano Nacional de Educação e com as perspectivas futuras sombrias anunciadas pela a EC 95. A partir desse cenário, o capítulo aponta as principais tarefas políticas no campo da educação básica, dentre essas, a necessidade de financiamentos públicos para materializar os mecanismos de implementação do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi).

Ana Luíza Matos de Oliveira é a autora do capítulo 6 intitulado “**Educação superior: a inclusão interrompida**”. Neste capítulo, a autora descreve a expansão da educação superior brasileira desde 1988 e a mudança no perfil dos estudantes universitários como decorrência de políticas públicas recentes com enfoque na inclusão. Em seguida, mostram-se os cortes orçamentários e as perspectivas para a educação superior, uma das áreas mais afetadas pelas políticas de austeridade. O capítulo se encerra de forma propositiva, com os caminhos para uma agenda positiva.

O capítulo 7 é dedicado ao meio ambiente: **Política ambiental no Brasil: Perspectivas a partir do gasto público federal** e tem autoria de Camila Gramkow. Neste capítulo, descreve-se como o processo recente de fortalecimento das instituições, assim como a evolução do gasto ambiental que tem as importantes finalidades de preservar e conservar o meio ambiente, a recuperar as áreas degradadas e controlar os recursos hídricos está ameaçado pelos cortes já realizados e que estão por vir. O capítulo mostra que os cortes orçamentários da despesa ambiental tiveram início em 2015, aprofundaram-se em 2016, mantiveram-se em 2017 e em 2018 foram autorizados cortes significativos. Esse novo cenário de restrição fiscal fragiliza ainda mais a agenda ambiental, em um contexto de crescente importância da política ambiental. Dentre as maiores conquistas recentes da política ambiental está a significativa redução do desmatamento da Amazônia, trajetória que foi revertida nos anos de ajuste fiscal. Ademais, o capítulo ainda aponta alternativas de financiamento e a necessidade de se construir uma agenda ambiental para o país que fortaleça a proteção ambiental, um dos pilares da Constituição Federal de 1988.

Em *A morte lenta das políticas federais de cultura*, João Brant oferece uma detalhada e didática descrição do orçamento federal do Ministério da Cultura (MinC) distinguindo o que é destinado para o Fundo Nacional de Cultura, para as entidades vinculadas, como o Iphan e a Agência Nacional do Cinema, e o que é diretamente administrado pelo MinC. Com a perspectiva orçamentária em foco, o autor analisa a gestão do MinC sob a gestão dos ministros Gilberto Gil e Juca Ferreira que ampliou o reconhecimento da cultura como direito – de fruição, produção e circulação de bens e serviços culturais – e como parte essencial da cidadania. Dos avanços recentes ao retrocesso marcante a partir de 2015, o artigo conclui apontando caminhos que começam com a recomposição do orçamento do Minc.

No capítulo 9, *Austeridade, segurança pública e federalismo: o caso do Rio de Janeiro*, de autoria de Bruno Sobral, discute-se o impacto da austeridade nas Unidades da Federação, usando como exemplo a situação das finanças estaduais do Rio de Janeiro. O autor analisa as finanças estaduais do Rio de Janeiro e o acordo do estado com o governo federal que, segundo o autor configura a imposição de um programa de austeridade no âmbito do federalismo brasileiro. A partir disso, analisam-se os impactos da austeridade com atenção especial para o problema da segurança pública que culmina na intervenção militar no Estado.

O décimo capítulo deste livro se intitula *O espaço existe, o espaço importa: impactos da austeridade fiscal na provisão de habitação social e na urbanização de favelas* e é assinado por Caio Santo Amore e Karina Leitão. Neste capítulo, avalia-se a austeridade fiscal como empecilho ao enfrentamento da carência brasileira no campo habitacional além de interromper um ciclo de investimentos recorde em habitação social e urbanização de favelas que, apesar de limitações institucionais e políticas apontadas pelos autores, colocou o problema da habitação no centro da agenda federal.

Luciano Mattos analisa os programas voltados para agricultura familiar no capítulo 11, *Desestruturação das políticas voltadas à agricultura familiar brasileira*. O autor, mostra o processo de esvaziamento orçamentário e de mudança de concepção dessas políticas que se aprofunda com a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) pelo governo Michel Temer. Mostra-se que a maioria dos programas voltados à agricultura familiar foram extintos ou perderam relevância apesar da importância fundamental dessas políticas para evitar o recrudescimento da violência no campo, o empobrecimento massivo

da população rural, o aumento do êxodo rural, a redução drástica da produção de alimentos ao mercado de consumo doméstico, os riscos de perda de garantia da soberania e segurança alimentar e nutricional da sociedade brasileira.

No capítulo 12, “*A questão agrária, a Emenda Constitucional nº 95 e possíveis alternativas*”, Gustavo Noronha apresenta a disputa por dois modelos agrícolas no Brasil, o primeiro associado ao agronegócio patronal e o segundo com foco na agricultura familiar, reforma agrária e comunidades tradicionais. Nesse contexto, a austeridade fiscal enfraquece instituições públicas, como o Incra, e fortalece o lado patronal dessa disputa entre modelos. Além disso, o autor nos oferece um conjunto de propostas para um novo paradigma de políticas agrárias.

Tanto as relações de mercado de trabalho quanto as interferências do poder público têm impactos diferenciados sobre mulheres e homens, dada a maior responsabilidade das mulheres brasileiras no cuidado da família, mas também por conta da inserção mais precária das mulheres no mercado de trabalho. O capítulo 13 “*A crise econômica e as políticas de austeridade: efeitos sobre as mulheres*”, de autoria de Marilane Oliveira Teixeira, trata dessas relações desiguais e do impacto das políticas de austeridade sobre o cotidiano das mulheres. Destacam-se os avanços recentes das políticas voltadas para as mulheres e os retrocessos a partir de 2015 que atingem mais duramente as mulheres, especialmente das mulheres negras.

O capítulo 14, *Política Fiscal e Direitos humanos: uma análise a partir dos acordos internacionais*, traz uma nova perspectiva para a temática deste livro ao abordar o debate sobre relação entre orçamento público e agenda dos direitos humanos que tem se tornado cada vez mais importante no plano internacional, ainda que seja praticamente irrelevante no Brasil. Sua autora, Grazielle David, nos descreve como a legislação internacional de direitos humanos traz princípios importantes para a gestão do orçamento público que inibem cortes de gastos públicos que inviabilizam o financiamento e a realização progressiva dos direitos humanos econômicos, sociais, culturais e ambientais. O capítulo ainda mostra como o Brasil já está violando princípios internacionais de direitos humanos com as medidas de austeridade recentemente adotadas, com destaque para a Emenda Constitucional 95.

## Introdução

Por fim, o último capítulo do livro é de autoria de Denise Carreira. Trata-se de um capítulo especial que sistematiza as missões da Plataforma Dhesca<sup>1</sup> realizadas entre abril e setembro de 2017, sobre os efeitos da austeridade nos direitos humanos. Com o objetivo de avaliar como a política econômica de austeridade está chegando à **vida das pessoas**, das famílias, das comunidades em diferentes lugares do país, como vem afetando os corpos, as relações sociais e as condições concretas de sobrevivência da população foram realizadas cinco missões: (i) nas comunidades impactadas pelo desmonte da política nacional de agricultura familiar e de reforma agrária em Goiás, (ii) na realidade das famílias atingidas pela tríplice epidemia (dengue, chicungunha e zika) em Pernambuco, (iii) no aumento exponencial da violência nas favelas cariocas, (iv) na perseguição à população em situação de rua e àquela que vive em ocupações de moradia em São Paulo e (v) na populações indígenas após o fechamento de postos da Funai (Fundação Nacional do Índio) em vários estados brasileiros. O capítulo ainda faz recomendações específicas e propõe linhas de ação geral para promover o debate público em torno dos efeitos dos cortes orçamentários.

Ao final, uma conclusão sistematiza as principais contribuições deste livro e aponta o caminho alternativo à austeridade, convidando o leitor à ação.

---

1 Plataforma Brasileira de Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais.

# CAPÍTULO 1

## Economia Política da Austeridade

*Pedro Rossi*<sup>1</sup>

*Esther Dweck*<sup>2</sup>

*Flávio Arantes*<sup>3</sup>

A austeridade é uma ideia força, poderosa quando transformada em discurso, perigosa quando aplicada politicamente. O comprometimento dos governos com ajustes e consolidações fiscais, que reduz o papel do Estado e distribui sacrifícios à população, se apoia em um discurso, em argumentos teóricos e em uma literatura empírica. O objetivo deste capítulo é analisar - discurso, argumentos e literatura - e mostrar que a austeridade se sustenta em discursos falaciosos, argumentos morais e em evidências empíricas frágeis.

Na primeira seção do capítulo, analisa-se o conceito de austeridade e sua apropriação pelo discurso econômico ao longo do tempo. Em seguida analisa-se a lógica subjacente à defesa da austeridade, evidenciando que ela depende de pressupostos teóricos questionáveis como a permanente disputa de recursos entre o setor público e o setor privado. Já na seção 3, descrevem-se os mitos que sustentam o discurso da austeridade como o mito da “fada da confiança” e a “metáfora do orçamento doméstico”. A análise da literatura acadêmica inter-

---

1 Professor do Instituto de Economia da Unicamp e diretor do CECON

2 Professora do Instituto de Economia da UFRJ

3 Doutorando no Instituto de Economia da Unicamp e pesquisador do CECON

nacional sobre os efeitos da austeridade é feita na quarta seção e, por fim, uma última seção aponta os elementos políticos e ideológicos por detrás da defesa da austeridade fiscal.

### ***Sobre o conceito de Austeridade***

A ideia de austeridade ganhou destaque após a crise internacional de 2008. Na Inglaterra, enquanto o líder conservador David Cameron proclamou que o país entrava na “Era da Austeridade”, o debate econômico se dividiu entre defensores e críticos da austeridade. Em 2010, o dicionário Merriam-Webster’s, um dos mais importantes da língua inglesa, elegeu a palavra “austeridade” como a palavra do ano com base no número de pesquisas que a palavra gerou na internet. Com o aprofundamento da crise na Europa, e a imposição de planos de austeridade a países da periferia, crescem os movimentos anti-austeridade, assim como o debate acadêmico em torno do tema. Para além de inúmeros artigos acadêmicos, diversos livros abordaram o tema com ênfases variadas como, por exemplo, na história intelectual e política do termo (Blyth (2016) e Schui (2014)), sobre seus impactos sociais (Rao, 2016) e na saúde das pessoas (Stuckler e Basu (2014), Kelly e Pyke (2017), Mendoza (2015)), assim como nos fundamentos econômicos, com em Atkinson (2014) e Skidelsky Fraccaroli (2017) e também uma literatura voltada para análise dos movimentos sociais anti-austeridade, como em Cammaerts (2018).

“Austeridade” não é um termo de origem econômica, a palavra tem origem na filosofia moral e aparece no vocabulário econômico como um neologismo que se apropria da carga moral do termo, especialmente para exaltar o comportamento associado ao rigor, à disciplina, aos sacrifícios, à parcimônia, à prudência, à sobriedade... e reprimir comportamentos dispendiosos, insaciáveis, pródigos, perdulários... Para Coelho (2014) o discurso da austeridade no campo econômico tem profunda raiz cultural e traços religiosos, pois prega a redenção ou recompensa por sacrifícios prestados. Como veremos mais adiante, o discurso moderno da austeridade ainda carrega essa carga moral e transpõe, sem adequadas mediações, essas supostas virtudes do indivíduo para o plano público, personificando, atribuindo características humanas ao governo.

Como aponta Schui (2014) os argumentos em defesa da austeridade econômica vêm de longa data e remetem a pensadores pré-modernos como Aquino e Aristóteles, associados à discussão sobre o modo de vida e o manejo dos recursos do indivíduo e das famílias para uma vida boa. O termo austeridade

também ganha proeminência nas grandes guerras mundiais, quando é apropriado por um discurso do governo que busca legitimar o racionamento e a regulação do consumo privado em prol da mobilização dos recursos da sociedade para o esforço de guerra. No imediato pós-guerra, a austeridade continua em voga por conta da necessidade de priorizar a reconstrução de países destruídos pela guerra, as exportações, os investimentos, e o provimento bens públicos em detrimento do consumo privado (Zweinniger-Bargielowska, 2000). Nesse contexto, o discurso da austeridade não estava ligado à redução do gasto público mas, pelo contrário, tratava-se de conter o consumo privado para que o governo pudesse atuar fortemente na alocação de recursos. Curiosamente, na Inglaterra do pós-guerra, era um governo de esquerda, do trabalhista Clement Attlee, que defendia a austeridade, ou seja, a manutenção dos controles da economia de guerra e a contenção do consumo privado para direcioná-los para o provimento de bens públicos de consumo coletivo, como saúde, educação, moradia, etc. (Zweinniger-Bargielowska, 2000).

Segundo Blyth (2013), “o argumento moderno” pela austeridade se desenvolve a partir de um grupo de acadêmicos no qual o mais proeminente é Alberto Alesina. A intuição básica do argumento é que em tempos de crise as políticas fiscais restritivas (aumento de impostos ou, preferencialmente, redução de gastos) podem ter um efeito expansionista, de aumento do crescimento econômico. O debate econômico em torno dos efeitos da contração fiscal deu corpo ao conceito de austeridade que pode ser definido por seu instrumento (ajuste fiscal - preferencialmente corte de gastos) e seus objetivos (gerar crescimento econômico/equilibrar as contas públicas). Nesse sentido, a austeridade é a política que busca, por meio de um ajuste fiscal, preferencialmente por cortes de gastos, ajustar a economia e promover o crescimento. Seus resultados e sua *rationale* são explorados na próxima seção.

### ***A lógica da austeridade***

A defesa da austeridade fiscal sustenta que, diante de uma desaceleração econômica e de um aumento da dívida pública, o governo deve realizar um ajuste fiscal, preferencialmente com corte de gastos públicos em detrimento de aumento de impostos. Esse ajuste teria efeitos positivos sobre o crescimento econômico ao melhorar a confiança dos agentes na economia. Ou seja, ao mostrar “responsabilidade” em relação às contas públicas, o governo ganha credibilidade junto aos agentes econômicos e, diante da melhora nas expectativas, a

economia passa por uma recuperação decorrente do aumento do investimento dos empresários, do consumo das famílias e da atração de capitais externos. A austeridade teria, portanto, a capacidade de reequilibrar a economia, reduzir a dívida pública e retomar o crescimento econômico.

No plano da teoria econômica, esse efeito decorre do pressuposto de que o setor público e o setor privado disputam recursos, ou poupança, e que uma redução do gasto público abre espaço para o investimento privado. Como argumenta o economista de Chicago John Cochrane (2009), a cada dólar adicional gasto pelo governo é um dólar a menos gasto pelo setor privado, o impulso fiscal pode criar rodovias em vez de fábricas, mas não pode criar os dois. A austeridade expansionista dá um passo adicional nesse argumento ao propor que, dada a maior eficiência do gasto privado, a contração do gasto público gera um aumento ainda maior do gasto privado<sup>4</sup>.

Esses pressupostos são contrários ao que propõe John M. Keynes para quem essa disputa por recurso entre o setor privado e o setor público depende do ciclo econômico. Para Keynes é no boom e não na crise que o governo pode cortar gastos (Keynes, 1937). E o raciocínio do autor é bastante intuitivo: na crise, como os recursos da sociedade estão subempregados, um aumento do gasto público gera crescimento e emprego enquanto nos momentos de boom, os gastos públicos têm efeito menor sobre a atividade econômica. Ou seja, quando a economia está aquecida, o corte do investimento em uma obra pública, por exemplo, pode não ter um efeito negativo na economia, uma vez que a empresa que seria contratada pelo governo provavelmente será contratada por outra pessoa ou empresa privada. Da mesma forma, a redução das transferências sociais pode ter impactos distributivos, mas não necessariamente contracionistas. Já o mesmo não ocorre quando há escassez de demanda, desemprego e excesso de capacidade ociosa na economia: nesse caso, a demanda pública aumenta renda e emprego.

Assim, os efeitos da austeridade podem ser entendidos de forma intuitiva. Gasto e renda são dois lados da mesma moeda, o gasto de alguém é a renda de outra pessoa: quando alguém gasta, alguém recebe. Quando o governo contrai o seu gasto, milhões de pessoas passam a receber menos, o que tem impactos negativos na renda privada. Quando o governo corta gastos com um investimento destinado a uma obra pública, por exemplo, o efeito é direto sobre a ren-

---

4 O que ficou conhecido como a tese da contração fiscal expansionista.

da e o emprego, uma vez que a empresa que seria contratada deixa de contratar empregados e comprar materiais. Da mesma forma, o corte de gastos em transferências sociais reduz a demanda dos que recebem os benefícios e desacelera o circuito da renda. Dessa forma, é uma falácia pensar o governo independente do resto da economia. Contabilmente, o gasto público é receita do setor privado, assim como a dívida pública é ativo privado e o déficit público é superávit do setor privado. Se no momento de crise o governo buscar superávits, esses se darão às custas dos déficits do setor privado o que pode não ser saudável para a estabilidade econômica.

Figura 1: Círculo vicioso da austeridade



Além de gerar retração econômica, a austeridade ainda pode piorar a situação fiscal. Em uma economia em crise, a austeridade pode gerar um círculo vicioso em que o corte de gastos reduz o crescimento, o que deteriora a arrecadação e piora o resultado fiscal, o que leva a novos cortes de gastos (figura 1). Ou seja, em um contexto de crise econômica, a austeridade é contraproducente e tende a provocar queda no crescimento e aumento da dívida pública, resultado contrário ao que se propõe.

### ***Mitos da austeridade***

O discurso da austeridade é acompanhado de duas ideias extremamente questionáveis conhecidas pelos críticos como (I) a fada da confiança e (II) a metáfora do orçamento doméstico.

### *Fada da confiança*

O pressuposto teórico para o sucesso das políticas de austeridade é o aumento da confiança dos agentes privados. A austeridade é o instrumento e a solução para restaurar a confiança do mercado o que, por sua vez, seria causadora de crescimento econômico. Na retórica austera, a busca pela confiança do mercado é muito presente tanto no exterior como no Brasil; são inúmeros os exemplos em que a equipe econômica evoca esse tema como justificativa para cortes de gastos como em 2016, quando Henrique Meirelles estabelece que o “desafio número 1” é a retomada da confiança<sup>5</sup> ou, em 2015, quando Joaquim Levy declara que “alcançar essa meta será fundamental para o aumento da confiança na economia brasileira”<sup>6</sup> ou, ainda, em 2018, quando Michel Temer cita “confiança” como palavra-chave que permite a retomada do crescimento econômico no país<sup>7</sup>.

Para Paul Krugman (2015), a crença de que a austeridade gera confiança é baseada em uma fantasia onde se acredita que, por um lado, os governos são reféns de “vigilantes invisíveis da dívida” que punem pelo mau comportamento e, por outro lado, existe uma “fada da confiança” que recompensará o bom comportamento. O autor ainda mostra evidências de que a os países europeus que mais aplicaram a austeridade foram os que menos cresceram (Krugman, 2015). Na mesma linha, Skidelsky e Fraccaroli (2017) mostram que a confiança não é causa, mas acompanha o desempenho econômico e que austeridade não aumenta, mas diminui a confiança ao gerar recessão.

Nesse sentido também é intuitivo pensar por que um ajuste fiscal não necessariamente melhora a confiança; um empresário não investe porque o governo fez ajuste fiscal, e sim quando há demanda por seus produtos e perspectivas de lucro. E, nesse ponto, a contração do gasto público em momentos de crise não aumenta a demanda, ao contrário, essa contração reduz a demanda no sistema. Em uma grave crise econômica, quando todos os elementos da demanda privada (o consumo das famílias, o investimento e a demanda externa) estão desacelerando, se o governo contrair a demanda pública, a crise se agrava.

---

5 <https://veja.abril.com.br/economia/meirelles-desafio-numero-um-e-recuperar-a-confianca/>

6 <http://g1.globo.com/economia/noticia/2014/11/novo-ministro-da-fazenda-fixa-meta-fiscal-de-12-do-pib-para-2015.html>

7 <http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2018-04/temer-diz-que-confianca-permite-retomada-do-crescimento-da-economia>

### ***Metáfora do orçamento doméstico***

Na retórica da austeridade é muito comum a comparação do orçamento público com o orçamento doméstico. Assim como uma família, o governo não deve gastar mais do que ganha. Logo, diante de uma crise e de um aumento das dívidas, deve-se passar por sacrifícios e por um esforço de poupança. No caso brasileiro é comum a análise de que os excessos (de gastos sociais, de aumento de salário mínimo, de intervencionismo estatal, etc.) estão cobrando os sacrifícios necessários<sup>8</sup>. Como na fábula da cigarra e da formiga, os excessos serão punidos e os sacrifícios, recompensados. Nesse sentido, há um argumento moral de que os anos de excessos devem ser remediados com abstinência e sacrifícios e a austeridade é o remédio.

No entanto, essa comparação entre o orçamento público e o familiar não é apenas parcial e simplificadora, mas essencialmente equivocada<sup>9</sup>. Isso porque desconsidera três fatores essenciais. O primeiro é que o governo, diferentemente das famílias, tem a capacidade de definir o seu orçamento. A arrecadação de impostos decorre de uma decisão política e está ao alcance do governo, por exemplo, tributar pessoas ricas ou importações de bens de luxo, para não fechar hospitais. Ou seja, enquanto uma família não pode definir o quanto ganha, o orçamento público decorre de uma decisão coletiva sobre quem paga e quem recebe, quanto paga e quanto recebe.

O segundo fator que diferencia o governo das famílias é que, quando o governo gasta, parte dessa renda retorna sob a forma de impostos. Ou seja, ao acelerar o crescimento econômico com políticas de estímulo, o governo está aumentando também a sua receita. E, como visto, o gasto público em momentos de crise econômica, principalmente com alto desemprego e alta capacidade produtiva ociosa, incentiva/promove a ocupação da capacidade, reduz o desemprego e gera crescimento. Por fim, o terceiro fator não é menos importante: as famílias não emitem moeda, não tem capacidade de emitir títulos em sua própria moeda e não definem a taxa de juros das dívidas que pagam. Já o governo faz tudo isso.

---

<sup>8</sup> Por exemplo, o Presidente do Banco Central, Ilan Goldfajn, afirmou em entrevista que “a atual recessão foi provocada por anos de excessos” <http://www.josenildomelo.com.br/news/desta-vez-e-diferente-cristiano-romero/>.

<sup>9</sup> E esse reconhecimento avançou para além dos argumentos keynesianos, como em Wolf (2013) e Krugman (2015), para o campo da modelagem convencional, como em Farmer e Zabzyk (2018).

Portanto, a metáfora que compara os orçamentos público e familiar é dissimulada e desvirtua as responsabilidades que a política fiscal tem na economia, em suas tarefas de induzir o crescimento e amortecer os impactos dos ciclos econômicos na vida das pessoas. A administração do orçamento do governo não somente não deve seguir a lógica do orçamento doméstico, mas deve seguir a lógica oposta. Quando as famílias e empresas contraem o gasto, o governo deve ampliar o gasto de forma a contrapor o efeito contracionista do setor privado.

### *Austeridade na literatura acadêmica*

Muitos dos argumentos favoráveis à ideia de austeridade fiscal vêm da discussão dos anos 1990, originada dos trabalhos como Alesina e Tabellini (1990), Giavazzi e Pagano (1990) e Alesina e Perotti (1995). Nesses trabalhos, os autores estudaram alguns países europeus que, ao reduzir o tamanho do setor público na economia, teriam conseguido retomar uma trajetória de crescimento econômico.

Giavazzi e Pagano (1990) testaram o argumento de que cortes nos gastos públicos poderiam gerar crescimento econômico porque aumentariam as expectativas dos empresários e das famílias, levando os primeiros a investir e os últimos a consumir. Os autores encontraram dois casos em que essa teoria poderia valer na prática: a Dinamarca e a Irlanda. Em ambos os países, o crescimento do consumo do governo, em 4% ao ano nos anos anteriores ao ajuste, somado a um crescimento econômico relativamente baixo, implicou um aumento da dívida pública irlandesa para 87% do PIB em 1981 e da dinamarquesa para 65% em 1982 (Quadro 1). A partir dessas estatísticas, a situação fiscal dos dois países era avaliada como preocupante para os governos da época.

Quadro 1 – Estatísticas dos casos de recuperação das economias da Dinamarca e Irlanda

	Dinamarca		Irlanda		
	1979-82	1983-86	1979-81	1982-84	1987-89
<b>Taxas médias de crescimento:</b>					
<b>Consumo do Governo</b>	4,0	0,9	4,0	0,7	-3,7
<b>Investimento do Governo</b>	-9,4	-1,1	6,5	-6,0	-13,3
<b>Dívida Pública</b>	10,2	0,0	4,0	6,8	-0,8
<b>Renda Privada Disponível</b>	2,6	-0,3	1,0	-1,2	3,1
<b>Consumo Privado</b>	-0,8	3,7	2,2	-1,2	3,6
<b>Investimento Privado</b>	-2,9	12,7	7,2	-4,7	6,7
<b>Exportações</b>	6,0	3,2	4,9	10,8	11,0
<b>PIB</b>	1,3	3,6	2,7	0,0	3,7

Fonte: Giavazzi e Pagano (1990). Estatísticas selecionadas e livre tradução para o português.

Após um grande corte dos gastos públicos e aumento da tributação em 1982, a Dinamarca cresceu por quatro anos consecutivos a uma média de 3,6% ao ano e a Irlanda teve comportamento similar durante o ajuste fiscal promovido entre 1987 e 1989.

No entanto, em ambos os casos as medidas de austeridade fiscal foram acompanhadas de mudanças significativas na política monetária, na política cambial e nas condições econômicas internacionais, o que torna difícil isolar o efeito da política fiscal sobre a economia. Do lado monetário, houve redução da inflação acompanhada de uma queda das taxas de juros reais. Já a recuperação da economia internacional foi um fator determinante para o aumento das exportações desses países. De acordo com Jayadev e Konczal (2010) e Blyth (2013), esses fatores contribuíram muito mais para o crescimento econômico da Dinamarca e da Irlanda do que o ajuste fiscal em si e as medidas de austeridade não melhoraram as expectativas dos empresários e das famílias, contrariando a teoria. Houve uma queda do crescimento econômico logo após a austeridade, mas a retomada do crescimento não esteve diretamente relacionada a essas medidas.

Em trabalho com grande repercussão na Europa e nos EUA, Alesina e Ardagna (2010) argumentam que medidas de austeridade fiscal deveriam ser tomadas para que os países saíssem da recessão causada pela crise econômica mundial de 2008<sup>10</sup>. O estudo, que analisa 21 países da OCDE, identifica que em 107 momentos da história econômica desses países foram aplicadas medidas de ajuste fiscal. Desse total, os autores argumentam que nos 26 episódios apresentados no Quadro 2 os anos posteriores ao ajuste apresentaram crescimento econômico, o que justificaria o uso da austeridade fiscal.

Entretanto, Jayadev e Konczal (2010) questionam a coerência dos resultados frente à proposição inicial de Alesina e Ardagna (2010), de que ajustes fiscais deveriam ser tomados em períodos de desaceleração econômica. Jayadev e Konczal (2010) mostram que, dos 26 episódios, em apenas 6 (Finlândia em 2000; Grécia em 2005 e 2006; Irlanda em 1987; Noruega em 1979 e 1983) a austeridade foi aplicada em uma fase de desaceleração econômica do país em questão (Quadro 2). Assim, além de representar uma parcela relativamente pequena

---

10 Em defesa da ideia de que a austeridade gera crescimento, Alberto Alesina e Silvia Ardagna revisam periodicamente seus trabalhos tanto para aumentar o número de casos analisados quanto para determinar se é o corte de gastos ou o aumento da tributação que tem maior efeito no crescimento. Ver Alesina e Ardagna (1998; 2010 e 2013), Alesina et al (2017) e Alesina, Favero e Giavazzi (2018)

dos casos analisados, a maior parte das medidas de austeridade que resultaram em crescimento posterior não foi tomada quando as economias estavam em recessão ou em baixo crescimento econômico.

Enfraquecendo ainda mais o argumento pró-austeridade, em 4 episódios (Finlândia em 2000; Grécia em 2005 e 2006; Noruega em 1979) o crescimento econômico posterior ao ajuste fiscal foi menor do que o do período prévio ao ajuste. Ou seja, a austeridade contribuiu para a queda da taxa de crescimento econômico em relação àquela que vigorava antes dela (Quadro 2).

**Quadro 2 – Casos de Contração fiscal Expansionista de Alesina e Ardagna (2010)**

País	Ano	Crescimento Real do PIB no ano do Ajuste (T)	Crescimento Real do PIB em T-1	Média de Crescimento real de T-3 a T-1 (A)	Média de Crescimento real de T a T+2 (B)	Média de crescimento real (B - A)	Cortou o gasto na desaceleração? (Cresc. T-1 < A)	A média de crescimento é maior no pós-ajuste do que antes?
Espanha	1986	3,3	2,3	2,0	4,6	2,7	Não	Sim
Espanha	1987	5,5	3,3	2,5	5,1	2,7	Não	Sim
Finlândia	1973*	7,0	7,7	5,1	4,0	-1,1	Não	Não
Finlândia	1996	3,7	3,9	2,2	5,0	2,8	Não	Sim
Finlândia	1998	5,2	6,2	4,6	4,7	0,1	Não	Sim
Finlândia	2000	5,1	3,9	5,1	3,1	-2,0	Sim	Não
Grécia	1976	6,9	6,4	2,7	5,7	3,0	Não	Sim
Grécia	2005	2,2	4,6	4,6	3,7	-0,9	Sim	Não
Grécia	2006	4,5	2,2	4,2	3,7	-0,6	Sim	Não
Irlanda	1976	1,4	5,7	4,9	5,6	0,7	Não	Sim
Irlanda	1987	4,7	-0,4	2,4	5,2	2,9	Sim	Sim
Irlanda	1988	5,2	4,7	2,5	6,5	4,0	Não	Sim
Irlanda	1989	5,8	5,2	3,2	5,4	2,2	Não	Sim
Irlanda	2000	9,4	10,7	10,2	7,2	-3,0	Não	Não
Holanda	1996	3,4	3,1	2,5	3,9	1,4	Não	Sim
Noruega	1979	4,4	3,9	4,6	3,5	-1,1	Sim	Não
Noruega	1980	4,5	4,4	4,1	2,0	-2,1	Não	Não
Noruega	1983	3,9	0,1	2,0	5,1	3,0	Sim	Sim
Noruega	1996	5,1	4,2	4,0	4,4	0,4	Não	Sim
Nova Zelândia	1993**	6,4	1,1	0,1	5,3	5,2	Não	Sim
Nova Zelândia	1994	5,3	6,4	2,1	4,3	2,3	Não	Sim

<b>Nova Zelândia</b>	2000	2,4	5,3	2,5	3,6	1,1	<b>Não</b>	<b>Sim</b>
<b>Portugal</b>	1986	4,1	2,8	0,2	6,0	5,8	<b>Não</b>	<b>Sim</b>
<b>Portugal</b>	1988	7,5	6,4	4,4	6,0	1,5	<b>Não</b>	<b>Sim</b>
<b>Portugal</b>	1995	4,3	1,0	0,0	4,0	4,0	<b>Não</b>	<b>Sim</b>
<b>Suécia</b>	2004	4,1	1,9	1,8	3,9	2,1	<b>Não</b>	<b>Sim</b>

Fonte: Jayadev e Konczal (2010). Livre tradução para o português

\* O crescimento real do PIB não estava disponível em 1970 para a Finlândia e, portanto, a taxa média de crescimento de 1970 a 1972 é a taxa de crescimento média para 1971 e 1972.

\*\* O crescimento real do PIB não estava disponível para 1990 para a Nova Zelândia e, portanto, a taxa média de crescimento de 1990 a 1992 é a taxa média de crescimento para 1989, 1991 e 1992.

Assim, somente em dois casos o ajuste fiscal ocorreu na fase de desaceleração da economia e esteve relacionado a um crescimento econômico maior após o ajuste (Noruega em 1983 e Irlanda em 1987). Além disso, apenas na Irlanda em 1987 a dívida pública não aumentou após o ajuste fiscal. Ou seja, o argumento de que o ajuste na desaceleração econômica leva a um crescimento posterior maior e a uma redução da dívida pública vale apenas para 1 dos 107 casos históricos analisados por Alesina e Ardagna (2010).

Com as novas experiências de austeridade após a crise de 2008, os autores que defendiam os benefícios dessa política passaram a revisar seus trabalhos e a relativizar os argumentos em prol da austeridade. Perotti (2013), por exemplo, admitiu que as contrações fiscais têm efeitos diferentes de acordo com as especificidades de cada país e que os sucessos de alguns episódios podem não se repetir em outros ambientes econômicos. O autor ainda reconhece que os casos de ajuste fiscal com crescimento econômico posterior estão mais relacionados a um *boom* das exportações e não a um aumento da confiança por parte das firmas e das famílias, que levaria a um aumento do consumo e do investimento, como os teóricos do ajuste afirmam.

O próprio Fundo Monetário Internacional (FMI, 2010) reviu sua posição<sup>11</sup> com relação às propostas de austeridade nas recessões econômicas – assim como Romer e Romer (2010) – com evidências históricas de que a austeridade fiscal, ao ser implementada logo após um período de grande estímulo fiscal (como foi

11 Para uma análise detalhada sobre as mudanças na visão do FMI em relação à política fiscal após a crise, ver Fiebigger and Lavoie (2017)

durante a crise de 2008, por exemplo), pode comprometer o crescimento e piorar a situação econômica, uma vez que a austeridade reduz o PIB e aumenta as taxas de desemprego no curto prazo. Contrações fiscais são, portanto, contracionistas.

Alesina et al. (2017) e Alesina, Favero e Giavazzi (2018) também têm conclusões semelhantes e, embora defendam que ajustes baseados em aumentos de impostos sejam mais prejudiciais do que o corte de gastos, argumentam que ambas as medidas têm efeitos negativos sobre o crescimento do PIB no curto prazo<sup>12</sup>. Enquanto isso, Jayadev e Konczal (2010) são mais enfáticos ao afirmarem que o momento certo para realizar algum tipo de ajuste é nos períodos de crescimento econômico e não de desaceleração. De forma semelhante, trabalhos do FMI desde 2010 (FMI, 2010; 2016) recomendam que cada país encontre seu próprio caminho para equilibrar as contas públicas, evitando um ajuste fiscal enquanto a economia está se recuperando, mas se comprometendo a fazer algum equilíbrio no futuro.

A literatura crítica sobre ajustes fiscais em momentos de crise é cada vez maior<sup>13</sup>, principalmente após os resultados desastrosos das políticas de austeridade adotadas pelos países europeus ainda durante a recuperação da crise de 2008/2009. Mais especificamente, a maior parte dos países que adotaram um forte ajuste fiscal tiveram como consequência um ambiente econômico recessivo, com aumento significativo da dívida pública (House, Proebsting e Tesar, 2017), e uma piora da desigualdade social (Ball et al., 2013). Com o ambiente recessivo, há uma contínua piora do quadro fiscal o que leva a processos ainda mais fortes de consolidação das contas públicas, levando ao círculo vicioso de mais cortes de gastos, piora ainda maior da arrecadação que pode ser então descrito como ajuste fiscal autodestrutivo (Lopes e Amaral, 2018).

House, Proebsting e Tesar (2017) e Fatás e Summers (2018), por exemplo, são dois dos trabalhos mais relevantes que estudaram países que implementaram grandes consolidações fiscais no período da Grande Recessão (a partir de 2010/2011). Os primeiros autores, ao analisarem 29 economias avançadas,

---

12 Em realidade, Alberto Alesina tem se preocupado, nesses trabalhos recentes, em relativizar a constatação de que os ajustes fiscais têm impactos negativos sobre o crescimento econômico, e argumentar que os cortes dos gastos públicos são menos problemáticos na perda do produto do que o aumento da carga tributária. Ou seja, consciente de que ajuste fiscal não gera crescimento econômico, o foco de sua argumentação mudou para mostrar qual medida é menos pior.

13 Ver por exemplo, DeLong e Summers (2012); Ball et. al. (2013); House, Proebsting e Tesar (2017); Lopez e Amaral, (2018).

chegam a conclusão de que o choque de austeridade foi contracionista a ponto de aumentar a dívida pública em vários países europeus por conta do impacto negativo severo no crescimento da economia e na consequente queda da arrecadação. De maneira contrafactual, House, Proebting e Tesar (2017) sugerem que, se a política de austeridade não tivesse sido aplicada na União Europeia, o PIB da região estaria no mesmo patamar de antes da crise e que Grécia, Irlanda, Itália, Portugal e Espanha estariam, em 2014, apenas 1% abaixo de sua tendência de crescimento do que os 18% apresentados.

De maneira semelhante a House, Proebting e Tesar (2017) e confirmando o que DeLong e Summers (2012) já haviam sugerido, a principal conclusão é que a redução da produção torna o objetivo da consolidação fiscal mais difícil à medida que eleva a razão dívida/PIB e reduz as receitas fiscais. Como Fatás e Summers (2018) destacam, o efeito histerese é crucial para a possibilidade de consolidações fiscais autodestrutivas<sup>14</sup>.

Olhando pela ótica da expansão fiscal e não da contração, Girardi, Meloni e Stirati (2018) apresentaram um estudo empírico que se contrapõe à literatura de que os choques de demanda agregada não afetam o produto potencial da economia, de que o fenômeno da histerese (ou persistência) seria uma distorção de apenas alguns períodos e não um fenômeno que ocorre na maior parte do tempo e de que a melhor medida na crise seria a contração dos gastos públicos. Os autores analisaram 94 episódios de expansão da demanda em 34 países da OCDE entre 1960 e 2015 observando o que denominam de “demanda autônoma”: a soma das exportações com as despesas públicas primárias (consumo do governo, investimentos públicos e transferências de renda exceto pagamento de juros) dos países no período. De acordo com os resultados do modelo, a expansão da demanda autônoma tem efeitos persistentes altamente significativos no nível do PIB e afeta de maneira positiva o estoque de capital, o nível de emprego e taxa de participação no mercado de trabalho. Além disso, o aumento da demanda autônoma não acelera a inflação (que, se houver, é moderada e de pouca duração) e está positivamente correlacionada a aumentos de produtividade da economia. De acordo com Girardi, Meloni e Stirati (2018) seus

---

14 DeLong e Summers (2012) são enfáticos ao afirmarem que a austeridade implementada numa economia em recessão pode erodir os resultados fiscais no longo prazo e que os estímulos fiscais é que os melhoram. Além disso, o efeito histerese de uma queda do PIB por conta da austeridade fiscal tem impactos negativos não só sobre o próprio crescimento econômico, mas também sobre o resultado fiscal.

resultados atestam que a difícil recuperação econômica pós-crise 2008/2009 se deve justamente à estagnação dos principais componentes da demanda agregada e de que a resposta mais apropriada para o crescimento seriam os estímulos fiscais, e não a austeridade.

### ***Economia política da austeridade***

Segundo Krugman (2015), quase ninguém acredita no discurso que dominou o debate econômico europeu por volta de 2010. A austeridade é um culto em decadência e a pesquisa que a dava suporte foi desacreditada. Como defendido em artigo coletivo publicado no jornal *The Guardian*, a austeridade não tem amparo na teoria econômica e a oposição à austeridade é *mainstream* (Blanchflower et. al, 2015). Mesmo instituições conservadoras como o FMI reconhecem o estrago que os cortes de gasto podem fazer em uma economia frágil. A austeridade é, portanto, uma ideia equivocada do ponto de vista social e contraproducente do ponto de vista do crescimento econômico e do equilíbrio fiscal.

No entanto, como defende Milios (2015), a austeridade não é irracional, tampouco estritamente errada, essa nada mais é do que a imposição dos interesses de classe dos capitalistas. Trata-se de uma política de classe ou uma resposta dos governos às demandas do mercado e das elites econômicas à custa de direitos sociais da população e dos acordos democráticos. Os capitalistas, por sua vez, se beneficiam das políticas de austeridade em três frentes:

- (i) ao gerar recessão e desemprego, reduzem-se pressões salariais e aumenta-se lucratividade. E como mostra Bova *et. al* (2017), a austeridade tende a aumentar a desigualdade de renda; em média, um ajuste de 1% do PIB está associado a um aumento no coeficiente de Gini do rendimento disponível de cerca de 0,4% a 0,7% nos dois anos seguintes<sup>15</sup>.
- (i) o corte de gastos e a redução das obrigações sociais abre espaço para futuros corte de impostos das empresas e das elites econômicas, e
- (i) a redução da quantidade e da qualidade dos serviços públicos aumenta a demanda de parte da população por serviços privados em setores como educação e saúde, o que aumenta os espaços de acumulação de lucro privado.

---

15 Além disso, os autores constataram que os ajustes baseados em corte de gastos tendem a piorar ainda mais significativamente a desigualdade, em relação aos ajustes baseados em im-

A austeridade é também um dos três pilares centrais do neoliberalismo, juntamente com a liberalização dos mercados e as privatizações (Anstead, 2017). A racionalidade dessa política é, portanto, a defesa de interesses específicos e é ainda um veículo para corroer a democracia e fortalecer o poder corporativo no sistema político<sup>16</sup>.

Essa perspectiva traz luz para a realidade brasileira, na qual as políticas de austeridade acontecem em um período de extrema instabilidade política e de aumento das tensões de classes. Nesse contexto, a austeridade justapõe as vítimas dos cortes – principalmente a parcela mais pobre da população – com os perpetradores dessas políticas – o sistema financeiro, as elites econômicas e um governo subserviente. No Brasil, a austeridade entrega a ambição de décadas e segmentos políticos mais conservadores: revogar o contrato social da Constituição Federal de 1988 e aprofundar as reformas neoliberais.

## Bibliografia

ALESINA, A. TABELLINI, G. *A positive theory of fiscal deficits and government debt*. Review of Economic Studies 57, no. 3: 403-414, 1990.

\_\_\_\_\_. PEROTTI, R. *Fiscal Expansions and Fiscal Adjustments in OECD Countries*, NBER Working Paper No. 5214, 1995.

\_\_\_\_\_.; ARDAGNA, S. *Tales of Fiscal Adjustment*. *Economic Policy* 13(27): 489-585. Acesso em: 25/07/2017 Disponível em: <[https://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/2579822/Ardagna\\_TalesFiscal.pdf?sequence=2](https://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/2579822/Ardagna_TalesFiscal.pdf?sequence=2)>, 1998.

\_\_\_\_\_. *Large Changes in Fiscal Policy: Taxes versus Spending*. in *Tax Policy and the Economy*, Volume 24, Brown. 2010 Acesso em: 25/07/2017 Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w15438>>, 2010.

\_\_\_\_\_. *The Design of Fiscal Adjustments*. In: *Tax Policy and the Economy*, Volume 27, Brown, 2013.

\_\_\_\_\_.;FAVERO; C. GIAVAZZI, F. (2018). *What do we know about the effects of austerity?* NBER Working Paper No. 24246 January. 2018

---

postos.

16 Mendoza (2015) afirma que a austeridade é um veículo para demolir Estado de Bem Estar Social e construir as fundações de um novo fascismo, um fascismo corporativo.

- \_\_\_\_\_.; F.; MIANO, A. *Is it the “How” or the “When” that Matters in Fiscal Adjustments?* NBER Working Paper No. 22863, 2017.
- ANSTEAD, N. *The idea of austerity in British politics, 2003-13.* Political Studies, 2017.
- ATKINSON, A. *Public Economics in an Age of Austerity*, Londres: Routledge, 2014.
- BLANCHFLOWER, D. et al. *Jeremy Corbyn’s opposition to austerity is actually mainstream economics*, The Guardian, 23 August 2015.
- BALL, L.; FURCERI, D.; LEIGH, D.; LOUNGANI, P. *The Distributional Effects of Fiscal Consolidation.* IMF Working Papers 13/151, International Monetary Fund., 2013.
- BOVA et al. *Austerity and inequality: The size and composition of fiscal adjustment matter*, Vox - CEPR Policy Portal, 2018.
- CAMMAERTS, B. *The Circulation of Anti-Austerity Protest*, Londres: Palgrave Macmilan, 2018.
- COCHRANE, J. *Fiscal Stimulus, Fiscal Inflation or Fiscal Fallacies?*, <<http://faculty.chicagobooth.edu/john.cochrane/research/Papers/fiscal2.htm>>, 2009.
- COELHO, A. *Capitalismo como religião: uma crítica a seus fundamentos mítico-teológicos*, Tese de Doutorado, Universidade Metodista de São Paulo, 2014.
- FIEBIGER, B.; M. LAVOIE. *The IMF and the New Fiscalism: was there a U-turn?* European Journal of Economics and Economic Policies: Intervention, Vol. 14 No. 3, 2017, pp. 314–332 First published online: March, 2017.
- FARMER, R. AND P. ZABCZYK: *The Household Fallacy.* NBER Working Paper Series, Working Paper n. 24393. March, 2018.
- FATÁS, A.; SUMMERS, L.H. *The permanent effects of fiscal consolidations.* *Journal of International Economics*, Elsevier, vol. 112(C), pages 238-250, 2018.
- FMI. *Will It Hurt? Macroeconomic Effects of Fiscal Consolidation.* In: \_\_\_\_\_. World Economic Outlook: Recovery, Risk, and Rebalancing, p. 93-124, 2010.
- \_\_\_\_\_. *Acting Now, Acting Together.* IMF Fiscal Monitor Series. 2016.
- GIAVAZZI, F.; PAGANO, M. “*Can Severe Fiscal Contractions Be Expansionary? Tales of Two Small European Countries*” In: Blanchard, O.; Fischer, S. (1990) NBER Macroeconomics Annual 1990, Volume 5, MIT Press, 1990.

GIRARDI, D.; MELONI, W. P.; STIRATI, A. *Persistent Effects of Autonomous Demand Expansions*. Institute for New Economic Thinking -Working Paper No. 70, February. <[https://www.ineteconomics.org/uploads/papers/WP\\_70-Stirati-Demand-Expansion.pdf](https://www.ineteconomics.org/uploads/papers/WP_70-Stirati-Demand-Expansion.pdf)>, 1990.

HOUSE, PROEBSTING & TESAR. *Austerity in the Aftermath of the Great Recession*. NBER Working Paper Series, Working Paper n. 23147. February, 2017,

Jayadev, A.; Konczal, M. (2010) “*The Boom Not The Slump: The Right Time For Austerity*”. In: Economics Faculty Publication Series. Paper 26. 2010. Acesso em 25/07/2017 Disponível em: [http://scholarworks.umb.edu/econ\\_faculty\\_pubs/26](http://scholarworks.umb.edu/econ_faculty_pubs/26)

Kelly, P. Pike, J. (2017) *Neo-Liberalism and Austerity: The Moral Economies of Young People’s Health and Well-being*, Bundoora: Palgrave Macmillan.

Keynes, J. (1937) “*How to Avoid a Slump*” in The Collected Writings of Major Keynes, vol 21, London, Macmillan: Cambridge University Press. DeLong JB and Summers LH (2012) Fiscal policy in a depressed economy [with comments and discussion]. Brookings Papers on Economic Activity Spring: 233–297.

Krugman, P. (2015) *The Austerity Delusion*, the Guardian, 29 de Abril de 2015. <https://www.theguardian.com/politics/2015/aug/23/jeremy-corbyns-opposition-to-austerity-is-actually-mainstream-economics>

Lopez, J. C.; Amaral, J. F. (2017). *Self-defeating austerity? Assessing the impact of a fiscal consolidation on unemployment*. The Economic and Labour Relations Review Volume: 28 issue: 1, page(s): 77-90.

Mendoza, K. A. (2015) *Austerity: The Demolition of the Welfare State and the Rise of the Zombie Economy*, Oxford: New Internationalist Publication.

Milios, J. (2015) *Austerity Isn’t Irrational*, Jacobin Magazine, Setembro de 2015.

Perotti, R. (2013) *The “Austerity Myth”: Gain without Pain?* In: ALESINA, Alberto; GIAVAZZI, Francesco (eds.). Fiscal Policy after the Financial Crisis. National Bureau of Economic Research Conference Report. Chicago Press.

Rao, P. K (2015) *Government Austerity and Socioeconomic Sustainability*, Princeton; Springer.

Romer, C.; Romer, D. (2010) *The macroeconomic effects of tax changes: estimates based on a new measure of fiscal shocks*. American Economic Review, v. 100, n. 3, p. 763-801, 2010.

Stuckler, D. Basu, S. (2014) *Economia desumana – porque mata a austeridade*, Lisboa: Bizancio.

Schui, F. (2014) *Austerity – The Great Failure*, Londres, Yale University Press.

Skidelsky, S. Fraccaroli, N. (Eds) (2017) *Austerity vs Stimulus - The Political Future of Economic*, Londres: Palgrave Macmilan.

Wolf, M. (2013) *How Austerity has Failed*, Nova York: The New York Review of Books.

Zweiniger-Bargielowska, I. (2000) *Rationing, Controls, and Consumption, 1939–1955*, Oxford: Oxford University Press.

## CAPÍTULO 2

### Austeridade e desigualdade social no Brasil

*Esther Dweck*<sup>1</sup>

*Fernando Gaiger Silveira*<sup>2</sup>

*Pedro Rossi*<sup>3</sup>

Uma das principais características da sociedade brasileira é a desigualdade social que se manifesta em múltiplas faces. Além da desigualdade de renda, há uma concentração ainda maior da riqueza e uma enorme desigualdade no acesso e na qualidade de serviços sociais básicos, no desenvolvimento regional e um grande abismo nos indicadores quando analisados com cortes de gênero e raça.

Estudos recentes (e.g. FMI, 2017 e Bastagli, et al., 2012) ressaltam que o Brasil, entre um conjunto selecionado de países, foi um dos países que mais distribuiu renda nos últimos vinte a trinta anos. No estudo do FMI, cuja principal conclusão é que “os benefícios do crescimento têm sido divididos cada vez menos nas últimas três décadas”, o Brasil, junto com outros poucos países se

---

1 Professora do Instituto de Economia da UFRJ.

2 Pesquisador no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Professor da Unieuro-DF e Pesquisador Visitante do PPGE/UFF.

3 Professor do Instituto de Economia da Unicamp, Diretor da Sociedade de Economia Política e membro da equipe editorial do Brasil Debate ([www.brasildebate.com](http://www.brasildebate.com))

destaca por ter reduzido a desigualdade de renda, na contramão do que ocorreu na maior parte dos países. O Brasil contrasta com outros países em desenvolvimento, como México, China, Índia e Rússia – com políticas sociais opostas às adotadas no Brasil. No artigo de Bastagli, et al. (2012) a comparação é no período de 1990 a 2005, antes mesmo da maior redução se concretizar, até 2014. Nesse estudo, os autores apresentam um quadro (Bastagli, et al., 2012) em que o Brasil também se destaca positivamente.

Outra linha importante de estudo sobre a redução da desigualdade recente no Brasil é apresentada em “Fases da Desigualdade no Brasil”<sup>4</sup>, que procura avaliar os avanços das camadas mais baixas em termos de acesso à água, saneamento, energia, educação, saúde, moradia e bens de consumo como geladeira, telefone, dentre outros. Para a redução da desigualdade, os autores mediram os efeitos sobre os 5% e os 20% mais pobres da sociedade brasileira e captaram os ganhos relativos dessa camada da população, indicando outra face importante da redução da desigualdade. Ainda assim, como os autores apontam, ainda há um longo caminho para continuar esse processo de inclusão e redução de parte importante das desigualdades nas periferias, no campo e no interior do Brasil.

Para entender os ganhos distributivos apresentados nas últimas décadas, em que houve uma redução significativa do índice de *gini* e uma redução na desigualdade no acesso a bens e serviços, é preciso avaliar três aspectos: a distribuição decorrente do mercado de trabalho, a distribuição primária da renda; os efeitos redistributivos da política fiscal, a distribuição secundária da renda; e os efeitos da política fiscal sobre o acesso a bens e serviços. Portanto, a política fiscal tem um papel central na explicação da desigualdade, pois a capacidade e a forma de arrecadar e de gastar impacta a distribuição da renda dos países, tanto em termos diretos, na determinação da renda disponível, quando em termos indiretos, na oferta de bens e serviços gratuitos à população, especialmente saúde e educação, que funcionam como a redistribuição material de renda por meio de acesso à serviços.

No entanto, nos últimos dois anos, esses ganhos e essa tendência de redução, ainda que lenta, das desigualdades, foram revertidos, em decorrência de uma forte mudança política, que pôs em prática medidas contrárias à redução da desigualdade. Para além dos efeitos de curto prazo dos cortes de gasto pú-

---

4 [http://flacso.org.br/files/2017/11/faces\\_da\\_desigualdade\\_no\\_brasil.pdf](http://flacso.org.br/files/2017/11/faces_da_desigualdade_no_brasil.pdf) organizado por Tereza Campello.

blico, a aprovação da EC 95, alterou de forma decisiva o contrapeso entre a *Lei de Responsabilidade Fiscal* (LRF) e a CF 88, em detrimento das responsabilidades sociais. As propostas apresentadas na LRF de contingenciamento automático diante de queda de arrecadação sempre encontraram como contraponto certas obrigações sociais presentes na Constituição. A aprovação da EC 95 interferiu de forma decisiva no tênue balanço entre as responsabilidades fiscais e sociais.

Nesse contexto, esse capítulo busca avaliar os primeiros impactos da austeridade no Brasil sobre a desigualdade, assim como projetar seus efeitos futuros. Para isso, a seção 1 traz uma análise da redução da desigualdade recente no Brasil, destacando os impactos do mercado de trabalho e da política fiscal em sua função redistributiva tanto em termos diretos quanto indiretos. Já a seção 2 avalia a recente reação conservadora que impôs a austeridade como prática permanente no Brasil, nessa seção são analisados separadamente a política de austeridade como uma decisão conjuntural em 2015 e a aprovação em 2016, já no governo Temer, da EC 95. Os impactos da austeridade sobre a desigualdade no Brasil são analisados na seção 3, que trata brevemente dos efeitos tanto do ajuste de 2015 quanto da Emenda Constitucional 95 que, como se argumenta, instituiu a austeridade como um novo pacto social no Brasil.

### ***A redução da desigualdade - Mercado de trabalho e a redução da desigualdade***

Um estudo divulgado pelo IPEA (IPEA, 2011) aponta para as fontes explicativas da redução da desigualdade quando medida pelo índice de gini da renda domiciliar per capita. De acordo como o estudo, 58% da redução do gini entre 2001 e 2011 era explicado pelo mercado de trabalho e 36% pela combinação das três principais transferências de renda – previdência (19%), benefício de prestação continuada (BPC) (4%) e programa bolsa família (13%) – e os 6% restantes seriam explicados pelas demais rendas. Sendo assim, o mercado de trabalho teria tido um papel central para explicar a queda na desigualdade recente no Brasil.

Em trabalhos mais recentes<sup>5</sup>, especialistas apresentam os efeitos da política de valorização do salário mínimo associada à evolução do mercado de trabalho, em especial o aumento significativo da formalização, para explicar os efeitos positivos sobre redução da desigualdade no Brasil no período recente.

---

5 Hallak Neto e Saboia (2014); Saboia e Hallak Neto (2016) e Saboia et al. (2017)

Em linha geral, o estudo aponta para uma importante redução da desigualdade entre salários:

*o aumento da renda oriunda do trabalho verificada em todos os estratos de rendimento, mas com impacto maior entre os estratos inferiores, sobretudo os que recebem rendimentos em torno do salário mínimo (Saboia et al., 2017: 4).*

Esses resultados, utilizando dados exclusivamente da PNAD, estão em linha com estudos recentes, usando a metodologia de Piketty (Morgan, 2017; Medeiros, 2015), que combinam esses dados com outras fontes, como os das contas nacionais e do imposto de renda de pessoa física (IRPF). De acordo com o Morgan (2017), houve um incremento da participação na renda dos 50% inferiores, mas uma piora na distribuição do meio (40% do meio) para o topo da distribuição (10 % mais ricos) em termos de distribuição de renda primária pessoal.

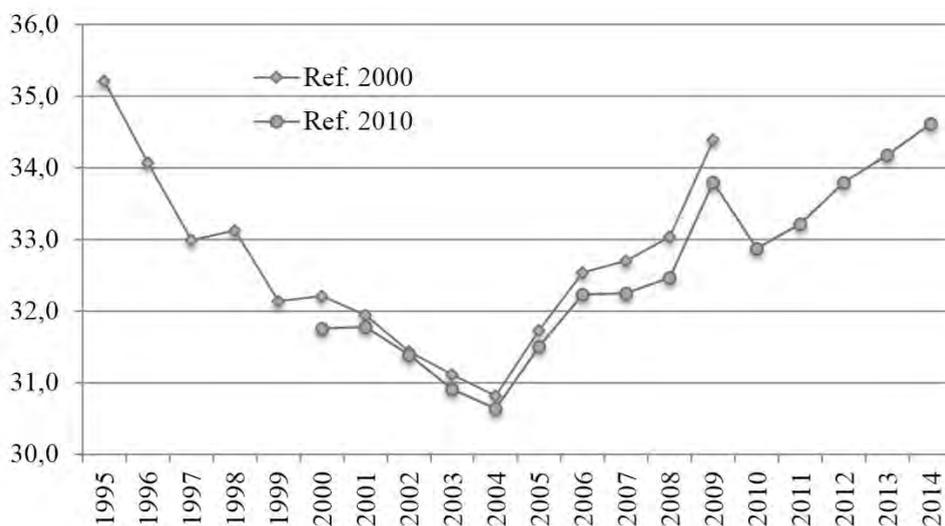
Um dos fatores que respondem pela redução expressiva na desigualdade do mercado de trabalho expressiva, para além da valorização do salário mínimo é a queda na desigualdade salarial. Lustig et. al. (2013), capta esse efeito pela queda do prêmio educacional, ou o adicional de renda por conta da escolaridade, ao analisar o declínio da desigualdade nos 2000 na Argentina, Brasil e México. Segundo os autores, a queda no prêmio educacional pode ser atribuída a mudanças na composição da força de trabalho e fatores institucionais como a valorização do salário mínimo e ao aumento do trabalho formal. Essas transformações impactaram diferentemente as regiões brasileiras, com a desigualdade caindo mais nas regiões não metropolitanas. O processo de convergência da renda entre regiões metropolitanas e não metropolitanas e, portanto, de redução da desigualdade entre regiões se estende desde os anos 80. No período 1995-2009, em que se observou uma queda bem delineada da desigualdade, a diminuição da desigualdade regional respondeu por 20% da desigualdade, o que amplificou a redução da desigualdade de renda no Brasil (Souza e Osorio, 2011). Nesse sentido, no período recente a perda relativa dos mais escolarizados, dos habitantes das regiões metropolitanas, do sudeste, pode ajudar a explicar parte da crise política e do acirramento do conflito distributivo.

Ainda assim, há dois resultados importantes nesse período que merecem destaque. Em primeiro lugar, em linha com a já discutida redução da desigualdade salarial, entre 2004 e 2015, houve um aumento constante da participação dos salários no PIB, o que significa uma melhora na distribuição funcional da

renda em favor dos salários em detrimento das demais rendas, em especial, as do capital. Em segundo lugar, como será explorado na próxima subseção, houve também uma importante redistribuição do rendimento secundário associada aos gastos sociais, tanto ao nível do rendimento disponível quanto pelo efeito indireto do acesso aos serviços sociais.

Como pode ser visto na figura 1, a participação dos salários aumentou constantemente de 2004 a 2014, e esse efeito deveu-se tanto a um aumento maior dos salários em relação à produtividade quanto a um efeito de composição setorial, já que os setores com maior intensidade de trabalho cresceram mais rapidamente do que o resto dos setores. O que, como já se apontou, impactou diferentemente regiões e o prêmio educacional.

**Figura 1 - Participação dos Salários no PIB (1995 - 2014)**



Fonte: SCN/IBGE. Elaboração própria.

A fim de quantificar o impacto de cada componente no aumento da participação dos salários na renda, fizemos uma análise simples de decomposição. Na tabela 1 apresentamos os resultados apenas para a nova série de contas nacionais, com dados apenas desde 2000, divididos em dois períodos: os anos em que houve uma redução (2000-2004) e em que houve aumento (2004-2014) na parcela salarial. É possível observar que, do aumento de 4,1 p.p. da parcela salarial no segundo período, 2,7% (65%) é devido ao efeito de composição e 1,4 p.p. (35%) é devido a um aumento dos salários acima da produtividade. O aumento

dos salários acima da produtividade deve-se à política de salário mínimo, mas também, devido ao aumento do poder de barganha associado à forte queda na taxa de desemprego.

**Tabela 1 - Decomposição da Participação dos Salários no PIB**

	2000/2004	2004/2014
Varição total (pp)	-0,8	4,1
Produtividade	-11,3	-21,6
Composição	0,3	2,7
Salários	10,2	23,1

Fonte: SCN/IBGE. Cálculos próprios

Em termos do efeito composição, este pode ser explicado inclusive com base nos próprios ganhos redistributivos. Como argumentam Carvalho e Ruggitsky (2015), o efeito de uma melhora na distribuição de renda foi o de aumentar a demanda por setor de serviços, que possuem uma maior intensidade de trabalho e, conseqüentemente, uma participação maior dos salários no valor adicionado. Já o aumento do poder de barganha dos trabalhadores pode ser captado com base nos dados do DIEESE do Sistema de Acompanhamento de Salários (SAS-DIEESE), que apresenta o balanço das negociações dos reajustes salariais de diversas categorias em setores distintos, que apontam para um crescimento real dos salários de 2004 até 2014, como será apresentado mais adiante neste capítulo.

### ***Impacto distributivo da Política Fiscal***

Apesar dos ganhos importantes no mercado de trabalho, captado por diversos estudos aqui apontados, o sistema produtivo que temos hoje no Brasil e em quase todo o mundo é um sistema que gera desigualdade. Nesse contexto, a política fiscal é instrumento utilizado para amenizar as desigualdades de mercado. Cabe ao Estado, adotar uma política que minimize os efeitos concentradores do sistema produtivo e de geração e concentração de riqueza. A forma de fazer isso é por meio de arrecadação e gasto público. Ou seja, a capacidade e a forma de arrecadar e de gastar impacta a distribuição da renda dos países, tanto em termos diretos, na determinação da renda disponível, quando em termos indiretos, na oferta de bens e serviços gratuitos à população, especialmente

saúde e educação, que funcionam como a redistribuição material de renda por meio de acesso à serviços.

A Europa é muito menos desigual do que a América Latina e isso é fruto, não apenas de um mercado de trabalho diferenciado, mas principalmente, do papel do Estado. Um estudo da CEPAL (2015) apresenta uma comparação do índice de Gini dos países da América Latina, da União Europeia e da OCDE, considerando a distribuição da renda de mercado (exclusivamente gerada pelo sistema produtivo), da renda disponível em espécie (que já desconta os impostos diretos e soma as transferências de renda) e da renda disponível incluindo serviços públicos gratuitos de saúde e educação (equivalentes a uma transferência de renda indireta, pois as famílias deixam de gastar com esses serviços). A tabela 2 apresenta esses dados que revelam o impacto redistributivo da política fiscal, que por meio do gasto público e da arrecadação altera a desigualdade social.

**Tabela 2 - Índice de Gini para diferentes Níveis de Renda para diferentes Regiões**

	<b>América Latina</b>	<b>OCDE</b>	<b>União Europeia</b>
Renda de Mercado	0,51	0,47	0,49
Renda Disponível	0,48	0,30	0,30
Renda Disponível Estendida	0,42	0,24	0,23

Fonte: Cepal (2015)

Observa-se, na tabela 2, que o índice mais alto é a desigualdade de renda gerada pelo mercado, antes dos impostos e transferências às famílias. Em relação à renda de mercado, a AL é quase tão desigual quanto a Europa ou os países da OCDE. A diferença maior encontra-se na distribuição da renda disponível, ou seja, descontando os impostos diretos pagos pelas famílias e somando as transferências. Na América Latina, o índice de Gini passa de 0,51 para 0,48 enquanto na União Europeia passa de 0,47 para 0,30, melhora expressiva que resulta tanto de um sistema tributário extremamente progressivo, quanto de um sistema de transferências de renda extremamente distributivo. Nesse campo, a América Latina, e o Brasil em especial, têm muito que avançar.

Já na renda disponível estendida (que imputa valores aos serviços públicos como renda indireta), a redução da desigualdade medida pelo Gini na América Latina é mais expressiva (de 0,48 para 0,42), mais ainda está aquém da redução na União Europeia (de 0,30 para 0,23).

Segundo CEPAL (2015), o Brasil é o país que mais reduz a desigualdade social por meio de transferências (pensões e outras) e gastos sociais (saúde e educação) na América Latina. Quando se considera também os impostos diretos e as contribuições para a seguridade social, observa-se a uma redução de 16,4 p.p. no índice de Gini, para o ano de 2011, bastante superior à média da América Latina, de 9,1 p.p (Tabela 3). Contudo, essa redução da desigualdade é muito inferior à média da OCDE, de 23 p.p. e da União Europeia de 26 p.p., isso por conta dos impostos diretos que cumprem um papel muito mais relevante nos países avançados.

**Tabela 3 - Redução do índice de Gini por meio de transferências, gastos sociais e impostos diretos menos contribuições para seguridade social**

País	Redução de Gini	País	Redução de Gini
Brasil	16,4	Colômbia	8,5
Argentina	14,8	Bolívia	7,0
Uruguai	13,6	Peru	6,9
Costa Rica	12,1	Equador	6,0
Chile	11,9	El Salvador	5,8
México	11,8	Honduras	5,8
Panamá	9,9	Rep Dom	5,6
Média América Latina	9,1	Nicarágua	5,3
		Paraguai	5,0

Fonte: CEPAL (2015). Elaboração Própria

Silveira e Passos (2017) analisam em mais detalhes esses diferentes estágios da distribuição da renda no Brasil, com a avaliação da desigualdade segundo cinco estágios da renda. No primeiro estágio, considera-se somente a renda oriunda do mercado. A seguir, somam-se os benefícios monetários governamentais (como aposentadoria, pensões, auxílios, bolsas, seguro desemprego e outros), tem-se o segundo estágio, denominado “renda monetária inicial” (Ver tabela 4). No terceiro estágio, descontam-se os impostos diretos e tem-se a renda disponível. Em seguida, subtrai-se os indiretos para o quarto estágio e, por último, no quinto estágio soma-se o valor dos gastos públicos em saúde e educação.

A Tabela 4 sintetiza as estimativas do impacto distributivo da tributação e do gasto social, realizadas com base na Pesquisa de Orçamento Familiar (POF)

2008/09, deixando claro fatos importantes. Em primeiro lugar, verifica-se que o sistema tributário não contribui para redução da desigualdade, pois todo o ganho de distribuição com as transferências e com a arrecadação direta é, em grande medida, perdido com a tributação indireta. Por outro lado, mostra a importância dos gastos públicos, em especial em saúde e educação.

**Tabela 4 - Estágios da política fiscal e redução do Gini no Brasil**

	Valor Médio R\$ jan 2009	% da Renda Final	Gini
<b>1) Renda monetária sem benefícios</b>	<b>596,49</b>	<b>90,5</b>	<b>0,6433</b>
<b>(+) a. Benefícios Sociais</b>	<b>136,55</b>	<b>20,7</b>	
<b>2) Renda monetária inicial</b>	<b>733,04</b>	<b>111,2</b>	<b>0,5909</b>
<b>(-) b. Tributos diretos</b>	<b>71,89</b>	<b>-10,9</b>	
<b>3) Renda disponível (desc. tributos diretos)</b>	<b>661,15</b>	<b>100,3</b>	<b>0,5777</b>
<b>(-) c. Tributos indiretos</b>	<b>113,28</b>	<b>-17,2</b>	
<b>4) Renda pós tributação (desc. trib. indiretos)</b>	<b>547,87</b>	<b>83,1</b>	<b>0,6116</b>
<b>(+) d. Benefícios não-monetários</b>	<b>111,37</b>	<b>16,9</b>	
<b>5) Renda final</b>	<b>659,24</b>	<b>100,0</b>	<b>0,5054</b>

Fonte: Silveira e Passos (2017)

(1) as razões de concentração e as contribuições marginais se referem à renda final.

Essa tabela mostra que os benefícios sociais reduzem significativamente o índice de Gini com relação à renda de mercado. No entanto, em relação à renda final esses são relativamente neutros. No estudo de Silveira e Passos (2017) aponta-se que dentre os benefícios, alguns possuem um efeito progressivo, como é o caso do Bolsa Família, do RGPS<sup>6</sup> e do BPC<sup>7</sup>, mas que são compensados pela regressividade de outros benefícios, como o RPPS<sup>8</sup>. Isso significa que as transferências sociais ainda podem melhorar bastante em termos de impacto distributivo<sup>9</sup>.

6 Regime Geral de Previdência Social.

7 Benefício da Prestação Continuada.

8 Regime de Previdência dos Servidores Públicos

9 Segundo Silveira e Passos (2017), entre 2003 e 2009, assistiu-se a ganhos de menor envergadura na desigualdade da renda de mercado do que nas quedas resultantes dos gastos previden-

Em linhas gerais, podemos resumir o impacto distributivo da política fiscal no Brasil como uma política um lado que concentra (tributário) e outro que distribui (o gasto); ou seja, que o sistema tributário não contribui para redução da desigualdade, pois todo o ganho de distribuição com a arrecadação direta, é perdido pela arrecadação indireta e que todo o efeito distributivo ocorre pelos gastos públicos: transferências e pelos serviços públicos. Portanto, podemos afirmar que a política fiscal tem um papel central na redistribuição de renda, tanto a partir da arrecadação quanto dos gastos públicos, em especial as transferências de renda e a oferta de serviços públicos gratuitos.

### *Reação Conservadora e as políticas de austeridade*

Recentemente, houve uma tentativa de desqualificar o papel redistributivo da política fiscal, o estudo do Banco Mundial (2017), bem como o estudo do Ministério da Fazenda (2017), levantaram essa questão de forma a justificar uma redução do papel do Estado na economia brasileira. No caso do Banco Mundial, há uma coletânea de textos que apontam os erros do Relatório publicados pela Plataforma Política Social<sup>10</sup>, inclusive de natureza metodológica.

No caso do estudo apresentado pelo Ministério da Fazenda, a análise é toda apresentada em termos de quintis de renda. A metodologia é semelhante à apresentada no Estudo do IPEA (2011), mas utiliza dados da PNAD. Ao longo de todo o estudo, procura-se demonstrar que o quinto quintil recebe proporcionalmente mais do que os demais. Uma das conclusões do estudo é: “Cabe notar que a parcela (...) [dos rendimentos de aposentadoria e pensão] apropriada pelos 20% dos domicílios mais ricos é 55%, o que mostra que os gastos com previdência e pensões no Brasil reproduz a elevada desigualdade observada na distribuição da renda” (Ministério da Fazenda, 2017, p.6).

No entanto, não se pode discutir nosso sistema previdenciário somente com essa análise da concentração dos benefícios segundo estratos de renda, desconsiderando a grande heterogeneidade que se tem no sistema previdenciários entre regimes e internamente aos regimes. Há que apontar onde se situam os benefícios que são regressivos ou pouco progressivos frente à experiência

---

ciários – notadamente dos benefícios do RGPS, decorrentes do efeito do salário mínimo – e da oferta pública em saúde e educação. De outra parte, não houve mudanças nos impactos distributivos da tributação seja direta seja indireta.

10 <http://plataformapoliticasocial.com.br/?s=banco+mundial>

internacional. Não há dúvida que os segurados especiais, os beneficiários por aposentadorias por idade e os idosos com BPC fazem com que nosso sistema de caráter contributivo alcance a quase universalização, apresentando perfil altamente progressivo. Por outro lado, os benefícios ligados aos RPPSs e as aposentadorias por tempo de contribuição, bem como a possibilidade de acúmulo de benefícios de diferentes sistemas – para além dos que ganham salário mínimo e daquelas carreiras (profissionais da saúde e professores do ensino fundamental e médio) - apresentam perfil regressivo.

Ao se restringir a análise ao efeito de deslocamento que a previdência social realiza, desconsidera-se que os benefícios de 1 salário mínimo “levam” uma pessoa das posições iniciais na distribuição (renda de mercado igual a zero) para o sexto décimo de renda. Verdade que o benefício no teto do RGPS implica deslocá-lo para o percentil 80 da população adulta com rendimento e para benefícios relacionados às carreiras “nobres” do funcionalismo à posições iguais ou superiores ao percentil 95. Sem uma análise mais cuidadosa, se corre o risco de “jogar fora o bebê com a água suja”, ou seja, colocar em risco nosso grau de cobertura associado com mudanças em benefícios regressivos. É o que se vê em medidas presentes na proposta da Reforma Previdenciária, como a extensão do período de carência para as aposentadorias por idade, a desvinculação do salário mínimo ao BPC, a majoração da idade para a concessão do BPC, a possibilidade de acúmulo de benefícios de diferentes regimes e a proibição para todos os valores do acúmulo de aposentadoria e pensão por morte.

Vale destacar, em uma análise mais acurada, que nos anos recentes verificaram-se muitos ganhos distributivos pelo nosso sistema previdenciário. A valorização do salário mínimo ampliou a participação dos benefícios progressivos - aposentadoria por idade e os regimes especiais - e a redução de importância na renda dos benefícios do RPPS, com as EC 41 e 47 e o Funpresp, e das aposentadorias próximas ao teto reduziu seus efeitos regressivos.

Ainda assim, o estudo do Ministério da Fazenda (2017) aponta para a redução da desigualdade decorrente das transferências de renda e do efeito negativo da tributação indireta, embora o cálculo da incidência de impostos indiretos pela PNAD seja ruim, dado que não há de forma aberta o perfil de consumo das classes de renda. No entanto, os autores consideram que o efeito das transferências e tributos diretos sobre a redução da desigualdade é baixo no Brasil,

quando comparados aos países da OCDE. Neste caso, os autores parecem esquecer que grande parte do efeito distributivo nos países da OCDE advém da tributação direta, muito superior à brasileira, além de um regime previdenciário total mais progressivo. Em dado divulgado pela receita, é possível observar que o Brasil tem a menor carga tributária incidente sobre a Renda, Lucro e Ganho de Capital.

### *Aspectos políticos do Pleno Emprego*

Esse questionamento aos efeitos da política fiscal remetem a uma discussão importante feita por Kalecki (1987) que já apontava para uma reação conservadora sempre que houvesse uma queda muito forte do desemprego e um aumento do poder de barganha dos trabalhadores como visto no Brasil até meados da década de 2010. No texto “Três caminhos para o pleno emprego”, Kalecki (1980) discute as formas alternativas de geração demanda agregada adequada para assegurar e manter o pleno emprego. Ele discute os limites econômicos aos três caminhos principais: (a) dispêndio deficitário do governo em investimentos públicos ou subsidiando o consumo privado; (b) estímulos ao investimento privado; e (c) melhorar a distribuição de renda, reduzindo desigualdades.

Kalecki identificou deficiências na possibilidade de garantir pleno emprego apenas por meio do investimento privado. Por isso, Kalecki defendia o dispêndio do governo como forma de alcançar o pleno emprego e contestava as críticas que questionavam a capacidade de financiamento do déficit, a possibilidade de desestímulo do investimento privado, a pressão inflacionária e a tendência ao endividamento público crescente.

No entanto, no artigo “Aspectos Políticos do Pleno Emprego”, Kalecki ressaltou que apesar de conhecida, a forma mais simples de manutenção do pleno emprego por meio de despesa governamental dificilmente ocorreria numa economia capitalista devido a questões políticas. Em primeiro lugar, haveria para ele, uma reprovação à interferência do governo no problema do emprego por meio da doutrina de “finanças públicas sadias”. Para os empresários interessa que o nível de emprego dependa exclusivamente do “estado de confiança” dos mesmos, pois neste caso tudo o que possa abalar o “estado de confiança” desses deve ser evitado.

Em segundo lugar, haveria uma reprovação à direção da despesa governamental para investimento público e subsídio ao consumo. Para os capitalistas,

os gastos devem ser apenas para investimentos públicos que não concorram com os negócios privados. A crítica maior recaía sobre o outro tipo de gasto – o subsídio ao consumo popular – por uma questão “moral” – cada um deve ganhar o pão com o próprio suor.

Finalmente, haveria uma reprovação às mudanças sociais e políticas resultantes do pleno emprego. A manutenção do pleno emprego faria com que a possibilidade de demissão de empregados deixasse de ter efeito disciplinador. Os lucros aumentariam, mas os capitalistas parecem preferir a disciplina na fábrica em detrimento do lucro.

Essa reflexão de Kalecki se aplica ao caso brasileiro uma vez que, a partir de 2013, período em que a taxa de desemprego chegou a níveis historicamente baixos, começou uma forte pressão sobre o que passou a ser considerado um “mercado de trabalho muito aquecido”. E, como apontado por Kalecki, a crítica maior recaía sobre as finanças públicas. Logo após as eleições de 2014, o candidato derrotado já ameaçava o governo eleito com uma possibilidade de impeachment por questões fiscais<sup>11</sup>.

### ***O ajuste fiscal de 2015 e as políticas de austeridade***

Nesse contexto, o segundo mandato da presidente Dilma começou com uma grande mudança na política econômica, simbolizada pela posse do novo ministro, Joaquim Levy<sup>12</sup>. Em 2015, houve um aumento de 1,75 p.p. no superávit primário ciclicamente ajustado (Orair, Gobetti e Siqueira, 2016) e o principal instrumento de consolidação fiscal foi o corte de despesas. O governo promoveu o maior contingenciamento na autorização orçamentária, desde o início da Lei de Responsabilidade Fiscal, o que levou a uma revisão de cronogramas de obras de infraestrutura e programas governamentais e também suspendeu a contratação de novos cargos públicos.

---

11 Em 12 de novembro de 2014, o Senador Aécio Neves declarou: “Estaremos vigilantes para impedir a modificação dessa lei [referindo-se à proposta de alteração da LDO 2014 na parte da meta fiscal de 2014]. Vamos discutir, inclusive do ponto de vista judicial, quais as medidas cabíveis, porque a presidente da República incorre em crime de responsabilidade se não cumprir a meta aprovada pelo Congresso Nacional”. Disponível em: <http://www.psdb.org.br/acompanhe/aecio-se-houvesse-um-procon-das-eleicoes-dilma-teria-de-devolver-o-mandato/>.

12 O documento “Austeridade e Retrocesso” (GT Macro SEP et. al. 2016) descreve o cenário fiscal em que tais medidas foram adotadas e desmistifica a ideia de que a piora fiscal era decorrente de um excesso de gasto.

O valor total da consolidação fiscal em 2015 foi de R\$ 134 bilhões, 2,3% do PIB. Além dos cortes de gastos, houve alguma tentativa de aumentar a receita: algumas isenções tributárias foram revisadas, como o imposto sobre a folha de pagamento, o imposto sobre veículos, móveis e cosméticos. Além disso, houve aumento do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) para crédito doméstico, aumento da tributação sobre combustíveis, bebidas frias e instituições financeiras. Algumas tarifas também foram aumentadas, como apostas em loterias e emissão de passaportes.

Essas medidas adotadas ao longo de 2015, com fortes impactos distributivos, como será visto abaixo, não foram suficientes para elevar o resultado primário diante da forte contração da arrecadação e do aumento de alguns gastos obrigatórios. Já no início de 2016, o governo começou a reverter parcialmente essa política, mas o País já estava em meio a um processo de deposição da Presidente Dilma.

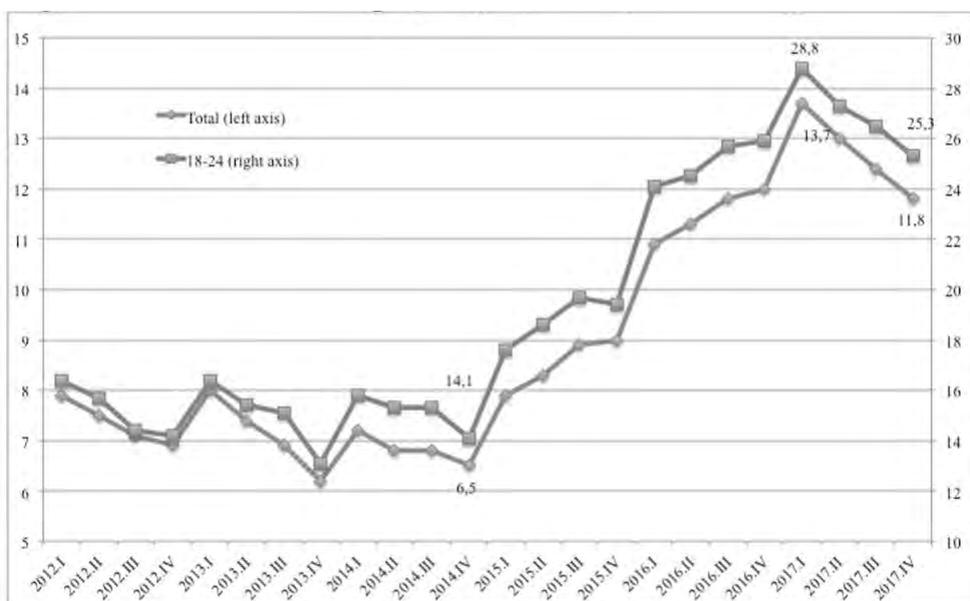
Assim, embora a explicação principal da piora do resultado fiscal naquele momento fosse o próprio efeito das políticas de austeridade adotadas anteriormente (ver Dweck e Rossi 2018 e Dweck e Tonon, 2018), a explicação para construir a narrativa usada para depor a presidente Dilma e para orientar a mudança abrupta na política econômica após o impeachment foi outra. A desaprovação das mudanças políticas decorrentes do pleno emprego, que aumentaram o poder de barganha dos trabalhadores, levou ao discurso do “desperdício de gastos”, com o claro objetivo de recompor a função social da doutrina das “finanças públicas sólidas”, segundo a que o nível de emprego deve depender exclusivamente do “estado de confiança” dos empresários (ver Dweck e Teixeira 2018).

O primeiro impacto imediato das medidas de austeridade, juntamente com outras políticas de caráter recessivo, e da queda acentuada do PIB foi um aumento do desemprego<sup>13</sup>. Como pode ser visto na figura 2, a taxa de desemprego passou de 6,5% no quarto trimestre de 2014 para 13,7% no primeiro trimestre de 2017. Para as pessoas que tinham entre 18 e 24 anos os números são muito maiores, aumentando de 14,1 % para 28,8% nos mesmos trimestres.

---

13 Segundo Rossi e Mello (2017), o governo optou por um choque recessivo composto de: i) um choque fiscal (com a queda das despesas públicas em termos reais), ii) um choque de preços administrados (em especial combustíveis e energia), iii) um choque cambial (com desvalorização de 50% da moeda brasileira em relação ao dólar ao longo de 2015) e iv) um choque monetário, com o aumento da taxas de juros para operações de crédito.

**Figura 2 - Taxa de desocupação (%), total (14 ou mais) e 18-24 anos**



Fonte: IBGE – PNAD contínua. Elaboração própria.

Em grande parte, o aumento inicial do desemprego está associado, entre outras coisas, a queda dos gastos públicos. Em um estudo recente, os autores (Dweck e Tonon, 2018) apresentam dados preliminares com base em um modelo insumo produto para medir possíveis impactos diretos e indiretos da forte queda dos investimentos da administração pública em 2015 em todas as esferas da federação. Os investimentos em 2015 somaram R\$ 118,3 bilhões conforme apresentado na tabela 5, contra R\$ 162,9 bilhões de 2014. De acordo com Dweck e Tonon (2018), se os investimentos tivessem sido mantidos no mesmo nível real de 2014 isso levaria a criação de 900 mil empregos diretos e indiretos na economia brasileira. Já se fosse mantida a mesma taxa de crescimento do investimento em 2014, mais de 11% em termos reais, o nível de investimentos deveria ter sido de R\$ 182,4 bilhões, o que levaria, *ceteris paribus*, a um aumento do nível de emprego direto e indireto de 1,3 milhão.

De acordo como o estudo, se os investimentos tivessem sido mantidos no mesmo nível real de 2014, haveria a criação de 900 mil empregos diretos e indiretos na economia brasileira. Já se fosse mantida a mesma taxa de crescimento de 2014, o nível de emprego direto e indireto seria de 1,3 milhões (tabela 5).

**Tabela 5 – Simulação do impacto direto e indireto do investimento público sobre o emprego**

	Nível efetivo de 2015	Mesmo nível de real de 2014	Mesma taxa de crescimento do investimento 2014
Investimento Público (R\$ bi)	118,3	162,9	182,4
Geração Emprego direto e indireto (mil)	0,00	900,60	1.293,00

Fonte: Dweck e Tonon (2018).

O impacto na barganha salarial do aumento do desemprego foi imediato, como pode ser visto na tabela 6, desde 2003, houve um crescimento real positivo nos salários dos contratos seguidos pelo DIEESE. No período anterior à crise, em quase 90% dos contratos analisados os trabalhadores puderam obter reajustes salariais acima da inflação. Desde a crise brasileira, essa participação caiu para menos de 20% em 2016, quando, em média, os salários tiveram queda em termos reais.

**Tabela 6 - Distribuição dos reajustes salariais em relação ao INPC e taxa de crescimento real**

	1996-2002	2003-2010	2011-2014	2015	2016
Acima	41,4	70,4	89,3	50,7	18,9
Igual	16,6	14,5	6,8	30,5	44,4
Abaixo	41,9	15,2	4,0	18,7	36,7
Crescimento real (% a.a.)	0,00	0,68	1,45	0,20	-0,52

Fonte: DIEESE - Sistema de Acompanhamento de Salários (SAS)

Além disso, como observam Saboia et al. (2017, pp. 36-37), mesmo quando a crise econômica e política, na segunda metade do quinquênio 2012-2016, houve a continuidade da melhora da distribuição de rendimentos. Entretanto, este comportamento parece começar a dar sinais de reversão a partir de meados de 2016, quando os indicadores, começam a apontar para o aumento dos níveis de desigualdade.

No entanto, um dado ainda mais alarmante está relacionado ao aumento da pobreza e da pobreza extrema. De acordo com dados apresentados em Jan-

nuzzi (2018), a pobreza<sup>14</sup> entre 2014 e 2016 houve um aumento de 7,5 milhões de pobres, atingindo um total de 21,6 milhões em 2016. Já o número de pessoas em situação de extrema pobreza aumentou em 4,8 milhões, atingindo um patamar de quase 10 milhões de pessoas. Para 2017, em outro estudo da LCA<sup>15</sup>, também a partir dos microdados da Pnad Contínua mas utilizando uma outra linha de pobreza<sup>16</sup>, mostra-se um aumento de 1,5 milhão do número de pessoas em situação de extrema pobreza no país que passou de 13,34 milhões em 2016 para 14,83 milhões em 2017.

### ***A Emenda Constitucional 95 e austeridade permanente: um novo pacto (anti-)social***

Uma das primeiras medidas do governo de Michel Temer, ainda no seu primeiro mês, foi uma proposta de um suposto “Novo Regime Fiscal”, aprovado em dezembro de 2016. A Emenda Constitucional 95/2016 (EC 95), instituiu uma regra para as despesas primárias do Governo Federal com duração para vinte anos e possibilidade de revisão – restrita ao índice de correção – em dez anos. Nessa regra, o gasto primário do governo federal fica limitado por um teto definido pelo montante máximo do ano anterior reajustados pela inflação acumulada, em 12 meses medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Em síntese, o novo regime fiscal institui uma austeridade permanente. O não crescimento real das despesas totais do Governo Federal resultará em uma redução do gasto público relativamente ao PIB e per capita (devido ao crescimento da população ao longo dos anos). De acordo com a regra proposta, os gastos públicos não vão acompanhar o crescimento da renda e nem o da população, em um país cujo o gasto per capita ainda é muito baixo<sup>17</sup>.

---

14 “Nessa metodologia considerou-se como linha de extrema pobreza a referência normativa de indigência do Plano Brasil Sem Miséria que, em junho de 2011, estava muito próxima da linha internacional de extrema pobreza do Banco Mundial de US\$ 1,25 ajustados ao poder de paridade de compra nos EUA (COSTA;FALCÃO 2014). A pobreza – medida a partir de uma linha de referência de R\$ 140” (Jannuzzi, 2018, p. 6)

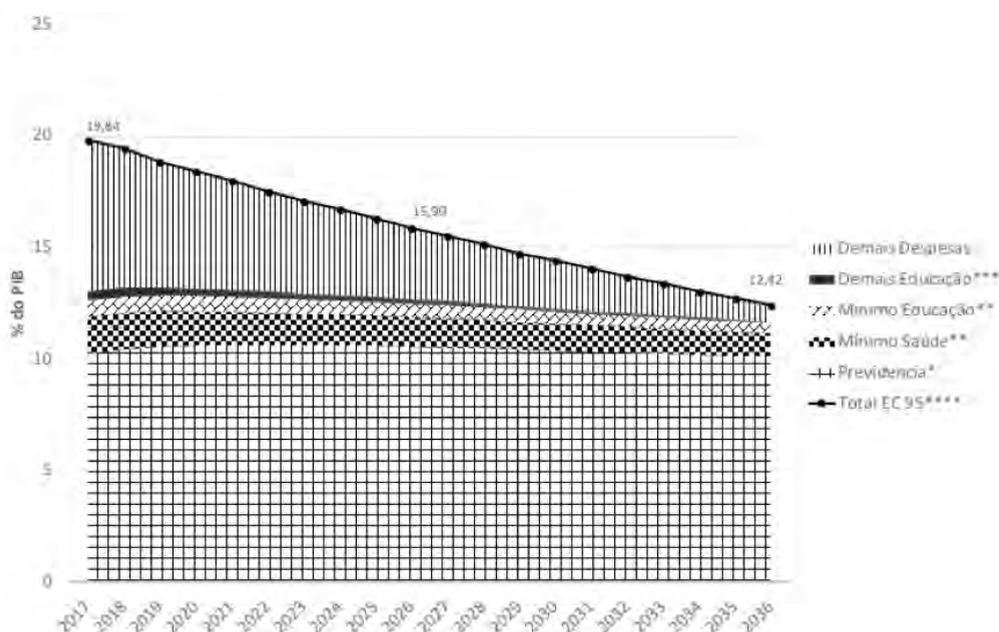
15 <http://www.valor.com.br/brasil/5446455/pobreza-extrema-aumenta-11-e-atinge-148-milhoes-de-pessoas>

16 Linha de corte do Banco Mundial para países de nível médio-alto de desenvolvimento, como os da América Latina, de US\$ 1,90 de renda domiciliar per capita por dia, corrigido pela paridade de poder de compra.

17 Enquanto os dados em percentual do PIB são comparáveis aos países da OCDE, o gasto per capita, ainda é em torno de 1/3 da média da OCDE.

Em vinte anos, no período de 1997 a 2017, o gasto primário do governo central cresceu de 14% para 19% do PIB. Esse crescimento refletiu a regulamentação dos direitos sociais conforme foi pactuado na CF 88. Já com a EC 95 nos próximos vinte anos, de 2017 a 2037, considerando uma taxa média de crescimento do PIB de 2,5% ao ano, espera-se que o gasto primário do governo federal retorne para a casa de 12% do PIB em 2037, como mostra a figura 3. Ou seja, a EC 95 propõe retroceder nos próximos vinte anos o que o país avançou nos últimos vinte anos em termos de consolidação dos direitos sociais no Brasil.

**Figura 3 - Simulação das despesas do governo federal com a EC 95**



Fonte: Tesouro Nacional. Elaboração própria.

A simulação fez uso de uma taxa de crescimento de 1,7% para 2018 e de 2,5% para os demais anos. \* Para os gastos com a previdência, assumiu-se que uma reforma manterá o RGPS com o mesmo % do PIB a partir de 2020. \*\*Dados do Relatório Resumido de Execução Orçamentária de dezembro de 2017, Mínimo Educação é 18% da Receita Líquida de impostos, Mínimo da Saúde, 15% da Receita Corrente Líquida. \*\*\* são os demais pagamentos da função educação que contam para o Teto de Gastos, de acordo com relatório do Tesouro Nacional. \*\*\*\* Teto de gastos de acordo com o Relatório Quadrimestral de Cumprimento das Metas Fiscais do 3º quadrimestre de 2017.

A aritmética da EC 95 é muito simples: os gastos primários federais crescerão zero enquanto a o PIB vai crescer, assim como a população, logo o gasto vai cair em relação ao PIB e vai cair per capita, inviabilizando melhorias nos serviços públicos e diminuindo o impacto redistributivo da política fiscal.

Além do efeito sobre o tamanho do gasto da EC 95, há também um problema de composição, ou “efeito achatamento”, que vai comprimir as despesas não obrigatórias. Considerando a simulação e a já mencionada redução do gasto primário e que:

- (1) algumas despesas obrigatórias, como os benefícios previdenciários devem crescer por motivos demográficos ou, na melhor das hipóteses, vão se manter estáveis em torno de 10% do PIB, como na simulação (figura 3),
- (2) o gasto com saúde e educação deve se ater ao novo mínimo que, desvinculado das receitas de impostos, deve cair de 2,41% do PIB em 2017 para 1,93% do PIB em 2026 e 1,5% do PIB em 2036.
- (3) Tem-se que os demais gastos (como Bolsa Família salário de servidores, custeio e investimentos em infraestrutura) precisarão encolher de 7% do PIB em 2017 para 2,6% do PIB em dez anos e para 0,75% em 2036 , o que pode certamente vai comprometer o funcionamento da máquina pública e o financiamento de atividades estatais básicas.

Essa drástica redução da participação do Estado na economia é representativa de outro projeto de país, outro pacto social, que reduz substancialmente os recursos públicos para garantia dos direitos sociais, como saúde, educação, previdência e assistência social. Nesse novo pacto social, transfere-se responsabilidade para o mercado no fornecimento de bens sociais, como discutiremos a seguir. Trata-se de um processo que transforma direitos sociais em mercadorias.

### *Consequências distributivas da EC 95*

Nenhum país do mundo estabeleceu uma regra para gasto público tal como a brasileira, por meio de uma Emenda à Constituição (Cordes, et al., 2015). No

caso do Brasil, também não havia necessidade de constitucionalizar a regra fiscal, a não ser para alterar os gastos especificamente em saúde e educação. Rossi e Dweck (2016) consideram que a instituição do novo regime fiscal por emenda constitucional só faz sentido para desvincular as receitas destinadas à saúde e educação, ou seja, não fosse o objetivo de desvincular esses gastos da arrecadação, não teria sido necessário que a mudança tramitasse como emenda constitucional.

O grande objetivo da EC 95 é reduzir as despesas públicas federais para contrair cada vez mais o tamanho do Estado Brasileiro. O objetivo principal é ampliar o superávit primário sem ter que alterar a arrecadação federal, abrindo espaço inclusive para redução da arrecadação em um futuro próximo, ou seja, um ajuste fiscal permanente.

Conforme demonstrado em Dweck (2016), dada a composição dos gastos públicos federais, é possível afirmar que só existe possibilidade de cortar o montante dos gastos necessários para o cumprimento da EC 95, em torno de 25% dos gastos atuais como aponta o Banco Mundial (2017), se houver uma combinação das seguintes medidas:

1. Reforma na previdência com impactos imediatos – o que significa mexer com quem hoje já contribui há muito tempo e tinha expectativa de aposentadoria nos próximos dez anos – como, por exemplo, a proposta inicial do governo de aumento de quinze para vinte e cinco anos o tempo mínimo de contribuição para aposentadoria por idade;
2. Reforma dos Benefícios de Prestação Continuada (BPC) – possivelmente aumentando a idade, revendo, para baixo, o atual universo de beneficiários e desvinculando o benefício e seu reajuste do salário mínimo;
3. Fim de novos aumentos reais do salário mínimo – pois isso leva a um aumento dos gastos públicos federais em quase 50%, acima da inflação;
4. Redução do número de famílias contempladas com o Bolsa Família – há diversas propostas nesse sentido, como a concentração nos 5% mais pobres. Isto significa reduzir o número atual de 14 milhões para 3 milhões de famílias.
5. Reforma do abono salarial e do seguro desemprego – com reduções significativas dos benefícios e do número de beneficiários;
6. Redução dos Subsídios Agrícolas e Industriais – parte já está sendo reduzida, como no caso do PSI, mas, possivelmente, haverá redução também no

plano safra da agricultura comercial e familiar e em outros subsídios para os segmentos industriais;

7. Redução dos Investimentos Públicos – área com maior facilidade de contração dos gastos e, por outro lado, área de maior efeito multiplicador do PIB;

8. Redução dos gastos de Saúde e Educação em relação aos atuais mínimos constitucionais – essa aliás, é a principal medida que demanda uma emenda constitucional, quase todas as outras, poderiam ser feitas por alteração legal ou infralegal;

9. Revisão de diversas leis e atos normativos de repasse a estados e municípios – como o repasse ao custeio dos CRAS e CREAS, o Piso de Atenção básica de Saúde, os procedimentos de média e alta complexidade, o repasse às creches do Brasil Carinhoso, etc.

10. Redução das políticas finalísticas de todos os demais ministérios – tanto o custeio de manutenção quanto o das políticas finalísticas dos demais ministérios (exceto saúde e educação sofrerão, pois são gastos discricionários.

11. Fim da reposição da inflação nos salários dos Servidores públicos e, possivelmente, reforma da previdência dos servidores, com impacto no curto prazo.

A reforma do BPC, o fim dos aumentos reais do salário mínimo, a redução do Bolsa Família e a diminuição dos gastos em saúde e educação apresentam claros impactos regressivos, haja vista que todos esses gastos apresentam contribuições à redução da desigualdade. Isso significa que a cada novo real retirado dessas rubricas de gasto implica um aumento da concentração da renda – conforme descrito na seção 1.2. Como apresentado em Silveira e Passos (2017) o BPC, o Bolsa Família, o RGPS para os que ganha um salário mínimo, e os gastos com saúde e educação têm impactos progressivos. Portanto, a redução tem efeitos concentradores e que podem ser expressivos dados os efeitos do teto declinante dos gastos.

Diante do potencial redistributivos de quase todos esses gastos elencados acima, conforme destacado na seção 1.2, essas medidas, que já estão sendo parcialmente implantadas, terão impactos extremamente regressivos. Será preciso fazer um corte muito acentuado nas políticas de todas as áreas, inclusive saúde e educação, e nos próximos anos não haverá limite para despesa nas demais áreas de atuação do governo federal.

## Bibliografia

BANCO MUNDIAL (2017) *Um Ajuste Justo - Análise da Eficiência e Equidade do Gasto Público no Brasil*, Banco Mundial, Working Paper, nov.

BASTAGLI, F., COADY, D. AND GUPTA, S., 2012, “*Income Inequality and Fiscal Policy*” IMF Staff Discussion Note 12/08 (Washington: International Monetary Fund)

BIELSCHOWSKY, R. (2014). “*Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual*”, In: Calixtre, A.; Biancarelli, A.; Cintra, M. A.. (Org.). *Presente e Futuro do Desenvolvimento Brasileiro*. 1ed. Brasília: IPEA, p. 195-225.

CAMPELLO, T. (org.) (2017) *Faces da Desigualdade no Brasil Um olhar sobre os que ficam para trás Agenda Igualdade*, FLACSO e CLACSO [http://flacso.org.br/files/2017/11/faces\\_da\\_desigualdade\\_no\\_brasil.pdf](http://flacso.org.br/files/2017/11/faces_da_desigualdade_no_brasil.pdf)

CARVALHO, L. RUGITSKY, F. (2015) *Growth and distribution in Brazil the 21st century: revisiting the wage-led versus profit-led debate*, DEPARTMENT OF ECONOMICS, FEA-USP, WORKING PAPER SERIES Nº 2015-25.

CEPAL (2015) *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2015: dilemas y espacios de políticas*. [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37747/1/S1500053\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37747/1/S1500053_es.pdf)

CORDES T, KINDA T, MUTHOORA P, WEBER A. (2015) *Expenditure rules: effective tools for sound fiscal policy?* Washington DC: International Monetary Fund; 2015. (Working Paper, WP/15/29).

CHOWDHURY, A., ISLAM, L. (2012): *The debate on expansionary fiscal consolidation: how robust is the evidence?*, in: *The Economic and Labour Relations Review*, 23(3), 13–38.

DIEESE (2017). “*Balanco das negociações dos reajustes salariais de 2016*”. *Estudos e Pesquisa*, n. 83, mar/2017. São Paulo. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/balancodosreajustes/2016/estPesq83balancoReajustes2016.pdf>

DWECK, E. (2016) “*A PEC 55 é o desmonte das conquistas sociais*” *Revista Princípios*, n. 145.

DWECK, E.; ROSSI, P. (2018) “*Política fiscal para o desenvolvimento inclusivo*” (mimeo)

DWECK, E.; TEIXEIRA, R. A. (2018) “*Os impactos da regra fiscal em um contexto de desaceleração econômica*” In: Carneiro, R.; Baltar, P. Sarti, F. (orgs) .Para além da política econômica – São Paulo: Editora Unesp Digital,

DWECK, E.;TONON, M. (2018) Assessing the Impact of Fiscal Consolidations on Unemployment and Growth in the Brazilian Economy. Paper presented at 26th International Input-Output Conference Juiz de Fora, Brasil

FMI – Fundo Monetário Internacional (2017). Fiscal Monitor: Achieving More with Less. Washington, Abril.

GT de Macro et. al. (2016) *Austeridade e Retrocesso: finanças públicas e política fiscal no Brasil*, São Paulo.

HALLAK Neto, J.; SABOIA, J. (2014) “*Distribuição Funcional da Renda no Brasil: Análise dos Resultados Recentes e Estimação da Conta da Renda*” *Economia Aplicada*, v. 18, n. 3, 2014, pp. 483-513

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (2011) “*Equidade Fiscal no Brasil: Impactos Distributivos da Tributação e do Gasto Social*” Comunicados do IPEA n.92.

JANNUZZI, P. (2018) “*Pobreza e Mobilidade Social pós 2014: os primeiros efeitos do desmonte*” artigo a ser apresentado em setembro no XXI Encontro Nacional de Estudos de População. (mimeo).

KALECKI, M. (1980 [1943]) *Três caminhos para o pleno emprego*. In: KALECKI, Michal. Kalecki. São Paulo: Ática.

KALECKI, M. (1987) “*Os aspectos políticos do pleno emprego*”. In: MIGLIOLI, J. (Org.) *Crescimento e ciclo das economias capitalistas*. São Paulo: Hucitec.

LUSTIG et. al. (2013), *Declining Inequality in Latin America in the 2000s: The Cases of Argentina, Brazil, and Mexico*, *World Development*, vol. 44, issue C, 129-141.

MEDEIROS, M. (2015). *A estabilidade da desigualdade de renda no Brasil, 2006 a 2012: estimativa com dados do imposto de renda e pesquisas domiciliares*. *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 20, n. 4, pp. 971- 986.

MINISTÉRIO DA FAZENDA (2017a) *Efeito Redistributivo da Política Fiscal no Brasil*. Disponível em: [http://seae.fazenda.gov.br/destaques/redistributiva/efeito\\_redistributivo\\_12\\_2017.pdf](http://seae.fazenda.gov.br/destaques/redistributiva/efeito_redistributivo_12_2017.pdf)

MORGAN, M. (2017) “*Extreme and Persistent Inequality: New Evidence for Brazil Combining National Accounts, Surveys and Fiscal Data, 2001-2015*”, WID.world Working Paper, 2017/12

ORAIR, R.O.; GOBETTI, S.W.; SIQUEIRA, F.F. (2016). *Política fiscal e ciclo econômico: uma análise baseada em multiplicadores do gasto público*. Prêmio Tesouro Nacional de Monografias 2016, 2o lugar.

ROSSI, P.; DWECK, E. (2016) *Impactos do Novo Regime Fiscal na saúde e educação* In: Cadernos de Saúde Pública, 32(12) Acesso em: 18/07/2017 Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csp/v32n12/1678-4464-csp-32-12-e00194316.pdf>

ROSSI, P.; MELLO, G. (2017). *Choque recessivo e a maior crise da história: A economia brasileira em marcha ré*. Nota de Conjuntura 1 - CECON IE Unicamp. Acesso em: 08/07/2017. Disponível em: <http://brasildebate.com.br/choque-recessivo-de-2015-causou-a-maior-crise-da-historia-brasileira/>

ROSSI, P. DWECK, E., ROCHA, M. MELLO, G. FAGNANI, E. TEIXEIRA, R. (2018) *Desenvolvimento social e estrutura produtiva*, Cadernos de Debate Projeto Brasil Popular.

SABOIA, J. e HALLAK Neto, J. (2016) *Salário Mínimo e Distribuição de Renda no Brasil a partir dos Anos 2000*. Texto para Discussão, TD 002/2016. Instituto de Economia/UFRJ.

SABOIA, J. e HALLAK Neto, J. SIMÕES, A. DICK, P. (2017) “*Mercado de Trabalho e Distribuição de Renda no Crescimento e na Crise – Análise do Período 2001/2016*” Texto para Discussão, TD 016/2017. Instituto de Economia/UFRJ.

SILVEIRA, F. G.; PASSOS, L. (2017) *Impactos distributivos da tributação e do gasto social – 2003 a 2008*. In: AFONSO, J. R.; LUKIC, M. R.; ORARI, R. O; SILVEIRA, F. G. (Orgs). *Tributação e desigualdade*. Belo Horizonte (MG): Letramento, 2017. p. 451-500.

SOUZA, P. OSORIO, R. (2011) *A Redução das Disparidades Regionais e a Queda da Desigualdade Nacional de Renda (1981-2009)*, Texto para Discussão 1648, IPEA.

WOO, J, E BOVA, T KINDA, AND Y ZHANG (2017), “*Distributional Consequences of Fiscal Adjustments: What Do the Data Say?*”, IMF Economic Review 65(2): 273307.

### CAPÍTULO 3

## Austeridade e Seguridade: a destruição do marco civilizatório brasileiro

*Eduardo Fagnani*<sup>18</sup>

Neste artigo, procura-se, inicialmente, ressaltar a importância da Seguridade Social como principal mecanismo de proteção social e poderoso instrumento do desenvolvimento, destacando-se que o Sistema Único de Saúde, um dos maiores sistemas públicos de saúde do mundo, é a única alternativa para mais de 70% dos brasileiros. Na Assistência Social, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) protege mais de 4,5 milhões de pessoas idosas e portadoras de deficiência com renda familiar *per capita* inferior a  $\frac{1}{4}$  de salário mínimo. O Programa Seguro-Desemprego concede atualmente cerca de sete milhões de benefícios, a maior parte equivalente ao salário mínimo. O Regime Geral da Previdência Social (RGPS) mantém mais de 28 milhões de benefícios diretos nos segmentos urbano e rural.

As transferências monetárias da Seguridade Social beneficiam, direta e indiretamente, mais de 140 milhões de brasileiros, com benefícios majoritariamente equivalentes ao piso do salário mínimo. O sistema protege 82% dos ido-

---

18 Professor do Instituto de Economia da Unicamp, pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e do Trabalho (Cesit-IE-Unicamp) e coordenador da rede Plataforma Política Social ([www.plataformapoliticasocial.com](http://www.plataformapoliticasocial.com)). Blog: <http://fagnani.net/>

tos brasileiros, fomenta a agricultura familiar, combate o êxodo rural, promove a economia regional, cumpre papel redistributivo nos municípios mais pobres e reduz a pobreza e a desigualdade da renda.

Estudos sobre a incidência da política fiscal na distribuição da renda realizados pela Cepal (2015) revelam que, no Brasil, o maior impacto redistributivo é proporcionado pela transferência monetária e o gasto da Seguridade Social (Saúde, Previdência e Assistência Social), seguido pela educação.

A segunda parte do artigo reconstrói, brevemente, o processo pelo qual se implantaram as bases da Seguridade Social brasileira, destacando-se a influência da experiência da social-democracia europeia após a Segunda Guerra. Aponta-se que, em meados de 1970, os êxitos da “Golden Age” (1945-1975) ainda não haviam sido contestados pelos dogmas liberais e serviram como referência para que os reformadores brasileiros formulassem uma agenda de reformas progressista, nacionalista, democrática, desenvolvimentista e redistributiva. Após longa e difícil tramitação, pela primeira vez, a Constituição de 1988, marco do processo civilizatório brasileiro, passou a tratar a questão social como direito da cidadania, de caráter universal e regido pelo princípio da Seguridade Social, desenhando-se, no plano legal, o embrião de um Estado Social tardio no Brasil.

Esse tópico também apresenta alguns problemas da implantação manca da Seguridade Social entre 1989-2015, por força da resistência das elites econômicas em aceitar as regras constitucionais. Destaca-se que a Seguridade Social foi superavitária entre 1988 e 2015, a despeito da crescente subtração das suas receitas capturadas pela área econômica mediante diversos mecanismos. O suposto “déficit” da Previdência, que é parte da Seguridade Social, é desprezo à ordem constitucional. Ao contrário do que pregam os adeptos da “austeridade”, sublinha-se que a alternativa não é ajustar para crescer, mas crescer para ajustar, dada a importância dos fatores exógenos (comportamento das receitas) em relação aos endógenos (comportamento das despesas) no equilíbrio financeiro da Seguridade e da Previdência Social.

A terceira parte do artigo ressalta que o contrato social da redemocratização, selado pela Constituição de 1988, jamais foi aceito pelos donos do Brasil. Procura-se demonstrar, brevemente, as diversas etapas da reação que começou antes mesmo de a Constituição sair impressa da gráfica do Senado; que continuou a partir dos anos 1990; e que foi agudizada, de forma antidemocrática, após 2015. Argumenta-se que, como no passado, o atual imperativo da “auste-

ridade” e do ajuste fiscal encobre o propósito de alterar o modelo de sociedade pactuado em 1988. Esse objetivo tem sido explicitado com todas as letras, por diversos interlocutores do mercado, desde o início dos anos de 1990. A análise histórica revela diversas tentativas de implantação de programas semelhantes ao apresentado no documento “Uma Ponte para o Futuro” (PMDB, 2016), o que revela o caráter visceralmente arcaico e antidemocrático do “capitalismo” brasileiro, que rechaça, até mesmo, alguns poucos princípios elementares da socialdemocracia.

Neste cenário, sublinha-se que o período 2015-2018 apresenta ameaças de dissolução do inédito ciclo de construção da cidadania social iniciado em 1988. Políticas de “austeridade” geram recessão, o que é funcional para rebaixar custos trabalhistas, combater a inflação (mediante o desemprego em massa), rechaçar programas redistributivos e criminalizar partidos populares, tidos como “populistas”. A “austeridade” também é funcional para justificar a implantação do Estado Mínimo liberal, dado que “não há alternativa”. Essa sentença peremptória conduz à falsa visão de que “as demandas sociais da democracia não cabem no orçamento”, construção ideológica que ignora o fato de que o comportamento do gasto social no Brasil não é “um ponto fora da curva” na história das nações industrializadas e democráticas.

Ressalta-se que a dilapidação da Seguridade Social pela “austeridade”, mediante a asfixia financeira, está sendo realizada em seis atos principais: o “Novo Regime Fiscal” (PEC 55/2016), a ampliação da DRU (de 20 para 30%), a Reforma Tributária, A Reforma Trabalhista e a Reforma da Previdência Social. Além da asfixia financeira, há diversos processos que caminham no sentido da privatização, desmonte e imposição de graves retrocessos institucionais nos diversos componentes da Seguridade Social, Educação, Reforma Agrária, Agricultura Familiar e Política Urbana (habitação, saneamento e mobilidade). Finalmente, são apresentadas breves reflexões para se enfrentar esse mal-estar.

### ***Seguridade, proteção social e desenvolvimento***

A Seguridade Social é o mais importante mecanismo de proteção social do País e poderoso instrumento do desenvolvimento. Além de transferências monetárias para as famílias (Previdência Rural e Urbana, Assistência Social, Seguro-Desemprego), ela contempla a oferta de serviços universais proporcionados pelo Sistema Único de Saúde (SUS), pelo Sistema Único de Assistência Social (Suas) e pelo Sistema Único de Segurança Alimentar e Nutricional (SUSAN).

O Sistema Único de Saúde (SUS) é um dos maiores sistemas públicos do mundo que beneficia cerca de 70% dos brasileiros de menor renda, que não dispõem de recursos para comprar os serviços privados no mercado. Mais de 2,8 bilhões de atendimentos são realizados anualmente, desde procedimentos ambulatoriais simples, aos de alta complexidade, como transplantes de órgãos. Desde a sua implantação, houve melhoria generalizada dos indicadores de saúde, como, por exemplo, a queda da taxa de mortalidade infantil, que melhor sintetiza esses progressos, de 51,6% para 13,8%, entre 1990 e 2015.

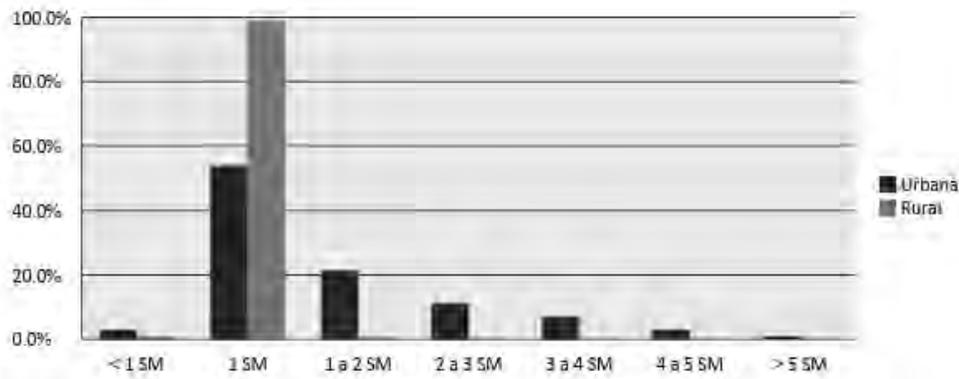
Na Assistência Social, destaca-se o Benefício de Prestação Continuada (BPC) que beneficia mais de 4,5 milhões de famílias, garantindo benefício mensal de um salário mínimo aos idosos (65 anos ou mais) e pessoas com deficiência com renda familiar *per capita* inferior a  $\frac{1}{4}$  de salário mínimo. Ao lado das aposentadorias e pensões e do Programa Bolsa Família, o BPC concorreu para que a pobreza e a indigência entre esta população se tornassem fenômenos quase residuais. Pesquisa realizada entre os beneficiários demonstrou que o BPC, em média, representa 79% do orçamento das famílias e, em 47% dos casos, ele é a única fonte de renda (Brasil, 2015).

Com quase meio século de atraso em relação aos países desenvolvidos, o programa Seguro-Desemprego foi instituído no Brasil em 1986 e aperfeiçoado pela Constituição de 1988, beneficiando, atualmente, mais de sete milhões de trabalhadores desempregados, com benefícios equivalentes ao salário mínimo.

Na Segurança Alimentar, destaca-se, inicialmente, o Programa Nacional da Merenda Escolar (PNME), implantado na década de 1950, que atende diariamente cerca de 40 milhões de alunos de escolas públicas. Como desdobramento da Carta de 1988, em 2005 foi instituído o Sistema Único de Segurança Alimentar e Nutricional; e nos anos seguintes foram aprovados a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Na Previdência Social, ao contrário da visão corrente, os valores dos benefícios do RGPS são relativamente baixos. No segmento rural, 100% dos benefícios correspondem ao piso do salário mínimo; e no segmento urbano essa proporção é de 57%, sendo que 77% são equivalentes ou inferiores a dois salários mínimos (Figura 1).

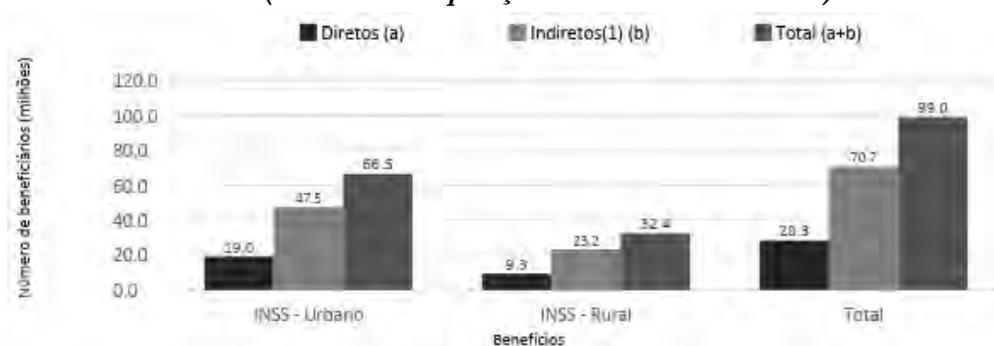
**Figura 1 – RGPS – Quantidade de benefícios emitidos por faixa de salário mínimo (em % posição em setembro de 2016)**



Anfip e Dieese (2017). Fonte: DATAPREV, SUB, SINTESE. Boletim Estatístico da Previdência Social - Vol. 21 Nº 09.

Em 2015, o RGPS mantinha 28,3 milhões de benefícios diretos. Para o IBGE, para cada benefício efetivamente pago há, em média, 2,5 pessoas beneficiadas indiretamente (membros da família). Portanto, além dos 28,3 milhões de benefícios diretos, estima-se que, indiretamente, outros 70,7 milhões de brasileiros são favorecidos. Ou seja, o RGPS beneficia aproximadamente 99 milhões de pessoas, quase a metade da população do país (Figura 2).

**Figura 2 – RGPS – Benefícios diretos e indiretos (estimativa) (1) (em milhões - posição em dezembro de 2015)**

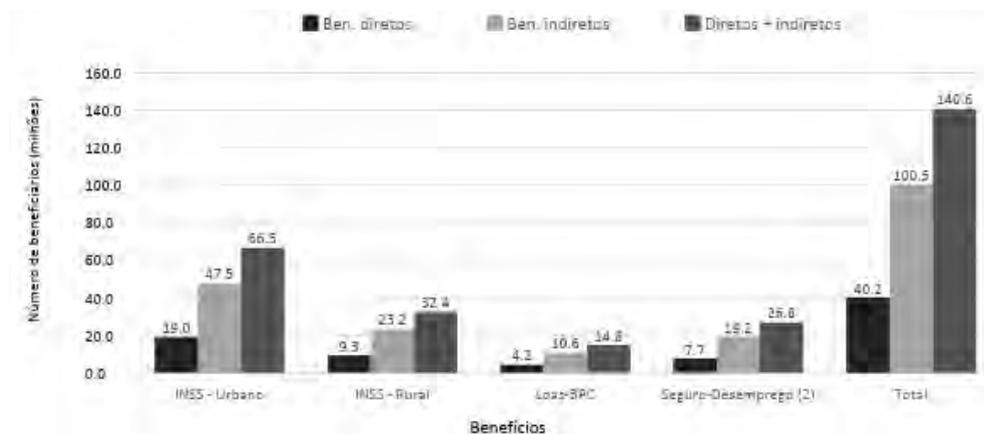


Anfip e Dieese (2017). Fonte: MPS. Boletim Estatístico da Previdência Social. V.20, n.12 e MTE. CGSAP/DES/SPPE/MTE

Notas: (1) Segundo o IBGE, para cada benefício efetivamente pago há, em média, 2,5 pessoas beneficiadas indiretamente. Utilizou-se o total de segurados, não de requerentes.

A Seguridade Social tem abrangência maior. Se aplicarmos o mesmo critério do IBGE para o BPC e para o programa Seguro-Desemprego e adicionarmos os beneficiários da Previdência urbana e rural, poderemos estimar que, em 2015, a Seguridade Social beneficiou diretamente 40,2 milhões de famílias e, indiretamente, outras 100 milhões de pessoas (demais membros da família). Dessa forma, direta e indiretamente, ela transferiu renda para 140,6 milhões de indivíduos, cujos benefícios, próximos do piso do salário mínimo, transformam a Seguridade Social brasileira num dos maiores e mais bem-sucedidos programas de proteção social de países não desenvolvidos no mundo (Figura 3).

**Figura 3 – Seguridade social: benefícios diretos e indiretos (estimativa) (1)**  
(em milhões de pessoas posição em dezembro de 2015)



Anfip e Dieese (2017). Fonte: MPS. Boletim Estatístico da Previdência Social. V.20, n.12 e MTE. CGSAP/DES/SPPE/MTE

Notas: (1) Segundo o IBGE, para cada benefício efetivamente pago há, em média, 2,5 pessoas beneficiadas indiretamente. Utilizou-se o total de segurados, não de requerentes.

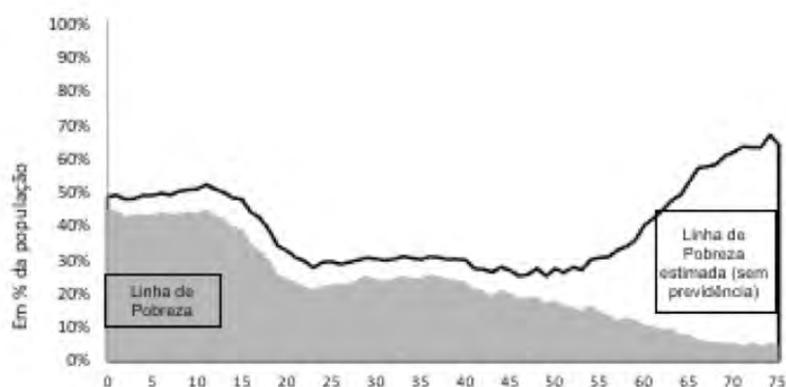
Como resultado da ação da Previdência Social e da Assistência Social, 82% dos idosos brasileiros têm proteção na velhice, contando ao menos com esses benefícios, como fonte de renda. A aposentadoria e as pensões para os trabalhadores rurais funcionam como seguro agrícola, fomentando a agricultura familiar e a fixação da população ao campo. A taxa de permanência no campo, da população entre 15 e 29, especialmente entre os jovens de 15 a 19 anos, se elevou a partir do início da vigência dos benefícios da Previdência aos trabalhadores rurais, pós-1988. Os estudos indicam que cerca de 60% das pessoas dessa

faixa que viviam no campo em 1980 continuavam a viver lá em 1991; 75,7% dos que viviam no campo em 1991 permaneceram no meio rural em 2000; e, em 2010, a taxa de permanência foi de 85% (Galiza e Valadares, 2016).

As transferências monetárias da Previdência produzem impactos na ativação da economia local, especialmente no caso das regiões mais pobres do país. Estudos realizados pela Anfip apontam que em 3.875 municípios brasileiros (69,6% do total de 5.566), o montante de transferências monetárias da Seguridade Social em 2010 foi superior ao montante de recursos transferidos pelo Fundo de Participação dos Municípios (FPM) (França, 2011, *apud* CONTAG, 2016).

A Previdência Social reduz as desigualdades regionais e promove o desenvolvimento municipal. Galiza e Valadares (2016), ao avaliarem a arrecadação e a despesa da Previdência Social por municípios ordenados pelo PIB *per capita*, concluem que a Previdência Social atua como mecanismo de redistribuição de renda dos municípios mais ricos para os mais pobres. Em função da ampla cobertura da população idosa, em 2014, apenas 8,76% das pessoas com 65 anos ou mais vivia com renda menor ou igual a  $\frac{1}{2}$  salário mínimo, o que demonstra que a pobreza entre idosos é praticamente residual no país. Caso não houvesse a Previdência e o BPC, o percentual de idosos pobres aos 75 anos superaria 65% do total (Figura 4).

**Figura 4 – Linha de pobreza (cidadãos que vivem com  $\frac{1}{2}$  salário mínimo, ou menos) observada hoje e estimada, caso não houvesse a previdência social -% da população por faixa de idade 2014**



Anfip e Dieese (2017). Fonte: IBGE/Pnad harmonizada, excluindo área rural da Região Norte, salvo Tocantins. Elaboração: CGEPR/SPPS/MTPS.

Em suma, procurou-se sublinhar a importância da Seguridade Social como principal instrumento de proteção social e como um dos vetores do desenvolvimento. Na próxima seção, acompanha-se, sumariamente, o processo de construção das bases da Seguridade Social brasileira, destacando-se a influência da experiência da social-democracia europeia após a Segunda Guerra. Também são sublinhados alguns problemas da sua implantação manca entre 1989-2015, por força da resistência das elites econômicas em aceitar as regras constitucionais que, em última instância, simplesmente, buscaram introduzir alguns princípios elementares da social-democracia.

### *O breve ciclo da cidadania social no Brasil (1988-2015)*

Nos anos de 1970, as forças que lutavam contra a ditadura desenharam um projeto de reformas apoiado em três núcleos: a restauração da democracia; o desenho de um sistema de proteção social mais igualitário; e a concepção de estratégia macroeconômica direcionada para o crescimento com distribuição de renda (PMDB, 1982).

Na proteção social, os reformistas se inspiraram na experiência da social-democracia europeia durante a “Golden Age” (1945-1975), quando economia permaneceu tutelada pela política e foram criadas condições para a regulação do capitalismo. Políticas econômicas visando ao pleno emprego e instituições do Estado de Bem-estar Social passaram a ser aceitas como instrumentos para lidar com disfunções decorrentes da economia de mercado (Mazzucchelli, 2017).

A questão social passou a ser vista como direito da cidadania (Marshal, 1967) de caráter universal (todos têm direito) e regido pelo princípio da “Seguridade Social” (todos têm direito, mesmo sem ter contribuído monetariamente), em contraposição ao princípio do “Seguro Social” (somente tem direito quem contribuiu). Consolidou-se uma relação virtuosa entre tributação progressiva e regimes de Estado de Bem-estar Social. A redistribuição da renda pela via tributária passou a suportar o financiamento dos direitos daqueles que não podiam contribuir.

A “Golden Age” foi um período de crescimento “sem precedentes e sem paralelos” na economia capitalista internacional, e o aumento do gasto social foi um dos mais “marcantes fenômenos” do desenvolvimento capitalista do pós-guerra; o gasto social passou de 12% para 23% do PIB, em média, nos países da OCDE, entre 1950 e 1975 (Pierson, 1991).

### ***A formação da agenda de mudanças no Brasil***

Em meados de 1970, estes êxitos da social-democracia europeia ainda não haviam sido contestados pelos dogmas liberais e serviram como referência para os reformadores brasileiros que, na resistência contra o regime militar, formularam uma agenda de reformas progressista, nacionalista, democrática, desenvolvimentista e redistributiva (PMDB, 1982). Após longa tramitação, a Constituição de 1988 incorpora grande parte dessa agenda. Pela primeira vez, a questão social passou a ter *status* de direitos universais regidos pelo princípio da Seguridade Social, desenhando-se, no plano legal, o embrião de um Estado Social tardio no Brasil.

Os avanços ocorreram em diversas frentes (Fagnani 2005). A cidadania e a promoção da dignidade da pessoa humana passaram a serem fundamentos da República. A erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais foram incluídas entre os objetivos da Nação. Educação, saúde, trabalho, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados passaram a ter *status* de direitos.

As conquistas nos direitos trabalhistas e sindicais são significativas, destacando-se a autonomia sindical, o direito de greve, a redução da jornada de trabalho, a licença-maternidade, a inédita extensão aos trabalhadores rurais dos direitos assegurados aos trabalhadores urbanos; e a regra que estabelece que o salário mínimo deva atender as necessidades vitais dos trabalhadores.

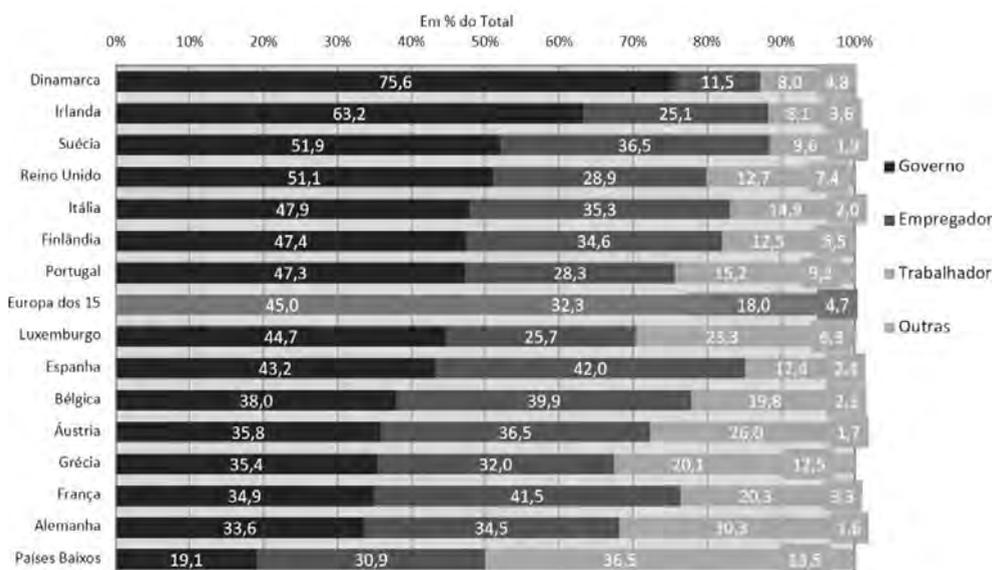
A CF 88 também trouxe avanços na política educacional, universal e gratuita, na gestão urbana (Estatuto das Cidades) e nas garantias de direitos aos idosos, aos deficientes, às crianças e aos adolescentes. A grande derrota que o projeto reformista e democrático formulado em meados dos anos de 1970 sofreu foi não ter feito aprovar a reforma agrária.

Na Seguridade Social, houve tentativa de articular políticas universais semelhantes ao que é praticado por países da Europa. A CF 88 estabelece que a Seguridade Social seja integrada pelos setores da Saúde, Previdência, Assistência Social e Seguro-Desemprego (Art. 194). Inspirado em alguns desses países, o Sistema Único de Saúde (SUS), universal e gratuito, substituiu o modelo privatizado vigente na ditadura. Na previdência social destaca-se o estabelecimento do piso dos benefícios equivalente ao salário mínimo e a extensão aos trabalhadores rurais dos mesmos direitos dos trabalhadores urbanos (benefício não contributivo, típico da Seguridade Social). A assistência social inovou com o Programa Benefício de Prestação Continuada (BPC), voltado aos idosos po-

bres e aos portadores de deficiências, com renda familiar *per capita* inferior a ¼ do salário mínimo, com acesso que prescinde de contribuição individual. Na proteção ao trabalhador desempregado, foram criados mecanismos de financiamento sustentáveis para o Programa Seguro-Desemprego.

As semelhanças também são grandes no que diz respeito ao clássico modelo tripartite de financiamento da Seguridade Social, segundo o qual, trabalhadores, empregadores e Estado são igualmente responsáveis pelo provimento das fontes de financiamento das políticas públicas que integram seus sistemas nacionais de proteção. Em 2015, em um conjunto de 15 países da OCDE, a participação média relativa das “contribuições do governo” no financiamento da Seguridade Social foi de 45% do total, seguida pela “contribuição dos empregadores” (34,6%) e pela “contribuição dos trabalhadores” (18%) (Figura 5).

**Figura 5 – Fontes de receita da proteção social**  
(Participação % - OCDE (EU-15) 2012)



Anfip e Dieese (2017). Fonte: Eurostat.

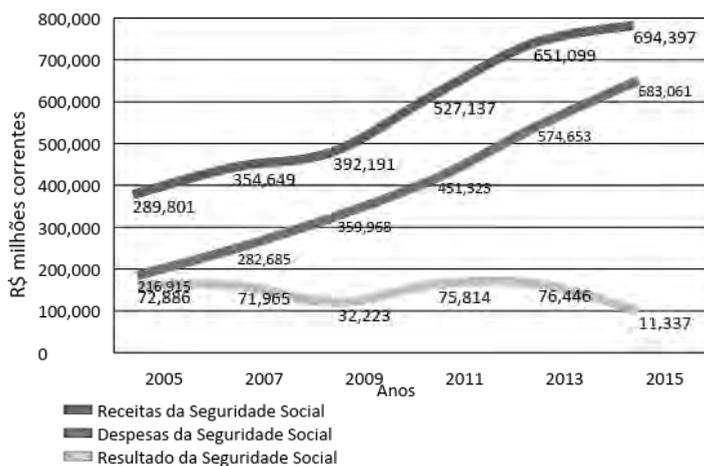
Inspirando-se nessa experiência, os constituintes de 1988 instituíram o Orçamento da Seguridade Social, integrado pela contribuição do governo, do empregador e do trabalhador (Art. 195):<sup>19</sup>

<sup>19</sup> É importante ressaltar que, antes de 1988, o ordenamento jurídico brasileiro já contemplava a “Contribuição da União” para o custeio da proteção social. Desde a década de 1930, o finan-

- Contribuições previdenciárias para o Regime Geral da Previdência Social (RGPS), pagas pelos empregados e pelas empresas sobre a folha de salários ou sobre a receita bruta de vendas;
- Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Empresas (CSLL);
- Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), cobrada sobre o faturamento das empresas;
- Contribuição para o PIS/Pasep para financiar o Programa de Seguro-Desemprego e os programas de desenvolvimento do BNDES, também cobrada sobre o faturamento das empresas;
- Contribuições sobre concurso de prognósticos e receitas próprias de todos os órgãos e entidades que participam desse orçamento.

Estudos realizados pela Anfip e Dieese (2017) revelam que entre 1988 e 2016 a Seguridade Social sempre foi superavitária (Figura 6).

**Figura 6 – Receitas, despesas e resultados do orçamento da seguridade social (em milhões correntes - anos selecionados)**



Anfip e Dieese (2017). Fonte: ANFIP in Análise da Seguridade Social 2015.

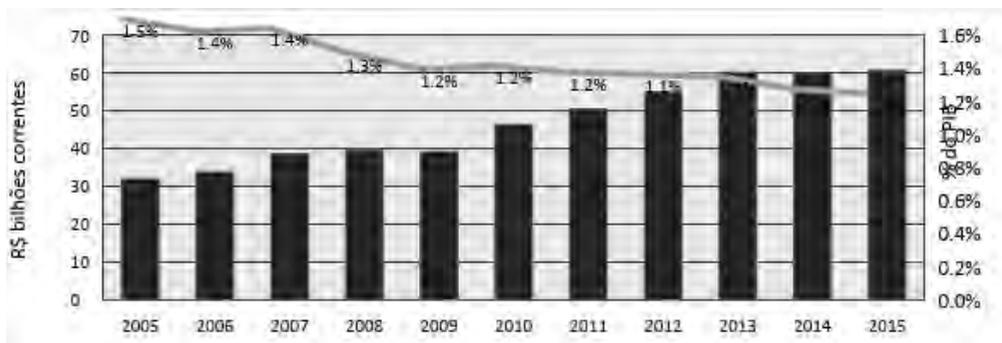
A Seguridade Social é superavitária mesmo com a crescente subtração das suas receitas pela incidência da Desvinculação das Receitas da União (DRU) (cerca de R\$60 bilhões nos últimos anos) (Figura 7) e com as desonerações tri-

---

ciamento dos chamados Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP) baseia-se nesse “modelo tripartite”, mantido pela ditadura militar (1964-85) e aperfeiçoado pela nova Constituição.

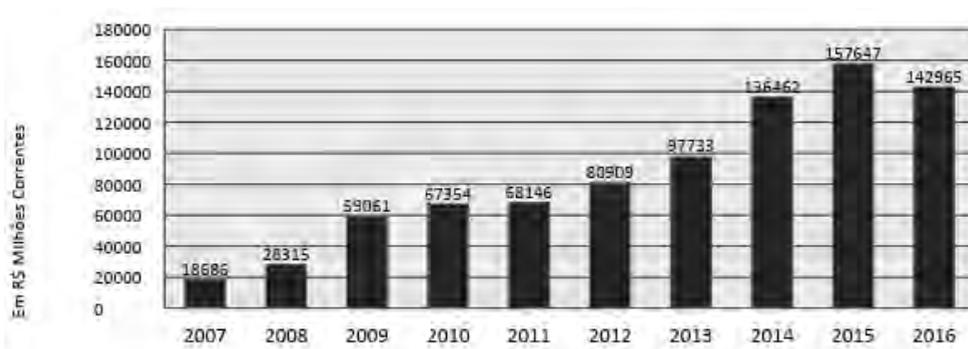
butárias concedidas sobre as suas principais fontes de financiamento (R\$157,6 bilhões, em 2015) (Figura 8).

**Figura 7 – DRU – Captura de receitas da seguridade social em R\$ bilhões correntes e % do PIB 2005-2015**



Anfip e Dieese (2017). Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária – RREO/STN

**Figura 8 – Total de desonerações da receita da seguridade social (1) (2) (em R\$ milhões correntes) 2007-2016**



Anfip e Dieese (2017). Fonte: Receita Federal, Ministério da Fazenda. Demonstrativo dos Gastos Tributários. PLOA [projeções] e Relatório de Bases Efetivas.

Notas: [1] Dados de 2007 a 2014, Bases Efetivas. Dados de 2015 e 2016, dados estimados, PLOA-projeções.

[2] Gastos com a contribuição para a Previdência inclui: Copa do Mundo [isenção à Fifa e entidades organizadoras]; desoneração da folha de salários; donas de casa; entidades filantrópicas; exportação da produção rural; MEI [microempreendedor individual]; Olimpíadas 2016 [isenção patronal ao comitê organizador]; Simples Nacional; TI [tecnologia da informação] e TIC [tecnologia da informação e comunicação], indústrias de transformação e setor hoteleiro. Nem todas as rubricas estão contidas em todos os anos. Elaboração (ANFIP, 2016).

Se a Previdência é parte da Seguridade Social e se o Orçamento da Seguridade Social é superavitário, nesse caso de onde viria o suposto “déficit”?

Ele vem de não se contabilizarem, como receita previdenciária, as contribuições cabíveis ao Estado. Desde 1989, só são consideradas no orçamento da Previdência as contribuições dos trabalhadores e dos empregadores. Assim, o governo chama de “déficit” a parte cujo aporte é dever do Estado no esquema de financiamento tripartite instituído pela Constituição – mas que o governo não aporta. Portanto, o “déficit” é desprezo à ordem constitucional.

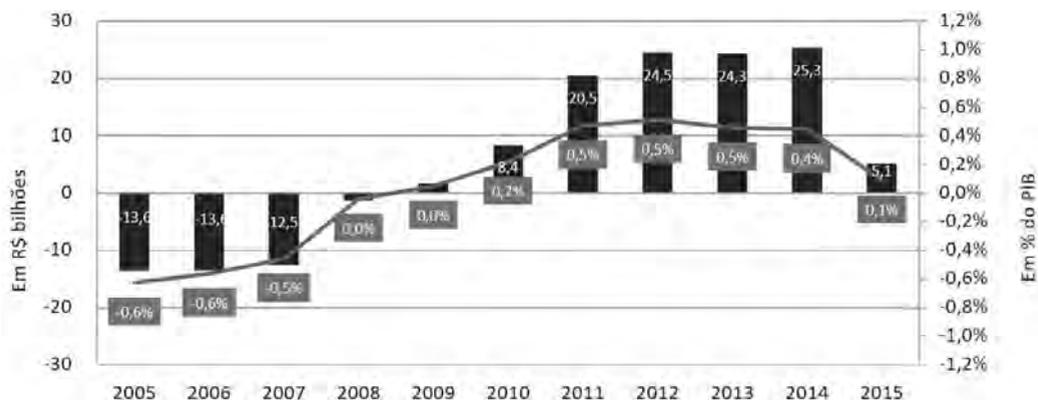
### ***Economia e Previdência: ajustar para crescer ou crescer para ajustar?***

Compreender a natureza – endógena ou exógena – da questão financeira do sistema previdenciário é ponto crucial para definir os rumos da ação governamental. O diagnóstico liberal privilegia os fatores endógenos (despesas), conduzindo, inevitavelmente, para reformas que suprimem direitos. Entende-se que o crescimento da economia e a alternativa mais eficaz para se enfrentar a questão, porque ela impacta sobre as fontes de receita da Seguridade que incidem sobre a massa de salários e sobre o lucro e faturamento das empresas (fatores endógenos). A “austeridade” gera recessão, desemprego, queda dos salários e da atividade econômica, o que reduz os lucros e o faturamento. Por sua vez, o crescimento faz girar essa roda no sentido contrário e representa a principal alternativa para a ampliação das receitas. Sem crescimento não há saídas civilizadas para a Previdência Social, nem para o país.

A experiência dos anos de 1990 demonstrou que a questão financeira da previdência era agravada, sobretudo, pela retração das receitas em decorrência do baixo crescimento econômico. Ficou claro que o problema do financiamento refletia mais diretamente fatores exógenos. Em contraposição, a partir de meados da década passada, a economia voltou a crescer e as receitas previdenciárias subiram entre 2005 e 2014 (de 5,0% para 6,3% do PIB), refletindo a elevação da renda do trabalho e do emprego formal que, em igual período cresceu 4,8% ao ano, em média (ANFIP, 2015). Nessa quadra houve forte expansão da cobertura previdenciária de pessoas com idade ativa entre 15 e 59 anos, cuja participação relativa na população total de idosos passou de 61% para 72%, ampliando o número de contribuintes, o que também teve repercussões positivas na receita. Com isso, as receitas da Previdência Social foram potencializadas, e o segmento urbano voltou a ser superavitário, fato que não ocorria desde 1996, a despeito da expan-

são quantitativa dos benefícios, bem como da recuperação real dos seus valores decorrentes da política de valorização do salário mínimo (Figura 9).

**Figura 9 – Resultado do RGPS urbano. em R\$ bilhões correntes e % do PIB 2005-2015**



Fonte: MTPS. Fórum de Debates Sobre Políticas de Emprego, Trabalho e Renda e de Previdência Social (maio de 2016).

A partir de 2015, com o retorno da ortodoxia e da “austeridade”, esse quadro se reverte. A conjugação de políticas monetária e fiscal restritivas num contexto recessivo reduziu a atividade econômica e a massa de salários, fatores decisivos para a suposta “insustentabilidade” financeira. Por conta da “austeridade”, a própria Seguridade Social passou a ser deficitária em 2016, fato inédito em quase três décadas.

### ***Reações ao pacto social da redemocratização (1988-2018)***

O imperativo da “austeridade” e do ajuste fiscal encobre o propósito de alterar o modelo de sociedade pactuado pela Constituição de 1988. Esse propósito foi explicitado, com todas as letras, no início da década de 1990, por Roberto Campos, economista liberal, que considerava a Carta de 1988 um “hino à preguiça”, “coleção de anedotas”, “estímulo à ociosidade” e ato de “anacronismo moderno”. Descreveu-a como um “misto de regulamento trabalhista e dicionário de utopias”, o “canto do cisne do nosso nacional-populismo” (Campos, 1994).

Esse mesmo propósito, de alterar o pacto social da redemocratização, foi reprisado à exaustão por diversos economistas liberais nos últimos trinta anos. Um deles, por exemplo, escreveu em 2007 que

*o país não cresce porque o pacto social construído ao longo do processo de redemocratização da nossa sociedade e que teve seu ponto culminante com a Constituição de 1988, está produzindo este desempenho de baixo crescimento.*

Para ele *a economia só vai crescer a taxas maiores e de forma vigorosa se a sociedade estiver disposta a repactuar o pacto social, pois as conquistas de 1988 gerariam uma pressão cavalgar sobre o gasto público e, portanto, não haveria “solução”, sem a eliminação desses direitos (Pessôa, 2007).*

Em última instância, o que sempre esteve em jogo, é que os detentores da riqueza jamais aceitaram que o movimento social dos anos de 1970 capturasse parcela do orçamento do Governo Federal (mais de 12% do PIB), a maior parte concentrada na Seguridade e, especialmente, na Previdência Social (8% do PIB). O vale-tudo implicou desde o descumprimento de dispositivos constitucionais até a construção de mitos dirigidos ao senso comum por obra da desonestidade intelectual. Desde 1989, optou-se por descumprir princípios fundamentais da organização e do Orçamento da Seguridade Social e dos mecanismos que asseguram o controle social sobre os rumos das políticas de saúde, previdência e assistência social (Conselho Nacional da Seguridade Social). Após trinta anos prevalece um conjunto de aparentes inconstitucionalidades (Fagnani, 2017).

A reação contra o contrato social de 1988 começou antes mesmo de a Constituição sair impressa da gráfica do Senado. É emblemática a tese do “país ingovernável”, esgrimida pelo presidente da República, José Sarney, para tentar impedir que a Assembleia Constituinte aprovasse o capítulo sobre a Ordem Social, que foi afinal aprovado.

A partir de 1990, quando se forma no Brasil o consenso favorável aos princípios do Consenso de Washington (FIORI, 1993), a reação se intensifica. O primeiro momento da contrarreforma liberal compreende o curto Governo Fernando Collor de Mello (1990-1992), quando seria desfechado o golpe final na Carta de 1988, pois a própria Constituição previa a revisão em 1993 por maioria simples dos votos. Essa revisão acabou não ocorrendo por conta do impeachment do presidente.

O segundo momento compreende o Governo Itamar Franco (1993-1994), que impôs novas contramarchas preparatórias ao Plano Real, com destaque para a Desvinculação das Receitas da União (DRU), que captura, para o Tesou-

ro Nacional, 20% dos recursos constitucionais vinculados ao financiamento da Seguridade Social e Educação.

O terceiro momento compreende os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), marcado pela retomada das reformas liberalizantes, que pregava a focalização como única “estratégia” para se enfrentar a questão social. Esse é o pano de fundo para se compreender o retrocesso no mercado de trabalho, as tentativas de destruição das políticas universais, o abandono da reforma agrária, o avanço da privatização das políticas sociais, a ausência de política nacional de transporte público, habitação popular e saneamento, o esvaziamento do pacto federativo e as restrições ao gasto social, pela captura dos fundos públicos pelo poder econômico.

O quarto momento compreende o período 2003-2005, marcado pela ambiguidade na proteção social e pela manutenção da ortodoxia econômica. A eleição de 2002 trazia esperança de mudanças, mas as primeiras contramarchas ocorreram quando o mercado financeiro internacional passou a apostar contra o Brasil e, para acalmar esse setores, foi lançada a “Carta aos Brasileiros”. Nesse cenário, após a eleição, o comando do Ministério da Fazenda foi entregue a economistas do “mercado” (Henrique Meireles, Joaquim Levy e Marcos Lisboa, dentre outros), que resgataram a chamada “Agenda Perdida” (IETS, 2002), versão prévia do documento “Uma Ponte para o Futuro” (PMDB, 2016). Elaborada por economistas ortodoxos, a “Agenda Perdida” passou a ocupar o centro da estratégia econômica e social do novo governo.

No final de 2005, o Ministério da Fazenda pretendia ampliar o aperto monetário e fiscal. O chamado “Programa do déficit nominal zero” (reedição da “Agenda Perdida”) almejava obter superávit nominal de 7% do PIB durante dez anos e, para isso, assim como hoje, propunha o aumento (de 20% para 40%) da Desvinculação das Receitas da União (DRU) (Giambiagi, 2006). O êxito do Programa dependia do desmonte da Seguridade Social (Fagnani, 2015; Taufner e Giambiagi, 2007). Na época, um economista liberal, Raul Veloso, foi direto ao ponto: *O superávit primário acabou. (...) A única saída seria cortar despesas constitucionalmente obrigatórias – em bom português, previdência, saúde, educação e assistência social.*<sup>20</sup> Todavia, de forma surpreendente, a proposta foi trucidada pela ministra da Casa Civil, Dilma Rousseff, que a considerou essa agenda

---

20 Folha de S. Paulo, 2/9/ 2005.

como “um plano rudimentar”, pois não atacava a questão dos juros, sem a qual se estaria “enxugando gelo”.<sup>21</sup>

Embora presentes, entre 2006 e 2013, as tensões para se alterar o contrato social da redemocratização arrefeceram, sobretudo por conta do crescimento econômico e suas repercussões positivas sobre o mercado de trabalho, o gasto social, as transferências de renda da Seguridade Social e dos programas de combate à pobreza, que se refletiram na melhora dos indicadores sociais (Calixtre & Fagnani, 2017). Mesmo assim, no início de 2007 o Executivo federal instituiu o Fórum Nacional da Previdência Social (FNPS) com o propósito de gerar consensos para a implantação de uma nova rodada de reformas da Seguridade Social. Não obstante, esse ciclo de crescimento, derrubou diversos mitos sustentados pelos economistas do mercado.

A partir de 2013, após as marchas populares, capturadas pela elite, assiste-se a um novo acirramento dessas tensões, agora com caráter antipopular e antidemocrático, que se intensificou com a proximidade das eleições de 2014, quando a oposição aprofundou a campanha ideológica “terrorista” contra o suposto programa econômico “intervencionista”, agora com o propósito de apresentar o Brasil em “crise econômica terminal” (Por um Brasil justo e democrático, 2015).

### ***A funcionalidade da “austeridade” na destruição da cidadania (2015-2018)***

O período 2015-18 pode representar o esgotamento do breve ciclo de construção da cidadania social iniciado em 1988. No compasso do golpe parlamentar, em 2016, a ofensiva liberal reaparece, como reedição do passado, no documento “Uma Ponte para o Futuro” (PMDB, 2016). Como nos diversos projetos anteriores, no caso da proteção social, o propósito é acabar com o Estado Social de 1988 e implantar o Estado Mínimo Liberal. A nova versão da tese do “país ingovernável” – o *Estado brasileiro não cabe no PIB* ou *as demandas sociais da democracia não cabem no orçamento* – aponta que a estabilização da dinâmica da dívida pública exigiria modificar o “contrato social da redemocratização”.

A radicalização do projeto liberal caminha no sentido de levar ao extremo a reforma do Estado iniciada nos anos de 1990. O objetivo é “privatizar tudo o que for possível”, tanto na infraestrutura econômica quanto na infraestrutura

---

21 O Estado de S. Paulo, 9/11/05.

social. Na gestão macroeconômica há o reforço das políticas de “austeridade” e o aprofundamento da arquitetura institucional consubstanciada no “tripé”. Diversas medidas tramitam no Congresso Nacional com esse objetivo, como a autonomia jurídica para o Banco Central, por exemplo.

Políticas de “austeridade” geram recessão, o que debilita as receitas governamentais e torna o ajuste fiscal um processo sem fim. Um dos propósitos é “colocar a inflação no centro da meta” mediante o desemprego e o rebaixamento dos salários. Essa opção colocou o país, que não estava em crise severa em 2014, numa grave recessão, com dois anos seguidos (2015-16) de queda da atividade econômica em torno de 7% do PIB.

Além de frear a inflação, a recessão é funcional para rebaixar os custos trabalhistas, criminalizar os partidos políticos populares, tidos como “populistas” e “bolivarianos”, e atacar os programas redistributivos. Mas a “austeridade” também é funcional para justificar a implantação do Estado Mínimo liberal, pois “não há alternativa” a não ser o corte de gastos “obrigatórios” das políticas sociais universais consagradas na “Ordem Social” da Constituição da República.

A tese ideológica do “país ingovernável” esgrimida em 1988 voltou a ditar o rumo do debate imposto pelo “mercado”, exitoso na criação do “consenso” de que a estabilização da dinâmica da dívida pública requer a modificação do “contrato social da redemocratização”. Para essa corrente, a crise fiscal decorreria da trajetória “insustentável” de aumento dos gastos sociais desde 1993, por conta da Carta de 1988 (Almeida, Coimbra e Pessôa, 2015). Também argumentam que os juros elevados praticados no Brasil resultam da “baixa poupança” do governo, própria de *sociedades que provêm Estado de Bem-Estar social generoso com diversos mecanismos públicos de mitigação de riscos*<sup>22</sup>.

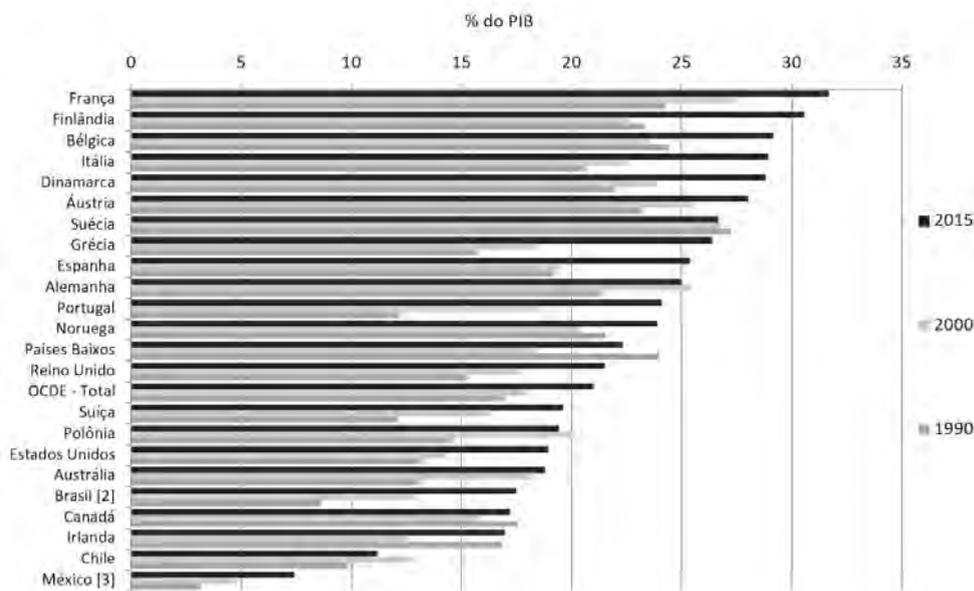
### ***O gasto social brasileiro não é “um ponto fora da curva”***

Essa construção ideológica ignora a história das nações industrializadas e democráticas, nas quais o gasto social se eleva a partir do final do Século 19 (Lindert, 2004). Em média, o gasto social como proporção do PIB nos países desenvolvidos dobrou entre 1945 e 1975 e continuou a crescer entre 1990 e 2015, mesmo no contexto da hegemonia neoliberal e das restrições impostas pela crise financeira global de 2008 (Figura 10).

---

22 <http://www.valor.com.br/arquivo/893219/duas-rotas-que-levam-reducao-da-taxa-de-juros>

**Figura 10 – Gasto social público direto [1] em % do PIB OCDE– países selecionados 1990, 2000 e 2015**



Anfip e Dieese (2017). Fontes: Estatísticas da OCDE<sup>23</sup>. Gasto Social (SOCX) (somente gasto público direto); Base de Datos de Inversión Social (Cepal); Gasto Social do Governo Central (2002-2015) (Secretaria do Tesouro Nacional/SIAFI/DISOR)

Notas:[1] Social Expenditure (SOCX)– Dados agregados. Somente gasto público direto.

[2] 1990 (Cepal), 2002 (STN), 2015 (STN).

[3] 1990 (Cepal), 2015 (Cepal)

23 Metodologia – O Banco de Dados sobre Gastos Sociais da OCDE (SOCX) é construído com a intenção de garantir dados comparáveis internacionalmente. As estatísticas incluem o gasto público e o gasto privado (compulsório e voluntário) dos 35 países membros desde 1980. Os dados agregados sintetizam informações sobre todos os programas sociais ativos destinados às seguintes finalidades: Aposentadorias por idade e tempo de contribuição; Pensões por morte, doença ou invalidez; Saúde; Família; Mercado de Trabalho; Desemprego; Habitação; dentre outros. O Banco de Dados é descrito em detalhe por Adema, W., P. Fron and M. Ladaique (2011) (ver Methodology Part II). Para efeito comparativo, os dados de México e Brasil foram obtidos do Banco de Dados de Investimento Social da Cepal– que inclui gastos com Previdência, Assistência, Saúde e Habitação– e de relatório oficial da Secretaria do Tesouro Nacional, baseado em dados do SIAFI/SIDOR.

A visão liberal desconsidera que o ano de 1993 coincide com a distensão do represamento secular dos direitos sociais. Em mais de quinhentos anos de história, a partir de 1988, pela primeira vez os trabalhadores rurais passaram a ter os mesmos direitos previdenciários que o segmento urbano; o Programa Seguro-Desemprego foi implantado; a Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) foi instituída; as novas regras da Previdência Social urbana (com destaque para a introdução do piso de aposentadoria equivalente ao salário mínimo) passaram a vigorar.

Ao contrário da visão financista, o comportamento do gasto social brasileiro não é elevado na comparação internacional. Análises da Cepal (2015) revelam que o gasto social *per capita* do Brasil é inferior ao verificado na Argentina e no Uruguai.

Esse fato foi reconhecido até mesmo pela Secretaria do Tesouro Nacional, vinculada ao Ministério da Fazenda, cujo estudo demonstra que o patamar do gasto social do Governo Central no Brasil encontra-se em patamar próximo dos países emergentes da América Latina. Entretanto, “em relação aos países europeus e seu Estado de Bem-estar social, o gasto social brasileiro ainda é relativamente baixo”, diz o documento (STN, 2016: 60).

Talvez por conflito de interesses, os adeptos da visão de que os direitos sociais “não cabem no PIB” não escrevem uma linha sequer sobre os formidáveis mecanismos de transferência de renda para os ricos que poderiam ser contidos, por quem se interessasse em algum ajuste fiscal real, como, por exemplo, a elevada taxa real de juros (que transfere 4% do PIB para os ricos), a tributação regressiva (que isenta a renda e o patrimônio dos ricos), as isenções fiscais (que transfere 4,5% do PIB para os ricos) e a sonegação fiscal (13,4% do PIB, segundo o Banco Mundial). A alternativa é retomar o crescimento e combater os favores que privilegiam os donos da riqueza financeira, o maior programa de transferência de renda para ricos do planeta. Essa é a “meia-entrada” que o Brasil tem de combater.

### ***A “austeridade” e a dilapidação da Seguridade Social***

O processo de destruição do Estado Social está sendo encenado em cinco atos principais que asfixiam o financiamento da Seguridade Social:

- O “Novo Regime Fiscal” (PEC 55/2016), que congela os gastos primários do governo federal por um período de vinte anos.

- A ampliação da DRU (de 20 para 30%) eleva a captura de recursos do setor (de cerca de R\$ 60 para R\$ 110 bilhões por ano).
- A Reforma Tributária – que pretende, apenas, “simplificar” o sistema pela substituição de diversos tributos indiretos (constitucionalmente vinculados à proteção social) por um Imposto sobre o Valor Agregado, sem nenhuma vinculação – também desmontará as bases de financiamento Seguridade Social.
- A reforma trabalhista – ao estimular a terceirização irrestrita, o trabalho intermitente, a Jornada Parcial, a contratação na modalidade de Pessoa Jurídica e de autônomos com “exclusividade e continuidade” – alterou mais de cem artigos da Consolidação das Leis do Trabalho de 1943, muitos deles incorporados na Carta de 1988, o que terá impactos severos na destruição dos empregos formais e, por consequência, nas receitas da Previdência pública, que, de fato, poderá “quebrar” por insuficiência de receitas.
- A Reforma da Previdência Social, cuja proposta original impunha, para um dos países mais desiguais do mundo, regras restritivas para a aposentadoria, mais restritivas, aqui, que as praticadas em nações muito menos desiguais. A extinção do direito à proteção na velhice, em curso, agride o artigo 25 da clássica Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948.

Além da asfixia financeira, há diversos processos que caminham no sentido da privatização, do desmonte e da imposição de graves retrocessos institucionais no Sistema Único de Saúde (SUS), no Sistema Único de Assistência Social (Suas), no Sistema Único de Segurança Alimentar e Nutricional (Susan), no Programa Seguro-Desemprego, na Educação, nos Programas de Reforma Agrária e de Fortalecimento da Agricultura Familiar e na Política Urbana (habitação, saneamento e mobilidade).

### ***Considerações Finais***

Em síntese, o período 2015-2018 pode acarretar grande abalo no breve ciclo de construção embrionária da cidadania social no Brasil. As máscaras caíram, o Brasil não mudou, e o arcaico voltou a dar as caras como sócio de uma coalizão política e financeira que, ao perder as eleições, resolveu assumir o controle do governo pela via do golpe. Mais uma vez fica claro que a democracia e o embrião da cidadania social são corpos viscerais secularmente estranhos ao “capitalismo” brasileiro.

Enfrentar esse mal-estar não é tarefa trivial. O pêndulo da história oscilou gravemente na direção da barbárie. A autocrítica é necessária, mas a tarefa imediata é resistir de todas as formas, para frear o rolo compressor dos retrocessos. No curto-prazo, seria oportuno fazer um inventário desses retrocessos e politizar o debate eleitoral de 2018, de modo a conseguir a adesão do campo progressista à tese de que é indispensável e urgente a revogação desses atos, mediante a convocação de plebiscito.

As eleições de 2018 representam o momento crucial para fazer reverter (ou agravar) esse quadro, cujo pressuposto, a despeito das diferenças, é a unificação da esquerda – que ainda parece ser utopia, sonho irrealizável. Como corretamente apontou André Singer, “a esquerda deve unir forças para plantar as sementes da transformação”. Para ele, “os setores interessados na mudança da sociedade têm obrigação de apresentar uma proposta séria e organizada para tirar o país do buraco”. Será preciso conter a ameaça de fragmentação e reunir os defensores da democracia e da cidadania.<sup>24</sup>

A reciclagem da esquerda também requer que ela formule um projeto nacional de desenvolvimento, cuja cláusula pétrea mande enfrentar e superar as diversas faces da crônica desigualdade social brasileira. A visão de que a “explosão da desigualdade” é prejudicial para a economia tem sido respaldada mesmo por organismos como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Diversos estudos apontam que o Brasil é uma das sociedades mais desiguais do mundo, desigualdade que se manifesta em múltiplas faces, sendo que a concentração da renda é apenas uma delas.

Esta marca tem raízes históricas ditadas, especialmente, pelo longo passado escravocrata – que ainda permanece incrustado na alma da elite nacional, que resiste a aceitar as pressões por quaisquer direitos de cidadania –, pela industrialização tardia e pela rala experiência democrática, breve e descontinuada. O país ainda não foi capaz sequer de enfrentar as assimetrias herdadas da escravidão: a desigualdade no Brasil tem cor (mais de 70% das pessoas vivendo em extrema pobreza são negros) e gênero (as mulheres ganhavam 62% do valor dos rendimentos dos homens). Mas as desigualdades também se refletem na

---

24 Artigo disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/andresinger/2018/04/esquerda-deve-unir-forcas-para-plantar-as-sementes-da-transformacao.shtml>>, última visualização em 30 de junho de 2018.

concentração da estrutura de propriedade rural e urbana; na injustiça tributária; no mercado de trabalho; na assimetria do tratamento da segurança pública e do acesso à justiça e aos bens e serviços sociais básicos entre classes sociais e regiões do país.

Os ensinamentos do pensamento estruturalista apontam que o processo de desenvolvimento deve estar a serviço da população e, nesse sentido, um projeto de país não pode prescindir de ações específicas voltadas para promover uma sociedade mais homogênea e igualitária. A história econômica revela que o desenvolvimento das nações sempre decorreu de decisão política deliberada coordenada pelo Estado e viabilizada por instrumentos econômicos, dentre os quais a tributação progressiva e o Estado de Bem-Estar Social ocupam papel central, pois impactam sobre dois importantes “motores” do crescimento econômico. Em primeiro lugar, a promoção da distribuição de renda, ao ampliar os rendimentos das famílias e estimular o mercado interno. Em segundo lugar, a sustentação do financiamento dos investimentos na infraestrutura (econômica e social) (Fagnani & Rossi, 2018).

Além da capacidade para redistribuir renda e forjar uma sociedade mais igualitária, os gastos sociais têm efeitos multiplicadores importantes sobre o crescimento da economia, a redução da desigualdade e a ampliação da renda das famílias: um aumento hipotético de 1% do PIB, em gastos sociais, acarreta crescimento econômico de 1,37%; um “choque” de 1% do PIB no gasto com saúde, por exemplo, enseja uma diminuição de 1,5% no índice de Gini; e um incremento de 1% do PIB nos programas sociais eleva a renda das famílias em 1,85%, em média (Castro 2018).

Assim, as políticas sociais demonstram capacidade para desencadear efeitos macroeconômicos que lhes dão funções análogas às outras políticas econômicas que buscam sustentar o crescimento de longo prazo. O gasto social eleva a “propensão marginal a consumir”, opera como “estabilizadores automáticos da renda” e tem fortes efeitos “multiplicadores da renda”. Portanto, o gasto social pode gerar um canal endógeno de ampliação da demanda agregada e importante mecanismo de sustentação do crescimento (Fagnani & Rossi, 2018).

Entretanto, não existem perspectivas favoráveis para a construção de uma sociedade mais igualitária, se este projeto não for pensado na perspectiva da democracia, do reforço do papel do Estado e da gestão macroeconômica que crie um ambiente favorável para o objetivo de longo prazo de reduzir continuamente a desigualdade. O crescimento econômico é condição necessária para

ampliar o bem-estar social. Para isso, dentre outras mudanças, é preciso que se enfrentem as profundas inconsistências do regime macroeconômico e fiscal brasileiro (Austeridade e Retrocesso, 2016) e que seja recomposta a capacidade de financiamento do Estado pela maior contribuição dos detentores da riqueza financeira que se beneficiam da elevada taxa de juros reais básica da economia, das renúncias tributárias, da ausência do firme combate à sonegação de impostos e do caráter regressivo do sistema tributário.

Enfrentar esses temas e remover essas barreiras não é trivial, pela força do poder econômico, pela erosão da democracia, pelas travas do passado e pela desagregação das forças progressistas, que precisam dialogar e compreender melhor a realidade das parcelas mais pobres da população.

## Bibliografia

ADEMA, W., P. FRON and M. Ladaique (2011). *Is the European Welfare State Really More Expensive?: Indicators on Social Spending, 1980-2012; and a Manual to the OECD Social Expenditure Database (SOCX), OECD Social, Employment and Migration, Working Papers, No. 124, OECD Publishing, Paris.* <http://dx.doi.org/10.1787/5kg2d2d4pbf0-en>

ALMEIDA, M; LISBOA, M; PESSOA, S. (2015). *Ajuste inevitável. Folha de S.Paulo*, 17 de junho. <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrissima/226576-ajuste-inevitavel.shtml>

ANFIP (2015). *Análise da Seguridade Social 2014*. Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil e Fundação Anfip de Estudos da Seguridade Social. Brasília: Anfip.

ANFIP (2016). *Análise da Seguridade Social 2015*. Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil e Fundação Anfip de Estudos da Seguridade Social. Brasília: Anfip.

ANFIP e DIEESE (2017). *Previdência: reformar para excluir? Contribuição técnica ao debate sobre a reforma da previdência social brasileira*. Brasília: Anfip – Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil: Dieese – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. 212p. <http://plataformapoliticasocial.com.br/previdencia-reformar-para-excluir-completo/>

Austeridade e Retrocesso – *Finanças públicas e política fiscal no Brasil* (2016). São Paulo: Fórum, 21. Fundação Friedrich Ebert Stiftung (FES); GT de Macro da Sociedade Brasileira de Economia Política (SEP); e Plataforma Política Social, setembro.

BRASIL (2015). *Evolução Recente da Proteção Previdenciária e seus Impactos sobre o Nível de Pobreza*. Brasília: Ministério do Trabalho e Previdência Social. Nota técnica Resultado do RGPS de outubro/2015. Informe de Previdência Social, v. 27, n. 11.

CALIXTRE e FAGNANI (2017). *A política social e os limites do experimento desenvolvimentista (2003-2014)*. Campinas: IE-Unicamp (Texto para Discussão 295). <http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=3524&tp=a>

CAMPOS, Roberto. (1994). *A Lanterna na popa: memórias*. Rio de Janeiro: Topbooks.

CASTRO, Jorge A. (2018) *Política social no Brasil: distribuição de renda e crescimento econômico*. São Paulo: Plataforma Política Social (Texto para Discussão, 10). <http://plataformapoliticasocial.com.br/politica-social-no-brasil-distribucao-de-renda-e-crescimento-economico/>

CEPAL, (2015) *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2015 – Dilemas y espacios de políticas*, Cepal Nações Unidas.

FAGNANI, E. (2005) *Déficit Nominal Zero: A Proteção Social na Marca do Pênalti*. Carta Social e do Trabalho, n.2, Campinas: Cesit-IE-Unicamp. Publicação eletrônica (www.eco.unicamp.br)- ISSN 1980-5144.

FAGNANI, E. (2005). *Política social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade*. Campinas: IE/UNICAMP, Tese de Doutorado (PARTE I – Capítulos 1 e 2).

FAGNANI, E. (2017). *O “déficit” da Previdência e a posição dos Juristas*. Campinas: IE-Unicamp (Texto para Discussão 305). [file:///D:/Users/FAGNANI/Downloads/TD305%20\(4\).pdf](file:///D:/Users/FAGNANI/Downloads/TD305%20(4).pdf)

FAGNANI, E. e ROSSI, P. (2018). *Desenvolvimento, desigualdade e reforma tributária no Brasil*. São Paulo: Plataforma Política Social (Texto para Discussão, 20). <http://plataformapoliticasocial.com.br/desenvolvimento-desigualdade-e-reforma-tributaria-no-brasil/>

- FRANÇA, A. (2011). *A Previdência Social e a economia dos municípios*. 6ª ed. Brasília: Anfip.
- GALIZA, M; VALADARES, A (2016). *Previdência Rural: contextualizando o debate em torno do financiamento e das regras de acesso*. Nota Técnica nº 25. Brasília: Ipea.
- GIAMBIAGI, F (2006). *A política fiscal do governo Lula em perspectiva histórica: qual é o limite para o aumento do gasto público?* Rio de Janeiro: IPEA, (TD-1169);
- IETS (2002). *A Agenda Perdida: diagnósticos e propostas para a retomada do crescimento com maior justiça social*. IETS: Rio de Janeiro.
- LINDERT, PETER (2004). *Growing Public: Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century*. Vol. 1: The Story. Cambridge: Cambridge
- MARSHALL, T.H. (1967). *Política Social*, São Paulo: Zahar Ed.
- MAZZUCHELLI, F. (2017). *As ideias e os fatos: ensaios de teoria econômica*. São Paulo: Editora Unesp.
- PESSÔA, S. (2007). *PAC: o País vai crescer?* Entrevista. Rio de Janeiro: Rumos, janeiro/fevereiro.
- PIERSON, Christopher (1991). *Beyond the Welfare State?* University Park: The Pennsylvania State Univ. Press.
- PMDB (1982). *Esperança e mudança: uma proposta de governo para o Brasil*. Revista do PMDB, ano II, n. 4. Rio de Janeiro: Fundação Pedroso Horta.
- PMDB (2016). *Uma ponte para o futuro*. São Paulo: Fundação Ulysses Guimarães.
- POR UM BRASIL JUSTO E DEMOCRÁTICO (2015). <http://plataformapolitica-social.com.br/por-um-brasil-justo-e-democratico-2/>
- STN (2016). SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. *Gasto Social do Governo Central de 2002 a 2015*. Brasília: Ministério da Fazenda.
- TAFNER, P. & GIAMBIAGI, F. (org.) (2007) *Previdência Social – debates, dilemas e escolhas*. Rio de Janeiro: IPEA.

## CAPÍTULO 4

### Efeitos da política de austeridade fiscal sobre o gasto público federal em saúde

*Francisco R. Funcia<sup>1</sup>*

*Carlos Octávio Ocké-Reis<sup>2</sup>*

Na atual conjuntura histórica, para superar o subfinanciamento do Sistema Único de Saúde – SUS (Ocké-Reis & Funcia 2016), devemos mobilizar os trabalhadores, os usuários e seus aliados para ganhar as eleições presidenciais das forças que sustentam um tipo de neoliberalismo com “mãos de ferro”, cuja política econômica acaba produzindo impactos negativos sobre o financiamento das políticas de saúde e sobre as condições de vida da população.

A direita foi derrotada nas últimas eleições e a implantação do seu projeto só foi possível fustigando o estado democrático de direito e o orçamento da seguridade social. Nesse sentido é fundamental revogar a Emenda Constitucional 95 – a qual, na prática, reduz os investimentos públicos e os gastos sociais, acentuando a privatização do sistema de saúde e o quadro de desigualdade da sociedade brasileira.

---

1 Economista e Mestre em Economia Política (PUC-SP) e Diretor da Associação Brasileira de Economia em Saúde – ABrES.

2 Economista, Doutor em Saúde Coletiva (IMS-UERJ) e Presidente da Associação Brasileira de Economia da Saúde – ABrES.

Depois do golpe parlamentar em 2016, por meio da aplicação da EC 95, as despesas primárias foram congeladas por vinte anos, visando garantir a apropriação de parcelas crescentes do fundo público para fins de pagamento dos encargos financeiros da dívida pública (juros e amortização). Em particular, “no caso da PEC 55 [depois convertida em EC 95], a única medida relevante em matéria constitucional é a desvinculação das receitas destinadas à saúde e educação. Isto é, o Novo Regime Fiscal não precisa de emenda constitucional, o que precisa de mudança constitucional é a desvinculação de receitas para saúde e educação. Nesse sentido, a PEC do novo regime fiscal é, na verdade, a PEC da desvinculação da saúde e da educação” (Rossi & Dweck, 2016, p. 2).

A aplicação dessa política de austeridade fiscal assume contornos dramáticos (Stuckler & Basu, 2015), ameaçando a saúde como direito social: ao pretender reduzir o tamanho do Estado, ela acaba penalizando as classes médias e populares, justamente os setores sociais que mais precisam do SUS.

Nesse quadro, é necessário defender o orçamento da seguridade social, ampliar o financiamento da saúde pública e alargar a capacidade regulatória do Estado sobre o mercado de serviços de saúde, contribuindo para a consolidação dos pressupostos constitucionais do SUS.

### ***Retrocesso no Financiamento da Saúde: as mudanças da EC 95/2016***

Do ponto de vista formal, a saúde é um direito de todos e um dever do Estado. Apesar de se tratar de uma determinação constitucional, o SUS não recebeu recursos para ampliar sua universalidade e integralidade nesses trinta anos, o que tem caracterizado seu processo de subfinanciamento. Não há dúvida que seu financiamento é insuficiente para cumprir o dispositivo constitucional, principalmente, considerando o baixo volume de recursos aplicados em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme o Sistema de Informações sobre os Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS):

- a) em 2017, totalizou R\$ 265,4 bilhões, isto é, R\$ 3,62/dia per capita. À guisa de comparação, esse valor é inferior às tarifas de ônibus e metrô pagas diretamente pela população, além do fato das empresas de transporte coletivo prestadoras desse serviço receberem adicionalmente subsídios do poder público;
- b) representou 3,9% do PIB em 2015, enquanto no Reino Unido o gasto público foi de 7,9% do PIB nesse mesmo ano (último dado disponível na Organização Mundial de Saúde).

Nesses trinta anos, depois da primeira regra (não cumprida) para o financiamento do SUS estabelecida nos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (30% do Orçamento da Seguridade Social), a regra constitucional promulgada e efetivada para estabelecer o limite mínimo (piso) de aplicação em ASPS ocorreu no ano de 2000, por meio da Emenda Constitucional nº 29: para a União, despesa empenhada no ano anterior atualizada pela variação percentual do valor nominal do Produto Interno Bruto do ano anterior; para os Estados, 12% da Receita de Impostos e Transferências Constitucionais de Impostos do exercício da aplicação; para os Municípios, 15% da Receita de Impostos e Transferências Constitucionais de Impostos; e para o Distrito Federal, a regra válida para Estados e Municípios.

A Lei Complementar 141/2012 regulamentou com atraso a EC 29/2000 e representou, de um lado, um importante avanço por estabelecer “o que são” e “o que não são” despesas classificadas como ASPS para apuração do piso; mas, de outro lado, não avançou quanto à alocação adicional de recursos para o SUS, pois manteve a lógica da regra do piso tal qual estabelecido pela EC 29/2000 para as três esferas de governo.

Em 2015, a introdução da Emenda Constitucional 86 foi prejudicial para o financiamento do SUS, porque estabelecia como piso federal 15% da Receita Corrente Líquida, acima dos 14,2% aplicados em 2014, mas abaixo dos 10% das receitas correntes brutas pleiteados pelas 2,2 milhões de pessoas que assinaram o Projeto de Lei de Iniciativa Popular (conhecido como ‘Saúde+10’ e que tramitou no Congresso Nacional sob o número PLP 321/2013). Ademais, o escalonamento de cinco anos definido para se atingir o piso de 15 % da Receita Corrente Líquida significava que até o terceiro ano os percentuais estabelecidos seriam inferiores aos 14,2% aplicados em 2014. Outros dois aspectos negativos da EC 86/2015 para o financiamento do SUS foram: desconsiderar a parte da saúde no rateio dos recursos do Pré-Sal como aplicação adicional ao piso; e estabelecer que as despesas decorrentes das emendas parlamentares individuais teriam execução orçamentária obrigatória (conhecida como emendas impositivas), das quais, 0,6% da Receita Corrente Líquida da União vinculadas à saúde sem recursos adicionais ao piso para esse fim.

Vale dizer, entretanto, nada foi pior que as regras da Emenda Constitucional 95/2016 para agravar o subfinanciamento do SUS: se houve um ganho – aparente – em 2016 e 2017 com a antecipação do piso de 15% das Receitas Correntes Líquidas estabelecidos originalmente para 2020 pela EC 86/2015, a

nova regra de cálculo do piso a partir de 2018 (cuja base de cálculo até 2036 será o valor dos 15% das Receitas Correntes Líquidas de 2017 atualizado anualmente pela variação do IPCA/IBGE apurada em junho do ano anterior) somada ao teto das despesas primárias congelado nos níveis dos pagamentos realizados em 2016 foi responsável por um crescimento expressivo dos restos a pagar. Agregam-se a isso, reduzirá também os recursos federais alocados para o SUS até 2036 (caindo de 1,7% do PIB para 1,2% do PIB) e por conseguinte 2/3 das despesas do Ministério da Saúde transferidas para Estados, Distrito Federal e Municípios serão reduzidas, afetando o financiamento das ações de saúde desenvolvidas pelas esferas subnacionais.

### ***Análise do Resultado Orçamentário-Financeiro***

#### ***Efeitos no financiamento da Saúde***

Na tabela 1, considerando a inflação acumulada para o ano de 2018, comparamos em termos reais o piso da EC 29 e o piso da EC 95 entre 2016 e 2018. Vale dizer, embora seja um exercício contrafactual, o resultado é bastante realista, uma vez que os parâmetros do cálculo do piso da EC 29 são efetivos: nos três primeiros anos da sua implantação, a EC 95 dará um prejuízo de R\$ 6,8 bilhões ao SUS, se comparada com o nível de aplicação que teria sido feito com a manutenção da EC 29 durante a recessão – que contraiu a taxa de crescimento e a arrecadação do governo federal (Rossi & Mello, 2017).

***Tabela 1: Gasto público federal em saúde<sup>1</sup> - Pisos 2016/2018***

ANO	PISOS ASPS		Diferença
	EC 29 <sup>2</sup>	EC 95 <sup>3</sup>	
2016	111.010,93	113.877,33	2.866,41
2017	114.763,21	112.884,37	-1.878,85
2018	120.211,17	112.360,74	-7.850,43
DIFERENÇA ACUMULADA PISOS 2016-2018			-6.862,86

Elaboração dos autores.

Fonte: Adaptado de IBGE, MF/STN e MS/SPO - Relatórios Quadrimestrais de Prestação de Contas - 3º Quadrimestre de 2015 a 2017 e Relatório Anual de Gestão 2017

Notas: (1) Valores em R\$ milhões deflacionados a preços de dezembro de 2018 pelo IPCA projetado em 3,48%; disponível em <https://www.bcb.gov.br/pec/GCI/PORT/rea-dout/R20180413.pdf>

(2) Atualizado pela variação nominal do PIB no ano “x-1”.

(3) Metodologia de cálculo do piso: para 2016 e 2017 - 15% da Receita Corrente Líquida do respectivo ano; a partir de 2018 - a base de cálculo é 15% da RCL de 2017, cujo valor será atualizado a cada ano pela variação do IPCA/IBGE acumulada em junho do ano anterior.

Nas tabelas 2 e 3, essa perda fica mais clara, porque ao se discriminar as fases da execução orçamentária e financeira, isto é, a despesa empenhada, a despesa paga e as despesas empenhadas a pagar do governo federal e das transferências intergovernamentais aos estados, ao distrito federal e aos municípios, revela-se um aspecto pouco iluminado no debate do financiamento setorial.

Em primeiro exame, no contexto da EC 95, dada a irrelevância do valor da despesa empenhada para a nova regra de cálculo do piso da saúde diante da imposição do teto da despesa paga total,<sup>3</sup> para efeito da estimativa do gasto público federal em saúde, a despesa paga é um indicador melhor para apurar tal gasto do que a despesa empenhada – diferente do que foi reconhecido e praticado durante anos na vigência da EC 29.

Sem querer esgotar essa discussão, vale a pena observar os dados da tabela 2. Levando em conta o novo piso da saúde da EC 95 de 15% da RCL em 2016 e 2017, embora a despesa empenhada tenha crescido em termos reais, a despesa paga caiu de R\$ 103,9 bilhões para R\$ 101,1 bilhões entre 2015 e 2017, bem como, em termos percentuais, a despesa paga em 2017 passou a responder apenas a 88,2% da despesa empenhada, enquanto equivalia a 92,5% no ano de 2015. Paralelamente, chama atenção o aumento significativo da despesa empenhada a pagar, que subiu de R\$ 7,5 bilhões em 2015 para R\$ 13,6 bilhões em 2017. Em outras palavras, nesse quadro, o acompanhamento *strictu sensu* da despesa empenhada pode encobrir a redução do gasto que, de fato, ocorreu nas ações e serviços públicos de saúde, não só por conta do aumento da despesa empenhada a pagar, mas sobretudo porque há um teto para a o total da despesa primária paga, depois da introdução da EC 95.

---

<sup>3</sup> “(...) existe a possibilidade de aumentos nos gastos para saúde e educação acima do mínimo (...), mas essa possibilidade é limitada pela redução dos gastos totais e pelo crescimento de alguns outros gastos” (Rossi & Dweck, 2016, p. 2).

**Tabela 2: Gasto público federal em saúde - 2015/2017**

ANO	Despesa Empenhada			Despesa Paga			DP/DE	Despesa Empenhada a Pagar		
	R\$ milhões (a preços correntes)	R\$ milhões (a preços constantes) <sup>1</sup>	Índice (Base 100 = 2015)	R\$ milhões (a preços correntes)	R\$ milhões (a preços constantes) <sup>1</sup>	Índice (Base 100 = 2015)		R\$ milhões (a preços correntes)	R\$ milhões (a preços constantes) <sup>1</sup>	Índice (Base 100 = 2015)
2015	100.055	112.374	100,0	92.580	103.979	100,0	92,5%	7.475	8.395	100,0
2016	106.236	109.786	97,7	98.932	102.238	98,3	93,1%	7.304	7.548	89,9
2017	114.701	114.701	102,1	101.135	101.135	97,3	88,2%	13.566	13.566	161,6

Elaboração dos autores.

Fonte: Adaptado de Ministério da Fazenda/STN e Ministério da Saúde/SPO - Relatórios Quadrimestrais de Prestação de Contas - 3º Quadrimestre de 2015 a 2017 e Relatório Anual de Gestão 2017.

(1) Valores deflacionados pelo IPCA/IBGE a preços médios de 2017.

Na tabela 3, analisamos, igualmente, as fases da execução orçamentária e financeira da ótica das transferências federais para as esferas subnacionais. Na mesma linha, embora a despesa empenhada tenha crescido em termos reais, a despesa paga caiu de R\$ 69,3 bilhões para R\$ 67,1 bilhões, ou seja, mais de R\$ 2 bilhões entre 2015 e 2017, bem como, em termos percentuais, em 2017, a despesa paga respondeu apenas por 90% da despesa empenhada, enquanto representava 95,5% em 2015. A despesa empenhada a pagar mais do que dobrou já descontada a inflação, subindo de R\$ 3,3 bilhões em 2015 para R\$ 7,5 bilhões em 2017. Considerando as dificuldades financeiras de estados e municípios, sob pena do fechamento e redução de leitos hospitalares, unidades de pronto atendimento e redução de equipes da estratégia de saúde da família, esse resultado orçamentário deve ser analisado com cautela pelo Conselho Nacional de Secretários de Saúde – Conass e pelo Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde – Conasems, dada a proximidade de um verdadeiro colapso no sistema de saúde.

**Tabela 3: SUS - Transferências Federais para Estados, Distrito Federal e Municípios<sup>1</sup> - 2015/2017**

ANO	DESPESA EMPENHADA (DE)		DESPESA PAGA (DP)		DP/DE	DESPESA EMPENHADA A PAGAR (DE-DP)	
	R\$ milhões	Índice (Base 100 = 2015)	R\$ milhões	Índice (Base 100 = 2015)		R\$ milhões	Índice (Base 100 = 2015)
2015	72.604	100,0	69.301	100,0	95,5%	3.303	100,0
2016	69.315	95,5	66.500	96,0	95,9%	2.815	85,2
2017	74.620	102,8	67.140	96,9	90,0%	7.480	226,5

Elaboração dos autores.

Fonte: Adaptado de MS/SPO - Relatórios Quadrimestrais de Prestação de Contas - 3º Quadrimestre de 2015 a 2017

(1) Transferências Fundo a Fundo e Convenial; valores em R\$ milhões deflacionados pelo IPCA/IBGE a preços médios de 2017

### ***Avaliação da EC 95 e da Portaria 3992 e impactos na população***

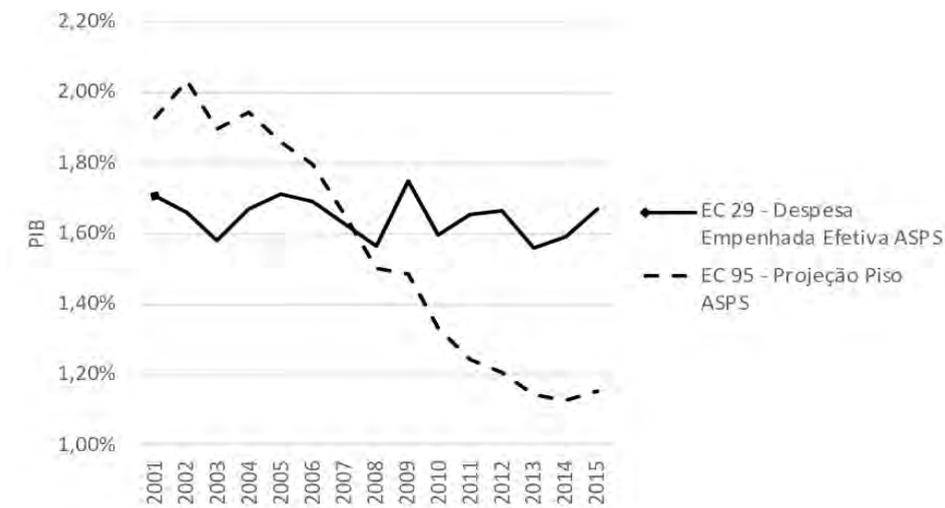
Para mensurar os possíveis efeitos da política de austeridade fiscal sobre o gasto público em saúde nos próximos anos, realizaremos, inicialmente, um exercício contrafactual, que será ilustrado nos gráficos 1, 2 e 3, bem como na tabela 4.

Considerando tudo mais constante, de um lado, entre 2001 e 2015, compara-se o montante que foi empenhado na vigência da EC 29 com a estimativa do piso da EC 95.

No gráfico 1, a avaliação retrospectiva demonstra que haveria uma queda acentuada do gasto em relação ao Produto Interno Bruto – PIB (0,5 pp.), tornando mais grave o quadro de redução do já insuficiente financiamento do SUS, dada a importância do governo federal no financiamento das ações e serviços públicos de saúde. A partir da observação do gráfico 2, na mesma linha, haveria uma redução do gasto em relação à Receita Corrente Líquida – RCL (5 pp.), lembrando que tanto o PIB quanto a RCL já foram parâmetros essenciais para o cálculo do mínimo destinado pela União à saúde pública. Na sequência, o gráfico 3 apresenta um resultado alarmante: em termos per capita, descontada a inflação a preços médios de 2015, enquanto a EC 29 apresentou uma tendência de recuperação do gasto, caso aplicada a EC 95, o gasto per capita

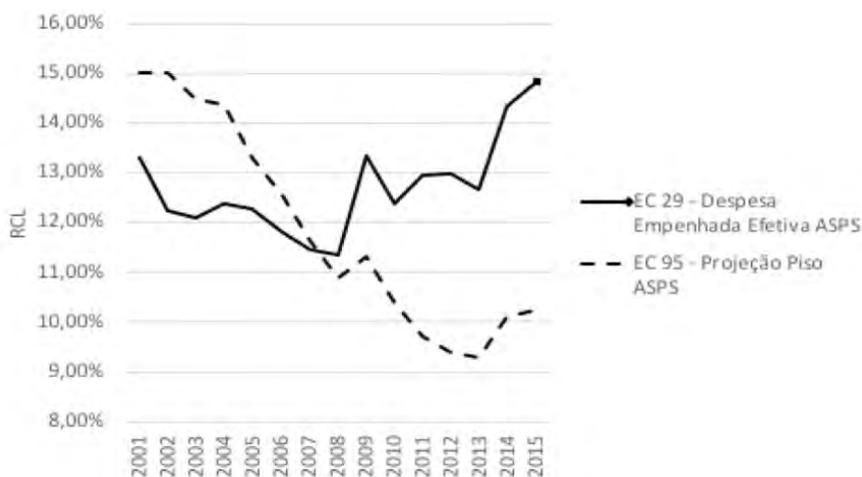
diminuiria acentuadamente (R\$ 150) com consequências preocupantes sobre a qualidade da atenção à saúde do SUS e sobre as condições de saúde da população brasileira, em especial dos estratos inferiores de renda.

**Gráfico 1: Gasto público federal em saúde (% PIB) - EC 29 X EC 95.2001/2015**



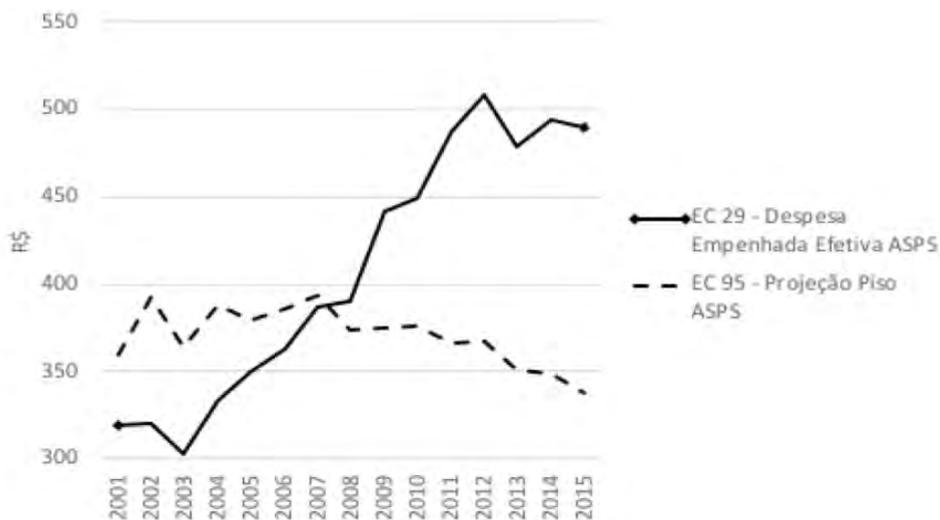
Fonte: Elaboração dos autores. Adaptado de Ministério da Saúde/SIOPS e IBGE

**Gráfico 2: Gasto público federal em saúde (% RCL). EC 29 X EC 95. 2001-2015**



Fonte: Elaboração dos autores. Adaptado de Ministério da Saúde/SIOPS e Ministério da Fazenda/STN

**Gráfico 3: Gasto federal em saúde per capita<sup>1</sup> - 2001/2015. EC 29 X EC 95**



Fonte: Adaptado de Ministério da Saúde/SIOPS e IBGE. Elaboração dos autores

Nota: (1) Valores deflacionados pelo IPCA/IBGE a preços médios de 2015.

A tabela 4, por sua vez, sintetiza o conjunto dos exercícios contrafactuais assinalados acima. Em quadro de subfinanciamento crônico, em quinze anos, a preços médios de 2015, a EC 95 daria um prejuízo de aproximadamente R\$ 115 bilhões ao SUS. Para se ter uma ideia da magnitude desse montante, esse valor representa 15% a mais do que foi empenhado com a EC 29 em 2015, dito de outro modo, uma perda anual de R\$ 7,6 bilhões no período. Pior: pode-se dizer que o SUS ficaria um ano sem receber qualquer recurso financeiro, expressão emblemática do projeto de desmonte do SUS em curso com a EC 95.

Paralelamente, a edição da portaria 3992, de 27/12/2017, que alterou o critério para o repasse federal financeiro do SUS para Estados, Distrito Federal e Municípios, não pode ser compreendida fora do contexto das restrições orçamentárias e financeiras decorrentes da Emenda Constitucional 95/2016: em substituição aos seis blocos de financiamento – atenção básica, média e alta complexidade, assistência farmacêutica, vigilância em saúde, gestão do SUS e investimentos – normatizados pela Portaria 204/2007 – foram criados dois blocos (custeio e investimento) e estabelecida a flexibilidade da movimentação financeira dentro de cada bloco. O pleito da representação nacional dos ges-

tores estaduais e municipais de saúde era pela autonomia e pela flexibilização total de utilização dos recursos oriundos das transferências, o que não foi contemplado nessa portaria (cf. Funcia, 2018).

**Tabela 4: Gasto público federal em saúde<sup>1</sup> - 2001/2015. EC 29 X EC 95**

Ano	EC 29 <sup>2</sup>	EC 95 <sup>3</sup>	Diferença
	(A)	(B)	(C=B-A)
2001	22.474	25.334	7.004
2002	24.737	30.289	12.557
2003	27.181	32.609	10.715
2004	32.703	38.013	9.836
2005	37.146	40.316	5.498
2006	40.750	43.247	4.159
2007	44.303	44.990	1.104
2008	48.670	46.650	-3.075
2009	58.270	49.477	-12.764
2010	61.965	51.852	-13.979
2011	72.332	54.362	-23.298
2012	80.063	58.009	-27.129
2013	83.053	60.864	-25.703
2014	91.899	64.941	-29.370
2015	100.055	69.176	-30.879
Total 2001-2015			-115.323

Fonte: Adaptado de Ministério da Saúde/SIOPS. Elaboração dos autores

Notas: (1) valores deflacionados pelo IPCA/IBGE a preços médios de 2015

(2) Despesa Efetivamente Empenhada ASPS

(3) Metodologia de cálculo do piso: para o primeiro e segundo ano - 15% da Receita Corrente Líquida do respectivo ano; a partir do terceiro ano - a base de cálculo é 15% da RCL do segundo ano, cujo valor será atualizado anualmente pela variação do IPCA/IBGE acumulada em junho do ano anterior.

Mesmo assim, trata-se de medida que, no atual contexto de subfinanciamento do SUS, pode representar uma solução pragmática de curto prazo para Estados e Municípios enfrentarem a redução das transferências federais até 2036, em substituição à lógica programática e do financiamento tripartite do SUS: existe a possibilidade que a portaria prejudique o financiamento das ações de atenção básica e vigilância em saúde dos municípios com menor poder econômico diante das pressões dos hospitais privados e filantrópicos, das corporações de especialistas, das organizações sociais de saúde e dos laboratórios farmacêuticos quanto à prioridade de contratação de despesas e pagamentos.

Essa mudança pode prejudicar também o monitoramento e a avaliação da utilização descentralizada dos recursos oriundos do Fundo Nacional de Saúde, tanto pelo gestor federal, como pelo controle social. Entretanto, as normas estabelecidas na Portaria para a utilização dos recursos, bem como nas orientações da Resolução 578/2018 do Conselho Nacional de Saúde, possibilitam ainda alguma forma de monitoramento e avaliação da utilização das transferências federais do SUS para os Estados, Distrito Federal e Municípios: os relatórios quadrimestrais de prestação de contas e os relatórios anuais de gestão das três esferas de governo deverão evidenciar que a realização das despesas por subfunção nos Estados, Distrito Federal e Municípios foi compatível com as transferências realizadas pelo Fundo Nacional de Saúde e evidenciar que essas despesas foram compatíveis com as metas físicas e financeiras pactuadas na Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e nos respectivos Planos de Saúde e Programações Anuais de Saúde (PAS). De qualquer modo, resta evidente o interesse do gestor federal do SUS em reduzir a sua responsabilidade no monitoramento e avaliação das ações e serviços de saúde realizadas de forma descentralizada, praticamente transformando o Ministério da Saúde numa agência financeira, e dificultando a atuação dos conselhos de saúde junto às três esferas de governo.

Quanto aos impactos nas condições de saúde da população, segundo Rassaella et al. (2018), caso a política de austeridade fiscal fosse revogada, 20 mil mortes de crianças até cinco anos de idade e 124 mil internações seriam evitadas nos próximos anos. Em resumo, esse efeito seria maior nos municípios mais pobres, revertendo a redução da desigualdade promovida antes da crise econômica. O estudo aponta ainda que com o envelhecimento populacional, o impacto negativo da EC 95 no setor seria inevitável. Para evitar uma piora das condições de saúde seria preciso mitigar o crescimento da pobreza, garantindo,

por exemplo, a sustentabilidade de dois programas sociais como o Bolsa Família e a Estratégia Saúde da Família.

### *Propostas*

Reconhecemos que, para sairmos da estagnação econômica e para revogar a EC 95, a questão da reforma tributária tem centralidade: ora, é preciso mudar a composição da carga tributária, desonerando as classes populares e médias, penalizadas por uma carga que incide sobre o trabalho e sobre a produção, à medida que não se tributa a alta renda, especialmente a financeira, e o patrimônio de acordo com os princípios da equidade e da progressividade.

No entanto, no curtíssimo prazo, considerando uma vitória eleitoral, dado o grau de acirramento da luta de classes, existiriam provavelmente sérios obstáculos no Congresso Nacional para (i) aprovar reforma tributária progressiva, desonerando parcialmente a produção e o consumo e aumentando a incidência sobre o patrimônio, renda e riqueza; (ii) realizar auditoria da dívida pública brasileira, interna e externa, federal, estaduais e municipais; (iii) reverter, paulatinamente, os gastos tributários em saúde – que atingiram R\$ 32,3 bilhões em 2015 (Ocké-Reis & Fernandes, 2018); (iv) federalizar em novas bases a dívida de estados e municípios, dada a pressão do déficit primário; (v) recriar a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira, que deveria incidir sobre depósitos ou movimentações bancárias a partir de determinado valor, estabelecendo arrecadação compartilhada com estados e municípios, com a finalidade específica de financiar o SUS.

Sem dúvida, devem-se criar condições políticas, no médio prazo, que viabilizem tais medidas, inclusive como engrenagem para a retomada do crescimento, uma vez que a não tributação do patrimônio e da alta renda acabam favorecendo a lógica do rentismo. Entretanto, a revogação da EC 95, apesar das chantagens do presidencialismo de coalizão, pode atuar como instrumento objetivo para alterar a correlação de forças em favor das demandas populares, que representam a base social da futura hegemonia – que, certamente, será fustigada pelas forças conservadoras e reacionárias dentro e fora do país, a exemplo do que aconteceu depois da vitória da presidenta Dilma.

Na perspectiva neoliberal de destruir o Estado brasileiro, a Constituição de 88 e os direitos sociais, bem como de criminalizar os partidos de esquerda, os sindicatos e os movimentos sociais (a prisão de Lula é emblemática nesse

sentido), na sua guerra contra os pobres e os trabalhadores, a direita já definiu retoricamente sua agenda programática na escalada golpista: “a segurança e o combate à corrupção”. Em contraposição, sem descuidar do debate na sociedade em torno da segurança pública com inclusão social, a política de saúde pode ser escolhida como uma das principais bandeiras da esquerda, entre outros, porque esse eixo de intervenção tem o potencial de mitigar os efeitos da crise econômica sobre as classes populares, inclusive, combatendo o desemprego e a concentração de renda, além de ampliar o grau de consciência de classe da nossa base social e favorecer a ampliação do apoio das camadas médias da população. Há anos as pesquisas de opinião demonstram que a saúde é um dos principais problemas apontados pela sociedade brasileira. Priorizá-la nos fortalecerá na luta de massas e na disputa eleitoral contra os golpistas, os neoliberais e os fascistas: o SUS lida com a vida e a morte, em um contexto de agravamento das condições epidemiológicas; reduz a desigualdade em contraponto à política de austeridade fiscal; a política de saúde é intensiva em força de trabalho, favorecendo a retomada do crescimento econômico e a produtividade do trabalho em novo ciclo de desenvolvimento social (Fagnani *et al.*, 2018; Ocké-Reis, 2017).

Essa escolha nos permitirá acumular força para disputar hegemonia contra a direita, mas será necessário organizar e mobilizar a população, quando a esquerda se encontra em uma estratégia defensiva, diante do golpe e da cruzada moralista da operação Lava-Jato.

### ***Considerações finais***

Essa proposta, que preconiza a revogação da EC 95, precisa ser debatida pelas frentes populares, pelos partidos do campo democrático, popular e socialista, pelos movimentos sociais e pela juventude, buscando a construção de uma expressiva base de apoio social e parlamentar em defesa da seguridade social.

Afinal de contas, indo ao encontro dos resultados alcançados na análise contrafactual, demonstramos que nos primeiros anos da introdução da EC 95 houve prejuízo para o SUS, em uma conjuntura que a adoção de uma política anticíclica na saúde poderia ter mitigado, a um só tempo, os efeitos da recessão sobre o nível de emprego e sobre a qualidade de vida das classes populares e das classes médias.

Devemos especificamente lutar para ampliar o financiamento e para melhorar a gestão, entre outros, alocando adicionalmente recursos para a atenção básica (cf. Funcia, 2017). Ademais devemos fortalecer o Conselho Nacional de Saúde – CNS e a participação social do SUS, mas, ao mesmo tempo, na crítica à privatização, devemos propor a criação de estruturas institucionais e mecanismos regulatórios que permitam atrair segmentos da clientela da medicina privada para o SUS, bem como que permitam reduzir o gasto dos trabalhadores, das famílias e dos idosos com planos de saúde, serviços médico-hospitalares e remédios.

A realização dessa tarefa extraordinária tem um ponto de apoio importante na cultura socialista: o debate em torno da transição passa pela aplicação de certo capitalismo de Estado, que valorize a solidariedade entre as nações, a função social da propriedade, o planejamento e o mercado interno, desprivatizando o fundo público e incorporando a sociedade civil no processo decisório governamental.

Sem derrotar a direita, a visão fiscalista, na qual o fomento ao mercado de planos aparece como solução pragmática para desonerar as contas públicas, ampliará sua hegemonia no Estado e na sociedade. Não é à toa que há consenso que os

*maiores desafios (do SUS) são políticos, pois supõem a garantia do financiamento do subsistema público, a redefinição da articulação público-privada e a redução das desigualdades de renda, poder e saúde (Paim, 2013).*

## **Bibliografia**

FAGNANI *et al.* *Desenvolvimento social e estrutura produtiva*, 2018. Disponível em <http://pedrorossi.org/wp-content/uploads/2018/03/DesenvolvimentoSocialEstruturaProdutiva.pdf>, acesso em 22 de abril de 2018.

FUNCIA, F. R. *Subfinanciamento e orçamento federal do SUS: referências preliminares para a alocação adicional de recursos*. Texto apresentado no Seminário “Saúde sem dívida e sem mercado”, organizado pelo Centro de Estudos Estratégicos da FIOCRUZ e realizado nos dias 27 e 28 de junho de 2017, na Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca (ENSP/FIOCRUZ) no Rio de Janeiro.

Disponível em [http://www.cee.fiocruz.br/sites/default/files/Artigo\\_Funcia\\_0.pdf](http://www.cee.fiocruz.br/sites/default/files/Artigo_Funcia_0.pdf), acesso em 22 de abril de 2018.

FUNCIA, F. R. *Mudança do critério de transferência financeira fundo a fundo a partir de 2018*. Disponível em <http://idisa.org.br/domingueira/domingueira-n-02-janeiro-2018>, acesso em 22 de abril de 2018.

OCKÉ-REIS, C. O. *Política social, desenvolvimento e cidadania: a história também anda para trás*. IN: RODRIGUES, P. H. de A.; SANTOS, I. S. (Org.). Políticas e riscos sociais no Brasil e na Europa: convergências e divergências. Rio de Janeiro: Cebes: Hucitec Editora, 2017. p. 205-208.

OCKÉ-REIS, C. O.; FERNANDES, A. M. P. *Descrição do gasto tributário em saúde – 2003-2015*. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. (Nota Técnica Disoc/Ipea n.º 48.)

OCKÉ-REIS, C. O.; FUNCIA, F. R. *Terror fiscal e desmonte do SUS: uma ameaça à democratização da saúde*, 2016. Disponível em <http://plataformapoliticasocial.com.br/artigo-40-terror-fiscal-e-desmonte-do-sus-uma-ameaca-a-democratizacao-da-saude/>, acesso em 22 de abril de 2018.

RASELLA, D.; BASU, S.; HONE, T.; PAES-SOUSA, R.; OCKÉ-REIS, C.O. *et al.* (2018) *Child morbidity and mortality associated with alternative policy responses to the economic crisis in Brazil: A nationwide microsimulation study*. PLOS Medicine 15(5): e1002570. <https://doi.org/10.1371/journal.pmed.1002570>

ROSSI, P.; DWECK, E. *Impactos do novo regime fiscal na saúde e educação*. Cadernos de Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 32, n. 12, p.1-5, 2016.

ROSSI, P.; MELLO, G. *Choque recessivo e a maior crise da história: A economia brasileira em marcha à ré*, 2017. Disponível em [https://www3.eco.unicamp.br/images/arquivos/NotaCecon1\\_Choque\\_recessivo\\_2.pdf](https://www3.eco.unicamp.br/images/arquivos/NotaCecon1_Choque_recessivo_2.pdf), acesso em 22 de abril de 2018.

STUCKLER, D.; BASU, S. *A economia desumana*. Porque mata a austeridade. Portugal: Bizâncio, 2014.

PAIM, J. S. *A Constituição cidadã e os 25 anos do Sistema Único de saúde (SUS)*. Cadernos de Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 29, n. 10, p. 1927-1934, 2013.

## CAPÍTULO 5

### Avanços e retrocessos na Educação Básica: da Constituição de 1988 à Emenda Constitucional 95

*Daniel Cara<sup>1</sup>*  
*Andressa Pellanda<sup>2</sup>*

Este capítulo tem como objetivo analisar o direito à educação básica pública a partir da Constituição Federal de 1988, os desafios do federalismo brasileiro, das principais políticas públicas educacionais criadas no país desde 1996 e, por fim, discorrer sobre os efeitos perniciosos da austeridade econômica sobre o cumprimento dos ditames constitucionais.

Para isso, realiza-se um panorama sobre a forma como o país tem buscado materializar o direito fundamental à educação e os constrangimentos econômicos à realização desse direito. Inicia nas bases trazidas pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB). Passa pela aprovação do Fundeb em 2007, da Lei do Piso em 2008 e da EC 59, em 2009, de-

---

1 Educador, cientista político e ativista político brasileiro. É coordenador geral da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (desde 2006). É membro do Conselho Universitário da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp) e blogueiro do UOL.

2 É pós-graduada em Ciência Política (FESP-SP, 2014) e é bacharel em Comunicação Social, com habilitação em Jornalismo (ECA/USP, 2013). Atua como assessora de projetos da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (desde 2015) e colabora com consultorias para movimentos sociais na área de educação, política e cultura.

monstrando o arcabouço legal denso de conquistas do período. Culmina com a aprovação do Plano Nacional de Educação 2014-2024 vigente hoje e as análises que monitoram sua implementação, especialmente no que tange seus mecanismos de financiamento (CAQi/CAQ) e os desafios diante das medidas fiscais e de cortes para a área (EC 95/2016).

***Da Constituição Federal de 1988 ao Plano Nacional de Educação 2014-2024: avanços nas políticas educacionais e em seus mecanismos de financiamento. O estabelecimento da educação como direito social na Constituição Federal de 1988***

Em 1988, pela primeira vez na história das Constituições do Brasil, são listados os Direitos Sociais. Neles, a educação não só é explicitada como traz noção de prioridade ao aparecer em primeiro lugar:

*Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.*

No artigo 22, a Constituição determina a competência exclusiva da União em legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional, mas o artigo 23 demonstra a competência comum dos entes federados em proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência. Assim, é possível perceber que o acesso à educação está explicitado enquanto um esforço federativo, demonstrando a relevância de tal direito e também a obrigação por parte do poder público em sua garantia.

Mais adiante, no artigo 205, afirma-se que: “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. A educação é considerada sob o objetivo de proporcionar o desenvolvimento da pessoa humana, estando diretamente relacionada a dois aspectos basilares à vida em sociedade: a cidadania e a formação para o mercado de trabalho.

No artigo seguinte, o 206º, especifica-se que:

*O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:*

*I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;*

*II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;*

*III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;*

*IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;*

*V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;*

*VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;*

*VII - garantia de padrão de qualidade.*

*VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal.*

Este artigo da Constituição Federal apresenta o sistema dos quatro “As”, elaborado por Katarina Tomasevsky, relatora das Nações Unidas para o direito à educação entre 1998 e 2004, que trazem quatro critérios da obrigação dos Estados para com a educação: “*availability*”, “*accessibility*”, “*acceptability*”, e “*adaptability*”.

O primeiro, “*availability*” (da disponibilidade) diz respeito à garantia das liberdades de expressão, de aprender, de ensinar, do pluralismo de ideias e concepções pedagógicas e também à obrigação do Estado em garantir que a educação esteja disponível para todas/os - e, portanto, estão neste item também sua obrigação para com a valorização, formação e condições de trabalho dos profissionais da educação. É possível ver a presença desse conceito claramente nos itens II, III, V, VI, e VIII do artigo 206.

segundo item, “*accessibility*” (de acessibilidade), trata da garantia do acesso, em todos os níveis, sejam obrigatórios ou não. No artigo 206, fica claro o conceito especialmente nos itens I e IV. O terceiro, “*acceptability*” (de admissibilidade), dispõe sobre a qualidade da educação, em um sentido ampliado, que abarca também a prevenção das formas de discriminação e a valorização das diversidades. Os itens I, VI, VII tratam desse conceito. Já o último, “*adaptability*” (de adequação), refere-se às obrigações relativas às necessidades especiais individuais, que pode ser espelhada nos itens I, II, III, VI, VII. O detalhamento das diretrizes para a efetivação do direito à educação se dará, na sequência, no artigo 208.

Em 1996, publicada a Lei 9.394, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), tivemos a regulamentação das diretrizes sob as quais se estabeleceram os princípios da educação e os deveres do Estado em relação à educação escolar pública, definindo as responsabilidades, em regime de colaboração, entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Ainda, traz o detalhamento sobre as etapas e modalidades da educação e temas como as relações entre ensino e aprendizagem, o financiamento da educação, a autonomia das escolas, e a formação, valorização e condições de trabalho dos profissionais da educação.

Apesar de não ter sido plenamente implementada mesmo que já tenham se passado vinte e dois anos desde sua publicação, e da crítica sobre seu caráter genérico em diversos aspectos, a LDB representou inúmeros avanços para a definição do direito à educação e para avanços para sua garantia universal e de qualidade no Brasil.

### ***O antigo Fundef e a aprovação do Fundeb em 2007<sup>3</sup>***

O Fundeb foi criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007.

É um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual (um fundo por estado e Distrito Federal, num total de vinte e sete fundos), formado, na quase totalidade, por recursos provenientes dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios, vinculados à educação por força do disposto no art. 212 da Constituição Federal. Além desses recursos, ainda compõe o Fundeb, a título de complementação, uma parcela de recursos federais, sempre que, no âmbito de cada Estado, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. Independentemente da origem, todo o recurso gerado é redistribuído para aplicação exclusiva na educação básica.

O Fundeb representou um avanço em formulação e implementação em relação ao Fundef - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, anterior a ele. De acordo com análise

---

3 Esse item tem por base o artigo “Entre a garantia legal e a do direito: um panorama de três políticas públicas de educação no Brasil nos últimos dez anos”, escrito por nós para o 9º Congresso Latino-Americano de Ciência Política, organizado pela Associação Latino-Americana de Ciência Política (ALACIP), de 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/DaTKv2>>. Acesso em 29 mai 2018.

de Martins (2008, p. 322-324), na formulação da lei, entre os aspectos que representam aperfeiçoamento em relação ao Fundef destacam-se:

- todas as etapas da educação básica passaram a contar com um mecanismo de financiamento (a inclusão das creches ocorreu com mobilização da comunidade educacional, particularmente do movimento Fraldas Pintadas);
- a regra da complementação da União, antes definida em legislação ordinária, e nunca respeitada pelos governos do período, *foi constitucionalizada (no mínimo 10% dos recursos dos fundos) e representa o maior avanço do novo modelo, vitória obtida no Congresso Nacional, que inclusive reconstituiu na lei regulamentadora o texto da EC n. 53/06, uma vez que a Medida Provisória – MP – n. 339/06 havia retirado a expressão “no mínimo”*;
- a vedação do uso da fonte do salário-educação para a complementação da União;
- a preocupação com o aperfeiçoamento do desenho institucional dos conselhos de acompanhamento e controle social;
- previsão da fixação em lei de piso salarial profissional nacional para o magistério;
- cômputo das matrículas, para recebimento dos recursos do fundo, tendo como critério obrigatório o atendimento ao âmbito de atuação prioritária;
- previsão de avaliações periódicas e um prazo para realização da primeira avaliação da lei (até 2008);
- previsão da realização, no prazo de cinco anos, de fórum nacional com o objetivo de avaliar o financiamento da educação básica, além da garantia de participação popular no processo de definição do padrão nacional de qualidade.

Vale destacar o aspecto grifado, que demonstra como, na passagem do Fundef para o Fundeb, optou-se pela constitucionalização deste, opção determinante para sua implementação posterior, como analisamos a seguir.

Como visto, o Fundeb representou um avanço em relação ao Fundef, especialmente pela necessidade de um efetivo compromisso por parte da União em suas funções supletiva e redistributiva, através de um mecanismo de fi-

nanciamento que atendesse a todas as etapas da educação básica, incluindo-se mecanismos mais amarrados para o cumprimento com as etapas da política pública, com instrumentos mais sólidos de controle social.

Do ponto de vista dos dados estatísticos, considerando a vigência estabelecida para o período 2007-2020, pode-se afirmar que o Fundeb vem sendo implementado. Sua implantação começou em 1º de janeiro de 2007, sendo concluída sua abrangência de escopo em 2009, quando o total de alunos matriculados na rede pública foi considerado na distribuição dos recursos e o percentual de contribuição dos estados, Distrito Federal e municípios para a formação do Fundo atingiu o patamar de 20% (BRASIL, 2017).

O aporte de recursos do governo federal ao Fundeb, de R\$ 2 bilhões em 2007, aumentou para R\$ 3,2 bilhões em 2008, R\$ 5,1 bilhões em 2009 e, a partir de 2010, passou a ser no valor correspondente a 10% da contribuição total dos estados e municípios de todo o país. Hoje, esse percentual equivale a R\$ 12,88 bilhões pagos em 2016, conforme a Portaria do Ministério da Educação nº 565, de 2017. (BRASIL, 2017a) Hoje, o Fundeb administra R\$ 141,414 bilhões para financiar mais de 40 milhões de matrículas (BRASIL, 2016).

### ***O Piso Salarial Nacional do Magistério, Lei n° 11.738/2008<sup>4</sup>***

Conforme descreve a Undime, o piso é o valor mínimo nacional que os professores em início de carreira devem receber. Esses profissionais devem ter formação em magistério em nível médio, carga horária de trabalho de 40 horas semanais, e atuar em estabelecimentos públicos de educação básica em todo o país.

O texto original da Constituição Federal de 1988 já previa a necessidade de piso salarial para o magistério – considerando-se o piso como vencimento básico e não remuneração (Caldas *apud* Ximenes, 2011, p. 13). Como visto no tópico anterior, contudo, a EC nº 53/2006, do Fundeb, reformou a redação e instituiu, no inciso VIII do artigo 206 da Constituição, um novo princípio do ensino: o piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública (Ximenes, 2011, p. 8).

---

4 Esse item tem por base o artigo “Entre a garantia legal e a do direito: um panorama de três políticas públicas de educação no Brasil nos últimos dez anos”, escrito por nós para o 9º Congresso Latino-Americano de Ciência Política, organizado pela Associação Latino-Americana de Ciência Política (ALACIP), de 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/DaTKv2>>. Acesso em 29 mai 2018.

Em 2008, foi sancionada a Lei nº 11.738, que instituiu o Piso, regulamentando disposição constitucional: alínea 'e' do inciso III do caput do artigo 60 do ADCT. Esta lei também fixou limites para o trabalho de interação com os alunos na composição da jornada docente: professores devem passar no máximo 2/3 da carga horária em sala de aula, e no mínimo 1/3 da jornada deve ser destinado às atividades extraclasse, como planejamento de aulas, reuniões pedagógicas, correção de atividades etc.

Em seguida, a Resolução nº 7, de 26 de abril de 2012, do Ministério da Educação, trouxe os novos critérios de complementação do Piso Salarial. Essa resolução trata do uso de parcela dos recursos da complementação da União ao Fundeb para o pagamento integral do piso.

E, em 2013, o Supremo Tribunal Federal decidiu que a Lei do Piso passou a ter validade a partir de 27 de abril de 2011, quando o STF reconheceu sua constitucionalidade. A decisão tem efeito *erga omnes*, isto é, obriga a todos os entes federativos ao cumprimento da Lei e é um dos motivos que favoreceram sua implementação.

De acordo com a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), o piso foi parcialmente implementado. As tabelas elaboradas pela entidade<sup>5</sup> demonstram que somente 14 dos 26 estados e DF e que cerca de 56% dos municípios cumpriram a Lei em 2016, no que diz respeito ao valor no início da carreira; e que 19 estados e DF e 53% dos municípios cumpriram a Lei em 2016 no que tange a jornada.

Primeiramente, vale reiterar que a atuação das entidades de classe tem sido fator essencial para que a Lei do Piso se cumpra, ainda que parcialmente. Desde a sua formulação e aprovação, conforme amplamente descrito na sessão anterior, a pressão corporativa que essas entidades, organizadas, exercem sobre os tomadores de decisão é fator positivo para sua implementação.

### ***A obrigatoriedade da educação básica e a inclusão da educação infantil a partir da EC 59/2009***

A aprovação da EC 59/2009, apesar de até hoje não cumprida, também representou diversos avanços para a educação no Brasil. Entre os principais

---

5 Cumprimento da Lei do Piso nas redes estaduais (dez 2016): <http://www.cnte.org.br/index.php/tabela-salarial.html>. Cumprimento da Lei do Piso nas redes municipais (dez 2016): [http://www.cnte.org.br/images/stories/2017/Piso\\_cumprimento\\_municipios.pdf](http://www.cnte.org.br/images/stories/2017/Piso_cumprimento_municipios.pdf)

avanços que ela possibilitou, um primeiro deles é foi a exclusão da educação dos efeitos da Desvinculação das Receitas da União. Nesse sentido, o governo federal deixa de ter autorização para desviar recursos da educação para o superávit primário.

Ainda, a Emenda estabeleceu o ensino obrigatório e gratuito dos quatro aos dezessete anos de idade, sendo até então o ensino obrigatório somente o fundamental seis a quatorze anos. Esta obrigatoriedade deveria ter sido implementada progressivamente, até 2016, nos termos do Plano Nacional de Educação, com apoio técnico e financeiro da União, o que não foi cumprido, ainda tendo hoje 2,8 milhões de crianças fora da escola, de acordo com a última Pnad.

Como último ponto importante de avanço da EC 59, é possível citar a alteração da redação do artigo 214, que passou a exigir que lei federal estabeleça Plano Nacional de Educação (PNE), de duração decenal, com o objetivo de articular o Sistema Nacional de Educação (SNE) em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam, dentre outras coisas, ao estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto. Essa redação vinculou o PNE ao SNE e trouxe o elemento de vinculação de financiamento da educação ao PIB.

Todas essas mudanças foram primordiais para avanços na legislação do atual PNE, como veremos a seguir.

### ***Os recursos do petróleo destinados para a educação***

Após a descoberta do pré-sal, uma grande jazida de petróleo localizada abaixo do leito do mar, com um volume de aproximadamente 50 bilhões de barris, e em meio à tramitação do Plano Nacional de Educação 2014-2024, no Congresso Nacional, colocou-se o debate sobre a necessidade de composição de fundos para suprir a demanda dos 10% do PIB destinados à educação.

Em 2008, quando foi anunciada a existência e a enorme extensão da reserva, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação se posicionou publicamente à favor de que 100% do Fundo Social do pré-sal fosse destinado ao ensino<sup>6</sup>. A

---

<sup>6</sup> Disponível em: <<http://campanha.org.br/acervo/carta-aberta-aos-deputados-e-deputadas-fe>

proposta da Campanha foi fortalecida ao ser debatida na Conferência Nacional de Educação de 2010, por iniciativa e pressão dela própria e da UNE (União Nacional dos Estudantes).

No dia 9 de setembro, a presidenta Dilma sancionou a Lei que destina 75% dos royalties do petróleo para a educação e 25% para a saúde. E o mais importante: 50% do Fundo Social do Pré-Sal para a educação. O texto inicial da Lei, a própria presidenta, previa para a área cerca de R\$ 25 bilhões de reais no acumulado de dez anos. Com o documento final, o valor chega a R\$ 66 bilhões, que deveriam ser alcançados em 2024, o que também não deve ser atingido, dado o cenário não somente de cortes como de desmonte da Petrobrás.

### ***A Lei 13.005/2014: o Plano Nacional de Educação 2014-2024<sup>7</sup>***

O PNE determina diretrizes, metas e estratégias para a política educacional dos próximos dez anos. O primeiro grupo são metas estruturantes para a garantia do direito a educação básica, e que promovam a garantia do acesso, a universalização do ensino obrigatório, e a ampliação das oportunidades e da qualidade da educação. Um segundo grupo de metas diz respeito à redução das desigualdades e à valorização da diversidade, caminhos da equidade. O terceiro bloco de metas trata da valorização dos profissionais, considerada estratégica para que as metas anteriores sejam atingidas, e o quarto grupo de metas refere-se ao ensino superior.

O projeto de lei do Plano tramitou por três anos e meio no Congresso Nacional, tendo recebido 3365 emendas na Câmara dos Deputados e 97 no Senado Federal, a ampla maioria delas formuladas pela sociedade civil, que teve papel fundamental na elaboração do texto da lei. A maioria das emendas foram redigidas e propostas pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação – rede de mobilização e *advocacy* fundada em 1999 e que teve intensa participação no processo do Fundeb, inclusive com os submovimentos, como o Fundeb pra

---

derais-a-verdadeira-riqueza-todos-os-royalties-do-petroleo-devem-financiar-a-educacao-publica/>. Acesso em 29 mai 2018.

7 Esse item tem por base o artigo “Entre a garantia legal e a do direito: um panorama de três políticas públicas de educação no Brasil nos últimos dez anos”, escrito por nós para o 9º Congresso Latino-Americano de Ciência Política, organizado pela Associação Latino-Americana de Ciência Política (ALACIP), de 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/DaTKv2>>. Acesso em 29 mai 2018.

Valer! e Fraldas Pintadas. No processo do PNE, a Campanha constituiria um sub-movimento – o PNE pra Valer!.

A Lei nº 13.005/2014, do PNE vigente, tem 20 metas e centenas de estratégias e dispositivos a serem cumpridos até 2024. Os principais prazos foram previstos para 2015, 2016, e 2017, totalizando 31. Em que pese o texto otimista do Ministério da Educação (MEC), supracitado, indicando suas ações de planejamento para a implementação do Plano, o balanço realizado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação<sup>8</sup> aponta que somente um dispositivo previsto até aqui foi cumprido integralmente e somente 30% do Plano teve algum avanço até junho de 2018.

Conforme explicitado na definição do PNE neste artigo, parte dos dispositivos do Plano são estruturantes e, portanto, basilares para o cumprimento dos demais. Desses, os principais dizem respeito a financiamento (estratégias 20.6 e 20.8 - CAQi/CAQ) e ao regime de colaboração entre os entes federados e ao Sistema Nacional de Educação (Art. 13 e estratégia 20.9 – também previsto no Art. 214 da Constituição Federal). Esses dispositivos já estão com os prazos vencidos e não foram cumpridos. Assim, já prejudicam fortemente o cumprimento dos demais.

Ainda, a conjuntura política e econômica que o Brasil enfrenta, com políticas de austeridade, especialmente através da aprovação da EC nº 95/2016, que impõe um Teto de Gastos - como será aprofundado mais adiante -, tem parcela de responsabilidade no não cumprimento do Plano, especialmente no que tange tais dispositivos estruturantes.

Com a aprovação da EC 95, ficou inviável a implementação do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi), estratégia 20.6, que previa o aumento do investimento em educação e não sua redução (Fineduca & Campanha, 2016) – especialmente por destinar maior aporte da União. Além disso, pelo CAQi ser um mecanismo que vincula o financiamento com parâmetros mínimos de qualidade para a educação básica, tais insumos básicos também não foram regulamentados e, muito menos, estabelecidos e implementados.

Ainda, outro aspecto que impacta diretamente no cumprimento do Plano é a aprovação de Planos Estaduais e Municipais de Educação em processos igualmente participativos. O prazo para aprovação dos planos foi prescrito

---

<sup>8</sup> Disponível em: < <http://semanadeacaomundial.org/2018/download/532/>>. Acesso em 29 mai 2018.

para 2015, de acordo com o Art. 8º da Lei do Plano. Foi um processo altamente acelerado - com pressão por parte do MEC, colocando inclusive como condição para ter acesso ao Plano de Ações Articuladas (PAR), programa responsável por grande parte do apoio técnico e financeiro que é dado pelo governo federal aos estados e municípios.

Assim, apesar de vínculo constitucional e aprovação por legislação construída com intensa participação dos atores sociais, que permanecem ativos em seu monitoramento<sup>9</sup>, o PNE tem figurado em uma lógica altamente dependente da determinação do governo em seguir seu planejamento.

***O Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) e o Custo Aluno-Qualidade (CAQ) incluídos na Lei 13.005/2014, com a previsão de destinação de 10% do PIB para a educação<sup>10</sup>***

Como as assimetrias intrafederativas, ou simplesmente as desigualdades, são um traço comum de todas as Federações, a coordenação entre os entes federados exige o estabelecimento de padrões nacionais de qualidade para as políticas públicas, até mesmo como um esforço de legitimação das iniciativas dos governos federais. Como é muito difícil universalizar em um mesmo território a qualidade da oferta de um serviço público, recorre-se aos padrões mínimos de qualidade, ou ao “mínimo denominador comum” das políticas nacionais destacado pela investigação bibliográfica de Arretche (2004).

Condizente com essa lógica, quando determinou que sua proposta de Custo Aluno-Qualidade (CAQ) era inicial (CAQi), a Campanha Nacional pelo Direito à Educação buscou materializar o padrão mínimo de qualidade da oferta de educação básica no Brasil. Portanto, o CAQi representa apenas um primeiro

---

9 As Semanas de Ação Mundial 2015-2018, maior mobilização em torno do monitoramento do PNE, envolveu centenas de milhares de pessoas no debate e monitoramento do Plano (<http://campanha.org.br/semana-de-acao-mundial/>). Além disso, outros atores que também participaram da elaboração do Plano, como aqueles ligados ao setor empresarial, também têm se dedicado ao seu monitoramento, como é o caso da publicação dos Anuários da Educação Básica e do Observatório do PNE, do Todos pela Educação (<http://www.observatoriodopne.org.br/>).

10 Esse item tem por base o artigo “O Custo Aluno-Qualidade Inicial como proposta de justiça federativa: Um primeiro passo rumo à educação pública de qualidade no Brasil”, de autoria de Daniel Cara. Disponível em: <[http://www.jpe.ufpr.br/m16\\_8.pdf](http://www.jpe.ufpr.br/m16_8.pdf)>. Acesso em 29 de maio de 2018.

passo e não pode ser tratado como um patamar suficiente de qualidade da educação, em que pese o fato de que o Brasil esteja distante de concretizá-lo.

A partir de insumos como número médio de alunos por turma, pagamento do piso nacional salarial do magistério, política de carreira e de formação continuada aos profissionais da educação, bibliotecas e salas de leitura, laboratórios de ciências, laboratórios de informática, quadras poliesportiva cobertas, brinquedotecas para todas as creches, pré-escolas e escolas dos anos iniciais do ensino fundamental e garantia de recursos para o desenvolvimento de projetos pedagógicos – o Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) aponta quanto deve ser investido anualmente por aluno de cada etapa da educação básica para que o Brasil comece a oferecer uma educação (e uma escola) pública com um padrão mínimo de qualidade, materializando a demanda disposta no § 1º do art. 211 da CF, que obriga uma participação mais efetiva da União.

Em termos práticos, o CAQi propõe uma inversão da lógica que rege hoje a definição dos orçamentos públicos para a educação no País, pois parte do que é necessário para garantir a educação com um padrão mínimo de qualidade e não do que está disponível no orçamento. O estudo do CAQi foi a base da *Nota Técnica “Por que 7% do PIB para a educação é pouco? Cálculo dos investimentos adicionais necessários para o novo PNE garantir um padrão mínimo de qualidade”* (CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, 2011)<sup>11</sup>, até o momento o principal documento produzido pela sociedade civil para questionar o patamar de investimento de 7% do PIB, proposto pelo MEC, como meta de financiamento do novo Plano Nacional de Educação (PNE). Essa Nota Técnica foi analisada pelo Ipea em três publicações: no Comunicado nº 124 (2011), no livro *Brasil em desenvolvimento 2011: Estado, Planejamento e Políticas Públicas* (2012a) e no *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* (2012b).

Historicamente, a participação da União no financiamento das políticas sociais está muito aquém de seu poder arrecadatório e de sua capacidade de investimento. Relembrando uma citação anterior, segundo dados do Inep, em 2009, a cada R\$ 1 público investido em educação, o Governo Federal aplicou apenas R\$ 0,20. Ou seja, o ente federado que mais arrecada, possuidor de mais

---

11 A referida Nota Técnica foi produzida por Daniel Cara e por Luiz Araújo, doutorando em educação pela Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo e ex-presidente do Instituto de Políticas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

da metade da receita tributária líquida, é aquele que menos contribui com as políticas públicas educacionais.

Sendo problema antigo, o tema é tratado objetivamente no § 1º do art. 211 da CF. Como as desigualdades são muito gritantes e os custos das regiões brasileiras são díspares, o Legislador determinou que a função supletiva e redistributiva da União deve ter como pressuposto um padrão mínimo de qualidade nacional<sup>12</sup>, como um atributo de cidadania e justiça federativa.

Assim, foi como um exercício de definição objetiva do padrão mínimo de qualidade na educação básica que a Campanha Nacional pelo Direito à Educação coordenou os esforços coletivos que culminaram na formulação do mecanismo do CAQi (Custo Aluno-Qualidade Inicial). Pragmaticamente, a Campanha também buscou mensurar os custos da demanda gerada pelo inciso IX do Art. 4º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, Lei 9.394/1996)<sup>13</sup>.

Em 5 de maio de 2010, o Conselho Nacional de Educação (CNE) aprovou o Parecer CNE/CEB nº 8, de 2010, que normatiza os padrões mínimos de qualidade da educação básica nacional de acordo com o CAQi. O parecer resulta do Termo de Cooperação firmado entre a Câmara de Educação Básica do CNE e a Campanha Nacional pelo Direito à Educação em 5 de novembro de 2008, o primeiro estabelecido entre o Conselho e uma organização da sociedade civil. Contudo, o parecer aguarda homologação por parte do MEC<sup>14</sup> desde então.

Aprovada nos documentos finais de todas as conferências de educação, como ferramenta basilar do SNE, e na Lei do Plano Nacional de Educação, a viabilização do CAQi impõe a necessidade de materialização da função redistributiva e supletiva da União na educação básica.

Em termos práticos, segundo o ordenamento normativo atual, o CAQi é uma referência comparativa à definição dos valores mínimos do Fundeb, que

---

12 O piso nacional salarial do magistério, regulamentado pela Lei 11.738/2008 é familiar à ideia de padrão mínimo de qualidade ou de “mínimo denominado comum” das políticas nacionais, relembrando Arretche (2004).

13 Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: (...) IX - padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem.

14 Poderiam ter homologado o CAQi os ex-ministros Fernando Haddad, Aloizio Mercadante, Jose Henrique Paim, Cid Gomes, Luis Cláudio Costa, Renato Janine Ribeiro, Mendonça Filho e, no momento em que é escrito este artigo, Rossieli Silva.

não correspondem a um padrão mínimo de qualidade. Tanto é assim que menos de 1% das escolas brasileiras têm infraestrutura mínima segundo os critérios do CAQi (Soares Neto, 2013), sendo que além da infraestrutura das escolas, o mecanismo considera muitos outros insumos, como remuneração dos profissionais, número de alunos por turma, etc.

Como resultado de cálculo<sup>15</sup> recente da Associação Nacional dos Pesquisadores em Financiamento da Educação (Fineduca), apenas considerando-se as matrículas atuais, se faz necessária a transferência global de mais de R\$ 50 bilhões de reais da União para os Estados, Distrito Federal e Municípios, via o sistema de fundos do Fundeb.

O baixo comprometimento da União na educação básica, entre outros prejuízos, tem inviabilizado o cumprimento da Lei do Piso Nacional Salarial do Magistério (Lei 11.738/2008) por parte de muitos entes federados, em especial naquelas regiões mais pobres do País, nas quais o Fundeb é a fonte quase exclusiva de recursos educacionais. Paralelamente a isso, observa-se um incremento das chamadas transferências voluntárias pelo governo federal, ou a gestão baseada em programas. Isso tem obrigado os gestores estaduais e municipais a se submeterem às políticas definidas em Brasília para conseguir alguns poucos recursos para melhorar a educação ofertada por suas administrações. Assim, recria-se uma espécie de nova política de balcão, que estimula práticas pouco cidadãs, atrasando o desenvolvimento da democracia brasileira (Nobre, 2013).

### ***EC 95 e a impossibilidade de cumprir o PNE***

O Plano Nacional de Educação 2014-2024 completa seu quarto ano de vigência e de descumprimento. A sentença é tão crua quanto verdadeira. De forma legítima, para levantar a moral da lei, surgiram alguns esforços de ponderação: há quem diga que o PNE avança aqui e ali, em ritmo excessivamente lento, mas avança. Contudo, o Brasil precisa encarar a realidade: as ponderações desconsideram o conjunto do texto, o grau de importância de cada um dos dispositivos e o próprio fio lógico do PNE. Além disso, ignoram que não só não vem sendo cumprido, como temos visto inúmeros retrocessos nas políticas educacionais.

---

15 Publicada em setembro de 2013, esta Nota Técnica foi produzida pelo Prof. Dr. José Marcelino Rezende Pinto (USP/Ribeirão Preto e presidente da Fineduca) e contou com a minha colaboração e de Luiz Araújo.

O Plano Nacional de Educação foi organizado como uma agenda progressiva. Isso significa que seus dispositivos estão dispostos em um cronograma de cumprimento, com tarefas distribuídas para cada um dos dez anos. Se uma tarefa agendada para 2015 não for cumprida, ela prejudica o andamento de outra tarefa agendada para 2016, o que prejudica uma terceira programada para 2017 e assim por diante.<sup>16</sup>

Desde antes do processo de *impeachment*, que destituiu a presidenta Dilma Rousseff, os cortes na área realizados pelo então Ministro da Fazenda, Joaquim Levy, já impactaram no cumprimento das estratégias que dizem respeito ao financiamento do Plano. Sob Temer, em vez de propor políticas e programas que respondam às metas e estratégias do Plano Nacional de Educação, o MEC não somente tem realizado um desmonte das políticas que vinham dando algum resultado, como tem proposto agendas que, muitas vezes, vão na contramão do PNE<sup>17</sup>. A EC 95/2016 é a principal delas.

Uma preocupação urgente e que impacta decisivamente na implementação do PNE é a Emenda Constitucional 95, aprovada de forma acelerada no final de 2016, que estabelece um novo regime tributário e determina que nenhum investimento em áreas sociais poderá exceder o reajuste inflacionário por vinte anos. Isto significa que o investimento de novos recursos na construção de escolas, creches, para melhorar as universidades públicas, os estabelecimentos de ensino básico ou os salários dos professores está em risco. Em suma, a EC 95/2016, que se concretiza dentro do quadro de medidas econômicas regressivas levadas a cabo pelo governo Michel Temer, torna quase impossível alcançar as metas e estratégias da Lei 13.005/2014 (PNE).

Esta EC vai contra a última recomendação do Comitê das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança (CRC) ao Brasil (2015), que enfatizou a necessidade de “garantir os recursos para a implementação do PNE, mesmo em tempos

---

16 Para facilitar o monitoramento do PNE, os consultores legislativos Ana Valeska Amaral Gomes e Paulo Sena produziram uma nota técnica que apresenta, de forma simples e didática, o cronograma do plano. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/ce/plano-nacional-de-educacao/nota-tecnica-conle-prazos-pne-2014-2024>>.

17 Um compilado das principais políticas que representam tais retrocessos nos últimos 3 anos está no Dossiê Retrocessos, preparado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação para a Semana de Ação Mundial 2018. Disponível em: <<http://semanadeacaomundial.org/2018/download/555/>>. Acesso em 29 mai 2018.

de crise”. A denúncia sobre tal proposta foi realizada sistematicamente pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação no âmbito internacional.

Foi entregue um dossiê sobre os impactos da PEC 55-241/2016 (que deu origem à EC 95) para a educação ao presidente da Education Commission, Gordon Brown, em setembro, na 71ª Assembleia Geral das Nações Unidas, em Nova York<sup>18</sup>.

Ainda, foi realizada em novembro uma apresentação e entrega de dossiês à Relatora da ONU para o Direito Humano à Educação, Koumbou Boly Barry, acerca da temática, seguida de diversas reuniões no Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, em Genebra, incluindo as relatorias sobre Liberdade de Reunião e Associação Pacífica, Liberdade de Expressão, e com o Secretariado do Comitê sobre os Direitos da Criança (CRC/ONU).

Tal denúncia deu origem à Nota conjunta<sup>19</sup> do Relator Especial da ONU para extrema pobreza e direitos humanos, Philip Alson, endossado por Boly Barry “Brasil: Teto de 20 anos para o gasto público violará direitos humanos, alerta relator da ONU”. Apesar de não ter mudado o rumo da votação final no Senado Federal, esta ação de incidência política internacional surtiu grande impacto de constrangimento nacional para o Governo Brasileiro, com destaque na imprensa nacional.

Em seguida, foram também realizadas denúncias sobre a ameaça da PEC 55-241/2016 à CIDH/OEA, cuja atuação também gerou um comunicado dos comissionados e impacto na mídia nacional. Tais denúncias foram também incluídas em relatório entregue à Universal Periodic Review (UPR) das Nações Unidas, cujo seguimento daremos continuidade neste ano com ação in-loco de advocacy e incidência em Genebra na pré-sessão e eventos paralelos.<sup>20</sup>

Com a sanção da EC 95/2016, o gasto mínimo com educação deve ser igual a 18% da Receita Líquida de Impostos (RLI) – conforme a previsão da Consti-

---

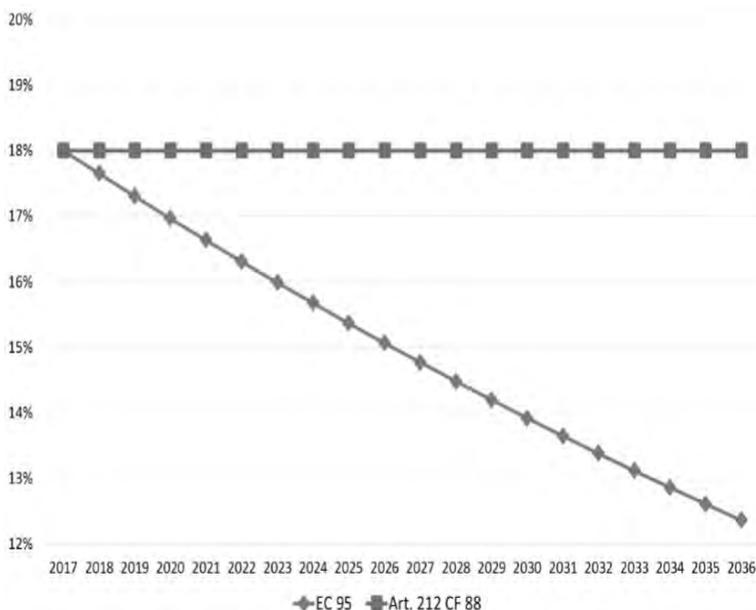
18 Documento disponível em: <<http://campanha.org.br/direitos-humanos/pec-241-campanha-nacional-pelo-direito-a-educacao-leva-alerta-a-onu-sobre-riscos-ao-direito-a-educacao-no-brasil/>>.

19 Disponível em: <<http://campanha.org.br/direitos-humanos/relatores-da-onu-fazem-apelo-as-autoridades-brasileiras-contra-pec-55/>>.

20 Disponível em: <<http://campanha.org.br/direitos-humanos/pec-55-do-teto-de-gastos-presidente-da-comissao-interamericana-de-direitos-humanos-da-oea-aponta-para-violacao-do-principio-de-nao-retrocesso-e-de-alocacao-progressiva-de-recursos-para-os-direitos-s/>>.

tuição Federal –, com referência ao ano de 2017. A partir de então, o valor será congelado neste patamar, sendo somente reajustado pela inflação. Com isso, o valor mínimo destinado à educação cairá em proporção das receitas e do PIB, conforme indica a simulação abaixo.

**Figura 1: Simulação para o piso para educação antigo (Art.212) e novo (EC 95) em % da receita líquida**



Fonte: Adaptação livre de Rossi e Dweck (2016)

\*A simulação parte da hipótese de que o PIB cresce 2% ao ano no período e que a receita líquida acompanha o crescimento do PIB

Um agravamento à situação ocorre pelo fato de uma boa parte do gasto federal com educação estar de fora do mínimo constitucional. Em 2017, a referência para o novo piso da educação (manutenção e desenvolvimento do ensino) foi de R\$ 49 bilhões enquanto que o total de despesas empenhadas na área foi de R\$ 76 bilhões<sup>21</sup>. Isso significa que, como boa parte das despesas com educação do governo federal está fora do mínimo, essas despesas ficarão sujeitas ao “efeito achatamento”, como mostrado no capítulo 2 deste livro, ou seja, serão comprimidas entre o teto e um conjunto de despesas obrigatórias (ver figura 3 do capítulo 2).

21 Ou seja, gastou-se mais do que o mínimo, o que não implica que isso eleve o piso para 2018 que será o piso de 2017 atualizado pelo IPCA.

Há uma observação importante, contudo. A EC 95/2016 abre uma exceção ao congelamento no caso da complementação da União ao Fundeb. Na forma atual, com os recursos do Fundeb em queda, a União também tem reduzido seus aportes (que correspondem a 10% do que contribuem estados e municípios). No entanto, se conseguirmos aprovar o CAQi como o valor mínimo do Fundeb, o Governo Federal não poderia usar a EC 95/2016 para barrar a ampliação de sua complementação ao Fundeb. Essa exceção, fruto do trabalho de interlocução entre as consultorias legislativas do Congresso Nacional e a sociedade civil, é oportuna e deve ser sempre reiterada como alternativa de expansão de recursos à área.

Isso ocorre pois a EC 95/2016 não prevê limitação de gastos para complementação da União ao Fundeb. Assim, preserva-se o mecanismo de financiamento estipulado no Fundeb e a vinculação constitucional de 25% da Receita Líquida de Impostos de Estados, Distrito Federal e Municípios a serem aplicados na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (Artigo 212 da Constituição Federal).

Cabe ressaltar que a complementação de recursos da União ao Fundeb é definida em termos de valor mínimo e não de um teto ou valor exato e, assim, pode ser aumentada sem se submeter ao teto global de gastos. Essa possibilidade ajusta-se à necessidade de modificação do mecanismo de financiamento da educação, identificado no Plano Nacional de Educação, o que pode viabilizar a implantação do Custo Aluno-Qualidade (CAQi/CAQ). Assim, atinge-se plenamente o exercício da função redistributiva e supletiva da União em matéria educacional, por automaticamente beneficiar as unidades federadas com menores valores investidos por aluno.

Em que pese a não limitação de gastos pela EC 95/2016 para complementação da União ao Fundeb (Artigo 1º § 6º), a previsão de complemento de R\$ 1,5 bilhão ao Fundo aprovada pelo Congresso Nacional para a Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2018 foi a única vetada por Michel Temer, sob a alegação de que poderia comprometer as contas públicas. Na ocasião, o Ministro da Educação, Mendonça Filho, minimizou o impacto do veto, e disse que o complemento da União ao Fundeb “está preservado”. Invertendo a lógica e negando os fatos, na visão do Ministro da Educação preservar a educação é preservar a austeridade.

***Considerações finais: desafios a serem superados e perspectivas sob quadro de mudança na orientação da política em curso***

Como visto, a Constituição Federal de 1988 demonstra a distribuição de obrigações dos entes federados para com a educação, explicitando e fortalecendo o caráter federalista do Estado Brasileiro e demonstrando a importância do direito à educação em um envolvimento conjunto da União, Estados, Distrito Federal e Municípios para sua garantia.

Para analisar os resultados do federalismo brasileiro na implementação e gestão de políticas sociais, Arretche (2004) realiza um extenso levantamento bibliográfico de política internacional comparada. Segundo as pesquisas sistematizadas pela autora, os Estados federativos ao redor do mundo são encarados como propensos a produzir níveis comparativamente mais baixos de gasto social em relação a países unitários, bem como menor abrangência e cobertura dos programas sociais. Tendem, ainda, a tornar mais difíceis os problemas de coordenação dos objetivos das políticas, gerando superposição de competências e competição entre os diferentes níveis de governo, dada a relação negativa entre a dispersão da autoridade política e a consistência interna das decisões coletivas. Adicionalmente, em Estados federativos, as políticas nacionais tendem a se caracterizar por um mínimo denominador comum.

É ocioso frisar que qualquer semelhança com a realidade brasileira não é mera coincidência. As conclusões listadas por Arretche (2004) acabam por compor o elenco de desafios a serem considerados e tratados por todos os Estados federados, ainda que em graus diferentes e a partir de pontos de partida distintos.

A primeira tarefa para a emergência de um pacto cooperativo seria regulamentar o caput do parágrafo único do art. 23 da CF, que trata da cooperação entre os entes federados<sup>22</sup>.

---

22 Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência; [...] Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006) (grifo nosso)

A segunda tarefa seria a regulamentação do art. 211 da CF, que, aliás, integra o Capítulo da Educação da Carta Magna e evidencia a necessidade de materialização do padrão mínimo de qualidade.<sup>23</sup>

A terceira grande tarefa seria estabelecer o Sistema Nacional de Educação (SNE), disposto no caput do art. 214 da CF. O SNE deve ser fruto da síntese da cooperação federativa entre os entes federados (art. 23, parágrafo único) e o regime de colaboração entre os sistemas de ensino (art. 211). Reza a CF que o instrumento legal que articula o SNE é, precisamente, o Plano Nacional de Educação (PNE).<sup>24</sup>

Embora o texto da CF apresente uma demanda clara, até o momento, nenhuma autoridade política, no geral, ou qualquer ministro da Educação, em particular, soube ou quis convocar e liderar a agenda para regulamentar a cooperação federativa e o regime de colaboração (Cara, 2012), condição obrigatória para o estabelecimento do SNE. Contudo, a importância do tema levou as comissões organizadoras das três conferências educacionais empreendidas desde 2008 – Conferência Nacional de Educação Básica (Coneb-2008), I Conferência Nacional de Educação (Conae-2010) e II Conae (2014) – a enfatizar a construção do SNE como principal desafio a ser superado para o sucesso das políticas públicas educacionais.

A necessidade de estabelecimento do SNE advém das inúmeras desigualdades verificadas na República brasileira, continuamente retroalimentadas pela falta de regulamentação dos mecanismos de equilíbrio federativo que integram a

---

23 Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. § 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996). § 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996) § 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. [...] (grifo nosso).

24 Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas [...]. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009) (grifo nosso).

CF, o que acaba por prejudicar demasiadamente a realização das políticas e, conseqüentemente, a consagração dos direitos sociais, inclusive o direito à educação.

Os indicadores educacionais disponíveis, captados pelos exames nacionais de desempenho, pelo censo escolar, pelo censo populacional e pelas pesquisas nacionais de amostragem domiciliar, atestam de forma inequívoca que os esforços até então implementados não foram eficazes para aproximar as condições de oferta educacional dos municípios e estados mais pobres daqueles registrados pelas regiões mais ricas do país, reforçando via a educação as gritantes desigualdades nacionais.

O mecanismo do CAQi é um primeiro passo no longo caminho de melhoria e de trazer equidade e qualidade para a escola pública no Brasil. Em termos práticos, além de obrigar um primeiro nível de justiça federativa na matéria educacional, sua implementação atenderia também a uma parte importante da demanda calculada pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação em sua publicação “O CAQi e o CAQ no PNE e no Fundeb: quanto custa a educação pública de qualidade no Brasil?” (2018), que aponta o custo do quanto se precisa investir em educação para se ter um padrão mínimo de qualidade, conforme tabela abaixo.

**Quadro. Síntese Geral do CAQi - 2018**

	Jornada semanal dos alunos (em horas)	Alunos/turma	CAQi (R\$) - anual	CAQi MDE (R\$) - anual	Fundeb 2018	CAQi Campanha-CNE 2018
Creche TP (urbana)	25	11,2	R\$ 12.307,11	R\$ 10.957,36	R\$ 3.016,67	R\$ 9.122,10
Creche TI (urbana)	50	11,2	R\$ 23.579,62	R\$ 21.280,12	R\$ 3.921,67	R\$ 11.858,73
Pré-escola TP (urbana)	25	20	R\$ 9.607,02	R\$ 8.875,16	R\$ 3.016,67	R\$ 4.591,46
Pré-escola TI (urbana)	35	20	R\$ 14.457,21	R\$ 13.193,50	R\$ 3.921,67	R\$ 5.968,89
Ensino fundamental - anos Iniciais TP (urbano)	25	25	R\$ 7.545,06	R\$ 7.004,67	R\$ 3.016,67	R\$ 4.378,61
Ensino fundamental - anos Iniciais TI (urbano)	35	25	R\$ 10.932,65	R\$ 10.051,87	R\$ 3.921,67	R\$ 5.692,19
Ensino fundamental - anos finais TP (urbano)	25	30	R\$ 6.604,99	R\$ 6.139,06	R\$ 3.318,34	R\$ 4.287,39
Ensino fundamental - anos finais TI (urbano)	35	30	R\$ 10.609,11	R\$ 9.877,25	R\$ 3.921,67	R\$ 5.692,19
Ensino médio TP (urbano)	25	35	R\$ 5.454,74	R\$ 5.001,48	R\$ 3.770,84	R\$ 4.409,02
Ensino médio TI (urbano)	35	35	R\$ 8.293,19	R\$ 7.586,66	R\$ 3.921,67	R\$ 5.692,19
Ensino técnico profissional de nível médio	40	25	R\$ 12.342,52	R\$ 11.433,37	R\$ 3.921,67	R\$ 5.692,19
Ensino fundamental - anos Iniciais (campo)	25	16	R\$ 15.089,80	R\$ 14.157,94	R\$ 3.469,17	R\$ 7.236,87
Ensino fundamental - anos finais (campo)	25	20	R\$ 10.879,12	R\$ 10.147,26	R\$ 3.620,01	R\$ 5.534,07
Ensino médio (campo)	25	24	R\$ 9.100,35	R\$ 8.703,37	R\$ 3.921,67	R\$ 5.534,07
Creche + pré-escola (campo)	50/25	10/15	R\$ 24.112,34	R\$ 22.294,05		
Educação de jovens e adultos, ensino fundamental	25	22	R\$ 9.049,68	R\$ 8.386,17	R\$ 2.413,34	R\$ 4.378,61
Educação especial inclusiva	25	25	R\$ 19.167,47	R\$ 19.167,47	R\$ 7.240,02	R\$ 9.632,94

TP: Tempo Parcial

TI: Tempo Integral

CAQi (R\$) anual: CAQi atualizado em 2018

CAQi MDE: CAQi considerando Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

CAQi Campanha CNE 2018: CAQi conforme Parecer CNE 8/2010, ajustado para 2018

Utilizar o CAQi para fortalecer o Fundeb, exigindo maior participação da União no financiamento da educação básica, não é o caminho definitivo para consagrar o direito à educação no Brasil, nem para resolver toda a regulamentação do SNE. Mas pode ser uma referência e um importante e pragmático primeiro passo no enfrentamento das desigualdades federativas brasileiras, melhorando em curto prazo a qualidade da oferta das mais de 40 milhões de matrículas públicas de educação básica que hoje existem no País.

Pontualmente, com a implementação do CAQi, todos os professores que lecionam receberiam pelo menos o piso salarial e teriam um terço de sua jornada dedicada ao planejamento de aulas. Concomitantemente, todos os profissionais da educação teriam política de carreira e formação continuada. Além disso, o número de alunos por turma seria adequado e todas as unidades escolares teriam infraestrutura suficiente para a promoção da relação de ensino-aprendizagem, tal como determina a LDB e demandam os artigos 205 e 206 da CF.

Sem dúvida, trata-se de uma boa introdução a uma reivindicação imprescindível já apresentada neste texto: efetivar um investimento equivalente a 10% do PIB em educação pública até o décimo ano de vigência do PNE, conforme mensura a Nota Técnica da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2011). Isso é necessário porque implementar o CAQi via Fundeb representa um acréscimo de 1,06% do PIB no investimento direto em educação básica pública no Brasil.

Embora possa ser considerada uma medida insuficiente de coordenação federativa, caso o Fundeb seja fortalecido à luz de maior participação da União como mensura a Nota Técnica da Fineduca, o Brasil daria um grande passo rumo ao fortalecimento da educação básica como um todo. Para isso, a proposta que vem sendo reiterada pela rede da Campanha Nacional pelo Direito à Educação é expandir para 50% de complementação da União.

Diante desse contexto, é necessária a proposição ativa da sociedade civil para viabilizar, materializar e aprofundar os mecanismos do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) e o Custo Aluno-Qualidade (CAQ) na nova lei do Fundeb. Sem financiamento adequado, será inviável cumprir com as metas e estratégias do Plano Nacional de Educação 2014-2024, em um período relevante de investimento em educação, que corresponde à última fase da pirâmide etária em que a população brasileira é formada em maior proporção por mais crianças e jovens. Investir em educação é dever, é urgente e precisa ser agora.

Nesse sentido, é ainda mais importante fortalecer e garantir ativa e contínua participação da sociedade civil junto aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e às instituições democráticas nacionais e internacionais, para a defesa dos direitos humanos e para a promoção de um verdadeiro controle social para a implementação plena do CAQi/CAQ inserido no novo Fundeb – que se tornará, além de mais robusto, um mecanismo permanente. Isso ocorre dentro de um contexto político maior, que pressiona para o cumprimento da legislação nacional vigente (especialmente a Lei 13.005/2014, do PNE 2014-2024), bem como dos tratados e documentos internacionais para a garantia plena do direito humano à educação no Brasil.

O flagrante descumprimento do PNE retarda ainda mais a possibilidade de o Brasil cumprir sua obrigação: garantir o direito à educação pública de qualidade para todas e todos. Diante da política econômica em vigor, representada pela EC 95/2016, e a desconsideração do Plano por parte do Governo Temer, é preciso reiterar a centralidade do PNE e incidir pragmaticamente por um novo Fundeb robusto e permanente – que, embora não resolva todas as questões, pode ser um motor para o cumprimento parcial do PNE em matéria de educação básica.

## Bibliografia

ABRUCIO, Fernando Luiz. *A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento*. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela; SANTANA, Wagner (Orgs.). *Educação e federalismo no Brasil: combater desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília, DF: Unesco, 2010, p. 39-70.

ARAUJO, Gilda Cardoso de. *Município, federação e educação: história das instituições e das ideias políticas no Brasil*. 2005. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

ARRETCHE, Marta. *Dossiê Agenda de Pesquisa em Políticas Públicas in Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 18 n° 51. Fev. 2003.

ARRETCHE, Marta. *Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia*. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, abr./jun. 2004. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392004000200003>>. Acesso em: 14 de maio de 2012.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISADORES EM FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO. *Por que a União deve complementar o CAQi no PNE?* Disponível em: <[http://www.redefinanciamento.ufpr.br/nota1\\_13.pdf](http://www.redefinanciamento.ufpr.br/nota1_13.pdf)>. Acesso em: 13 de dezembro de 2014.

BAYNES, K. *A critical theory perspective on civil society and the State*. In: ROSENBLUM, N. ; POST, R. *Civil Society and government*. Oxford: Pinceton University, 2000, pp- 123 - 145.

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

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. *Estabelece diretrizes e bases da educação nacional*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. *Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 jan. 2001.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. *Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 jun. 2007b.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008. *Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 jul. 2008.

\_\_\_\_\_. *Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 dez. 2006.

\_\_\_\_\_. *Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a*

*dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI.* Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 nov. 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. *Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CEB nº 8, de 5 de maio de 2010. Estabelece normas para aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei nº 9.394/96 (LDB), que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica pública.* Ministério da Educação, 2010a. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=5368&Itemid=](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=5368&Itemid=)>. Acesso em: ago. 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. *Conferência Nacional de Educação. Construindo o sistema nacional articulado de educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias;* documento final. Brasília, DF: MEC, 2010b.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Adin nº 4167. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Dje Nº 162. Brasília, 27 abr. 2011.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Indicadores Financeiros Educacionais.* Brasília, DF: 2012.

\_\_\_\_\_. *Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências.* Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. *Portaria Interministerial nº 8, de 26 de dezembro de 2016. Estabelece os parâmetros operacionais para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, no exercício de 2017.* Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. *Apresentação do Fundeb: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica.* Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/fundeb-apresentacao>>. Acesso em: 29 jun. 2017a.

BRITTO, Tatiana Feitosa de. *Passo a passo no Legislativo: os caminhos do Plano Nacional de Educação no Congresso Nacional.* In: GOMES, Ana Valeska Amaral; BRITTO, Tatiana Feitosa de (Org.). *Plano Nacional de Educação: construção e perspectivas.* Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara : Senado Federal, Edições Técnicas, 2015b. p. 19-40.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. *Nota técnica – por que 7% do PIB para a educação é pouco? Cálculo dos investimentos adicionais ne-*

*cessários para o novo PNE garantir um padrão máximo de qualidade.* São Paulo, 2011.

\_\_\_\_\_. *O CAQi e o CAQ no PNE e no Fundeb: quanto custa a educação pública de qualidade no Brasil?* São Paulo, 2018.

CANAVIEIRA, F. *A educação infantil no olho do furacão: o movimento político e as contribuições da Sociologia da infância*, 2010. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Campinas, Campinas. 2010.

CARREIRA, Denise; PINTO, José Marcelino Rezende. *Custo aluno-qualidade inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil.* São Paulo: Global; Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007.

CARA, Daniel. *Mais dinheiro federal na educação básica.* Sessão Tendências e Debates. Folha de S. Paulo: São Paulo. 03 de fevereiro de 2012a.

\_\_\_\_\_. *Municípios no pacto federativo: fragilidades sobrepostas.* Revista Retratos da Escola, Brasília, v. 6, n. 10, p. 255-273, jan./jun. 2012b.

\_\_\_\_\_. *O Custo Aluno-Qualidade Inicial como proposta de justiça federativa no PNE: um primeiro passo rumo à educação pública de qualidade no Brasil.* Jornal de Políticas Educacionais, n. 16, p. 75-91, jul./dez. 2014. Disponível em: < [http://www.jpe.ufpr.br/n16\\_8.pdf](http://www.jpe.ufpr.br/n16_8.pdf)>. Acesso em 29 mai 2018.

CURY, Carlos Roberto Jamil. *Federalismo político e educacional.* In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.). *Políticas públicas e gestão da educação: polêmicas, fundamentos e análises.* Brasília, DF: Líber Livro, 2006.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos da teoria geral do Estado,* São Paulo: Saraiva, 2013.

DI PIERRO, M. C. *O impacto da inclusão da Educação de Jovens e Adultos no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica: um estudo em municípios paulistas.* Em Aberto / Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, Brasília, v. 1, n. 1, p.119-130, jun. 2015.

DYE, Thomas. *Policy Analysis: What Governments Do, Why They Do It, and What Difference It Makes.* The University of Alabama Press, 1972.

EICKELBERG, A. *Framing, Fighting and Fraldas pintadas: the learnings and teachings of the Brazilian Campaign for the Right to Education.* University of Amsterdam. International School for Humanities and Social Sciences. 2009.

FINEDUCA & CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO (Brasil). *A aprovação da PEC 241 significa estrangular a educação pública brasileira e tornar letra morta o Plano Nacional de Educação 2014-2024*. São Paulo, 2016. 9 p. (1/2016). Disponível em: <[http://campanha.org.br/wp-content/uploads/2016/10/NotaFINEDUCA\\_01\\_2016\\_final..pdf](http://campanha.org.br/wp-content/uploads/2016/10/NotaFINEDUCA_01_2016_final..pdf)>. Acesso em: 29 jun. 2017.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *O federalista*. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1984.

HABERMAS, J. *Between Facts and Norms*. Cambridge: MIT Press, 1996.

HILGARTEN, S; BOSK, C.L. *The rise and fall of social problems: A public arenas model*. American Journal of Sociology, 1988. v. 94, pp 53–78.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. *Política pública: seus ciclos e subsistemas – uma abordagem integral*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Perfil dos Municípios Brasileiros – 2011*. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2011/default.shtm>. Acesso em: 13 de fevereiro de 2013.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). *Sinopse estatística da educação básica: censo escolar 2006*. Brasília, DF, 2007.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Nº 124 – Financiamento da educação: necessidades e possibilidades. *Comunicados do Ipea, Brasília, DF, 14 dez. 2011*. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/111214\\_comunicadoipea124.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/111214_comunicadoipea124.pdf)>. Acesso em: 1 de maio de 2012.

\_\_\_\_\_. *Brasil em desenvolvimento 2011: Estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília, DF, 2012a.

\_\_\_\_\_. *Políticas sociais: acompanhamento e análise. n. 20*. Brasília, DF, 2012b. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas\\_sociais/bps\\_20\\_completo.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_20_completo.pdf)>. Acesso em: 1 de maio de 2012.

JACOBI, P. *Estado e educação: o desafio de ampliar a cidadania*. In *Educar em Revista*. Curitiba. 2008, n.31, pp. 113-127.

JENKINS, William. *Policy Analysis: a political and organization perspective*. Londres: Martin Robertson, 1978.

LASSWELL, Harold. *Politics: Who Gets What, When, How*. Cleveland, Meridian Books, [1963] 1988.

LIPPMANN, W. *Public opinion*. New York: Harcourt, 1922

LIMONGI, Fernando Papaterra. “O federalista”: remédios republicanos para males republicanos. In: WEFFORT, Francisco (Org.). *Os clássicos da política*. 14. ed. São Paulo: Ática, 2006, p. 243-287.

MACHADO, Elo. *Participação social no Supremo Tribunal Federal*. In: AÇÃO EDUCATIVA, (Ed.). *Em Questão 7 - A lei do Piso Salarial no STF*. São Paulo: Ação Educativa, 2011. p. 31-35.

MARTINS, P. S. *A legislação do Fundeb*. Cad. Pesqui., São Paulo, v. 38, n. 134, p. 319-340, Ago. 2008.

MARTINS, Paulo Sena. *O financiamento da educação básica por meio de fundos contábeis: estratégia política para a equidade, a autonomia e o regime de colaboração entre os entes federados*. 338 f. Tese (Doutorado) - Curso de Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

MARTINS, Paulo de Sena. *Fundeb, federalismo e regime de colaboração*. Campinas: Autores Associados, 2011.

MARTINS, Paulo Sena. *A PEC n° 15/2015 e o novo Fundeb*. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2015a. 18 p.

MARTINS, Paulo Sena. *O financiamento da educação no PNE 2014-2024*. In: GOMES, Ana Valeska Amaral; BRITTO, Tatiana Feitosa de (Org.). *Plano Nacional de Educação: construção e perspectivas*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara : Senado Federal, Edições Técnicas, 2015b. p. 167-192.

MONTESQUIEU, Charles Louis de. *O espírito das leis*. Genebra: Barrillot, 1750.

NELSON, Barbara J. “Public Policy and Administration: An Overview”. In Goodin, Robert E. e Klingemann, Hans-Dieter (eds). *A New Handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press, 1998.

NOBRE, Marcos. *Choque de democracia - Razões da revolta*. Companhia das Letras (edição Digital), 2013.

PINTO, J. M. S. *O Fundeb na perspectiva do custo aluno qualidade*. Em Aberto / Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, Brasília, v. 1, n. 1, p.101-118, jun. 2015.

- POULANTZÁS, Nicos. *O Estado, o Poder, o Socialismo*. São Paulo, Graal, 2000.
- ROSSI, Pedro & DWECK, Esther. *Impactos do Novo Regime Fiscal na saúde e educação*. Cad. Saúde Pública 2016; 32(12). Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/csp/v32n12/1678-4464-csp-32-12-e00194316.pdf>>. Acesso em 29 mai 2018.
- SIMIELLI, Lara E. *Coalizões em educação no Brasil: a pluralização da sociedade civil na luta pela melhoria da educação pública*. Fundação Getúlio Vargas. Escola de Administração de Empresas de São Paulo. (Dissertação de Mestrado), São Paulo, 2008.
- SOARES NETO, Joaquim José; JESUS, Girlene Ribeiro de; KARINO, Camila Akemi e ANDRADE, Dalton Francisco de. *Uma escala para medir a infraestrutura escolar*. Est. Aval. Educ, 2013. vol.24, n.54, pp. 78-99.
- SOUZA, Celina. *Políticas Públicas: uma revisão da literatura*. Sociologias. Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez. 2006, p. 20-45.
- SOUZA, Marcelo Lopes de et al. *Condições de ensino das escolas municipais brasileiras e o resultado da redistribuição intraestadual de recursos do Fundeb*. Em Aberto / Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, Brasília, v. 1, n. 1, p.85-100, jun. 2015.
- UNIÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO (UN-DIME). *Relatório de pesquisa – perfil dos gastos educacionais nos municípios brasileiros – ano base: 2009*. Brasília, DF, 2012.
- UNICEF. CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. *Relatório de pesquisa – Fora da escola não pode*. Brasília, DF, 2012
- VERGER, A.; NOVELLI, M. (coord.). *Campaigning for “education for all”: histories, strategies and outcomes of transnational advocacy coalitions in education*. Rotterdam: Sense Publishers, 2012.
- XIMENES, Salomão. *O debate sobre a Lei do Piso Salarial Nacional para o magistério no STF: avanços e desafios para o direito à educação no Brasil*. In: AÇÃO EDUCATIVA, (Ed.). Em Questão 7 - A lei do Piso Salarial no STF. São Paulo: Ação Educativa, 2011. p. 07-26.
- XIMENES, Salomão. *Direito à Qualidade na Educação Básica: Teoria e Crítica*. São Paulo: Quartier Latin, 2014. 430 p.

## CAPÍTULO 6

### Educação superior no Brasil: a inclusão interrompida

*Ana Luíza Matos de Oliveira*<sup>1e2</sup>

O Brasil tem um histórico de desigualdades de renda, de gênero, de raça/cor e regional que se combinam para tornar o país um dos mais desiguais do mundo. Tal desigualdade, o maior problema do Brasil, se reflete também no acesso aos direitos sociais, como a educação e, no caso deste capítulo específico, a educação superior (ES).

A Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases Nacional (LDB) (Lei 9.394/96) são diretrizes fundamentais para a ES, mas coincidem temporalmente com a aplicação das políticas do *Consenso de Washington* no Brasil. Já nos anos 2000, o Brasil passou por um período de grande crescimento do acesso à ES, acompanhado de sua democratização. É importante também mencionar aqui o Plano Nacional de Educação (PNE), lançado em 2014.

Com a crise política (amplamente discutido em Guerra et al., 2017) e a adoção de um choque recessivo a partir do início de 2015, como discutido no

---

1 Doutoranda no Instituto de Economia da Unicamp, professora visitante da Faculdade Latino Americana de Ciências Sociais (FLACSO) e membro da equipe editorial do Brasil Debate ([www.brasildebate.com.br](http://www.brasildebate.com.br))

2 A autora agradece os comentários de Bernardo Sfredo Miorando e Pedro Rossi e o auxílio de Ronnie Aldrin da Silva na coleta de indicadores da PNAD e Censo.

segundo capítulo deste livro, o quadro muda. Primeiro, a partir de 2015 com o um plano de ajuste de curto prazo da economia brasileira, depois a partir de 2016, com a mudança de governo, com o desmonte das políticas sociais, em especial pela constitucionalização da austeridade com a Emenda Constitucional 95, tomando como base o já subtraído (pela austeridade) patamar de gastos de 2016. Assim, os avanços na ES diminuíram, foram freados ou revertidos.

Neste capítulo, apresentamos a expansão da ES brasileira desde 1988 - com maior enfoque nos anos 2000, dada a facilidade de obtenção de dados e sua comparação com o período pós 2014 - e a mudança no perfil dos estudantes universitários como decorrência de tais políticas. Na segunda seção, sistematizamos os cortes realizados a partir de 2015. Na terceira seção, fazemos propostas e concluímos.

### ***Avanços e limites das políticas públicas na educação no Brasil recente***

Antes de introduzir a discussão sobre políticas públicas e indicadores nesse capítulo, apresentamos o quadro do financiamento da ES no Brasil. Gastos computados na função educação, segundo metodologia do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal (SIOP) são uma forma de visualizar os gastos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União (Rossi et al., 2017). Nos anos recentes, os gastos da função Educação estão concentrados no Ministério da Educação e no Tesouro Nacional, que é responsável pelas Operações Oficiais de Crédito.

Segundo dados do SIOP de 2000 a 2017<sup>3</sup>, cerca de um terço da dotação atual da função Educação foi alocado na dotação da subfunção Educação Superior. Nesse período, houve constante expansão da função Educação em termos reais, mas com queda de 2015 a 2016 (Rossi et al., 2017). Da mesma forma, a subfunção Educação Superior teve um crescimento real acentuado nos anos 2000, segundo os dados do gráfico 1, mas, de 2015 a 2016, houve queda real da dotação, valor empenhado, liquidado e pago.

---

3 Consulta realizada ao SIOP em 05/04/2018

**Gráfico 1 – Valores reais de dotação atual, empenhado e liquidado para a subfunção educação superior (em R\$ bilhões, 2000 a 2017)**

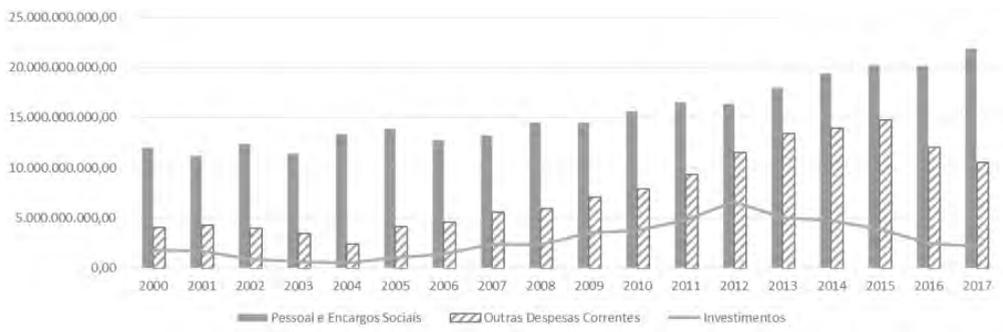


Fonte: Elaboração própria a partir de SIOP.

Nota: Valores corrigidos pelo IPCA (30/06/2017)

Sobre a repartição da Dotação Atual da Subfunção Educação Superior, os Investimentos chegaram ao seu ápice em 2012 como percentual da Dotação Atual (19,17%) e, de 2007 a 2015 mantiveram seu percentual na casa dos dois dígitos. Em termos absolutos, como mostra o gráfico 2, os valores crescem de 2004 a 2012 (condizendo com a implantação do Reuni) e, a partir desse ponto, caem.

**Gráfico 2 – Dotação real atual por grupo de despesa (2000 a 2017)**



Fonte: Elaboração própria a partir de SIOP.

Nota: Valores corrigidos pelo IPCA (30/06/2017)

Partimos agora para as políticas específicas do Brasil pós 1988, em especial a partir de 2000, para as quais há mais dados disponíveis.

**Programas e políticas para a Educação Superior no Brasil recente****Reuni**

O Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) foi instituído em 2007 por meio do Decreto 6096/07 e visou a “elevação gradual da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais para noventa por cento e da relação de alunos de graduação em cursos presenciais por professor para dezoito, ao final de cinco anos, a contar do início de cada plano”. O Programa ampliou a quantidade de alunos em instituições federais de Educação Superior (Ifes).

O Reuni é a razão principal da expansão das Ifes nos anos 2000, como mostra a tabela 1. Em 2003, havia 83 Ifes e 44 Universidades Federais. Em 2014, chega-se a 63 Universidades Federais e 107 Ifes. Segundo os dados da Sinopse Estatística da Educação Superior do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) de anos diversos, de 8 universidades federais na região Norte passa-se a 10 em 2014. No Nordeste, as 11 se transformam em 18; no Sudeste, 15 em 19; no Sul, 6 em 11; e no Centro-Oeste, 4 em 5. Para o ano de 2016, no entanto, os números continuam iguais.

**Tabela 1 - Número de Instituições de Educação Superior, por localização e categoria administrativa (2001 a 2016)**

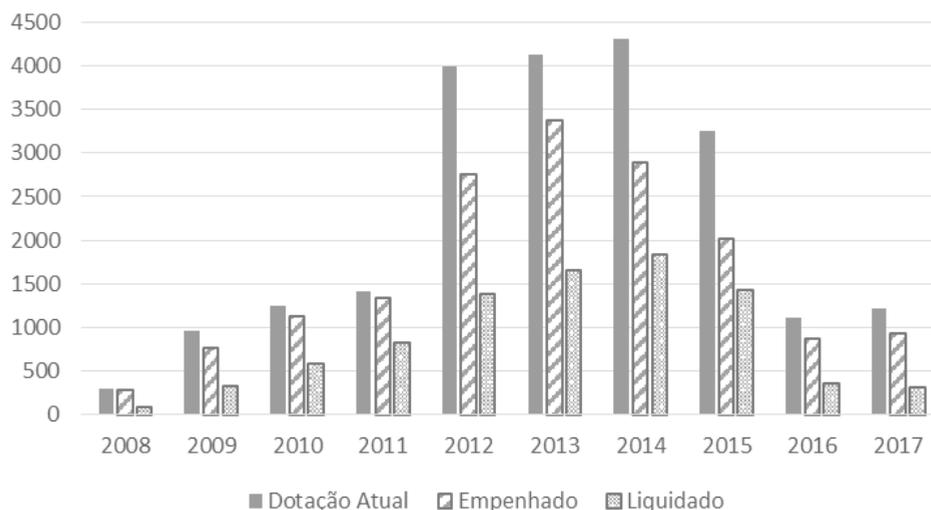
		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Brasil		1.391	1.637	1.859	2.013	2.165	2.270	2.281	2.252	2.314	2.378	2.366	2.416	2.391	2.368	2.364	2.407
	Pública	183	195	207	224	231	248	249	236	245	278	284	304	301	298	295	295
	Federal	67	73	83	87	97	105	106	93	94	99	103	103	106	107	107	107
	Estadual	63	65	65	75	75	83	82	82	84	108	110	116	119	118	120	123
	Municipal	53	57	59	62	59	60	61	61	67	71	71	85	76	73	68	66
	Privada	1.208	1.442	1.652	1.789	1.934	2.022	2.032	2.016	2.069	2.100	2.061	2.112	2.090	2.070	2.069	2.111
Norte		61	83	101	118	122	135	140	139	147	146	152	154	146	149	150	156
Nordeste		211	256	304	344	388	412	422	432	448	433	432	444	446	452	456	480
Sudeste		742	840	938	1.001	1.051	1.093	1.095	1.069	1.090	1.169	1.157	1.173	1.145	1.126	1.118	1.126
Sul		215	260	306	335	370	387	375	370	386	386	389	409	413	402	405	405
Centro-Oeste		162	198	210	215	234	243	249	242	243	244	235	236	241	239	235	240

Fonte: Elaboração própria a partir de INEP

Quanto às matrículas, de 2006 a 2014, houve crescimento de 38% das matrículas, sendo o crescimento nas IES públicas de 50%, nas Ifes de 83% e nas universidades federais de 72%, reflexo do Reuni. Ao mesmo tempo, a relação matrículas em cursos de graduação presenciais/função docente em exercício para 2006 no Brasil estava em 15,5, subindo para 16,9 em 2014. No entanto, quanto às Ifes, esse valor caiu de 10,8 para 10,6 no mesmo ano e, entre as universidades federais manteve-se estável, variando de 11,2 para 11,3.

Ainda, o SIOF mostra que a Ação 8282 (Reestruturação e Expansão das Universidades Federais) chega a seu ápice em 2014 para dotação atual e valores liquidados, caindo desde então (Gráfico 3). O valor do gasto liquidado chega ao ápice em 2014 e em 2017 volta-se ao patamar de 2009.

**Gráfico 3 – Valores reais da ação 8282 - Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (2013 – 2017, em R\$ milhões)**



Fonte: Elaboração própria a partir de SIOF.

Nota: Valores corrigidos pelo IPCA (30/06/2017)

Um aspecto importante do programa foi a interiorização das Ifes e desconcentração das matrículas. Em 1995 a região Sudeste concentrava 55,32% das matrículas em cursos de graduação presenciais. Esse percentual caiu para 49,34% em 2003, alcançando 46,09% em 2016. Por outro lado, cresce a participação do Norte e do Nordeste, de 3,65% e 15,31% respectivamente em 1995 para 7,22% e 22,04% em 2016.

### ***Ações Afirmativas***

Em 2003, foi implementada a política de cotas na Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), pioneira no Brasil, e, em 2004, a primeira universidade federal (Universidade de Brasília - UnB) adotou ação afirmativa para negros. As Universidades Estaduais impulsionaram fortemente a adoção de cotas no Brasil (GEMAA, 2016).

Ações afirmativas só se tornaram obrigatórias para as Ifes com a Lei 12.711/2012, que prevê separação de vagas para cotistas por critérios socioeconômicos e raciais.

A política de ações afirmativas é um passo importante na democratização do acesso às IES em nível de graduação e coloca ainda maior peso à assistência estudantil.

### ***Assistência Estudantil***

A assistência estudantil tem grande relevância devido à alta desigualdade social brasileira, que se expressa nos desafios à permanência dos estudantes na ES, ainda mais com a mudança do perfil dos estudantes ao longo dos anos 2000.

Em 2007, foi instituído o Programa Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes) pela Portaria Normativa 39/2007, com enfoque nos estudantes de cursos de graduação presenciais das Ifes, sendo implementado a partir do ano de 2008. Essa Portaria foi alterada em 2010, e o Pnaes passou a ser regulamentada pelo Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010. Para Imperatori (2017), o programa é um “marco histórico para a política de assistência por definir suas áreas de ação e ser o referencial para os programas e projetos realizados nas diversas Ifes do Brasil” (Imperatori, 2017:294). O programa define ações (provimento de moradia, alimentação etc), sendo suas formas de execução variadas.

Sobre a Bolsa-Permanência, podem ser beneficiários estudantes de Ifes que possuam renda familiar per capita não superior a um 1,5 salário-mínimo. A partir de 2013, bolsistas integrais do Prouni passaram a poder pleitear um benefício também chamado de Bolsa-Permanência. Segundo o SIOP, os valores empenhados e liquidados com Bolsa-Permanência (Ação 0A12 - Concessão de Bolsa-Permanência no Educação Superior) cresceram de R\$79 milhões<sup>4</sup> e R\$ 49 milhões respectivamente em 2013 para R\$187 milhões e R\$ 160 milhões em 2017, sem sofrer redução após 2014. Mas, em geral, os recursos para o Pnaes tem sido escassos (Andifes, 2018).

### ***Prouni***

O Prouni é um programa do Ministério de Educação que concede bolsas de estudo integrais e parciais (de 50%) em IES privadas, de acordo com a renda do estudante, criado pela Lei 11.096/2005. Podem participar egressos do ensino médio da rede pública ou da rede particular na condição de bolsistas integrais

---

4 Valores corrigidos pelo IPCA (30/06/2017)

da própria escola; pessoas com deficiência e indígenas, pardos ou pretos de acordo com o percentual de pretos, pardos e indígenas em cada estado. Segundo o Sisprouni<sup>5</sup>, de 2005 ao segundo semestre de 2014 foram ofertadas 1.497.225 bolsas no Brasil, sendo:

- 12.225 bolsistas professores da educação básica pública (1% do total)
- 790.668 bolsistas mulheres (53% do total)
- 1.273.322 bolsas ofertadas em cursos presenciais (85%) e 223.903 em Educação à Distância (EaD) (15%).
- 10.340 bolsas alocadas para pessoas com deficiência (1% do total).
- 46% das bolsas alocadas para estudantes brancos, 38% para pardos, 13% para negros, 2% para amarelos e 0,13% para indígenas.
- 50% das bolsas concedidas na região Sudeste, 18% na região Sul, 15% na região Nordeste, 9% na região Centro-Oeste e 5% na região Norte. São Paulo concentrou 30% das bolsas e Minas Gerais, em segundo lugar, 12%.
- Que 945.746 bolsistas se matricularam em cursos noturnos (74% do total)

O programa sofreu críticas, em especial pela mercantilização do acesso à ES (e ampliação de recursos públicos para o setor privado, apesar de o programa se basear grandemente em isenção de impostos) e que se tenha cedido às exigências das IES (Carvalho, 2006). Por outro lado, permitiu uma rápida expansão da ES aproveitando a estrutura da rede privada (maior e mais capilarizada).

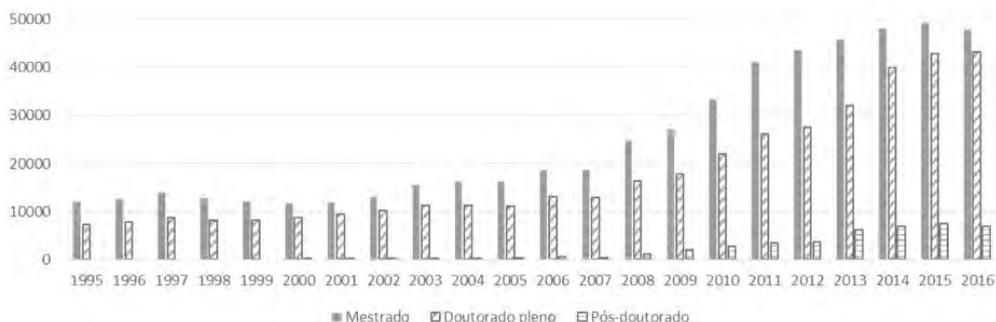
### ***Bolsas: Capes e CNPq***

A partir de 2004, a quantidade de bolsas de mestrado, doutorado e pós-doutorado ofertadas teve rápido crescimento até 2014 (Gráfico 4). Mas, de 2015 para 2016, houve queda na quantidade de bolsas de mestrado e pós-doutorado ofertadas no país, sendo o único ano da série histórica (iniciada em 1995) em que há redução do número de bolsas de um ano para outro. Somente a quantidade de bolsas de doutorado aumentou de 2015 a 2016, mas em ritmo mais baixo que o crescimento anterior: as bolsas quase quadruplicaram de 2003 a 2014, mas de 2015 a 2016 subiram de 42.779 para 43.188.

---

5 Os dados consolidados no sistema Sisprouni só alcançam até 2014 (consulta em 05/04/2018).

**Gráfico 4 – Distribuição de Bolsas Capes de Pós-Graduação no Brasil (1995 – 2016)<sup>6</sup>**



Fonte: Elaboração própria a partir de Geocapes

**Tabela 2 – Distribuição de bolsas CNPq (2001 – 2015)**

Modalidades	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Iniciação Científica (no país)	18.757	18.845	18.163	19.127	19.739	20.538	20.884	21.950	24.086	26.771	28.580	28.414	26.668	26.970	27.717
Mestrado (no país)	5.795	5.608	5.941	6.637	7.342	7.936	8.298	8.994	10.126	10.313	10.796	9.865	9.015	9.224	9.160
Doutorado (no país)	5.845	5.743	5.936	6.332	6.861	7.425	7.704	7.990	8.482	8.890	9.744	9.362	8.714	8.444	8.162
Pós-Doutorado (no país)	83	88	80	332	527	694	794	896	1.056	1.167	1.443	1.548	1.730	1.744	1.708
Produtividade em Pesquisa (no país)	7.666	7.765	7.949	8.453	8.815	9.073	9.809	10.081	11.410	12.880	13.657	13.714	13.964	14.073	14.106
Estímulo à inovação para Competitividade (no país)	3.050	3.517	4.129	4.244	4.420	6.643	6.224	5.995	7.463	9.942	14.263	13.740	15.467	17.299	17.119
Outras (no país)	4.447	5.821	4.897	4.426	3.666	3.274	3.681	3.681	4.239	8.096	11.629	14.208	20.490	24.267	23.796
Doutorado no Exterior	443	433	341	260	181	113	110	115	123	95	96	146	442	596	1.062
Doutorado Sanduiche no Exterior	102	105	40	111	108	85	144	206	228	187	222	263	412	284	588
Graduação Sanduiche no Exterior	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1.622	6.453	9.155	6.769
Pós-Doutorado Exterior	172	205	78	127	114	150	234	215	221	145	164	295	649	580	973
Total (no país)	45.643	47.381	47.096	48.552	51.259	55.583	57.395	59.536	66.812	78.060	90.101	90.851	96.048	102.021	101.768
Total (no exterior)	737	767	468	510	414	354	496	551	579	437	494	2.339	7.963	10.619	9.402
Total (no país e no exterior)	46.380	48.148	47.564	50.062	51.673	55.938	57.891	60.087	67.391	78.497	90.595	93.190	104.011	112.640	111.170

Fonte: Elaboração própria a partir de CNPq

Dados do site do CNPq (Tabela 2) mostram a expansão do conjunto de bolsas pela instituição, partindo de 46 mil em 2001 e chegando a 111 mil bolsas em 2015. Os únicos anos em que houve queda do número de bolsas no país e no exterior foi de 2002 a 2003 e de 2014 a 2015.

Nos anos 2000, a forte expansão das bolsas de estudo permitiu a expansão da pesquisa no país (Vieira, 2016) e condiz com a necessidade de incluir alunos de *background* mais vulnerável. A partir de 2014, nota-se uma redução do ritmo de expansão das bolsas, quando não uma queda. Ainda, as bolsas estão sem reajuste desde 2013. Importante dizer que de 2015 a 2016 caiu o número de novos mestres e doutores no Brasil.

6 A partir de 2013, são criadas diversas modalidades de bolsas que não estão contidas no gráfico.

### ***Impactos das políticas nas matrículas e no perfil dos estudantes de graduação***

Nos anos 2000 houve um processo de democratização no acesso à ES. Guimarães et al. (2010) analisam que nos anos 2000 relaxou-se a associação entre *background* socioeconômico e chances de entrada nesse nível, com implicações na possibilidade de mobilidade social. Na mesma linha, houve uma inclusão significativa de grupos vulneráveis (Costa et al, 2011; IBGE, 2014), com a criação de novos cursos, novas universidades. Outro efeito da interiorização de Ifes é o desenvolvimento regional.

Para Vieira (2016), desconcentrar atividades de ensino e pesquisa abre perspectivas de desenvolvimento regional. Mas em 2014, 57% dos equipamentos relativos à ciência e tecnologia no país ainda estavam concentrados na região Sudeste e 24%, no Sul. Sul e Sudeste também concentravam em 2010 mais de 72% da produção científica do país e 85,7% dos pedidos de patentes nacionais em 2013.

Sobre desigualdades de raça/cor na ES, segundo Carvalho (2014), em 1997, somente 2,2% dos pardos e 1,8% dos pretos brasileiros cursavam ou portavam o diploma de graduação, enquanto em 2013 esse número subiu para 11% dos pardos e 8,8% dos pretos. Também, segundo GEMAA (2014), em 2003, pretos representavam 5,9% dos alunos das universidades federais e pardos 28,3%, enquanto em 2010 esses números alcançam 8,72% e 32,08% respectivamente.

Sobre a renda, Campello (2017) calcula que o percentual de jovens de dezoito a vinte quatro anos que frequenta a ES (contando nesse cálculo os que frequentam mestrado e doutorado) cresceu de 9,9% para 18% de 2002 a 2015. Mas essa ampliação ocorreu com melhorias em especial para a população mais pobre: em 2002, 0,3% dos jovens dessa faixa etária entre os 20% mais pobres frequentavam ES e tal percentual passou para 4,7% em 2015. Já entre os 5% mais pobres, esse número passou de 0,2% em 2002 para 2,5% em 2015. Ainda, em termos regionais, o acesso à ES se ampliou ainda mais nas regiões Norte e Nordeste (crescendo respectivamente 197% e 142% no intervalo analisado).

### ***Impactos: Expansão das matrículas e papel do setor privado***

O Brasil inicia o século com pouco mais de 3 milhões de matrículas em cursos presenciais (Tabela 3) e chega em 2016 a 6,5 milhões, em uma das maiores expansões do mundo (Morche, 2013). Outra ampliação ocorreu, segundo

dados do Inep, na EaD<sup>7</sup>: em 2003 o Brasil somou 49.911 matrículas em cursos de graduação à distância, mas, com o Decreto 5.622/2005, as matrículas aumentaram para 1.341.842 em 2014, das quais 1.202.469 foram em IES privadas (ou 89%). Em 2016, ampliou-se para 1.494.418, sendo 1.371.817 em IES privadas (ou 91%). Mas é importante considerar que em 2003, 70,7% das matrículas presenciais em graduação ocorriam em IES privadas, porcentagem que sobe para 71,9% em 2014 e recua ligeiramente para 71,5% em 2016, provavelmente em função de que o abandono no setor privado foi maior do que no setor público. Somando as matrículas presenciais e à distância passa-se de 3.936.933 em 2003 para 7.828.013 em 2014 e 8.048.701 em 2016. A participação do setor privado, considerando matrículas em cursos presenciais e à distância, aumenta de 74,9% em 2014 para 75,2% em 2016, mostrando que, com a crise e a austeridade fiscal, o setor privado passa a ocupar maior fatia da demanda. Infelizmente, o Inep não disponibiliza os dados desagregados entre público e privado na EaD para 2003.

**Tabela 3 - Matrículas em Cursos de Graduação Presenciais, em 30/06, por Organização Acadêmica e Localização, segundo a Unidade da Federação e a Categoria Administrativa das IES (2001 – 2016)**

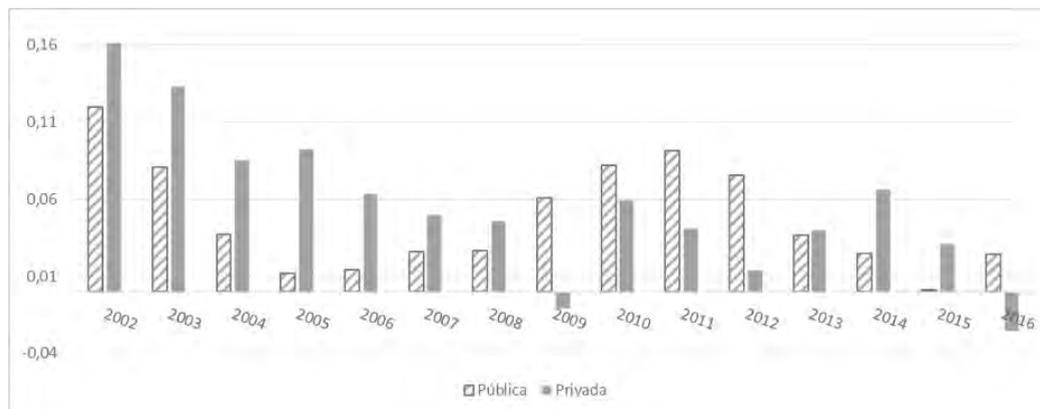
Unidade da Federação /		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Brasil		3.030.754	3.479.913	3.887.022	4.163.733	4.453.156	4.676.646	4.880.381	5.080.056
	Pública	939.225	1.051.655	1.136.370	1.178.328	1.192.189	1.209.304	1.240.968	1.273.965
	Federal	502.960	531.634	567.101	574.584	579.587	589.821	615.542	643.101
	Estadual	357.015	415.569	442.706	471.661	477.349	481.756	482.814	490.235
	Municipal	79.250	104.452	126.563	132.083	135.253	137.727	142.612	140.629
	Privada	2.091.529	2.428.258	2.750.652	2.985.405	3.260.967	3.467.342	3.639.413	3.806.091
Unidade da Federação /		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Brasil		5.115.896	5.449.120	5.746.762	5.923.838	6.152.405	6.486.171	6.633.545	6.554.283
	Pública	1.351.168	1.461.696	1.595.391	1.715.752	1.777.974	1.821.629	1.823.752	1.867.477
	Federal	752.847	833.934	927.086	985.202	1.045.507	1.083.586	1.133.172	1.175.650
	Estadual	480.145	524.698	548.202	560.505	557.588	576.668	574.645	577.967
	Municipal	118.176	103.064	120.103	170.045	174.879	161.375	115.935	113.860
	Privada	3.764.728	3.987.424	4.151.371	4.208.086	4.374.431	4.664.542	4.809.793	4.686.806

Fonte: Elaboração própria a partir de Inep

Também, como demonstra o gráfico 5, com a crise em um primeiro momento há uma estagnação das matrículas no setor público (2015) pelo ajuste fiscal, seguidas de uma queda nas matrículas no setor privado (2016) quando a crise econômica já se fazia sentir na capacidade das famílias de manter os estudantes na ES, sendo que em todo o período (exceto 2009) as taxas de crescimento para ambos setores haviam sido positivas.

7 Como o Inep apresenta esses dados de forma separada, optamos por fazê-lo aqui também.

**Gráfico 5 – Taxa de crescimento das matrículas no Ensino Superior por tipo da Instituição – 2002 a 2016**



Fonte: Elaboração própria

É importante também notar uma queda do número de matrículas em cursos presenciais, como mostra a tabela 3, de 2015 para 2016, que pode estar relacionada à diminuição do Fies (Saldaña, 2016a). E, em 2018, 5,5 milhões de pessoas se inscreveram para o ENEM, contra 6,7 milhões em 2017.

### ***Impactos: Perfil dos estudantes Andifes/Fonaprace***

Passando ao perfil dos estudantes, um dos importantes estudos nessa área é uma pesquisa da Andifes/Fonaprace, sobre o Perfil Socioeconômico dos Estudantes das Ifes brasileiras (FONAPRACE, 2014). A pesquisa, por conter dados do final do ano de 2014, é um bom retrato do Brasil às vésperas da adoção da política de ajuste fiscal e do choque recessivo que ocorre a partir do início de 2015. Ela, no entanto, se limita às Ifes.

As mudanças mais significativas no perfil dos estudantes das Ifes, segundo a pesquisa, são relativas a idade, cor/raça e renda. Sobre o primeiro item, a idade média dos estudantes de graduação, que se mantinha estável em cerca de 23 anos desde a primeira pesquisa até 2010, elevou-se para cerca de 24,5 anos em 2014.

Quanto à cor/raça, o perfil dos graduandos, os brancos passaram a representar menor fatia dos graduandos ao longo dos anos, seja para os dados das Ifes, seja na população brasileira (como mostram os dados da Pnad/Censo). Pelos dados das Ifes, de 2003 a 2014 sua participação caiu de 59,4%

para 45,67%. Já os pardos passaram de 28,3% dos graduandos em IFES em 2003 para 37,75% em 2014. E os pretos passaram de 5,9% dos graduandos em 2003 para 9,82% dos graduandos em 2014. Entre os indígenas os dados mostram redução de sua participação de 2% em 2003 para 0,64% em 2014. Segundo Fonaprace (2014), a magnitude da mudança no perfil dos estudantes não pode ser devida somente à mudança na autodeclaração, mas também ao significativo papel de outras mudanças sociais e de mudanças na própria estrutura das Ifes.

**Tabela 4 - Graduandos e população brasileira segundo  
Cor ou Raça – 1996 a 2014 (%)**

Cor ou Raça	Pesquisa	1996	2003	2010	2014
Amarela	IFES	-	4,5	3,06	2,34
	PNAD/Censo	0,42	0,44	1,09	0,49
Branca	IFES	-	59,4	53,93	45,67
	PNAD/Censo	55,24	51,96	47,73	45,58
Parda	IFES	-	28,3	32,08	37,75
	PNAD/Censo	38,19	41,47	43,13	45,05
Preta	IFES	-	5,9	8,72	9,82
	PNAD/Censo	5,97	5,93	7,61	8,58
Indígena	IFES	-	2	0,93	0,64
	PNAD/Censo	0,16	0,19	0,43	0,4
Outra	IFES	-	-	1,28	-
	PNAD/Censo	-	-	-	-
Sem declaração	IFES	-	-	-	3,78
	PNAD/Censo	0,02	0	0	0

Fonte: PNAD/IBGE e FONAPRACE (FONAPRACE, 2014)

Sobre a renda bruta familiar dos graduandos das Ifes, a pesquisa mostra que, em 2010, 8,33% era a porcentagem de estudantes com renda bruta familiar de até 1 SM. Esse percentual passa a 13,21% em 2014. Os estudantes com renda bruta familiar de até 2 SM passaram de 26,47% para 36,65% no mesmo período. E os estudantes com renda bruta familiar de até 3 SM passaram de 40,66% para 51,66% dos estudantes no mesmo período. No outro extremo, estudantes com renda bruta familiar de mais de 10 SM passaram

de 16,72% em 2010 para 10,5% em 2014. Já considerando a renda bruta familiar per capita, os dados mostram que, em 2014, 31,97% dos estudantes de IFES tinham renda bruta familiar per capita de até  $\frac{1}{2}$  SM, 53,93% até 1 SM, 66,19% até 1,5 SM e 78,44% até 2 SM. Como pontua o documento, são alvo prioritário dos Programas de Assistência Estudantil das Ifes os estudantes com renda familiar per capita de até 1,5 SM, ou seja, mais de 66% dos graduandos das Ifes brasileiras, alcançando mais de 76% dos graduandos das regiões Norte e Nordeste.

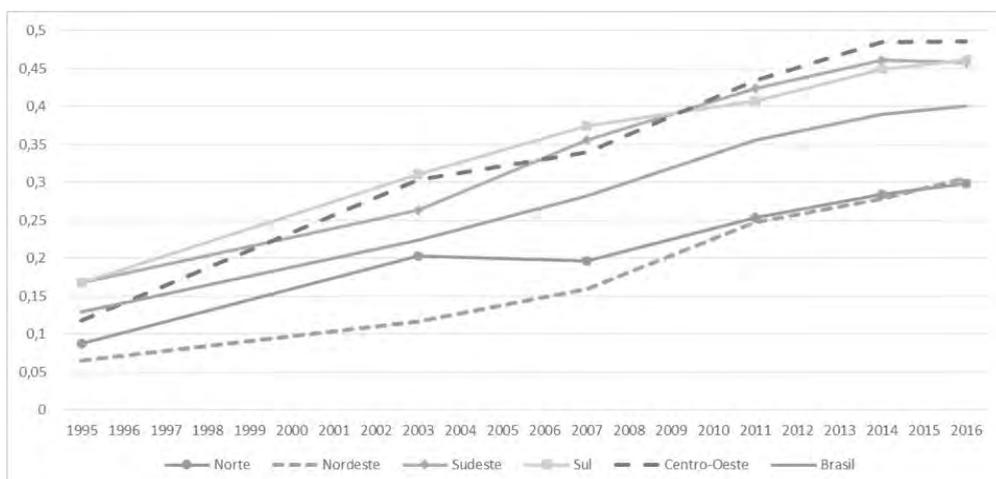
### ***Impactos: Análises sobre a Taxa Bruta de Matrícula***

A análise da Taxa Bruta de Matrícula (TBM), definida como a quantidade de graduandos (calculada com base nos já referidos dados do Inep) dividida pela quantidade de jovens de 18 a 22 anos no Brasil (calculados com base na Pnad anual e no Censo), mostra avanços no índice em si e na redução das desigualdades. Em primeiro lugar, a TBM passou de 0,13 em 1996 para 0,22 em 2003, 0,28 em 2007, 0,36 em 2011, 0,39 em 2014 e 0,40 em 2016. Desde 2016, há estagnação do indicador.

As maiores disparidades na TBM continuam sendo quanto à raça/cor: considerando matrículas em cursos presenciais e à distância, a partir de dados da Pnad e do Inep, a TBM dos negros (pretos e pardos) era de 0,09 em 2011, contra 0,20 dos brancos. Esse número sobe para 0,18 para negros em 2014 e 0,35 para brancos. Já em 2016, sobe para 0,25 entre os negros e 0,47 entre os brancos. A diferença da TBM aumenta entre os grupos de 0,10 em 2011, para 0,16 em 2014 e 0,22 em 2016, pois aumenta a matrícula de estudantes negros no Brasil, mas a população negra (por mudanças na autodeclaração como discutido anteriormente ou pela própria dinâmica populacional) aumenta a um ritmo maior que a população branca.

Para analisar as mudanças da TBM em termos regionais, agrupamos as UFs nas 5 regiões do IBGE, encontrando o quadro exposto no gráfico 6: de 1995 a 2014 os índices cresceram em quase todos os períodos para as regiões do Brasil, estacionando de 2014 a 2016, em especial no Centro-Oeste e no Sudeste. Também se nota que o Sudeste, Sul e Centro-Oeste se destacam bem acima da média do Brasil e Norte e Nordeste ainda abaixo.

**Gráfico 6 - Frequência bruta de matrícula em cursos presenciais por região**



Fonte: Elaboração própria a partir de PNAD e INEP

Também é importante lembrar do papel das políticas de valorização real do salário mínimo, crédito, emprego e renda, que permitiram às famílias melhorar a qualidade de vida e manter os filhos fora do mercado de trabalho e na escola/universidade ou poupar para pagar os custos da ES (Moraes, 2018). Também, novas configurações da ES permitiram que estudantes conjugassem o trabalho durante o dia ao estudo na parte da noite e expansão dos Cursos Superiores em Tecnologia (CSTs), formações mais breves e direcionadas à mais rápida inserção no mercado de trabalho.

Além das políticas elencadas, outras a se destacar são o Ciência Sem Fronteiras, Inglês Sem Fronteiras, Jovens Talentos, Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência, Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), o sistema Enem-Sisu, entre outros.

Tais conquistas, que mudaram o perfil do acesso à ES, estão sendo desmontadas com a política de ajuste fiscal adotada desde 2015 e cristalizada a partir da Emenda Constitucional 95 aprovada em 2016.

### ***Efeitos da austeridade fiscal***

Em 2015 e 2016, a austeridade trouxe um corte de gastos e, a partir de 2016, foi constitucionalizada com a EC 95. Alguns dos efeitos da austeridade discutidos no presente capítulo seguem aqui sintetizados:

1. Nos anos 2000, houve expansão de dotação, valor empenhado, liquidado e pago para a função Educação em termos reais, mas com queda de 2015 a 2016. Da mesma forma, a subfunção Educação Superior teve crescimento real acentuado nos anos 2000, segundo os dados do gráfico 1, mas de 2015 a 2016, houve queda real dos valores.
2. O Reuni atingiu um pico de gastos em 2014 (Gráfico 3) e, desde então, não teve continuidade.
3. A assistência estudantil, que ganhou papel ainda mais importante com a democratização do acesso à ES, encontra-se em risco.
4. A quantidade de bolsas ofertadas pela Capes e pelo CNPq cai, no geral, de 2014 para 2015 ou de 2015 para 2016 e, nas categorias de bolsas específicas onde houve ampliação, ela é muito inferior aos níveis verificados de expansão nos anos 2000 (Gráfico 4 e Tabela 2). Além de sinalizar que o investimento na formação de pesquisadores no Brasil não é algo prioritário, o corte nas bolsas também é problemático dada a necessidade de incluir alunos de *background* mais vulnerável também na pós-graduação (apesar de que, neste nível, não ocorreu a adoção de ações afirmativas a nível nacional).
5. Houve queda das matrículas em cursos presenciais, como mostra a tabela 3, de 2015 para 2016. De 2014 para 2015, houve redução das novas matrículas na ES.

Além dos dados apresentados, é importante lembrar os casos de universidades que enfrentam graves problemas de financiamento, como é a Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), a Universidade de Brasília (UnB), entre outras (Craide, 2017).

Também, ao impedir a ampliação da oferta educacional, a austeridade vai contra a metas e estratégias previstas no Plano Nacional de Educação, muito discutido com a sociedade antes de sua aprovação, que tem como meta para a ES até 2024 ter uma taxa de 50% de matrículas na ES em relação à população de 18 a 24 anos e alcançar 40% das novas matrículas na rede pública (Lei 13.005/2014).

Outro aspecto grave que se relaciona ao enfraquecimento das políticas públicas é a composição do atual governo, com mais peso para representantes do setor privado (Araújo, 2017a). Por exemplo, dados da campanha de Mendonça

Filho (DEM) a deputado federal mostram que a Devry Educacional do Brasil S.A.<sup>8</sup> doou R\$30mil em 2014 ao partido/comitê do então candidato, que viria a se tornar Ministro da Educação a partir de 2016 (Meu Congresso Nacional, 2018). Mendonça Filho, por sua vez, nomeou para a Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior do Ministério Maurício Costa Romão, ligado ao grupo Ser Educacional de Janguê Diniz, que também preside a Associação Brasileira de Mantenedoras da Educação Superior (Abmes) (Saldaña, 2016b). Também houve renovação da composição do Conselho Nacional de Educação favorecendo representantes do setor privado.

Assim, o novo cenário pode aumentar ainda mais a privatização em suas diversas formas (da oferta educacional, do currículo e da gestão da educação). Segundo Adrião et. al. (2015), as corporações que atuam no setor tem entrado na agenda pública educacional brasileira por meio de “braços sociais” de empresas. Para Araújo (2017b), se não ocorrerem mudanças bruscas no presente rumo, poderá haver a consolidação de um novo modelo de “prestação de serviços”, tornando ainda mais frágil a principal conquista constitucional da educação como direito e como bem público. Portanto, o novo regime fiscal atende também a interesses específicos que vendem a educação como mercadoria.

Assim, os dados mostram que a austeridade fiscal fez regredir grande parte das políticas de expansão e democratização do acesso à ES e abriu espaço para a ampliação da privatização, cujos impactos serão sentidos nas presentes e próximas gerações.

### ***Propostas: caminhos e agenda positiva***

Diante do quadro apresentado, para o fortalecimento da ES no Brasil, sugerimos:

- a) **Rever a EC 95:** Sob a vigência da EC 95, é matematicamente impossível continuar a expandir e democratizar o acesso, a permanência e o sucesso na educação superior (dada sua exigência em ampliar gastos) sem retirar recursos de outras áreas sociais. A partir da abolição da regra ou da proposição de outra menos restritiva, é possível pensar em outras políticas.
- b) **Ampliar a expansão e a democratização através das políticas públicas:** A seguir, é possível avaliar a necessidade de

---

<sup>8</sup> A Devry Educacional é uma multinacional que entrou no Brasil em 2009.

ampliar a expansão e a democratização do acesso à ES (criação e expansão de novas universidades, ampliação dos programas de assistência estudantil), investir na pesquisa (com a ampliação da infraestrutura, ampliação de bolsas de pesquisa para graduação e pós-graduação), replicando e aprofundando algumas das políticas citadas, que grande interface tem com o combate à desigualdade, a melhoria do bem-estar das comunidades e a produtividade do país. A meta visada é cumprir o PNE (alcançar até 2024 uma taxa de 50% de matrículas na ES em relação à população de 18 a 24 anos e alcançar 40% das novas matrículas na rede pública).

- c) **Direcionar a Educação Superior em prol das demandas sociais:** O programa Mais Médicos é um exemplo de como as Universidades podem e devem responder às demandas da sociedade: o programa previa a expansão de cursos de medicina no país para a ampliação da quantidade de profissionais da área no país, hoje ainda escassos. É possível direcionar a ES para suprir demandas sociais, como com a priorização de formação de profissionais da área da saúde, urbanismo (mobilidade urbana, saneamento básico, etc), educação básica, segurança pública, entre outras demandas.
- d) **Discutir o Prouni:** É importante discutir o formato do Prouni, sua interface com o setor privado e o poder do *lobby* do setor. O Prouni é uma alternativa emergencial para o suprimento da demanda atual ou um modelo permanente de organização da ES?
- e) **Ampliar a taxa de conclusão no Ensino Médio:** Hoje é considerado universalizado o Ensino Fundamental, mas no Ensino Médio é preciso ainda reduzir retenção e abandono e investir na Educação de Jovens e Adultos (EJA), a fim de que mais jovens possam demandar o acesso à ES. A meta atual do PNE para o ensino médio era de universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos e elevar, até 2024, a taxa líquida de matrículas no Ensino Médio para 85%.
- f) **Rediscutir a avaliação da ES:** É necessário reforçar o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes).

- g) Retomar a geração de emprego e promover o crescimento da renda:** A adoção da austeridade fiscal não afetou somente os gastos sociais (e em especial a ES), mas associou-se à crise econômica e afetou também a renda e o emprego, que impactam diretamente na capacidade dos jovens e suas famílias conciliarem os estudos no nível superior à necessidade de obter recursos para sustento da família.

A comunidade universitária demonstrou, através da ação política em especial dos discentes, alguma consciência do que representaria a EC 95 (enquanto ainda tramitava como PEC) com ocupações estudantis no ano de 2016 contra a proposta. De fato, o desmonte da Educação Superior nos últimos anos que segue a passos galopantes, como mostramos no presente texto, precisa ser revertido rapidamente.

## Bibliografia

ADRIÃO, T.; GARCIA, T.; BORGHI, R. F.; BERTANA, R. H.; PAIVA, G. & XIMENES, S. (2015). *Sistemas de Ensino Privados na Educação Pública Brasileira: Consequências da Mercantilização para o Direito à Educação*. Acesso em: 08/07/2017, disponível em: <https://bit.ly/2EFu8Jc>

ANDIFES (2018). *Conselho Pleno da Andifes manifesta preocupação com falta de investimentos para assistência estudantil*. Acesso em: 10/04/2018, Disponível em: <https://goo.gl/NE9p3k>

ARAÚJO, L. (2017a). *Apresentação* In: Araújo, L; Marcelino, J. (orgs.) (2017) *Público x privado em tempos de Golpe*. São Paulo: Fundação Lauro Campos, 2017.

\_\_\_\_\_ (2017b). *Estado da arte da relação público e privado na educação básica*. In: Araújo, L; Marcelino, J. (orgs.) (2017) *Público x privado em tempos de Golpe*. São Paulo: Fundação Lauro Campos, 2017.

CAMPELLO, T. (2017). *Faces da desigualdade no Brasil. Um olhar sobre os que ficam para trás. Clacso e Flacso*. Acesso em: 03/04/2018 Disponível em: <https://goo.gl/F9ALDk>

CARVALHO, C. H. A. (2006). *O PROUNI no governo Lula e o jogo político em torno do acesso ao ensino superior*. In: Educ. Soc., Campinas, vol. 27, n. 96 - Es-

pecial, p. 979-1000, out. 2006. Acesso em: 12/04/2018 Disponível em: <https://goo.gl/cTMtLA>

CARVALHO, I. (2014). *Dez anos de cota nas universidades: o que mudou?* Acesso em: 03/04/2018 Disponível em: <https://goo.gl/KN74S7>

CNPq (2018) *Estatísticas CNPq*. Acesso em: 01/04/2018 Disponível em: <http://cnpq.br/estatisticas1>

COSTA, D. M.; COSTA, A. M.; AMANTE, C. J.; SILVA, C. H. P. (2011). *Aspectos da reestruturação das Universidades Federais por meio do Reuni – Um estudo no Estado de Santa Catarina*. In: Revista Gestão Universitária na América Latina - GUAL. Acesso em: 24/05/2015 Disponível em: <https://goo.gl/FfXkeU>

CRAIDE, S. (2017). *Universidades federais dizem que só têm dinheiro para manutenção até setembro*. EBC Agência Brasil. Acesso em: 11/04/2018 Disponível em: <https://goo.gl/aFFevw>

Decreto 6096/2007 Acesso em: 04/04/2018 Disponível em: <https://goo.gl/dX6H8E>

Decreto 5266/005 Acesso em: 06/05/2018 Disponível em: <https://goo.gl/VF9D-VM>

FONAPRACE (2014) *IV Pesquisa do perfil socioeconômico e cultural dos estudantes de graduação das instituições federais de ensino superior brasileiras*. Acesso em: 01/04/2018 Disponível em: <https://goo.gl/dyY15t>

GEMAA (2014) *O impacto da Lei nº 12.711 sobre as universidades federais* Acesso em: 24/03/2014 Disponível em: <https://goo.gl/f79haC>

\_\_\_\_\_ (2016) *Políticas de ação afirmativa nas universidades estaduais*. Acesso em: 03/04/2018 Disponível em: <https://goo.gl/DKfBd5>

GUERRA, A et al. (2017) *Brasil 2016: recessão e golpe*. 1. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2017

GUIMARÃES, R.; GUEDES, G. R.; RIOS-NETO, E. L. S. (2010). *De onde vim e até onde vou: uma análise preliminar da desigualdade socioeconômica e entrada no Ensino Superior brasileiro*. Texto para discussão 414 - Cedeplar/UFMG Acesso em: 04/04/2018 Disponível em: <https://goo.gl/s9npzf>

IBGE (2014). *Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira*. Acesso em: 23/05/2015 Disponível em: <https://goo.gl/Njqjg8>

IMPERATORI, T. K. (2017). *A trajetória da assistência estudantil na educação superior brasileira*. In: Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 129, p. 285-303, maio/ago. 2017. Acesso em: 10/04/2018 Disponível em: <https://goo.gl/o1TqRV>

Lei 9.394/1996 Acesso em: 12/04/2018 Disponível em: <https://goo.gl/BdEJnN>

Lei 11.096/2005 Acesso em: 10/04/2018 Disponível em: <https://goo.gl/hfsQke>

Lei 12.711/2012. Acesso em: 24/03/2014 Disponível em: <https://goo.gl/SVVsv3>

Lei 13.005/2014. Acesso em: 06/05/2018 Disponível em: <https://goo.gl/bpMrXi>

*Meu Congresso Nacional* (2018). Acesso em: 11/04/2018 Disponível em: <https://goo.gl/imVjoS>

MORAES, R. (2018). *Higher education: development of underdevelopment or a tool to overcome it?* In: Chadarevian, P. (ed.) (2018) “ The Political Economy of Lula’s Brazil” Routledge.

MORCHE, B. (2013). *A expansão do sistema de educação superior no Brasil, na China e na Índia: uma análise comparada*. Dissertação entregue ao programa de pós-graduação em sociologia – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

ROSSI, P; OLIVEIRA, A. L. M; ARANTES, F. (2017). *Austeridade e impactos no Brasil: Ajuste fiscal, teto de gastos e o financiamento da educação pública*. Análise Número 33/2017, Friedrich Ebert Stiftung Acesso em: 11/04/2018 Disponível em: <https://goo.gl/FSHbif>

SALDAÑA.(2016a). *Com crise no FIES, número de novos alunos no ensino superior cai em 2015*, Folha de São Paulo. Acesso em: 10/04/2018 Disponível em: <https://goo.gl/KRGTDi>

\_\_\_\_\_ (2016b). *MEC escolhe secretário de regulação do ensino superior*, Folha de São Paulo. Acesso em: 11/04/2018 Disponível em: <https://goo.gl/z32sid>

VIEIRA, D. J. (2016). *Desenvolvimento regional, C&T e ensino superior: notas sobre o contexto recente do Brasil e da Bahia*. *Bahia Análise & Dados*, V.26, n.1 Acesso em: 04/04/2018 Disponível em: <https://goo.gl/NnTx8e>

## CAPÍTULO 7

### Política ambiental no Brasil: perspectivas a partir do gasto público federal

*Camila Gramkow<sup>1</sup>*

A agenda ambiental nunca foi tão importante, no sentido de que estão cada vez mais claros para a ciência os crescentes riscos aos quais a humanidade estará exposta se não gerenciar seus problemas ambientais. Apesar de sua riqueza ambiental, o Brasil vê-se crescentemente vulnerável aos riscos de não controlar esses problemas. O objetivo deste trabalho é analisar o Orçamento da União para políticas públicas ambientais federais, destacadamente no período de 2015 a 2018. A partir dos recursos de que dispõe para sua execução, é discutida a evolução recente da política ambiental brasileira e suas perspectivas no contexto da Emenda Constitucional 95/2016, que estabeleceu limites para as despesas primárias do país nos próximos vinte anos.

Garantir a proteção ambiental é um dos pilares da Constituição Federal (CF) do Brasil, que prevê em seu Artigo 225 o seguinte:

*Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações*

---

1 Camila Gramkow é economista graduada pela USP, com mestrado pela UFRJ e doutorado em economia das mudanças climáticas pela University of East Anglia no Reino Unido. Trabalha com a temática ambiental há uma década, tendo atuado no terceiro setor, na academia e em cooperação internacional.

Para alcançá-la, são necessárias políticas públicas ambientais ativas, as quais por sua vez requerem recursos para respaldar sua execução. O gasto público apresenta um papel crucial na política ambiental, uma vez que seus principais instrumentos, tais como fiscalização do cumprimento de padrões e normas ambientais, controle do desmatamento ilegal e manutenção de Unidades de Conservação (UCs), dependem criticamente da disponibilidade de verbas públicas. O objetivo do presente trabalho é analisar o Orçamento da União para políticas públicas ambientais federais no Brasil com ênfase no período de 2015 a 2018. A partir de 2015, a economia do país entra em uma trajetória de queda (com uma contração real do PIB de 3,77% e 3,46% em 2015 e 2016, respectivamente, segundo Ipeadata<sup>2</sup>) e se inicia a política de ajuste fiscal no âmbito federal. A partir dos recursos de que dispõe para sua execução orçamentária, é discutida a evolução recente da política ambiental federal brasileira e suas perspectivas diante da Emenda Constitucional (EC) 95/2016, que estabeleceu limites para as despesas primárias do país nos próximos vinte anos.

Apesar de sua riqueza ambiental, o Brasil vê-se crescentemente vulnerável aos problemas ambientais. Sendo como o país mais biodiverso do planeta, estima-se que o Brasil abrigue, em seus seis biomas terrestres e três grandes ecossistemas marinhos, cerca de 20% de todas as espécies globalmente (MMA, 2017). O país detém o maior número de espécies de plantas, anfíbios e primatas no mundo; é o segundo maior em número de mamíferos e répteis e o terceiro maior em aves (*ibid.*). Entretanto, tal riqueza encontra-se ameaçada. Apenas 12,4% da área total do bioma Mata Atlântica são remanescentes florestais (SOS-MA, 2016). Na Amazônia Legal, continuam sendo desmatados mais de seis mil km<sup>2</sup> anualmente, em média, entre 2010 e 2017 – apesar de ter havido uma redução do patamar médio de desmatamento acima de 20 mil km<sup>2</sup> por ano no período de 1995 a 2005 (INPE, 2018). O bioma Cerrado é o atual campeão de desmatamento no país, cuja área desmatada superou nove mil km<sup>2</sup> anualmente, em média, entre 2010 e 2015 (MMA, 2018). A perda da cobertura florestal nos variados biomas põe em risco a provisão de serviços ecossistêmicos vitais para a prosperidade socioeconômica do país, tais como provisão de água, regulação do clima, fertilização, formação de solos, dentre outros (MEA, 2005). O setor exportador brasileiro está sensivelmente exposto a esses riscos, dado que é crescentemente concentrado em produtos agrícolas e bens intensivos

---

2 [www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br)

em recursos naturais (Gramkow & Gordon, 2015), cuja produção depende da provisão desses serviços ecossistêmicos. Ademais, a mega-biodiversidade do país é acompanhada de mega-sociodiversidade, que se caracteriza por centenas de etnias indígenas, abrangendo em torno de 180 línguas, além de milhares de comunidades quilombolas e outras comunidades tradicionais (Brasil, 2015a; MMA, 2017). Tais comunidades são criticamente dependentes da manutenção da biodiversidade e, atrelada a esta, da provisão de serviços ecossistêmicos para manutenção dos seus meios de vida.

A agenda ambiental nunca foi tão importante, no sentido de que estão cada vez mais claros para a ciência os crescentes riscos aos quais a humanidade estará exposta se não gerenciar seus problemas ambientais. Além disso, também existem oportunidades em se buscar um modelo de desenvolvimento mais sustentável. Por exemplo, incentivar a adoção de tecnologias verdes pode ajudar o país a desenvolver eco-inovações que aumentam a competitividade (Porter & van der Linde, 1995), evitam o “carbon lock-in” e os posteriores elevados custos da despoluição (Unruh, 2002), melhoram a balança de pagamentos (e.g. ao importar menos combustíveis fósseis) e melhoram a segurança energética (Goldemberg, 1998; Gramkow, 2017; Gramkow & Anger-Kraavi, 2018). Entretanto, são crescentes os desafios, no contexto de austeridade fiscal consolidado pela EC 95/2016, de se implementar as políticas públicas federais necessárias para proteção ambiental.

Na seção 1, faz-se uma breve caracterização da política ambiental do Brasil. Na seção 2, analisa-se o gasto ambiental total de 2001 a 2017. Na terceira seção, realiza-se uma análise mais pormenorizada dos gastos ambientais recentes, de 2015 a 2018. Na seção 4, é feito um balanço e são oferecidas alternativas.

### ***1. A Política Ambiental no Brasil***

Nessa seção, faz-se um sucinto panorama da política ambiental no Brasil, da década de 1980 até o presente momento, enfatizando seus principais marcos legais e políticas a fim de contextualizar o cenário no qual o ajuste fiscal se inseriu. Conforme se mencionou na Introdução, a proteção ambiental está prevista em capítulo específico sobre meio ambiente, ou seja, no Artigo 225º da CF de 1988. O capítulo atribui incumbências ao poder público, incluindo a preservação da biodiversidade, definição de espaços territoriais a serem protegidos e a exigência de estudo prévio de impacto ambiental para instalações potencialmente degradantes ao meio ambiente.

O principal marco legal que rege a política ambiental brasileira, contudo, antecede a CF e é a Política Nacional do Meio Ambiente (PoNMA), estabelecida em 1981 pela Lei nº 6.938. A PoNMA define objetivos, princípios e instrumentos da política ambiental brasileira. Ademais, a mesma lei constituiu o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), que determina a governança da política ambiental nos diferentes níveis federativos. Faz parte do SISNAMA o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), que, dentre outras competências, determina normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras. Destaca-se ainda, na década de 1980, a criação (i) do Ministério do Meio Ambiente (MMA), com o objetivo de formular e executar a política nacional do meio ambiente, dentre outros<sup>3</sup> (ii) do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais (IBAMA)<sup>4</sup>, para atuar, *inter alia*, no licenciamento e na fiscalização ambiental, e (iii) do Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA)<sup>5</sup>, com a finalidade de apoiar projetos que visem ao uso racional e sustentável dos recursos naturais. Ao MMA ficou designado papel central na agenda ambiental brasileira, incluindo planejamento, coordenação, supervisão e controle da política ambiental do país. Também ficaram estabelecidas responsabilidades para os demais níveis federativos<sup>6</sup>, com papéis ativos para a política ambiental estadual e municipal.

Em seus primeiros anos de existência, isto é, durante os anos 1990, o MMA operava com limitados recursos humanos e financeiros. Os poucos funcionários eram majoritariamente cedidos de outros órgãos ou terceirizados operando via contratos temporários e a maioria dos recursos financeiros provinha de empréstimos de agências multilaterais (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento; Moura, 2016c). Devido à rigidez das regras dos financiadores, incluindo contrapartida de recursos do governo brasileiro, o MMA executava seus programas com morosidade (*ibid.*). Dentre eles, estava o Programa Nacional de Meio Ambiente (PrNMA), que, apoiado por empréstimo do Banco Mundial, em sua

---

3 Decreto nº 91.145, 15/03/1985. O MMA foi transformado em Secretaria do Meio Ambiente diretamente vinculada à Presidência da República em 1990, tendo em vista a conferência de alto nível que se aproximava, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Rio 92; Moura, 2016). Em 1992, voltou a ter status de ministério (Lei nº 8.490/1992).

4 Lei nº 7.735/1989.

5 Lei nº 7.797/1989.

6 Nota-se que os gastos ambientais dos estados e municípios têm apresentado crescente importância no financiamento público total (WWF, 2018).

primeira fase (1991 a 1999) se concentrou em fortalecer a gestão ambiental pelo Estado brasileiro em todos os níveis federativos, sendo composto pelos componentes de desenvolvimento de capacidades institucionais, UCs federais, proteção de ecossistemas e projetos de execução descentralizados em municípios (Scardua & Bursztyn, 2003). Cabe destacar ainda, na década de 1990, o Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7), que apoiou projetos de proteção e o uso sustentável das florestas brasileiras na Amazônia e na Mata Atlântica de 1992 a 1999, com recursos de doação do Grupo dos Sete e da União Europeia e de contrapartida do governo brasileiro (MMA, 2009; Scardua & Bursztyn, 2003; Silva & Sambuichi, 2016).

Outro marco legal importante da política ambiental brasileira foi a criação, em 2000, do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC)<sup>7</sup>, que estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão das UCs. O SNUC marcou a organização e a uniformização das UCs no Brasil, que anteriormente estavam fragmentadas em diversas leis (Moura, 2016c). Inicialmente, sua implementação ficou a cargo do IBAMA. Contudo, com a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação (ICMBio) em 2007, o SNUC ficou sob a responsabilidade deste, enquanto o IBAMA passou a responder pelas atividades de licenciamento e fiscalização. O ano 2000 também marcou a criação da Agência Nacional de Águas (ANA)<sup>8</sup>, que tem entre suas atribuições implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH)<sup>9</sup>, a qual visa a, dentre outros, assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água. Em 2001, o Jardim Botânico do Rio de Janeiro (JBRJ)<sup>10</sup> passou a ser autarquia do MMA, com a atribuição de realizar pesquisas sobre recursos florísticos do Brasil.

Em 2002, foi criada a carreira de Especialista em Meio Ambiente<sup>11</sup>, que estabeleceu o quadro de servidores efetivos do MMA pela primeira vez, e também preencheu quadros do IBAMA e do ICMBio quando da criação deste. Naquele ano, foi realizado concurso para contratação de 610 analistas ambientais do IBAMA, distribuídos em diversas unidades da autarquia por todo o país<sup>12</sup>.

---

7 Lei nº 9.985/2000.

8 Lei nº 9.984/2000.

9 Lei nº 9.433/1997.

10 Lei nº 10.316/2001.

11 Lei nº 10.410/2002.

12 Edital nº 1/2002 IBAMA.

Em 2004, houve o primeiro concurso para preenchimento de quadro efetivo de pessoal do MMA (Moura, 2016c).

Em 2006, foi criado o Serviço Florestal Brasileiro (SFB)<sup>13</sup>, vinculado ao MMA, com a finalidade de gerenciar as florestas públicas do país. Em 2009, foi instituída a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC)<sup>14</sup>, a qual tem entre seus objetivos buscar a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a proteção do sistema climático. Essa política marcou o primeiro compromisso nacional voluntário do Brasil de reduzir suas emissões de gases do efeito estufa (GEE) entre 36,1% e 38,9% até 2020 em relação a uma linha de base de emissões projetadas. Em 2015, o Brasil se comprometeu em reduzir suas emissões de GEE em 36% até 2025 e, indicativamente, em 43% até 2030 em relação aos níveis emitidos em 2005 (Brasil, 2015b). Foi a primeira vez que um grande país em desenvolvimento anunciou metas absolutas de mitigação (The Guardian, 2015). Cabe destacar que a maior parte das reduções prometidas (41% dos 43% anunciados) foram atingidas entre 2005 e 2012 com base na redução significativa das taxas de desmatamento no país, o que também traz co-benefícios importantes para a proteção da biodiversidade (Brasil, 2014). Contudo, ainda que o Brasil atinja sua meta ao controlar os níveis de desmatamento, estima-se que o país continuará a aumentar progressivamente sua dependência de queima de combustíveis fósseis nos setores de transporte, industrial e elétrico, de modo que o perfil de emissões do país será similar àquele das economias avançadas e requererá políticas de mitigação voltadas para emissões desses setores pós-2020 (La Rovere et al., 2013). Ademais, em 2009 foi lançado o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (FNMC)<sup>15</sup>, com a finalidade de financiar projetos, estudos e empreendimentos que visem à mitigação da mudança do clima e à adaptação aos seus efeitos.

Destaca-se, ainda, a instituição do novo Código Florestal (NCF) brasileiro<sup>16</sup> em 2012, o qual prevê normas para a proteção da vegetação nativa, incluindo normas para áreas de preservação permanente (APP) e de reserva legal (RL). O processo que conduziu à sua aprovação foi caracterizado por discussões tensionadas e conflitos. Ao mesmo tempo em que o NCF introduziu instrumentos inovadores (e.g. a possibilidade de comercialização das Cotas de Reserva Am-

---

13 Lei nº 11.284/2006.

14 Lei nº 12.187/2009.

15 Lei nº 12.114/2009.

16 Lei nº 12.651/2012.

biental – CRAs – para compensação de RL e os Programas de Regularização Ambiental – PRAs), ele também foi criticado por prever anistia ao desmatamento ilegal ocorrido até 2008, ano em que foi regulamentada a Lei de Crimes Ambientais<sup>17</sup> no país, e ao desmatamento em pequenas propriedades rurais (Silva & Sambuichi, 2016).

Por fim, vale mencionar dois marcos legais importantes para a política ambiental do país: (i) a criação da Política Nacional de Resíduos Sólidos<sup>18</sup> em 2010, com vistas a não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, dentre outros; e (ii) a regulamentação do acesso ao patrimônio genético, proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade<sup>19</sup> em 2015. Está além do escopo do presente trabalho detalhar todas as políticas e legislações da vasta política ambiental, que abrange temas numerosos e heterogêneos. Para uma revisão de maior fôlego dos marcos legais da política ambiental do Brasil, veja-se Moura (2016b).

## **2. Gasto ambiental Federal: 2001 a 2017**

Faz-se nessa seção um panorama do gasto total alocado para política ambiental no Brasil de 2001 a 2017. Para as finalidades deste trabalho, define-se gasto ambiental como o gasto executado pelo MMA e suas autarquias (IBAMA, ICMBio, SFB, JBRJ etc.), pois esse é o órgão central da política ambiental federal no Brasil<sup>20</sup>. A fonte dos dados é o Siga-Brasil<sup>21</sup>, compilado pelo Senado Federal a partir do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI). Esses dados, de livre acesso ao público, estão disponíveis a partir de 2001<sup>22</sup>.

---

17 Lei nº 9.605/1998.

18 Lei nº 12.305/2010.

19 Lei nº 13.123/2015.

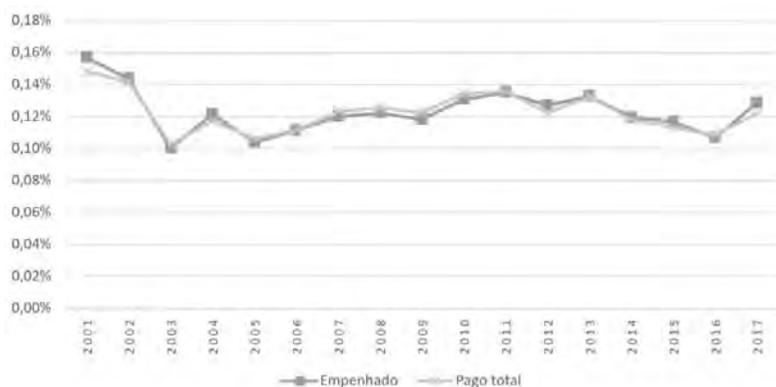
20 O Sistema de Contas Econômicas Ambientais das Nações Unidas define gasto ambiental (ou, mais precisamente, despesa nacional com proteção ambiental) como despesas de consumo e formação bruta de capital fixo de todos os bens e serviços de proteção ambiental, ajustados por transferências de proteção ambiental (Nações Unidas, 2016). O IPEA está estruturando uma base dados dos gastos ambientais no Brasil com base nessa metodologia (veja Moura et al. (2017) para mais detalhes). O gasto do MMA, adotado no presente estudo, pode ser entendido como *proxy* para gasto ambiental federal.

21 <http://www12.senado.gov.br/orcamento/sigabrasil>

22 Todos os dados foram deflacionados para reais constantes de 2017 por meio do IPCA, disponibilizado no Ipeadata.

Em primeiro lugar, nota-se (Gráfico 1) uma participação muito baixa dos gastos ambientais nos gastos totais da União (inferior a 0,2%). Há uma redução da participação do gasto empenhado<sup>23</sup> ambiental no gasto empenhado total de 2001 a 2003 (de 0,16% para 0,10%), que desde então aumenta até 2013 (em torno de 0,13%), passa a cair de 2014 a 2016, aumentando em 2017. O aparente aumento em 2017 se deve à rubrica de precatórios, predominantemente pelo ICMBio e, portanto, não se trata de recurso disponibilizado para execução de política ambiental propriamente dita. Excluindo-se os gastos excepcionais com precatórios em 2017, a tendência de queda permanece nesse ano também (atingindo 0,11%). A reduzida participação do gasto ambiental nos gastos totais da União foi similarmente reportada em outros estudos (Moura, 2016a; Silva et al., 2013; Young, 2013). Apesar das participações relativas baixas ao longo de todo o período, os estudos não convergem nas tendências apresentadas, o que decorre do uso de distintas metodologias e bases de dados, dificultando a comparabilidade dos resultados reportados na literatura. Nota-se que a pluralidade de metodologias e bases de dados, a princípio, pode adicionar valor à análise do gasto público ambiental, contanto que suas diferenças e conseqüentes contribuições individuais sejam esclarecidas e explicitadas.

**Gráfico 1. Gastos do MMA e suas autarquias como proporção do gasto total da União (%)**

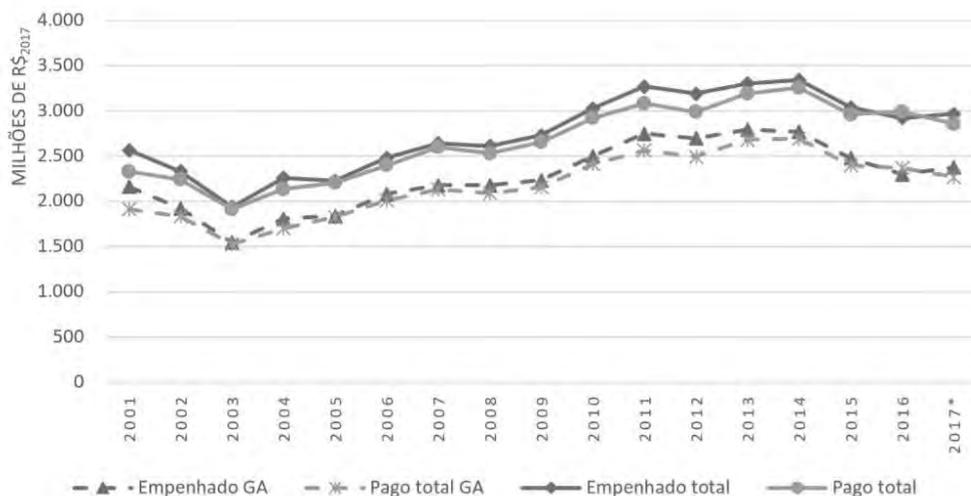


Fonte: Elaboração própria, baseada no SIGA-Brasil.

23 No presente estudo analisa-se o gasto empenhado como referência principal de gasto ambiental, pois esse reflete mais precisamente (que o gasto autorizado, por exemplo) o recurso efetivamente disponibilizado para o órgão (nesse caso, o MMA) executar. O gasto empenhado não utilizado em determinado ano fiscal fica disponível para execução no ano fiscal seguinte – o que não ocorre com o autorizado. Também é apresentado o gasto pago total, que se refere à soma do gasto pago e dos restos a pagar pagos. Os gastos empenhados e pagos indicam etapas distintas da execução orçamentária, trazendo maior robustez à análise.

Em termos absolutos e reais, observa-se que os gastos ambientais aumentaram progressivamente de 2003 até 2011, após uma redução real de 2001 a 2003 (Gráfico 2). De 2011 a 2014, o gasto ambiental se estabiliza (em torno de R\$<sub>2017</sub> 3,3 bilhões de despesa empenhada) e passa a cair a partir de 2015. Essas tendências são observadas tanto nos gastos totais (excluídos os precatórios de 2017) quanto nos gastos em gestão ambiental<sup>24</sup> do MMA e de suas autarquias. Ambos indicadores de gasto (empenhado e pago) apresentam tendências idênticas ao longo do período analisado.

**Gráfico 2. Gasto do MMA e suas autarquias: gestão ambiental (GA) e total (R\$ constantes de 2017).**



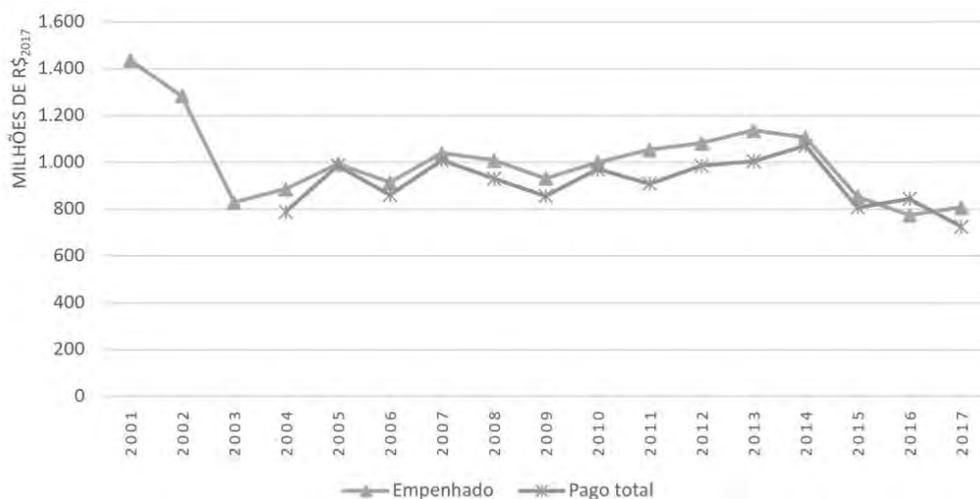
Fonte: Elaboração própria, baseada no SIGA-Brasil. Nota: excluem-se os precatórios de 2017.

Os gastos discricionários se referem aos gastos totais excluídas as despesas obrigatórias, ou seja, aquelas definidas por mandamento constitucional ou legal, como por exemplo gastos com pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida e amortização da dívida (Silva et al., 2013). Tratam-se, portanto, de recursos que apresentam maior plasticidade em sua aplicação pelo órgão. Como se vê no Gráfico 3, as despesas discricionárias ambientais reduzem-se de 2001 a 2003 e a partir daí se encontraram estagnadas até 2009 em torno de R\$

24 No Siga-Brasil, os dados são classificados por suas principais funções, incluindo saúde, educação etc. Assim, é possível analisar gastos empenhados do MMA na função gestão ambiental, que abrange, por exemplo, preservação e conservação ambiental, controle ambiental, recuperação de áreas degradadas (MPOG, 2017).

944 milhões. De 2010 a 2013, essas despesas são crescentes, acumulando alta de 13,5% (valores empenhados de 2013 comparados com 2010). A partir de 2014, iniciam uma trajetória descendente. A maior queda (em termos relativos ao ano anterior) se dá em 2015, quando as despesas discricionárias empenhadas se retraem em 22,5%. As quedas continuam em 2016 quando atingem o menor nível desde o início da série (i.e. 2001). Em 2017, observa-se uma leve recuperação (de 4,2% no empenhado). Contudo, registra-se que as despesas com pessoal e encargos sociais, que representam mais da metade das despesas totais do MMA e suas autarquias, são relevantes para o caso da política ambiental brasileira, já que no período analisado (2001 a 2017) a construção de capacidades institucionais, incluindo a contratação de pessoal efetivo (Gráfico 9), foi um aspecto importante da evolução da política.

**Gráfico 3. Gastos discricionários do MMA e suas autarquias**  
(RS constantes de 2017).



Fonte: Elaboração própria, baseada no SIGA-Brasil e do MMA (para 2001 a 2003).

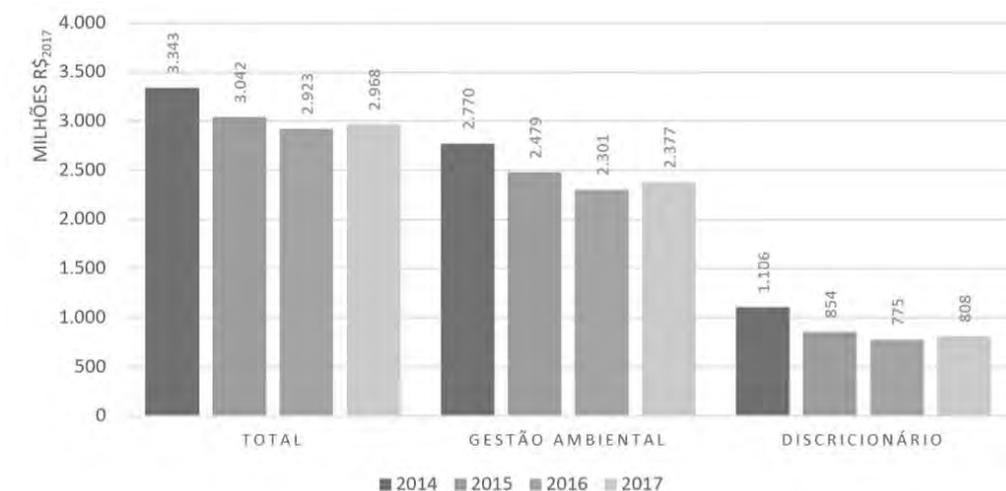
### **3. Componentes do Gasto Ambiental Federal no Período Recente (2015 a 2018)**

É no contexto de crescente importância da política ambiental e de uma recente consolidação de seu arcabouço legal e institucional que se estabelecem os cortes orçamentários da despesa ambiental, os quais tendem a ser agravados com a aprovação da EC 95/2016. Esses cortes tiveram início em 2015, apro-

fundaram-se em 2016, mantiveram-se em 2017 e em 2018 foram autorizados cortes significativos. Esse novo cenário de restrição fiscal fragiliza ainda mais agenda ambiental, que apresenta um histórico de baixíssima participação no orçamento total da União, conforme observado na seção 3. Na presente seção, discutem-se os impactos do ajuste fiscal nos componentes do gasto ambiental federal no período recente, de 2015 a 2018.

Em primeiro lugar, deve ser registrada a extensão da redução dos gastos ambientais. Observam-se impactos em todos os indicadores de gastos ambientais: gastos empenhados totais do MMA, gastos empenhados do MMA na função gestão ambiental e gastos discricionários do MMA de 2014 a 2016 (Gráfico 4). Excluindo-se os excepcionais precatórios de 2017, o gasto total empenhado do MMA atinge R\$ 2,968 bilhões, valor apenas 1,5% superior ao gasto verificado em 2016. Em relação a 2014, o corte registrado em 2017 já havia reduzido as despesas discricionárias em 27%.

**Gráfico 4. Gastos empenhados do MMA e suas autarquias, por tipo de gasto (R\$ constantes de 2017)**

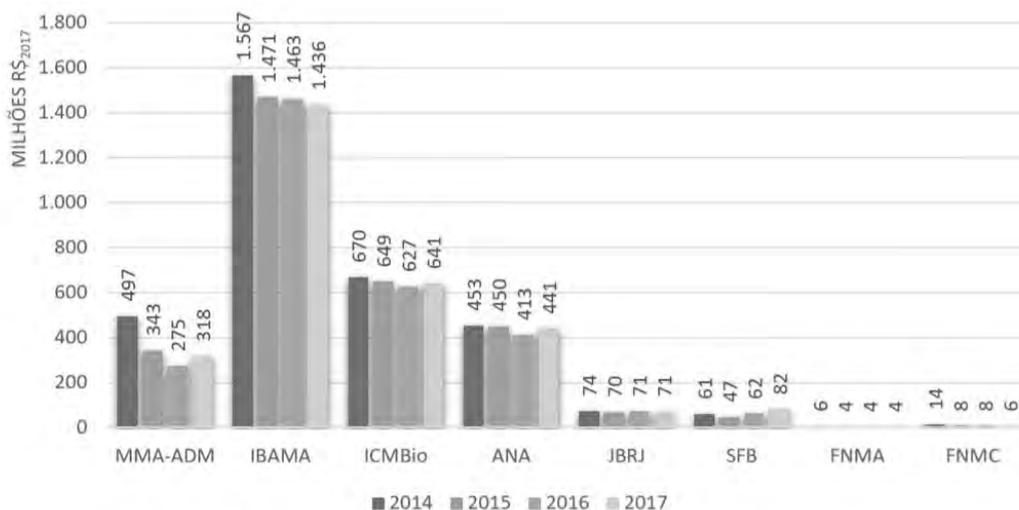


Fonte: Elaboração própria, baseada no SIGA-Brasil. Nota: Excluem-se os precatórios do total de 2017.

O Gráfico 5 apresenta os gastos empenhados totais do MMA por unidade orçamentária, o que permite observar quais de suas autarquias foram mais impactadas pelo novo cenário. Vê-se que houve cortes reais dos gastos de todas as unidades orçamentárias entre 2014 e 2017, da ordem de 36% no

caso da administração direta do MMA; 8,4% no caso do IBAMA; 4,4% no caso do ICMBio (excluindo-se os precatórios); 4,4% para o JBRJ e 2,7% para a ANA. A exceção é o SFB, cujo gasto foi reduzido em 25% de 2014 para 2015, mas foi mais do que recuperado (alta de 26,5%) em 2017. Ressalta-se, ainda, que os fundos operados pelo MMA, o FNMA e o FNMC, observaram uma perda substancial de recursos de, respectivamente, 37,4% e 53,7% de 2014 a 2017.

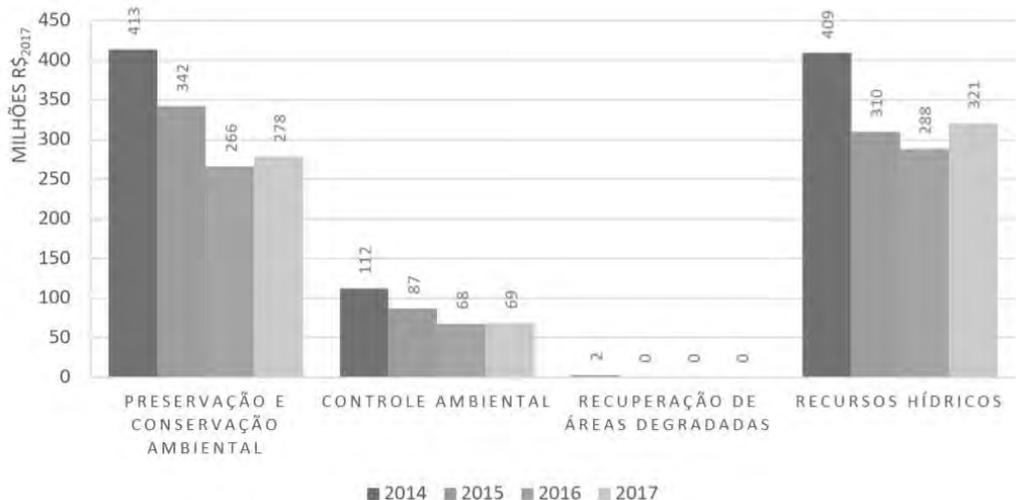
**Gráfico 5. Gastos empenhados totais, por unidade orçamentária (R\$ constantes de 2017).**



Fonte: Elaboração própria, baseada no SIGA-Brasil. Nota: MMA-ADM refere-se à administração direta do MMA. Excluem-se os precatórios do ICMBio em 2017.

Analisando-se os gastos por subfunções da função gestão ambiental do MMA (Gráfico 7), observa-se uma redução em todas as quatro subfunções de 2014 a 2016, que praticamente se manteve em 2017. O gasto empenhado, em 2017 comparado a 2014, apresentou cortes da ordem de 33% para preservação e conservação ambiental; 39% para controle ambiental; praticamente total para recuperação de áreas degradadas (que passou de R\$ 2,4 milhões em 2014 para pouco menos R\$10 mil em 2017); e 22% para recursos hídricos.

**Gráfico 6. Gastos empenhados do MMA e suas autarquias, por subfunção da gestão ambiental (R\$ constantes de 2017)**



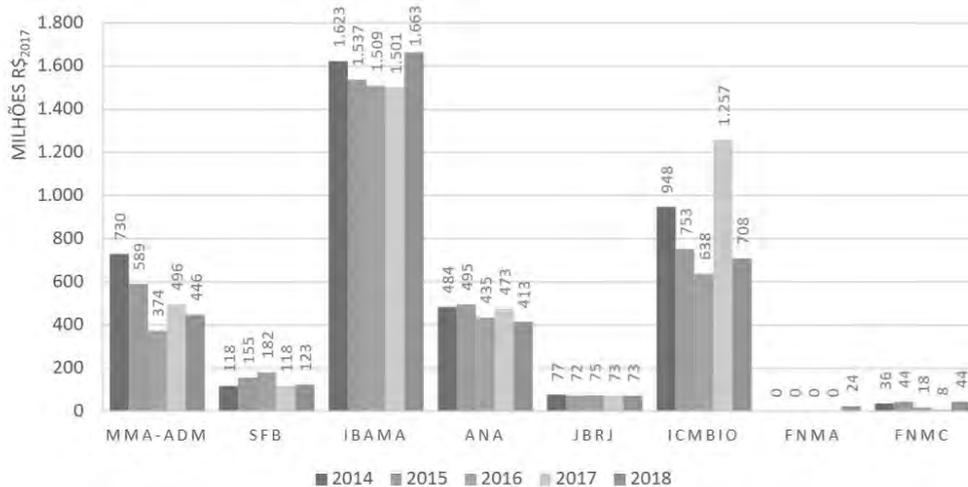
Fonte: Elaboração própria, baseada no SIGA-Brasil.

Os resultados discutidos acima demonstram cortes significativos nos recursos disponíveis para o MMA executar política ambiental. Para o presente ano, de 2018, são esperados cortes ainda mais significativos (Gráfico 7). No total, o gasto autorizado para o MMA para 2018 está 11% menor do que em 2017 e 13% menor comparado a 2014 em termos reais. Os principais órgãos afetados em 2018 são, frente a 2017, o ICMBio (com uma queda de 16,9%, descontado o efeito dos precatórios de 2017); a ANA (com uma redução de 12,7% do gasto autorizado); e a administração direta do MMA (com 10% de diminuição de recursos autorizados). Ressalta-se que o IBAMA recuperou seu nível de gastos autorizados de 2014 em 2018 e que foram autorizados recursos para recapitalizar o FNMC no presente ano.

O maior impacto do corte orçamentário de 2018 é verificado, no contexto de suas ações-fim, no Programa Bolsa Verde, que se tornou extinto no orçamento autorizado para 2018. Trata-se de um programa de transferência de renda (R\$ 300 a cada três meses) para famílias em situação de extrema pobreza com condicionais ambientais. Estima-se que o Bolsa Verde permitiu retirar da situação de extrema pobreza cerca de 14.000 famílias, aumentou a presença de crianças e adolescentes nas escolas e contribuiu para segurança

alimentar (Campello & Teixeira, 2017). A extinção do programa deixará suas 53.072 famílias cadastradas (ibid.) sem a renda e sem os condicionantes ambientais do programa.

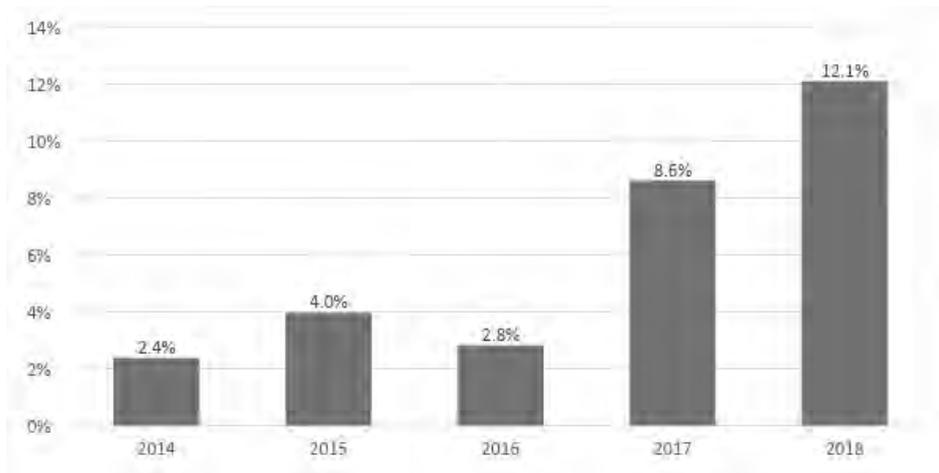
**Gráfico 7. Gastos autorizados do MMA e suas autarquias (R\$ constantes de 2017)**



Fonte: Elaboração própria, baseada no SIGA-Brasil

Destaca-se que gasto autorizado não significa que a despesa será executada. Na realidade, o cenário atual também é marcado pela tendência de aumentar gasto autorizado indisponibilizado para gasto, ou seja, a parcela contingenciada do gasto autorizado, que já foi denominada “fake orçamento” (Cardoso, 2018). Observa-se (Gráfico 8) que as reservas de contingência têm aumentado proporcionalmente nas despesas autorizadas do MMA, tendo passado de 2,4% em 2014 para 12,1% em 2018. Em termos absolutos, aumentou em termos reais de R\$<sub>2017</sub> 94,9 milhões em 2014 para R\$ 422,5 milhões em 2018. Essas reservas, apesar de constarem no orçamento aprovado do MMA, não constituem recurso disponível para o gasto do órgão, mas visam a gerar caixa para controlar a dívida pública (ibid.).

**Gráfico 8. Proporção das reservas de contingência nos gastos autorizados totais do MMA e suas autarquias**



Fonte: Elaboração própria, baseada no SIGA-Brasil

#### **4. Balanço e Alternativas para a Preservação/Expansão do Gasto Ambiental**

Gastar muito não significa gastar bem. Contudo, para uma pasta que já apresentava escassos recursos disponíveis para implementar políticas (inferiores a 0,2% do orçamento da União), os cortes de gastos recentes do MMA, inclusive aqueles autorizados para 2018, fragilizarão ainda mais a política ambiental brasileira. A EC 95/2016 tende a reforçar o papel marginal da política ambiental no país nas próximas duas décadas, pois não apenas fixa o congelamento do gasto primário da União em um momento em que este já apresentava trajetória de queda, mas também deve resultar em cortes mais agudos nessa pasta, justamente por ser percebida como marginal frente a outras políticas, especialmente aquelas que apresentam piso de gasto, tais como saúde e educação. Esses elementos representam riscos para a política ambiental do país, que passou por um processo recente de fortalecimento institucional e legal. Reduzir gasto público ambiental federal significará a perda de capacidades institucionais que levaram anos para ser construídas e possíveis retrocessos, especialmente:

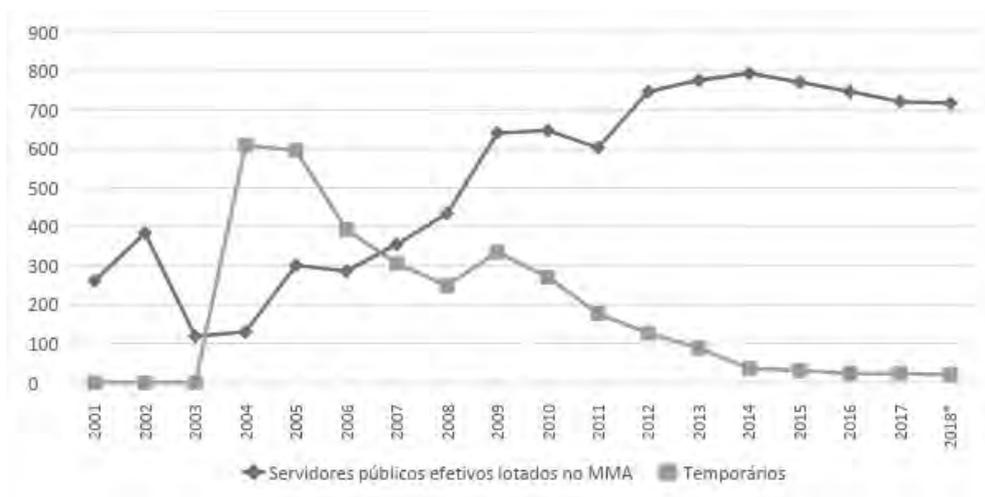
- (i) níveis mais elevados de desmatamento, com conseguinte perda de serviços ecossistêmicos que tornará particularmente vulneráveis o setor externo dependente de recursos naturais e as comunidades tradicionais;

(ii) aumento da chance de desastres ambientais devido à menor capacidade de licenciamento e fiscalização, tais como o rompimento da barragem de rejeitos minerais de Mariana (MG) de 2015, que resultou na morte de 19 pessoas e em uma onda de lama tóxica que contaminou 663 km do Rio Doce; e

(iii) redução da capacidade de combate e manejo do fogo, como por exemplo o incêndio que consumiu mais de 22% da área do Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros em 2017; dentre outros.

As últimas três décadas se caracterizaram pelo fortalecimento institucional e da governança da política ambiental brasileira. Os principais marcos legais que disciplinam seus temas-chave (florestas, água, emissões de GEE, recursos hídricos, resíduos etc.) foram instituídos (Seção 2). Ademais, as capacidades institucionais foram fortalecidas, por exemplo através da contratação de servidores públicos efetivos no MMA. De fato, a partir de 2004 há um aumento de servidores efetivos lotados no MMA (administração direta) e um decréscimo de pessoal temporário (vide Gráfico 9), o que pode contribuir para gerar um quadro técnico relativamente mais valorizado e duradouro para apoiar a execução da política ambiental brasileira.

**Gráfico 9. Número de servidores do MMA (administração direta):  
efetivos e temporários**



Fonte: Elaboração própria com base em dados fornecidos pelo MMA pela Lei de Acesso à Informação. Nota: Dados de 2018 referem-se à situação em abril desse ano.

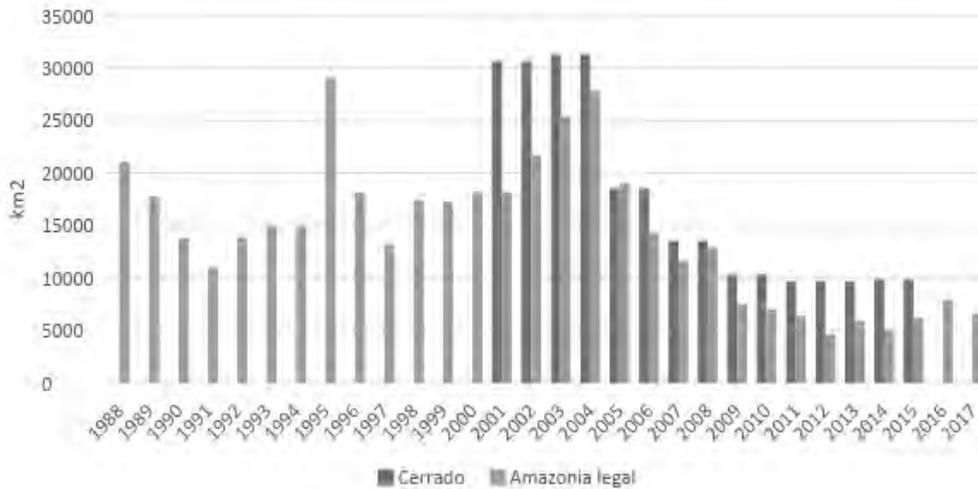
Ademais, observou-se (Seção 3) alocação crescente de gasto para o MMA e suas autarquias na maior parte do período pré-2015. O conjunto dados apresentados sobre os gastos ambientais aponta para um aumento real do gasto ambiental em termos absolutos, entre 2003 e 2011, medido tanto pelo gasto total quanto pelo gasto em gestão ambiental do MMA e de suas autarquias. Na maior parte desse período, os gastos discricionários permaneceram estáveis. Esses resultados podem indicar um aparelhamento ou estruturação da política ambiental federal no Brasil na primeira década dos anos 2000. Conforme destacam Moura et al. (2017), no MMA as atividades-meio, tais como pagamento de pessoal e apoio administrativo, são fundamentais para a realização de atividades-fim (como por exemplo fiscalização, análise de impactos de relatório ambiental etc.), já que não costuma realizar atividades de investimento. De fato, estudo recente (Santiago, 2018) aponta que quanto maior for a capacidade do órgão licenciador para atender às demandas do processo de licenciamento (medida pelo número de servidores lotados na diretoria responsável por licenciamento ambiental do IBAMA), mais ágil é o processo.

Possivelmente um dos maiores avanços da política ambiental brasileira no período foi a redução significativa do desmatamento na Amazônia (Gráfico 10), que passou de 20.483 km<sup>2</sup>/ano (1995-2005) para 8.842 km<sup>2</sup>/ano (2006-2017), e no Cerrado, que passou de 23.506 km<sup>2</sup>/ano para (2001-2008) para 9.907 km<sup>2</sup>/ano (2009-2015). Houve um incremento do desmatamento nos anos marcados pelo ajuste fiscal, notadamente em 2015 e 2016, o que representa um alerta importante para a agenda ambiental.

Não obstante, desafios substanciais persistem. A implementação (ou *enforcement*) da política ambiental precisa avançar imensamente para atingir seus objetivos. Por exemplo, o novo Código Florestal (NCF) vê a efetividade de seus instrumentos diminuir a cada anúncio de prorrogação dos prazos para inscrição dos imóveis rurais no Cadastro Ambiental Rural (CAR). O CAR é um dos instrumentos principais do NCF, pois é o primeiro passo para obtenção da regularidade ambiental do imóvel rural e para implementação das CRAs e PRAs. Ademais, podem-se destacar desafios relativos ao desenvolvimento de capacidades de planejamento, avaliação e prestação de contas e ao fortalecimento do federalismo, articulando melhor com estados e municípios os diferentes instrumentos da política ambiental, conforme aponta Moura (2016). Também se levanta a questão de que o gasto público ambiental não acompanhou o gasto público em infraestrutura – que disparou com o Programa de Aceleração do

Crescimento (PAC) – o qual tipicamente envolve contrapartidas significativas da área ambiental seja pela emissão de licenças ou pela supervisão e monitoramento das implementação de projetos de infraestrutura, tais como represas e rodovias (Young et al., 2013).

**Gráfico 10. Taxas de desmatamento na Amazônia Legal e no Cerrado em km<sup>2</sup> (1988-2017)**



Fonte: Elaboração própria com base em dados PRODES/INPE25 para a Amazônia Legal e do MMA26 para o Cerrado.

Talvez um dos maiores desafios para a política ambiental brasileira seja desenvolver uma visão de país sobre a agenda ambiental que se quer perseguir. Estudos têm apontado a influência da comunidade internacional, principalmente no âmbito das grandes convenções internacionais (do clima, UNFCCC, e da biodiversidade, CDB), na política ambiental do país (Viola, 1998, 2013). O Brasil tem plenas condições de desenvolver, baseado no diálogo e na construção de consenso nacional, uma agenda estratégica ambiental, que coloque a política ambiental como aliada e como instrumento para se alcançar seus objetivos de desenvolvimento de longo prazo. O país já demonstrou que é capaz de crescer economicamente enquanto reduz suas emissões de GEE (Viola, 2013) e diminui a pobreza extrema (Calixtre & Vaz, 2015). Políticas ambientais adequadamente desenhadas e implementadas, que levem em consideração as

25 <http://www.obt.inpe.br/prodes/dashboard/prodes-rates.html>

26 <http://combateadesmatamento.mma.gov.br/>

especificidades do país e as lições aprendidas das políticas ambientais de outros países, podem potencializar ganhos ambientais e socioeconômicos simultaneamente (Gramkow, 2017).

O novo cenário de restrição fiscal introduz desafios adicionais para o poder público atuar na proteção ambiental. Faz-se necessário buscar alternativas de financiamento para evitar os piores impactos sobre a política ambiental brasileira. Talvez a questão mais urgente seja fazer valer o prazo para inscrição de imóveis rurais no CAR. Apesar de seu custo político (em um contexto de ano de eleições e crise político-institucional), o CAR poderia se tornar um instrumento efetivo do NCF sem onerar os cofres públicos, dado que o Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (SICAR)<sup>27</sup> está desenvolvido e operacional para receber informações ambientais dos imóveis rurais de todo o território brasileiro. O subsequente mercado para comercialização das CRAs com vistas à regularização ambiental também pode vir a ser uma fonte de financiamento para o gasto público ambiental, caso seja tributado, por exemplo.

A parceria com a comunidade internacional, que o Brasil tradicionalmente realiza, poderia ser fortalecida, por exemplo, ao se buscar captar para o país os recursos oficiais de apoio (*official development assistance*, ODA) a países em desenvolvimento anunciados pelos países desenvolvidos na negociação climática global em 2009 (COP15 da UNFCCC) de USD 100 milhões anuais. Outra alternativa de financiamento poderia ser dar escala a instrumentos de Pagamentos por Serviços Ambientais (PSA), que podem ser voluntários ou integrados e orientados por uma Política Nacional de PSA (Young, 2016). Ainda, um instrumento de efetividade comprovada em termos de aumento da quantidade e qualidade de UCs (Loureiro, 2002; May et al., 2012) pode ser utilizado com maior intensidade sem gerar impacto fiscal direto: o ICMS-ecológico (ICMS-e). Trata-se de um mecanismo de transferência fiscal verde, que incorpora condicionalidades ambientais no repasse do recurso dos estados para os municípios (*ibid.*).

Devem-se elencar duas alterações recentes na política ambiental, as quais podem se constituir em alternativas de financiamento da política ambiental. A primeira é a facilitação da conversão de multas ambientais em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente. Apesar de não representar uma inovação legal, uma vez que a conversão já estava

---

27 [www.car.gov.br](http://www.car.gov.br)

prevista, a partir do Decreto Federal nº 9.179/2017 os procedimentos para tal conversão foram estabelecidos. Agora o autuado pode converter sua multa em apoio a projetos ambientais próprios com 35% de desconto na multa consolidada ou em apoio a projetos previamente aprovados pelas entidades do SISNAMA (inclusive IBAMA e ICMBio), com 60% de desconto na multa. Ao mesmo tempo em que esse decreto pode aumentar o financiamento à atividades-fim do SISNAMA, ele reduz as multas ambientais, que já se encontram em patamares significativamente reduzidos (Schmitt, 2015), podendo estimular a degradação ambiental. Em outras palavras, decreto transforma um instrumento de punição, que caracteriza a multa ambiental, em algo mais próximo de um instrumento de natureza arrecadatória, ou seja, de um tributo.

A segunda alteração recente se deu por meio da MP 809/2017<sup>28</sup>, a qual, similarmente, autoriza o ICMBio a selecionar instituição para criar e administrar fundo privado a ser integralizado com recursos oriundos da compensação ambiental. Anteriormente, a compensação ambiental deveria ser diretamente realizada pelo responsável, o qual aplicaria diretamente os recursos em UCs. Assim, permite-se que a compensação seja realizada de forma indireta, na qual o responsável transmite para o ICMBio a incumbência da implementação. O caráter privado do fundo evita que seus recursos sejam contingenciados. Contudo, é preciso evitar que os recursos da compensação ambiental substituam outras fontes de receita para o ICMBio. Uma das características perniciosas da EC 95 é que, ainda que sejam criadas novas fontes de receitas, o gasto primário total da União ainda está sujeito ao teto. Também é importante garantir que o fundo (aquele que venha a administrar os fundos) apresente as capacidades necessárias para executar a compensação ambiental de forma efetiva.

Tais perspectivas para a política ambiental brasileira dificilmente elevarão a agenda ambiental a níveis mais estratégicos no país. Contudo, faz-se necessário registrar os benefícios de um cenário alternativo, no qual o país busque lograr uma mudança estrutural rumo a um estilo de desenvolvimento sustentável, caracterizado por transformações na estrutura produtiva que tanto fomentem o desenvolvimento socioeconômico quanto reduzam a poluição. Um caminho nessa direção poderia ser buscado pela expansão do gasto fiscal verde (por exemplo, incentivando investimentos de baixo carbono), o que não ape-

---

28 Aprovada pelo Senado em 08/05/18, agora segue para sanção da presidência na forma de PLV 5/2018.

nas aqueceria a demanda, contribuindo para a recuperação da economia, como também apoiaria a transição para um modelo econômico ambientalmente sustentável (CEPAL, 2016)<sup>29</sup>.

## Bibliografia

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil* (35a ed.). Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012.

\_\_\_\_\_. *Estimativas anuais de emissões de gases de efeito estufa no Brasil*. Brasília: MCTI, 2014.

\_\_\_\_\_. 2015a. *Fifth national report to the CBD: Brazil*. Brasília: MMA, 2015a

\_\_\_\_\_. *Intended nationally determined contribution: towards achieving the objective of the UNFCCC*. Brasília: Federative Republic of Brazil, 2015b.

CALIXTRE, A., & VAZ, F. *PNAD 2014 – breves análises* (Nota técnica No. 22). Brasília, 2015.

CAMPELLO, T., & TEIXEIRA, I. *A ameaça de extinção do Programa Bolsa Verde - do ganha-ganha ao perde-perde*. Mídia E Amazônia, 2017.

CARDOSO, A. *Orçamento para o meio ambiente em 2018 - pior do que parece*. Notícias Do INESC, 2018.

CEPAL. *Horizontes 2030: A igualdade no centro do desenvolvimento sustentável*. LC/G.2660/Rev.1. Santiago, 1998.

GOLDEMBERG, J. Leapfrog energy technologies. *Energy Policy*, 26(10), 729–741, 1998.

GRAMKOW, C. *Fiscal policies for green growth: a case study of Brazilian manufacturing sectors*. Tese de doutorado. Norwich: University of East Anglia, 2017.

\_\_\_\_\_. & ANGER-KRAAVI, A. *Could fiscal policies induce green innovation in developing countries? The case of Brazilian manufacturing sectors*. *Climate Policy*, 18(2), 246–257, 2018.

---

29 Para uma avaliação de tal cenário, veja-se Gramkow (2017).

\_\_\_\_\_ & GORDON, J. L. *Aspectos estruturais da economia brasileira: heterogeneidade estrutural e inserção externa de 1996 a 2009*. Cadernos Do Desenvolvimento, 9(15), 35–61, 2015.

INPE. PRODES. *Taxas de desmatamento na Amazônia Legal*. Disponível em: <http://www.obt.inpe.br/prodes/dashboard/prodes-rates.html>, 2018.

LA ROVERE, E., DUBEUX, C., PEREIRA Jr, A., & WILLS, W. *Brazil beyond 2020: from deforestation to the energy challenge*. Climate Policy, 13(S01), 70–86, 2013.

LOUREIRO, W. *Contribuição do ICMS Ecológico à conservação da biodiversidade no estado do Paraná*. Tese de doutorado. Curitiba: UFPR, 2012.

MAY, P., GEBARA, M., CONTI, B., & RODRIGUES, G. *The “ecological” value added tax (ICMS-Ecológico) in Brazil and its effectiveness in state biodiversity conservation: a comparative analysis*. In 12th Biennial Conference of the International Society for Ecological Economics. Rio de Janeiro: ISEE, 2012.

MEA. *Ecosystems and human well-being: synthesis*. Washington: Island Press, 2005.

MMA. *Caminhos para a sustentabilidade: as contribuições do maior programa ambiental do país para o uso e a proteção das florestas tropicais brasileiras*. Brasília: MMA, 2009.

\_\_\_\_\_. *Estratégia e Plano de Ação Nacionais para a Biodiversidade*. Brasília: MMA, 2017.

\_\_\_\_\_. *Taxas de desmatamento no Cerrado*. Disponível em: <http://combateao-desmatamento.mma.gov.br/>, 2018.

MOURA, A. M. *Dimensionamento e acompanhamento do gasto ambiental federal*. Boletim Regional, Urbano E Ambiental, 15(Jul-Dez), 2016a.

\_\_\_\_\_. *Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas*. (A. M. Moura, Ed.). Brasília: IPEA, 2016b.

\_\_\_\_\_. (2016c). *Trajetória de política ambiental federal no Brasil*. In A. M. Moura (Ed.), *Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas*. Brasília: IPEA.

\_\_\_\_\_, SILVA, A. P., VIANA, J. P., SANTANA, J., ROMA, J. C., SC-CARO JR, N., ... DIABATE, R. (2017). *Gastos ambientais no brasil: proposta metodológica para aplicação no orçamento federal* (Texto para discussão No. 2354). Brasília: IPEA.

- MPOG. (2017). *Manual técnico de orçamento*. Brasília: MPOG.
- NAÇÕES UNIDAS. (2016). *Sistema de Contas Econômicas Ambientais 2012: marco central*. Santiago: CEPAL.
- PORTER, M., & VAN DER LINDE, C. (1995). *Toward a new conception of the environment-competitiveness relationship*. *The Journal of Economic Perspectives*, 9(4), 97–118.
- SANTIAGO, G. (2018). *Licenciamento ambiental de projetos de infraestrutura no Brasil: condicionantes do tempo de processo*. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro: UERJ.
- SCARDUA, F., & BURSZTYN, M. A. (2003). *Descentralização da política ambiental no Brasil*. *Sociedade E Estado*, 18(1/2), 291–314.
- SCHMITT t, J. (2015). *Crime sem castigo: a efetividade da fiscalização ambiental para o controle do desmatamento ilegal na Amazônia*. Tese de Doutorado. Brasília: UNB.
- SILVA, A. P., & SAMBUICHI, R. (2016). *Estrutura institucional brasileira para governança dos recursos florestais*. In A. M. Moura (Ed.), *Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas*. Brasília: IPEA.
- SILVA, E., JURAS, I., & SOUZA, S. (2013). *A política do meio ambiente como ela é*. In R. Miranda & J. R. Souza (Eds.), *O Processo Legislativo, o Orçamento Público e a Casa Legislativa*. Brasília: Câmara dos Deputados.
- SOSMA. (2016). *Atlas dos remanescentes florestais da Mata Atlântica: período 2014-2015*. São Paulo: Fundação SOS Mata Atlântica.
- THE GUARDIAN. *Brazil pledges to cut carbon emissions 37% by 2025*. Disponível em: <http://www.theguardian.com/environment/2015/sep/28/brazil-pledges-to-cut-carbon-emissions-37-by-2025>, 2015.
- UNRUH, G. C. *Escaping carbon lock-in*. *Energy Policy*, 30(4), 317–325, 2002.
- VIOLA, E. *A globalização da política ambiental no Brasil, 1990-1998*. In *XXI International Congress of the Latin American Studies Association (pp. 1990–1998)*. Chicago: Latin American Studies Association, 1998.
- \_\_\_\_\_. *Transformations in Brazilian deforestation and climate policy since 2005*. *Theoretical Inquiries in Law*, 14(109), 109–124, 2013.

WWF. *Financiamento público em meio ambiente: um balanço da década*. Brasília: WWF-Brasil, 2018.

YOUNG, C. E.. *Mr. Keynes and the environment: tropical deforestation and the concept of user cost*. Textos para discussão. Instituto de Economia/UFRJ, 2013.

\_\_\_\_\_, ROCHA, E., BAKKER, L., & SANTORO, A. *How green is my budget? Public environmental expenditures in Brazil*. In A. Dantas, A. Nowak, & R. Siuda-Ambroziak (Eds.), Brazil-Poland. Focus on Economy. Warsaw: University of Warsaw, 2013.

\_\_\_\_\_. *Estudos e produção de subsídios técnicos para a construção de uma Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais*. Relatório Final. Instituto de Economia/UFRJ, Rio de Janeiro, 2016.

## CAPÍTULO 8

### A morte lenta das políticas federais de cultura

*João Brant<sup>1</sup>*

As políticas federais de cultura vivem em 2018 a combinação de duas tendências contraditórias em relação a seu orçamento. A mais importante é a redução crítica do orçamento discricionário do Ministério da Cultura<sup>2</sup>, destinado ao pagamento de todas as despesas de custeio, funcionamento de unidades e a maior parte de suas políticas públicas. Esta parte do orçamento já oscilava desde 2011, mas sofreu um corte significativo em 2015 e tornou-se ínfima a partir de 2017.

Ao mesmo tempo, há um crescimento significativo do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), que sustenta grande parte das políticas voltadas para este setor. O aumento é possível em função do crescimento da arrecadação da contribuição para o desenvolvimento da indústria audiovisual (Condecine), que alimenta o FSA e tem como principal fonte pagadora as empresas de telecomu-

---

1 Ex-Secretário-Executivo do Ministério da Cultura (2015-2016), doutorando em Ciência Política pela Universidade de São Paulo. Atualmente é consultor para políticas de cultura, comunicação e Internet.

2 O orçamento discricionário é o orçamento total descontado os valores gastos com pessoal, as despesas financeiras e as despesas obrigatórias. Ou seja, compreende as despesas sobre as quais os gestores têm governabilidade direta, e que são utilizadas para todos as despesas de custeio, manutenção e investimento em políticas públicas.

nicações. O uso desse recurso para o audiovisual tem crescido, mesmo em um cenário de cortes, porque ele é atribuído como ‘despesas financeiras’, ou seja, pode ser usado apenas para crédito e investimentos retornáveis, e não entra na conta do superávit primário.

Essas duas tendências, olhadas em conjunto, mostram as carências e as potências das políticas federais. Enquanto, de maneira geral, o MinC e as políticas culturais definham, a parte da política do audiovisual voltada a seu desenvolvimento como indústria se fortalece como política de Estado, fruto de um arranjo robusto construído especialmente entre 2006 e 2011. Não é possível, contudo, separar totalmente os dois cenários. O impacto das políticas de austeridade sobre o Ministério da Cultura é de tal ordem que há o risco de ele se tornar inviável, como instituição, em poucos anos.

Para entender este quadro, é preciso traçar uma trajetória que parte da criação do Ministério em 1985 e descreve o crescimento da relevância do MinC e da amplitude do escopo de políticas culturais especialmente entre 2003 e 2010, o que será feito na primeira seção deste artigo. Na segunda seção, será feita a análise dos cortes ocorridos a partir de 2015, e acentuados em 2017, e das principais opções políticas feitas neste período. Na terceira seção, são apresentados caminhos para uma agenda de recuperação do Ministério e das políticas culturais.

### ***A trajetória das políticas e investimentos em cultura até 2014***

A criação do MinC se deu no bojo do processo de redemocratização do país, em 1985, no início do governo Sarney. O orçamento e a estrutura do MinC, contudo, não permitiam pensar em políticas de Estado para a cultura por meio da administração direta. Já naquele momento, a aposta era em realizar a maior parte das políticas via mecanismos de incentivo. Em um setor marcado pela experiência autoritária da censura da ditadura militar, prevaleceu a perspectiva de que a renúncia fiscal garantiria o funcionamento das instituições culturais e evitaria dirigismo estatal. Em julho de 1986, aprovou-se a Lei 7.505 (conhecida como lei Sarney) que permitiu abater do Imposto de Renda doações (100%), patrocínios (80%) e investimentos (50%) em cultura.

Pouco tempo depois, no entanto, o governo Collor extinguiu parte dos órgãos ligados ao Ministério, como a Funarte e a Embrafilme, e suspendeu os efeitos da lei Sarney. Em 1991, foi aprovada a Lei Rouanet, que retomou

o instrumento de incentivo fiscal para a cultura e, dois anos depois, a lei do Audiovisual, voltada especialmente ao cinema. O governo Itamar reabriu as instituições culturais, sem, contudo, viabilizar políticas efetivas para o setor.

No período do governo Fernando Henrique Cardoso, consolidou-se o modelo de política cultural em que o financiamento era centrado nas leis de incentivo. Alterações legais na Rouanet em 1999 e 2001 estabeleceram a possibilidade de obter 100% de renúncia fiscal para patrocínios e a uma série de atividades culturais. Essa opção, por um lado, aumentou o valor investido pelo setor privado via renúncia fiscal, mas diminuiu, tanto em números absolutos quanto em números relativos, a participação do investimento privado não incentivado. A participação, que era de 67% em 1997, com R\$ 139,6 milhões de investimento privado direto, passou a 4% em 2015, com R\$ 52 milhões (SEFIC/MinC do SalicNet).

### *O MinC sob Gilberto Gil e Juca Ferreira*

A posse de Gilberto Gil, em 2003, representou o início de um novo momento do Ministério, em que se ampliou a concepção de cultura que guiava o MinC e passou-se a buscar o fortalecimento da ação direta do Ministério.

A perspectiva era de criar uma política de Estado baseada não apenas em fomento a atividades culturais, mas em processos regulatórios e políticas públicas que contribuíssem para o desenvolvimento da cultura em três dimensões: simbólica, econômica e cidadã. A dimensão simbólica parte do reconhecimento das expressões culturais como portadoras de significado próprio e da importância da diversidade cultural como característica fundante da sociedade brasileira. A dimensão econômica reconhece a cultura como indutora de arranjos econômicos de alta significância, desde as indústrias criativas de maior porte, como o audiovisual e a música, até os arranjos organizados em torno de atividades de pequeno porte. E a dimensão cidadã parte do reconhecimento de direitos culturais – de fruição, produção e circulação de bens e serviços culturais – como parte essencial da cidadania.

Estas três dimensões se desdobraram, naqueles oito anos, em ações concretas. Em primeiro lugar, a criação do programa Cultura Viva passou a reconhecer os protagonistas que já se dedicavam a práticas e expressões artísticas e culturais. A principal política neste campo era dos pontos de cultura, de articulação e apoio a estes grupos culturais. O programa chegou a executar R\$ 147,3

milhões em 2007 (valor real para 2010) e R\$ 108 milhões em 2010 (Barbosa e Freitas Filho, 2015).

Neste período, o Ministério também se dedicou a organizar o Sistema Nacional de Cultura, a partir da articulação das esferas federal, estaduais e municipais na construção de planos, conselhos, conferências e fundos de cultura. A proposta era garantir o planejamento e execução de políticas em parceria, a partir da composição de fontes e do estabelecimento do repasse fundo-a-fundo, que pudesse substituir o modelo de convênios. A regulamentação do sistema e a existência de um Fundo Nacional da Cultura robusto viabilizaria uma nova organização e dinâmica de execução para as políticas culturais.

Ao mesmo tempo, iniciou-se o fortalecimento das políticas do audiovisual, com a criação do Fundo Setorial do Audiovisual, em 2006. O Fundo foi criado a partir da alocação dos recursos da Condecine, e viria a crescer lentamente até 2012, quando se iniciou a cobrança da contribuição sobre os serviços de telecomunicações, estabelecido pela lei do serviço de acesso condicionado (Lei 12.485, que trata da TV por assinatura), no ano anterior. A aprovação da lei ampliou as atribuições da Ancine, dando a ela poder regulatório sobre a TV por assinatura, criou uma política de cotas nos canais pagos e reforçou o FSA, fazendo com que a produção independente para cinema e televisão passasse a contar com recursos significativos de investimento.

No âmbito regulatório, além das mudanças no audiovisual, o Ministério investiu esforços em buscar alterações na lei de Direitos Autorais e na lei Rouanet. No caso dos direitos autorais, o objetivo era garantir os direitos dos artistas e criadores de serem adequadamente remunerados, de um lado, e os direitos dos cidadãos em ter amplo acesso à cultura e ao conhecimento, de outro. O debate foi interrompido em 2011, com a mudança na direção do Ministério, mas em 2013 foi aprovada parte importante da reforma, com a lei que garantiu supervisão estatal do Escritório Central de Arrecadação de Direitos (ECAD) e remuneração justa aos artistas. Naquele momento também se viabilizou a estruturação da área de direitos intelectuais do Ministério, com a alocação de servidores efetivos e cargos comissionados.

No caso da Lei Rouanet, o objetivo das ações do Ministério era buscar reorganizar o quadro para diminuir a dependência de recursos provenientes de renúncia fiscal e estimular o investimento privado sem renúncia, que vinha em franco declínio. O projeto de lei do ProCultura, apresentado para modificar a lei Rouanet, buscava também viabilizar a democratização da lei, já que os investi-

mentos são concentrados nos estados do Rio de Janeiro e São Paulo, e fortalecer o Fundo Nacional da Cultura. Uma versão modificada do projeto de lei foi aprovada em 2014 na Câmara dos Deputados, mas segue parada no Senado Federal.

No âmbito do patrimônio, além do fortalecimento do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), houve a criação do PAC Cidades Históricas, voltado a financiar obras de restauro e conservação de igrejas, espaços culturais e outras edificações de centros tombados.

Estas medidas são apenas algumas das questões centrais onde houve avanços que dependeram de recursos orçamentários e estrutura administrativa. Houve ainda outras ações significativas, como a criação do Instituto Brasileiro de Museus, a ampliação na formulação e desenvolvimento de políticas voltadas ao livro e à leitura ou os editais de música, teatro, circo e dança na Funarte. Todas elas dirigidas a constituir políticas duradouras.

Essas ações foram viabilizadas por um orçamento que mais do que triplicou entre 2003 e 2011, considerando valores reais da PLOA<sup>3</sup>. Os esforços realizados entre 2003 e 2010 faziam parte de uma tentativa de se criar políticas de Estado para a cultura, de forma a manter programas permanentes, para o desenvolvimento de suas dimensões simbólica, econômica e cidadã.

A partir de 2011, o Ministério perdeu o ritmo de crescimento de seu orçamento discricionário, e passou até 2014 por um cenário de inconstância orçamentária e política, com três ministras e cinco secretários-executivos em quatro anos. Este cenário de instabilidade comprometeu a agenda ampla que vinha sendo implantada. A partir de 2015, a política de austeridade comprometeu de vez as condições para se fixar um conjunto de políticas culturais como política de Estado;

### ***Entenda o orçamento do MinC***

É difícil compreender as condições de funcionamento do Ministério da Cultura apenas por seu orçamento global. É preciso observar as seguintes especificidades:

a) Despesas discricionárias - sete entidades vinculadas + administração direta – o Ministério da Cultura administra, na verdade,

---

3 De R\$ 476,1 milhões para R\$ 1,65 bilhão, em valores reais de dezembro de 2010.

um sistema que combina a administração direta com sete entidades vinculadas, com atribuições específicas:

Iphan – o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional responde pela preservação do patrimônio cultural brasileiro. São 27 superintendências estaduais, 27 escritórios técnicos (em especial nas cidades históricas) e cinco unidades especiais, como o Paço Imperial e o Centro Nacional do Folclore e Cultura Popular;

Ibram – o Instituto Brasileiro de Museus é responsável pela Política Nacional de Museus, coordena o Sistema Brasileiro de Museus (com mais de 3 mil unidades museais) e administra diretamente 30 museus.

Funarte – coordena toda a política voltada às linguagens de música, teatro, dança, circo, artes visuais, além de ter ações em literatura e artes integradas. A instituição também administra 25 espaços culturais em Brasília, São Paulo, Belo Horizonte e Rio de Janeiro.

Fundação Biblioteca Nacional - A BN tem mais de 200 anos de história, sendo considerada a mais antiga instituição cultural brasileira. Seu acervo reúne cerca de 9 milhões de itens. Além disso, é o órgão central no processo de captação, guarda, preservação e difusão da produção intelectual brasileira.

Fundação Cultural Palmares – atua na promoção e preservação da arte e da cultura afro-brasileira. Tem, entre outros, o papel de certificação das comunidades quilombolas.

Fundação Casa de Rui Barbosa – instituição que atua na preservação da memória nacional, além de ser responsável pela divulgação da obra e da vida de Rui Barbosa e de museu que reúne seu acervo, além de promover atividades de pesquisa, conservação e educação.

Agência Nacional do Cinema (Ancine) – é a agência de fomento e regulação para o cinema e o audiovisual no Brasil, sendo responsável pela operacionalização do Fundo Setorial do Audiovisual.

Assim, o orçamento de despesas discricionárias do Ministério da Cultura precisa dar conta de toda a manutenção, funcionamento e políticas públicas promovidas por estes órgãos, além do funcionamento e políticas realizadas diretamente pelo Ministério da Cultura.

b) Orçamento de pessoal – outra questão relevante é que grande parte do orçamento do Ministério é voltado para pagamento de pessoal da ativa, incluindo benefícios obrigatórios, e aposentados. Em 2015, este valor chegou a cerca de R\$ 600 milhões. A existência de um corpo forte de servidores é fundamental para a realização das políticas culturais, mas é importante saber que este valor não compõe a parte dedicada a investimentos diretos em política pública.

c) Fundo Setorial do Audiovisual – a quase totalidade do Fundo Setorial do Audiovisual vem da arrecadação da Condecine (Contribuição para o desenvolvimento da indústria audiovisual) e é disponibilizada como despesa financeira, dedicada a investimento em obras audiovisuais e a crédito, na construção de salas de cinema, por exemplo. Por ser considerada despesa financeira, ela não disputa orçamento com o restante das políticas do MinC, mantidas pelo orçamento discricionário. Ao mesmo tempo, também não é contingenciada como estratégia de aumento do superávit primário – ela tem apenas um controle de fluxo financeiro. Apenas uma parte muito pequena do FSA, voltada a investimentos não-retornáveis (a fundo perdido), disputa o orçamento discricionário do MinC.

d) PAC Cidades Históricas e Praças CEUs – os investimentos do PAC são destinados em parte reservada do orçamento. O programa de Cidades Históricas contempla obras de restauração de edifícios e espaços públicos em 44 cidades e 20 estados da federação. Já as praças CEUs (centros de artes e esportes unificados), cujos empenhos terminaram em 2014, contemplam a construção de 357 unidades em todo o país.

### ***Os números de 2010 a 2015***

Estes fatores ajudam a explicar porque a situação geral do MinC piorou entre 2010 e 2015, ainda que tenha havido um crescimento de seu orçamento

global. Embora os números sugiram um crescimento consistente do orçamento do Ministério da Cultura entre 2010 e 2015, o seu orçamento discricionário oscilou com viés de baixa. Como a maior parte das despesas do Fundo Setorial do Audiovisual são despesas financeiras, elas ficam fora desta conta.

A tabela a seguir desagrega os números, considerando os valores investidos em manutenção e o montante voltado para as despesas finalísticas.

*Tabela 1 - Série Histórica Orçamento MINC 2010 -2015 (R\$ milhões, preços constantes)*

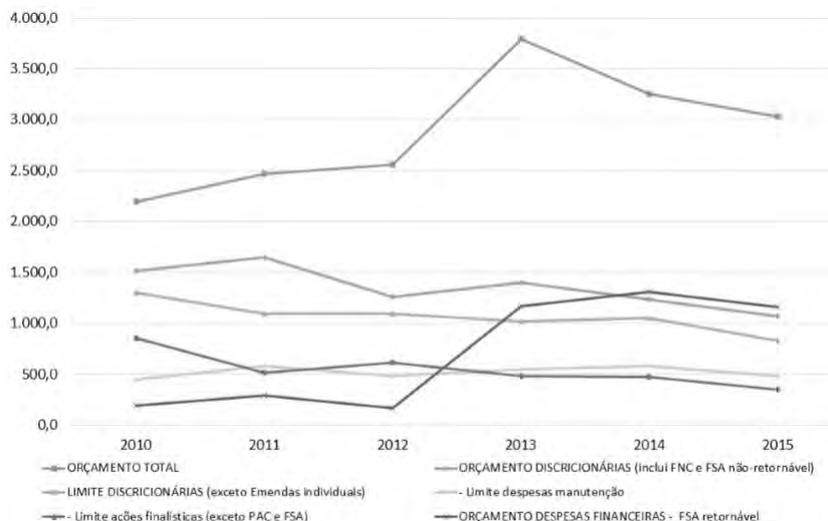
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Orçamento total	2.195,5	2.468,8	2.557,6	3.789,7	3.250,8	3.026,5
Orçamento discricionárias (inclui FNC e FSA não-retornável)	1.515,3	1.644,2	1.257,0	1.400,0	1.233,3	1.068,8
<i>Limite discricionárias (exceto Emendas individuais)</i>	1.294,6	1.089,0	1.094,7	1.018,1	1.048,6	825,3
Limite despesas manutenção	446,5	576,1	479,9	543,3	575,8	480,8
Limite ações finalísticas (exceto PAC e FSA)	848,1	512,9	614,8	474,8	472,8	344,5
Contingenciamento Finalísticas (exceto PAC e FSA)	20,70%	52,00%	20,90%	44,60%	28,10%	41,40%
Orçamento Despesas Financeiras - FSA retornável	186,6	284,5	161,1	1.166,4	1.304,8	1.154,9

Fonte: Ministério da Cultura. Nota: Deflator IPCA base abr/2018.

Como fica claro na tabela, o crescimento do orçamento só se explica pelo aumento no valor dedicado a despesas financeiras do Fundo Setorial do Audiovisual. Embora o orçamento global tenha crescido, a linha que traz o limite de empenho voltado a ações finalísticas mostra como a oscilação do orçamento discricionário prejudicou as políticas culturais. Entre 2010 e 2015, o Ministério perdeu 43% do seu orçamento voltado a ações finalísticas.

A discrepância entre o crescimento no orçamento do audiovisual e a piora na condição de realização das outras atividades finalísticas fica evidente no gráfico na próxima página.

**Gráfico 1 Orçamento do MINC (2010 - 2015) (R\$ milhões, preços de abril de 2018)**



Fonte: Ministério da Cultura. Nota: Deflator IPCA base abr/2018.

### ***Da navalha de 2015 à guilhotina de 2017***

O MinC chegou a 2015 tendo vivido desde 2011 a oscilação dos limites de empenho de seu orçamento discricionário, com perdas reais na sua capacidade de realizar políticas culturais. Em 2015, contudo, assistiu-se ao maior contingenciamento do orçamento do Governo Federal das últimas décadas. Foram mais de R\$ 70 bilhões de reais contingenciados no primeiro decreto de programação (que define os limites de empenho e pagamento para o ano), e mais R\$ 8,5 bilhões nos decretos até o final do ano. Ao final, o governo contingenciou mais de 40% das despesas discricionárias previstas no orçamento.

No MinC, considerado o limite final, o corte em relação ao orçamento foi de 36% das discricionárias. Concretamente, em um cenário de crise, o orçamento comprimiu as despesas finalísticas. No ano de 2015, todas as secretarias e diretorias finalísticas do MinC executaram apenas R\$ 109 milhões.

O quadro abaixo tem o limite autorizado de empenho para cada área do MinC, e reflete a situação final de 2015.

**Tabela 2 – Limite de empenho final do Ministério da Cultura em 2015**

<b>Unidades Orçamentárias (UO)/ Unidades Administrativas</b>	<b>Limite Autorizado</b>
<b><i>Ministério da Cultura - Ad. Direta</i></b>	<b><i>213.007.000</i></b>
Secretaria-Executiva	29.500.000
Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração	74.250.000
Secretaria do Audiovisual	19.500.000
Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura	11500000
Secretaria de Políticas Culturais	4.850.000
Secretaria da Cidadania e da Diversidade Cultural	32.700.000
Secretaria de Economia Criativa	17.250.000
Secretaria de Articulação Institucional	6.407.000
Diretoria de Relações Internacionais	3.500.000
Diretoria de Programas Especiais de Infraestrutura Cultural	9.400.000
Diretoria do Livro, Leitura, Literatura e Bibliotecas	4.150.000
<b><i>Fundo Nacional da Cultura</i></b>	<b><i>126.189.613</i></b>
FNC	74.400.000
FSA (não-retornável)	51.789.613
<b><i>Entidades Vinculadas</i></b>	<b><i>362.901.236</i></b>
Fundação Casa de Rui Barbosa	6.880.000
Fundação Biblioteca Nacional	33.338.300
Fundação Cultural Palmares	12.900.000
Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional	98.311.018
Fundação Nacional de Artes	72.600.000
Agência Nacional do Cinema	61.800.000
Instituto Brasileiro de Museus	77.071.918
<b>TOTAL MINC</b>	<b>702.097.849</b>

Fonte: Portaria 51 da Secretaria-Executiva, de 27 de janeiro de 2016.

Na prática, o arrocho sobre as áreas-fim cria um círculo vicioso: quanto menos recursos elas têm, menos continuidade é possível esperar das políticas e menos sentido elas passam a ter. O Cultura Viva, por exemplo, que até 2010

executava mais de R\$ 100 milhões por ano, foi bastante reduzido. Toda a Secretaria de Cidadania e Diversidade Cultural, responsável pelo programa, teve pouco mais de R\$ 32 milhões para investir em 2015. A Funarte passou o ano todo desenhando uma nova política nacional para as artes, com divisão de papéis e articulação com os entes federados, mas sua situação orçamentária não permitiu sequer o pagamento integral de editais voltados ao teatro, à dança e ao circo.

O contingenciamento recorde gerou um esforço grande para baixar as despesas de custeio, como contratos de terceirizados (segurança, limpeza etc.) e outras despesas de manutenção e funcionamento das unidades. Em um esforço voltado a ganhar espaço para as atividades fim no orçamento, a Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração do MinC coordenou um esforço interno e de diálogo com as áreas de gestão das sete entidades vinculadas e conseguiu cerca de 30% de diminuição no valor dos contratos.

Ainda assim, as áreas finalísticas ficaram muito prejudicadas. O caso mais crítico é o do Fundo Nacional da Cultura. O Fundo foi planejado como a principal fonte de apoio do Ministério da Cultura a projetos culturais, e deveria ser usado como base do Sistema Nacional de Cultura. Em 2010, o FNC chegou a empenhar mais de R\$ 400 milhões em 2010<sup>4</sup>. Em 2015, foram empenhados apenas R\$ 74,4 milhões para ações de apoio a projetos culturais.

### ***Os problemas que afetam o Fundo Nacional da Cultura***

Embora a lei reserve 3% do dinheiro arrecadado com loterias para o Fundo Nacional da Cultura, grande parte deste dinheiro não chega ao fundo e acaba tendo sua utilização desviada para outros fins por meio da desvinculação do superávit desta fonte.

São vários os percalços para que o recurso seja utilizado: parte já cai com os 30% da desvinculação de receitas da União (DRU)<sup>5</sup>. Outra parte é separada pelo Planejamento como reserva de contingência. Depois, há o contingenciamento estabelecido no decreto de programação, a partir da definição de limite de empenho de cada Ministério. Embora o limite não seja feito com indicação de fon-

4 Incluindo as emendas individuais e sem contar as despesas voltadas ao FSA

5 Até 2016 a DRU era de 20%.

te ou receita, ele afeta diretamente as despesas discricionárias do Ministério, onde está o Fundo Nacional da Cultura, já que ele tem natureza contábil.

Na distribuição interna dos cortes feitos pelo Planejamento, o Fundo Nacional da Cultura acaba sendo o espaço de acomodação de boa parte dos cortes, já que a maior parte dos recursos está comprometida com manutenção e funcionamento das unidades.

Além disso, o superávit acumulado a cada ano, seja por contingenciamento ou por excesso de arrecadação, pode ser desvinculado pelo governo. Com isso, parte do recurso acumulado naquela fonte simplesmente é revertido para outro uso. Mesmo com essa desvinculação, findo o exercício de 2017, por exemplo, havia um significativo superávit acumulado de R\$ 806,2 milhões na fonte que reúne os recursos de loterias. O mais incrível é que, no detalhamento do superávit, há R\$ 927,4 milhões acumulados para o Fundo Nacional da Cultura<sup>6</sup>. Ou seja, o superávit do FNC é maior do que o total da fonte. Isso acontece porque há déficit em algumas outras aplicações do recurso das loterias, como o FIES (déficit de R\$ 401 milhões) e do INSS (déficit de R\$ 304,5 milhões). Na prática, o recurso que legalmente deveria ir para a cultura ajuda a sustentar o FIES e o INSS.

Com o acirramento da crise fiscal, o projeto de lei orçamentária de 2016 foi construído com base no limite de execução em 2015, o que mantinha as enormes dificuldades operacionais para o Ministério. Contudo, a situação ainda piorou com a opção da presidenta Dilma Rousseff de alterar o PLOA para que projetasse superávit fiscal, e não déficit, como na peça original<sup>7</sup>. Naquele momento, o MinC perdeu R\$ 110 milhões de seu orçamento discricionário, o que se agravou com o corte de mais R\$ 55 milhões durante a tramitação no Congresso Nacional.

A situação era de tal forma grave que a direção do MinC conseguiu negociar que incidisse sobre ele o menor contingenciamento entre os ministé-

---

6 Portaria 245 da Secretaria do Tesouro Nacional, de 28 de março de 2018 (D.O.U de 29/03). Tabela 5-A - Demonstrativo do superávit financeiro de receitas vinculadas - orçamentos fiscal e da seguridade social – janeiro a dezembro de 2017

7 A opção se deu por pressões do Congresso e externas, como o rebaixamento da nota de crédito do Brasil pela agência Fitch.

rios naquele início de ano. Contudo, em novo corte realizado em 30 de março, nenhum ministério foi poupado, e a Cultura teve o limite rebaixado para um orçamento discricionário de R\$ 430,3 milhões. O contingenciamento era temporário<sup>8</sup>, mas ainda assim fez o governo Dilma terminar com orçamento discricionário menor que o de 2002, considerando os valores reais<sup>9</sup>.

### *Os impactos do governo Temer e da Emenda Constitucional 95*

A crise do Ministério da Cultura, contudo, estava apenas no início. Com a destituição da presidenta Dilma Rousseff, a primeira opção do governo Temer foi extinguir o MinC. No mesmo dia em que assumiu, em 11 de maio de 2016, Temer publicou medida provisória que fundia o Ministério da Cultura ao Ministério da Educação. A ação de desmonte deflagrou um processo de ocupação da sede da Funarte e de equipamentos de cultura em todo o país e inúmeras manifestações públicas de artistas e ativistas culturais.

Esta luta foi o principal processo político de crítica e resistência ao golpe que se consumava, e representou uma disputa de visões entre o Brasil contemporâneo e o arcaísmo de Temer. A disputa pela existência do Ministério buscava impedir que um governo ilegítimo deixasse como legado para o Estado uma visão retrógrada de sociedade e de desenvolvimento, que seria difícil de reverter em pouco tempo. Derrotado publicamente, Temer recuou, e nove dias depois anunciou a recriação do Ministério da Cultura.

Sua recriação, contudo, não significou nenhum alento. O ministério perdeu 36% dos cargos comissionados de direção e assessoramento, e seu orçamento seguiu em declínio. Em dezembro do mesmo ano, foi aprovada a proposta de teto de gastos, transformada na Emenda Constitucional 95.

O teto de gastos estabelecido pela emenda constitucional 95 atinge em cheio as despesas discricionárias, porque elas são o único espaço de manobra das despesas primárias. Como discutido no capítulo 2 deste livro, dado que os gastos com pessoal são uma despesa praticamente fixa e a previdência e parte significativa dos gastos sociais com saúde, assistência social e educação são

---

8 O contingenciamento de março de 2016 foi decorrente do novo entendimento do TCU quanto à forma da execução orçamentária durante a tramitação de um pedido de alteração da meta. Ainda no início de 2016, o governo federal enviou ao Congresso um pedido de alteração da meta fiscal que só foi aprovado após o impeachment da Presidenta Dilma.

9 Atualização pelo IPCA.

despesas obrigatórias<sup>10</sup>, o impacto incide diretamente sobre as despesas discricionárias em todas as áreas.

O achatamento das demais despesas pode levar, em poucos anos, a uma situação em que os Ministérios dependentes das despesas discricionárias deixem de ter condição mínima de sustentação institucional. No caso das políticas culturais, a situação já se tornou absolutamente crítica. Se em 2014 o MinC havia terminado o ano com R\$ 1,02 bilhão<sup>11</sup> liberado para seu orçamento discricionário, os R\$ 553,4 milhões de 2017 significaram uma perda real de mais de 45% dos recursos em três anos. Pelo peso das despesas de manutenção e funcionamento da administração direta e das entidades vinculadas, o peso recaiu diretamente sobre as ações finalísticas.

A Secretaria de Cidadania e Diversidade Cultural, responsável pelo Cultura Viva, minguou para R\$ 12 milhões (Portaria 76 da Secretaria-Executiva, de 14 de março de 2018 (DOU 20.03.18), o que equivale ao orçamento anual de um único museu mantido pelo Estado de São Paulo, por exemplo. Não à toa, o Ministério silenciosamente descontinuou o Cultura Viva, anunciando nas linhas miúdas que o Prêmio de Cultura Popular, que não é uma política, mas um simples prêmio para 500 projetos de 20 mil reais, entraria em seu lugar (Leitão, 2018a)<sup>12</sup>. Já o Fundo Nacional da Cultura contou com apenas R\$ 27,7 milhões em 2017<sup>13</sup>, o que significa o virtual desaparecimento das ações de apoio à sociedade civil. Se antes já era difícil a implantação do modelo de relação fundo-a-fundo com estados e municípios, neste quadro o mecanismo é impensável.

Na prática, o MinC hoje já se reduziu praticamente ao custeio e funcionamento de suas unidades. À parte o audiovisual, o único programa finalístico que ainda mantém algum recurso é o PAC Cidades Históricas, cujo valor é repassado à parte para a unidade executora, o Iphan. Mesmo assim, com valores menores ano a ano.

---

10 Ainda que os mínimos constitucionais de saúde e educação tenham sido reduzidos pela própria EC 95/2016.

11 Valor real, corrigido pelo IPCA para dezembro de 2017

12 Em entrevista ao Estadão em janeiro de 2018, o ministro Sérgio Sá Leitão disse: “é o nosso terceiro front, digamos assim, é o lançamento do edital de culturas populares, o programa que substituiu o Cultura Viva” (Leitão, 2018a).

13 Sem incluir o FSA.

O problema se torna ainda mais grave ao se detectar que o próprio ministro Sérgio Sá Leitão não conhece de perto os números do Ministério. Por mais de uma vez, Leitão declarou à imprensa que o custeio estava fora dos R\$ 550 milhões de orçamento (Leitão, 2018a). Todavia, a realidade é a inversa: quase a totalidade deste orçamento é dedicada a custeio. Pior ainda, o ministro afirmou que este valor é compatível com o bom funcionamento das instituições do MinC e cobre plenamente seu funcionamento (Leitão, 2018b).

Os efeitos das políticas de austeridade ficam claros ao se analisar a evolução do limite de pagamentos do Ministério da Cultura, justamente o parâmetro definido pela EC 95 como referência para o orçamento do ano seguinte.

**Tabela 4 - Limite de pagamentos (financeiro) autorizado para o Ministério da Cultura (em R\$ milhões, preços de abril 2018)**

Ano	Limite Financeiro TOTAL sem PAC	limite discricionárias	limite emendas	limite obrigatórias	limite PAC	total com PAC
2010*	<b>1.281,8</b>	-	-	-	-	
2011*	<b>1.260,8</b>	-	-	-	-	
2012*	<b>1.174,0</b>	-	-	-	-	
2013*	<b>1.036,8</b>	-	-	-	-	
2014*	<b>1.135,1</b>	-	-	-	-	
2015	<b>857,9</b>	814,7	43,2	-	142,7	<b>1.000,6</b>
2016	<b>731,9</b>	731,9	-	-	235,8	<b>967,8</b>
2017	<b>634,1</b>	597,0	-	37,0	136,1	<b>770,1</b>
2018	<b>477,25**</b>	442,9	0,0	34,3	112,2	<b>589,4</b>

Fonte: STN/Ministério da Fazenda e Ministério da Cultura. Nota: Deflator IPCA base abr/2018.

\*2010-2014: limite inclui despesas obrigatórias, emendas e não havia PAC

\*\* Em abril de 2018.

A tabela mostra que o orçamento da Cultura está em queda livre, e confirma a tendência de que as despesas discricionárias são as mais afetadas pela emenda constitucional 95.

Considerado desnecessário por Temer, prejudicado pelo teto de gastos públicos e desamparado pela falta de empenho de seu ministro em trabalhar por

sua recuperação, o Ministério padece em morte lenta. Com ele, morre aos poucos também parte significativa das políticas culturais.

### *Há saídas, mas não por este caminho*

O quadro dramático não significa que não haja saídas para o Ministério da Cultura e para as políticas culturais no âmbito federal. A recuperação do MinC, contudo, exige uma reversão completa da trajetória dos últimos anos, com a recomposição de seu orçamento a níveis que permitam a recuperação do investimento em políticas finalísticas – à parte do PAC Cidades Históricas, que respira por aparelhos, e do audiovisual, que tem crescido.

O problema é que essa recuperação parece impossível de acontecer se mantidos os termos e efeitos da EC 95 – sua reversão é indispensável para qualquer recuperação. Superado este primeiro obstáculo, seria preciso garantir a utilização da fonte das loterias destinada ao Fundo Nacional da Cultura, cujo superávit atual sustenta o financiamento estudantil (via FIES) e gastos do INSS. Não garantiria o pleno funcionamento do Ministério, mas permitiria retomar a ideia de um Sistema Nacional de Cultura.

Recentemente, o ministro Sérgio Sá Leitão anunciou que o MinC estuda apresentar um projeto de lei para que os 3% de receita da loteria destinados à cultura sejam repassados diretamente pela Caixa Econômica Federal executar editais a partir de um comitê gestor misto (Leitão, 2018b). A proposta é um claro paliativo frente à incapacidade de o MinC obter apoio da Fazenda e do Planejamento para descontingenciamento do FNC, e funcionaria apenas para os apoios diretos. Ela representaria, contudo, o fim do projeto de Sistema Nacional de Cultura, dada a impossibilidade de se trabalhar com o repasse fundo-a-fundo neste modelo.

Mudança efetiva neste quadro só seria possível em um cenário de alteração de direção política do Governo Federal. Neste caso, seria possível avançar sobre uma agenda de reorganização do financiamento à cultura, com a ampliação do Fundo Nacional da Cultura e democratização do incentivo fiscal. Entre as possíveis medidas nesta direção estariam:

1. Estabelecimento de piso para o Fundo Nacional da Cultura, no mínimo com o mesmo valor do incentivo fiscal;
2. Incentivo com mínimo de 0,25% da receita corrente líquida (manutenção do padrão atual);

3. Definição do Fundo Nacional da Cultura como despesa obrigatória (em linha com os mais de 60 casos previstos no anexo III da LDO);
4. Definição de parte do Fundo Nacional da Cultura para investimentos reembolsáveis, tratados como despesas financeiras, não computadas para fins de cálculo do superávit primário, a exemplo do FSA;
5. Estabelecimento do repasse fundo-a-fundo para estados e municípios, com definição de percentuais mínimos de participação dos entes federados, garantindo o pleno funcionamento do Sistema Nacional de Cultura;
6. Estabelecer critérios de pontuação de projetos de incentivo fiscal que respondam a objetivos de desconcentração regional e setorial;
7. Fim dos 100% de isenção para patrocínio no incentivo fiscal, a partir da definição de teto de 80% de isenção ou obrigação de contrapartida do patrocinador ao Fundo Nacional da Cultura, em proporção de cerca de 20% do valor do projeto.

Medidas como estas dependem da reversão da EC 95/2016 e de claro suporte político da Presidência da República para se viabilizarem, mas garantiriam as condições necessárias para a retomada do projeto de estabelecer políticas de Estado para a cultura. No cenário de 2018, todavia, essas propostas soam como peças de ficção. Mantidas as condições atuais, a luta premente para os que acreditam na necessidade de políticas culturais e da existência de um Ministério da Cultura é resistir à sua extinção.

## Bibliografia

BARBOSA, Frederico & FREITAS FILHO, Roberto. *Financiamento cultural: uma visão de princípios*. Texto para discussão 2083. Brasília: Ipea, 2015

LEITÃO, Sérgio. *Ministro da Cultura Sérgio Sá Leitão sobre a troca na Ancine: 'As medidas não eram implementadas*. Acesso em: 20/06/2018 Estado de São Paulo, Disponível em <<http://cultura.estadao.com.br/noticias/geral,sergio-sa-leitao-as-medidas-nao-eram-implementadas,70002138869>> , 2018a.

\_\_\_\_\_. *Não temos recursos de fomento à altura da cultura brasileira*, El país. acesso em: 20/06/2018 Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2018/01/19/cultura/1516377070\\_979004.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2018/01/19/cultura/1516377070_979004.html), 2018b.

## CAPÍTULO 9

### Austeridade, segurança pública e federalismo: o caso do Rio de Janeiro

*Bruno Leonardo Barth Sobral<sup>1</sup>*

*“O governante é o capitão do barco. Sua missão é levar todos a um lugar seguro. Neste momento, minha missão era levar o Rio até terra firme. Foi o que procurei fazer” (PEZÃO, 2017).*

*“Aprovamos o que precisávamos para o regime de recuperação fiscal. Fomos além do que foi exigido. Um dos maiores ajustes da história do país” (PEZÃO, 2018).*

Nos últimos anos, o governo estadual vem sofrendo uma crise profunda que amplificou os impactos da crise nacional e, somado a explicitação de especificidades, gerou uma grave desorganização de sua gestão financeira e fiscal. Contrário a visão conservadora, essa problemática não é simplesmente o ajuste das contas públicas, mas sim como fazer isso dentro de um processo sustentado de recuperação econômica com desenvolvimento social. No presente artigo, defende-se que o ajuste fiscal não é um pressuposto nem um fim em si mesmo. A preocupação principal deve ser evitar que o ajuste prejudique o processo de retomada econômica e redunde em maior conflito distributivo.

---

<sup>1</sup> Professor da Faculdade de Ciência Econômicas da UERJ.

Um grande desafio é superar o apelo ideológico e moralista aos programas de austeridade, conforme descrito no capítulo 1 deste livro, e assim evitar que a máquina pública seja ainda mais desestruturada. Em particular, é preciso investigar as raízes de um problema estrutural de arrecadação tributária que se associa à debilidade de sua base econômica. Dito em outras palavras, apesar de continuar a ser uma das maiores economias estaduais do país, a economia fluminense tem uma tendência à “estrutura produtiva oca” (Sobral, 2013). Ao ignorar isso e impor um programa de austeridade, a visão conservadora precisou recrudescer a vigilância e o controle sobre as camadas populares para se legitimar, ou seja, passou a ser combinado com uma lógica belicista de um território “em guerra”, logo improdutivo. No presente texto, defende-se que a necessidade de superação desse programa em prol de uma solução federativa que fortaleça as funções da administração estadual somadas às políticas de emprego e da renda sob um território produtivo.

Além dessa apresentação, o trabalho tem mais seis seções. Na segunda, discute-se a situação das finanças estaduais, em particular, o endividamento como o catalisador de um impasse que se desdobrou no acordo com a União. Na terceira, a caracterização desse acordo que na aparência anunciado como “socorro”, se revelou um instrumento de imposição de um programa de austeridade que não ataca as raízes estruturais do problema. Na quarta, essas raízes serão destacadas, em especial, o conceito de “estrutura produtiva oca”. Na quinta, discutem-se as consequências do programa de austeridade imposto e sua tendência a agravar o problema entendido além da questão financeira. Na sexta, trata-se dos desdobramentos sobre a questão da segurança pública. Por fim, na conclusão, apontam-se recomendações para uma agenda propositiva alternativa.

### ***Diagnóstico da Situação Financeira do Rio de Janeiro***

Até 2015, o governo do Estado do Rio de Janeiro visava o reequilíbrio fiscal com uma série de medidas pontuais, considerando que os problemas financeiros crescentes eram eventuais. Por exemplo, a busca de receitas extraordinárias com novas antecipações a partir de securitização de royalties do petróleo no mercado financeiro internacional (já no ano anterior, 2014), bem como, transferência de parte do fundo de depósito judicial.

Contudo, o cenário continuou a piorar. Isso ocorreu principalmente no bojo de um quadro recessivo nacional inesperado, no qual se destaca o governo federal assumindo a austeridade fiscal como sua diretriz principal. Ficou claro

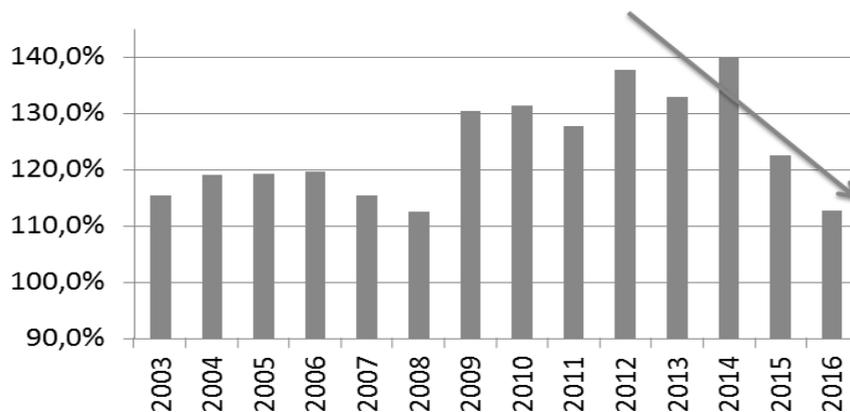
que se havia entrado em um círculo vicioso de estagnação e incapacidade de financiamento do governo estadual, não havendo saída sem maiores aportes do governo federal, o que foi restringido sob o argumento de “risco moral” e que muitos estados “fizeram o dever de casa”. Sem opções, governo estadual começou a desenhar um amplo programa de cortes de despesas em meio a grave conflito distributivo ao ponto de vários arrestos financeiros. Por exemplo, arrestou-se para manter duodécimos em dia dos poderes judiciário e legislativo estaduais ou pagamento a União de contragarantias de empréstimos lastreados com seus recursos.

Em novembro de 2016, Luiz Fernando Pezão (governador estadual) voltou de sua licença médica após sete meses afastado. Tão logo reassume o cargo, transfere para a Assembleia Legislativa (Alerj) o ônus de aprovar sem prévia negociação um grande projeto de ajuste fiscal que se revela um “pacote de maldades” inaceitáveis (termo adotado pelo movimento unificado dos servidores: Muspe). Sem a menor capacidade de articulação política, único argumento é: não temos alternativas, o que irá repetir a partir de então. O “pacote de maldades” não passa na Alerj diante de forte mobilização e resistência de servidores estaduais.

Nesse momento, Henrique Meirelles (Ministério da Fazenda) e Ana Paula Vescovi (Tesouro Nacional) já passam a exigir esse pacote para renegociar dívida do Rio em condições mais viáveis. Ou seja, diante da fraqueza do governo estadual, equipe econômica federal respalda e nacionaliza a imposição das “maldades”. Pezão, acuado na escala estadual encontra um aliado no governo Temer, vai a Brasília e tenta um acordo passando por cima da decisão desfavorável da Alerj. Todavia, essa aliança custa a rendição aos “arautos da austeridade” instalados no governo federal. Para isso, acentua-se o “terrorismo financeiro” pelo Tesouro Nacional, respaldado pelo sistema jurídico, dando celeridade a sucessivos arrestos financeiros a ponto de chegar casos de bloqueios na conta do governo do estado. Isso travou a gestão e agravou ainda mais o quadro, descontinuando políticas públicas e deixando a maioria dos servidores estaduais com salários atrasados constantemente. Uma dívida com governo União mostrou ter mais valor que garantias às condições de vida dos servidores e da população carente. Porém, Pezão mantém-se aliado do governo Temer, não vê saída sem ser um bom aliado de quem, apesar da “chantagem” institucional com inúmeras dificuldades criadas, dependia da renegociação da dívida estadual em condições especiais.

Ao acatar a retórica de fazer o “dever de casa”, desconsiderou-se que, dali para frente, economias substanciais só seriam feitas sucateando serviços públicos e com o descuido na preservação de fatores portadores de futuro (vide a agonia da UERJ entre tantos outros exemplos). Como aponta o gráfico 1, a evolução das Despesas Primárias em percentual da Receita Corrente Líquida – RCL revela um violento tranco nos dispêndios feito ano a ano. Em 2016, chegou-se ao menor patamar atingido por esse indicador considerando desde o início da década de 2000, mesmo com a RCL sofrendo uma queda considerável nos últimos anos.

**Gráfico 1 - Evolução das Despesas Primárias em percentual da Receita Corrente Líquida, 2001/2016**



Fonte: Sefaz-RJ

Nota: Dados de 2015 não consideram depósitos judiciais

Não obstante, o “pacote de maldades” foi reconstruído a partir das novas articulações em Brasília. Temer vetou o projeto de lei que foi votado Câmara dos Deputados Federais rejeitando contrapartidas pesadas aos estados na nova rodada de renegociação de dívidas estaduais com a União. Aproveitando essa brecha, reformulou-se o texto e embutiu nele a criação de um caso de exceção: Regime de Recuperação Fiscal (RRF), no qual o Rio de Janeiro é o modelo. STF não interveio diretamente, considerando que os poderes executivos estadual e federal chegaram a um “acordo” sobre a chancela do Congresso Nacional. Novamente o projeto caiu na Alerj para aprovação, mas em um quadro totalmente adverso: respaldado por chefes dos três poderes federais.

Como resultado, Alerj aprovou todas as exigências em caráter de urgência (logo, sem audiências e maiores debates), com galerias fechadas e a dita “casa do povo” isolada como um “bunker”: toda cercada de grades com grande aparato policial não apenas estadual, mas também com reforço autorizado por Temer da Força Nacional. Apesar das imediações ter se transformado em uma “praça de guerra” com enorme repressão, maioria dos deputados não tiveram como se opor contra algo que ganhou aparência de “solução consensual” e que a grande mídia chamou de “socorro”.

contudo, a interpretação que se baseia está errada. O cerne da crise financeira do governo do Estado do Rio de Janeiro se deve mais pela queda de receitas do que pelo aumento das despesas, o que também estava caindo nos últimos anos. O gráfico 2 mostra a gravidade do quadro para 2016, quando a retração de arrecadação própria fluminense foi a maior entres os estados brasileiros. Apesar dessa intensidade, não se trata de uma adversidade pontual. Como mostra o gráfico 3, o caso fluminense é aquele com a menor taxa média anual de crescimento da receita corrente líquida considerando junto o período das três gestões anteriores. E mais, o desempenho fluminense é bem diferente dos casos mineiro e gaúcho que, muitas vezes, alguns analistas tratam imprudentemente de forma conjunta.

Os desajustes no fluxo de caixa são agravados pelas operações de financiamento. Como mostra o gráfico 4, a exposição a um endividamento acelerado foi induzida pelo governo federal em três fases. Primeiro, isso é iniciado no governo federal anterior (Dilma) tendo como justificativa a execução de investimentos que não foram realizados diretamente pelo governo federal, apoiando o endividamento dos governos estaduais para fazerem no seu lugar. É inegável a importância dos investimentos públicos realizados. Todavia, ao escolher facilitar o crédito em bancos públicos federais, a União não impactou suas contas, embora esses investimentos eram de interesses nacional (em sua maioria, voltados para grandes eventos) e poderiam ter sido feitos com uso de orçamento federal. Precisando ser feitos “a toque de caixa” e num volume considerável, mostraram-se incompatíveis a capacidade de uma administração estadual aguentar.

Numa segunda fase, ainda no governo federal anterior (Dilma) houve a tentativa de sustar temporariamente os efeitos de uma recessão nacional que se julgava passageira no discurso oficial. Porém, ao se alongar, transformou esse processo em uma “bola de neve”, antecipando receitas estaduais para sustentar

gastos correntes e ficando descoberto o fluxo de caixa no futuro próximo. A aposta não gerou estímulos anticíclicos e houve um desempenho pior de geração de receitas, somando um agravante: ganhou um passivo ao invés de uma receita garantida. Sem ter recomposto a receitas para cumprir os compromissos, precisa de mais recursos sem condições de solvência para contrair mais créditos.

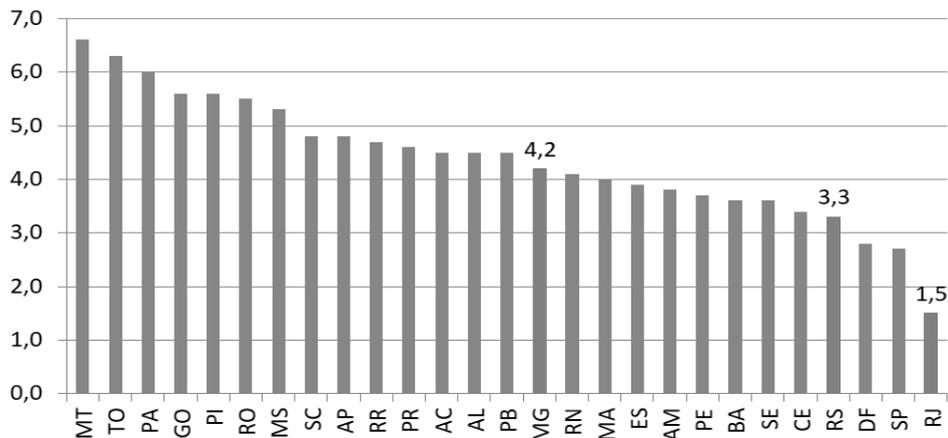
No momento atual, já sob governo Temer, transcorre a terceira fase quando a gestão federal tenta fazer seu ajuste das contas diretamente à custa dos entes subnacionais como o Estado do Rio de Janeiro. Ao impedir que financie seu déficit através do orçamento como o mesmo fez, empurra a gestão fiscal estadual para um comportamento cada vez mais especulativo: endividamento crescente, numa lógica de dívida sobre dívida. Como o gráfico anterior mostrou, mais uma vez foi bem diferente a trajetória fluminense dos casos mineiro e gaúcho. Especificamente, entre 2012 a 2015, foram contratados R\$ 22,39 bilhões em empréstimos. Cabe ainda destacar as obrigações no valor de R\$ 18,4 bilhões até 2021 pela antecipação de R\$ 8,4 bilhões em royalties e participações especiais no período recente. Conseqüentemente, já há um alto patamar de desembolsos obrigatórios para os próximos que seriam impagáveis sem a oferta de um acordo com o governo federal

**Gráfico 2 – Variação real (%) das receitas primárias dos estados entre 2015 e 2016**



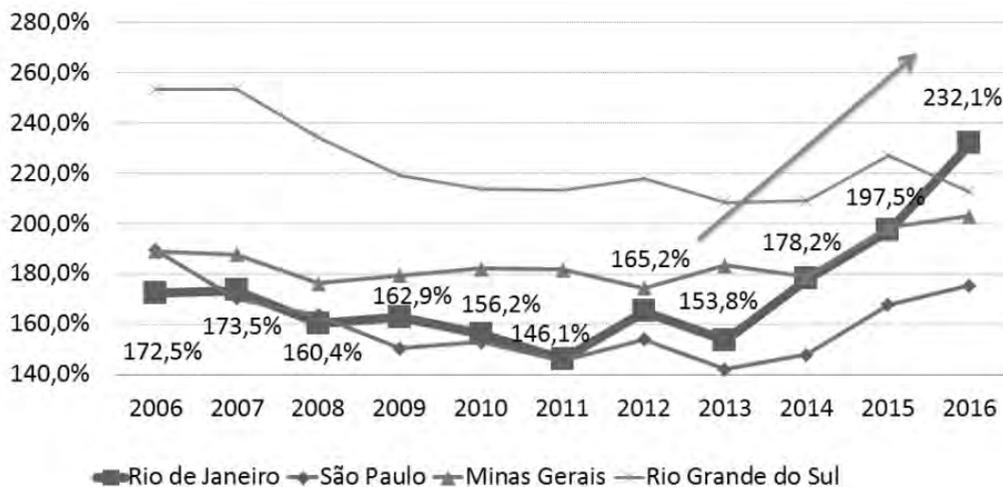
Fonte: STN

**Gráfico 3 - Taxa média anual de crescimento da RCL, 2002/2016**



Fonte: STN e secretarias estaduais. Nota: Valores corrigidos por IPCA (dez/2016)

**Gráfico 4 - Evolução da DCL em % da RCL de estados selecionados, 2006/2016**



Fonte: Tesouro Nacional e secretarias estaduais

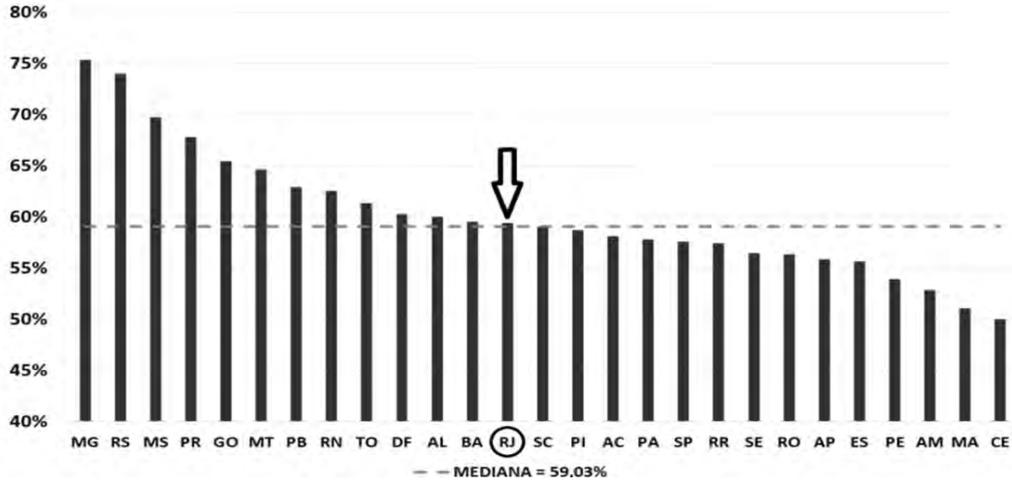
Nota: posição em 31/01/2017

É preciso ter claro que o nó do problema está na questão tributária. Esse processo tem relação com uma série de injustiças federativas (questionamentos sobre Lei Kandir, ICMS do Petróleo, desatualização da regra de cálculo de royalties e participações especiais, partilha de Fundo de Participação Estadual etc.). Da mesma forma, ele guarda especificidades, associadas a um impasse em seu modelo histórico de desenvolvimento (aspecto a melhor tratado na seção 4), cujos efeitos se evidenciaram em uma situação de maior vulnerabilidade (“tempestade perfeita” marcada pela forte queda das receitas do petróleo e gás natural, impacto da operação lava-jato na retração de decisões empresariais e grave recessão econômica nacional). Isso vem gerando um desempenho tributário estruturalmente aquém do porte de sua economia regional. Em uma comparação entre Estados do Rio de Janeiro e de São Paulo, o PIB é quase três vezes menor e a receita tributária líquida é quase cinco vezes menor. Essa desproporção significa uma receita tributária líquida 56,6% menor, ou seja, perdas anuais em torno de R\$ 22,3 bilhões. Se isso fosse superado, já teria coberto o déficit orçamentário previsto na LOA para 2017 (R\$ 20,3 bilhões).

Diante desse quadro, ganha evidência que as despesas com pessoal não explicam a situação caótica em que se encontram as finanças públicas fluminenses. Segundo gráfico 5, em 2015, mais uma vez diferente de Minas Gerais e Rio Grande do Sul, o peso das despesas com pessoal no total de despesas primárias foi um resultado mediano no comparativo com os outros estados brasileiros. Deve-se ponderar que há uma tentativa de maiores cortes em todas as despesas não obrigatórias, logo, as despesas primárias tendem a se concentrar nas obrigatórias (como despesas com pessoal), o que aumenta o valor desse indicador nos exercícios seguintes.

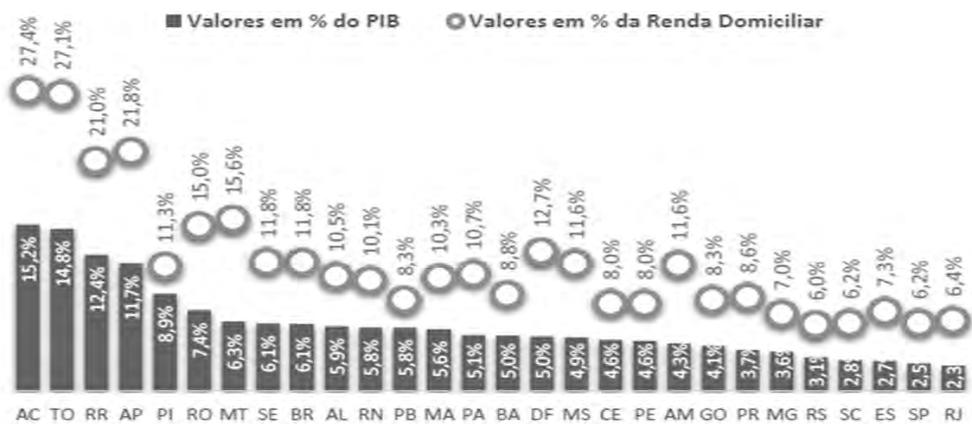
Ao contrário do que presume uma visão generalista de um estado perdulário contida no acordo federal, o caso fluminense não é de uma máquina pública “inchada” (em particular, no poder executivo). Logo, focar na redução de seu tamanho não tende a gerar ganhos e sim perdas de eficiência em termos de papel econômico estruturante e capacidade de atendimento das demandas sociais. Como se nota nos gráficos 6 e 7, em proporção do PIB, da renda domiciliar e da receita (pública) corrente líquida, a despesa com pessoal ativo do poder executivo fluminense é uma das menores (quando não a menor) em comparação com os demais estados.

**Gráfico 5 - Peso (%) das despesas com pessoal no total de despesas primária, 2015**



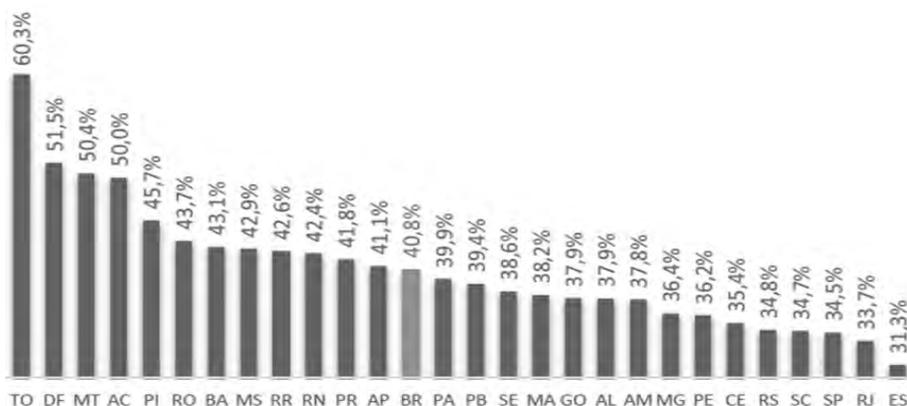
Fonte: STN Nota: em 2016, foi 64,2% para o RJ

**Gráfico 6 - Despesa com pessoal ativo no poder executivo fluminense em % do PIB e da Renda Domiciliar, 2015**



Fonte: Afonso, 2016

**Gráfico 7 – Despesa com pessoal ativo no poder executivo fluminense em % da Receita Corrente Líquida, 2015**



Fonte: Afonso, 2016

Esse ponto é decisivo porque, a questão essencial é o “marco de poder” (Osório, 2005) que mantém uma máquina pública ainda desestruturada (em especial, em instâncias de produção de dados e planejamento) e com falta de uma visão estratégica global. Ao invés de um Estado “pesado”, no geral, a administração pública está com composição de diversas áreas bastante envelhecida e carentes de pessoal (em particular, prestadores de serviços essenciais), além da ocupação de funções permanentes por cargos comissionados e prática excessiva de terceirizações. Diversas áreas denotam falta de concursos, um problema estrutural que não só afeta a qualidade do serviço público como, inclusive, reduz a base de financiamento previdenciário. Ou seja, prejudica o ajuste em seu aspecto mais enfatizado na opinião pública conservadora.

### ***O acordo com governo federal: a imposição de um programa de austeridade***

Apesar do programa de austeridade não ser uma solução, a assinatura do RRF assume o significado de um “tratado de rendição” a sua visão ideológica e sua implementação se tornou a principal prioridade da gestão estadual. Sua origem normativa remete a criminalização da política fiscal a partir das restrições da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Trata-se da criação de uma “válvula de escape” mediante um pedido de admissão. Por isso, depende de três pré-requisitos serem atendidos: a receita corrente líquida (RCL) anual do Estado é menor do

que a dívida consolidada ao final do último exercício; o somatório das suas despesas com pessoal, juros e amortizações seja igual ou maior que 70% da RCL e o valor total de obrigações seja superior às disponibilidades de caixa. No momento de sua criação, o Estado do Rio de Janeiro era o único que atendida isso.

O fato de ser autorizativa e não obrigatória, cria a falsa aparência de um “socorro” dado que suspende por três anos, admitida uma prorrogação, a cobrança de obrigações de montante e serviços da dívida estadual com a União. Essa falsa aparência se supera quando se nota que o governo federal assume exclusivamente o papel de credor com elevadas exigências requeridas. Primeiro, cobra-se revisões em leis estaduais associadas a aspectos a patrimônio e orçamento públicos:

- Autorização de privatização de empresas públicas (por exemplo, a CEDAE).
- Forçar mudanças no Regime Próprio de Previdência Social, disciplinadas pela lei federal no 13.135/2015 e introdução de regime de previdência complementar. No caso do Rio de Janeiro se foi além do exigido e se realizou ainda um aumento de contribuição dos servidores passando de 11% para 14%.
- Redução dos incentivos a 10% ao ano, o que limita instrumentos próprios de fomento em plena guerra fiscal e sem nenhuma previsão de investimentos públicos federais.
- Aprovação de uma lei para disciplinar o crescimento das despesas primária equivalente ao teto de gastos do governo federal, vetando reajustes de despesas obrigatórias acima do IPCA ou da variação anual da receita corrente líquida.
- Proibição de realizar saques em contas de depósitos judiciais (ressalvados aqueles permitidos pela lei Complementar no 151, de 5 agosto de 2015).
- Autorização para realizar leilões reversos para quitação de restos a pagar com desconto.

Segundo, impõe uma série de vedações ao gasto público sempre visto como o grande “vilão” do desajuste fiscal. Para isso, estimula a contratação de novas operações de créditos e uma série de restrições à criação de despesas primárias de caráter continuado, impedindo:

- Reajustes salariais além da revisão anual assegurada pela Constituição Federal, logo vetando ganhos além da mera reposição da inflação.
- Aprovação de novos planos de carreira que impliquem aumento de despesa, bem como, contratação ou concursos públicos que não sejam por vacância (ou seja, não impliquem criação de cargos/funções).
- Criação ou a majoração de auxílios ou benefícios de qualquer natureza a servidores e empregados públicos.
- Novos convênios e similares que não sejam aqueles necessários para a recuperação fiscal e que impliquem redução de despesa (a princípio, excetuando destinados a serviços essenciais, a situações emergenciais, a atividades de assistência social).

Cabe destacar que o pressuposto por trás de todas essas medidas é o argumento de um suposto “engessamento” do orçamento que dificultaria um corte mais profundo de despesas. Essa tese coloca a culpa em vinculações que, por exemplo, garantem mecanismos de proteção social e trabalhista. Dito em outras palavras, está implícito a tentativa de convencer que o Estado não caberia na constituição, algo como um excesso de direitos garantidos por lei.

Na dimensão estadual, a contestação desse argumento se dá ao ficar claro que isso se deve a uma assimetria de poder. O governo federal pode autofinanciar seus déficits (emitindo títulos ou moeda), enquanto os estados não dispõem dos mesmos instrumentos. Em um caso excepcional, que ajustes fiscais graduais se mostraram insuficientes, fica-se a mercê do apoio do governo federal. Ao invés de responder com orçamento federal e uma renegociação de dívidas em prazos bem alongados, este sustentou um choque de austeridade “a fórceps” junto a uma renegociação de poucos anos. Contudo, isso só oferece alívio temporário dado que não foca na recuperação da economia. Dito em outras palavras, busca ajustar o Estado a um modelo econômico de baixo crescimento e contidas possibilidades de desenvolvimento, em certa medida, auto-infligidas.

É fundamental que todo o debate de finanças públicas não desconsidere a dimensão da economia regional e seus desafios que tornam necessário a recuperação e sustentação de instituições de Estado com visão de futuro. Todo o debate que foca exclusivamente nas finanças públicas acaba enfatizando a folha de pagamentos sem contextualizar como o efeito de um problema maior

e com outras especificidades. Superar esse erro exige tratar a relação da economia fluminense com as raízes do problema das finanças públicas.

### *As especificidades ligadas com tendência à estrutura produtiva oca*

Diante da interrupção do projeto nacional e o início da desindustrialização brasileira ao longo da década de 1980, o esvaziamento econômico fluminense se explicitou, indicando uma regressão estrutural (ou seja, em termos reais ou absolutos). Ao longo das décadas seguintes, o *boom* da economia do petróleo permitiu o início de um processo de recuperação econômica, ainda que não confirmasse uma “inflexão econômica positiva”, como defendida por Natal (2005). Ao contrário, a região passou por um processo de especialização, concentrando seu dinamismo produtivo em atividades produtoras de commodities. Isso também ocorreu em escala nacional. Porém, como mostrou Sobral (2013), esse movimento foi mais intenso no Rio de Janeiro. Portanto, a região não sofreu apenas os rebatimentos de uma problemática nacional e se tornou um dos epicentros dessa problemática nacional.

No período recente, a economia fluminense buscava consolidar seu processo de recuperação. Contudo, isso se deu em um cenário no qual a desindustrialização do país é aprofundada e que o Estado brasileiro ainda não se demonstrava capaz de retomar plenamente um projeto nacional. Como defendeu Sobral (2013), isso indicou que as bases de dinamização se alicerçavam muito mais em uma forma de “fuga para frente”, ou seja, sem estarem associadas ao enfrentamento das questões mais estruturais, ao contrário, inclusive agravando-as. Afinal, quando as questões urbana e regional eram abordadas no processo decisório, resumiam-se a estimativas otimistas sobre o mercado de trabalho e à cobrança de medidas compensatórias diante de impactos socioambientais e da falta de ordenamento urbano satisfatório. Contudo, o desenvolvimento não estava “contratado”, como se apostava, e o cerne da problemática ainda continuou econômico. Em especial, a tendência de “estrutura oca” é reafirmada diante de um perfil socioeconômico regional descolado das novas âncoras, ou seja, em grande medida, não ativado produtivamente.

Entende-se esse último fenômeno como um processo de desadensamento de importantes cadeias de produção levando ao agravamento das condições que impedem a indústria de transformação se constituir no motor chave do crescimento econômico e do progresso técnico. Nesse sentido, trata-se de um esvaziamento que leva ao esgarçamento do tecido produtivo e a ociosidade de

uma série de recursos no território. Isso ocorre por uma perda de diversificação e complexidade produtiva a partir de uma trajetória centrada na capacidade de sobrevivência operacional com menor valor agregado (conteúdo local).

Portanto, a noção de “estrutura oca” se associa a um conjunto disperso de especializações setoriais em uma região e com pouca coerência do ponto de vista de uma divisão territorial do trabalho. Como consequência, revela uma economia muito dependente do aproveitamento de algumas vantagens já reveladas que passam a ser consideradas suas “vocações” por suas elites decisórias, inclusive, muitas vezes provocando situações de euforia exagerada sobre suas potencialidades. Embora existam brechas para alguns ganhos de competitividade em nichos setoriais isolados, não há o enfrentamento dos problemas estruturais, o que impede o surgimento de novas vantagens competitivas mais sistêmicas. Isso significa que ainda que seja possível listar um conjunto de atividades dinâmicas, estes não são setores líderes a ponto de gerar efeitos indutores e poder de arrasto significativos

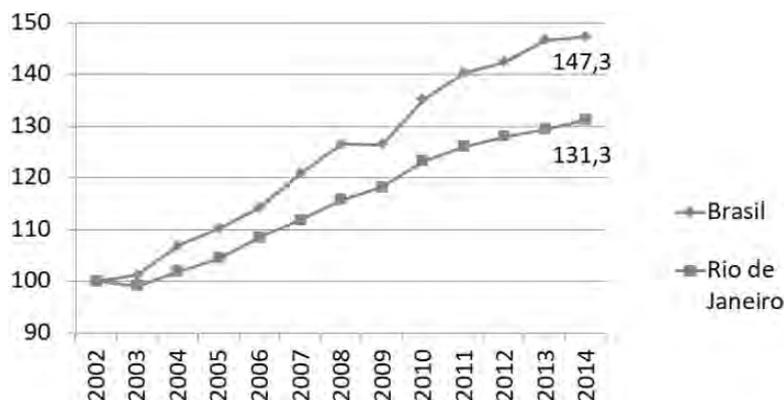
Por essa razão, a base produtiva como um todo fica fragilizada ainda que possam ocorrer ciclos expansivos, inclusive decisões de grandes investimentos. Isso significa que se mantém os riscos de regressão generalizada a depender do grau que estiver vulnerável aos efeitos negativos de conjunturas adversas. Dito em outras palavras, é uma economia mais suscetível a sofrer (e com mais intensidade) os rebatimentos de qualquer crise internacional e nacional.

Nas últimas décadas, a economia fluminense não ganha maior peso na economia brasileira. O Estado do Rio de Janeiro mantém uma participação no valor adicionado bruto (VAB) nacional em torno de 11,0% no período 1995-2013. Apesar de continuar como a segunda maior economia estadual pela ótica do VAB, é preciso ter claro que não aproveita a continuidade do processo de desconcentração econômica regional a partir do Estado de São Paulo. Isso ocorre mesmo com o notável desempenho da extrativa mineral (devido à produção de petróleo e gás natural). Esse resultado poderia ser bem pior, revelando a continuidade da perda de participação relativa na economia nacional, se fosse descontado o desempenho desse setor puxado mais por uma política nacional do que por qualquer estratégia de desenvolvimento estadual.

Essas especificidades ficam mais evidentes a partir do gráfico 8 que apresenta a evolução do crescimento do VAB do Estado do Rio de Janeiro e da média nacional no período 2002/2014. Nota-se que, no acumulado, o Estado do Rio de Janeiro possui desempenho pior e somente em dois anos se aproximou da

média nacional: 2009 e 2014. Justamente anos cuja trajetória do VAB total para o Brasil sofreu piora, ou seja, a aproximação foi porque a economia brasileira foi mal e não porque a economia fluminense foi bem. Quando a economia nacional vai bem, a economia fluminense não acompanha na mesma intensidade.

**Gráfico 8 – Série encadeada do crescimento do volume do valor adicionado bruto (VAB) total, 2002-2014**



Fonte: Contas Regionais / IBGE

Apesar do contexto atual de desindustrialização nacional, não se pode argumentar que a situação da indústria de transformação fluminense se trata simplesmente de rebatimentos de uma problemática brasileira, dado que seus efeitos negativos são mais intensos. Isso fica claro ao se verificar os efeitos indutores limitados sobre a indústria de transformação fluminense. A participação desta última no valor de transformação industrial (VTI) nacional caiu pela metade (passou de 15,7% para 7,3%) entre o início da década de 1970 e meados da década atual. Além disso, o Estado do Rio de Janeiro deixou de ser a segunda para se tornar a quinta maior base industrial estadual pelo VTI. Portanto, tornam-se claros os indícios de desindustrialização mesmo quando estes ficam parcialmente subestimados pela euforia com o setor petrolífero e a atração de alguns grandes investimentos (por exemplo, CSA, Comperj, Porto do Açu etc.). Ao atestar o quadro de desindustrialização fluminense, é importante se colocar em desacordo com visões que defendem que é um processo inexorável, logo, não reversível. Tais visões desconsideram a importância nacional ainda significativa que a indústria de transformação fluminense possui em diversos setores..

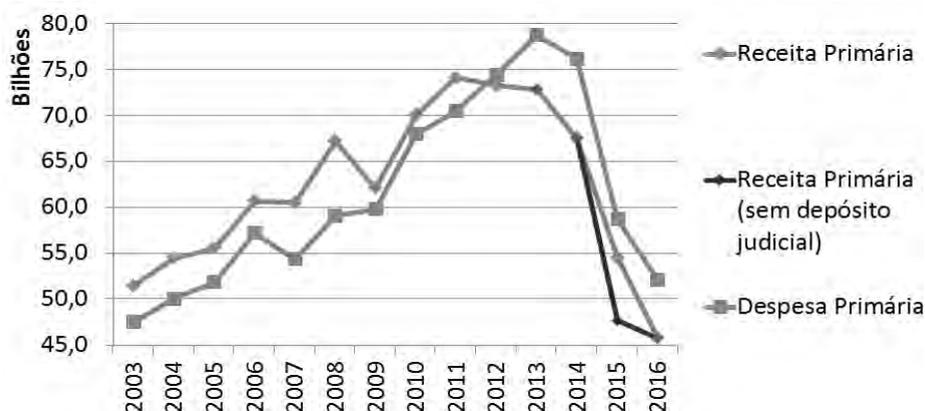
Portanto, essa base industrial estadual ainda tem diversas vantagens a serem mantidas e ampliadas. O grande desafio é uma política de adensamento produtivo mais efetiva a partir de seus encadeamentos potenciais em vez de negar o papel da industrialização em uma estratégia de desenvolvimento. Em 2014, quando já se evidenciava um processo crescente de dificuldades financeiras para a administração pública estadual, apenas três setores representam em torno da metade da estrutura da indústria de transformação, quando os mesmos representavam apenas 22,9% em 1970. Trata-se dos seguintes setores: “Metalurgia” (inclui produção siderúrgica); “Derivados do petróleo” (como atividade de refino); e “Produtos químicos” (inclui atividade petroquímica).

Ao não se consolidarem setores econômicos líderes para estruturação de complexos regionais, observa-se a falta de polos capazes de requalificar o protagonismo nacional do Rio de Janeiro sob uma ótica produtiva. É inegável a influência de uma conjuntura macroeconômica desfavorável, mas não é uma simples questão de considerar rebatimentos de um cenário nacional adverso. Por um lado, ganha evidência a baixa densidade da base produtiva incapaz de ampliar a massa de arrecadação tributária estadual. Por outro lado, explodem problemas sociais em áreas de limitado crescimento econômico (como Itaboraí), deixando sobre a responsabilidade de uma estrutura pública municipal enfrentar esses problemas sem possuir recursos próprios compatíveis.

### ***As consequências programa de austeridade na explicitação de vulnerabilidades históricas***

Desconsiderando as raízes do problema das finanças públicas, estabeleceu-se um ciclo vicioso no qual se fez progressivamente maiores cortes de despesas (e ainda se continua recomendando que se faz mais) e as receitas caíram ainda mais. Chama atenção que as receitas caíram num ritmo mais acelerado que as despesas como mostra o gráfico 9. Não se priorizando uma inflexão na deterioração das receitas, o desajuste fiscal persiste tornando inócua a aposta reiterada em maiores endividamentos e redução da máquina pública, em particular, no contexto atual de recessão e carências sociais. Em particular, porque não se trata apenas de uma forte queda das receitas, mas isso em um contexto de capacidade de geração de receita própria estruturalmente baixa.

**Gráfico 9 – Evolução de receitas e despesas primárias do governo fluminense em termos reais, 2001/2016**



Fonte: Sefaz-RJ

Nota: Valores corrigidos pelo IPCA (dez/2016)

O acordo não é o fim de um processo de tensões federativas e sim o começo de um duro alinhamento que tende a se explicitar como estratégia de servidão financeira a partir da subordinação política a um consenso forçado. Ao explorar generalidades que melhor sirvam para resumir a um ideal de redução do tamanho do Estado, tem que se ter a responsabilidade de dizer aonde vai realizar cortes profundos, em particular, sem afetar as políticas públicas.

Afinal, pelo acordo, abriu-se margem a ganhar respaldo um conjunto de argumentos bem apriorísticos e sem um debate mais responsável. Como ilustração, em entrevista recente Barbosa (2017), na ocasião secretário de fazenda fluminense, apostou que a venda de empresas públicas melhoram necessariamente os serviços para a população atendida sem ter se baseado em qualquer modelo de regulação, bem como aposta que o governo do Estado do Rio de Janeiro ficar impedido de contrair crédito para fazer novos investimentos abrirá oportunidade para investidores privados. Portanto, sua visão está na contra-mão das evidências mais recentes sobre as dificuldades enfrentadas por concessionárias de serviços públicos em diversos países, inclusive, sucedendo-se experiências de reestatização, o que permite reavaliações como aquelas apresentadas no estudo de Kishimoto e Petijean (2017). Além disso, o respectivo secretário claramente dá pouca importância ao efeito multiplicador do gasto

público e seu potencial de redinamização econômica, inclusive, seu impacto sobre a arrecadação pública.

É importante que não se confunda alívio com solução. Em especial, cabem alguns alertas. Primeiro, o cenário federativo é marcado por uma série de controvérsias sobre o que entes subnacionais e o governo federal devem reciprocamente. Porém, assinando o acordo, fica-se impedido de qualquer questionamento judicial. É um componente perigoso que anula o poder de barganha e contestação ao considerar o Estado como o problema ao invés de parte da solução.

Segundo, cria-se um conselho de supervisão que retira autonomia de um governo estadual eleito, pois terá acesso direto, por meio de senhas e demais instrumentos de acesso, aos sistemas de execução e controle fiscal. Ainda que seja em caráter consultivo, depende de sua avaliação prévia cada medida pública estadual, logo, sustentando inúmeras desvantagens e dificuldades para o Estado ter capacidade decisória própria. O acordo se torna um princípio absoluto a forçar que prioridades às necessidades sociais sejam relativizadas.

Terceiro, a finalidade do acordo é apenas estabilizar a dívida líquida. Trata uma economia em recessão e com problemas estruturais como se tivesse um fluxo fiscal sustentado e com alguma previsibilidade, mesmo sem nenhuma ação indutora do gasto público. Traduzindo, mantém potencialidades econômicas ociosas e reprimidas pelo controle de tecnocratas de perfil fiscalista que passam a tratar a gestão pública como a administração de uma “massa falida”.

Quarto, se ocorrer divergência entre os valores realizados e os valores estimados na modelagem financeira, exige-se medidas compensatórias. Na prática, isso significa que não batendo metas, há risco às políticas públicas, dado que se terá um teto de gasto e o acesso ao sistema para subordinar qualquer outra prioridade à questão da dívida. Não à toa, alguns consultores já sugerem que se deve ir além do acordo e realizar uma “reestruturação” de todos os planos de carreiras dos servidores estaduais, o que, na prática, significa reduzir conquistas trabalhistas obtidas e impor uma lógica produtivista em detrimento de uma concepção baseada em direitos.

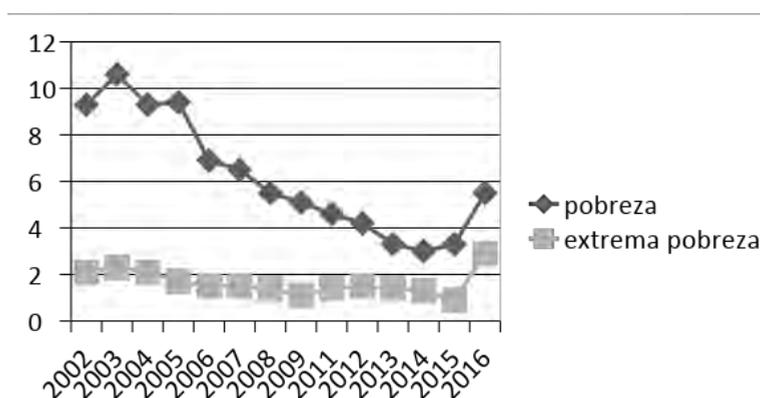
Por último, apesar de ser tratado como um aperfeiçoamento da Lei de Responsabilidade Fiscal, a mesma previa que não se poderia deixar nem restos a pagar para uma administração seguinte. Contudo, serão admitidos um passivo e uma série de encargos muito mais graves que qualquer resto a pagar. Ao con-

tratualizar pontos centrais de um programa de governo, isso cria riscos à possibilidade de alternância de poder, algo caro à democracia. Ou seja, hipotecaram o futuro de uma unidade da federação e continuam reprimindo a contestação popular ao “blindar” seus princípios legalmente.

Tais alertas revelam como o governo federal se comporta semelhante a um “agiota”, ou seja, flexibilizando as condições de pagamento no curto prazo diante de uma situação de calote, mas as tornando mais rígidas no médio a ponto de revelar práticas espoliativas permanentes. A evidência de que a razão principal é a busca de ganhos de agiotagem está na desconsideração de qualquer margem de negociação futura, ou seja: ou aceita o termos impostos, ou o acordo é sustado e se volta a praticar arrestos e bloqueios de contas tornando a gestão orçamentária insustentável. Ao gestor estadual dão o direito de escolher sem alternativas críveis.

Cabe reafirmar que o acordo não é um “socorro” a ponto de encaminhar um programa de austeridade que ignora sua responsabilidade com a grave situação socioeconômica estadual. Como se nota no gráfico 10, só em dois anos, a população em extrema pobreza passou de 1,3% para 2,9% e em pobreza passou de 3,0% para 5,5%. Esse resultado possui uma relação direta com o aumento da taxa de desocupação da população com 16 anos ou mais economicamente ativa, como mostra o gráfico 11. Chama atenção que os efeitos são mais intensos sobre os 20% mais pobres, inclusive, esse grupo no Rio de Janeiro apresentando uma taxa de desocupação bem acima da média nacional.

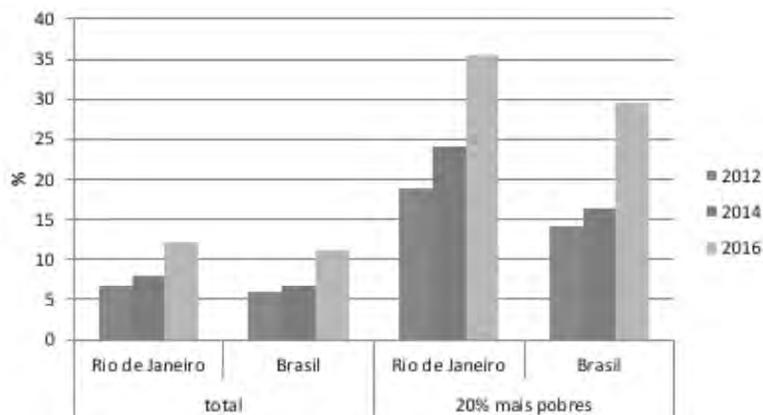
**Gráfico 10 – Evolução (%) da população em situação de extrema pobreza e pobreza no Estado do Rio de Janeiro**



Fonte: PNAD, SAGI/MDS, estudo técnico n. 7/2016

Nota: definiu-se extrema pobreza ganhar 1,25 dólar por dia e pobreza ganhar 2,50 dólares por dia

**Gráfico 11 - Taxa desocupação da população com 16 anos ou mais economicamente ativa em Brasil e Estado do Rio de Janeiro**



Fonte: PNAD, SAGI/MDS, estudo técnico n. 18/2016

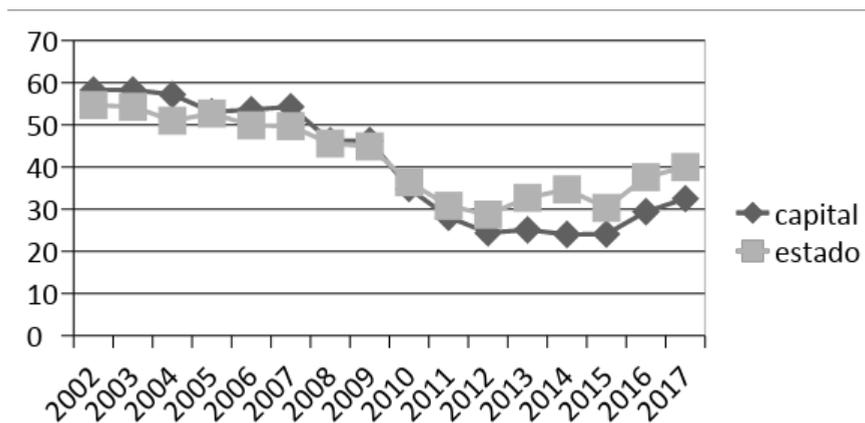
### ***Austeridade e Segurança Pública***

Diante de um processo de regressão social somado ao enfraquecimento das máquinas públicas, não surpreende a questão de insegurança pública se tornar mais dramática. Logo, é um erro subestimar a gravidade atual da situação estadual. De fato, ele não lidera o ranking dos estados brasileiros na taxa de “letalidade violenta” por cem mil habitantes. Em 2016, foi o 10º colocado com taxa de 38, enquanto o 1º colocado, Sergipe, possui taxa de 64. Porém, há uma grande desigualdade territorial nesse indicador dentro do estado. Por exemplo, algumas cidades da Baixada Fluminense (parte da periferia metropolitana) superam a taxa de Sergipe: Queimados (134), Japeri (100), Itaguaí (73) e Paracambi (68). Além disso, se a média na capital (29) está abaixo da estadual, possui bairros com uma taxa bem alta, como Pavuna (92) que inclusive supera também Sergipe.

Segundo gráfico 12, a taxa de “letalidade violenta” por cem mil habitantes volta a crescer no estado a partir de 2013 e na capital a partir de 2016. Nesse sentido, esse último indicador sugere que as medidas de austeridade tenderam a reforçar e dar maior sustentação a essa tendência do problema da segurança, ao

não reverter um quadro de regressão social que vem se mostrando pior do que a média nacional. A evolução dos roubos de cargas divulgada pelo ISP-RJ também corrobora isso. Houve um aumento considerável nos últimos anos. Em 2014, notificou-se 5.890 ocorrências, já, em 2017, saltou-se para 10.599 ocorrências.

**Gráfico 12 - taxa de letalidade violenta em Estado do Rio de Janeiro e capital por 100 mil habitantes**



Fonte: ISP-RJ

Nota: categoria envolve as ocorrências de homicídio doloso, latrocínios, mortes decorrentes de intervenção policial, latrocínio e lesão corporal seguida de morte

Por essa razão, não é possível dissociar a proposta de intervenção (militar) na segurança do Regime de Recuperação Fiscal, os dois são imposições do governo federal travestidas de “acordo”. Afinal, não teve poder de barganha praticamente nenhum nos dois casos, passando por cima da autonomia federativa do Estado do Rio de Janeiro. Em ambos, prevalece a tese de crise moral e ineficiência administrativa. Após o apelo ao “choque de austeridade”, apela-se agora ao “choque de ordem”. As duas faces de uma mesma moeda. O grande equívoco a ser evitado é separar as coisas, como se a crise na segurança não tivesse relação com a crise financeira do governo estadual. Cabe destacar que a pasta de segurança sofreu um enfraquecimento considerável do ponto de vista de recursos para um planejamento e visão estratégica. Passou a prevalecer a lógica curto prazista que dá razão ao uso mais indiscriminado do poder bélico. Tática cruel pôs reduz o espaço de mediação com lideranças sociais no território e expõe o policial a maior risco (em particular, de vida) em operações improvisadas e que se exige resultados midiáticos.

Ao que aparece o apoio à intervenção é maior em áreas vitimadas por milícias. Pesquisa Datafolha realizada apenas na capital em março de 2018, indicou que a região que mais apoiava a intervenção é a zona oeste (81% dos entrevistados), local onde se concentra as áreas de domínio desses grupos. O que é reforçado pelas pessoas de comunidade em geral apontarem na mesma pesquisa que tinham mais medo da polícia que de traficantes. Provavelmente esperam que com intervenção a influência da “banda podre” na polícia seja superada. Todavia, ganhou evidência um aparente contrassenso: 76% continuavam apoiando intervenção, mas 71% acreditavam que a presença das Forças Armadas não fez diferença. Ou seja, a sensação de insegurança alta induz o consentimento de práticas mais autoritárias, mas sua sustentação é frágil.

Diante disso, duas vias poderiam ser cogitadas. Primeira via, aprofundar essa lógica belicista de “território em guerra”, o que guarda contradição com a política de ajuste fiscal, mas de forma só aparente. Isso porque, por um lado, aceita-se financiamento deficitário para atividades de controle coercitivo da população, por outro, para o que seria mais importante – recuperar o desenvolvimento socioeconômico – continuam a impor a moral do orçamento equilibrado e austeridade máxima. Insistir nesse caminho é deixar claro que é menos rígida a restrição orçamentária para gastos armamentistas. Segunda via, socorrer financeiramente o governo estadual junto a planejamento estruturado de políticas numa lógica desenvolvimentista de “territórios produtivos”. Nessa segunda via, ao invés de intervenção militar, se teria uma solução federativa via o fortalecimento de modelos de financiamento junto de políticas indutoras sobre a economia estadual.

Apesar de existir alternativas, prossegue o objetivo de usar o Estado do Rio de Janeiro como “vitrine” para programas de austeridade. Primeiro como anti-exemplo de desajuste fiscal para estimular as reformas conservadoras nacionais, agora também como anti-exemplo de desordem social para experimentar medidas de exceção num espaço militar sitiado. Seus defensores não querem parar até onde já se foi, consideram o feito até aqui apenas um paliativo a exigir que o novo governo aprofunde essa tendência de um poder estadual sob tutela de tecnocratas fiscalistas e recorrendo emergencialmente a militares. Esse é um estrago grave e de difícil superação no bojo de todo o processo que a visão usual encara seja idealizando como “soluções” ou pragmaticamente se convencendo como “o que dá para fazer”. Em nenhum momento, colocam

prioridade no essencial: uma visão estratégica organizada para resgatar o mais rapidamente o papel da escala de poder estadual que vem sendo enfraquecido.

***Considerações Finais: a necessidade de mudança na orientação da política em curso e seus possíveis ganhos***

Aqueles que fazem o discurso dos “anos de ouro” desperdiçados insistem que o cerne do problema é gestão administrativa perdulária. A argumentação feita até aqui procurou demonstrar que o cerne da questão se refere à falta de um sistema de planejamento econômico que garanta uma estrutura sustentada de receitas. A falta de adensamento produtivo, vulgo “estrutura produtiva oca” do ponto de vista regional, continua sendo ausente na retórica dominante. Além disso, em plena crise federativa explicitada por uma severa recessão, nada é falado. Dessa forma, isola-se estrategicamente mais o Rio de Janeiro, fragilizando sua capacidade de articulação política para alternativas.

Diante disso, devem ser revistos alguns pressupostos. Primeiro, receita corrente não está dada para a tomada de decisão do gestor público. Na falta de conseguir inventar novos mecanismos irresponsáveis de receitas extraordinárias (como empréstimos lastreados em ativos a serem privatizados, antecipação de receitas futuras etc.), o dilema não se resume a escolha entre “sacrificar” duas categorias de gasto (por exemplo, entre educação superior e educação básica, ou entre previdência e investimento em ativos fixos). A retórica de que a falta de gasto em uma função é por excesso de gasto em outra função não tem validade universal e apriorística. O quanto se gasta em cada função depende de consenso social. A opção de impor sacrifício na maioria das vezes não é técnica e sim juízo de valor sobre área que deseja enfraquecer a responsabilidade pública direta.

Segundo, despesa e receita públicas não são variáveis independentes uma da outra. Ou seja, menos despesa muitas vezes pode levar a menos receita. Tratar como variáveis independentes entre si é não reconhecer por ideologia que o Estado é um agente econômico e julgá-lo mero “sugador” de recursos úteis da economia.

Terceiro, ajuste fiscal é meio e não fim. Logo, deve-se evitar uma visão etapista. Ajuste fiscal não é etapa inicial, pois em si mesmo é uma busca de eficiência às cegas que não tem visão estratégica nem discute eficácia da política pública. Essas duas dimensões são fundamentais de serem somadas e têm

especificidades próprias a serem observadas para que o interesse público seja discutido concretamente.

A opção por combinar programa de austeridade com lógica belicista de “território em guerra”, revela bem a natureza de valorização patrimonialista associado à produção urbana na base do modelo econômico local e logo de proteção patrimonial de uma elite que sustenta na capital o metro quadrado mais caro do país. Da mesma forma, ela se adequa bem a interpretação resumida à crise moral e ineficiência administrativa, dado que é um governo estadual que se aceita fraco e inoperante e que renuncia a função que foi escolhida como a principal.

Isso só foi possível porque se assimilou dois pressupostos controversos: uma sensação de “crise terminal” e que estaríamos em “guerra”. Soma-se a crença que o problema é por falta de comando, o que permite namoro com uma ordem autoritária mais explícita. Assim, o projeto dominante atualmente tem uma visão disciplinadora, no limite, com expectativa salvacionista, o que autoriza exceções como norma e focar mais na capacidade de exercer poder arbitrário do que na administração de conflitos. O resultado objetivo é o Rio de Janeiro como laboratório de uma reforma federativa já em curso com maior perda de papel representativo para a escala de poder estadual (eleita).

A falácia da neutralidade técnica se explicita. Falência das políticas públicas é mais danosa que qualquer “risco moral”. Estado não é empresa, é coordenador de decisões. Sem isso, é caos. Não se pode oferecer veneno como remédio. Caso contrário, é fazer laboratório de teses com o sofrimento alheio. Da mesma forma, não se combate em sua essência algo organizado sistematicamente só mantendo o foco na denúncia social de sua aparência.

Para ser ir além, o enfoque deve levar em consideração que as tensões sociais possuem relação com o padrão de acumulação local e sua estrutura de dominação, no qual gera uso de força de coerção extra-econômica tanto para acomodação social a um padrão de limitado desenvolvimento produtivo quanto a formas de expropriação e acumulação primitiva. Logo, intervenção na segurança tem conexão direta com as necessidades de reprodução de um programa de austeridade combinado ao histórico domínio de capitais mercantis no controle do espaço urbano. Só valorizando a classe trabalhadora, incluindo policiais, e questionando um modelo pautado na austeridade combinado a senhores da guerra que se dá resposta aos interesses envolvidos.

Do ponto de vista de uma agenda nacional, o cerne do problema envolve lutar contra a criminalização das políticas de desenvolvimento por coordenação do Estado, e repriorizar e aperfeiçoar a política de conteúdo local a fim de recuperar a visão estratégica na administração pública nacional. Do ponto de vista de uma agenda estadual, o cerne do problema envolve articulação política para tirar o Estado do Rio de Janeiro do isolamento político-estratégico como contraexemplo para o resto do país, bem como fortalecer estruturas públicas de planejamento econômico indutor a fim de e propor um orçamento territorializado capaz de ações socioeconômicas substantivas. Especificamente na pauta de segurança pública, é importante avançar a proposta de um sistema único (alguns comparam como o SUS da segurança) com participação de orçamento federal, ao invés de só ser ofertado mais endividamento, quando a maioria dos estados passa por dificuldades financeiras.

Atualmente, o Rio de Janeiro é a caixa de ressonância de uma crise nacional profunda. A crise no Rio de Janeiro (e não do Rio de Janeiro!) é para ser entendida e tratada como sinalização de um sistema federativo em perigo. Nesses termos, o cerne da crítica e do campo de lutas é contra a retirada de autonomia federativa. Tudo vai depender de uma visão estratégica organizada baseada em três aspectos decisivos. Primeiro, buscar soluções não apenas dentro da própria gestão, “catando milho” para fechar as contas. Segundo, focar na política para negociar alternativas e liderar frentes em um debate nacional (exemplo: reforma tributária). Terceiro, superar desorganização de lideranças/bancadas para defender interesses do estado. Em suma, não basta política econômica, é preciso também economia política.

A luta pelo desenvolvimento fluminense é também a luta pelo desenvolvimento do Brasil enquanto nação. O Rio de Janeiro é o farol do Brasil. Se o Brasil der errado vai parecer com o Rio de Janeiro, mas se o Brasil der certo também vai parecer com o Rio de Janeiro. Não se pode ignorar que é por sua gente e por sua característica de espaço-síntese do Brasil que ao longo de séculos se construiu o elo fundamental de articulação da identidade brasileira e que se converteu em autoestima nacional. O Rio de Janeiro tem condições de ser protagonista e epicentro desse projeto soberano e emancipador, mobilizando todo o país para refortalecer o pacto federativo.

## Bibliografia

AFONSO, J.R.; PINTO, V. *Despesa pessoal com pessoal ativo e do executivo: uma comparação entre unidades federativas*. Caderno virtual do IDP, v.2, n.35, 2016.

BARBOSA, G. 'O plano para salvar o Rio é à prova de demagogia', diz secretário de Fazenda (Entrevista). *Revista Época*. Disponível em: [epoca.globo.com/economia/noticia/2017/09/o-plano-para-salvar-o-rio-e-prova-de-demagogia-diz-secretario-de-fazenda.html](http://epoca.globo.com/economia/noticia/2017/09/o-plano-para-salvar-o-rio-e-prova-de-demagogia-diz-secretario-de-fazenda.html). Acesso em: 11 de setembro de 2017.

BLYTH, M. *Austeridade: a história de uma ideia perigosa*. São Paulo: Autonomia Literária, 2017

KISHIMOTO, S.; PETIJEAN, O (ed.). *Reclaiming Public Services: How cities and citizens are turning back privatization*. Amsterdã e Paris: Transnational Institute, jun. 2017.

OSORIO, M. *Território Fluminense*. *Jornal Extra, Rio de Janeiro*, edições diversas, 2016.

\_\_\_\_\_. *Rio nacional / Rio local*. Rio de Janeiro: Editora Senac, 2005.

PEZÃO, L.F. *Pezão diz que R\$ 1 bi prometido por Temer para segurança dará para um ano de investimentos*. O Globo. Disponível em: [oglobo.globo.com/rio/peza-diz-que-1-bi-prometido-por-temer-para-seguranca-dara-para-um-ano-de-investimentos-22515688](http://oglobo.globo.com/rio/peza-diz-que-1-bi-prometido-por-temer-para-seguranca-dara-para-um-ano-de-investimentos-22515688)>. Acesso em: 22 de março de 2018.

\_\_\_\_\_. *Lições de uma crise*. *Jornal O Globo*. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/opinia/liceos-de-uma-crise-21823787>>. Acesso em: 15 de setembro de 2017.

SAGI/MDS. *Indicadores Sociais da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) por Unidades da Federação de 2004 a 2014*. Estudo técnico 18, 2016

\_\_\_\_\_. *Estimativas de pobreza e extrema pobreza – por Unidade Federativa, Grande Região e Situação Censitária – das PNADs 1992 a 2014*. Estudo técnico 7, 2016

SOBRAL, B. L. B. *Metrópole do Rio e Projeto nacional: uma estratégia de desenvolvimento a partir de complexos e centralidades no território*. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2013.

## CAPÍTULO 10

### O espaço existe, o espaço importa: impactos da austeridade fiscal na provisão de habitação social e na urbanização de favelas

*Caio Santo Amore<sup>1</sup>*

*Karina Leitão<sup>2</sup>*

Todo investimento (público ou privado) tem sua dimensão espacial, em contraponto a uma percepção mais rasa de que a transformação do espaço seja uma mera consequência de investimentos. No que tange os investimentos que se especializam mais diretamente, como os referentes ao ambiente da moradia aqui abordados, suas matrizes têm correlação direta com as possíveis diferenciações nas condições de sua apropriação social.

---

1 **Caio Santo Amore** é professor do departamento de tecnologia da FAUUSP (Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo), pesquisador do LABHAB (Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da FAU-USP) e arquiteto e urbanista da assessoria técnica Peabiru desde 1997;

2 **Karina Leitão** é professora do departamento de projeto da FAU-USP, pesquisadora do LABHAB (Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da FAU-USP) e conselheira consultiva da Peabiru desde 2016. Esse texto foi produzido pelos autores com a colaboração de Msc. Rafael Borges Pereira, arquiteto e urbanista da Peabiru e da arquiteta e pesquisadora Msc. Juliana Petrarolli do LEPUR - Laboratório de Estudos e Projetos Urbanos e Regionais da UFA-BC, sem os quais, ele não teria sido possível.

A escala dos investimentos espaciais importa. A localização, a distribuição e as matrizes dos investimentos espaciais importam. E, num país desigual, o tradicional sub-financiamento em habitação e urbanização tem matizes perversas para a reprodução da vida da classe trabalhadora. Por aqui, a regra é a autoconstrução da moradia e da infraestrutura urbana que vai se consolidando às custas do trabalho (não pago) de famílias que investem permanentemente na construção de assentamentos populares. É grande o contingente populacional alijado do mercado de trabalho e o salário mínimo, como se sabe, não comporta os gastos com moradia. Ao mesmo tempo, o mercado formal não é capaz de atender massivamente as classes populares e a provisão estatal nunca deu conta de atender às variadas necessidades habitacionais (Maricato, 2011).

A medida recente de congelamento de investimentos nos setores sociais – ensejados na Emenda Constitucional 95/2016 (EC 95) que instituiu novo regime fiscal, congelando por vinte anos investimentos do governo federal, a serem corrigidos meramente pelos índices de inflação de anos anteriores – é, também para as políticas urbanas, suicida e criminosa. Em um setor crítico como o habitacional, o cumprimento do sexto artigo constitucional que garante a moradia como direito social ensejaria uma postura estatal de permanente aumento dos investimentos para atendimentos de necessidades habitacionais diversas históricas e futuras (sejam elas de provisão, urbanização, melhoria, reforma, locação).

Enfatizaremos no presente artigo alguns aspectos da produção de moradias novas por meio do maior programa habitacional da história do país, bem como das ações de urbanização de favelas e assentamentos precários<sup>3</sup>, que também ocorreram em escala nunca antes vista entre nós. O ineditismo desses dois programas, contudo, permite-nos também refletir sobre a casa como espaço privilegiado da reprodução dos trabalhadores e trabalhadoras, como referência para a experiência urbana e também como provavelmente o bem mais valioso de famílias de baixa renda.

### ***Investimentos em escala inédita e irrelevante: o paradoxo dos gastos com infraestrutura e habitação nos anos recentes***

---

3 No presente texto, utilizamos as palavras favelas (que expressa claramente tipologia precária brasileira na literatura internacional), assentamentos precários (adotada pelo Ministério das Cidades a partir de 2003) e assentamentos subnormais (adotadas pelo IBGE) como sinônimos.

Entre os anos de 2007 e 2016, é possível identificar mais alto patamar em 2015, quando os gastos públicos federais com habitação alcançaram pouco mais de 0,15% do PIB nacional (IFI, 2017). Num país em que as despesas gerais com infraestrutura não variaram muito além de 4% do gasto público federal total no mesmo período, ou seja, não passaram de 1% do PIB, é de se notar a irrelevância dos gastos em habitação nelas incluídos<sup>4</sup>. Ressalte-se, no entanto, que esse cenário é inédito no país! Note-se que apesar da insignificância dos gastos com infraestrutura quando comparados ao total orçamentário, o período analisado computa os importantes montantes destinados aos programas aqui estudados: PAC e PMCMV. Sem eles, a inexpressividade desses gastos, em um país paradoxalmente precário em termos urbanos e habitacionais, seria ainda maior. No que tange especificamente a função habitação, no período de 2007 a 2016, a participação da função nos gastos com infraestrutura aumentou expressivos 328% devido aos montantes destinados ao PMCMV.

As despesas do PMCMV “chegaram a alcançar R\$ 23,0 bilhões em 2015, mas tiveram recuo expressivo em 2016, quando somaram R\$ 8,2 bilhões” (expressando queda de 64% em relação ao ano anterior). É uma tendência que tem se observado até o momento atual como se verá mais adiante. Os gastos com urbanização de assentamentos precários estão incluídos na função orçamentária intitulada “urbanismo” e somaram, no período de 2007 a 2016, 9,1 bilhões de reais, com contínua queda a partir de 2009 (IFI, 2017). As despesas na função saneamento também apresentaram crescimento com o PAC e posterior recuo, somando no período um total de 7,6 bilhões de reais.

A tendência de incremento dos patamares de investimento em habitação e urbanização de assentamentos precários ensejava a necessidade de manutenção de gastos com o setor, a importância de participação cada vez maior do Estado no planejamento de suas ações e investimentos, aproveitando-se da oportunidade histórica experimentada para uma profunda avaliação dos rumos da política habitacional brasileira e de suas prioridades, bem como de sua efetiva capacidade de atender necessidades habitacionais já instaladas e planejar o futuro de um país tão desigual.

---

4 O estudo do Instituto Fiscal Independente (2017) aqui mencionado considera gastos públicos com infraestrutura as funções orçamentárias: Transporte, Saneamento, Urbanismo, Habitação, Gestão Ambiental, Ciência e Tecnologia e Comunicações. Vide [http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/532983/RAF\\_09\\_2017\\_pt05.pdf](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/532983/RAF_09_2017_pt05.pdf), acessado em 10/05/2018.

O momento histórico recente (2007-2016) permite-nos analisar um movimento claro de recuperação de investimentos no setor de infraestrutura, com subsequente tendência à queda nessas despesas. Se por um lado a aposta política em investir no atendimento nos setores de moradia e saneamento parece ter ganhado a centralidade merecida, por outro, nota-se que em contextos de defesa de metas econômicas de resultado primário, os gastos com infraestrutura são tradicionalmente chamados a compor esforços de ajuste para o lado da despesa, ou seja, são sacrificados. Vale discutir a pertinência, ou mesmo a perversidade de se fazer controle de gastos públicos corroendo investimentos em setores em que a população brasileira em geral, e sobretudo a de mais baixa renda, depende da ação estatal. Economia pública não tem as mesmas prerrogativas de economia doméstica. São nefastos os efeitos de cortes de despesas no atendimento de necessidades básicas para a reprodução da vida material e social. Sobretudo em um país pobre, precário e desigual, distribuir infraestrutura tem impactos importantes na distribuição de renda, de maneira indireta.

### ***Urbanização de favelas: o aumento no patamar de investimentos precisa se consolidar***

A expressividade dos investimentos em assentamentos precários nos anos recentes dos governos Lula e Dilma conformam um importante interregno na história brasileira. Em um país que viu suas favelas se avolumarem no século XX, as primeiras ações estatais foram voltadas a processos majoritários de erradicação destes locais de moradia popular (Denaldi, 2003). Se, por um lado, deixaram de ser a única solução pública para a questão, nunca de fato saíram da agenda de governos, a depender, por exemplo, dos interesses imobiliários dos bairros onde as favelas se inserem.

No que tange mais especificamente a ação capitaneada pelo governo federal no campo das urbanizações, historicamente estas sempre estiveram aquém dos patamares de investimentos quando comparadas ao campo da provisão de unidades, tradicionalmente privilegiado na agenda federal brasileira.

Cabe destacar as ações pioneiras de governos municipais progressistas atuando em favelas a partir do final da década de 1980 no país, criando lastro para uma ação federal que se consolidou com lançamento do programa Habitar Brasil, na década de 1990. Desde o governo Itamar Franco (1992-1994), aos anos da gestão Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), este programa se

aprofundou com recursos onerosos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e se somou a outras iniciativas em favelas assentadas sob a égide dos Programas de Ação Social e Saneamento (PASS), do Pro-Moradia e do Pro-Saneamento.

Estas iniciativas públicas foram importantes, mas bastante inexpressivas quando comparadas à centralidade que o programa federal de urbanização de assentamentos precários assumiu quando da ascensão do Partido dos Trabalhadores ao governo federal em 2003. Iniciado com a promessa de campanha de erradicação de palafitas no Brasil, o governo passou a investir recursos não onerosos na urbanização de favelas, reconhecendo, nos novos marcos da política urbana vigente, que os assentamentos precários no país não são exceção e demandam qualificação, regularização urbanística e fundiária integradas (Ministério das Cidades, 2005).

A tabela a seguir, elaborada por Petrarolli (2015), traduz a inflexão promovida no campo das urbanizações de assentamentos precários a partir dos anos 2003 no país – aprofundada com a criação do PAC (na modalidade UAP – que se remete às iniciais do setor) a partir de 2007. Antes do PAC, apenas 9,5 milhões de reais haviam sido destinados pelo governo federal para urbanização de assentamentos. Esse montante atingiu cifra quase três vezes maior quando da criação do PAC-UAP em 2007. Nos anos posteriores ao PAC, os recursos federais destinados à urbanização de favelas somaram 82% do total de investimentos, enquanto o período de 1995 a 2006, totalizaram apenas 18% do que já foi investido no país em assentamentos precários (análise para o período de 1995-2014). Note-se, no entanto, que entraves políticos e institucionais explorados no trabalho mencionado começam a imprimir um ritmo de decréscimo nos investimentos do programa, que em 2014 tem suas contratações encerradas.

Os recursos para o programa de urbanização de assentamentos precários, gestado no âmbito da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, tomaram vulto quando passaram a englobar o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, lançado em 2007 pelo governo federal visando o aquecimento da economia nacional. Ao prever investimentos setoriais em infraestrutura (energética, logística e urbana no país), o PAC acabou por sintetizar as estratégias de ação territorial das gestões federais 2003-2016.

**Tabela 1 - Recursos Federais destinados à execução de obras de urbanização de favelas por ano (em milhões de reais - valores atualizados)**

ANO	FINANCIAMENTO	REPASSE	TOTAL
1995	46	-	46
1996	695	-	695
1997	866	-	866
1998	1.178	-	1.178
1999	151	-	151
2000	175	575	750
2001	486	493	979
2002	424	45	469
2003	-	160	160
2004	1.391	266	1.657
2005	127	81	208
2006	709	1.728	2.437
<b>SUBTOTAL</b>	6.246	3.348	9.594
2007	3.061	23.325	26.386
2008	1.524	612	2.136
2009	2.338	1.670	4.008
2010	556	4.871	5.427
2011	-	4	4
2012	-	-	-
2013	-	2.468	2.468
2014	-	1.927	1.927
<b>SUBTOTAL</b>	7.479	34.877	42.355
<b>TOTAL</b>	13.725	38.224	51.949

Fonte: Petrarolli, 2015, elaboração com base em CORDEIRO (2009) e site da CAIXA<sup>5</sup>

5 Disponível no endereço: <[https://webp.caixa.gov.br/urbanizacao/siurbn/acompanhamento/ac\\_publico/sistema/asp/ptei\\_lista\\_contrato.asp?Id=1](https://webp.caixa.gov.br/urbanizacao/siurbn/acompanhamento/ac_publico/sistema/asp/ptei_lista_contrato.asp?Id=1)> acessado em 16 de junho de 2015. OBS: os valores dessa tabela foram corrigidos com base no Índice Geral de Preços do Mercado, calculado pela Fundação Getúlio Vargas(IGP-M / FGV), com data base de 2014. A intenção de corrigir esses valores é a possibilidade de comparação com os investimentos de outros períodos.

O programa (Presidência da República, 2007) previa medidas institucionais para “melhoria do ambiente de investimentos” no país e uma carteira de projetos infraestruturais, reacendendo no Brasil o debate a respeito da capacidade de investimentos em infraestrutura gerarem dinamismos regionais, ou novos desequilíbrios socioespaciais<sup>6</sup>.

Se por um lado, os eixos energético e logístico do PAC suscitam a necessidade de um debate por um planejamento do território nacional menos fragmentado, de menor impacto socioambiental, por outro, é no eixo de infraestrutura urbana e social que se encontravam as sementes mais progressistas do programa.

Conforme observou Maricato (2007), os recursos para o desenvolvimento urbano contidos no PAC seguiram as tendências impressas à recuperação dos investimentos nos setores de saneamento e, sobretudo de habitação, desde o início da gestão federal iniciada em 2003, no esteio das ações e avanços programáticos do Ministério das Cidades (que remetiam inclusive ao Projeto Moradia do Instituto Cidadania), tais quais: a aprovação do Marco Regulatório do Saneamento (Lei nº 11.145/2007), a aprovação das Leis do mercado imobiliário (Leis nº 10.931/2004, nº 11.033/2004 e nº 11.196/2005), as Resoluções do Conselho Monetário Nacional e a Resolução nº 460 do Conselho Curador do FGTS, além da instituição do Sistema e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (Lei nº 11.124/2005).

No que tange especificamente o campo das Urbanizações de Assentamentos Precários, o PAC-UAP, congregava desde seu início iniciativas do Ministé-

---

6 Não serão objetos de análise deste artigo, os impactos dos investimentos do PAC no campo de infraestrutura logística e energética, em que uma ampla carteira de investimentos foi colocada em marcha, recuperando a capacidade perdida havia pelo menos duas décadas pelo governo federal em investir em infraestrutura no âmbito nacional. Projetos de ferrovias, rodovias, hidrovias, transposições, hidrelétricas, termelétricas, portos e aeroportos foram implementados revisitando ideias concebidas longinquamente, fosse no império, na ditadura militar, ou mesmo no ideário de integração nacional dos anos 90, mas que nunca haviam contado com recursos para efetiva implementação. Esse fato obviamente denota a importante capacidade do governo federal em investir naquele momento em todo o território nacional, não sem contradições. Uma breve avaliação dos investimentos logísticos e energéticos do PAC indica que, diante dos vultosos recursos investidos, estes mereceriam ter tido uma revisão das matrizes técnicas sobre as quais se assentaram, e sobretudo, sobre a forma como eles fariam uso de recursos espaciais gerando impactos socioambientais questionáveis (Leitão, 2009).

rio das Cidades, desde 2003, a partir de um importante aprendizado da equipe que compunha esse ministério, em experiências progressistas locais, onde a urbanização de assentamentos havia sido relevante eixo de governo e aprendizado político (Maricato, 2007).

Em um país onde os setores populares vivem eminentemente em ambientes autoconstruídos, precários e ou irregulares, sem acesso ao mercado regular de habitação, a estratégia assumida pelo Ministério das Cidades, a partir de 2003, tomou como central a ação em assentamentos precários, entendendo a relevância da ação habitacional via urbanização.

O PAC-UAP é composto por uma série de programas que têm ações voltadas para urbanização de favelas (Petrarolli, 2015), sendo desenvolvido mediante articulação entre as três esferas federativas. É alimentado por recursos de fundos públicos como o Orçamento Fiscal e da Seguridade, o FGTS, o FAT e FNHIS, e financia obras infraestrutura, saneamento, drenagem e contenção geotécnica, equipamentos sociais, produção de novas moradias, requalificação habitacional, trabalho social e regularização fundiária.

Segundo dados do governo federal, o PAC-UAP distribuiu em todas as suas fases de desenvolvimento, aproximadamente R\$ 33 bilhões de reais em urbanização de 3528 empreendimentos, atendendo um universo aproximado de 575 mil famílias (Brasil, 2014).

Importante balanço realizado por Denaldi et al. (2016b, p.103) denuncia a perda de importância do campo de urbanização de favelas na agenda federal, devido a inúmeros fatores, dentre os quais os autores destacam: o baixo índice de execução dos projetos do PAC-UAP em todo território brasileiro revelados nos balanços nacionais elaborados governo federal, que indicavam já naquele ano de 2014, que os resultados projetados em termos de número de obras concluídas, ou em andamento, não estavam sendo atingidos, com somente 12% das obras de urbanização da seleção de 2007/2008 concluídas e nenhuma obra de urbanização de assentamentos precários da seleção de 2011 finalizada.

Para os autores do estudo, no entanto:

*A baixa execução do programa não deveria representar, entretanto, sua extinção ou diminuição de importância, uma tendência que se observa diante da prioridade dada ao PMCMV, possivelmente em detrimento dos investimentos direciona-*

*dos a outras modalidades de intervenção como a urbanização de favelas. Grande parcela da população brasileira vive em favelas e seus assemelhados, e portanto, o tema da urbanização permanece central, e o programa federal a ele destinado precisa ser mantido e aprimorado (Denaldi et al., 2016b, p.103).*

Apesar das dificuldades de execução, a análise das obras contratadas e concluídas, tratadas nas tabelas a seguir, demonstra a importância dada ao tema da urbanização, com diversificação de tipos de investimento (sejam estes de urbanização propriamente dita, de produção de lotes urbanizados, de provisão habitacional dentro de assentamentos, requalificação de imóveis e saneamento integrado, vide tabela 2). A diversidade de modalidades demonstra um entendimento da agenda pública em relação à necessidade variada do investimento no interior dos assentamentos, e sobretudo, o acionamento de recursos não onerosos de diversas fontes públicas para desenvolver ações (vide tabela 3 e 4), assumindo impacto significativo sobre o universo de famílias beneficiadas, da ordem de 1.75 milhão (conferir tabela 5), a despeito da uma natureza mais lenta do que a da execução de obras de provisão (veja tabela 6).

***Tabela 2 - Análises das obras contratadas no âmbito do PAC-UAP: . Investimento total contratado pelo PAC para execução de obras de habitação (2007-2017) por tipo de investimento***

<b>Tipo de investimento</b>	<b>Número de operações</b>		<b>Investimento (milhões de R\$)</b>	
Urbanização	798	45%	20.860	78%
Lotes Urbanizados	15	1%	17	0%
Provisão Habitacional	859	48%	1.770	7%
Requalificação de Imóveis	5	0%	3	0%
Saneamento Integrado e Urbanização*	96	5%	4.265	16%
<b>TOTAL</b>	<b>1.773</b>	<b>100%</b>	<b>26.914</b>	<b>100%</b>

Fonte: Ministério das Cidades, 2018. Elaboração: Juliana Petrarolli, 2018.\* obras gerenciadas pela Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental.

**Tabela 3: Análises das obras contratadas no âmbito do PAC-UAP: Investimento total contratado pelo PAC para execução de obras de habitação (2007-2017) por Fonte de recursos.**

Fonte do recurso	Número de operações	Investimento (milhões de R\$)	Repasso ou financiamento	
OGU	290	13.289	16.976	75%
FNHIS	1.224	3.687		
FGTS	147	4.738	5.674	25%
FAT	16	935		
<b>TOTAL</b>	<b>1.677</b>	<b>22.649</b>	<b>22.649</b>	<b>100%</b>

Fonte: Ministério das Cidades 2018. Elaboração: Juliana Petrarolli, 2018

**Tabela 4: Análises das obras contratadas no âmbito do PAC-UAP: Investimento total contratado pelo PAC para execução de obras de habitação (2007-2017) por programa.**

Programas	Investimento (milhões de R\$)		Operações	
PPI - Favelas	13.289	59%	290	17%
UAP	2.831	13%	405	24%
PRO-Moradia	4.738	21%	147	9%
PMI	935	4%	16	1%
HIS	856	4%	819	49%
<b>Total geral</b>	<b>22.649</b>	<b>100%</b>	<b>1.677</b>	<b>100%</b>

Fonte: Ministério das Cidades 2018. Elaboração: Juliana Petrarolli, 2018.

O espaço existe, o espaço importa: impactos da austeridade fiscal na provisão de habitação social e na urbanização de favelas

**Tabela 5: Análises das obras contratadas no âmbito do PAC-UAP. Operações contratadas pelo PAC para execução de obras de habitação por ano: investimento, operações e número de famílias atendidas.**

ANO DE SELEÇÃO	Investimento (milhões R\$)		Operações Contratadas		Famílias beneficiadas	
2007	13.127	58%	589	35%	949.564	54%
2008	1.965	9%	653	39%	133.094	8%
2009	3.220	14%	126	8%	201.082	12%
2010	3.905	17%	276	16%	448.771	26%
2011	3	0%	1	0%	599	0%
2012	-	0%	-	0%	-	0%
2013	397	2%	3	0%	13.193	1%
2014	33	0%	29	2%	998	0%
2015	-	0%	-	0%	-	0%
2016	-	0%	-	0%	-	0%
2017	-	0%	-	0%	-	0%
<b>TOTAL</b>	<b>22.649</b>	<b>100%</b>	<b>1.677</b>	<b>100%</b>	<b>1.747.301</b>	<b>100%</b>

Fonte: idem.

**Tabela 6: Análises das obras contratadas no âmbito do PAC-UAP: Total de operações concluídas do PAC para execução de obras de habitação em 31/12/2017, por tipo de investimento, investimento e famílias beneficiadas.**

Tipo de investimento	Investimento (milhões de R\$)	% do total de investimento	Operações com obras concluídas	% do total de operações	Famílias atendidas	% do total das famílias beneficiadas
Urbanização	4.509	22%	277	35%	395.746	24%
Lotes Urbanizados	14	83%	13	87%	1.664	89%
Provisão Habitacional	815	46%	704	82%	53.900	67%
Requalificação de Imóveis	3	100%	5	100%	136	100%
<b>TOTAL</b>	<b>5.341</b>	<b>24%</b>	<b>999</b>	<b>60%</b>	<b>451.446</b>	<b>26%</b>

Fonte: Ibidem.

Cabe ressaltar que o recorde conquistado em termos de investimento em urbanização de favelas no período recente se deu também através de uma série de esforços institucionais do governo federal em desenvolver capacidades locais e estaduais para o desenvolvimento de projetos a serem submetidos à aprovação nas chamadas federais do PAC-UAP. No Brasil, não estão facilmente dadas as capacidades locais em desenvolver projetos para urbanização de favelas em municípios que não têm a tradição para tal e, em raros casos, contam com equipes capacitadas no setor. Da mesma forma, houve esforços federais para permanente revisão e adaptação da normativa do programa, aperfeiçoando-o e sobretudo, impedindo que os empenhos realizados não retornassem facilmente ao tesouro.

É bem verdade que as contratações do PAC-UAP já haviam sido paralisadas no ano de 2014, como demonstra a tabela 5. No entanto, o impacto atingido até aquele momento sinaliza para uma necessidade de retomada dos investimentos no setor, recuperando a escala das intervenções públicas em favelas no Brasil que o PAC-UAP havia proporcionado. Apesar dos tempos alargados de projeto e execução, não restam dúvidas sobre a abrangência do alcance das ações em assentamentos precários, conforme elucidado por Juliana Petrarolli (2015), em todo o território nacional, seja no que tange a redução de riscos, a recuperação ambiental e a qualificação da vida urbana em geral nesses assentamentos.

Em um cenário atual de congelamento de gastos com urbanização, os efeitos que se colocam a esse setor podem ser nefastos. A continuidade da ação pública com recursos federais não onerosos precisa ser permanente, e cada vez mais ampliada, visando atender necessidades acumuladas e que se projetam para o futuro em nossas favelas. Para tal, não bastará recuperar capacidade do estado em investir no setor, mas sobretudo, superar entraves institucionais e nos termos de contratação e gestão deste tipo de projeto obra (vide Denaldi et al, 2016b).

### ***Minha Casa Minha Vida: o maior programa habitacional da história do país***

O maior programa habitacional do país são muitos. Lançado em 2009, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) é uma espécie de “marca”, sob a qual se articulam diferentes fontes de financiamento, diferentes públicos-alvo definidos por faixas de renda, diferentes níveis de subsídio e condições de financiamento e retorno, diferentes modalidades e agentes operadores. A unida-

de do programa está na exclusividade de produção de unidades prontas e novas – ainda que, em raríssimos casos tenham sido realizadas reformas edifícios vazios ou subutilizados – e na transferência de propriedade à família beneficiária como forma de acesso à habitação (Santo Amore et al., 2015). O programa teve níveis de subsídio e escala de contratação que não haviam sido sequer imaginados, mesmo por estudiosos e ex-gestores públicos mais progressistas que tinham participado da elaboração do Plano Nacional de Habitação (PlanHab). O PlanHab daria as bases para uma política nacional baseada em um Sistema (SNHIS) que por sua vez articularia unidades da federação e municípios com seus Planos Locais próprios, Conselhos Gestores que deveriam incorporar a participação paritária da sociedade civil e Fundos que potencializassem os investimentos no setor nos três níveis federativos.

Dados recentes do PMCMV apontam para um volume de contratações da ordem de 4,5 milhões de unidades habitacionais em 96% dos municípios brasileiros num período de 8 anos; 3,2 milhões com obras concluídas e entregues, sendo 1,4 milhões destinadas às famílias de menor renda (CONOF & CONORE, 2017). As ações mais expressivas no país até o momento tinham sido empreendidas pelo BNH (Banco Nacional de Habitação), que construiu 4,5 milhões de moradias no país, mas ao longo de vinte anos. O PMCMV não só produziu mais e de maneira mais célere, mas, diferentemente do que ocorreu na política habitacional do regime militar, incluiu as famílias de menor renda como beneficiárias.

O “segredo” da inclusão de uma parcela sempre abandonada da política pública de habitação fundou-se em um grande volume de investimentos diretos de recursos do tesouro, associados aos já tradicionais fundos destinados à produção habitacional, FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço) e SBPE (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo), que sustentam o Sistema Financeiro de Habitação desde os anos de 1960. Também se instituiu o instrumento da alienação fiduciária nos financiamentos, que melhoram as condições para retomada dos imóveis em caso de inadimplência, facilitando que os mesmos sejam tomados como garantia para as operações financeiras. A lei 11.977/2009, que regulamentou a Medida Provisória, também criou um Fundo Garantidor (FGHab) que deu lastro para o programa.

O esquema geral era, portanto, produção em larga escala de unidades novas em terrenos vazios com participação de construtoras, produtos padronizados, com preços fixos que, além da construção, incluem os terrenos, a infraestrutu-

ra e os projetos licenciados, diferenciados pela renda da família beneficiária e variáveis de acordo com o tipo de cidade, tudo somado a altas taxas de subsídio e outros instrumentos para dar garantia para o negócio.

Do seu lançamento até o ano de 2016, o Programa passou por três fases, que serviram para ajustar os valores limites de preço/custo de produção por unidade habitacional, bem como as faixas de renda das famílias beneficiárias, com acréscimos em termos de qualidade e especificação mínima das moradias.

Na **Faixa 1**, voltada às famílias de menor renda, ou com no máximo 1.800 reais em valores atuais, o subsídio, também segundo as regras atuais, chega a 90% do valor financiado<sup>7</sup>, com parcelas sem juros que variam de acordo com a renda, e que não passam de 270 reais por um prazo de até 120 meses. A principal fonte de recursos é o Orçamento Geral da União (OGU), que repassa recursos não onerosos para o FAR (Fundo de Arrendamento Residencial) ou para o FDS (Fundo de Desenvolvimento Social), a depender da modalidade e dos agentes de produção. No FAR, está a produção voltada a empresas de construção; no FDS, a produção realizada em parceria com Entidades Organizadoras (associações e cooperativas) devidamente habilitadas pelo Ministério das Cidades, numa aproximação das práticas autogestionárias que já ocorriam em experiências supranacionais desde o final dos anos de 1980.

As demais faixas são operadas sobretudo com recursos do FGTS, mas também contam com recursos não onerosos do OGU. A variação nas taxas de juros e no subsídio por unidade ocorre de acordo com a renda da família que contrai o financiamento. A **Faixa 1,5** é uma modalidade mais recente, que veio com o objetivo de alargar o atendimento do FGTS com maior aporte de subsídios do que aquele que havia para a Faixa 2. É voltada a famílias com renda de até 2.350 reais, tem subsídio de até 45.000 reais por unidade, com juros de 5% ao ano. A **Faixa 2** destina-se a famílias com renda de até 3.600 reais, tem subsídio de até 27.500 reais e taxa de juros de 6 a 7% ao ano. Finalmente, a **Faixa 3**, para famílias com renda de até 6.500 reais, conta apenas com a facilidade de juros de até 8,16% ao ano.

O volume de contratações e de entregas de unidades por faixa indica qual foi a faixa de renda que o desenho do programa privilegiou. Pois, apesar de se

---

7 Na fase 2 do PMCMV, o subsídio poderia chegar a 96%: as famílias com renda de até 500 reais pagariam prestações mensais de 25 reais sem juros ao longo de 120 meses (3 mil reais no total). Na região metropolitana de São Paulo o preço máximo era, à época, de 76 mil reais.

propor a atacar o déficit habitacional (argumento para todas as políticas públicas de produção de habitação) e de reconhecer que a maior concentração se dá nas faixas de menor renda, o programa é evidentemente mais eficiente na Faixa 2. A baixa eficiência da Faixa 3, voltadas a rendas maiores, também é notável e provavelmente associada à característica desse tipo de financiamento, com unidades mais dispersas. Deve-se ainda observar que, na modalidade FAR-Constructoras, que é a prevalente da Faixa 1, os empreendimentos são de maior porte, o que tenderia, pelo fator de escala, a uma produção mais eficiente.

*Tabela 7: Eficiência do PMCMV por Faixas.*

	UH contratadas	UH entregues	Eficiência
Faixa 1	1.761.244	1.137.547	64,6%
Faixa 2	2.218.917	1.820.927	82,1%
Faixa 3	562.438	290.198	51,6%
<b>total</b>	<b>4.542.599</b>	<b>3.248.672</b>	<b>71,5%</b>
Posição até 31/12/2016			

Fonte: CONOF (SD) & CONORF (SF), 2017. Elaboração própria.

A produção de unidades novas como modelo único excluiu as possibilidades de intervenção direta sobre uma série de precariedades habitacionais, que não implicariam em remoção e reassentamento. Ao mesmo tempo, ao incluir no preço máximo dos produtos o componente “terreno”, a produção tende a se localizar em terras mais baratas da cidade, gera outros custos que não estão incluídos nos custos diretos dos empreendimentos, findam sendo assumidos precariamente pelos governos locais. As deficiências nos serviços de mobilidade, saúde, educação e proteção social são sentidas pelos moradores desses novos conjuntos. Estudos realizados pelo MCidades mostraram que haveria acréscimo de mais de 6 mil reais nessas externalidades por unidade habitacional para empreendimentos com de inserção na borda da área urbana consolidada e de mais de 10 mil quando o empreendimento está fora dessa área.

Desde o lançamento do programa, setores progressistas do urbanismo vêm fazendo uma série de críticas ao programa, já que as tragédias urbanas que resultam desse modelo já estavam anunciadas desde as críticas feitas ao BNH. Com oferta de recursos em escala jamais vista e poderosos atores atuando no mercado, tanto os preços da terra urbana e do custo de vida nas cidades de maneira geral aumentaram, quanto se solaparam eventuais iniciativas locais, que poderiam ser

executadas de maneira mais aderente às diferentes realidades do país. As cidades receberam um volume grande de recursos e ficaram mais caras.

Diante de um programa que contém uma série de produtos e públicos alvo, é fundamental analisar o impacto que os cortes orçamentários que ocorreram a partir de 2014 tiveram, sobretudo para as famílias de mais baixa renda, que eram historicamente excluídas das políticas de produção habitacional e que sofrem imediatamente os impactos da chamada austeridade.

### ***PMCMV: histórico de subsídios e austeridade***

Como se procurou demonstrar acima, o PMCMV não é *um* programa e sua análise não é simples. Deve-se reconhecer a importância de níveis bastante agressivos de subsídio, que permitiram que “demandas”, até então consideradas “não solváveis”, fossem incluídas nos financiamentos habitacionais.

As faixas determinam diferentes públicos, cuja renda é inversamente proporcional aos subsídios.

***Tabela 8: Faixas de renda, ações orçamentárias e pagamentos acumulados pelo PMCMV até dez. 2016, com valores atualizados pelo IPCA até agosto de 2017.***

Faixas	Fontes	Renda Máximas	Modalidade	Ações orçamentárias	Pago 2009-2017 (R\$ bilhões)
1	FGTS E OGU	R\$1.800,00	PNH empresas FAR	00AF	76,3
			PNHU entidades FDS	00CY	2,5
			PNHR	00CX	5,9
			Oferta pública	0E64	3,9
1.5	FGTS, com desconto e OGU	R\$2.600,00	PNHU	00CW	15,3
2	FGTS, sem desconto	R\$4.000,00			
3		R\$7.000,00	Popular	N/A	N/A
		R\$9.000,00	“3PLUS não popular Imóvel novo ou usado	N/A	N/A

Fonte: CONOF & CONOFRF (2017). Consultorias de orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, disponível em <[http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2017/Est\\_Tec\\_Conj\\_20171016\\_PMCMV.pdf](http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2017/Est_Tec_Conj_20171016_PMCMV.pdf)>, acessado em 10/05/2018.

Na leitura sobre o histórico dos subsídios, excluimos os dados da Faixa 3, onde há apenas subsídios indiretos, representados por taxas de juros mais moderadas. Na Faixa 1, separamos os dados por modalidade, sendo que “Entidades” é a modalidade operada em parceria com associações de moradores e cooperativas (chamadas Entidades Organizadoras), que tomam o recurso do FDS (Fundo de Desenvolvimento Social) e o administram desde o momento da viabilização do empreendimento (momento anterior à contratação), até a construção, passando pelos projetos, suas aprovações e licenciamentos. Há diversos casos de parcerias entre essas entidades e empresas de construção, que executam o empreendimento em regime de co-gestão.

A modalidade FAR é contratada diretamente com empresas de construção, que tomam o recurso, desenvolvem os projetos e todos os licenciamentos, e os executam em regime de empreitada global. As famílias beneficiárias provêm dos cadastros públicos dos entes federativos locais (estados, municípios e distrito federal). É uma modalidade que aqui está dividida em duas: uma, denominada simplesmente FAR, quando se refere a empreendimentos genéricos, executados para atendimento das demandas locais, não raro em terrenos ou glebas de propriedade pública; outra, denominada FAR-UAP, refere-se a empreendimentos associados a obras de urbanização de assentamentos precários (UAP)<sup>8</sup>. Há ainda as modalidades Rural, que faz parte do Programa Nacional de Habitação Rural, executadas também por Entidades Organizadoras do campo; e a Oferta Pública, que estão localizadas em municípios com menos de 50 mil habitantes e são operadas por bancos de financiamento habitacional.

Foram somadas por ano as unidades habitacionais contratadas e os valores subsidiados, sejam do OGU (Orçamento Geral da União), sejam os subsídios diretos do FGTS, no caso da Faixa 2. Cabe retomar as observações anteriores sobre o longo tempo de produção, sobre a eficiência de cada modalidade, que não está considerada nessas análises atualizadas, divididas por modalidades e faixas de renda.

---

8 Não cabe neste artigo adentrar os detalhes de quando as contratações para produção de unidades habitacionais dentro de projetos de urbanizações de favelas passaram a respeitar a normativa do PMCMV. Basta dizer que este regramento tornou mais complexa a realização de provisão de unidades em processos de urbanização, haja vista a exigência do PMCMV quanto à regularidade fundiária do terreno para provisão. Na normativa do PAC, o programa assumia com mais clareza a possibilidade de regularização fundiária ao longo do processo, o que condiz com a realidade da maioria dos assentamentos precários brasileiros.

**Modalidades da Faixa 1 do PMCMV**

O histórico de contratações modalidade FAR – Empresas demonstra um ritmo crescente entre 2009 e 2013, com uma sensível queda em 2011, que foi o ano em que a Fase 2 do Programa foi lançada, com novos valores de financiamento e novas especificações. O mergulho das contratações ocorre a partir de 2014, chegando a zero no ano de 2016, em que o impedimento da presidenta Dilma ocorreu.

**Tabelas 9: Quantidades de unidades habitacionais contratadas (em milhões de reais) por ano (2009-mar.2018) na modalidade FAR-Empresas, Faixa 1 do PMCMV.**

Ano	Contratos	UHS	\$ (milhões)
2009	451	143.484	6.008,28
2010	857	260.644	10.946,81
2011	194	82.341	4.456,14
2012	715	291.165	16.627,43
2013	772	383.534	24.555,93
2014	237	112.018	7.140,72
2015	2	452	27,12
2016	0	-	-
2017	84	18.464	1.457,67
até mar.2018	129	19.267	1.509,50
<b>Total (mar/2018)</b>		<b>1.311.369</b>	<b>72.730</b>
Percentual do total da Faixa 1		72,60%	83,69%

Fonte dos dados MCidades, 2018. Elaboração própria.

O espaço existe, o espaço importa: impactos da austeridade fiscal na provisão de habitação social e na urbanização de favelas

**Tabela 10: Quantidades de unidades habitacionais contratadas e Subsídios OGU contratados (em milhões de reais) por ano (2009-mar.2018) na modalidade FAR Urbanização de Assentamentos Precários, Faixa 1 do PMCMV.**

<b>FAR - Urbanização (posição até 31/03/2018)</b>			
<b>Ano</b>	<b>Contratos</b>	<b>UHS</b>	<b>\$ (milhões)</b>
2009	0	-	-
2010	0	-	-
2011	3	1.017	49,01
2012	75	11.458	626,02
2013	89	15.685	1.002,06
2014	55	20.597	1.368,20
2015	2	736	44,90
2016	12	5.824	448,64
2017	6	3.716	325,04
até mar.2018	3	1.561	47,44
<b>Total (mar/2018)</b>		<b>60.594</b>	<b>3.911</b>
<b>Percentual do total da Faixa 1</b>		<b>3,35%</b>	<b>4,50%</b>

Fonte dos dados MCidades, 2018. Elaboração própria.

Em relação à modalidade de provisão em Urbanização de favelas, vale destacar que o PMCMV passou a financiar obras habitacionais no âmbito do PAC a partir de 2011. O ritmo é crescente até 2014, quando, como ocorreu na modalidade FAR-Empresa, cai drasticamente em 2015, com uma ligeira retomada em 2016, possivelmente em virtude de obras que já estavam encaminhadas com prefeituras, voltando a cair em 2017. Na comparação com a modalidade Empresas, cabe também observar que no pico de contratações (2013 no FAR e 2014 do

FAR-UAP), as obras vinculadas à urbanização representaram pouco mais de 5% das obras em geral, seja em número de unidades (20.597/383.534) ou em valores de subsídio (1,36 / 24,56 bilhões de reais).

**Tabela 11** *Quantidades de unidades habitacionais contratadas (em milhões de reais) por ano (2009-mar.2018) na modalidade Entidades, Faixa 1 do PMCMV.*

<b>Entidades (posição até 31/03/2018)</b>			
Ano	Contratos	UHS	\$ (milhões)
2009	4	309	2,94
2010	67	7.715	73,89
2011	32	2.988	92,35
2012	48	7.751	182,61
2013	90	16.382	324,30
2014	106	18.737	484,56
2015	42	6.798	252,97
2016	85	11.776	346,78
2017	0	-	-
até mar.2018	2	100	8,02
<b>Total (mar/2018)</b>			
		72.556	1.765
		4,02%	2,03%

Fonte dos dados: MCidades, 2018. Elaboração própria.

A modalidade Entidades deve ser analisada como uma espécie de exceção que confirma a regra. As quantidades de unidades e os valores de subsídio contratados são muito inferiores às demais modalidades da Faixa 1, incluindo aquelas voltadas para o meio rural ou para municípios pequenos e exceto a modalidade associada à urbanização, que só começou a operar a partir de mea-

dos de 2011. As unidades habitacionais representam apenas 4% de tudo que foi contratado na Faixa 1 e os recursos são ligeiramente superiores a 2%! Muito embora se note uma queda das contratações entre 2014 e 2015, a recuperação da modalidade em 2016 não pode ser desvinculada da ação incisiva dos movimentos de luta por moradia e de uma portaria de seleção<sup>9</sup> editada pelo MCMV nos últimos dias de governo da presidenta Dilma, quando vários projetos que estavam pendentes foram selecionados pela Caixa Econômica Federal.

**Tabela 12** *Quantidades de unidades habitacionais contratadas (em milhões de reais) por ano (2009-mar.2018) na modalidade Oferta Pública, Faixa 1 do PMCMV.*

Oferta Pública (posição até 31/03/2018)			
Ano	Contratos	UHS	\$ (milhões)
2009	0	-	-
2010	1846	63.772	859,01
2011	615	5.669	78,95
2012	937	32.700	817,50
2013	2200	64.724	1.618,10
2014	0	-	-
2015	0	-	-
2016	0	-	-
2017	0	-	-

9 As portarias ministeriais n.173 (de 10/5/2016) e n.180, de 12/5/2016, assinadas pela então ministra Inês Magalhães, divulgaram uma pré-seleção de vários empreendimentos do PMCMV-Entidades. No dia 13 de maio, o novo ministro, que assumiu a pasta com Michel Temer, emitiu outra portaria, n. 186, que revogou aquelas, “considerando a necessidade de readequação dos recursos orçamentários da União, relativos ao Programa Minha Casa Minha Vida”. Em 16/6/2016, depois de muita pressão dos movimentos, inclusive com um acampamento em plena Avenida Paulista, frente ao escritório da presidência da república em São Paulo, outra portaria foi editada (n. 258), com uma nova pré-seleção, incumbindo a Caixa Econômica Federal de selecionar até 6.250 unidades habitacionais em todas as regiões do país.

até mar.2018	0	-	-
TOTAL (mar/2018)		166.865	3.374
Percentual do total da Faixa 1	9,24%	3,88%	

Fonte dos dados: MCidades, 2018. Elaboração própria.

**Tabela 13: Quantidades de unidades habitacionais contratadas (em milhões de reais) por ano (2009-mar.2018) na modalidade Rural, Faixa 1 do PMCMV.**

<b>Rural (posição até 31/03/2018)</b>			
<b>Ano</b>	<b>Contratos</b>	<b>UHS</b>	<b>\$ (milhões)</b>
2009	6	101	1,37
2010	405	6.716	107,36
2011	846	12.295	187,80
2012	2008	41.747	1.056,92
2013	2437	56.860	1.633,42
2014	1982	48.937	1.284,67
2015	393	9.064	238,85
2016	695	19.258	614,41
2017	5	42	1,21
até mar.2018	1	4	0,21
TOTAL (mar/2018)		195.024	5.126
Percentual do total da Faixa 1	10,80%	5,90%	

Fonte dos dados: MCidades, 2018. Elaboração própria.

As modalidades Oferta Pública e Rural não mereceram as análises que as demais na nossa literatura recente. Não por serem irrelevantes do ponto de vista quantitativo, mas provavelmente pelo caráter disperso, pouco concentrado, dessa produção. É curioso que a quantidade de contratos é muito superior que a das demais modalidades, com poucas unidades habitacionais por contrato. A Oferta Pública, por exemplo, que não contratou mais nada desde 2014, tem mais de 5.500 contratos para pouco mais de 166 mil unidades; o Rural, tem ao longo do período mais de 8.700 contratos, para pouco mais de 195 mil unidades. A produção em ambas as modalidades representou 9,24% e 10,8% de toda a Faixa 1. Na modalidade Rural não é diferente o mergulho a partir de 2014, com queda brutal em 2015, ligeira retomada em 2016, provavelmente pela pressão dos movimentos organizados do campo, e nova queda em 2017.

### *Faixa 2*

**Tabela 14: Quantidades de unidades habitacionais contratadas e Subsídios OGU e FGTS contratados (em milhões de reais) por ano (2009-mar.2018) na Faixa 2 do PMCMV.**

<b>Faixa 2 - CCFGTS (posição até 31/03/2018)</b>				
<b>Ano</b>	<b>UH</b>	<b>Sub OGU</b>	<b>Sub FGTS</b>	<b>Subtotal</b>
2009	98.593	274,09	822,28	1.096,38
2010	277.174	794,65	2.365,37	3.160,02
2011	296.707	1.247,07	2.603,54	3.850,60
2012	307.018	650,71	3.067,63	3.718,34
2013	281.747	767,11	3.616,37	4.383,48
2014	331.041	777,42	3.662,27	4.439,69
2015	349.561	881,52	4.155,71	5.037,22
2016	277.249	782,88	3.690,74	4.473,62
2017	422.772	784,70	3.699,32	4.484,03
até mar.2018	93.106	169,89	800,89	970,77
<b>TOTAL</b>	<b>2.734.968</b>	<b>7.130,03</b>	<b>28.484,12</b>	<b>35.614,15</b>

Fonte dos dados: MCidades, 2018. Elaboração própria.

A tabela com os dados de contratação da Faixa 2, em relação à quantidade de unidades habitacionais e aos subsídios oriundos do orçamento e do FGTS (não considerados os valores financiados), demonstram um ritmo de contratação que evolui de maneira sistemática desde 2009. Há um volume de contratação

ções fora da curva no ano de 2010, com modesta desaceleração a partir de 2014, que se mantém até 2016, com um ligeiro aumento em 2015.

Os subsídios do OGU somam 7,13 bilhões de reais, com pico em 2011. Mesmo sem considerarmos que os subsídios do FGTS ultrapassam os 28 bilhões, vale observar que se trata de um volume de recursos orçamentários, voltados para as faixas com renda entre 1.800 e 3.600 reais, que superam, isoladamente, os subsídios que foram destinados a todas as modalidades da Faixa 1, com exceção da modalidade FAR empresas.

A Faixa 2 mostra, na verdade, a parcela do programa mais aderente aos interesses de mercado. É interessante notar que os cortes orçamentários que afetaram as políticas sociais em geral entre 2014 e 2015 parecem não ter impactado essa Faixa, como ocorreu com as modalidades da Faixa 1. Por exemplo: a modalidade mais importante da Faixa 1 (FAR) teve um volume de 27 milhões de reais em subsídios em 2015, enquanto, na Faixa 2, no mesmo ano, o OGU destinou mais de 880 milhões!

### ***Entre os déficits e as necessidades: por uma política habitacional diversa***

Uma política habitacional condizente com a magnitude das necessidades habitacionais acumuladas, com sua projeção futura, e ainda com a diversidade da questão, em um país continental como o nosso, suscita uma ação pública cada vez mais presente, recuperando a capacidade do estado em planejar, agir e investir em planos, projetos e obras por todo o território nacional -- uma perspectiva muito diversa do cenário de austeridade que se anuncia.

Tal política demandaria entender melhor a realidade das precariedades nacionais, para além dos números de assentamentos precários hoje conhecidos, ou mesmo da forma como o déficit tem sido computado. Dados do censo de 2010 do IBGE indicavam que pelo menos 11,4 milhões de pessoas no país vivem no país em assentamentos subnormais que demandam ações de qualificação urbana e ambiental, melhoria habitacional e por vezes de reassentamento. Num cenário sabidamente subestimado por esse instituto<sup>10</sup>, a demanda que

---

10 Os dados sobre assentamentos subnormais estimados pelo IBGE têm importância inestimável para compreensão da realidade brasileira em termos comparativos municipais e estaduais. No entanto, os totais calculados revelam-se subestimados devido a uma série de fatores, dentre os quais, à metodologia de cálculo realizada a partir da predominância da normalidade ou

se impõe para urbanização de favelas no Brasil assume desafios quantitativos e qualitativos de grande magnitude, que, estima-se, serão cada vez menores no futuro brasileiro.

As soluções, portanto, não consistem em uma única modalidade de atendimento. Elas demandam urbanização integrada de assentamentos; serviços públicos de melhoria habitacional (com assistência técnica); intervenções em cortiços e cômodos; reabilitação de edifícios; locação social; controle de preços de aluguéis, produção habitacional e uma diversidade de alternativas aderentes às situações regionais ainda pouco conhecidas pelo governo federal.

Se por um lado a produção de unidades novas é necessária, faz-se urgente revisar os termos em que ela vem sendo praticada no país. A boa inserção de conjuntos, a localização central, o acesso a infraestrutura e serviços urbanos, o respeito a padrões mínimos de qualidade e habitabilidade não são variáveis menos importantes nesse setor. Eles são a condição de garantia à terra urbana infraestruturada. Em um país de renda familiar reduzida, com índices de empregabilidade precários<sup>11</sup>, ter acesso à “cidade” propriamente dita não é condição subsidiária para garantia de cidadania.

A urbanização de favelas, por sua vez, precisa urgentemente ser retomada como programa público federal continuado. Seus termos precisam ser revisados, de forma que contratação e gestão de obras possam ser encarados com a mesma lógica que reformas o são (Petrarolli, 2015), facilitando reprogramações de projeto e a adequação a imprevistos tão comuns em assentamentos precários onde os levantamentos socioterritoriais são muito dinâmicos e conhecidos em detalhe quando as intervenções se iniciam.

Isso só para citar mais detalhadamente propostas para duas modalidades de atendimento habitacional, dentre as diversas alternativas para questão da moradia no Brasil que, como dito anteriormente, pressuporiam reformas e rea-

---

sub-normalidade em setores censitários, e ainda, devido à deficiência dos dados municipais informados ao instituto. Resulta que no cômputo do IBGE, municípios brasileiros com tecidos urbanos subnormais muitas vezes não têm identificados seus assentamentos precários. O desafio colocado para uma estimativa mais precisa do universo quantitativo e qualitativo de assentamentos precários no país repousa sobre a necessidade de realização de mapeamentos municipais quanto a este tema.

11 Conforme IBGE (2015), cerca de 60% da população brasileira menos de 3 salários (2000 reais à época).

dequações de imóveis já construídos, alternativas de locação social, assistência técnica para melhoria habitacional, atendimento à população em situação de rua, programas de assistência e desenvolvimento social, e por que não mencionar, de transferência de renda.

A política pública habitacional, aqui tratada a partir da esfera federal, mas aquelas também das escalas supranacionais de governo, devem subsidiar massivamente o atendimento, seja em qual for a modalidade, dos setores populares, sobretudo os de mais baixa renda. Nesse sentido, superar os entraves tradicionais na política habitacional brasileira significa retomar os rumos que se delinearam nos anos 2003-2016, quando o recorde de investimentos no setor dava seus primeiros resultados. Recuperar essa tendência, com rumos revisados, aperfeiçoados, parece ser a saída para a possibilidade de se consolidar uma política pública de moradia no país que tome a escala e a institucionalidade de um serviço público que enfrente a diversidade de necessidades ao mesmo tempo, permanentemente.

## Bibliografia

BRASIL. *Comitê Gestor do PAC*. 11º Balanço do PAC2 – set/dez 2014. (Disponível em: [http://www.pac.gov.br/pub/up/pac/11/PAC11\\_MinhaCasaMinhaVida.pdf](http://www.pac.gov.br/pub/up/pac/11/PAC11_MinhaCasaMinhaVida.pdf). Acesso em: 10/05/2018

\_\_\_\_\_. Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009. *Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas*; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

CONOF (CD), CONFOP (SF): *PMCMV, subsídios para avaliação dos planos e orçamentos da política pública*. Estudo técnico conjunto, Brasília. 1/2017.

DENALDI, Rosana. *Políticas de urbanização de favelas: evolução e impasses*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo, 2003.

\_\_\_\_\_. et al. *Diagnóstico habitacional regional do grande ABC: informações municipais*. Relatório Final. Santo André, 2016a.

\_\_\_\_\_ et al. *Urbanização de favelas na Região do ABC no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento-Urbanização de Assentamentos Precários*. *Cad. Metrop.* [online]. 2016b, vol.18, n.35.

INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE (IFI). *Relatório de acompanhamento fiscal, outubro de 2017. Por dentro do gasto de infraestrutura*. Brasília, 2017. (Disponível em [http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/532983/RAF\\_09\\_2017\\_pt05.pdf](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/532983/RAF_09_2017_pt05.pdf), acessado em 10/05/2018).

LEITÃO, Karina. *A dimensão territorial do Programa de Aceleração do Crescimento: um estudo sobre o PAC no Estado do Pará e o lugar que ele reserva à Amazônia no desenvolvimento do país*. São Paulo: USP, Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2009.

MARICATO, Erminia. *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2011.

\_\_\_\_\_. *O PAC e seus impactos na política de desenvolvimento urbano e regional*. Apresentação realizada na Mesa Redonda 1 do XII ENANPUR. Belém: 2007 (informação verbal).

MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Cadernos MCidades: Política Nacional de Habitação. Cadernos nº 4*. Série de Cadernos MCidades., Brasília: Governo Federal, 2005.

PETRAROLLI, Juliana. *O tempo nas urbanizações de favelas: contratação e execução de obras do PAC no Grande ABC*. Dissertação de mestrado. Santo André, UFABC, 2015.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Programa de aceleração do crescimento 2007-2010. Material divulgado por ocasião do lançamento do PAC*. Brasília: Palácio do Planalto, 22 de janeiro de 2007.

SANTO AMORE, Caio; SHIMBO, Lúcia; RUFINO, Maria Beatriz. *Minha casa... e a cidade?: avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

## CAPÍTULO 11

### Desestruturação das políticas públicas voltadas para a agricultura familiar brasileira

*Luciano Mansor de Mattos<sup>1 e 2</sup>*

O Novo Regime Fiscal, estabelecido pela Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 241/ 2016 na Câmara dos Deputados e pela PEC 55/2016 no Senado Federal, limita os gastos públicos à taxa de inflação do ano anterior, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), medida que caracteriza o Brasil como o único país do mundo a adotar uma medida constitucional que orienta a política fiscal. A austeridade fiscal representa a marca do retrocesso econômico, com projeções futuras de redução de despesas primárias do governo federal, entre 2016 e 2036, de 20% para 12% do PIB, dentro de um quadro contínuo de demanda por elevação de despesas devido ao aumento da população e ao crescimento do Produto Interno Bruto (PIB). Logo, a austeridade fiscal é causa, e não solução, da crise econômica, representando entraves

---

1 Agrônomo (ESALQ, USP), Doutor em Desenvolvimento Econômico (IE, Unicamp), Doutorado Sanduíche em Antropologia Social e Mudanças Ambientais Globais (ACT, Indiana University, EUA), Pesquisador da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa Cerrados).

2 Agradeço à Fundação Friedrich Ebert Stiftung (FES), ao Willian Habermann (FES) e ao Prof. Pedro Rossi (IE, Unicamp) pelo convite ao estudo, e aos agrônomos João Marcelo Intini (Câmara dos Deputados) e Rodrigo Gravina Prates Junqueira (EPP) pelos apoios ao trabalho.

para a retomada do desenvolvimento econômico. A iniciativa também compromete a elevação dos gastos públicos como medida anticíclica para retomar investimentos produtivos que geram trabalho, emprego e renda, dentro de uma lógica na qual a política fiscal deve ser considerada como meio de fortalecimento da democracia (Rossi *et al*, 2017; Mattos, 2017).

As medidas fiscais atuais fortalecem os interesses do capital internacional e colocam os pequenos e médios empreendimentos em riscos, além de restringirem o acesso aos direitos fundamentais e às políticas sociais às camadas mais pobres da população brasileira. Nesse sentido, as políticas públicas voltadas à agricultura familiar, estruturadas entre 2003/2016, estão em processo de esvaziamento desde o golpe parlamentar de 2016. Desde a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), a maioria das políticas públicas voltadas à categoria produtiva foi extinta ou perdeu relevância, quadro que se agrava devido à austeridade fiscal e às mudanças de concepção. Esses retrocessos podem gerar efeitos preocupantes, como recrudescimento da violência no campo, empobrecimento massivo da população rural, aumento do êxodo rural, redução drástica da produção de alimentos ao mercado de consumo doméstico e riscos de perda de garantia da soberania e segurança alimentar e nutricional da sociedade brasileira.

### ***A categoria produtiva da agricultura familiar***

Para Lênin (1969), ao longo do desenvolvimento do capitalismo, uma parcela do campesinato se transformaria em capitalista e outra em assalariada, gerando a proletarização no campo. E para Kautsky (1980), o progresso técnico resultaria na extinção gradativa do campesinato em função de sua baixa capacidade de investir e de concorrer com a grande exploração. Em contraponto, Chayanov (1974; 1923) traz a teoria do comportamento camponês, na qual a realidade do campesinato deva ser tratada como um sistema econômico com lógica e motivações diferentes do empreendimento capitalista. Para o autor, a família é considerada o elemento fundamental da estrutura camponesa, que opera como unidade de produção e consumo.

Para Schneider (2006), Van Der Ploeg (2006) e Wanderley (2003, 2001), a agricultura familiar que se reproduz nas sociedades modernas deve adaptar-se a um contexto socioeconômico próprio, que a obriga a realizar modificações em sua forma de produzir e em sua vida social tradicional. Essas transformações, no entanto, não produzem rupturas das formas anteriores.

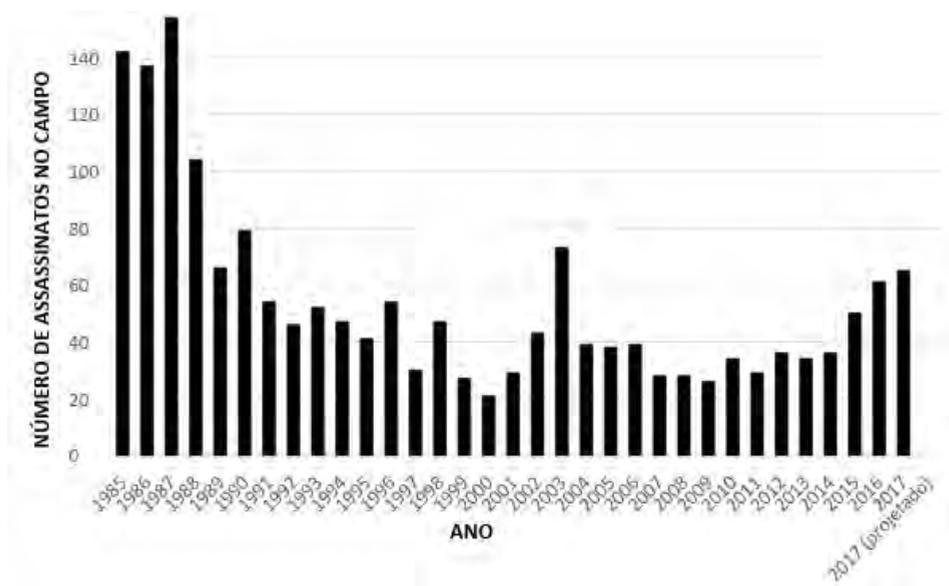
A Lei da Agricultura Familiar (Lei nº 11.326, 2006) definiu a categoria produtiva e permitiu levantamento diferenciado no Censo Agropecuário 2006, que identificou 4.367.902 estabelecimentos familiares, 80,25 milhões de hectares, 84,4% do número e 24,3% da área dos estabelecimentos rurais brasileiros, além de 38,0% no Valor Bruto de Produção Agropecuário (VBPA). Com 24,3% das terras, a agricultura familiar abastece 70% do mercado doméstico de alimentos, gera 12,3 milhões de empregos no campo (74,4% do total) e participa de 3,42% do PIB, uma marca expressiva frente à irrelevância dada à categoria produtiva ao longo da história do Brasil (Mattos, 2010a; 2010b; França *et al.*, 2009; IBGE, 2009). Os dados evidenciam que a agricultura familiar brasileira não será substituída pela agricultura patronal e que há necessidade de concepção de políticas públicas adequadas ao perfil da categoria produtiva, sem prescindir de desafios integrados em desenvolvimento territorial, intensificação de sistemas produtivos, infraestrutura rural e políticas sociais ao meio rural.

### ***Austeridade fiscal e retrocesso político nas políticas públicas voltadas para a agricultura familiar***

A eleição de um governo democrático e popular, em 2002, traz novas perspectivas à agricultura familiar, como elevação do orçamento do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e estruturação de políticas públicas voltadas à categoria produtiva. Mas após o golpe parlamentar de 2016, tem-se o início de um processo célere de desestruturação das mesmas políticas públicas, sendo emblemática a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). A semente do ódio pela grande mídia, a polarização político-ideológica do país, a sensação de impunidade no campo e o não reconhecimento da categoria produtiva acirram os conflitos fundiários e aumentam a violência no campo, conforme aponta a Figura 1 (com dados parciais de 2017). A Figura 1 ainda ilustra o não aceite do fortalecimento da categoria produtiva, a partir da explosão de assassinatos no ano de posse do governo democrático e popular, em 2003.

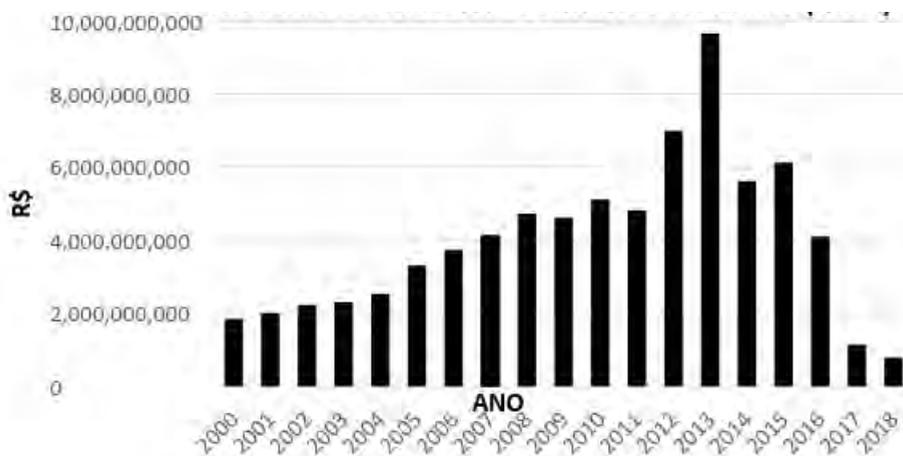
A atual conjuntura política reverberou na extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e na criação da esvaziada Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD), além da desestruturação de políticas públicas voltadas ao setor produtivo que abastece o mercado doméstico de alimentos. A Figura 2 demonstra, em valores nominais, as dotações anuais do MDA entre 2000-20016 e da SEAD entre 2017 e 2018.

**Figura 1 – Índice de assassinatos no campo no período 1985 – 2016 (e projeção 2017)**



Fonte: Comissão Pastoral da Terra (CPT)

**Figura 2 – Evolução orçamentária do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)**



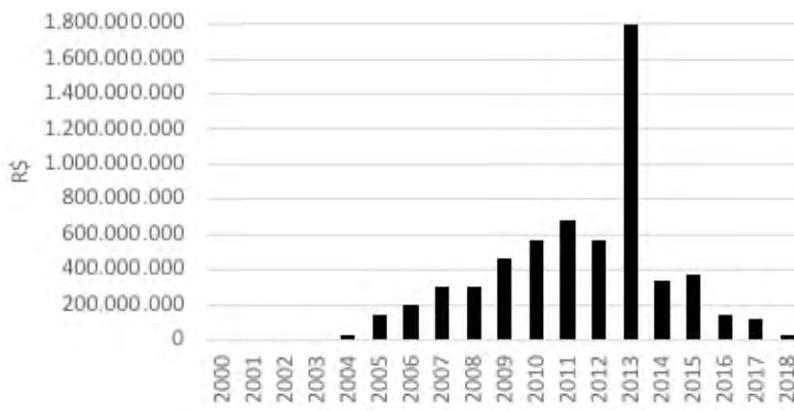
Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP)

Adiante, o estudo analisa os impactos negativos do golpe parlamentar de 2016 em diversas políticas públicas voltadas à agricultura familiar, e a exemplo da Figura 2, se apóia em dotações anuais, em valores nominais, disponibilizadas no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP). Em algumas análises, a dotação anual é comparada ao percentual empenhado e pago, visando demonstrar que, em algumas ocasiões, o governo Temer prevê dotação anual elevada como um *marketing* político que encobre valores irrisórios de empenho e pagamento.

### ***Desenvolvimento territorial***

A estruturação do desenvolvimento territorial é estratégica para incentivar os setores produtivos mais vulneráveis e a inclusão social da população de baixa renda. Com a ascensão do governo democrático e popular, em 2003, foi instituído o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Territórios Rurais) no Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e, posteriormente, o Programa Territórios da Cidadania na Casa Civil, em 2008.

**Figura 3 – Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais**

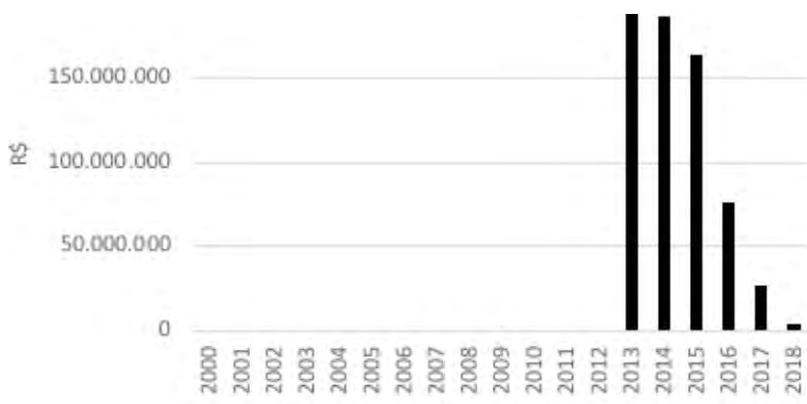


Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP)

A Figura 3 apresenta a evolução orçamentária do Programa Territórios Rurais, com alta significativa em 2013 devido ao aporte extra de recursos ao Programa Brasil Sem Miséria (BSM). Mas como dos processos democráticos de planejamento territorial emergem novas lideranças, as velhas oligarquias

locais pressionaram para o seu fim após o golpe parlamentar de 2016. Os dados da Figura 3 trazem os reflexos nos orçamentos de 2016, 2017 e 2018, com ruptura do enfoque territorial e a extinção iminente do Programa Territórios Rurais. E o Programa Territórios da Cidadania, concebido em 2008 como complemento do primeiro, se voltava ao desenvolvimento das regiões mais pauperizadas do país, buscando a integração de ações locais entre os governos federal, estaduais e municipais, a partir da concepção participativa de planos territoriais. No entanto, o governo Temer praticamente extinguiu o Programa Territórios da Cidadania, que se limita a R\$ 25 milhões, em 2018, para honrar contratos estabelecidos (Figura 4).

**Figura 4 – Programa Territórios da Cidadania**



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP)

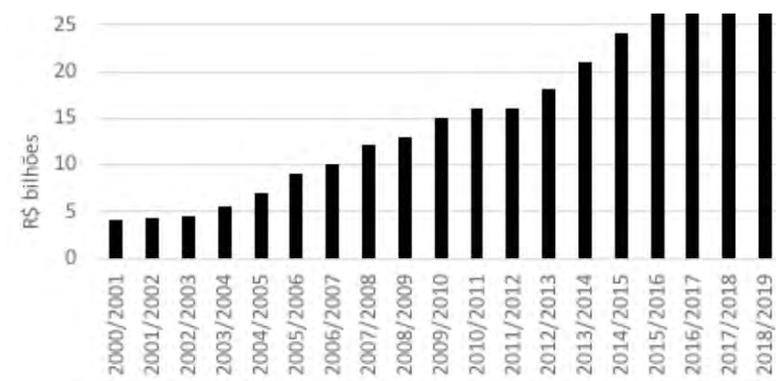
### ***Financiamento Rural, Seguro Rural e Garantia Safra***

A partir de 1994, houve uma série de mudanças institucionais a favor da agricultura familiar. O governo Itamar Franco criou o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (Provap), com crédito rural de custeio e a taxas de juros acessíveis, definindo a agricultura familiar por limite de renda bruta. Apesar de resultados insignificantes, a medida diferenciou as políticas públicas voltadas à categoria produtiva. O governo FHC I criou o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), em substituição ao Provap, com crédito rural de custeio e investimento, crédito comercialização, recursos não reembolsáveis para infraestrutura municipal, capacitação e pesquisa agropecuária. Em FHC II, o Pronaf foi incorporado ao novo Ministério do Desen-

volvimento Agrário (MDA) e os beneficiários estratificados em categorias de renda bruta (Pronaf A/C, A, B, C e D) condizentes às suas distintas realidades financeiras.

Em Lula I criou-se o Plano Safra da Agricultura Familiar, com elevação orçamentária (Figura 5) e destaque ao crédito rural (Figura 6) e à assistência técnica e extensão rural (ver adiante), além da concepção de mais uma categoria de renda bruta (Pronaf E), com queda nas taxas de juros e aumento do período de carência e dos prazos de amortização para todos os extratos de renda. O custeio às agroindústrias familiares também passa a vigorar no crédito rural. Em Lula II, há a criação do Pronaf Variável (em substituição ao Pronaf C, D e E), com queda das taxas de juros de custeio e investimento, além da incorporação das atribuições do Pronaf em infraestrutura municipal ao Programa Territórios Rurais. E nos mandatos Dilma I e II, a elevação orçamentária foi mantida, sendo que o Plano Safra da Agricultura Familiar 2016/2017 atingiu R\$ 30 bilhões.

**Figura 5 – Plano Safra da Agricultura Familiar**

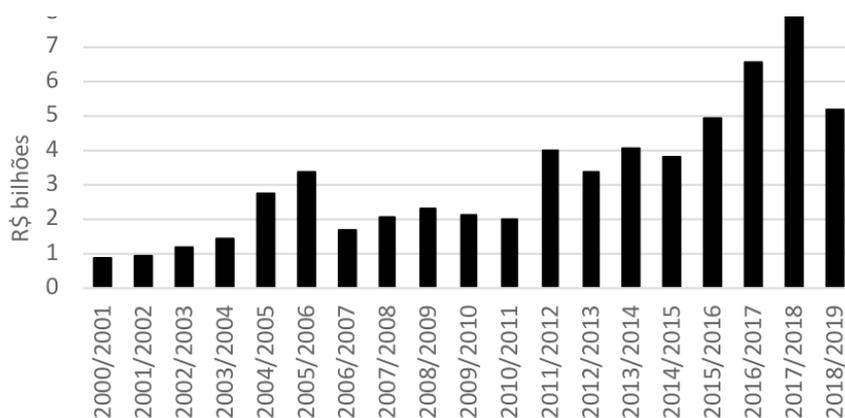


Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP)

Para Bitencourt (2003), Mattei (2007; 2001), Mattos (2010a), Souza *et al* (2013), Bianchini (2015) e Sambuichi *et al* (2017a, 2017b), o Pronaf se consolidou como política de Estado, no entanto, a partir do golpe parlamentar de 2016, os Planos Safras da Agricultura Familiar 2017/2018 e 2018/2019 passam por inédita estagnação orçamentária (Figura 5), e o crédito rural do Pronaf 2018/2019 apresenta queda de 21% em relação à safra 2016/2017 e de 37% em comparação

à safra 2017/2018 (a elevação desta safra se atrela às exigências compulsórias de seguro agrícola). Logo, há riscos de que a estagnação orçamentária e a queda potencial do financiamento rural redundem em perda de dinamismo econômico da agricultura familiar.

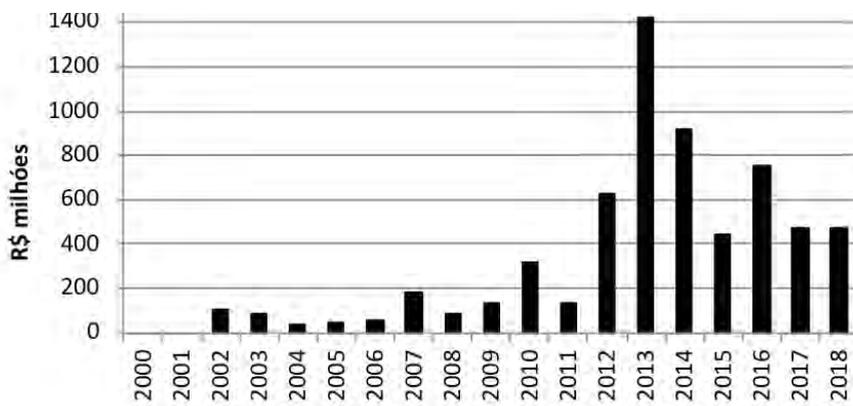
*Figura 6 – Crédito Rural do Pronaf*



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP)

A criação do Garantia-Safra e do Seguro Rural representa uma bandeira histórica da agricultura familiar e foi tratada como tema prioritário nas campanhas do Presidente Lula, desde 1989. O Fundo Garantia-Safra, criado em 2002 e adaptado à agricultura familiar em 2003, é uma ação do Pronaf voltada à agricultura familiar do Norte, Nordeste e do semi-árido de Minas Gerais e Espírito Santo com riscos permanentes de perda de safra devido às chuvas excessivas (Amazônia) ou secas prolongadas (Caatinga). A ação condiciona elegibilidade à renda familiar mensal de até 1,5 salários mínimos e cultivo entre 0,6 e 5 hectares de arroz, feijão, milho, mandioca e algodão. O Seguro da Agricultura Familiar (SEAF), destinado à agricultura familiar que acessa o crédito rural de custeio do Pronaf, foi instituído em 2003 junto ao Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro), designado ProAgro Mais. A adesão se dá a qualquer cultura, desde que o Zoneamento Agrícola de Risco Climático (ZARC), elaborado pela Embrapa, ateste aptidão agrônômica daquela mesma cultura no município de plantio.

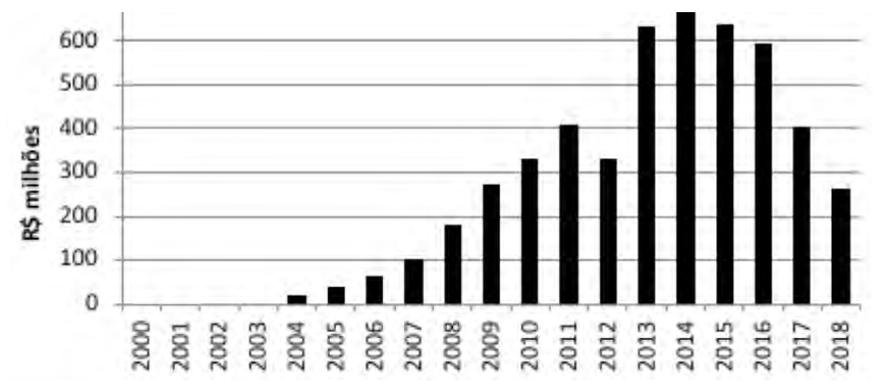
**Figura 7 – Fundo Garantia-Safra**



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP)

A Figura 7 demonstra oscilações do Garantia-Safra devido à exigência legal de complementação orçamentária compulsória na ocorrência de problemas climáticos, mas com o golpe parlamentar de 2016, teme-se que a queda da regra afete regiões mais pauperizadas. E a Figura 8 alerta para a queda do ProAgro Mais em 2017 e 2018, afetando regiões mais capitalizadas, com comprometimento potencial na dinamização econômica do rural.

**Figura 8 – Seguro Rural da Agricultura Familiar (SEAF ProAgro Mais)**



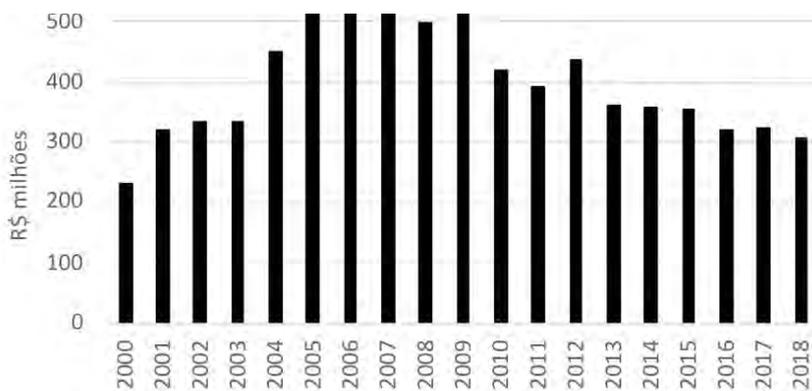
Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP)

### ***Crédito Fundiário***

O mandato FHC I instituiu o Programa Cédula da Terra (extinto em 2002) e o Banco da Terra (extinto em 2003), voltados à reordenação fundiária, agricultura familiar e assentamentos rurais. O mandato FHC II criou ainda o Subprograma de Combate à Pobreza Rural, vinculado ao Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), que gestou os contratos do Banco da Terra. Em FHC II foi criado o Projeto de Crédito Fundiário e Combate à Pobreza Rural / Banco Mundial (extinto em 2008).

No mandato Lula I, houve a criação do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), com o intuito de propiciar à agricultura familiar a ampliação de suas áreas de produção e a compra de terras aos jovens rurais, de modo a estimular a permanência da nova geração no campo. Em Lula II, o PNCF se notabiliza como um dos instrumentos de promoção do acesso à terra e aos investimentos básicos para estruturação produtiva (instalação das famílias, implantação de infraestrutura comunitária, capacitação dos beneficiários e serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural – ATER).

***Figura 9 – Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF)***



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP)

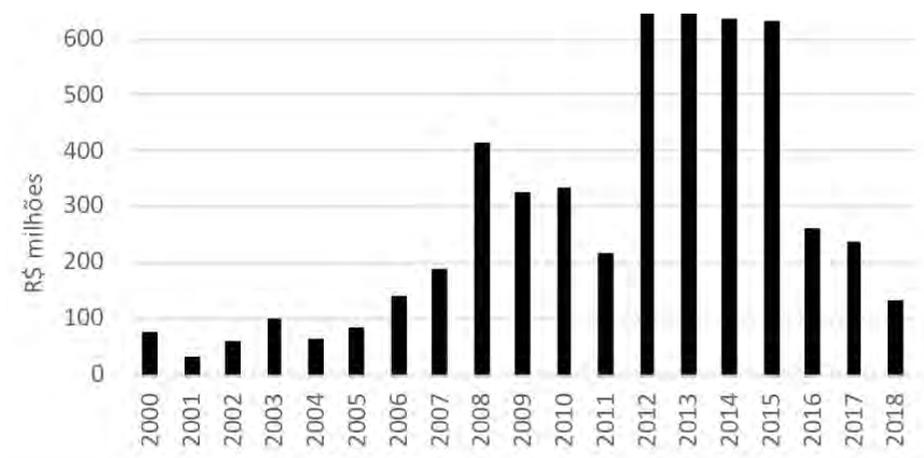
Segundo estudo de Oliveira e Silva (2013), o PNCF traz agilidade burocrática e redução de custos de produção, no entanto, permanece o risco de endividamento familiar, pois parte das atividades agrícolas estão voltadas à subsistência. A Figura 9 aponta riscos ao PNCF, pois houve apenas 1/3 de empenho e pagamento, em 2017, em relação à dotação atual. Logo, os orçamentos

de 2017 e 2018 mascaram a realidade, vide o processo flagrante de desmonte institucional do Incra.

### *Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER)*

Em Lula I, a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater) e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pronater) foram concebidas por processo participativo que envolveu os movimentos sociais do campo. E no final de Lula II, a Lei Geral de ATER foi sancionada como meio para a universalização dos serviços de ATER. Em Lula I e II e e Dilma I e II, o MDA prezou pela execução integrada de ATER e crédito rural, com recortes de gênero, geração, etnias e regional, porém, o golpe parlamentar de 2016 provocou o desmonte do sistema de ATER (Figura 10), a exemplo do ocorrido nos anos 80 e 90. Mas a análise orçamentária por si só esconde o esvaziamento da ATER integrada à outros programas, como o crédito rural, além do comprometimento dos processos sociais de inovação e da adesão às tecnologias sociais.

**Figura 10 – Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pronater)**

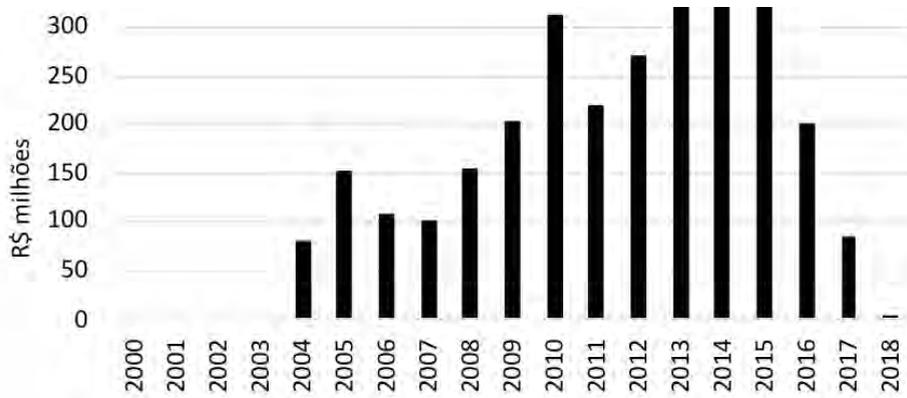


Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP)

O Programa de Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária (ATES), coordenado pelo Incra, foi criado em 2004, com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico dos assentamentos rurais. As equipes de ATES contavam com profissionais em ciências agrárias, sociais e ambientais para

apoiarem as etapas de instalação, inclusão produtiva e estruturação produtiva dos assentamentos da reforma agrária. Miranda (2008) aponta dificuldades na gestão da ATES, como descontinuidade de contratos (por vezes firmados após o início da safra agrícola) e de repasses de recursos às prestadoras de ATES, por outro lado, o programa respondeu às demandas de melhoria das condições de trabalho e de vida da agricultura familiar. Atento às descontinuidades dos contratos, o Incra estipulou novas modalidades quadrienais. No entanto, como pode ser observado na Figura 11, o Programa ATES foi extinto pelo governo Temer, com redução significativa de 57% de orçamento entre 2016 e 2017, e previsão orçamentária de irrisórios R\$ 3,2 milhões em 2018, certamente para honrar os contratos quadrienais vigentes.

**Figura 11 – Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária (ATES)**



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP)

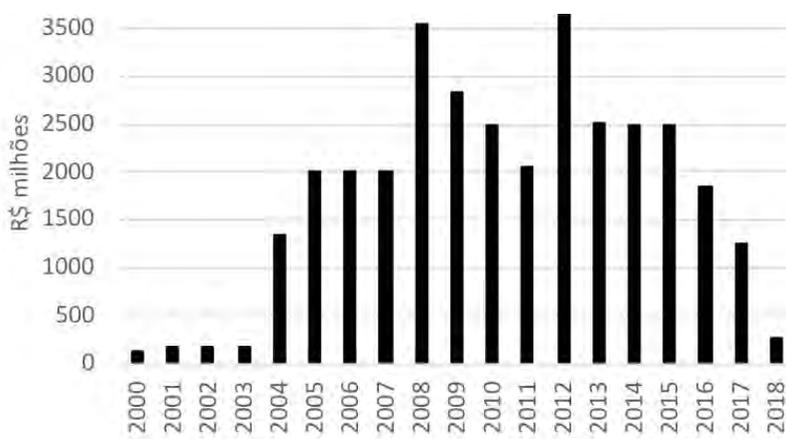
### **Reforma Agrária**

O Brasil detém a maior concentração de terra do mundo, logo, a reforma agrária é questão de desenvolvimento. Na economia agrícola, pesquisadores neoclássicos alegam que o tempo histórico da reforma agrária brasileira se findou, mas a enorme concentração fundiária brasileira e a existência de um milhão de acampados no meio rural desautorizam a conclusão. A Constituição de 1988 traz a função social da terra atrelada aos deveres e direitos individuais e coletivos, mas a correção dos índices de produtividade para efeito de desapropriação de terras continua inerte no Congresso Nacional, apesar dos mesmos

índices se remeterem a 1975, somente dois anos após a criação da Embrapa (sem que seus efeitos estivessem já manifestos).

Apesar da falta de ênfase à reforma agrária e à titulação de terras, houve avanços nas políticas agrárias e nas políticas agrícolas de incentivo à produção e à comercialização de produtos da agricultura familiar entre 2003/2016. Mas a Figura 12 aponta desmonte do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), com riscos de reconcentração fundiária e elevação da violência no campo, do desemprego de jovens rurais e do êxodo rural face à falta de oportunidades no campo.

**Figura 12 – Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA)**



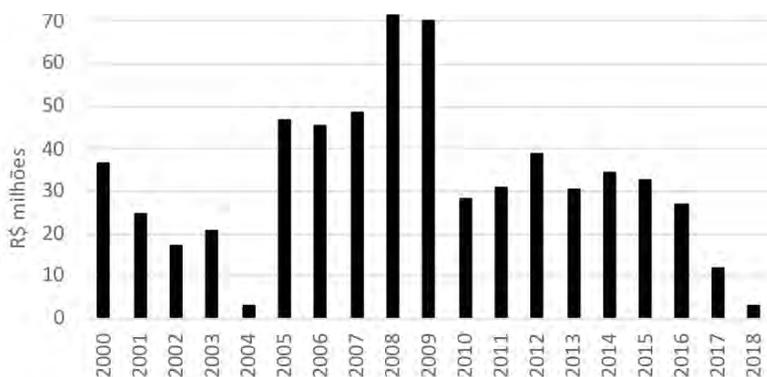
Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP)

### ***Educação no meio rural***

Criado em 1998 e regulamentado em 2010, o Programa Nacional de Educação no Campo (Pronera) atua na formação de professores e na educação básica, técnica e superior para assentados da reforma agrária e beneficiários do PNCR. O período neoliberal dos 90 representa o momento de luta dos movimentos sociais pelo direito universal à educação no meio rural. Nos governos democráticos e populares, o direito à educação no campo se institucionaliza dentro da estrutura estatal. Mas o golpe parlamentar representa a destruição das conquistas anteriores (Molina & Antunes, 2014; Marialva, 2011; Santos, 2009; Chauí, 2006, 2002; Molina, 2003). A Figura 13 ilustra que o Pronera está praticamente extinto, com dotação de R\$ 11,8 milhões em 2017 (43,7% de 2016)

e de R\$ 3,2 milhões em 2018 (11,8% de 2016), ou seja, o golpe parlamentar compromete o acesso universal à educação no meio rural.

**Figura 13 – Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA)**



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP)

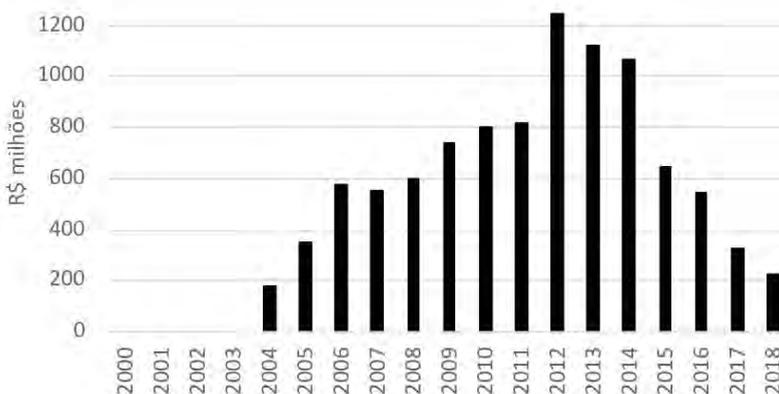
### ***Compras de alimentos***

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), criado em 2003, compra alimentos da agricultura familiar e os destina à parcela da população em risco alimentar e nutricional, à rede de assistência social e à rede pública e filantrópica de ensino. O PAA ainda contribui na formação de estoques públicos, promove compras governamentais de alimentos, fortalece redes de comercialização, valoriza a agrobiodiversidade e a agroecologia, incentiva hábitos alimentares saudáveis e estimula o associativismo e o cooperativismo rural. Em Lula I e II e Dilma I e II, o PAA obteve recursos do MDS e do MDA e os executou pela Conab, Distrito Federal, estados e municípios. O programa estimulou relações sociais em rede que criaram oportunidades de interações para além do PAA (Valadares *et al*, 2015; Porto, 2014; Sambuichi *et al* 2014; Muller, 2007).

Para Valadares *et al* (2015) e Porto (2014), a análise do PPA deve considerar as mudanças de normas estabelecidas em 2011/2012 e seus impactos entre 2004/2012 e 2013/2016. Em 2013, o MDS substituiu os Convênios pelos Termos de Adesão, na busca de celeridade, transparência e estímulo à relação federalista. Com a medida, as operações nacionais da Conab caíram e as dos estados e municípios subiram, mas para Porto (2014), se por um lado, o Termo de Adesão alcançou 85% dos estados, por outro, se restringiu a 11% dos municípios (com

78% em cinco estados: BA, CE, MA, MG, RS). O resultado evidencia os desafios da relação federalista em um país assolado por gestões que não discernem políticas de Estado e de Governo. As mudanças a favor dos Termos de Adesão, em parte, romperam a construção social de mercados e a diversidade de aquisição de produtos promovidos pela Conab. Porto (2014) aponta que, até 2012, 604 variedades de produtos foram adquiridas pelo PAA Conab, mas a partir de 2013, há quedas no PAA Conab (424), PAA municipal (339) e PAA estadual (204).

**Figura 14 – Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**



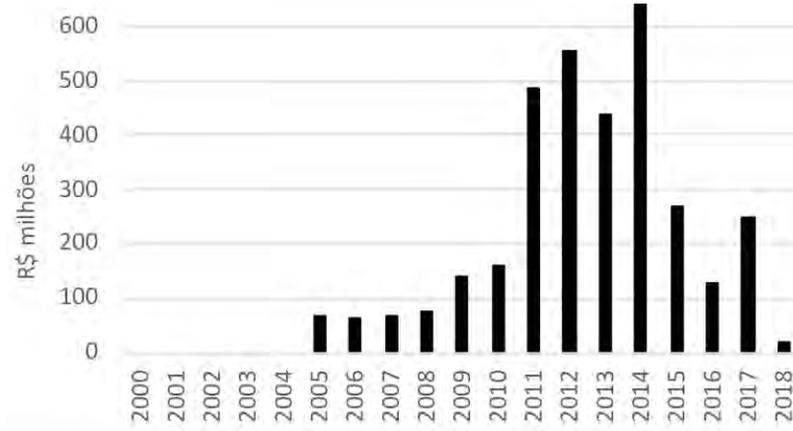
Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP)

A Figura 14 apresenta a evolução orçamentária do PAA entre 2004/2012, com aumento significativo entre 2011/2012 devido aos aportes adicionais ao Programa Brasil Sem Miséria, criado em 2011. Já as quedas mais amenas de 2013/2014 ocorreram devido às mudanças do marco legal, enquanto a redução drástica de 2015 derivam dos cortes orçamentários da desastrosa gestão Levy no Ministério da Fazenda. E a ascensão do governo Temer traz impactos drásticos às dotações anuais de 2016 a 2018 e à concepção de diversificação produtiva e construção social de mercados. Por fim, entre 2004/2015, os recursos para operacionalização de estoques estratégicos de segurança alimentar representavam entre 2% a 3% do total (com exceções de 6% em 2004 e 5% em 2012), entretanto, se elevaram para 97% em 2016, 96% em 2017 e 75% em 2018. Logo, os dados permitem afirmar que as finalidades originais do PAA não mais se apresentam no campo.

### ***Estratégias de convivência com o semiárido***

O Programa Cisternas, criado em 2005 pelo MDS e voltado às famílias rurais atingidas por secas drásticas ou falta regular de água no Semiárido brasileiro, promoveu o acesso à água para consumo humano e produção de alimentos por meio de tecnologias sociais de baixo custo. O programa promoveu a construção de cisternas de 16 mil litros (R\$ 3 mil/unidade) para uso doméstico e de cisternas de 52 mil litros (R\$ 10 mil/unidade) para uso produtivo. Entre 2003 e 2016, o programa contemplou 1,2 milhão de famílias, além de promover a construção de cisternas escolares no meio rural com capacidade de 52 mil litros. A Figura 15 demonstra que o Programa Cisternas está em processo de extinção. A iniciativa já passava por problemas em 2015, último ano de gestão plena de Dilma II, com redução de dotação orçamentária e somente 10% de empenho e pagamento, porém, sofreu golpes finais no governo Temer. Em 2018, a dotação de R\$ 20 milhões representa um desprezo pelas tecnologias sociais e pela autonomia no consumo de água para uso doméstico e produtivo no meio rural nordestino, afinal, essas iniciativas reduzem a dependência das políticas assistencialista de distribuição de água por caminhões pipas anteriormente promovidas pelo coronelismo do sertão brasileiro.

*Figura 15 – Programa Cisternas*



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP)

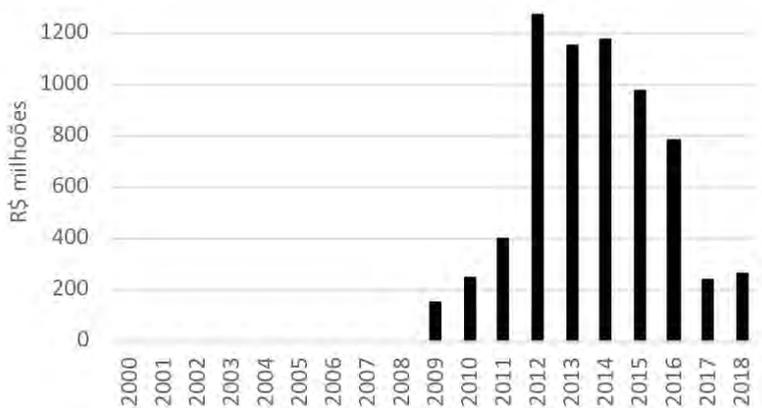
### ***Habitação Rural***

O Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) ou Minha Casa Minha Vida Rural (MCMVR) foi criado como modalidade do Programa Minha Casa Minha Vida, em 2009, para garantir o acesso à moradia digna no campo aos

trabalhadores rurais, agricultura familiar e povos e comunidades tradicionais com renda bruta familiar de até R\$ 17 mil ao ano, desde que não incluídos em outros programas governamentais de habitação. O MCMVR é coordenado pelo Ministério das Cidades e executado pela Caixa Econômica Federal (CEF), sendo acessado a partir da articulação de um grupo de beneficiários por entidades executoras cadastradas pelo ministério.

A Figura 16 expõe quedas significativas nas dotações de 2017 e 2018, equivalentes às dotações de 2009 e 2010. Apesar da queda de dotação de 20% entre 2015 e 2016, houve empenho de 100% e pagamento 93% do recurso dotado no último ano do governo Dilma II. Em 2017, o governo Temer dotou apenas 31% do recurso de 2016, com aumento de 8% no ano corrente em relação ao ano anterior. Por conhecimento empírico, somado aos depoimentos de lideranças de movimentos sociais e de mutuários da agricultura familiar em fila de espera para a habitação rural, é possível perceber no campo que o programa está virtualmente extinto, com destinação orçamentária voltada à execução de contratos preestabelecidos junto às construtoras, o que evidencia a repulsa do atual governo ao direito fundamental à moradia rural previsto na Constituição de 1988.

**Figura 16 – Programa Minha Casa Minha Vida Rural (PNHR)**



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP)

### ***Considerações finais***

A ascensão do governo Temer pelo golpe parlamentar de 2016 significa o não reconhecimento da agricultura familiar como categoria produtiva. O esvaziamento orçamentário e as mudanças de concepção nos programas governa-

mentais abordados neste estudo colocam em risco não só o acesso da agricultura familiar aos direitos fundamentais estabelecidos na Constituição de 1988, mas também comprometem o papel da categoria produtiva como provedora da segurança alimentar e nutricional à sociedade brasileira. Apesar da crise política e econômica ter impactado o orçamento e a execução de muitos programas governamentais desde 2016, este estudo demonstra que o impacto mais severo se inicia em 2017, com mais retrocessos significativos em 2018. Portanto, a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), em 2016, representou o primeiro sinal de desmonte das políticas públicas e programas governamentais pelo governo Temer, seguida de outras medidas excludentes no meio rural.

## Bibliografia

BIANCHINI, V. *Vinte anos do Pronaf (1995-2015): avanços e desafios*. Brasília: MDA, 2015.

BITTENCOURT, G.A. *Abrindo a caixa preta: o financiamento da agricultura familiar no Brasil*. Campinas: Instituto de Economia/Unicamp. Dissertação (Mestrado em Economia), 2003.

CHAUÍ, M. *Cidadania Cultural: o direito à cultura*. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2006.

\_\_\_\_\_. *A sociedade democrática*. In: Júnior, J.G.S., Molina, M.C. e Neto, F.C.T. (org.). *Introdução Crítica ao Direito Agrário: o direito achado na rua*. Vol. 3. GTRA - DEX/FD/NEP/NED/Editora UnB. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

CHAYANOV, A.V. *La organización de la unidad económica campesina*. Buenos Aires: Nueva Visión, 1974

\_\_\_\_\_. *Die Lehre Von der bäuerlichen Wirtschaft. Versuch einer Theorie der Familienwirtschaft im Landbau*. Berlin: Verlag Paul Parey, 1923.

FRANÇA, C.G, DEL GROSSI, M.E.; Marques, V.P.M.A. *O censo agropecuário 2006 e a agricultura familiar no Brasil*. Brasília: MDA, 2009.

IBGE. *Censo Agropecuário 2006 - agricultura familiar*. Rio de Janeiro: IBGE, 2009.

KAUTSKY, K. *A Questão Agrária*. São Paulo: Proposta Editorial, 382 p., 1980.

LENIN, V.I.U. *O desenvolvimento do capitalismo na Rússia*. São Paulo: Abril Cultural, 1969.

MATTEI, L. *Políticas de apoio ao desenvolvimento da agricultura familiar no Brasil: o caso recente do Pronaf*. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v.38, nº 1, jan-mar, 2007.

\_\_\_\_\_. *Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf): concepção, abrangência e limites observados*. IV Encontro da Sociedade Brasileiro de Sistemas de Produção. Belém, 2001.

MATTOS, L. (2017). *Austeridade fiscal e desestruturação das políticas públicas voltadas à agricultura familiar. Análise nº 39/2017*. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert Stiftung.

\_\_\_\_\_. *Decisões sobre usos da terra e dos recursos naturais na agricultura familiar amazônica: o caso do Proambiente*. 458p. Tese (Doutorado). Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), 2010a.

\_\_\_\_\_. *Agricultura Familiar: um dos Rumos do Brasil*. Blog Rumos do Brasil. Rio de Janeiro/RJ, 2010b.

MARIALVA, M. E. A. *Programa Nacional de Educação dos Assentados (as) da Reforma Agrária*. 169p. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), 2011.

MIRANDA, J. R. S. *A Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária (Ates): A CopServiços no Sudeste do Pará*. 158p. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, Universidade Federal de Viçosa (UFV), 2008.

MOLINA, M. C. *A contribuição do Pronera na construção de políticas públicas de educação do campo e desenvolvimento sustentável*. Tese (Doutorado). Faculdade de Educação, Universidade de Brasília (UnB), 2003.

\_- \_\_\_\_\_. ; ANTUNES-ROCHA, M.I. *Educação do Campo: história, práticas e desafios no âmbito das políticas de formação de educadores – reflexões sobre o Pronera e o Procampo*. *Revista Reflexão e Ação*, Santa Cruz do Sul, v.22, n.2, p.220-253, jul/dez, 2014.

MULLER, A. L. *A construção das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos*. 2007. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

OLIVEIRA E SILVA, P. A. *Programa Cédula da Terra: mudança institucional do rural brasileiro?* Revista Economia e Desenvolvimento, n. 25, vol. 1, 2013.

PORTO, S.I. *Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): política pública de fortalecimento da agricultura familiar e da agroecologia no Brasil*. 132 p. Mestrado (Dissertação). Instituto de Sociología y Estudios Campesinos (ISEC), Universidad Internacional de Andalucía, 2014.

ROSSI, P.; OLIVEIRA, A.L.M.; ARANTES, F. *Austeridade e impactos no Brasil: ajuste fiscal, teto dos gastos e o financiamento da educação pública*. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert Stiftung, 2017.

SAMBUICHI, R.H.R. et al;. *A Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica no Brasil: uma trajetória de luta pelo desenvolvimento rural sustentável*. Brasília: IPEA, 2017a.

\_\_\_\_\_. *Análise da Construção da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica no Brasil*. Texto para Discussão 2305. Brasília: IPEA, 2017b.

\_\_\_\_\_. *Compras públicas sustentáveis e agricultura familiar: a experiência do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)*. In: Sambuichi, R.H.R.; Silva, A.P.M.; Oliveira, M.A.C.; Savian, M. (orgs.). *Políticas agroambientais e sustentabilidade: desafios, oportunidades e lições aprendidas*. Brasília: Ipea, 2014.

SANTOS, C. A. *Educação do campo e políticas públicas no Brasil: a instituição de políticas públicas pelo protagonismo dos movimentos sociais do campo pela luta pelo direito à educação*. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Educação, Universidade de Brasília (UnB), 2009.

SCHNEIDER s. (org). *A Diversidade da Agricultura Familiar*. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2006.

SOUZA, P.M.; PONCIANO, N.J.; NEY, M.G.; FORNAZIERI, A. *Análise da evolução do valor dos financiamentos do Pronaf-crédito (1999 a 2010): número, valor médio e localização geográfica dos contratos*. Rev. Econ. Sociol. Rural, vol.51, Nº.2, Brasília, abril/junho, 2013

VALADARES, A.A, et al;. *Desenvolvimento Rural. Políticas Sociais: acompanhamento e análise*. Brasília: IPEA. v.23. p-353-428, 2015.

VAN DER PLOEG. *O modo de produção camponês revisitado*. In: Schneider, S. (org). *A Diversidade da Agricultura Familiar*. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2006.

WANDERLEY, M.N.B. *Raízes históricas do campesinato brasileiro*. In: Tedesco, J.C. (org) 3. ed.. *Agricultura familiar: realidades e perspectivas*. Passo Fundo: EDIUPF. 406 p., 2001.

\_\_\_\_\_. *Agricultura familiar e campesinato: rupturas e continuidade*. *Estudos Sociedade e Agricultura*. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ. Outubro, nº 21, 2003.

## CAPÍTULO 12

### A questão agrária, a Emenda Constitucional nº 95 e possíveis alternativas

*Gustavo Souto de Noronha<sup>1</sup>*

*A reforma agrária só prejudica a uma minoria de insensíveis, que deseja manter o povo escravo e a nação submetida a um miserável padrão de vida. (Presidente João Goulart)*

A questão agrária é talvez um dos debates mais emblemáticos e acalorados do Brasil. Uma discussão natural para o quinto país em extensão territorial do mundo com enorme área agriculturável. O cerne da controvérsia é uma disputa territorial entre dois modelos: o primeiro ligado ao agronegócio patronal que, apesar de atender parte do mercado interno, está inserido no mercado internacional de commodities; o outro com foco na agricultura familiar, reforma agrária e comunidades tradicionais, apresenta um maior vínculo com a produção de alimentos para o mercado interno e a subsistência.

O golpe de 2016 traz um projeto de país sintetizado na Emenda Constitucional nº 95 (EC 95) que, além dos impactos em diversas outras áreas, faz uma clara opção por um destes modelos para o campo. São medidas que podem, inclusive, colocar em risco a segurança alimentar do país. Nesta reflexão, após contextualizar a questão agrária no Brasil, pretendemos apresentar os impactos do

---

<sup>1</sup> Economista do INCRA. Mestre e doutorando em Economia pela Universidade Federal Fluminense.

programa que tem sido implementado no país desde o impeachment de Dilma Rousseff, bem como sugerir caminhos alternativos que possam ser trilhados.

Na primeira seção, abordaremos a concentração de terra e a disputa por dois modelos agrícolas. Em seguida, na segunda parte, trataremos da EC 95 propriamente dita e a destruição das políticas agrárias. Por derradeiro, procuraremos indicar a possibilidade de um novo paradigma.

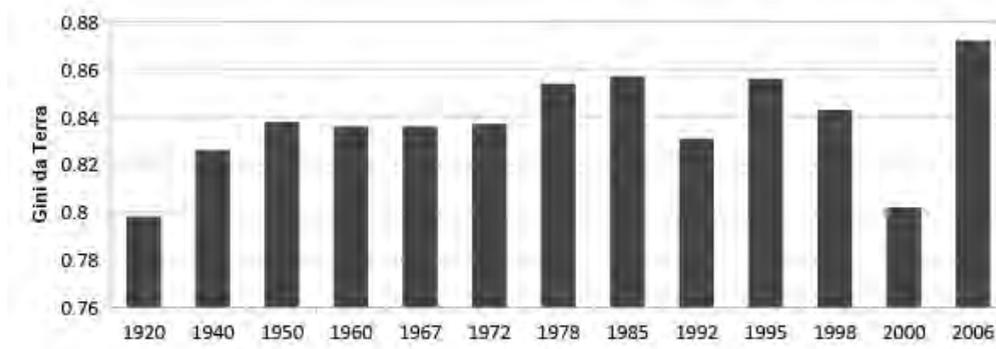
### ***1. A concentração de terra e a disputa por dois modelos agrícolas***

#### ***A reforma agrária perene***

No início do século 19, José Bonifácio de Andrada e Silva, também conhecido como o patriarca da independência brasileira, já defendia a necessidade de uma reforma agrária no Brasil como processo subsequente à abolição da escravidão. Nas palavras de José Bonifácio: *Quem ganhou uma sesmaria e produziu alguma coisa, vai ganhar o que produziu e mais uma parte disso. Quem não produziu nada, vai ficar com uma pequena terra e o resto vai retornar ao estado.*

E, desde então, o tema da distribuição da propriedade da terra entra e sai do debate político do País. Joaquim Nabuco, Ignácio Rangel, Caio Prado Júnior, entre outros autores clássicos do pensamento brasileiro apontaram sua necessidade. O presidente João Goulart pouco antes de ser derrubado fez um discurso avassalador em defesa de reforma agrária. A ditadura trouxe o Estatuto da Terra, a redemocratização dois planos nacionais de reforma agrária. Entretanto, historicamente pouco se alterou o índice de Gini da Terra no Brasil, mantendo-se acima de 0,8 desde a década de 1940.

***Gráfico 1 – Concentração de Terras no Brasil***



Fonte: IBGE (1920, 1940, 1950, 1960, 1985, 1995, 2006); INCRA (1967, 1972, 1978, 1992, 1998, 2000).

O Brasil é o país da reforma agrária perene. Ao contrário de outros países onde se realizou uma reformulação completa da estrutura fundiária, nosso país segue chamando de reforma agrária uma política que precariamente fiscaliza a função social da propriedade da terra. A fiscalização do cumprimento da função social sob os aspectos da produtividade, ambiental e trabalhista é um dever constitucional do estado, mas não pode ser entendida como reforma agrária. Reforma Agrária tem começo, meio e fim.

Hoje, sequer se entra no debate econômico porque se argumenta que não há público para essa reforma agrária e que haveria necessidade, no máximo, de se atuar pontualmente nos conflitos existentes e assentar as cerca de 120 mil famílias acampadas no País. Isso é uma falácia. Os dados do Censo Agropecuário do IBGE de 2006 mostram uma demanda muito maior, como pode ser observado na tabela abaixo:

*Tabela 1 – Demanda Potencial da Reforma Agrária*

<b>Produtores sem terra</b>	<b>Total de Estabelecimentos</b>
Parceiro	142.534
Ocupante	412.358
Produtor sem área	255.019
<i>Demanda Potencial (Produtores sem terra)</i>	<i>809.911</i>
<b>Microfunditários (área em hectare)</b>	<b>Total de Estabelecimentos</b>
Maior que 0 e menor que 0,1	101.291
De 0,1 a menos de 0,2	50.206
De 0,2 a menos de 0,5	165.435
De 0,5 a menos de 1	289.905
De 1 a menos de 2	442.163
<i>Demanda Potencial (Microfunditários)</i>	<i>1.049.000</i>

Fonte: IBGE. Censo Agropecuário, 2006.

A tabela acima mostra que a demanda existente por reforma agrária é muito maior do que o número de famílias acampadas. Se considerarmos aqueles que hoje produzem sem serem proprietários rurais e excluídos os arrendatários, temos uma demanda para o assentamento de 809 mil famílias.

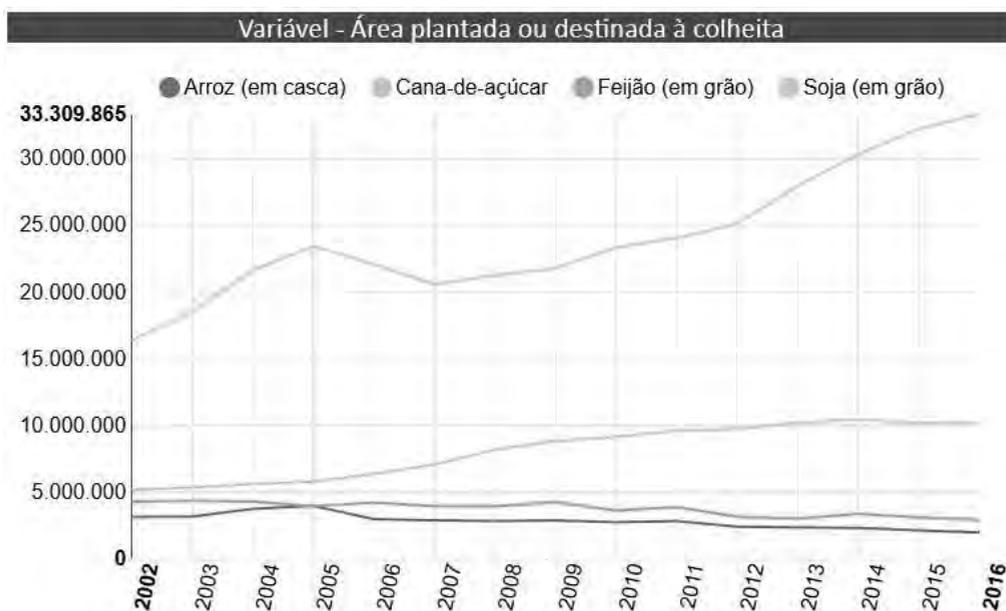
Ainda existem, segundo o mesmo Censo, pouco mais de 230 mil estabelecimentos sob a gestão de arrendatários, o que ainda poderia aumentar esse público potencial de uma reforma agrária efetiva no Brasil.

O Estatuto da Terra (lei 4.504 de 30 de novembro de 1964) estabelece como objetivo da reforma agrária eliminar o latifúndio e o minifúndio, logo devemos considerar que todos aqueles em estabelecimentos inferiores a 2 hectares também são um público potencial para um programa de reforma agrária real. Sob esta ótica, o público potencial a ser atendido pela democratização do acesso à terra no Brasil seria de mais de um milhão de famílias.

### *A disputa territorial entre os modelos agrícolas*

Temos no Brasil uma perda de espaço das áreas voltadas para alimentos de consumo interno da população brasileira para culturas de exportação ou que produzem insumos não alimentícios para outras indústrias. O gráfico abaixo, elaborados a partir da Pesquisa Mensal Agrícola do IBGE com dados entre 2002 e 2016, compara as séries históricas de áreas plantadas dos dois produtos mais elementares da dieta do brasileiro, arroz e feijão, com as áreas plantadas e quantidade produzida da soja (voltada ao mercado externo) e cana-de-açúcar (voltada tanto para a produção do açúcar, boa parte exportada, como para a produção do etanol, o álcool combustível).

**Gráfico 2 – Área Plantada ou destinada à colheita (Arroz, Feijão, Cana-de-açúcar e Soja), em hectares**



Fonte: IBGE (SIDRA). Pesquisa Mensal Agrícola.

Em números, tínhamos em 2002 uma área plantada de 3.171.955 hectares de arroz, 4.321.809 hectares de feijão, 5.206.656 hectares de cana-de-açúcar e 16.376.035 hectares de soja. Em 2016, os hectares plantados eram 2.004.643 de arroz, 2.946.801 de feijão, 10.245.102 de cana-de-açúcar e 33.309.865. Uma diminuição da área plantada dos produtos da dieta básica do brasileiro num período que a população saltou de mais de 176 milhões para cerca de 202 milhões de pessoas. Isto evidencia um modelo de desenvolvimento adotado pelo país.

O argumento subsequente seria de que a diminuição da área plantada seria compensada por um aumento da produtividade. Todavia, a quantidade produzida dos alimentos básicos da dieta do brasileiro têm diminuído (no caso do feijão) ou se mantido estável (no caso do arroz) mesmo diante do crescimento populacional, ao contrário da cana-de-açúcar e da soja. Em números, saímos de 10.445.986 toneladas de arroz, 3.064.228 de feijão, 364.389.416 de cana-de-açúcar e 42.107.618 de soja em 2002 para 10.622.189 toneladas de arroz, 2.615.832 de feijão, 768.678.382 de cana-de-açúcar e 96.296.714 de soja em 2016.

É importante destacar que o Censo Agropecuário do IBGE de 2006 mostra que cerca de 4,3 milhões de estabelecimentos da agricultura familiar ocupam somente 24,3% da área agricultável e produzem 70% dos alimentos consumidos no país e emprega 74,4% dos trabalhadores rurais, além de ser responsável por mais de 38% da receita bruta da agropecuária brasileira. A relação entre a proporção da produção de alimentos oriundos da agricultura familiar e a de sua participação na receita da agropecuária ajuda a inferir que os preços dos alimentos podem baixar diante de uma mudança no paradigma produtivo do meio rural. Ademais, o desperdício de alimento na cadeia produtiva do agronegócio é 10 vezes maior que na cadeia produtiva do modo produção campesino. Deste modo, não está errado afirmar que a produção orgânica e sustentável vem da agricultura familiar. É mais fácil você garantir uma produção livre de veneno junto ao agricultor familiar que no agronegócio. Ou seja, é preciso discutir uma reorganização da produção de alimentos do país num paradigma agroecológico.

Por fim, é importante retomar a questão colocada por Caio Prado Junior (2000) e anteriormente citada de que as piores terras ficam na mão dos pequenos e médios proprietários e que a desapropriação apenas das grandes propriedades improdutivas perpetua este cenário. Ou seja, mais uma vez retomamos a necessidade, por um outro viés, de se discutir uma limitação ao tamanho máximo da propriedade rural.

## 2. EC 95 e a destruição das políticas agrárias

### A Emenda Constitucional nº 95

Quando divulgação dos dados do Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2018 imaginou-se as piores previsões para os povos do campo e da floresta em decorrência da Emenda Constitucional nº 95. Os impactos nas políticas de reforma agrária, regularização fundiária, quilombola, indígena e ambiental pretendiam ir além de qualquer análise já feita até o momento. Os cortes propostos pelo governo afetavam inclusive políticas voltadas a agricultura patronal e que poderia trazer um risco real à segurança alimentar do país.<sup>2</sup>

Se o ajuste liberal iniciado em 2015 já comprometia significativamente o orçamento das políticas públicas voltadas para o campo e a floresta, os números após a EC nº95, acendem um sinal de alerta. A proposta do executivo para as principais ações do INCRA, do extinto MDA e do MDS voltadas para a reforma agrária e agricultura familiar para 2018 não chegaria a um quarto daquele do exercício de 2017 e era menor que 10% do que o estabelecido para 2015. Há algumas ações que cujos cortes poderiam promover uma desestruturação sem precedentes em diversas cadeias produtivas. A tabela 2 sintetiza a proposta apresentada pelo governo no Projeto de Lei Orçamentária de 2018 comparada com a Lei Orçamentária de anos anteriores.

**Tabela 2 – Evolução da dotação orçamentária (LOA 2015-2017 x PLOA 2018), em R\$ corrente**

ORGÃO	PROGRAMA	LOA			PLOA 2018	Razão PLOA 2018/LOA		
		2015	2016	2017		2015	2016	2017
INCRA	Obtenção de Terras	R\$ 800.000.000,00	R\$ 333.401.507,00	R\$ 257.023.985,00	R\$ 34.291.986,00	4,29%	10,29%	13,34%
	Assistência Técnica e Extensão Rural (Reforma Agrária)	R\$ 355.367.085,00	R\$ 199.571.831,00	R\$ 85.403.482,00	R\$ 12.636.521,00	3,56%	6,33%	14,80%
	Educação no Campo	R\$ 32.550.000,00	R\$ 27.027.196,00	R\$ 14.800.000,00	R\$ 2.053.682,00	6,31%	7,60%	13,88%
	Infraestrutura em Assentamentos Rurais	R\$ 291.934.900,00	R\$ 168.218.894,00	R\$ 242.524.796,00	R\$ 75.349.622,00	25,81%	44,79%	31,07%
	Regularização Fundiária de Territórios Quilombolas	R\$ 29.500.000,00	R\$ 8.003.248,00	R\$ 4.920.000,00	R\$ 1.846.611,00	6,26%	23,07%	37,53%
	Organização da Estrutura Fundiária	R\$ 35.920.999,00	R\$ 27.342.843,00	R\$ 108.105.000,00	R\$ 8.092.364,00	22,53%	29,60%	7,49%
	<b>Total INCRA</b>	<b>R\$ 1.545.272.984,00</b>	<b>R\$ 763.565.519,00</b>	<b>R\$ 712.777.263,00</b>	<b>R\$ 134.270.786,00</b>	<b>8,69%</b>	<b>17,58%</b>	<b>18,84%</b>

2 A seguir relacionamos os órgãos afetados e suas responsabilidades institucionais: o INCRA é responsável pelas políticas de gestão territorial, reforma agrária, regularização fundiária, regularização de territórios quilombolas, desenvolvimento de assentamentos rurais, entre outras; o extinto MDA, hoje uma secretaria vinculada à Casa Civil, tinha como função a execução de políticas públicas voltadas à agricultura familiar; nas políticas para o campo o Ministério do Desenvolvimento Social desenvolvia políticas de inclusão produtiva e compra direta de forma a estruturar a agricultura familiar e a reforma agrária; o MMA e o IBAMA são responsáveis por políticas de gestão ambiental; a FUNAI cuida dos programas voltados à população indígena, inclusive a regularização fundiária de seus territórios; por fim, o MAPA trabalha prioritariamente com programas vinculados à agricultura patronal

A questão agrária, a Emenda Constitucional nº 95 e possíveis alternativas

(continuação)

ORGÃO	PROGRAMA	LOA				Razão LOA 2018 / LOA 201X		
		2015	2016	2017	2018	2015	2016	2017
MDS	Inclusão Produtora Rural	R\$ 213.132.705,00	R\$ 70.296.591,00	R\$ 68.898.811,00	R\$ 32.732.800,00	15,15%	45,94%	46,87%
	Inclusão de Famílias em Situação de pobreza	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 40.000.000,00	R\$ 19.000.000,00	=DIV0%	=DIV0%	47,50%
	Distribuição de Alimentos a Grupos Tradicionais	R\$ 78.260.800,00	R\$ 0,00	R\$ 27.092.170,00	R\$ 250.000,00	0,32%	=DIV0%	0,59%
	Programa de Aquisição de Alimentos (modalidades compra com doação simultânea, aquisição de semestres e compra direta)	R\$ 609.350.075,00	R\$ 526.029.063,00	R\$ 318.627.062,00	R\$ 750.000,00	0,12%	0,14%	0,24%
	<b>Total MDS</b>	<b>R\$ 900.754.380,00</b>	<b>R\$ 597.125.652,00</b>	<b>R\$ 466.618.963,00</b>	<b>R\$ 52.252.800,00</b>	<b>5,81%</b>	<b>6,76%</b>	<b>11,14%</b>
MMA e IBAMA	Bolsa Verde	R\$ 101.202.880,00	R\$ 73.826.425,00	R\$ 72.267.836,00	R\$ 0,00	0,00%	0,00%	0,00%
	Política Nacional de Resíduos Sólidos	R\$ 4.565.774,00	R\$ 16.689.070,00	R\$ 27.902.189,00	R\$ 717.020,00	15,59%	4,27%	2,55%
	Programa Mudança do Clima	R\$ 413.070.965,00	R\$ 473.946.409,00	R\$ 122.472.805,00	R\$ 10.595.528,00	4,74%	4,13%	16,00%
	Controle e Fiscalização Ambiental	R\$ 76.803.050,00	R\$ 81.027.430,00	R\$ 81.027.430,00	R\$ 41.958.445,00	54,27%	54,77%	51,75%
	Gestão e Uso Sustentável de Biodiversidade	R\$ 7.728.814,00	R\$ 7.728.814,00	R\$ 7.100.050,00	R\$ 3.949.700,00	=DIV0%	51,12%	55,83%
<b>Total MMA e IBAMA</b>	<b>R\$ 518.839.649,00</b>	<b>R\$ 648.752.277,00</b>	<b>R\$ 310.820.260,00</b>	<b>R\$ 66.215.693,00</b>	<b>12,76%</b>	<b>10,21%</b>	<b>21,30%</b>	
FUNAI	Demarcação e Fiscalização de Terras Indígenas e Proteção dos Povos Indígenas Isolados	R\$ 72.054.395,00	R\$ 16.542.795,00	R\$ 18.723.448,00	R\$ 9.698.020,00	13,33%	58,08%	57,32%
	Direitos Sociais e Culturais e à Cidadania	R\$ 40.014.709,00	R\$ 13.803.255,00	R\$ 13.266.840,00	R\$ 5.774.247,00	14,43%	41,82%	43,52%
	Preservação Cultural dos Povos Indígenas	R\$ 6.264.856,00	R\$ 4.140.177,00	R\$ 3.680.243,00	R\$ 2.055.550,00	32,81%	49,65%	55,85%
	<b>Total FUNAI</b>	<b>R\$ 118.343.961,00</b>	<b>R\$ 34.486.227,00</b>	<b>R\$ 35.670.531,00</b>	<b>R\$ 17.437.717,00</b>	<b>14,73%</b>	<b>50,56%</b>	<b>48,69%</b>
	<b>Total Operações de Crédito</b>							
Operações de Crédito	Subvenção Econômica para Garantia e Sustentabilidade de Preços na Comercialização de Produtos de Aquecimento Familiar			R\$ 157.800.000,00	R\$ 100.000.000,00			63,37%
	Federal de Produtos da Agricultura Familiar e na Formação de Estoques Reguladores e Estratégicos			R\$ 204.900.000,00	R\$ 20.000.000,00			9,80%
	Subvenção Econômica para a Agricultura Familiar			R\$ 7.852.689.000,00	R\$ 4.819.691.000,00			61,38%
	Subvenção Econômica nas Operações de Crédito Agropecuário			R\$ 5.517.318.000,00	R\$ 2.170.821.000,00			39,35%
	Subvenção Econômica em Operações de Comercialização de Produtos Agropecuários			R\$ 237.583.000,00	R\$ 59.789.000,00			24,75%
<b>Total Operações de Crédito</b>			<b>R\$ 840.000.000,00</b>	<b>R\$ 380.000.000,00</b>			<b>45,24%</b>	
<b>Total PAA (todas as modalidades)</b>			<b>R\$ 14.809.350.000,00</b>	<b>R\$ 7.549.401.000,00</b>			<b>50,98%</b>	
MAPA	Fomento ao Setor Agropecuario	R\$ 1.104.440.264,00	R\$ 785.347.252,00	R\$ 1.058.256.559,00	R\$ 7.840.383,00	0,71%	1,00%	0,74%
	Apoio ao Desenvolvimento de Agricultura de Baixa Entree de Carbono	R\$ 3.513.275,00	R\$ 3.960.620,00	R\$ 2.471.691,00	R\$ 628.000,00	23,57%	20,91%	33,50%
	Fortalecimento do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária - SUIASA	R\$ 42.471.531,00	R\$ 48.339.435,00	R\$ 48.339.435,00	R\$ 26.887.415,00	=DIV0%	63,26%	57,98%
	Assistência Técnica e Extensão Rural para o Produtor Rural	R\$ 27.046.585,00	R\$ 32.119.896,00	R\$ 23.199.538,00	R\$ 6.900.000,00	25,51%	21,48%	29,74%
	Redução de Riscos na Atividade Agropecuária	R\$ 7.147.018,00	R\$ 2.800.955,00	R\$ 1.751.966,00	R\$ 640.854,00	18,22%	29,19%	47,72%
	Apoio ao Desenvolvimento e Controle da Agricultura Orgânica - Sin-Organic	R\$ 5.741.818,00	R\$ 5.262.900,00	R\$ 5.947.873,00	R\$ 2.091.000,00	34,85%	38,02%	33,64%
	<b>Total MAPA</b>	<b>R\$ 1.147.854.645,00</b>	<b>R\$ 872.043.154,00</b>	<b>R\$ 1.137.977.094,00</b>	<b>R\$ 45.277.652,00</b>	<b>3,94%</b>	<b>5,19%</b>	<b>3,99%</b>
	<b>Total PAA (todas as modalidades)</b>	<b>R\$ 642.204.817,00</b>	<b>R\$ 940.511.264,00</b>	<b>R\$ 330.112.010,00</b>	<b>R\$ 4.044.750,00</b>	<b>0,63%</b>	<b>0,79%</b>	<b>1,23%</b>
	<b>Total PAA (todas as modalidades)</b>	<b>R\$ 5.448.744.600,00</b>	<b>R\$ 3.432.832.219,00</b>	<b>R\$ 17.924.952.199,00</b>	<b>R\$ 8.053.078.067,00</b>	<b>147,80%</b>	<b>234,59%</b>	<b>44,93%</b>

Fonte: PLOA 2018, PLN nº 20, de 2017, enviado pelo Poder Executivo ao Congresso. Elaboração própria a partir de dados compilados pelo Núcleo Agrário do Partido dos Trabalhadores na Câmara dos Deputados.

Após um longo processo de negociações na Câmara dos Deputados, muitos destes cortes foram minorados, algumas rubricas foram recompostas, mas ainda assim programas importantes apresentaram cortes significativos, a Tabela 3 procura mostrar o comparativo entre as leis orçamentária de algumas rubricas selecionadas.

Tabela 3 – Evolução da dotação orçamentária (LOA 2015-2018), em R\$ correntes

ORGÃO	PROGRAMA	LOA				Razão LOA 2018 / LOA 201X		
		2015	2016	2017	2018	2015	2016	2017
INCRA	Obtenção de Terras	R\$ 800.000.000,00	R\$ 333.401.507,00	R\$ 257.023.905,00	R\$ 83.687.638,00	10,46%	25,10%	32,56%
	Assistência Técnica e Extensão Rural (Reforma Agrária)	R\$ 355.367.085,00	R\$ 199.571.831,00	R\$ 85.403.482,00	R\$ 19.713.761,00	5,56%	9,88%	23,06%
	Educação no Campo	R\$ 32.550.000,00	R\$ 27.027.196,00	R\$ 14.800.000,00	R\$ 9.903.872,00	30,43%	36,64%	66,92%
	Regularização Fundiária de Territórios Quilombolas	R\$ 29.500.000,00	R\$ 8.003.248,00	R\$ 4.920.000,00	R\$ 2.845.239,00	9,64%	35,55%	57,83%
SEAD (ex-MDA)	Assistência Técnica e Extensão Rural (Agricultura Familiar)	R\$ 607.367.389,00	R\$ 250.967.667,00	R\$ 235.221.780,00	R\$ 185.373.018,00	30,52%	73,66%	70,81%
	Plano de Fomento e Fortalecimento da Agricultura Familiar	R\$ 83.199.461,00	R\$ 64.552.640,00	R\$ 38.808.107,00	R\$ 27.368.721,00	32,90%	42,33%	70,52%
	Apoio à organização econômica e promoção da cidadania de mulheres rurais	R\$ 18.952.350,00	R\$ 9.522.883,00	R\$ 11.445.682,00	R\$ 3.984.000,00	18,91%	37,64%	31,31%
	Apoio ao desenvolvimento sustentável de territórios rurais	R\$ 372.464.399,00	R\$ 136.237.756,00	R\$ 110.189.784,00	R\$ 78.835.475,00	21,17%	57,87%	71,55%
	Apoio ao desenvolvimento sustentável das Comunidades Quilombolas, Povos Indígenas e Comunidades Tradicionais	R\$ 1.789.167,00	R\$ 1.288.920,00	R\$ 1.268.718,00	R\$ 0,00	0,00%	0,00%	0,00%
MDS	Inclusão Produtora Rural	R\$ 213.132.705,00	R\$ 70.296.591,00	R\$ 68.898.811,00	R\$ 29.733.809,00	13,95%	42,30%	43,16%
	Inclusão de Famílias em Situação de pobreza	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 40.000.000,00	R\$ 17.363.502,00			43,41%
	Distribuição de Alimentos a Grupos Tradicionais	R\$ 78.260.800,00	R\$ 0,00	R\$ 42.092.170,00	R\$ 24.383.936,00	31,16%	0,00%	57,93%
MMA e IBAMA	Bolsa Verde	R\$ 101.202.880,00	R\$ 73.826.425,00	R\$ 72.267.836,00	R\$ 0,00	0,00%	0,00%	0,00%
	Política Nacional de Resíduos Sólidos	R\$ 4.565.774,00	R\$ 16.689.070,00	R\$ 27.902.189,00	R\$ 723.000,00	15,04%	4,33%	2,59%
FUNAI	Demarcação e Fiscalização de Terras Indígenas e Proteção dos Povos Indígenas Isolados	R\$ 72.054.396,00	R\$ 16.542.795,00	R\$ 18.723.448,00	R\$ 41.052.795,00	56,97%	248,16%	219,26%
	Direitos Sociais e Culturais e à Cidadania	R\$ 40.014.709,00	R\$ 13.803.255,00	R\$ 13.266.840,00	R\$ 13.276.759,00	31,18%	86,19%	100,07%
	Preservação Cultural dos Povos Indígenas	R\$ 6.264.856,00	R\$ 4.140.177,00	R\$ 3.680.243,00	R\$ 3.385.550,00	54,04%	81,77%	91,94%
MAPA	Fomento ao Setor Agropecuario	R\$ 1.104.440.264,00	R\$ 785.347.252,00	R\$ 1.058.256.559,00	R\$ 842.882.787,00	76,32%	107,33%	79,85%

Fonte: Ministério do Planejamento. Disponível em <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais/>>

Observando o orçamento global do INCRA também comparando a partir de 2015, só que desta vez atualizando para R\$ de 2018, chegamos à tabela 4:

**Tabela 4 – Evolução da dotação orçamentária do INCRA (LOA 2015-2018), em R\$ de 2018**

Ano	2015	2016	2017	2018	2015	2016	2017
Orçamento	4.648.675.263,81	3.078.382.878,43	3.083.820.078,00	3.107.261.282,00	66.84%	100.94%	100.76%

Fonte: Ministério do Planejamento. Disponível em <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais/>>.

A redução no orçamento das políticas de fortalecimento da agricultura familiar, assistência técnica e apoio ao desenvolvimento sustentável mostram um desmonte cujos impactos na produção de alimentos podem ser maiores que a sociedade brasileira comportaria. Já destacamos anteriormente a importância da agricultura familiar na produção de alimentos e no emprego dos trabalhadores rurais. Muitos destes produtores dependem destas políticas públicas para manterem sua própria subsistência no campo.

Os cortes, contudo, afetam também a agricultura patronal, o orçamento do Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento para o fomento ao setor agropecuário é cerca de 76% do que foi no início do segundo mandato de Dilma Rousseff.

Na realidade, o que está proposto é um não modelo agrícola – nem patronal, nem familiar. A limitação autoimposta pelo Estado brasileiro a qualquer intervenção governamental na economia através da Emenda Constitucional nº 95 torna mais difícil, se não impossível, a implementação de políticas públicas que permitam “acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável” como está previsto no Agenda 2030 e nos objetivos do desenvolvimento sustentável.

### ***As mudanças na previdência rural***

Um dos lados ocultos da reforma da previdência são as mudanças na aposentadoria dos trabalhadores e das trabalhadoras rurais e seus impactos. O governo golpista propôs que a aposentadoria rural se dê mediante a contribuição previdenciária destes por pelo menos 15 (quinze) anos e com a idade mínima de 57 anos para as mulheres e 60 anos para os homens, o que mantém a atual previsão constitucional de redução de cinco anos em relação ao trabalhador urbano.

Montada sobre a falácia de que o trabalhador rural não contribuiria para um regime do qual seria beneficiário, há uma armadilha perigosa ao instituir a contribuição previdenciária formal ao trabalhador rural.

Para compreender estas questões é preciso, preliminarmente, distinguir os três tipos de trabalhadores rurais segurados pelo regime de previdência: o empregado rural, o contribuinte individual e os segurados especiais. O artigo 7º da Constituição de 1988 igualou os direitos de trabalhadores urbanos e rurais, inclusive os direitos previdenciários. Ademais, a contribuição para a previdência do empregado rural se dá nos mesmos termos do trabalhador urbano.

Do ponto de vista previdenciário, o trabalho rural eventual que presta serviços a um ou mais contratantes (diaristas, boias-frias etc.) é enquadrado como contribuinte individual. A contribuição deste de acordo com a Lei n.º 8.212/91 é de 20% sobre o salário de contribuição. A Lei Complementar n.º 123/2006 incluiu um dispositivo que faculta a esse segurado a redução da alíquota de contribuição para 11% sobre o salário-mínimo, desde que renuncie ao direito à aposentadoria por tempo de contribuição.

Por fim, quando a Lei n.º 11.718/2008 instituiu um mecanismo simplificado para a contratação de trabalhadores rurais para trabalho de curta duração por empregador pessoa física, acrescentou que o segurado trabalhador rural contratado para esse tipo de serviço deve contribuir com a alíquota de 8% sobre o respectivo salário de contribuição.

*O produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais, o pescador artesanal e o assemelhado que exerçam essas atividades individualmente ou em regime de economia familiar* foram incluídos pela Lei n.º 8.213/91 como segurados especiais da previdência social. Neste caso, sua contribuição se dá sobre o resultado da comercialização de sua produção. Pela Lei n.º 8.212/91, a contribuição destinada à Seguridade Social do segurado especial é de 2% sobre a receita bruta proveniente da comercialização da sua produção e mais 0,1% dessa receita para financiamento das prestações por acidente do trabalho. Desta forma, fica claro que é falsa a argumentação de que o trabalhador rural não contribui com a previdência.

Ainda assim, é preciso admitir que algumas estimativas apontam que a arrecadação advinda da comercialização da produção rural corresponde a algo em torno de 13% dos benefícios dos segurados especiais, caracterizando um forte subsídio que leva à segunda parte da falácia mencionada no início: a ideia

da contribuição para um regime do qual seria beneficiário. Isto poderia ser válido se o sistema pensado no Brasil fosse um regime apenas de previdência social, entretanto a visão dos constituintes foi de um sistema de Seguridade Social integrando o “conjunto de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade destinados a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”.

A previdência rural, portanto, não deveria ser entendida como parte de um regime de previdência, mas sim uma política de assistência social com múltiplos impactos. Das 16 milhões de pessoas apontadas em 2011 pelo governo como em situação de pobreza extrema, 47% (7,52 milhões) estavam no campo. Levando-se em conta os dados da contagem da população do Censo Demográfico de 2010 do IBGE (2013), teríamos um percentual de 8,39% da população em situação de miséria.

Desagregando os dados do urbano e do rural, encontramos 5,27% da população urbana em situação de pobreza extrema, enquanto o mesmo índice na população rural atinge 25,27%. Sem a previdência rural este contraste seria ainda maior dado que as evidências indicam que o regime instituído pela constituição de 1988 permitiu que muitos trabalhadores rurais escapassem da linha de pobreza. Ademais, a previdência rural ajuda a conter o êxodo rural e tem efeitos multiplicadores significativos na economia de pequenos municípios, que são maioria no Brasil.

É justamente neste benefício ao *produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais, o pescador artesanal e o assemblado, que exerçam essas atividades individualmente ou em regime de economia familiar* que o governo pretende mexer, e os impactos podem ser bem maiores do que se anuncia. A necessidade de contribuição formal à previdência na prática levará estes trabalhadores a situação em que se encontravam pré constituinte. Assim, as alternativas imediatas ao trabalhador que não pretende trabalhar até morrer será buscar emprego no agronegócio, que não será capaz de absorver a todos, ou abandonar o campo, o que poderá gerar um aumento no êxodo rural.

Deste modo, o agricultor familiar e o assentado da reforma agrária terão desincentivos a trabalhar em suas propriedades de forma a garantir algum tipo de aposentadoria. Como já colocamos, são eles os responsáveis pela produção dos alimentos que chegam à mesa do brasileiro. De forma cruel, a reforma da previdência poderá promover a desestruturação das cadeias ligadas à reforma

agrária e à agricultura familiar em favor do agronegócio empresarial, inclusive com impactos na oferta de alimentos.

Deste cenário, deverá ocorrer dois desdobramentos, o mais evidente é o empobrecimento e a perda de autonomia dos trabalhadores rurais e dos municípios onde está inserida a agricultura familiar. Por um lado, os trabalhadores rurais abandonarão sua própria produção e perderão renda, por outro, aqueles que optarem por seguir com a produção própria acabarão por abrir mão da aposentadoria.

Ademais, com o êxodo rural e a diminuição da população no campo e, num médio prazo, dos beneficiários de aposentadoria rural deve impactar na renda dos pequenos municípios cuja economia depende fortemente do consumo dos aposentados rurais e seus subseqüentes efeitos multiplicadores. Para além disso, a renda gerada pelas cadeias produtivas da agricultura familiar e da reforma agrária deverá diminuir nos locais onde estas têm importante peso econômico. A tendência, portanto, é de um cenário que aponta para um possível colapso econômico de diversos municípios pelo Brasil.

### ***A destruição das políticas agrárias***

O governo Temer é um governo dos setores mais atrasados do campo brasileiro, atrasado e sem nenhum compromisso com a soberania e o desenvolvimento nacional. A estrondosa vitória dos novos coronéis da República Velha foi aparecendo pouco a pouco na agenda governista. Em julho de 2016, Michel Temer assumiu diversos compromissos com a Frente Parlamentar da Agropecuária, o nome oficial da bancada ruralista. Entre os acordos foi acertada a revisão de diversas políticas públicas, como licenciamento ambiental, a demarcação de terras indígenas e a regulação da compra de terras por estrangeiros. No início de 2018, anunciou-se *regras* para o trabalho escravo fazendo o país deixar de ser referência mundial no combate a esta prática.

O processo de aquisição de terras por estrangeiros é regulado pela Lei 5.709/1971 que, reforçado por parecer da AGU de 2010, impõe limites ao que os não nacionais podem adquirir. O argumento do ministro da Fazenda para a liberação das restrições se deve a um suposto aumento nos investimentos: “*O Brasil precisa de crescimento e de investimento. O agronegócio foi a área que mais cresceu em janeiro. Temos que investir, gerar mais emprego*” (Oliveira e Fariello,

2017). Se é uma área que já vem crescendo, segundo as palavras do próprio ministro, não parece ser uma área que precise de investimentos estrangeiros.

A bancada ruralista também arrancou a Medida Provisória (MP) nº 759/2016, convertida na lei nº 13.465/2017, que afeta não apenas o campo, mas também o processo de regularização fundiária urbana. Esta medida é um reflexo da inflexão que o governo Temer promove na forma de atuação do INCRA mudando sua prioridade para a titulação (uma política importante, mas que não é reforma agrária) das áreas reformadas em detrimento da obtenção de novas áreas. Diversas entidades lançaram uma Carta ao Brasil (2017) apontando os riscos e retrocessos do novo marco legal. Destes, destacamos: a privatização em massa, e na surdina, do patrimônio da União; a anistia a desmatadores e grileiros na Amazônia; a ameaça à Política Nacional de Reforma Agrária; e a financeirização da terra urbana e rural.

Em última instância a medida regulariza o assalto às terras públicas, o grilo e reconcentração ilegal de áreas reformadas, neste último caso sem sequer ter dado às famílias assentadas a estrutura, crédito e assistência técnica mínimos para que pudessem alcançar sua independência.

### ***3. Construindo um novo paradigma***

#### ***Fontes de financiamento para a política agrária***

Para além da revisão da Emenda Constitucional nº 95 para permitir a retomada da capacidade intervenção do Estado na economia, há regras específicas para o financiamento de uma efetiva política agrária no Brasil em valores muito superiores aos previstos para a Lei Orçamentária Anual de 2018. O Estatuto da Terra (lei nº 4.504/1964) assegura o financiamento da reforma agrária através da criação do Fundo Nacional da Reforma Agrária que garantia, entre outros recursos, a destinação específica de 3% (três por cento) da receita tributária da União. Este dispositivo acabou alterado pelo Decreto-lei nº 2.431/1988 que criou o Fundo Nacional da Reforma e do Desenvolvimento Agrário – FUNMIRAD, destinado a fornecer os meios necessários para o financiamento da Reforma Agrária e dos Órgãos incumbidos da sua execução. Entre as fontes de financiamento do FUNMIRAD estavam o Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL) administrado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) cujos recursos não chegam ao INCRA.

Ademais, o Decreto-lei nº 1.146/1970 garante ao INCRA receitas vinculadas que, de acordo com exposições públicas da presidência da autarquia antes do impeachment, apresentada como a contribuição social da agroindústria, superavam o valor de R\$ 1,2 bilhão, recursos estes que nos últimos anos não foi destinado para as atividades fins do INCRA. Uma atualização dos valores da Taxa de Serviços Cadastrais, de que trata o art. 5º do Decreto-Lei nº 57, de 18 de novembro de 1966, com as alterações do art. 2º da Lei nº 6.746, de 10 de dezembro de 1979, e do Decreto-Lei nº 1.989, de 28 de dezembro de 1982, pode garantir um incremento de R\$ 500 milhões ao orçamento do INCRA.

Outra forma de incrementar o orçamento da reforma agrária seria uma eventual parceria do INCRA com a Receita Federal na fiscalização do Imposto Territorial Rural que poderia elevar a arrecadação deste tributo, de acordo com o Sindicato Nacional dos Peritos Federais Agrários, de cerca de R\$ 850 milhões para cerca de R\$ 8,3 bilhões. Se 10% destes recursos fossem destinados ao INCRA, já haveria um aumento orçamentário de mais de R\$ 800 milhões. (SindPFA, 2015)

A transformação do FUNMIRAD, um fundo contábil, num Fundo Nacional de Desenvolvimento Agrário – FNDA como um fundo especial contábil de natureza financeira, vinculado ao INCRA pode garantir ainda uma relativa autonomia da autarquia em relação ao orçamento da União livrando-a dos constrangimentos impostos pela Emenda Constitucional nº 95 e dos sucessivos ajustes fiscais que todos os últimos governos fizeram. Este fundo poderia ser turbinado pelo uso das áreas preservadas em assentamentos no mercado de cotas de reserva ambiental e crédito de carbono.

### ***Aspectos econômicos sobre o tamanho da propriedade rural e a reforma agrária***

Diversos estudos econômicos sobre economias de escala na agricultura demonstram que a grande propriedade possui custos crescentes de escala (Biswanger, 1974; Biswanger e Rosenweig, 1986; Biswanger e McIntire, 1987; Biswanger e Elgin, 1988; Biswanger et alli, 1995; Biswanger e Deininger, 1997; Boussard, 1987; e, Britton e Hill, 1975). Custos de gerenciamento, logística e mão de obra, a imprevisibilidade meteorológica, a volatilidade dos preços internacionais, além do descolamento entre o tempo de trabalho e o tempo de produção são alguns fatores que nos permitem afirmar que o setor agrícola não possui características de uma atividade capitalista no senso comum.

Ademais, todas as nações cujo padrão de desenvolvimento é idealizado pela grande maioria da sociedade brasileira passaram por um processo, quase sempre radical, de democratização do acesso à terra. Leite e Ávila, a partir de uma revisão de autores com perspectivas teóricas distintas, confrontam a “dimensão residual e compensatória na qual o pensamento conservador, na melhor das hipóteses, confinou o tema do acesso à terra” (Leite e Ávila, 2007, p. 800).

Veiga (1994) argumenta pela necessidade de se realizar uma ruptura sociopolítica para destravar o desenvolvimento econômico. Ele entende que algumas novas lideranças do setor empresarial brasileiro estariam dispostas a reconhecer que sem distribuição da riqueza não haveria como o país avançar, teríamos então a possibilidade de rediscutir as políticas para a agricultura familiar e, conseqüentemente, o tema da reforma agrária. Esta ideia está presente nas teses de Rostow (1978) quando discorre sobre as pré-condições para o aranco e menciona a necessidade uma ruptura com as elites tradicionais.

A reforma agrária também pode ser um meio bastante eficaz de erradicação da pobreza (Noronha, 2013). Todavia, a problemática da pobreza rural não pode ser reduzida a uma mera questão social, até porque o modo de intervenção feito a partir desta visão não enfrenta as causas estruturais do problema. É preciso discutir, em última instância, o modelo produtivo.

Outro aspecto econômico relevante é o viés de combate à inflação de uma política de reforma agrária. As causas de um processo inflacionário podem ser diversas: aquecimento da economia; choques de oferta; conflito distributivo entre capital e trabalho; ou resultado das projeções dos agentes.

Sem aprofundar as demais causas inflacionárias, uma parte relevante da inflação recente tem relação com problemas na oferta de alimentos. A demanda por alimentos é quase inelástica, deste modo, a variação nos preços deste mercado explica-se, em parte, por um problema de oferta insuficiente, mas também pela vinculação de determinados produtos aos mercados internacionais de commodities. Logo, um primeiro passo é buscar desvincular os preços dos alimentos dos mercados externo e interno.

Neste sentido, é importante lembrar que a grande propriedade produz principalmente para o mercado externo, não afeta sobremaneira a curva de oferta interna de alimentos. O consumo interno destes itens também não afeta seu preço, mas sim as variações no mercado internacional. A agricultura fa-

miliar, como já demonstrado, é responsável pela maior parte do alimento na mesa do brasileiro. Deste modo, para reduzir a inflação, particularmente quando uma de suas causas é um choque de oferta de alimentos, é preciso ampliar o número de agricultores familiares.

### *Um outro paradigma*

Para além de uma reestruturação e recomposição orçamentária é preciso ainda buscar outros paradigmas baseados principalmente na agroecologia. Neste sentido, temos na Índia o modelo de agricultura sustentável gerida pela comunidade em Andhra Pradesh onde 300 mil fazendeiros fizeram uma opção alternativa à revolução verde. Ali foi desenvolvida uma plataforma que combinava métodos cientificamente comprovados, conhecimentos autóctones e sabedoria tradicional.

Os objetivos iniciais da agricultura sustentável gerida pela comunidade eram proporcionar alimentos saudáveis, colheitas saudáveis, solo saudável e vida saudável. As práticas de manejo sem pesticidas e conservação do solo foram introduzidas por meio de Escolas de Campo para Agricultores (FFS), onde os próprios fazendeiros podiam tomar suas próprias decisões sobre as abordagens à gestão. As instituições locais foram a chave para o sucesso da transição. Elas abrangiam grupos de autoajuda, federações municipais de fazendeiros (reunindo todos os fazendeiros praticantes da agricultura sustentável, cada domicílio sendo representado por um homem e uma mulher), e a federação distrital de fazendeiros. O primeiro investimento foi na formação da instituição. Então, quando a plataforma ficou pronta, foi provido apoio para a criação de capacidade produtiva. Não havia subsídios aos insumos. Na CMSA, todos os insumos são internalizados, de modo que o custo do cultivo é reduzido drasticamente. O grosso da produção é destinado a assegurar primeiro a alimentação local. O excedente da produção é vendido a mercados próximos e a nichos de mercado com preço elevado, como produtos isentos de pesticidas. Todos os elementos essenciais, como administração de programas e ampliações, são liderados pelas comunidades. (Hilmi, 2012, p. 39)

Outro exemplo importante de transição que merece ser mencionado é o caso de Cuba. Quando do colapso soviético, o país tinha 57% de sua demanda de alimentos atendida pelo exterior com 30% de suas terras agriculturáveis dedicadas exclusivamente à cana-de-açúcar. Cuba não possuía soberania alimentar e era completamente dependente do comércio exterior. O país montou um

sistema baseado em cooperativas de créditos e serviços e também promoveu uma mudança radical na forma de abordar a agricultura com um papel fundamental da agroecologia nesta transição, o resultado foi “o maior crescimento percentual per capita na produção de alimentos em toda a América Latina e Caribe, com um crescimento anual de 4,2% de 1996 a 2005” (Hilmi, 2012, p. 38).

## **Bibliografia**

BINSWANGER, H.P. A Microeconomic Approach to Induced Innovation. In: *Economic Journal* 84 (336), 1974. p. 940-58.

BINSWANGER, H.P., ROSENZWEIG, M.R. Behavioral and Material Determinants of Production Relations in Agriculture. In: *Journal of Development Studies* 22 (3), 1986. p. 503-39

BINSWANGER, H.P., MCINTIRE, J. Behavioral and Material Determinants of Production Relations in Land Abundant Tropical Agriculture. In: *Economic Development and Cultural Change*, 36 (1), 1987. p. 73-99

BINSWANGER, H.P., ELGIN, M. What are the prospects for land reform. In: MAUNDER, A., VALDÉS, A. *Agriculture and Governments in an Interdependent World. Proceedings of the Twentieth International Conference of Agricultural Economists, August 24-31. Dartmouth: Aldershot, 1988.*

BINSWANGER, H.P., DEININGER, K., FEDER, G. Power, Distortions, Revolt and Reform in Agricultural Land Relations. In: BEHRMAN, J., SRINIVASAN, T.N. *Handbook of Development Economics. Volume III. Amsterdam: Elsevier, 1995.*

BINSWANGER, H.P., DEININGER, K. Explaining Agricultural and Agrarian Policies in Developing Countries. In: *Journal of Economic Literature*, 1997.

BOUSSARD, J.M. *Économie de l'Agriculture. Paris: Economica, 1987.*  
BRITTON, D.K., HILL, B. *Size and Efficiency in Farming. London: Saxon House, 1975.*

CARTA AO BRASIL – Medida provisória nº 759/2016: A desconstrução da Regularização Fundiária no Brasil. 2017. Disponível em <[https://docs.google.com/document/d/1dPHipNy\\_aJxGkjwk2PiRGXu\\_8mklCO5BGTw9J1W8Les/edit](https://docs.google.com/document/d/1dPHipNy_aJxGkjwk2PiRGXu_8mklCO5BGTw9J1W8Les/edit)>. Acesso em 22/10/2017

ESTATUTO, DA TERRA. Lei nº 4.504 de 30 de novembro de 1964.

FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT STIFTUNG; FÓRUM 21; GT DE MACRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA POLÍTICA; PLATAFORMA POLÍTICA SOCIAL. Austeridade e retrocesso: finanças públicas e política fiscal no Brasil. Disponível em <<http://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/Austeridade-e-Retrocesso.pdf>>. Acesso em 10/01/2017.

HILMI, A. Transição na cultura agrícola – Uma lógica distinta. Oslo: The More and Better Network, 2012. Disponível na internet em <[http://ag-transition.org/pdf/Transicao-na-cultura-agricola\\_pt.pdf](http://ag-transition.org/pdf/Transicao-na-cultura-agricola_pt.pdf)>. Acesso em: 05 de Junho de 2014.

IBGE. Censo Agropecuário. 1985/2006. Disponível em <[https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/brasil\\_2006/tab\\_brasil/tab10.pdf](https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/brasil_2006/tab_brasil/tab10.pdf)>. Acesso em 22/10/2017.

IBGE. Censo Agropecuário 2006. Resultados Preliminares. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/>>. Acesso em 14/05/2013.

INCRA. O Brasil desconcentrando terras. 2001. Disponível em <[http://www.incra.gov.br/media/servicos/publicacao/livros\\_revistas\\_e\\_cartilhas/Indice%20de%20Gini%20-%20O%20Brasil%20Desconcentrando%20Terras.pdf](http://www.incra.gov.br/media/servicos/publicacao/livros_revistas_e_cartilhas/Indice%20de%20Gini%20-%20O%20Brasil%20Desconcentrando%20Terras.pdf)>. Acesso em 22/10/2017

LEITE, S. P.; ÁVILA, R. V. Reforma agrária e desenvolvimento na América Latina: rompendo com o reducionismo das abordagens economicistas. In: RER, v. 45, n. 3, Rio de Janeiro, RJ, jul./set. 2007a, p. 777-805. p. 800.

NORONHA, G. S.. Reforma agrária como estratégia de erradicação da pobreza. 2013. 359 f. Dissertação de Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2013.

OLIVEIRA, E.; FARIELLO, D. Governo quer autorizar compra de terras por estrangeiros para culturas perenes. In: O Globo. 17 de fevereiro de 2017. Disponível em <<https://oglobo.globo.com/economia/governo-quer-autorizar-compra-de-terras-por-estrangeiros-para-culturas-perenes-20940450>>. Acesso em 19/02//2017

PRADO JUNIOR, C. A questão agrária. São Paulo: Brasiliense, 2000.

ROSTOW, W. W. Etapas do desenvolvimento econômico: um manifesto não comunista. Rio de Janeiro: Zahar Editores. 6ª edição, 1978

SINDPFA. Apresentação do SindPFA à direção do INCRA em 26/06/2015. Disponível em <<https://pt.slideshare.net/SindPFA/apresentao-sindpfa-direo-do-incra-em-2662015>>. Acesso em 21/10/2017

VEIGA, J. E. O que é reforma agrária? 14<sup>a</sup> ed. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1994.

## CAPÍTULO 13

### A crise econômica e as políticas de austeridade: efeitos sobre as mulheres

*Marilane Oliveira Teixeira*<sup>1</sup>

A forte presença das mulheres no mundo público e o fortalecimento de sua organização política, como movimento de mulheres, introduziu novas questões em todos os âmbitos da sociedade pressionando o Estado a se posicionar frente às demandas por políticas públicas com incidência direta sobre o cotidiano das mulheres. Estas políticas englobam um amplo leque de ações desenvolvidas pelos diversos organismos do governo. Algumas delas se dirigem diretamente às mulheres, outras são políticas gerais que podem incidir de forma diferenciada sobre as mulheres, a depender da forma como são desenhadas e implementadas. A interferência do poder público sobre as desiguais relações entre mulheres e homens é pautada, e por sua vez também pauta, a dinâmica das relações entre Estado, mercado e família, fundando-se em especial sobre a divisão sexual do trabalho.

Neste sentido, políticas sociais efetivamente universais, atingindo toda a população terão, necessariamente, forte impacto sobre as mulheres, tanto por sua responsabilização maior sobre o cuidado com a família, como pela relação mais precária com o mercado de trabalho e menor acesso à renda. Por isso, cada vez mais se chama a atenção para a importância da universalização das

---

<sup>1</sup> Economista, doutora em economia e pesquisadora na área de relações de trabalho e gênero.

políticas sociais – de saúde, educação, segurança e combate à violência, transporte, habitação, seguridade social etc. – como centrais para as condições de vida de toda a população, mas com efeitos específicos sobre as mulheres em função de como se estruturam as relações entre os sexos.

Considerando esse entendimento, defende-se que os governos Lula e Dilma se empenharam, nos últimos anos, para que oportunidades e condições básicas de cidadania fossem acessíveis para toda a população reconhecendo a importância de se priorizar a igualdade entre os sexos. Desta forma, foram muitas as políticas que tiveram olhar atento para o papel das mulheres na sociedade, das inúmeras dificuldades que enfrentam em função das múltiplas jornadas e da desigual forma de inserção no mundo produtivo.

As políticas públicas destinadas às mulheres foram fortalecidas com a criação, no primeiro mandato do governo Lula, da Secretaria de Políticas para as Mulheres com o desafio de desenvolver ações conjuntas com todos os ministérios e secretarias especiais garantindo, com isso, a incorporação das especificidades das mulheres nas políticas públicas. Da mesma forma, a criação da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), em março de 2003, como reconhecimento das lutas históricas do Movimento Negro Brasileiro e da necessidade de o Estado atuar para garantir direitos e cidadania para mulheres e homens negros, tendo em vista a desigualdade e a precariedade das condições de vida de grande parte dessa população.

Seis anos depois de sua criação, a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) tornou-se ministério. O anúncio veio na comemoração do Dia Internacional da Mulher, em 2009. Assim, a SPM passaria a ter liberdade orçamentária e autonomia para a elaboração e monitoramento das políticas públicas de gênero.

Inegavelmente, essa experiência trouxe ganhos às mulheres, dos quais se destacam desde a visibilidade de suas demandas em diversas áreas, como sua maior presença nos espaços públicos e como na implementação de novas políticas específicas, às alterações legislativas que ampliaram os direitos das mulheres trabalhadoras, consolidaram a cidadania no plano legal e trouxeram para a agenda política brasileira o desafio da inclusão social. Além disso, as políticas de combate às desigualdades no Brasil estavam estruturadas de modo a levar em conta a diversidade de situações sociais e regionais encontradas: mulheres brancas, negras, indígenas, urbanas, quilombolas, camponesas, pescadoras artesanais, extrativistas, ribeirinhas e empregadas domésticas.

Entretanto, uma confluência de fatores políticos e econômicos conformaram um quadro de profundos retrocessos econômicos e sociais desde o final de 2014 perdurando até os nossos dias. Uma forte inflexão na política econômica a partir de 2015 resultaria em redução ainda mais acentuada no nível de crescimento econômico com forte impacto nos níveis de emprego e nas contas públicas. O afastamento de uma presidenta legitimamente eleita pelo voto popular, em 2016, deu início à implementação de uma agenda precarizante que nada mais é do que a retomada da agenda neoliberal dos anos de 1990 sob o comando dos governos neoliberais.

E, no caso específico das mulheres, as políticas de austeridade atingiram diretamente o orçamento para o enfrentamento de várias políticas essenciais para a garantir maior autonomia às mulheres, a exemplo dos recursos para o enfrentamento a violência. Além disso, a Secretaria perdeu status, atualmente vinculada à Secretaria de Governo da Presidência da República. A participação das mulheres nos cargos ministeriais do governo despencou desde 2016: elas ocupavam nove cargos ministeriais no governo Dilma (24%) e em 2018 representam 4,5%, com apenas uma mulher ocupando a posição de ministra, na Advocacia Geral da União.

### ***As políticas de austeridade e os efeitos sobre as mulheres***

Desde 2015, o debate público brasileiro tem sido dominado pelo discurso e pela prática da austeridade econômica, que pode ser definida como uma política de ajuste da economia fundada na redução dos gastos públicos e no papel do Estado em suas funções de gerador do crescimento econômico e promotor do bem-estar social. Para um setor da sociedade, em contextos de crise econômica e aumento da dívida pública, a austeridade é apresentada como a saída necessária e constitui a base da defesa de reformas estruturais que visam reformular a atuação do Estado. É com essa visão que tem sido conduzida a política econômica desde 2016.

Com o objetivo de ampliar o superávit primário sem alterar as formas de arrecadação federal e reduzir as despesas públicas foi aprovada em dezembro de 2016 a Emenda Constitucional (EC n.95). Com isso, abre-se caminho para redução do tamanho do Estado e da própria capacidade de arrecadação em um futuro próximo. A medida limita a ampliação dos gastos federais, pelos próximos vinte anos, à correção da inflação pelo ano anterior, enquanto o PIB se elevará não só pela inflação, mas também pelo crescimento real. Sendo assim,

a cada ano, as despesas federais avançarão menos do que o PIB, garantindo assim uma queda da despesa em relação ao Produto. Esse esforço fiscal tem como motivação a necessidade de atender as exigências do capital financeiro e do rentismo que impõe ao atual governo equilíbrio nas contas públicas para seguir pagando os juros da dívida pública. Dada a composição dos gastos públicos federais, é possível afirmar que só existe possibilidade de cortar esse montante dos gastos se um conjunto de medidas de caráter regressivo, em combinação, forem adotadas.

Neste sentido, desde 2016 um conjunto de medidas estão sendo implementadas, por meio da redução do orçamento, enquanto outras ainda estão sendo anunciadas porque exigem quórum qualificado do Congresso para a sua aprovação, mas também contam com forte reação contrária da sociedade, especialmente a reforma da previdência. Dentre essas medidas destacam-se: a tentativa de reforma na previdência por meio da elevação imediata da idade mínima e a redução no valor dos benefícios para os setores privado e público; a reforma dos Benefícios de Prestação Continuada (BPC), por meio da elevação da idade com revisão dos seus valores desvinculando o benefício do salário mínimo; fim de novos aumentos reais do salário mínimo; redução do número de famílias contempladas com o Bolsa Família concentrando entre os 5% mais pobres, o que significa reduzir dos atuais 14 milhões para 3 milhões de famílias. Conforme dados do IBGE, em 2016, 326.043 domicílios brasileiros perderam o benefício do bolsa família e, com isso, foram cancelados mas de 2,9 milhões de benefícios do bolsa família em 2017 em meio a uma crise econômica sem precedentes; alterações no abono salarial e no seguro-desemprego, este já proporcionado, em parte, pela reforma trabalhista; redução dos subsídios agrícolas e industriais, o que já está sendo implementado no caso da agricultura familiar; redução dos investimentos públicos, área de maior efeito multiplicador do PIB; redução dos gastos com saúde e educação; revisão das transferências para estados e municípios, a exemplo, do repasse às creches, entre outros.

A crise alterou de maneira substantiva a condição de vida da maioria da população promovendo um grande retrocesso econômico e social. Entre os anos de 2015 e 2016 o PIB registrou queda de 7,5%<sup>2</sup> com impacto significativo sobre o nível de emprego. No primeiro trimestre de 2017, conforme dados da

---

2 Para 2017 as projeções indicam que o crescimento não ultrapassará 1%.

PNADC<sup>3</sup>, o desemprego no Brasil atingiu recorde com 14,1 milhões de pessoas sem emprego. Deste total as mulheres representavam 50,6% e, dentre elas, as mulheres negras<sup>4</sup>, 63,2%.

De acordo com a Tabela 1, dados de previsão orçamentária para 2018 indicam os programas com maior impacto, na comparação com 2014 medidos em valores reais: políticas de enfrentamento à violência (-83,0%); promoção da igualdade racial (-71,3%); promoção dos direitos da juventude (-95,6%); promoção e defesa dos direitos humanos de crianças e adolescentes (-83,2%); promoção e defesa dos direitos humanos (-47,4%); reforma agrária e governança fundiária (-86,5%); segurança alimentar e nutricional (-97,7%); programa bolsa família (-16,0%). Em 2014 a verba destinada às políticas para as mulheres com objetivo de promover a autonomia e combate à violência chegava a R\$ 147 milhões e caiu para R\$ 24 milhões em 2018, queda de 83% no orçamento. De acordo com o INESC, entre 2014 e 2017, em torno de 164 serviços especializados, como abrigos, centros de atendimento, delegacias e varas, foram fechados em todo o país.

**Tabela 1 - Despesa dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social por Programa - variação entre 2014 e 2018 (R\$ 1,00) valores constantes de 2018**

Programa	2014	2018	Variação (%)
Políticas para as mulheres: promoção e enfrentamento à violência	147.194.447	24.774.650	-83,0
Inclusão social por meio do bolsa família, do cadastro único e da articulação de políticas sociais	31.555.375.275	26.504.517.226	-16,0
Promoção da igualdade racial e superação do racismo	58.008.750	16.621.023	-71,3
Promoção dos direitos da juventude	243.953.613	10.826.506	-95,6
Promoção, proteção e defesa dos direitos humanos de crianças e adolescentes	154.392.779	20.783.818	-86,5
Promoção e defesa dos direitos humanos	93.573.015	39.392.033	-57,9
Reforma agrária e governança fundiária	3.083.747.726	711.193.342	-86,9
Segurança alimentar e nutricional	5.247.809.745	119.431.326	-97,7

Fonte: Orçamento da União - Exercício Financeiro - 2014 e 2018

Esses últimos três anos contrastam com o ciclo de prosperidade econômica que se estendeu de 2003 a 2014 e foi acompanhado de uma importante dinamização do mercado de trabalho, com efeitos muito positivos sobre os estratos mais pobres da população e sobre os assalariados em geral. Dentre os

3 PNDC – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua.

4 Nesse texto segue-se o padrão das análises realizadas pelo IBGE, utilizando-se a classificação negro/as, resultante da somatória de dados referentes a pretos e pardos.

diferentes avanços dessa etapa de crescimento econômico com inclusão social, o aumento do emprego formal, ao lado da elevação dos salários reais e a redução da pobreza foram certamente as mais importantes conquistas do período.

### ***Impactos sobre o mercado de trabalho***

Um dos efeitos imediatos e resultantes das políticas de austeridade fiscal está o impacto sobre o mercado de trabalho, especialmente sobre as mulheres. Com base nos dados da PNAD Contínua<sup>5</sup> para o período compreendido entre 2012 e 2017, o que se observa é um incremento de mulheres que ingressaram na População Economicamente Ativa (PEA), principalmente a partir de 2014 até 2017 quando evoluiu de 52,0% para 53,7% entre as brancas e de 49,3% para 51,5% entre as mulheres negras. Isso significa que para cada 100 mulheres negras em idade ativa, em torno de 52 estavam no mercado de trabalho e, para cada 100 mulheres brancas, em torno de 54 estavam no mercado de trabalho, como empregadas ou desempregadas, no quarto trimestre de 2017.

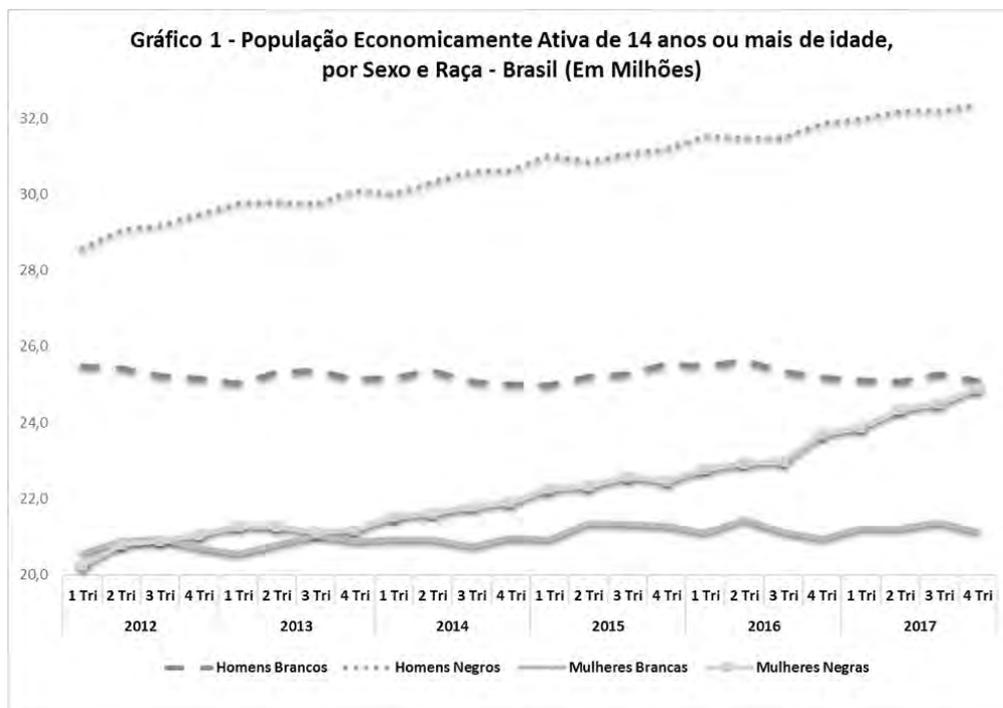
Entretanto, um dos efeitos da crise foi de ampliar a PEA sem incorporá-la pela ausência de oportunidades de trabalho. A maior parte destas mulheres se tornaram desempregadas uma vez que entre o 4ºT de 2014 e o 4ºT de 2017, em três anos, ingressaram no mercado de trabalho 3,151 milhões de mulheres, mas o saldo foi de apenas 270.897 postos de trabalho, sendo 1.075.674 postos de trabalho gerados entre as mulheres negras e queda de (-804.777) entre as mulheres brancas, resultando nesse saldo. Em suma, entre 2014 e 2017 ingressaram 3,151 milhões de mulheres no mercado de trabalho e foram absorvidas apenas 270.897. Portanto, a participação na ocupação, entre 2014 e 2017, avança para as mulheres negras e recua entre as mulheres brancas.

A partir de 2013 também ocorreu uma alteração significativa na composição da PEA feminina: as mulheres negras passaram a ser maioria e a diferença foi se intensificando até 2017 (Gráfico 1). Em 2012 as mulheres brancas representavam 50,4% da PEA e reduziram sua participação para 45,9% no 4ºT de 2017. Essa alteração na composição da PEA também ocorreu com os homens negros em relação aos brancos. O gráfico 1 ilustra esses dados ao indicar uma

---

5 Em razão de mudanças metodológicas na PNAD não é possível comparações com os anos anteriores, embora a PNAD anual tenha seguido até o ano de 2015, mas para efeitos de comparação adotaremos neste trabalho a PNADC desde 2012.

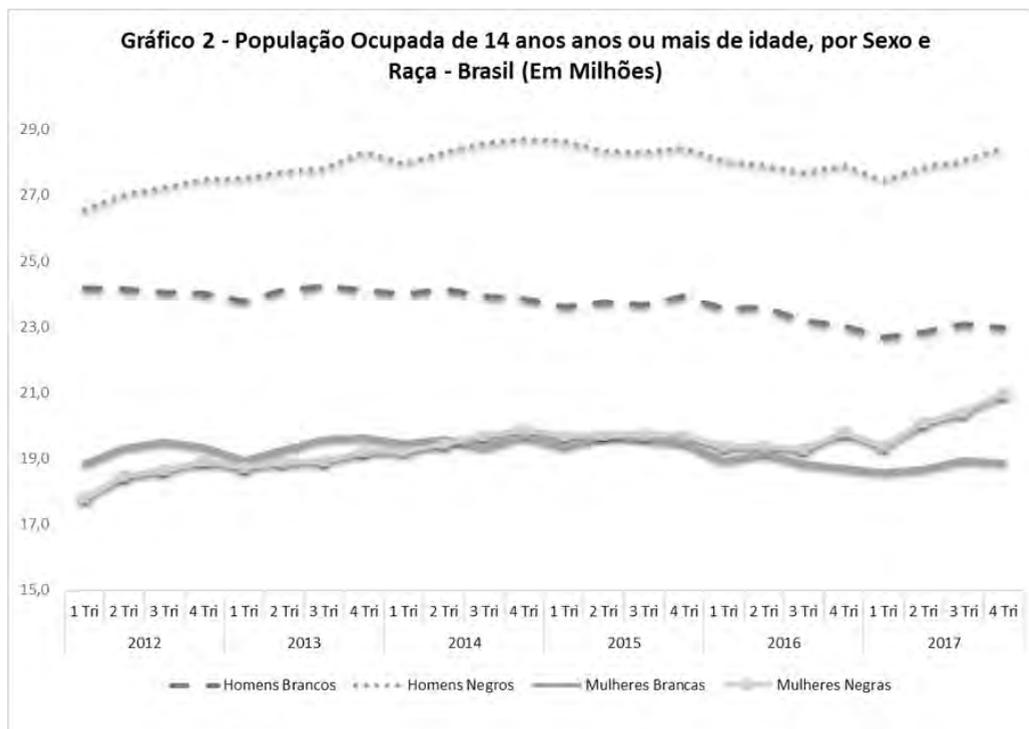
tendência de crescimento da PEA para a população negra, enquanto a população branca apresenta queda ou estancamento.



Fonte: PNADC – IBGE – elaboração própria

### ***Taxa de ocupação cresce entre as mulheres negras***

Na comparação entre 2014 e 2017 (4ºT) os dados sugerem que a população ocupada reduziu para todas as categorias, exceto para as mulheres negras (Gráfico 2). Entre os homens brancos caiu (-3,7%); homens negros caiu (-0,8%); mulheres brancas caiu (-4,1%) e mulheres negras cresceu (5,4%). É importante ressaltar que no caso das mulheres negras a recuperação do emprego entre as ocupadas ocorreu nos últimos três trimestres de 2017 e é preciso fazer uma ressalva sobre a qualidade do emprego gerado, de que trataremos mais adiante. E, conforme descreve o gráfico 2, há dois comportamentos distintos para o período: a ocupação aumentou de 2012 a 2014 para todos, exceto os homens brancos em queda desde o início da série analisada. A partir de 2015 caiu a ocupação voltando a crescer no último ano e o destaque são as mulheres negras: foram 1,2 milhão de novos postos de trabalho entre o 4º trimestre de 2016 e 2017.



Fonte: PNADC – IBGE – elaboração própria

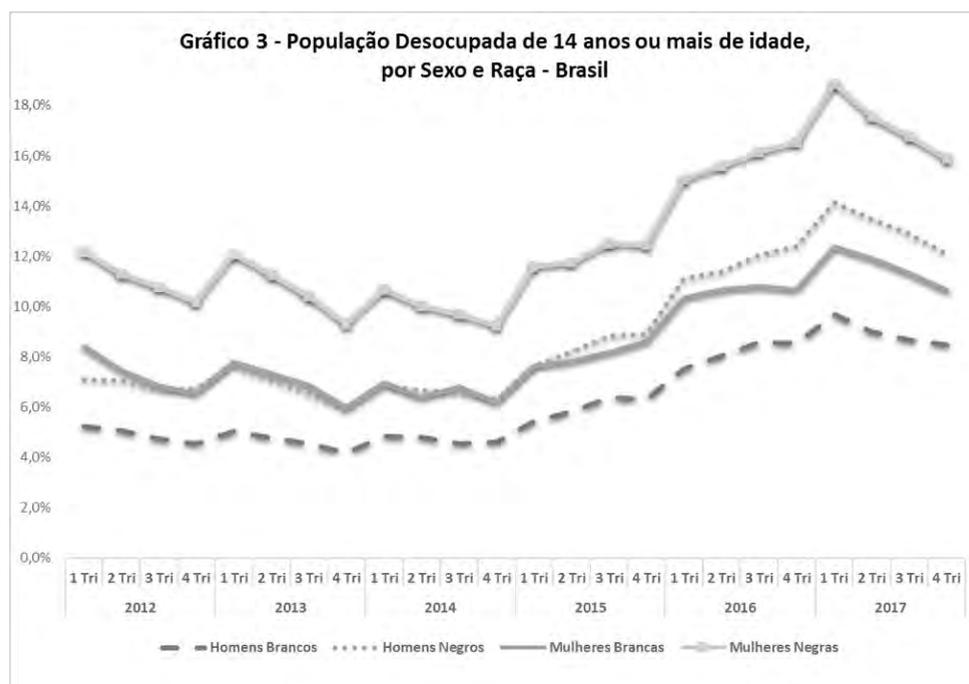
### ***Taxa de desocupação continua superior entre as mulheres***

As taxas de desocupação também seguem mais desfavoráveis às mulheres. Entre os anos de 2012 e 2017, o menor percentual de mulheres desempregadas foi registrado em 2014 com a taxa de 6,2% para as mulheres brancas e 9,2% para as mulheres negras, mesmo assim superior as taxas masculinas (Gráfico 4). No 1ºT de 2017 a taxa alcançou seu maior percentual quando evoluiu para 12,4% para as mulheres brancas e 18,9% para as mulheres negras. Entre 2014 e 2017 (4ºT) o desemprego entre as mulheres brancas cresceu 73% e entre as mulheres negras praticamente dobrou, 96%.

O desemprego no Brasil tem cor/raça e sexo. Dos 12,2 milhões de desempregados no último trimestre de 2017, praticamente dois terços, ou seja, 64% eram negros (homens e mulheres). Quando se compara entre os sexos, 50,6% são mulheres e entre as mulheres 64% são negras.

O impacto diferenciado em termos de cor e raça fica evidente quando se analisam os dados do 4ºT de 2012 e do 4ºT de 2017. O desemprego entre os

homens brancos evoluiu de 5,3% para 8,5%; às mulheres brancas de 8,0% para 10,6%; os homens negros de 8,6% para 12,1% e as mulheres negras de 13,5% para 15,9%. O desemprego entre as mulheres negras é mais do que o dobro dos homens brancos. Dos 12,2 milhões de desempregados no quarto trimestre de 2017, 2,126 milhões são de homens brancos; 3,910 milhões de homens negros; 2,249 milhões de mulheres brancas e 3,947 milhões de mulheres negras.

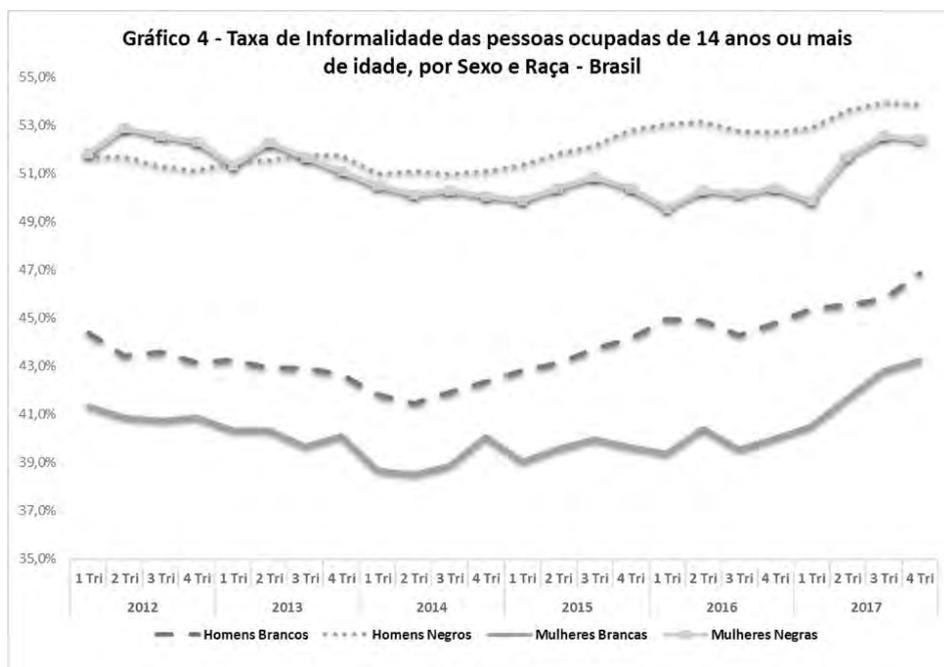


Fonte: PNADC – IBGE – elaboração própria

### ***A informalidade cresceu mais entre as mulheres***

A informalidade, em queda até 2015, voltou a crescer no período analisado para ambos os sexos. A elevação ocorreu especialmente no ano de 2017 em que o emprego dá sinais de leve recuperação, colaborando com a tese de que o emprego que está sendo gerado a partir deste ano é essencialmente informal. O trabalho informal cresceu entre os mais jovens e as pessoas acima de sessenta anos, com grau de instrução fundamental e nos setores da construção civil, serviços e indústria.

Na comparação entre o 4ºT de 2014 e 2017, o trabalho formal entre os homens brancos caiu (-11,9%) e o informal cresceu (5,7%); entre os homens negros o formal caiu (-7,1%) e o informal cresceu (3,9%). Entre as mulheres brancas o trabalho formal caiu (-9,7%) e o emprego informal cresceu embora de forma menos intensa do que para os demais (2,8%); já entre as mulheres negras o emprego formal cresceu levemente (0,1%), entretanto, o emprego informal seguiu crescendo (9,9%). Em três anos (2014-2017) foram gerados 88.344 postos de trabalho para as mulheres<sup>6</sup>, com forte incremento da informalidade; foram gerados 1.182 postos de trabalho informais e o emprego formal caiu (-1.093) isso significa que ocorreu um deslocamento do trabalho formal para o informal nestes três anos de forma bastante significativa. Do total de empregos informais criados, 82% foram ocupados pelas mulheres negras.



Fonte: PNADC – IBGE – elaboração própria

O período é marcado por uma queda do emprego com carteira, principalmente entre as mulheres brancas (-11,3%), para as mulheres negras a queda foi de (-0,4%). Com isso, a participação das mulheres no emprego com carteira pas-

<sup>6</sup> Nestes dados estão excluídas as empregadoras.

sou de 39,8% para 36,8% entre as brancas e de 32,2% para 30,5% entre as negras. Por outro lado, incrementou o emprego sem carteira, (+4,4%) para as mulheres negras e caiu para as mulheres brancas (-1,1%); a queda do emprego doméstico com carteira para negras e brancas e o crescimento do emprego doméstico sem registro para as mulheres negras (+11,7%); o trabalho por conta própria, cujo crescimento foi bastante expressivo, tanto para as mulheres negras, quanto para as mulheres brancas, (+17,6% e +10,0%), nessa ordem. Um dado que se destaca pela sua relevância é a expansão das empregadoras<sup>7</sup> entre as mulheres negras (+30,4%); entre as brancas a expansão foi menor (+11,1%). A expansão do emprego entre as mulheres negras ocorreu em três posições: conta própria, empregadoras e emprego doméstico sem carteira (Tabela 2).

Para as mulheres com domicílio rural se destaca a queda do emprego com registro: para as brancas a queda foi (-16,4%) e (-9,6%) para as mulheres negras. Entre as mulheres de cor branca e domicílio rural cresceu a figura da empregadora (+28,6%) e por conta própria (+12,3). Na análise para as mulheres negras se destaca o emprego doméstico (com e sem carteira), caiu o emprego com carteira (-6,0%) e cresceu o sem carteira (+16,5%), da mesma forma que para as mulheres brancas, um crescimento significativo da condição de empregadoras (35,2%), no entanto, o emprego por conta própria caiu (-7,4%).

**Tabela 2 - Variação das mulheres ocupadas, por posição na ocupação e situação do domicílio com 14 anos ou mais de idade, por cor/raça - Brasil (%)**

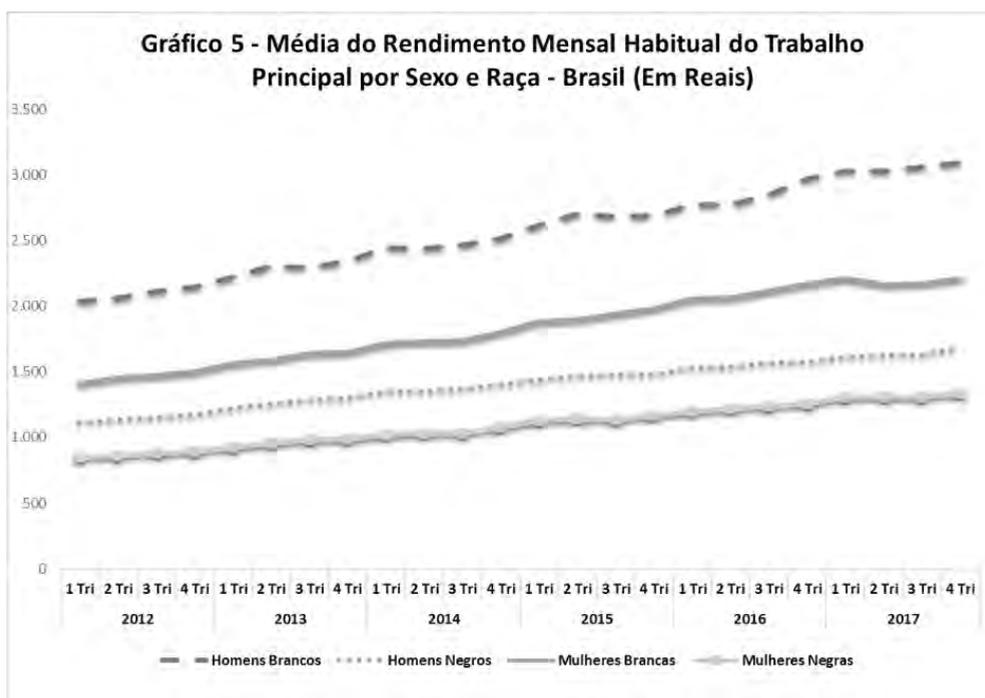
	4º trimestre de 2014 e 2017			
	Urbana Branca	Rural Branca	Urbana Negra	Rural Negra
Empregado no setor privado com carteira	-11,1	-16,4	-0,1	-9,6
Empregado no setor privado sem carteira	-0,5	-7,9	5,4	-3,5
Trabalhador doméstico com carteira	-6,9	2,1	-0,9	-6,0
Trabalhador doméstico sem carteira	3,8	-0,1	11,1	16,5
Empregado no setor público com carteira	-20,4	-28,6	-12,2	-31,5
Empregado no setor público sem carteira	-2,6	-6,2	15,2	-16,3
Militar e servidor estatutário	-3,9	0,7	3,8	12,3
Empregador	10,6	28,6	30,1	35,2
Conta-própria	9,8	12,3	22,7	-7,4
Trabalhador familiar auxiliar	-8,1	-25,4	4,3	-25,0

Fonte: PNADC - IBGE. Elaboração própria.

7 Para o IBGE define-se o trabalho por conta própria com a pessoa que trabalhava explorando o seu próprio negócio/empresa, sozinha ou com sócio, sem ter empregado e contanto, ou não, com a ajuda de trabalhador não remunerado. Já o empregador apresenta as mesmas características, exceto por ter pelo menos um empregado.

### ***Os rendimentos continuam menores entre as mulheres e os negros***

A crise acentuou os diferenciais de rendimento entre os sexos, em média, as mulheres recebiam 75,6% da remuneração masculina. O contraste racial do mercado de trabalho se estende, também, à remuneração. Segundo o IBGE, as mulheres negras recebiam, em média, 43,1% do rendimento dos homens brancos no quarto trimestre de 2017 que era de R\$ 3.090,00 (Gráfico 5).



Fonte: PNADC – IBGE – elaboração própria

Os rendimentos medidos em salários mínimos entre os dois períodos analisados (2014-2017) indicam a concentração das pessoas ocupadas nas faixas até dois salários mínimos; 46,4% das mulheres negras recebiam 1 salário mínimo em 2014 e praticamente mantiveram o mesmo percentual (46,8%) para 2017, ampliando na faixa de até ½ salário mínimo. Da mesma forma se sucede com as mulheres brancas, de 25,4% para 26,1%, ampliando a primeira faixa. Com os homens ocorreu o mesmo fenômeno com ampliação para a faixa de até ½ salário mínimo. Entre 2014 e 2017 (4ºT), a faixa que corresponde até ½ SM cresceu 20,0% para as mulheres negras; 5,3% para as mulheres brancas; 20,4% para os homens negros e 5,5% para os homens brancos. (Tabela 6). No último

trimestre de 2017 havia 9.197.157 milhões de pessoas ocupadas recebendo até  $\frac{1}{2}$  salário mínimo e deste total 53,0% eram mulheres e as mulheres negras correspondiam a 38% do total.

**Tabela 3 - Distribuição do rendimento principal em salários mínimos, por sexo e cor/raça - 4º trimestre - Brasil (%)**

Faixa de salário mínimo	2014	2017	2014	2017	2014	2017	2014	2017
	Mulheres negras		Mulheres Brancas		Homens negros		Homens brancos	
Até 1/2 SM	15,3	17,3	7,2	7,9	9,7	11,6	4,3	4,7
De 1/2 a 1 SM	31,1	29,5	18,2	18,1	23,2	22,9	11,1	12,6
De 1 a 2 SM	36,5	36,9	39,1	39,1	38,1	40,1	31,9	35,4
Mais de 2 a 3 sm	9,4	8,2	15,5	14,3	16,3	13,3	22,4	18,2
Mais de 3 a 5 sm	4,7	5,2	10,1	10,7	7,7	7,4	14,3	14,1
Mais de 5 a 10 sm	2,4	2,1	7,1	6,9	3,8	3,3	10,2	9,1
Mais de 10 a 20 sm	0,4	0,6	2,0	2,4	0,9	1,0	4,0	4,3
Acima de 20 sm	0,1	0,1	9,8	0,5	0,3	0,3	1,9	1,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: PNAD Contínua - IBGE. Elaboração Própria

### **Microempreendedora individual**

No universo do empreendedorismo as mulheres representam 47,4% do total dos empreendimentos individuais. Elas são maioria entre os microempreendedores individuais da indústria (55%), serviços (52%), e comércio (51%). Entre 2013 e 2017 ocorreu um crescimento de 82,5%, passando de 1,884 para 3,438. Certamente esse contingente de novas empreendedoras não saíram do emprego informal uma vez que esse percentual praticamente não se alterou o que denota se tratar de mulheres que estavam no emprego formal e migraram para estas novas formas de trabalho diante da crise.

Dentre as principais atividades realizadas pelas mulheres, destacou-se as dez em que há maior participação. No intervalo entre 2013 e 2016, as mulheres se mantiveram nas mesmas atividades e todas apresentaram crescimento expressivo: cabelereiras (102,5%); fornecimento de alimentos preparados (111,4%); comércio varejista de cosméticos (94,5%); lanchonetes (83,2%) e confecção de peças de vestuário (90,0%). Várias destas atividades encobrem relações de trabalho fraudulentas uma vez que se verifica a existência de relações de subordinação, assiduidade características de um vínculo formal de trabalho, entretanto, as mulheres são intimidadas a prestarem serviços na condição de pessoa jurídica para não caracterizar vínculo, da mesma forma em relação ao trabalho a domicílio, especialmente para o setor de confecções.

Em 2016 o atual governo sancionou o projeto de Lei chamado “Lei do Salão Parceiro” que desobriga a contratação de profissionais de beleza em regime CLT. São cerca de 2 milhões de profissionais e a maioria são mulheres que passaram a atuar na condição de autônomas e são forçadas a abrir uma microempresa (MEI), sendo a remuneração definida de acordo com o número de atendimentos e pode variar brutalmente de um mês para o outro. Além de não ter nenhuma governabilidade sobre o seu ritmo de trabalho, a lei permite manter relações de subordinação, assiduidade e hierarquia que caracterizam a presença de vínculo empregatício. O salão retém entre 40% e 60% do faturamento e essas profissionais são responsáveis por todo o material utilizado.

**Tabela 4 - Crescimento das atividades mais frequentes entre os MEI, do sexo feminino, entre 2013 e 2016**

Atividade	Setor	2016	2013	(%)
Comércio varejista de artigos de vestuário e acessórios	Comércio	540.315	322.503	67,5
Cebelereiros	Serviços	422.868	208.757	102,5
Outras atividades de tratamento de beleza	Serviços	154.262	102.056	51,2
Fornecimento de alimentos preparados preponderantemente para consumo familiar	Indústria	123.662	58.484	111,4
Lanchonetes, casas de chá, sucos e similares	Serviços	117.166	63.938	83,2
Comércio varejista de cosméticos, produtos de perfumaria e de higiene pessoal	Comércio	106.055	54.541	94,5
Comércio varejista de mercadorias em geral	Comércio	78.465	46.645	68,2
Confecção sob medida de peças de vestuário, exceto roupas íntimas	Indústria	76.522	49.920	53,3
Confecção de peças de vestuário, exceto roupas íntimas e as confeccionadas sob medida	Indústria	72.383	38.089	90,0
Bares e outros estabelecimentos especializados em servir bebidas	Serviços	72.287	43.023	68,0

Fonte: Sebrae

### ***A desigualdade volta a crescer***

A queda da atividade econômica, a redução dos gastos públicos e o crescimento do desemprego contribuíram para que os índices de desigualdades voltassem a crescer desde o final de 2015: o Índice de Gini do rendimento médio mensal real de todos os trabalhos, passou de 0,497 em 2014 para 0,524 em 2017 (quanto menor o índice menos desigual). Em 2017, os 10% da população com os maiores rendimentos detinham 43,3% da massa de rendimentos do país, enquanto a parcela dos 10% com os menores rendimentos possuíam apenas 0,7% dessa massa, conforme dados do IBGE. Enquanto isso, em meio à crise

econômica e de desemprego, o percentual de domicílios que recebiam recursos do programa Bolsa Família reduziu de 14,3% para 13,7% no total de domicílios particulares permanentes, com impacto sobretudo nas mulheres. O Cadastro Único já havia evidenciado a concentração da pobreza sobre as mulheres e o reafirmou em 2014, pois o percentual de mulheres chefiando domicílios que recebiam os benefícios do Programa Bolsa Família era de 93%, ou quase 13 milhões de famílias. Em dezembro do mesmo ano, o Cadastro Único confirmava que 88% de todas as famílias inscritas nos programas sociais brasileiros eram chefiadas por mulheres, sendo que, dessas famílias, 68% eram chefiadas por mulheres negras (ONU Mulheres, 2016).

### *Desestruturação das políticas públicas no campo*

O corte nos gastos públicos retirou recursos de todas as áreas sociais. O Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário foi extinto e a maioria das políticas públicas voltadas ao setor dos pequenos produtores foi suprimida ou perdeu relevância com efeitos devastadores para a agricultura familiar. Em 2013, o orçamento destinado ao Ministério foi de mais de R\$ 9,0 bilhões reduzido para R\$ 1,0 bilhão em 2017.

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que ampliou e diversificou a alimentação em entidades assistenciais, garantiu renda a milhares de agricultores, desenvolveu uma ação efetiva de incorporar as mulheres e chegou a executar R\$ 1,0 bilhão por ano, mas tem o orçamento para 2018 previsto em 178 milhões, levando à sua extinção na prática. O programa cisternas colaborou para a construção de cidadania no campo e para a redução da dependência de políticas assistencialista e teve um impacto significativo para vida as mulheres: entre 2003 e 2016 foram construídas 1,2 milhão de cisternas. Mas seu orçamento caiu pela metade em 2017 e praticamente se extingue no orçamento de 2018 com dotação inicial de R\$ 20 milhões. O programa Minha Casa Minha Vida Rural teve seu orçamento reduzido para 2018 em R\$ 294 milhões, com queda de 61,4% em relação ao ano de 2017. Os recursos para o programa de assistência técnica (ATER) para os assentamentos foram reduzidos em 57% e os recursos para o programa nacional de educação para a reforma agrária reduziu em 45%. O programa da reforma agrária praticamente foi extinto, atualmente são mais de 1,0 milhão de pessoas acampadas no campo.

Os principais impactos já são observáveis com o crescimento da violência no campo, aumento do êxodo rural, empobrecimento massivo da população rural, redução da produção de alimentos ao mercado consumidor doméstico comprometendo a segurança alimentar nutricional da sociedade. São mais de 12,3 milhões de pessoas ocupadas no campo e as mulheres foram especialmente beneficiadas por esse conjunto de políticas públicas e, certamente, são as mais afetadas pelo retrocesso e com impactos sobre as relações de poder dentro das famílias em um contexto em que as mulheres perdem espaço.

### *Políticas públicas de Cuidados*

Uma das políticas públicas mais importantes e que favorece diretamente as mulheres mais pobres e contribui para melhorar a sua inserção no mundo do trabalho é a oferta de creches públicas em horários compatíveis com a jornada de trabalho. Recentemente o IBGE divulgou um suplemento sobre os cuidados de crianças com menos de 4 anos de idade com base nos dados da PNAD de 2015. Os resultados indicaram que das 10,3 milhões de crianças com menos de quatro anos de idade, 74,4% não estavam matriculadas em creches ou escolas. Sendo que entre os responsáveis, as mulheres (83,8%) eram ampla maioria e, em torno de 45,0%, estavam ocupadas. Dentre o universo de crianças nessa idade que não estavam matriculadas, 61,8% dos responsáveis manifestaram interesse em fazê-lo. O interesse crescia entre os estratos de renda de até 1 salário mínimo e 43,2% indicou que havia tomado alguma providência nesse sentido.

A política de creches é um aspecto fundamental para a condição de inserção e permanência das mulheres no mercado de trabalho. O Plano Nacional de Educação estabeleceu como Meta 1 universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de quatro cinco anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até três anos até o final da vigência do PNE (2024). Em 2013 a cobertura era de 23,2% dessas crianças, praticamente dobrou a oferta entre 2004 e 2013. Somente entre 2014 e 2015 foram ofertadas mais de 1 milhão de vagas.

Entretanto, o orçamento para educação infantil sofreu uma forte redução de 2014 para 2017, passando de R\$ 1.901,9 bilhões para R\$ 332,3 milhões em valores nominais representa 17% dos recursos de 2014. Os recursos para erradicação do trabalho infantil também sofreram corte de R\$ 6.612,4 em 2015 para R\$ 295,9, em 2017. Esses recursos estavam destinados a concessão de bolsa para

famílias com crianças adolescentes, identificadas em situação de risco. (Conforme dados do portal da transparência).

Em 2018 foi vetado recurso extra de R\$ 1,5 bilhão para o fundo de manutenção e desenvolvimento de Educação básica e de valorização dos profissionais da educação (FUNDEB) inviabilizando a expansão do atendimento às crianças que estão da educação infantil, além da expansão de creches e do ensino médio.

### ***Previdência social***

A melhoria das condições no mercado de trabalho, a partir de 2003, com o aumento do emprego formal para mulheres e homens, somada aos esforços do Governo Federal em ampliar a inclusão social da população feminina, e estimular a adesão de trabalhadores autônomos e de baixa renda, ampliou a cobertura de proteção social das mulheres (72,3%), aproximando-a da masculina (72,7%).

Além disso, a política de valorização do salário mínimo teve um positivo impacto sobre a renda dos beneficiários da seguridade social: mais de dois terços dos benefícios equivale a um salário mínimo. E assim seus valores foram efetivamente ampliados em 77,2% acima da inflação, desde 2002.

Em 2016, 61,3% das mulheres que solicitaram o benefício recebiam um piso previdenciário. A pressão em torno da reforma da previdência fez saltar as solicitações de aposentadoria entre 2014 e 2016. Do total das aposentadorias concedidas nestes três anos, em torno de 38% concentrou-se em 2016, sendo que 99% delas por idade uma vez que as mulheres são as que apresentam maior dificuldade em alcançar a aposentadoria por tempo de contribuição em virtude das intermitências em sua vida laboral, são elas que se inserem de forma mais precária no mercado de trabalho pela ausência de políticas públicas e o benefício não ultrapassa o valor de 1,0 salário mínimo.

No quarto trimestre de 2014, 85,8% das trabalhadoras domésticas sem registro não contribuíam com a previdência e 69,5% dos trabalhadores por conta própria. Entre 2014 e 2017 deixaram de contribuir para a previdência 1.629, milhão de contribuintes previdenciários. Portanto, o déficit previdenciário deve ser visto sob esta perspectiva, juntamente com a sonegação e a inadimplência das empresas, e o crescimento da informalidade ampliará ainda mais a queda na capacidade de arrecadação entre os que vivem salários da mesma forma em que, na prática, postergará o acesso ao benefício.

### *Considerações finais*

Em pouco mais de uma década a sociedade brasileira alcançou progressos econômicos e sociais notáveis. Houve mudanças nas condições de vida de parcela significativa da sociedade discriminada e excluída historicamente do acesso a bens e serviços públicos, em especial as mulheres e as mulheres negras. O impulsionador dessas mudanças foram as políticas públicas de inclusão social que promoveram um enfrentamento à pobreza e à desigualdade social e resgataram à condição de cidadania a milhões de mulheres e homens.

Entretanto, as políticas de austeridade fiscal vêm alterando de maneira profunda a condição de vida da maioria da população brasileira, especialmente às mulheres, promovendo um grande retrocesso econômico e social. Esses últimos três anos contrastam com o ciclo de prosperidade econômica que se estendeu de 2003 a 2014. Os anos que se seguiram alteraram essa dinâmica comprometendo os resultados alcançados em termos de ampliação do emprego formal, redução das desigualdades, ampliação da renda, diminuição da pobreza e as políticas de combate à violência.

A magnitude e a natureza das mudanças ainda são elementos de reflexão. Entretanto, os efeitos sobre a pobreza, o aumento do desemprego, da informalidade e das desigualdades sociais são incontestáveis. Estes têm se refletido na perda de maior autonomia econômica para as mulheres, principais beneficiárias e protagonistas das políticas públicas, com impactos perversos para as comunidades e as economias em geral.

Neste sentido, é fundamental reforçar o papel do Estado e buscar diminuir o papel do mercado. Essa perspectiva inclusive é o que poderá contribuir para que as políticas de conciliação sejam mais efetivas para garantir um horizonte de alteração das bases da desigualdade de classe, raça e gênero. Essa proposição está vinculada à compreensão que a lógica do mercado, de acumulação é incompatível com a lógica de colocar o cuidado no centro, como prioridade.

Para tanto há que ampliar a oferta de creches e escolas em período integral garantindo a dimensão de um projeto pedagógico que reforce a igualdade de gênero, mas que também garanta a dimensão da alimentação, elemento fundamental para diminuir as tarefas no interior das casas.

Da mesma maneira é fundamental que sejam efetivadas outras políticas públicas de saúde, saneamento, habitação, transporte. Há vários indicadores

que mostram que quanto maior o acesso a infraestrutura melhores são as condições para a provisão do trabalho de cuidados no âmbito das famílias.

## Bibliografia

Aspectos dos cuidados das crianças de menos de quatro anos de idade: 2015 / IBGE, Coordenação de trabalho e rendimento – Rio de Janeiro: IBGE, 2017. 62p. <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv100137.pdf>. Acessado em 12/06/2018

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. *Orçamentos da União exercício financeiro 2014: projeto de lei orçamentária*. - Brasília, 2013. 6v. em 8.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. *Orçamentos da União exercício financeiro 2018: projeto de lei orçamentária*. - Brasília, 2017. 6v. em 8.

IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua. Rio de Janeiro, 2013-2017*. IBGE. Microdados.

INESC. *Políticas para mulheres perderam 62,8% das verbas*. <http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-gerais/2018/marco/politicas-para-mulheres-perderam-62-8-das-verbas/view>. Acessado em 12/06/2018

INESC. *Medidas de austeridade levaram a queda de até 83% em programas sociais*. <http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-gerais/2017/dezembro/medidas-de-austeridade-levaram-a-queda-de-ate-83-em-programas-sociais/view>. Acessado em 12/06/2018

MATTOS, L. M. *Austeridade fiscal e desestruturação das políticas públicas voltadas à agricultura familiar brasileira*. Fundação Friedrich Ebert. São Paulo: Análise n. 39/2017.

ONU Mulheres. *Mais igualdade para as mulheres brasileiras: caminhos de transformação econômica e social*. Encarte Brasil baseado no relatório “O progresso das mulheres no Mundo 2015-2016”, 2016. [http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2016/05/encarte-Mais-igualdade-para-as-mulheres-brasileiras\\_site\\_v2.pdf](http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2016/05/encarte-Mais-igualdade-para-as-mulheres-brasileiras_site_v2.pdf). Acessado em 12/06/2018.

PLATAFORMA BRASILEIRA DE DIREITOS HUMANOS ECONOMICOS E SOCIAIS, CULTURAIS E AMBIENTAIS. *Relatório sobre o impacto da Política Econômica de Austeridade nos Direitos Humanos*. DHESCA BRASIL, 2017. [http://austeridade.plataformadh.org.br/files/2017/11/publicacao\\_dhesca\\_baixa.pdf](http://austeridade.plataformadh.org.br/files/2017/11/publicacao_dhesca_baixa.pdf). Acessado em 12/06/2018.

SEBRAE. *Perfil do Microempreendedor individual*. <http://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Anexos/Perfil%20do%20MEI%202015.pdf>. Acessado em 12/06/2018.

## CAPÍTULO 14

### Política Fiscal e Direitos humanos: uma análise a partir dos acordos internacionais

*Grazielle David<sup>1</sup>*

A política fiscal é uma política pública, e como tal está sujeita às obrigações dos princípios de direitos humanos que têm os Estados. Nessa perspectiva, a política fiscal tem sido cada vez mais submetida ao escrutínio dos tribunais nacionais, organismos de supervisão de tratados de direitos humanos e dos mandatos especiais das Nações Unidas, tendo se integrado de maneira crescente na agenda de direitos humanos das organizações da sociedade civil como um campo fundamental para a exigibilidade e realização dos direitos humanos (CESR et.al., 2015).

Entendendo a relação direta que existe entre política fiscal e o cumprimento dos direitos econômicos, sociais e culturais (DESC), a Assembleia Geral das Organizações dos Estados Americanos (OEA) ao aprovar as “Normas para a elaboração de informes periódicos previstos no artigo 19 do Protocolo de São Salvador” como instrumento de medição do progresso dos Estados sob tal Protocolo, em matéria dos DESC, estabeleceu o seguinte:

---

<sup>1</sup> Mestre em Saúde Coletiva / Economia da Saúde (UnB); especialista em Orçamento público, Direito sanitário (Fiocruz) e Bioética (UnB); Assessora política do INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos e conselheira do CEBES – Centro Brasileiro de Estudos em Saúde.

*Uma categoria a ser incorporada no processo de monitoramento e avaliação é o contexto financeiro básico, que corresponde à disponibilidade efetiva de recursos do Estado para executar o gasto público social, e de que maneira se distribuem esses recursos, medindo de maneira usual (a porcentagem do PIB para cada setor social) ou por algum outro mecanismo (...).*

A aplicação da legislação internacional dos direitos humanos na política fiscal abre a possibilidade dos Estados e de outros atores prestarem contas sobre o cumprimento de suas obrigações de direitos humanos em matéria fiscal. Nas Américas, a jurisprudência dos tribunais nacionais tem focado, sobretudo, no gasto público e sua relação com a realização dos direitos – escassez de recursos, desigualdade na alocação, falta de transparência, limitações à participação social e acesso a informação. De maneira mais limitada, algumas cortes nacionais da região já se pronunciaram sobre o impacto das medidas orçamentárias e tributárias sobre o usufruto dos direitos (ACIJ, 2016).

No âmbito internacional, o uso do litígio para questionar as políticas fiscais ou as medidas de austeridade fiscal regressivas e seus efeitos nos DESC ampliou no contexto da atual crise econômica global, uma vez que a maioria dos Estados realizaram de forma sistemática cortes nos orçamentos para políticas sociais nos países mais afetados pela crise na Europa. Nesse cenário, os tribunais nacionais e regionais, assim como as instituições supervisoras dos tratados dos direitos humanos internacionais e regionais emitiram jurisprudência e diretrizes em resposta aos questionamentos da sociedade civil (CESR, 2018).

A legislação internacional de direitos humanos contém cinco princípios particularmente relevantes para a política fiscal e a construção dos orçamentos nacionais (INESC, 2018)<sup>2</sup>, os quais serão trabalhados nesse artigo: i) o uso máximo dos recursos disponíveis para o financiamento dos direitos humanos; ii) a mobilização de recursos necessários para financiar o progresso social, o que chamamos de um financiamento com justiça fiscal; iii) a realização progressiva dos direitos humanos econômicos, sociais, culturais e ambientais, com o objetivo de promover redistribuição de renda e redução de desigualdades; iv) a não discriminação e v) a transparência fiscal, a prestação de contas e a participação social. Por fim, esse artigo encerrará com uma avaliação sobre proteção dos

---

2 A Metodologia Orçamento & Direitos do Inesc trabalha os pilares de uma forma mais ampla, voltada para as políticas públicas. Nesse artigo o foco será a política fiscal. Por exemplo: ao invés de pensar a transparência de uma forma mais ampla, focará na transparência fiscal.

direitos humanos em tempos de crise e/ou reforma econômica, uma vez que o Brasil já está violando princípios internacionais de direitos humanos com as medidas de austeridade recentemente adotadas, com destaque para a Emenda Constitucional 95.

Essa nova onda de medidas de austeridade adotada após a crise global de 2008 em diversos países teve seu início, tardio, no Brasil no ano de 2015, com cortes orçamentários importantes em políticas públicas promotoras de direitos. Essas limitações orçamentárias foram aprofundadas em 2016, com a aprovação da Emenda Constitucional 95, conhecida como Lei do “Teto dos Gastos”. Essa austera medida entrou em vigor em 2017, e com ela, por 20 anos, as despesas primárias serão reajustadas apenas com a variação da inflação do período, sem crescimento real. Considerando a imensa desigualdade social que caracteriza o Brasil, o subfinanciamento crônico das políticas públicas, associado ao crescimento e ao envelhecimento da população brasileira, todos esses elementos irão resultar, na prática, em expressiva redução dos gastos públicos per capita.

### ***Uso máximo de recursos disponíveis para a realização progressiva de direitos***

O PIDESC<sup>3</sup> - Pacto internacional sobre direitos econômicos, sociais e culturais, em seu Artigo 2.1 estabelece que:

*Cada Estado-Parte no presente Pacto compromete-se a adotar medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômico e técnico, até no máximo de seus recursos disponíveis, que visem a assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativas. (PIDESC, 1966).*

Embora potente, o conceito do uso máximo por parte do Estado de recursos disponíveis não é simples. FREDMAN (2008), em um trabalho pioneiro sinalizou três elementos que devem ser considerados na avaliação do cumprimento dessa obrigação: a suficiência dos recursos disponíveis, a eficiência no uso desses recursos e a equidade no padrão de gastos.

---

3 O PIDESC é um tratado multilateral adotado pela Assembleia Geral da Nações Unidas em 1966 junto com a Declaração Universal de Direitos Humanos. Ele foi sendo ratificado Estados-membros ao longo dos anos. No caso brasileiro, isso ocorreu em 1992.

A suficiência dos recursos disponíveis tem relação com a carga tributária dos países. Considerando a importância desse item e a decisão de trabalhar tendo como base a Metodologia Orçamento e Direitos do INESC, esse elemento será mais detalhadamente trabalhado no segundo princípio, financiamento com justiça fiscal.

Com relação à eficiência do uso dos recursos fiscais, a obrigação de mobilizar o máximo de recursos disponíveis por parte dos governos, inclui, entre outros aspectos, que o gasto público seja eficiente e efetivo, e que os fundos destinados ao cumprimento dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais não sejam desviados para outras áreas (Sepulveda, 2003). Assim, a dotação orçamentária inadequadamente alocada; a execução orçamentária deficiente, ineficiente ou ineficaz; constituem uma violação da obrigação de mobilizar o máximo de recursos disponíveis. Alguns exemplos de situações que ferem esse princípio no Brasil: como o orçamento brasileiro é autorizativo e não impositivo<sup>4</sup>, é prática frequente do gestor dentro da sua discricionariedade executar o orçamento muito abaixo do que foi autorizado. Ainda é pouco estruturada a elaboração das leis orçamentárias: PPA, LDO e LOA; especialmente no nível subnacional, de tal forma que em muitos momentos as prioridades do planejamento das políticas públicas não estão refletidas nos orçamentos construídos.

Já a equidade deve ser avaliada considerando sobre quem pesam mais as escolhas da política fiscal, tanto da arrecadação quanto da alocação orçamentária. Por exemplo, existem alguns benefícios tributários que podem ter efeitos regressivos. O caso mais óbvio no Brasil é da isenção de tributação do imposto de renda pessoa física - IRPF sobre lucros e dividendos, forma de recebimento dos mais ricos, de tal forma que o IRPF somente consegue ser progressivo até um estrato da sociedade, depois deixa de ser, justamente entre aqueles com maior capacidade contributiva. Gobetti e Orair (2016) apontam um potencial de ganho de arrecadação de mais de R\$ 40 bilhões caso fosse revogada essa isenção, considerando uma alíquota de 15% sobre essa renda.

No Brasil, observa-se que várias políticas não respeitaram o princípio do uso máximo de recursos disponíveis nos últimos anos. Com efeito, ao analisarmos a variação da dotação autorizada por programa orçamentário da administração federal, de 2014 a 2017, verificamos que entre os programas que

---

4 Nos países com orçamento autorizativo, o Legislativo autoriza o orçamento elaborado pelo Executivo e esse tem a discricionariedade para executá-lo ou não. Nos países com orçamento impositivo, o Executivo tem que executar o orçamento aprovado pelo Legislativo.

apresentaram maior redução de recursos financeiros no período, destacaram-se aqueles que possuem elevado impacto nas populações em situação de vulnerabilidade. Este é o caso, por exemplo, dos programas “2016 – Política para as Mulheres”, tendo em vista sua importância para a equidade de gênero e prevenção de violência, com redução em valores correntes de 53% de dotação orçamentária no período, e “2069 – Segurança Alimentar e Nutricional”, por ser relevante para combater a fome e para a inclusão produtiva dos agricultores familiares, com redução de 76%. Além desses programas, iremos também apresentar os dados referentes ao “Programa Farmácia Popular”, devido à repercussão social que teve com a notícia de seu encerramento, que afeta o direito à saúde da população, em especial o acesso a medicamentos (INESC, CESR e Oxfam Brasil, 2017).

Em paralelo, o Brasil experimentou expressiva transferência de recursos públicos de programas sociais relevantes para o pagamento de juros, o que significa uma expressiva redistribuição inversa dos recursos públicos, das populações vulneráveis para as mais ricas. Somente de 2015 para 2016, a proporção do orçamento gasto com despesas financeiras (serviços da dívida) cresceu 2% em termos reais; o que implicou em igual perda para as despesas primárias (programas sociais). Isso demonstra um comprometimento com “o uso máximo de recursos” não para a realização de direitos, mas para o enriquecimento dos mais ricos por intermédio do pagamento de despesas financeiras, uma total inversão do princípio (INESC, CESR e Oxfam Brasil, 2017). Tais medidas indicam um possível agravamento do quadro de desigualdades no Brasil, que é um dos piores do mundo, com os 10% mais ricos recebendo mais da metade de toda a renda nacional (Morgan, 2015).

A forma como se estrutura a política fiscal de um país é um fator chave para avaliar em que medida se aproveita seu potencial redistributivo. Tanto a forma como se arrecada quanto a que se distribui o orçamento público implicará em maior ou menor redistribuição de renda e de financiamento das políticas públicas promotoras dos direitos humanos.

Existem ainda alguns limitadores do “uso máximo de recursos disponíveis para a realização progressiva de direitos”, os quais são: as escolhas de políticas macroeconômicas e as receitas em potencial não arrecadadas.

As escolhas de políticas macroeconômicas: por exemplo, elevadas taxas de juros aumentam o custo do pagamento dos juros da dívida pública, o que compromete a porcentagem do orçamento público disponível para o financia-

mento de políticas que promovem direitos; ou ainda políticas de austeridade que realizam cortes orçamentários e também limitam o orçamento disponível.

As receitas em potencial não arrecadas que impactam diretamente o volume e a suficiência dos recursos disponíveis: os altos níveis de evasão fiscal, os fluxos financeiros ilícitos internacionais e o excesso de gastos tributários que dispõem certos setores. i) O Brasil perde 10% do seu PIB por ano (ONU, 2017) com a prática ilegal de evasão fiscal, o que representa aproximadamente R\$ 500 bilhões evadidos anualmente. Agravando esse cenário, é bastante baixa a capacidade de cobrança da Dívida Ativa da União que atualmente está com um montante de R\$ 1,8 trilhão (PGFN, 2017). ii) O Brasil perde em média R\$ 130 bilhões com FFI - fluxos financeiros ilícitos, colocando-o em sétimo num ranking de 145 países entre os pontos de partida dos FFI, sendo o subfaturamento de exportações o mecanismo mais usado por grandes corporações para transferir capital para o exterior ilicitamente (GFI, 2014). iii) Os gastos tributários correspondem a 5% do PIB nacional, o que equivale a R\$ 250 bilhões por ano, sendo executados sem adequada análise prévia e/ou sem monitoramento (TCU, 2017).

### ***Financiamento do Estado com justiça fiscal***

O nível da carga tributária dos países guarda relação com a suficiência de recursos disponíveis para o Estado.

Além do nível, a composição da carga tributária também deve ser avaliada. Nacionalmente ela é bastante regressiva e injusta, com os tributos sendo majoritariamente indiretos, sobre o consumo, o que faz com que proporcionalmente sejam os com menor capacidade contributiva que mais contribuam<sup>5</sup>. A consequência disso é que a política fiscal não é capaz de corrigir desigualdades. Ao contrário, as mantém e até aprofunda. Ainda fere os princípios legais internacionais dos direitos humanos de uso máximo de recursos disponíveis e de não discriminação, sendo que esse último será trabalhado no item 4 deste artigo.

### ***Realização progressiva de direitos***

Os principais tratados de direitos humanos reconhecem que, dadas as limitações de recursos, os DESC – direitos econômicos, sociais e culturais - serão assegurados em seu nível pleno de forma gradual ou progressiva. Mas também estabelecem que os Estados devem, de forma imediata, adotar todas as medidas

---

5 Como discutido no Capítulo 2 deste livro.

devidas, até o máximo de recursos disponíveis para chegar a sua plena efetividade, conforme estabelecido no Artigo 2.1 do PIDESC. O Comitê DESC (1990) interpretou que essa disposição obriga os Estados a “elaborar e adotar (...) um plano detalhado de ação para a aplicação progressiva” dos direitos contidos no Pacto, conforme consta em sua Observação Geral nº 1 de 1990.

Ainda consta na Convenção Americana de Direitos Humanos (1969) em seu Artigo 26 que:

*Os Estados Parte se comprometem a adotar providências, tanto a nível interno como mediante cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, para alcançar progressivamente a plena efetividade dos direitos derivados das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, contidas na Carta da Organização dos Estados Americanos – OEA, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires, na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou outros meios apropriados.*

A noção de progressividade dos DESC está ligada a ideia de gradualidade para lograr a plena efetividade. A realização desses direitos requer a tomada de ação paulatina, em alguns casos escalonadas no tempo, e administração de recursos escassos, que implica na necessidade de optar entre objetivos (Courtis, 2014). Entretanto, cabe destacar que nem todas as obrigações relacionadas com os DESC estão submetidas à progressividade. Existem obrigações de cumprimento imediato como a obrigação de adotar medidas, a proibição de discriminação e a garantia dos níveis essenciais de cada um dos direitos contidos no PIDESC, sobre cujos cumprimentos um Estado não pode alegar gradualidade nem falta de recursos.

A prestação de contas de um Estado sobre se está adotando as medidas para alcançar de maneira progressiva a realização dos DESC de sua população, implica necessariamente na avaliação de sua política fiscal. As brechas e deficiências na implementação de políticas e programas destinados a proteger, respeitar e cumprir os direitos econômicos, sociais e culturais são muitas relacionadas com um financiamento inadequado ou insuficiente dessas políticas. Os meios para o monitoramento e exigibilidade da obrigação dos Estados de adotar medidas a realização progressiva dos DESC não são pequenos, supõem uma abordagem integral que triângule o nível do usufruto dos direitos, os esforços do Estado a nível normativo e de políticas e os recursos dirigidos para seu cumprimento (CESR, 2012).

Diversas instâncias internacionais como o Alto Comissariado da ONU – Organização das Nações Unidas (ACNUDH, 2012) e regionais como a Comissão Interamericana de Direitos Humanos já produziram ferramentas de medição que incluem indicadores, metas quantitativas e qualitativas, que permitam identificar se os estados estão dando passos de maneira progressiva até a realização dos DESC<sup>6</sup>. Do mesmo modo, organizações de direitos humanos têm gerado ferramentas metodológicas como o OPERA do Center for Economic and Social Rights – CESR e a Metodologia Orçamento & Direitos do Instituto de Estudos Socioeconômicos – INESC, cuja finalidade é avaliar a implementação dos DESC por meio do monitoramento das políticas públicas dirigidas a estabelecer se um Estado está ou não cumprindo com sua obrigação de realização dos DESC, incluindo a dimensão dos recursos financeiros.

Uma das bases do pilar da realização progressiva dos direitos é o conceito de não retrocesso social. Significa que não é permitido aos Estados adotar medidas regressivas deliberadas, isto é, medidas que suponham a deterioração do nível de cumprimento de um direito. Sob o direito internacional, a margem de autonomia dos Estados para responderem a crises econômicas não é absoluta. Para estarem de acordo com as normas internacionais de direitos humanos, as medidas de consolidação fiscal devem ser temporárias; estritamente necessárias e proporcionais; não discriminatórias; levar em consideração todas as alternativas possíveis, inclusive medidas tributárias; proteger o conteúdo mínimo dos direitos humanos; e ser adotadas após cuidadosa consideração e genuína participação dos grupos e indivíduos afetados nos processos de tomada de decisão (Comitê DESC, 2016). Isso significa que toda ação que suprima, restrinja ou limite o conteúdo dos direitos já garantidos constitui uma violação *prima facie* dos direitos humanos.

Nacionalmente, essa questão foi reconhecida na decisão do relator da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 5595, quando enunciou que algumas políticas de austeridade não podem ser admitidas, uma vez que enfraquecem as cláusulas fundamentais da Constituição do Brasil, tais como o dever de progressivamente assegurar a prestação de direitos sociais (STF, 2017).

---

6 Em julho de 2008, a CIDH adotou os “protocolos para a elaboração de indicadores de progresso em matéria de DESC”. Em 2012, a OEA aprovou o documento final de “indicadores de progresso para medição de direitos contemplados no Protocolo de São Salvador”.

### ***Não discriminação***

O princípio da não discriminação é um dos centrais dos direitos humanos. O artigo 2.1 da Declaração Universal de Direitos Humanos proíbe a discriminação no usufruto dos direitos. O PIDESC regula o princípio de não discriminação no seu artigo 2.2 e o Comitê DESC no seu Comentário Geral nº 20, que estabelece que “os Estados parte deve assegurar que existam, e se apliquem, planos de ação, políticas e estratégias para combater a discriminação formal e a informal em relação aos direitos reconhecidos no Pacto, tanto no setor público quanto no privado (...). As políticas econômicas, como as dotações orçamentárias e as medidas destinadas a estimular o crescimento econômico, devem garantir que os direitos serem usufruídos sem nenhum tipo de discriminação”.

Nesse sentido, o Comitê DESC estabeleceu que “as disparidades agudas dos gastos públicos que tenham como resultado que a qualidade da educação seja distinta para as pessoas que residem em diferentes locais podem constituir uma discriminação em afronta ao Pacto”. Apesar do reconhecimento normativo e do consenso internacional sobre a importância do princípio de não discriminação no acesso e usufruto dos DESC, o Brasil permanece tendo políticas, inclusive a fiscal, que discriminam tanto direta quanto indiretamente.

Um exemplo de discriminação direta na política fiscal brasileira é a composição da carga tributária que a torna bastante regressiva, uma vez que mais de 50% dos tributos nacionais são sobre o consumo e não sobre a renda e o patrimônio. O resultado disso é que proporcionalmente são os mais pobres que pagam mais tributos em porcentagem de sua renda. Como o grupo populacional, por gênero e raça, mais pobre do Brasil são as mulheres negras, são elas que pagam proporcionalmente mais tributos, pois são esses grupos populacionais que compõem a maior parte da base da pirâmide: os 10% mais pobres da população são majoritariamente integrados por negros e mulheres - 68,06% e 54,34%, respectivamente -, enquanto o decil mais rico é composto essencialmente por brancos e homens - 83,72% e 62,05%, respectivamente (Salvador, INESC, 2014).

A discriminação fiscal indireta se configura quando na presença de uma discriminação formal ou material contra um grupo populacional o Estado não destina o máximo de recursos disponíveis para colocar um fim à situação (CESR et.al., 2015). Por exemplo, ao não assegurar recursos para garantir um direito violado em proporção do déficit de usufruto do direito que têm as pessoas ou

grupos afetados. Um exemplo é o da proposta de reforma da previdência discutida pelo governo Temer que propôs restringir o acesso ao direito a aposentadoria da população trabalhadora do campo, pela dificuldade em comprovar o tempo de trabalho, devido à informalidade do setor.

O Comitê DESC assinalou em seu Comentário Geral nº 20 que “além de não discriminar, os Estados-parte devem adotar medidas concretas, deliberadas e específicas para assegurar a erradicação de qualquer tipo de discriminação no exercício dos direitos reconhecidos pelo Pacto. Em muitos casos, para eliminar a discriminação sistêmica, será necessário dedicar mais recursos a grupos tradicionalmente desassistidos”.

Ainda, a implementação de alguns tributos, além de ser um instrumento de arrecadação essencial para respeitar, proteger e cumprir os direitos humanos, também pode constituir em um instrumento chave extrafiscal, que orienta, por exemplo, o funcionamento de determinados mercados para garantir o atendimento das necessidades de setores sociais menos favorecidos. A título ilustrativo, se a norma do imposto sobre território rural (ITR) fosse cumprida quando orienta o aumento da tributação de terras sem função social, ela seria um importante instrumento de construção de um país mais justo, distributivo, inclusivo, e, portanto, respeitador dos direitos humanos em geral, e dos DESC em particular. Em contraposição, a não implementação de forma efetiva dessa norma indica que o Estado se converte em um cúmplice silencioso da prática de concentração indevida de terra no país, e da discriminação da população brasileira rural mais pobre que fica sem direito de acesso a seu principal mecanismo de sobrevivência, a terra.

### ***Transparência, prestação de contas e participação social***

A transparência fiscal, a prestação de contas e a participação social são elementos importantes de um governo cada vez mais reconhecidos pela ONU, organizações financeiras internacionais, OGP, GIFT e pela sociedade civil, com objetivos de impacto no desenvolvimento, na redução da pobreza e no usufruto dos direitos econômicos e sociais.

A transparência fiscal implica em abrir ao público as estruturas e funções do governo, os objetivos da política fiscal, o orçamento público, as contas do setor público e suas projeções. É mais do que disponibilizar informações sobre receitas e despesas, é manter uma disponibilidade contínua de informações

referentes às tomadas de decisão sobre o recurso público, de tal forma que seja possível avaliar a situação financeira em que se encontra o governo, os custos e benefícios reais de suas ações, incluindo as implicações sociais econômicas presentes e futuras (GIFT, 2012).

Entretanto, quase a totalidade das análises que fazem uso da transparência fiscal, são relacionadas ao lado das despesas do orçamento público, havendo ainda muito espaço para análises referentes às receitas públicas e sua correlação com os direitos (de Renzio e Wehner, GIFT, 2015); como é o caso dos gastos tributários com mineradoras e seus efeitos socioambientais (Cardoso, INESC, 2015).

O Brasil realizou significativo avanço na abertura de dados orçamentários e acesso a informação, especialmente entre 2010 e 2015, conforme demonstra o “Índice de Orçamento Aberto – OBI”, sem sua sigla em inglês. Entretanto, ainda há muito o que avançar em termos de participação social, como mostra o OBI lançado em janeiro de 2018, e da própria abertura dos dados, que começou a retroceder após a adoção de políticas de austeridade no país. A redução da transparência é um dos elementos que caracteriza essa política.

Além da ausência de transparência e prestação de contas do modo de arrecadação e uso do fundo público, os gastos tributários concedidos a alguns setores da sociedade como privilégios em detrimento de outros, baixa prioridade do combate à sonegação fiscal e os casos de corrupção, acabam por minar a legitimidade dos governos e geram crises de governabilidade em toda a região latino-americana.

No Brasil, e também em outros países, os governos tendem a desenhar políticas fiscais favoráveis aos interesses das elites corporativas e financeiras cujos lobbies atuam de forma incansável por isenções tributárias, refinanciamentos de dívidas tributárias e tratados especiais, sob a condição de que esses são elementos centrais para o investimento privado no país. Esse fenômeno é denominado ‘captura do Estado pelas elites’ ou ‘sequestro da democracia’ (Oxfam; ICEFI, 2009). Essas práticas unidas às de fluxos financeiros ilícitos, evasão fiscal internacional, uso de paraísos fiscais por parte dessas mesmas elites tem gerado uma relação de desconfiança entre a sociedade e os sistemas fiscais e consequentemente com os Estados, afetando a qualidade da democracia. Essas situações ampliam as desigualdades e geram descontentamento da população, dando lugar a protestos sociais aos quais os governos têm respondido com

criminalização dos protestos e gerando situações ainda mais violadoras dos direitos humanos (PNUD, 2012).

### ***Avaliação da proteção dos direitos humanos em tempos de crise e/ou reforma econômica***

Segundo Ortiz ,(2015), é esperado que a austeridade impacte mais de 2/3 dos países entre 2016 e 2020, afetando mais de seis bilhões de pessoas ou aproximadamente 80% da população até 2020. Apesar dessa nova onda de austeridade ter se iniciado na Europa, pós crise de 2008, a maioria dos principais austeros ajustes estão ocorrendo de forma mais intensa nos países em desenvolvimento.

Ao redor do mundo, os governos estão introduzindo uma série de medidas de austeridade que incluem a combinação de reformas trabalhistas com o objetivo de promover flexibilidade; reformas da seguridade social, incluindo aumentar a idade para aposentar e o aumento de pré-condições para o acesso a proteção social; reforma de subsídios; e ampliação de tributos regressivos sob o consumo enquanto reduzem os impostos de renda pessoa física e jurídica (UNCTAD, 2017).

As lições aprendidas sobre os impactos nos direitos humanos das políticas de austeridade fiscal no período de ajuste estrutural na América Latina na década de 90, assim como no período mais recente de ‘consolidação fiscal’ na Europa e outras regiões, são muito relevantes para o contexto atual do Brasil.

As observações e recomendações de vários organismos do sistema internacional dos direitos humanos no contexto da recente crise econômica europeia, assim como o emergente desenvolvimento normativo e jurisprudencial dos direitos humanos a respeito de política fiscal nas Américas e em outras regiões, oferecem importantes antecedentes sobre como os princípios de direitos humanos são relevantes para a política fiscal em tempos de crise ou estaque econômico (Comitê DESC, 2012).

Alguns exemplos de órgãos de direitos humanos das Nações Unidas que emitiram diretrizes sobre os requisitos que os governos devem cumprir ao adotar políticas e medidas restritivas de gasto social e favorecer privatizações de serviços públicos essenciais, em contextos de crise são: o Informe da relatoria especial das Nações Unidas (2014) sobre pobreza extrema e direitos humanos na parte em que trata da política fiscal; o Informe do especialista independente sobre dívida externa, política fiscal e direitos humanos (2015); o Informe

do Instituto de direitos humanos da Associação BAR Internacional - IBAHRI (2013). Todos eles têm contribuído para traduzir os princípios de direitos humanos em diretrizes práticas a serem adotadas no desenho e no monitoramento das políticas fiscais pelos governos e pela sociedade civil.

Além disso, os organismos de monitoramento dos tratados de direitos humanos e de jurisprudência nacional em vários países têm colocado em evidência que o problema do déficit fiscal não está no custo das políticas sociais como argumentam os Estados, mas sim na escassez de base fiscal e fraco esforço de uma arrecadação mais justa e progressiva, como pontua a Comissão de Direitos Humanos da Europa (2013).

Apesar disso, estudos sobre as respostas às crises econômicas demonstram que as medidas adotadas de cortes orçamentários são horizontais e indiscriminadas nas políticas sociais, com o propósito de atender os objetivos financeiros previamente estabelecidos; ao invés de serem baseadas em avaliações sobre quem seria impactado pelas medidas, se e como os direitos humanos seriam afetados e se haviam medidas alternativas disponíveis (Ivanokovic, European Parliament Think Thank, 2015).

Qualquer reação a crises financeiras que negligenciem os efeitos nos direitos humanos não apenas falha com as obrigações perante as responsabilidades de direitos humanos, mas também coloca em risco manter sempre os mesmos problemas, impedindo qualquer futuro economicamente sustentável (Relatório da ONU A/HCR/31/60, 2016).

Para estarem de acordo com as normas internacionais de direitos humanos, as medidas de consolidação fiscal devem, em tempos de crise ou paralisação econômica ser: temporárias, estritamente necessárias e proporcionais; não discriminatórias; levar em consideração todas as alternativas possíveis, inclusive medidas tributárias; proteger o conteúdo mínimo dos direitos humanos; e ser adotadas após cuidadosa consideração e genuína participação dos grupos e indivíduos afetados nos processos de tomada de decisão (Comitê DESC, 2016).

Ainda, em contextos de crises econômicas, as responsabilidades dos Estados para promover a realização dos direitos humanos podem ser categorizadas em: i) aquelas relacionadas com medidas políticas nos níveis internacionais, regionais e nacionais para prevenir crises financeiras; ii) aquelas relacionadas com minimizar e mitigar os impactos nos direitos humanos, uma vez que as crises tenham ocorrido. A primeira é caracterizada por uma variedade de medi-

das para reduzir desigualdades, fortalecer a resiliência e o preparo para futuras crises, e lidar com as causas das crises financeiras por meio de mudanças na arquitetura financeira internacional. A segunda está mais focada na proteção dos direitos humanos, já num cenário de crise. Porém, é importante reforçar que ambas estão interligadas e não podem ser separadas (UNCTAD, 2017).

Adotar medidas de consolidação fiscal não é em si mesmo uma violação dos direitos humanos. Entretanto, austeridade passou a ser interpretada como uma consolidação fiscal que é excessiva, maléfica para as pessoas e para a economia, e evitável em face de escolhas fiscais alternativas. Interpretada dessa forma, austeridade remete a medidas de retrocesso que são proibidas pelo Pacto Internacional de Direitos econômicos, sociais e culturais - PIDESC. O ônus passa então a estar sob os governos de demonstrar que as medidas fiscais que adotam atendem os requisitos que derivam do PIDESC, do Pacto Internacional de direitos civis e políticos e de convenções adicionais de direitos humanos fundamentais e da Organização Internacional do Trabalho, que muitos países adotaram. Esses tratados sugerem que os Estados deveriam responder às crises por meio de: i) medidas para manter ou ampliar o espaço fiscal para cumprir com suas obrigações e ii) considerar medidas adicionais, como ganhos de eficiência em resposta às crises (ONU, 2013).

Entretanto, as evidências históricas e recentes demonstram que o comportamento dos Estados nesses contextos tem sido o de adotar recortes orçamentários nas políticas sociais. Essa escolha decorre da relação controversa entre elites e Estados, em que as medidas alternativas não agradam as elites, tais como: reformar o sistema fiscal para reduzir a evasão fiscal; adotar ou redistribuir a carga tributária em direção a tributos mais progressivos sobre a renda e a propriedade.

A adoção de medidas de austeridade fiscal aprofunda as desigualdades sociais e exacerba os impactos das crises sobre os mais vulneráveis, uma vez que dismantela os mecanismos que reduzem desigualdades e permitem um crescimento sustentável. Ainda mais grave, causam uma ruptura da confiança democrática entre cidadãos e o Estado (CESR, 2015). Por isso, é importante que as instituições internacionais, regionais e nacionais de direitos humanos monitorem os Estados e suas escolhas de política fiscal, para que as mesmas respeitem os princípios existentes. Esse é igualmente um importante papel da sociedade civil.

Os Estados, por sua parte, devem se esforçar para, por meio de suas políticas, leis e processos administrativos, arrecadar de forma eficiente e justa, antes de adotar medidas de cortes orçamentários em gastos sociais (Ortiz; Cummins, 2014). Ao contrário do que está ocorrendo no Brasil, onde a austeridade não está apenas em medidas, mas constitucionalizada por 20 anos com o ‘Novo Modelo Fiscal’, adotado via Emenda Constitucional nº 95 de dezembro de 2016.

## Bibliografia

ACIJ. *Budgeting and Litigation*. Buenos Aires: ACIJ, 2016. Disponível em: <http://acij.org.ar/budgeting-and-litigation/>

ACNUDH – *Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, “Indicadores de Derechos Humanos, Guía para la Medición.” HR/PUB/12/5. 2012.

BID, 2013. *Recaudar no basta*. p. 179 -180.

CARDOSO, A. *Amazônia: paraíso extrativista e tributários das mineradoras transnacionais*. Brasília: Inesc, 2015. Disponível em: <http://amazonia.inesc.org.br/artigos-inesc/amazonia-paraíso-extrativista-e-tributario-das-transnacionais-da-mineracao/>

CESR et. al., 2015. *Fiscalidad y derechos humanos*. Disponível em: [http://www.cesr.org/sites/default/files/cidh\\_fiscalidad\\_ddhh\\_oct2015.pdf](http://www.cesr.org/sites/default/files/cidh_fiscalidad_ddhh_oct2015.pdf)

CESR, 2017. *Assessing Austerity: monitoring the impact of fiscal consolidation*. Disponível em: [www.cesr.org/sites/default/files/Assessing%20Austerity%20Online.pdf](http://www.cesr.org/sites/default/files/Assessing%20Austerity%20Online.pdf)

CESR, ICEFI. *Derechos o Privilegios? El Compromiso Fiscal con la Salud, la Educación y la Alimentación en Guatemala*, 2009, p. 89-94.

CESR, Spain: *Austerity driving poverty, growing inequality and human rights deterioration*, factsheet, 2015.

CESR. *Assessing austerity: monitoring the human rights impacts of fiscal consolidation*. USA: CESR, 2018. Disponível em: <http://www.cesr.org/assessing-austerity-monitoring-human-rights-impacts-fiscal-consolidation>

CESR. The OPERA framework. New York: CESR, 2012. Disponível em: [http://www.cesr.org/sites/default/files/the.opera\\_.framework.pdf](http://www.cesr.org/sites/default/files/the.opera_.framework.pdf)

CHRISTIAN COURTIS. “Artículo 26. Desarrollo Progresivo”, en *Convención Americana sobre los Derechos Humanos*. Comentario, Christian Steiner y Patricia Uribe (eds). Berlín: Konrad Adenauer Stiftung, 2014. Disponível em: [http://www.tc.gob.pe/tc/private/adjuntos/cec/publicaciones/publicacion/derechos\\_humanos.pdf](http://www.tc.gob.pe/tc/private/adjuntos/cec/publicaciones/publicacion/derechos_humanos.pdf).

COMITÉ DESC (CESCR), 2016. ‘*Public debt, austerity measures and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights.*’ UN. Doc. E/C.12/2016/1. Disponível em: [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=68](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=68).

COMITÉ DESC. Observação Geral nº 1 de 1990. Disponível em: [https://conf-dts1.unog.ch/1%20spa/tradutek/derechos\\_hum\\_base/cescr/00\\_1\\_obs\\_grales\\_cte%20dchos%20ec%20soc%20cult.html#GEN1](https://conf-dts1.unog.ch/1%20spa/tradutek/derechos_hum_base/cescr/00_1_obs_grales_cte%20dchos%20ec%20soc%20cult.html#GEN1)

COMITÉ DESC. Observación General Nº 1, relativa a la presentación de informes por los Estados Partes.

COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES DE LA ONU. *Open letter to all state parties on the protection of the Covenant Rights in the context of the economic and financial crisis*, 2012.

CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS DA EUROPA. *La protección de los derechos humanos en tiempos de crisis económica*. Análisis Temático, diciembre de 2013.

CONVENÇÃO AMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Washington: CIDH/OEA, 1969. Disponível em: [https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao\\_americana.htm](https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm)

DE RENZIO, P.; WEHNER, J. *The Impacts of Fiscal Openness: A Review of the Evidence*. Washington: GIFT, 2015.

FAO, 2014. Disponível em: <http://www.fao.org/3/a-i4030e.pdf>, pp 23 e 4

FMI, 2016. *After the Boom – Commodity Prices and Economic Growth in Latin America and the Caribbean*. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2014/wp14154.pdf>

FÓRUM 21, SEP, 2016. *Austeridade e Retrocesso*. Disponível em: <http://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/Austeridade-e-Retrocesso.pdf>

FREDMAN, S. *Human Rights Transformed: Positive rights and positive duties*. Oxford University Press, 2008.

GFI. *Brasil: Fuga de Capitais, os fluxos ilícitos e as crises macroeconômicas*. Washington: GFI, 2014. Disponível em: <http://www.gfintegrity.org/wp-content/uploads/2014/09/Brasil-Fuga-de-Capitais-os-Fluxos-Il%C3%ADcitos-e-as-Crisis-Macroecon%C3%B4micas-1960-2012.pdf>

GIFT. *Principios de transparencia fiscal, rendición de cuentas y participación social*. Washington: GIFT, 2012. Disponível em: [http://www.fiscaltransparency.net/es/principios\\_tf/](http://www.fiscaltransparency.net/es/principios_tf/)

GOBETTI, S.W.; ORAIR, R.O. *Progressividade Tributária: a agenda negligenciada*. Brasília: Ipea, 2016. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6633/1/td\\_2190.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6633/1/td_2190.pdf)

INESC, CESR e Oxfam Brasil. *Direitos humanos em tempos de austeridade*. Brasília, Inesc, 2017. Disponível em: <http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-do-inesc/biblioteca/publicacoes/outras-publicacoes/direitos-humanos-em-tempos-de-austeridade/view>

INESC. *Metodologia Orçamento e Direitos*. Brasília: Inesc, 2ª ed, 2018. [no prelo]

INESC. *Orçamento & Direitos*. Brasília: Inesc, 2ª edição, 2018. [no prelo].

*Informe da Relatoría Especial de Naciones Unidas sobre Extrema Pobreza y Derechos Humanos*, informe sobre política fiscal y tributaria y derechos humanos A/HRC/26/28, 22 Mayo de 2014.

*Informe del experto independiente de Naciones Unidas sobre deuda, sobre los flujos financieros ilícitos, derechos humanos y la agenda de desarrollo post 2015*, A/HRC/28/60, 2015.

INTERNATIONAL BAR ASSOCIATION HUMAN RIGHTS INITIATIVE (IBAHRI). *Tax Abuses, Poverty and Human Rights*, 2013.

IPEA, 2016. *Retrato das desigualdades de Gênero e Raça*. Disponível em [http://ipea.gov.br/retrato/indicadores\\_pobreza\\_distribuicao\\_desigualdade\\_renda.html](http://ipea.gov.br/retrato/indicadores_pobreza_distribuicao_desigualdade_renda.html)

IPEA. *Equidade fiscal no Brasil: impactos distributivos da tributação e do gasto social (pdf)*. Comunicado do Ipea nº 92, maio de 2011. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/5207>

IVANOKOVIC, T. *The impact of the crisis on fundamental rights across member states of the EU: a comparative analysis*. European Parliament Think Thank, 2015.

MORGAN, M. *Income Inequality, Growth and Elite Taxation in Brazil: New Evidence Combining Survey and Fiscal Data, 2001-2015*. Disponível em: [http://www.ecineq.org/ecineq\\_nyc17/FILESx2017/CR2/p456.pdf](http://www.ecineq.org/ecineq_nyc17/FILESx2017/CR2/p456.pdf)

OCDE. *How's Life in Brazil? OECD Better Life Initiative*. Disponível em: <http://www.oecd.org/brazil/Better-Life-Initiative-country-note-Brazil.pdf>, 2017.

ONU. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,evasao-fiscal-no-brasil-chega-a-27-do-total-arrecadado,70001631710>, 2017.

ONU. OHCHR. *Promoting a rights-based approach to economic stabilization, recovery and growth – background paper*. Anexo II, p. 16-62, 2013.

ORTIZ & CUMMINS. *The age of austerity: A Review of Public Expenditures and Adjustment Measures in 181 Countries*. 2014.

ORTIZ, I; et. al. *The decade of adjustment: a review of austerity trends 2010-2020 in 187 countries*. Geneva: ILO, 2015.

OXFAM BRASIL. *A distância que nos une. Um retrato das desigualdades brasileiras*. Disponível em: [https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/Relatorio\\_A\\_distancia\\_que\\_nos\\_une.pdf](https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/Relatorio_A_distancia_que_nos_une.pdf), 2017.

OXFAM. *Gobernar para las Élités, Secuestro Democrático y Desigualdad Económica*. 178 Informe, 20 de Enero de 2014, págs. 18-19.

PNUD. *La Protesta Social en América Latina*. Coordinado por Fernando Calderón, primera edición. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, Cuaderno de Prospectiva Política, 2012.

Relatório da ONU A/HCR/31/60 do especialista independente em dívida externa, outros assuntos financeiros e direitos humanos, 2016.

SALVADOR, E.; INESC, 2014. *As implicações do Sistema Tributário Brasileiro nas desigualdades de renda*. Brasília: INESC e Oxfam Brasil. Disponível em: <http://www.inesc.org.br/biblioteca/textos/as-implicacoes-do-sistema-tributario-nas-desigualdades-de-renda/publicacao/>

SEPULVEDA, M. *The Nature of Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, Antwerp, Intersentia, 2003.

SINPROFAZ. Disponível em: <http://www.quantocustaobrasil.com.br/artigos/sonegacao-no-brasil%E2%80%93uma-estimativa-do-desvio-da-arrecadacao-do-exercicio-de-2016>, 2017.

STF SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2017. 'Medida Cautelar Na Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.595 Distrito Federal.' Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/504938602/medida-cautelar-na-acao-direta-de-inconstitucionalidade-mc-adi-5595-df-distrito-federal-4003877-2920161000000>, 2017.

STN, 2017. Secretária do Tesouro Nacional. Disponível em: [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt\\_PT/resultado-do-tesouro-nacional](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/resultado-do-tesouro-nacional)

TCU, 2017. Disponível em: <http://bit.ly/2A4Bu8I>

TIBIRIÇÁ, E. RODRIGUES, F., DAMASCENO, J. .2017. *Perfil da carga tributária brasileira: base de incidência dos tributos e alternativas constitucionais a austeridade fiscal e a regressividade social*. Disponível em: <http://bit.ly/2zmqPsE>

UNCTAD. *Beyond austerity: towards a global new deal*. Trade and Development Report, 2017, p. 94.

UNDP, 2016. Brazil. 'Briefing note for countries on the 2016 Human Development Report'. Disponível em: [http://hdr.undp.org/sites/all/themes/hdr\\_theme/country-notes/BRA.pdf](http://hdr.undp.org/sites/all/themes/hdr_theme/country-notes/BRA.pdf)

## CAPÍTULO 15

### Do sofrimento invisível à ação articulada: Relatos da missão especial da plataforma DHESCA sobre o impacto das política econômica de austeridade

*Denise Carreira<sup>1</sup>*

Como a política econômica de austeridade está chegando à vida das pessoas, das famílias, das comunidades em diferentes lugares do país? Como ela vem afetando os corpos, as relações sociais e as condições concretas de sobrevivência da população? Com base nessas perguntas, a Plataforma Brasileira de Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais (Plataforma DHESCA)<sup>2</sup> realizou entre abril e setembro de 2017 uma Missão Especial de

---

1 Denise Carreira é educadora popular. Feminista é bacharel em jornalismo pela Universidade de São Paulo com mestrado e doutorado em educação pela USP. Atualmente, integra a coordenação executiva da organização Ação Educativa e da Plataforma DHESCA. Foi coordenadora da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Relatora Nacional de Educação da Plataforma DHESCA (2008-2012) e Coordenadora do Centro de Direitos Humanos e Educação Popular do Acre. Foi coordenadora e uma das relatoras da Missão Especial sobre os Impactos da Política Econômica de Austeridade nos Direitos Humanos (2017).

2 A Plataforma DHESCA é uma rede de 41 organizações, comitês e fóruns que atua na defesa e na promoção dos direitos humanos no Brasil. A coordenação da Plataforma é composta por Darci Frigo (coord./Terra de Direitos); Ana Cláudia Mielke (INTERVOZES – Coletivo Brasil de Comunicação Social); Antonioni Afonso (Movimento Nacional de Direitos Humanos); Jolúzia Batista (CFÊMEA – Centro Feminista de Estudos e Assessoria); Márcio Barreto (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra); Denise Carreira e Juliane Cintra (Ação Educativa); Ma-

suas Relatorias de Direitos Humanos sobre o Impacto da Política Econômica de Austeridade no país<sup>3</sup>.

A Missão teve como objetivo investigar os efeitos da política econômica de austeridade, adotada pelo governo brasileiro a partir de 2015, e aprofundada em 2016, na violação dos direitos humanos e no acirramento das desigualdades no país, em especial, às desigualdades de gênero, raça, renda e campo/cidade.

Este artigo aborda os principais achados da Missão Especial com base em suas cinco missões temáticas nos territórios; um conjunto de recomendações ao Estado Brasileiro para superação do quadro dramático de violações de direitos humanos; e um dos principais desdobramentos da Missão Especial: o lançamento, em março de 2018, no Fórum Social Mundial, da Campanha Direitos Valem Mais, não aos Cortes Sociais. Campanha que representa um esforço intersetorial promovido por organizações, fóruns, conselhos de direitos, entidades sindicais, movimentos sociais, redes de sociedade civil, denominado Coalizão Anti-austeridade e pela Revogação da Emenda Constitucional 95.

### *As Relatorias de Direitos Humanos*

Inspirada nas Relatorias Especiais da ONU, a Plataforma DHESCA criou em 2002 as Relatorias de Direitos Humanos. Desde então, mais de cem missões foram realizadas denunciando nacionalmente e internacionalmente violações de direitos humanos, tornando visíveis perspectivas e proposições de movimentos sociais e organizações da sociedade civil, apresentando recomendações ao Estado para garantir a dignidade e a proteção das pessoas e comunidades em situação de violação de direitos e influenciando legislações e o desenho de políticas públicas no país.

A função de Relator(a) não é remunerada e é exercida por pessoas com grande reconhecimento no campo em que atuam, responsáveis por liderar investigações independentes sobre violações. Desde 2002, as Relatorias e os Relatores de Direitos Humanos são eleitos para um mandato de dois anos por meio

---

ria Sylvia Oliveira (GELEDÊS Instituto da Mulher Negra); Melisanda Trentin (Justiça Global); (Sociedade Maranhense de Direitos Humanos).

<sup>3</sup> O Relatório completo da Missão Especial sobre o Impacto da Política Econômica de Austeridade nos Direitos Humanos está disponível em [www.austeridade.plataformadh.org.br](http://www.austeridade.plataformadh.org.br) e em [www.direitosvalemmais.org.br](http://www.direitosvalemmais.org.br). A Missão contou com a assessoria de Júlia Dias.

de um edital público, coordenado por um Comitê Interinstitucional composto por agências da ONU, Ministério Público, órgãos nacionais de direitos humanos e redes de sociedade civil.

Para o desenvolvimento da Missão Especial sobre o Impacto da Política Econômica de Austeridade nos Direitos Humanos, a Plataforma DHESCA convidou um grupo de ex-relatores Nacionais de Direitos Humanos<sup>4</sup> para realizar as missões nos territórios, em associação com representantes da coordenação da Plataforma e entidades de direitos humanos locais.

Como parte da preparação da Missão Especial, nos meses de abril e junho de 2017, foram realizadas duas oficinas de trabalho estratégico com a participação das entidades de direitos humanos, economistas<sup>5</sup>, juristas, pesquisadores das universidades, movimentos sociais e outros parceiros para definir o escopo do trabalho. Na ocasião, foi definida a realização de cinco missões temáticas pelas Relatoras e pelos Relatores de Direitos Humanos.

As missões ocorreram entre julho e setembro de 2017 nos seguintes territórios: 1) interior de Goiás, sobre a situação de comunidades impactadas pelo desmonte da política nacional de agricultura familiar e de reforma agrária; 2) em Pernambuco, sobre a realidade das famílias atingidas pela tríplice epidemia (dengue, *chikungunya* e zika); 3) no Rio de Janeiro, sobre o aumento exponen-

---

4 Erika Yamada: Vice-Presidente e Representante da América Latina e Caribe no Mecanismo de Peritos das Nações Unidas sobre Direitos dos Povos Indígenas (2016-2019); Leandro Gorsdorf: Professor adjunto da Universidade Federal do Paraná na área de prática jurídica em Direitos Humanos e Pró-Reitor de Extensão e Cultura da UFPR; Maria Beatriz Galli Bevilacqua: advogada com mestrado em Direito pela Universidade de Toronto, Canadá. Realiza pesquisas jurídicas sobre o impacto discriminatório das leis penais sobre o aborto nos sistemas de saúde e de justiça nos países latino-americanos. Ana Paula Lopes Melo: Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Saúde Pública da FIOCRUZ/PE e docente da Universidade Federal de Pernambuco. Orlando Santos Júnior: Professor do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - IPPUR da UFRJ e pesquisador da Rede Observatório das Metrôpoles. Sérgio Sauer: Professor da UnB, nos Programas de Pós Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural (PPG-Mader) e Sustentabilidade junto a Povos e Terras Tradicionais (MESPT/CDS). Denise Carreira (coordenadora da Missão), crédito especificado na nota de rodapé anterior.

5 Entre os economistas, destacam-se Pedro Rossi (Unicamp) e Esther Dweck (UFRJ), membros da Sociedade de Economia Política (SEP), associação acadêmica que integra a Coalizão Anti-austeridade e pela Revogação da Emenda Constitucional 95. Entre os trabalhos que foram importantes referências para a Missão Especial, destacam-se Austeridade e Retrocesso: finanças públicas e política fiscal no Brasil (Fórum 21, Sociedade de Economia Política e Fundação Friedrich Ebert Stiftung – FES) e o estudo internacional A economia desumana: porque mata a austeridade, de Basu Sanjay e David Stuckler (Editora Bizâncio, Lisboa, 2014).

cial da violência nas favelas cariocas; 4) em São Paulo, com o foco na perseguição à população em situação de rua e àquela que vive em ocupações de moradia. Além disso, foi realizada uma quinta missão temática junto às lideranças indígenas de todo o país sobre o fechamento de postos da Funai (Fundação Nacional do Índio) em vários estados brasileiros. As recomendações ao Estado brasileiro, específicas de cada missão temática, encontram-se no Relatório da Missão Especial.

### ***Reforma Agrária e Agricultura Familiar: O Desmonte das Políticas Públicas e o Aumento da Violência no Campo***

Com base em denúncias de movimentos sociais do campo e na análise de dados e indicadores, o Relator de Direitos Humanos, Sérgio Sauer, investigou o desmonte das políticas agrárias e o crescimento vertiginoso da violência no campo nos últimos anos.

Em agosto de 2017, baseadas em critérios acordados com movimentos sociais do campo<sup>6</sup>, foram realizadas visitas aos municípios de Santa Helena (ocupação do MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra), Aurilândia (acampamento Corrente, liderado pela Fetraf – Federação das Trabalhadoras e dos Trabalhadores da Agricultura Familiar) e Iporá (Assentamento Padre Ildo, também liderado pela Fetraf). Também foi realizada uma visita ao município de Niquelândia (norte do Estado) para acompanhar os problemas do pré-assentamento da Fazenda Acaba Vida, fazenda que já havia sido desapropriada, mas que as famílias ainda não tinham lotes demarcados e nem acesso ao crédito.

### ***Alterações legais***

6 Os critérios adotados para definir os locais da missão foram: situação iminente de conflito envolvendo famílias sem terra; famílias acampadas na beira de estradas em processo de criminalização, especialmente porque movimentos e entidades foram notificados por órgãos de justiça, sendo obrigadas a prestar esclarecimentos sobre os acampamentos; projetos de assentamentos que estão na iminência de serem titulados, sem condições para garantir a sobrevivência das famílias e sem receberem créditos. Com base nesses critérios, foram definidas como prioridades as missões em assentamentos (ou pré-assentamentos) da Fetraf (Federação Estadual de Trabalhadores na Agricultura Familiar de Goiás) e da Fetaeg (Federação Estadual de Trabalhadores na Agricultura de Goiás), especialmente porque são lugares sem nenhuma atuação do Estado, mas já avisados pelo INCRA que serão objeto de titulação e emancipação. Foram definidas também visitas a acampamentos do MST e da Fetraf devido às condições precárias de vida de famílias acampadas.

A partir de 2014, a política agrária brasileira sofreu uma série de alterações legais, infralegais e normativas, além dos cortes orçamentários e da consequente diminuição da execução de vários programas como, por exemplo, a não desapropriação de novas áreas para o assentamento de famílias.

Em série histórica, o número de decretos de desapropriação de terras para a reforma agrária diminuiu consideravelmente nos últimos anos. De acordo com dados do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), em 2013 foram expedidos 100 decretos, seguido de 30 decretos em 2014 e nenhum decreto em 2015<sup>7</sup>. Foram publicados 21 decretos em abril de 2016, durante processo de afastamento da presidenta Dilma Rousseff. O número de famílias assentadas também diminuiu drasticamente sendo que, em 2015, foram 26.335; em 2016, este número caiu para apenas 1.695 famílias assentadas; chegando a nenhuma família assentada em 2017.

Em caminho inverso, a violência no campo cresceu consideravelmente nos últimos anos. Segundo relatório anual da Comissão Pastoral da Terra (CPT), em 2016, foram registrados 1.536 conflitos, enquanto que em 2015 este número foi de 1.217, representando um aumento de 26% (Sampaio, 2017). Dos conflitos registrados em 2016, 1.079 resultaram em algum tipo de violência.

Outro dado alarmante foi o crescimento do número de assassinatos no campo: em 2015, foram 50 assassinatos; seguido de 61 mortes em 2016; e de 71 pessoas em 2017. É importante frisar que o número de 2017 somente foi superado, nos últimos 25 anos, pelos assassinatos em 2003, que chegou a 73 casos. Observa-se que dos 71 assassinatos de 2017, 31 resultaram de cinco massacres, sendo um deles o de Pau d'Arco, ocorrido em maio no sul do Pará, resultando na morte de dez trabalhadores rurais.

Associado à diminuição de investimentos públicos, a histórica concentração da terra e a impunidade, a violência do campo foi acirrada por uma série de retrocessos legais nos últimos dois anos. Um deles foi o Acórdão no. 775, de 2016, resultado da fiscalização do Tribunal de Contas da União (TCU) que constatou indícios de irregularidades no Programa Nacional de Reforma Agrária, executado pelo Incra. Com base na verificação dessas possíveis irregularidades apenas

---

7 MADEIRO, Carlos. Decretos de desapropriação desabam e acompanham diminuição da reforma agrária. UOL Notícias. 15 de abril de 2017. Disponível em <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2017/04/15/brasil-reduz-decretos-de-desapropriacao-de-terras-desde-2015.htm?cmpid=copiaecola> (acesso 10/09/2017).

por meio do Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra), o TCU suspendeu, liminarmente, todo o programa e não apenas os casos irregulares, incluindo todos os pagamentos de créditos às famílias assentadas.<sup>8</sup>

Entre as inúmeras medidas solicitadas nas mais de três mil páginas do relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) sobre a Funai e o Incra, que atuou na Câmara dos Deputados entre 2016 e 2017, merece destaque o indiciamento de mais de uma centena de lideranças indígenas, agentes públicos, pesquisadores e de nenhum mandante de crime contra povos indígenas ou de camponeses. A CPI aprovou pedido de votação no STF pela inconstitucionalidade do Decreto 4.887 (que regulamenta os processos de reconhecimento e de demarcação de terras quilombolas) e a revisão de todos os procedimentos administrativos no âmbito da demarcação de terras indígenas e de assentamentos de reforma agrária<sup>9</sup>.

Em nível das ações do Executivo para o campo, as mudanças políticas em 2016 aprofundaram cortes orçamentários, reduzindo drasticamente o alcance das políticas e dos programas governamentais. Entre outros programas, chama a atenção a não execução orçamentária em 2017 do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA). Os recursos destinados, que já eram pífios (apenas R\$ 3,4 milhões), foram eliminados, levando a extinção, na prática, do Programa.

Ainda em 22 de outubro de 2015, foi sancionada a Lei 13.178, que trata da ratificação de registros de terras na faixa de fronteira brasileira. Esta ratificação pode legalizar posses de origem duvidosa. Em decorrência disso, em nome de várias entidades agrárias, a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) entrou com Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) no Supremo Tribunal Federal (STF). A ADI no. 5.623, de 2016, contra a Lei 13.178 tem como base indícios de grilagem e de regularização de apropriação indevida

---

8 Esta foi a base de ação da Procuradoria Geral da República arguindo contra o acórdão 775/2016, proferido pelo Plenário do TCU, no STF. O Procurador-Geral "...sustenta que o ato contraria princípios e valores fundamentais da Constituição de 1988: da dignidade humana, da construção de sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza e a redução de desigualdades; da proporcionalidade, o contraditório e a ampla defesa; e do direito à moradia". Segundo Janot (2017), "a decisão do TCU também viola os artigos 187 a 189, que estabelecem diretrizes para a política agrícola e fundiária e para a reforma agrária".

9 TUBINO, Nilton. Síntese das proposições da CPI Funai e Incra. Câmara dos Deputados, Gabinete Dep. Patrus Ananias, Brasília, 03 de julho de 2017.

de terras, além de afirmar que a Lei constitui ameaça à noção de soberania e de controle público do território.

Em dezembro de 2016, mesmo mês da aprovação da Emenda Constitucional 95, o Governo Temer editou a Medida Provisória 759, modificada na Câmara Federal e convertida na Lei 13.465, de 11 de julho de 2017. A lei alterou dez diferentes leis relacionadas às terras rurais e urbanas, em especial, na Lei da Reforma Agrária (Lei 8.629, de 1993) e nos procedimentos de regularização fundiária, com alterações na Lei 11.952, de 2009 (Programa Terra Legal).

Diante da morosidade, aprofundada nos últimos anos, na concessão de créditos de instalação às famílias assentadas e na implantação das ações de infraestrutura básica, o resultado da lei será a consolidação de projetos de assentamento em situações precárias de implantação. Segundo, a combinação entre titulação dos lotes (individualização, privatização e inclusão dos lotes no mercado privado de terras) e a consolidação dos projetos resultará na desoneração e desresponsabilização do Incra.

Em relação ao Programa Terra Legal, a Lei 11.952, de 2009, foi motivo de muitas críticas e acusações. A aceleração dos procedimentos para a regularização da ocupação de áreas públicas na Amazônia Legal foi interpretada como uma forma de legalizar a apropriação ilegal dessas terras, portanto, a “legalização da grilagem”. Com a MP 759, de 2016, foram flexibilizadas e reduzidas as condicionantes, ampliando ainda mais essa possibilidade.

A Lei fez com que o Programa Terra Legal passasse a vigorar em todo o território nacional. Associado a essa nacionalização, a Lei 13.465 ampliou o limite máximo de áreas ocupadas que podem ser legalizadas de 1.500 para 2.500 hectares. Ainda mais, nos casos de ocupações de áreas maiores que 2.500 hectares, o pretense proprietário poderá regularizar até este limite, sem qualquer previsão para a destinação do restante da área pública ocupada irregularmente.

Sendo ainda mais permissiva, a Lei ampliou o prazo limite para ocupação original da área de 2003 para 2008, consolidando a ideia de que novas ocupações irregulares serão permanentemente fruto de novos processos de regularização, cada vez mais permissivos. Além do mais, reduziu para apenas 50% do valor de mercado (das áreas acima de 4 módulos até 2.500 hectares) os valores a serem pagos pelas áreas regularizadas. O resultado é que a apropriação ilegal de grandes áreas públicas se constitui em um excelente negócio atualmente.

### *A visita da Relatoria Especial às comunidades*

Na reunião com lideranças dos movimentos sociais e entidades do estado, foram apontados muitos problemas, particularmente sobre a atuação – quando não a omissão ou o descaso do Incra e de outros órgãos públicos. Também foi destacada a atuação criminalizadora do Ministério Público Estadual de Goiás convocando audiências com entidades, entre elas, a Fetraf e o MST, para que elas explicassem o porquê da existência de acampamentos e da mobilização e organização de famílias sem terra no estado. Além de esses acampamentos serem em beira de estradas (portanto, em áreas públicas), nitidamente há tentativas de ‘responsabilizar’ formalmente entidades, criminalizando a luta pela terra.

Um dos locais visitados pela Missão da Relatoria Especial foi o acampamento de Corrente, no município de Aurilândia. Nele vivem 140 famílias sob a liderança da Fetraf/GO, que demandam a compra de uma fazenda de 850 alqueires, objeto de uma negociação em curso entre o Incra e os proprietários. O acampamento está localizado próximo à fazenda, às margens da rodovia, e as famílias são procedentes da região, sendo um grupo do próprio município de Aurilândia. Mas há também famílias egressas de outros acampamentos de municípios como Jaupaci e Cachoeira.

As condições de vida das famílias no acampamento são muito precárias, pois não há água potável (o acesso à água está se dando por meio de poços cavados no local), nem energia elétrica e nem sinal para celular, o que leva o grupo a ficar bastante isolado. Não há escola para as crianças. Um detalhe fundamental: não existe espaço para pequenos cultivos, o que torna a situação ainda mais difícil.

Por ser a região caracterizada por grandes fazendas de gado, não há trabalho, portanto, as famílias vivem em condições precárias ou frequentemente saem em busca de trabalho em regiões mais distantes do acampamento, fragilizando a organização interna do acampamento.

Localizada no município de Santa Helena, a ocupação da Usina Santa Helena reúne trezentas famílias, lideradas pelo MST. A ocupação foi motivada por uma grande dívida do grupo Naum (pretenso proprietário da Usina), inclusive com a Previdência. Em decisão liminar, o juiz responsável pelo caso determinou o bloqueio de uma área de aproximadamente 5.800 hectares como “depósito” para o pagamento das dívidas da usina, sendo que esta é a área reivindicada pelo MST.

A celebração de um ano de ocupação aconteceu e foi considerada uma vitória a permanência na área por tanto tempo, apesar das investidas das autoridades públicas para o despejo das famílias. O acampamento está localizado muito próximo à sede da usina, às margens da rodovia, mas há espaço para pequenos cultivos, portanto, as famílias estão mantendo pequenas roças de subsistência. Há formação de jovens e crianças organizada pela própria comunidade, mas não existe acesso à escola formal. O acampamento tem energia, mas a água potável é fornecida por caminhões pipa.

A ameaça de despejo é permanente, inclusive com liminares. As famílias não contam com apoio local. A Prefeitura não se opõe ao acampamento, mas também não contribui para a busca de soluções que melhorem as condições de vida daquela comunidade. As negociações têm permitido a permanência das famílias, provavelmente devido ao endividamento da usina, que deixou muitos credores, inclusive os fornecedores de cana sem pagamento.

No assentamento Padre Ildo, no município de Iporá, 120 famílias vivem em uma área de 7.883 hectares comprada pelo Incra em 2009. Apesar do assentamento ter sido oficializado, as famílias praticamente não receberam nenhum crédito. Somente receberam 50% do valor do crédito instalação (R\$ 2.400,00 por família) em 2011-2012. Além disso, algumas famílias acessaram o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), mas acabaram desistindo porque a entrega da produção deveria se dar em Caiapônia, localizada a 80 quilômetros de estrada de chão em péssimas condições.

Como as famílias não receberam os créditos, a maioria das casas nos lotes ainda é de barracos ou de construções rudimentares. Em geral as condições do assentamento são péssimas. Não há energia elétrica e nem posto de saúde. As crianças se deslocam pelos 80 kms de estrada de chão até Caiapônia para ir à única escola municipal, que oferece o ensino fundamental até a 5ª série.

A principal ameaça sofrida pela comunidade se refere ao fato do Incra ter notificado as famílias que as mesmas serão tituladas, ou seja, as famílias deverão assinar o recebimento do título e assumir a dívida referente ao valor dos lotes, o que as levará ao endividamento. Segundo o Incra (em negociação com a Fetraf), futuramente serão feitos os investimentos – promessas de liberação dos créditos – e garantidos descontos, e que não é possível ser feito isso agora por “perseguição do TCU”.

### ***A Triplíce Epidemia em Pernambuco: A responsabilização das mulheres***

No final do ano de 2015 a notícia de um surto inesperado de microcefalia em recém-nascidos surpreendeu profissionais e gestores de saúde e a comunidade científica nacional e internacional. O estado de Pernambuco<sup>10</sup> ficou conhecido como epicentro de uma epidemia que causou pânico e comoção social.

O fato chamou a atenção da mídia nacional e internacional e alarmou a população brasileira. Bebês “estranhos”, com a cabeça pequena, passaram a ter suas imagens veiculadas pela mídia, a magnitude e as incertezas sobre causas e prognósticos das crianças davam àquela circunstância o tom de “tragédia humanitária”. Sem a certeza das causas que afetavam os recém-nascidos que, além da microcefalia, podiam apresentar outras malformações e problema neurológicos, o governo brasileiro adotou a regulação reprodutiva como prevenção, aconselhando as mulheres a não engravidar<sup>11</sup>.

Diversas foram as hipóteses para ocorrência de tal epidemia, desde teorias apocalípticas a efeitos colaterais de vacinas que se propagavam rapidamente sem provas de veracidade em redes sociais. Além disso, organizações da sociedade civil e pesquisadores questionaram o Ministério da Saúde pela adoção de modelo de prevenção centrado no controle do vetor mosquito, e que se mostrou ineficaz para proteger a população dos vários surtos da epidemia nas últimas décadas.

A referência à virose acompanhada de exantema (manchas e erupções cutâneas) durante a gestação por várias das mães das crianças afetadas trouxe a hipó-

---

10 O primeiro boletim de alerta foi posto em circulação em outubro de 2015 pela Secretaria de Saúde de Pernambuco e registrava a comunicação de 29 casos num único mês para o estado, enquanto que a média anual para os anos anteriores não chegava a 10 casos. A nota técnica seguinte, expedida três dias depois, já identificava 90 casos em Pernambuco e o primeiro Boletim Epidemiológico do Ministério da Saúde sobre tal situação alertava que até 17 de novembro de 2015 foram notificados à Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde (SVS/MS) um total de 399 casos suspeitos de microcefalia, provenientes de sete estados da região Nordeste, com a seguinte distribuição do número de casos: Pernambuco (268 casos; 67,2%), Sergipe (44 casos; 11,0%), Rio Grande do Norte (39 casos; 9,8%), Paraíba (21 casos; 5,3%), Piauí (10 casos; 2,5%), Ceará (9 casos; 2,3%) e Bahia (8 casos; 2,0%).

11 Ver, por exemplo: [http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2015/11/13/internas\\_polbraeco,506279/diretor-do-ministerio-da-saude-aconselha-que-mulheres-de-pe-a-diem-gravidez.shtml](http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2015/11/13/internas_polbraeco,506279/diretor-do-ministerio-da-saude-aconselha-que-mulheres-de-pe-a-diem-gravidez.shtml)

tese, posteriormente comprovada, da associação do vírus Zika (em circulação no Brasil desde 2014) com os casos de microcefalia, atualmente caracterizados como uma doença congênita: a Síndrome Congênita do Zika (SCZ) que pode ocasionar uma série de complicações neurológicas e outras malformações.

Para além da gravidade de uma série de casos concentrados de crianças com deficiência em uma mesma geração, a associação desses casos com uma doença viral de transmissão vetorial por mosquitos – uma arbovirose – desvela uma série de fatores de iniquidades referentes às condições de vida da população.

Nesse contexto, as mulheres são sujeitas emblemáticas, pois, além de terem os filhos afetados, são envoltas numa atmosfera de culpa e de responsabilização pela transmissão de uma doença congênita. Há o peso do lugar social do cuidado que lhes é atribuído, tanto para com as crianças quanto com o ambiente para evitar a propagação do vetor. As mulheres são atingidas de maneira desigual e à sombra de uma doença congênita pouco conhecida, têm suas vidas reprodutivas, de trabalho e cotidiana impactadas diretamente, em um contexto de violação de direitos que é exacerbado na falta de acesso a diversos recursos.

### ***Saneamento Básico e as Arboviroses***

Conduzida pelas Relatoras de Direitos Humanos Ana Paula Melo e Beatriz Galli, a missão em Pernambuco tomou como base os altos números de notificações de infecção pelo Zika vírus, Dengue e Chikungunya, e considerou que essas epidemias ocorreram em decorrência de inúmeras falhas do Estado: a inexistência de políticas estruturais que garantam o acesso ao saneamento básico e à água potável, a falta de implementação de ações de prevenção satisfatórias para o enfrentamento dos vetores e a ausência de estratégias de comunicação pedagógicas para informar a população em geral, e nas áreas mais afetadas, sobre os riscos para a saúde.

O nascimento das crianças com microcefalia/Síndrome Congênita do Zika após o contato de suas mães com o Zika vírus desvelaram a magnitude dos problemas socioambientais que contribuem para a ocorrência das arboviroses em um contexto de múltiplas formas de discriminação e interseccionalidades, como gênero, raça e classe social, que afetam as mulheres e suas famílias, residentes nas áreas mais afetadas<sup>12</sup>.

---

12 Uma abordagem interseccional para analisar as múltiplas formas de discriminação leva em conta o contexto histórico, social e político e reconhece cada experiência indi-

Movimentos sociais e pesquisadores denunciaram que o problema é anterior à tríplice epidemia, uma vez que há mais trinta anos as populações em maior situação de vulnerabilidade são mais expostas à dengue em suas formas graves e recentemente também a outras arboviroses. Por outro lado, os casos de síndrome congênita do Zika colocaram em evidência as lacunas na garantia de direitos humanos, entre os quais os direitos sexuais e reprodutivos, que afetam particularmente as mulheres como sujeitos emblemáticos nesse contexto.

A sistemática infecção de mulheres em situação de maior vulnerabilidade pelas arboviroses traz consequências peculiares para as suas vidas. A fragilidade ocasionada pelo adoecimento, o peso social do cuidado, o isolamento social, a responsabilidade doméstica agregada às ausências de políticas públicas sólidas, como creches para seus filhos e condições dignas de trabalho, comprometem, por exemplo: a situação financeira, o planejamento de suas vidas reprodutivas, o cuidado com os filhos, a saúde mental, o exercício livre da sexualidade, a segurança alimentar de toda a família, entre outros aspectos de suas vidas. A missão da Relatoria Especial privilegiou a escuta desses sujeitos.

A missão ocorreu em dois momentos com a participação de grupos de mulheres de diferentes localidades e municípios de Pernambuco, pesquisadores, profissionais de saúde, representantes de associações de mães de crianças com SCZ e outras deficiências, integrantes de grupos ligados aos direitos de crianças e adolescentes, do poder legislativo e do judiciário.

### ***Vozes das mulheres: sofrimento, abandono e culpabilização***

As mulheres denunciaram o peso da responsabilização que tem recaído sobre elas em face à ausência ou à ineficiência do Estado na execução das políticas sociais. As ações de saúde relacionadas às arboviroses, há décadas, têm sido focadas no controle ineficiente do mosquito. Investe-se uma carga sobre a população para o combate aos criadouros, enquanto que não é observado o investimento estatal no saneamento básico e na melhoria da distribuição de água. Os governos montam estratégias de guerra contra o mosquito, como se

---

vidual como sendo única e com base na interseção de todas as formas de discriminação experimentadas. Ver: Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas: Paper sobre abordagem interseccional para várias formas de discriminação em relação aos direitos humanos [http://www.ohrc.on.ca/sites/default/files/attachments/An\\_intersectional\\_approach\\_to\\_discrimination%3A\\_Addresssing\\_multiple\\_grounds\\_in\\_human\\_rights\\_claims.pdf](http://www.ohrc.on.ca/sites/default/files/attachments/An_intersectional_approach_to_discrimination%3A_Addresssing_multiple_grounds_in_human_rights_claims.pdf)

houvesse uma relação unicausal onde o *Aedes Aegypti* fosse o único culpado pelo contágio das pessoas. Ao optar por essa estratégia, naturaliza-se o problema e ocultam-se as condições de vida que propiciam as condições para a transmissão das doenças<sup>13</sup>.

*Gasta-se uma fortuna com políticas para incentivar os moradores a limparem suas casas, mas e o Estado?[...] não é nossa responsabilidade ser pobre e ter um filho com microcefalia. É uma questão de saúde pública. Estamos levando uma culpa que não é nossa. Não é nossa! [...] Cadê o saneamento básico como valor? Quando está seco é preciso juntar água porque não tem água nas torneiras. Quando está chovendo tem que tirar os criadouros. E na frente da nossa casa?*

Em 2017, o governo federal assumiu que não será possível atingir as metas do Plano Nacional de Saneamento, que estabelece a distribuição de água e coleta de esgoto para toda a população até 2033. Os cortes de investimentos nessa área, decorrente da política econômica de austeridade, irá resultar em mais algumas décadas de restrição em infraestrutura que garanta promoção de saúde e qualidade de vida. A OMS afirma que para cada dólar investido em saneamento, há uma redução de mais de quatro dólares em gastos com saúde<sup>14</sup>.

As mulheres do município de Passira (PE) denunciaram que há quase dois anos estão sem águas nas torneiras. Enfrentam o que denominam de “seca verde” quando a vegetação se mostra exuberante, mas há restrição de água. Usam a água que conseguem, em “poços amadores”, sem qualidade para o consumo humano e precisam pagar para ter água para beber e cozinhar.

Ao contrário do que se imagina, a realidade da intermitência de água não é específica do interior do estado. A região metropolitana de Recife (PE) também passa por essa situação. Em vários bairros, em especial nas áreas pobres, é comum que a população passe dias sem água nas torneiras. Nos bairros que a Missão visitou, foi possível observar o acúmulo de água em tonéis, baldes, garrafas e bacias. Tal como visto no bairro dos Coelhos, a falta de espaço nos aglomerados urbanos, sem condições sanitárias e habitações precárias, favorece o acúmulo de água nos recipientes disponíveis.

---

13 COSTA, A. M. A determinação social da microcefalia/zika no Brasil. In Whaterlat-Gobacit Network Working Papers. Thematic Area Series SATAGSA – TA5 – Water and Health – Vol.3 N° 9.

14 <https://nacoesunidas.org/oms-para-cada-dolar-investido-em-agua-e-saneamento-economiza-se-43-dolares-em-saude-global/>

Com tantos dias sem água, as pessoas vão juntando onde podem, onde conseguem e, geralmente, acondicionam em recipientes sem tampa. As mulheres do bairro de Passarinho denunciaram também que os “dias e horários de água” são incertos, ocorrem muitas vezes durante a madrugada o que as faz interromper o horário de descanso (às vezes o único possível) para lavar a roupa e guardar a água para o banho, cozinhar e para as atividades domésticas do restante da semana.

Décadas de dengue e os recentes casos de outras arboviroses têm demonstrado, de forma explícita, que a escolha política pelo corte de recursos em áreas estruturais traz consequências danosas que impactam o direito à saúde da população e outros aspectos da sua vida numa rede imbricada de direitos violados. A epidemia da síndrome congênita do zika (SCZ) trouxe à tona uma série dessas violações, não apenas para as famílias das crianças diretamente afetadas, mas também para a população que concomitantemente viveu a tríplice epidemia de arboviroses.

Com relação à violação de direitos humanos das crianças com deficiência, a epidemia revelou o abandono estatal. A maioria das famílias com crianças afetadas pela SCZ é de camadas populares e vive em situação de pobreza. Isso acarreta a necessidade de recorrer a subsídios estatais para garantir suas condições de subsistência. A maioria das crianças sofre com problemas respiratórios e disfagia que causam dificuldade de deglutição e acarretam a necessidade de leites e suplementos nutricionais especiais. Esses alimentos podem ser disponibilizados pelos governos municipais para famílias de baixa renda quando prescritos por profissionais do SUS.

No entanto, de acordo com os depoimentos das mães, há uma grande dificuldade para essas crianças serem incluídas nos cadastros das prefeituras. Para aquelas que conseguem, é comum que a quantidade disponibilizada não esteja de acordo com aquela recomendada pelo profissional de saúde para a saciedade e a nutrição adequada das crianças. As famílias têm recorrido às doações e a estratégias de rede de solidariedade entre elas na busca de trocar suplementos entre si de modo a garantir o mínimo.

*Muitos não têm direito ao leite. O município não está fornecendo ou é em baixa quantidade. Há casos em que a criança precisa de quatorze latas por mês e o município só entrega quatro. Eu consigo a quantidade de leite que preciso e acabo repassando para outras mães que não recebem. Uma mãe teve o benefício negado pela segunda vez e eu estou ajudando essa família.*

Isso ocorre também com alguns medicamentos especiais e o acesso ao procedimento ou a cirurgias para colocação de sondas gástricas. Elas denunciaram que quatro crianças morreram na mesma semana por pneumonia decorrente de broncoaspiração por dificuldade na alimentação.

*Se esperarmos pelo Estado, vai morrer um por um. O Estado quer fazer a parte dele, mas é tudo muito burocrático. Muitos são atendidos, mas muitos não. Se a urgência é difícil, imagina o atendimento mensal. Tem bebê que tem dois anos e nunca foi a uma terapia. Já são dois anos de síndrome e ninguém fala de educação...*

As mães têm vivido uma verdadeira saga para garantir os cuidados com as crianças. Algumas delas já com dois anos de idade, estão crescendo, ganhando peso, gerando novas necessidades enquanto que as demandas iniciais permanecem. Mantém-se a situação de incerteza. Reclamam de dificuldade de transporte, da insuficiência de terapias adequadas, serviços centralizados, ausência de creches e escolas com profissionais capacitados e de estruturas nas cidades adequadas para a convivência com as pessoas com deficiência.

Considerar as pessoas com deficiência como sujeitos de direitos é olhá-las sob a perspectiva do modelo social da deficiência deixando de reduzi-las às suas lesões e limitações e incorporando as questões sociais e políticas à sua existência como cidadãos. Na especificidade do contexto da epidemia de SCZ, o grande número de crianças acometidas com deficiência decorrente de uma mesma doença causou uma grande comoção social e tem subjugado o olhar para as famílias aprisionando-as numa tradição assistencialista que as privam do lugar de sujeitos, exigido cotidianamente pelas associações e pelas famílias.

*Quero que meu filho tenha qualidade de vida e cresça com saúde, com todas as suas limitações, mas que seja feliz e respeitado. Que seja olhado como um cidadão.*

Outro fato que as participantes chamaram a atenção foi a dificuldade no acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC). Esse benefício, no valor de um salário mínimo, é disponibilizado para as famílias com renda per capita inferior a R\$220,00. Muitas mulheres tiveram que deixar seus trabalhos para cuidar dos filhos com a síndrome e muitas foram abandonadas pelos seus companheiros. Segundo a diretora de uma das associações de mães cerca de “79% dos casos os homens saem de casa”.

Esse subsídio não tem sido suficiente para o suporte das famílias. Aquelas que conseguem, precisam usar o benefício para a compra de medicamentos, fraldas e outras necessidades dos filhos, ao mesmo tempo em que enfrentam as demandas de subsistência como alimentação, vestuário etc. Uma representante do Ministério Público Federal em Pernambuco participou da Missão Especial e informou que o órgão está movendo uma ação civil pública com o objetivo de viabilizar o BPC para as famílias atingidas, independente da renda familiar.

Agregado a isso há as famílias que não conseguem o benefício por excesso de burocracia dos serviços para viabilizar o laudo, pela falta de informação, ou pela necessidade de uma peregrinação entre diversos órgãos. Há ainda a denúncia de o BPC, ao ser disponibilizado no nome das mães das crianças, acarreta na incompatibilidade de concomitância com outros benefícios como o auxílio maternidade ou a própria contribuição das mães à previdência social.

*Esse cuidado diário de uma mãe de bebê com uma síndrome rara não passa. Ele vai ser um recém-nascido pelo resto da vida. O cuidado é 24 horas. Até depois que ele dorme, ficamos alerta. O que estamos fazendo para a vida dessas mulheres? Não existe uma política de cuidado para essa mãe que é cuidadora 24 horas. Essa mulher é simplesmente invisível. Ninguém a enxerga.*

Os profissionais de saúde, por outro lado, sentem-se imobilizados pela sobrecarga de trabalho e pela impossibilidade de fornecer respostas adequadas. Uma enfermeira da unidade de saúde da família referiu que a medicação adequada para o alívio da dor não é fornecida no serviço, as usuárias precisam comprar. Não há um protocolo de fluxo de atendimento após ocorrência de Chikungunya. Há a necessidade de fisioterapia, terapia ocupacional, medicamentos adequados, mas uma técnica de enfermagem refere que o serviço *não tem nada para oferecer*.

Um deputado estadual da comissão de cidadania e direitos humanos da ALEPE, presente no primeiro momento da missão, informou que os serviços de saúde foram pegos de surpresa e que as equipes médicas não estavam preparadas para um aumento de demanda que chegou a 600% em alguns locais.

A responsabilidade pelo cuidado foi centralizado nas mulheres que ficaram invisibilizadas durante e após a ocorrência das epidemias. O Estado, ao formular políticas que não consideram o tempo disponibilizado para o cuidado, apropria-se do tempo das mulheres, do tempo do trabalho reprodutivo delas para a manutenção dos filhos, da casa e da própria vida.

A semelhança na sintomatologia das três arboviroses deixou muitas pessoas sem diagnóstico. Foram recorrentes os relatos de não entrega de resultados dos exames, do diagnóstico generalista de “virose” e da receita também generalista de analgésico. O tempo na espera pelo atendimento com o mal-estar e dores causadas pelas doenças não compensavam o retorno recebido pelos serviços de saúde, levando a que muitas recorressem à automedicação e a estratégias de cuidado que nem sempre eram efetivas. Algumas pessoas precisavam de atestado médico para comprovar a incapacidade para o trabalho e não conseguiam, acarretando na ausência não justificada e desconto pelos dias não trabalhados.

Essa situação afastou várias pessoas dos serviços de saúde e várias delas que tiveram a doença não chegaram a ter algum atendimento ocasionando a subnotificação dos casos. O impacto qualitativo e quantitativo da tríplice epidemia é maior do que mostram os números dos governos. O direito negado à informação sobre diagnóstico, tratamento e possibilidades de suporte estatal se revela pela negação do direito a saúde nas suas mais diversas configurações.

Algumas mulheres sentiam tanta dor que não conseguiam desenvolver atividades da vida diária, como tomar banho e lavar roupa. Os sintomas continuam de forma crônica mais de um ano depois dos primeiros sintomas. Mulheres da comunidade dos Coelho, atingidas pela Chikungunya desconhecem seu próprio corpo após a doença. *Fico uma nova-velha* referiu uma delas de 53 anos ao comentar sobre o desânimo para a vida em função do inchaço e da dificuldade de locomoção.

*Nunca vi uma doença dessa na minha vida. Fiquei andando como um bebê de um ou dois anos que está aprendendo a andar.*

Há um sentimento de incapacidade e de vergonha ao serem observadas com essas limitações pelas pessoas nas ruas por onde andam. A doença acarretou problemas com a autoestima e trouxe uma sensação de estranhamento de si e de falta de perspectiva para *voltar a ser o que eu era*.

*De lá para cá acabou-se a minha saúde.ninguém nunca mais vai ficar bom dessa doença.*

Lidar com essas incapacidades quando a situação de trabalho informal é comum na vida dessas mulheres acarreta num maior empobrecimento e vulnerabilidade das famílias. Muitas são responsáveis pelo sustento familiar por

meio de profissões como faxineira-diarista, marisqueira, lavadora de roupas, artesãs, sendo remuneradas por produção. Os danos decorrentes da doença implicaram a redução da carga de trabalho pela dificuldade de desempenhar as atividades de sustento e de subsistência.

*As mulheres têm a vida na maré e a doença deixa sequelas de dormência nas mãos. Mesmo assim elas iam. Às 4h da manhã saíam para pescar. Se não for, como vai ter o marisco para vender pro atravessador e cuidar dos filhos? [...] o governo não está nem aí. [...] foram 72 casos lá.*

Frente à ausência do Estado nesse contexto, é a solidariedade entre as mulheres a estratégia encontrada para amenizar e ajudar a enfrentar as dificuldades do dia a dia:

*Eu via a vizinha sair da sua casa e fazer o almoço do marido da outra, fazia a companhia de alimentação, levava uma sopa, lavava a roupa da outra*

O exercício da sexualidade também foi afetado, uma vez que as dores, os problemas com a autoestima e as incapacidades adquiridas limitavam o sexo e influenciavam na libido de mulheres e homens, implicando nos seus relacionamentos afetivo-conjugais. Não há abertura nos serviços de saúde para a escuta das implicações psicológicas causadas pelo adoecimento.

*Ninguém nunca me perguntou sobre isso, mas eu tô dizendo. Quando ele me procurava eu dizia sai pra lá, amor, tô com dor, com febre, tá doendo, incomoda tudo. Eu ficava até com vergonha dele. Colocava uma roupa, um shortinho que ele gosta, mas eu não conseguia, não ficava animada porque eram muitas dores.*

A realidade das questões evocadas pelas epidemias evidenciou a inexistência de políticas que respondam e que garantam o efetivo exercício dos direitos sexuais e reprodutivos das mulheres. A possibilidade de transmissão de arbovirose por via sexual não tem sido abordada nos serviços de saúde. As gestantes não recebem informações adequadas sobre prevenção dos vírus, sobre o impacto no desenvolvimento do feto. O planejamento reprodutivo não considera a diversidade de possibilidades, a autonomia sobre o corpo e o desejo da mulher.

Pesquisas<sup>15</sup> têm demonstrado que quase 60% das gestações no Brasil não são planejadas e cerca de 30% não desejaram as suas gestações. Essa situação

---

15 Ver, por exemplo, o estudo Nascer no Brasil, coordenado pela FIOCRUZ <http://www6.ensp.fiocruz.br/nascerberasil/>

remete a necessidade de um debate ampliado com a sociedade sobre a importância da tomada de decisões informadas sobre continuar ou não uma gravidez em um contexto de epidemia e incertezas, com afetações para a saúde física e mental das mulheres, para a efetiva realização dos direitos reprodutivos e para a garantia do direito de escolha das mulheres sobre seus projetos de vida.

### ***Povos Indígenas: O Agravamento da Violação dos Direitos***

Conduzida pela Relatora de Direitos Humanos Érica Yamada, a Missão relativa às violações de direitos dos povos indígenas teve como bases as missões e as atividades desenvolvidas em 2016 pela Relatoria de Povos Indígenas da Plataforma DHESCA; os resultados da visita ao Brasil da Relatora Especial da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas, Victoria Tauli-Corpuz; a missão do Conselho Nacional de Direitos Humanos para a região Sul do país; e o relatório preparado para o 3º ciclo da Revisão Periódica Universal da ONU sobre a temática dos direitos humanos dos povos indígenas.

As informações foram atualizadas com os parceiros que atuam na defesa dos direitos dos povos indígenas com o enfoque na análise dos impactos orçamentários e das opções políticas e econômicas do atual governo sobre os povos indígenas. Também foram realizadas oitivas com lideranças indígenas de todas as regiões do país, aplicado questionário e levantados depoimentos de comunidades indígenas.

Questões ligadas às mudanças nas estruturas centrais e regionais da Funai, incluindo os cortes de cargos, os cortes orçamentários de regularização e de demarcação de terras indígenas; e as indicações políticas de pessoas não identificadas com a questão indígena tanto na Fundação Nacional do Índio (Funai) como na Secretária Especial da Saúde Indígena (Sesai) do Ministério da Saúde constituem as principais preocupações de organizações indígenas.

Há uma especial preocupação com o retorno de uma retórica e prática paternalista e assimilacionista do órgão estatal sobre os povos indígenas. Durante a missão, foram relatadas que indicações políticas para os cargos da Funai e da Sesai estarem sendo feitas com o intuito de fortalecer a compra de votos visando influenciar as eleições. Para alguns representantes indígenas entrevistados, a política indigenista vem se transformando em moeda de troca para bancadas anti-indígenas (ruralista e evangélica) no Congresso Nacional e nos legislativos locais, instigando conflitos dentro das comunidades indígenas.

O impacto do dismantelamento das políticas e dos órgãos indigenistas sobre o atendimento de saúde e de educação nas áreas indígenas, além de segurança, assistência social, cultura, meio ambiente, alimentação, geração de renda, integram o rol de temas do levantamento. Para as lideranças indígenas entrevistadas, esse dismantelamento coloca as comunidades indígenas em situação de maior exposição à discriminação, ao racismo e à violência nas esferas municipais e estaduais.

De acordo com a avaliação das lideranças e organizações indígenas e indigenistas, o governo não se restringe a omitir e violar, mas agora mais do que nunca está agindo para retirar direitos indígenas especialmente com a negação das demarcações de terras indígenas e por meio da flexibilização à proteção do meio ambiente.

### *Austeridade e Direitos dos Povos Indígenas*

As políticas de austeridade e de desmonte do Estado, em especial, após a aprovação da Emenda Constitucional 95, têm afetado violentamente os povos indígenas do Brasil e servido para concretizar propósitos de bancadas parlamentares e políticos anti-indígenas que trabalham pela paralisação da demarcação de terras indígenas, pela abertura dos territórios para a exploração ilegal de recursos naturais e até mesmo pelo aniquilamento ou pela assimilação dos povos indígenas e de suas culturas.

Apesar disso, o atual governo tem optado e defendido - inclusive frente ao Conselho de Direitos Humanos da ONU - os cortes em orçamentos de políticas sociais como da Funai como uma necessária medida de austeridade<sup>16</sup>. Contudo, o governo não revela o quão dramática ficou a situação dos direitos humanos dos povos indígenas frente aos cortes drásticos e injustificados, aliados à enorme pressão política de setores abertamente anti-indígenas sobre a Funai e à crescente violência contra as comunidades indígenas.

O governo tampouco revela que os povos indígenas são afetados de maneira desproporcional pela chamada política de austeridade, se comparados a outros setores ou segmentos da sociedade. Em 2018, o orçamento da Funai cor-

---

16 Ver manifestação do Brasil na 36ª Sessão do Conselho de Direitos Humanos da ONU (tema povos indígenas e RPU), setembro de 2017. Disponível em: <http://rca.org.br/2017/09/organizacoes-denunciam-violacao-de-direitos-dos-povos-indigenas-na-onu/>

responde a uma parcela ínfima do gasto primário do governo como discutido no capítulo 12 deste livro.

Mesmo frente a denúncias nacionais e internacionais de possíveis massacres de povos indígenas isolados, o governo não apresenta justificativas ou alternativas para o fato de que os cortes de orçamento inviabilizarão os trabalhos do Estado na promoção e na defesa dos direitos dos povos indígenas, particularmente no que diz respeito à demarcação e à proteção de terras indígenas, podendo levar a situações ainda mais graves das vivenciadas nos últimos anos.

Diante da crescente criminalização de lideranças indígenas, da ameaça e iminência da perda de territórios, da paralisação da demarcação de terras indígenas, diante do corte de pessoal e de recursos da FUNAI, bem como frente à morte e ao genocídio de populações indígenas, inclusive de povos indígenas isolados, a sociedade civil brasileira, grupos e representações indígenas têm se manifestado nacional e internacionalmente.

Nesse contexto, além do relatório da sociedade civil à Revisão Periódica Universal da ONU (2012-2016), em 2016, foram submetidas por diversas Organizações da Sociedade Civil brasileiras duas grandes contribuições aos organismos internacionais de promoção e proteção dos direitos humanos, uma em março<sup>17</sup> e outra em agosto<sup>18</sup> de 2017. A comunicação de março de 2017, da sociedade civil à ONU, apresentou em treze tópicos a situação de agravamento dos direitos humanos no Brasil. Dentre os principais pontos destaca-se: o enfraquecimento da Fundação Nacional do Índio (FUNAI); a recusa do Estado (pelo Executivo, Legislativo e Judiciário) em demarcar e proteger as Terras Indígenas; e a completa inexistência de diálogo do Governo com os representantes indígenas.

O comunicado de agosto de 2017 enfatizou os acontecimentos dos últimos meses que aprofundaram ainda mais a situação de alerta para os direitos dos

---

17 Documento final da sociedade civil brasileira para a ONU após a visita da Relatora para Povos Indígenas, Sra. Victoria Tauli-Corpuz, em março de 2017. Acesso em: 18/09/2017. Disponível em: <<http://apib.info/files/2017/04/2017-Doc-Final-para-a-ONU-po%CC%81s-visita-da-Relatora-Victoria-1.pdf>>.

18 Documento final da sociedade civil brasileira para organismos de proteção e garantia de direitos humanos internacionais sobre a situação das violações recentes no Brasil, enviado em agosto de 2017. Acesso em: 18/09/2017. Disponível em: <<http://apib.info/files/2017/08/2017-APIB-Atualizac%CC%A7a%CC%83o-para-ONU-e-CIDH-situac%CC%A7a%CC%83o-in-di%CC%81gena-Agosto.pdf>>. Veja mais sobre essas denúncias internacionais nos Anexos e nas Referências.

povos indígenas do Brasil<sup>19</sup>. No documento são retratados os casos de ataques aos povos Gamelas, no Maranhão<sup>20</sup>, e Guarani e Kaiowá, no Mato Grosso do Sul<sup>21</sup>. Além disso, são descritas as intervenções estruturais de cunho político que consolidam o desmantelamento da ação estatal socioambiental com impacto direto sobre a vida dos povos indígenas.

### ***Mudanças Normativas***

Em junho de 2017, foram editadas diversas medidas provisórias pelo governo de Michel Temer, enfraquecendo os programas de proteção de Unidades de Conservação (UCs) e de reforma agrária.<sup>22</sup> O governo reduziu efetivamente áreas de conservação no Estado do Pará,<sup>23</sup> considerado um dos mais violentos do país, e abriu o caminho para futuras formas ilegais (a chamada grilagem) de apropriação de terras públicas<sup>24</sup>, em benefício do agronegócio e de interesses de exploração de bens naturais nos territórios, sem levar em conta em momento algum os impactos sobre as populações locais, inclusive povos indígenas.

Em relação aos mega projetos de infraestrutura, a atual administração federal agravou um padrão já existente de ignorar sistematicamente direitos indígenas.<sup>25</sup> Em 7 de julho de 2017, um novo plano decenal de energia (PDE 2026) foi anunciado pelo Ministério de Minas e Energia (MME) incluindo a construção de mais duas grandes barragens na Amazônia – UHE Castanheira, no Rio Arinos, e UHE Tabajara, no Rio Machado – passando por cima de direitos das

---

19 *Idem* nota de rodapé 4

20 Disponível em: [http://www.cimi.org.br/site/pt-br/?system=news&conteudo\\_id=9249&action=read](http://www.cimi.org.br/site/pt-br/?system=news&conteudo_id=9249&action=read)

21 Disponível em: <http://apib.info/2017/07/24/ataque-a-retomada-yvu-vera-deixa-feridos-no-mato-grosso-do-sul/>

22 Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2017/05/25/mp-759-expropria-a-populacao-pobre-do-campo-explica-sergio-sauer>

23 Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2016/12/26/governo-publica-mp-que-reduz-limites-de-unidades-de-conservacao-no-para/>

24 Disponível em: <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/michel-temer-sanciona-mp-da-grilagem>

25 Um programa para promover os projetos prioritários de infraestrutura, a partir de parcerias público-privadas, estabelecido pela Medida Provisória 727 (convertida na Lei 13.334/2016), inclui uma cláusula (artigo 17) que contraria diretamente a legislação ambiental e direitos de povos indígenas, incluindo o direito de consulta livre, prévia, informada e da necessidade de consentimento.

populações indígenas locais e contrariando a garantia de consulta livre, prévia e informada.

O novo Plano mantém aberta a possibilidade da volta à cena da polêmica barragem de São Luis do Tapajós, que alagaria diretamente a Sawré Muybu, território do povo indígena Munduruku. Enquanto isso, consequências adversas na vida de povos indígenas, causadas por barragens construídas recentemente na Amazônia, como no caso de Belo Monte e uma sequência de quatro represas no rio Teles Pires, continuam inabaladas, comprometendo modos de vida e sob protestos dos povos indígenas.<sup>26</sup> Decisões judiciais para combater violações de direitos indígenas são minadas pelo uso de um instrumento autoritário originado no período da ditadura militar, conhecido como Suspensão de Segurança<sup>27</sup>, que permite aos tribunais autorizar qualquer empreendimento.

Ainda em julho de 2017, as entidades denunciaram que o Ministério da Justiça estabeleceu um grupo de trabalho (Portaria MJ 541/2017), com vários representantes das forças de segurança, para elaborar medidas visando a “integração social” dos povos indígenas. Depois de críticas severas por parte de povos e organizações indígenas e de organizações da sociedade civil<sup>28</sup>, o ato foi substituído por uma versão pior (Portaria MJ 546/2017), sob a justificativa de que o objetivo não era assimilação, mas a organização social de povos indígenas.<sup>29</sup> Como se estes não tivessem organização social. O Ministério Público Federal apresentou uma série de questionamentos, considerando que a medida viola o direito dos povos indígenas de decidir suas próprias formas de organização social, de acordo com suas respectivas culturas e tradições.<sup>30</sup> Qualquer ato que leve à assimilação e imposição de valores às populações indígenas deve ser revogado.

---

26 Disponível em: <https://www.internationalrivers.org/resources/press-release-l-brazilian-indigenous-group-occupies-amazon-dam-halts-construction-to>

27 Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/044/15/PDF/G1404415.pdf?OpenElement>

28 Disponível em: <http://amazoniareal.com.br/liderancas-mpf-e-a-onu-reagem-contraparecer-de-temer-que-trava-demarcacoes>

29 Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/07/1900795-ministerio-recua-de-portaria-que-fala-de-integracao-de-indios-e-quilombolas.shtml>

30 Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/mpf-pede-ao-ministerio-da-justica-esclarecimentos-sobre-nova-portaria-que-cria-grupo-de-trabalho-para-formular-medidas-estrategias-que-visem-a-201corganizacao201d-de-indios-e-quilombolas>

Também em julho de 2017, o presidente Michel Temer endossou formalmente um parecer da Advocacia Geral da União (AGU)<sup>31</sup> que restringiu ilegalmente ações de proteção aos direitos de povos indígenas à terra, particularmente em casos nos quais essas populações foram retiradas de seus territórios antes de 1988. Esse parecer embasou, em agosto de 2017, a anulação pelo Ministério da Justiça da demarcação da terra indígena Jaraguá, em São Paulo, e afrontou ampla jurisprudência do sistema interamericano de direitos humanos sobre demarcação de terras indígenas<sup>32</sup>.

O referido parecer também limita a proteção ao direito de consulta livre, prévia e informada, aplicando condicionantes do caso da Raposa Serra do Sol como uma regra geral às terras Indígenas no país e contrariando a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT)<sup>33</sup>.

### ***A Repressão aos Povos Indígenas***

Em 2016, a Relatora para Povos Indígenas das Nações Unidas, Victoria Tauli-Corpuz, já havia apontado para as potencialidades da escalada de violência contra os povos indígenas no Brasil. A relatora da ONU manifestou grande preocupação com o fato de que a crise econômica e política do país estaria justificando mudanças institucionais que desfavorecem os povos indígenas.

Para a sociedade civil e povos e organizações indígenas, o atual governo tem adotado estratégias militares agressivas e retrógradas: dividir povos e comunidades indígenas; alterar de maneira antidemocrática e acelerada a Constituição brasileira; legislar em causa própria e contra a demarcação de terras<sup>34</sup>; interferir na organização social dos povos indígenas<sup>35</sup>; impedir o acesso dessas populações à Justiça.<sup>36</sup>

---

31 Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/07/1902688-temer-assina-parecer-que-pode-parar-demarcacao-de-terras-indigenas.shtml>

32 Ver *Amicus Curiae*, conjunto apresentado pela Conectas e Justiça Global na ACO 469/RS do STF

33 Ver Anexo III (Tradução da Opinião)

34 Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,governo-muda-regra-de-demarcacao-para-terras-indigenas,70001633615>

35 Disponível em: <http://rca.org.br/2017/07/nota-coletiva-de-repudio-as-portarias-541-e-546-do-mj/>

36 Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/07/1902688-temer-assina-parecer-que-pode-parar-demarcacao-de-terras-indigenas.shtml>

Em suma, o Governo tenta trazer de volta as políticas de assimilação cultural para justificar a ausência de demarcação e a tomada de terras indígenas ou sua exploração para os assim chamados projetos de desenvolvimento, que envolvem a expansão das fronteiras agrícolas, a mineração e obras de infraestrutura (hidrelétricas, linhas de transmissão, portos, estradas, entre outras), sem nenhuma consulta aos povos indígenas<sup>37</sup>.

### ***O Aumento da Violência Policial contra População Negra e Pobre***

As políticas econômicas de austeridade adotadas pelo Estado brasileiro, sobretudo a partir do golpe político de 2016, marcam uma nova inflexão no padrão de relação do Estado com os territórios populares. Tais políticas incidem sobre o grave aumento da pobreza urbana, decorrente da redução das políticas e programas sociais e do aumento do desemprego.

Concomitantemente, se percebe o agravamento da criminalização da pobreza e da militarização dos territórios ocupados pelos mais pobres, tornados inimigos na metáfora da “guerra às drogas” construída pelo poder público e pela grande imprensa. Assim, com base na atuação policial pautada no estereótipo do inimigo resultante da punibilidade seletiva praticada pelas instituições policiais – e reforçada pelo judiciário -, os pobres e negros compoem as “classes perigosas” a serem combatidas, o que justificaria as inúmeras violações dos direitos humanos nas operações policiais nestas áreas.

Segundo o Atlas da Violência, publicado em 2017, o Rio de Janeiro é o estado que registrou o maior número de mortes em decorrência de intervenção policial - foram 926 pessoas assassinadas pela polícia apenas em 2015<sup>38</sup>. Dados divulgados pelo próprio Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro (ISP) demonstram o recrudescimento da violência policial a partir de 2014 no cenário de crise do estado, considerando o aumento de 45,3% dos homicídios decorrentes de oposição à intervenção policial (denominado autos de resistência) no primeiro semestre de 2017 em relação a 2016, subindo de 400 para 581 casos.

---

37 Disponível em: <http://folhabv.com.br/noticia/Temer-recebe-bancada-federal-de-Roraima-e-diz-que-Linhao-de-Tucuru-e-prioridade/28084>

38O Atlas da Violência 2017 é resultado de um estudo realizado pelo IPEA em parceria com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública. O documento completo pode ser acessado aqui: <file:///C:/Users/Larissa%20Lacerda/Documents/Atlas%20da%20Viol%C3%Aancia%202017.pdf>.

Quatro territórios tornaram-se emblemáticos desse processo de militarização e sua conexão com o genocídio negro no país: as favelas, as periferias (em especial a Baixada Fluminense), as ruas (atingindo a população vivendo em situação de rua) e o sistema penitenciário, todos ocupados majoritariamente pela população negra<sup>39</sup>.

Na missão da Relatoria Especial aos territórios, conduzida pelo Relator de Direitos Humanos Orlando Santos Júnior, os casos não esgotam as consequências irreparáveis do atual modelo de segurança pública implementado e mantido no país no decorrer de sua história, apenas demonstram como a questão perpassa estruturas muito mais profundas desse sistema.

### *Territórios populares e violência armada*

O caso do Complexo Alemão é bastante ilustrativo da militarização e da violência policial que acontece cotidianamente nos territórios populares do Rio de Janeiro, e também em diversas outras grandes cidades. Segundo o site Fogo Cruzado, que monitora a incidência de tiroteios e de violência armada na Região Metropolitana do Rio de Janeiro,<sup>40</sup> no intervalo de um ano, entre 5 de julho de 2016 e 5 de julho de 2017, foram registradas 225 notificações ligadas a tiroteios e/ou disparos de arma de fogo no Complexo do Alemão.

Neste mesmo período, foram contabilizadas 33 operações policiais, ocasionando 87 feridos (49 civis e 38 policiais) e 20 vítimas fatais. Importante destacar que em 2017 a organização local Papo Reto registrou 195 dias com tiros (do total de 212 dias compreendidos no período de janeiro até o final de julho), totalizando 92% de dias com disparo de armas de fogo dentro do Complexo do Alemão.

Durante a Missão da Relatoria Especial ao Complexo do Alemão, buscou-se investigar os impactos dessa violência policial sobre quatro dimensões fundamentais da vida: a) o assassinato de jovens moradores, vítimas

---

<sup>39</sup>Em relação ao sistema prisional especificamente, de acordo com o Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (INFOPEN), do Ministério da Justiça, divulgado em junho de 2015, 67% da população carcerária no Brasil é negra.

<sup>40</sup>O Fogo Cruzado, segundo o próprio site mantido pelo projeto, “é uma plataforma digital colaborativa que tem o objetivo de registrar a incidência de tiroteios e a prevalência de violência armada na região metropolitana do Rio de Janeiro através de um aplicativo para tecnologia mobile combinado a um banco de dados”. Ver <http://fogocruzado.org.br/>

da violência policial; b) o direito à educação de crianças e adolescentes; c) o direito à saúde das/os moradores; d) o acesso aos equipamentos e serviços públicos na comunidade; e e) o direito à inviolabilidade do domicílio. Para proteger as pessoas que deram depoimentos à Missão, foram utilizados nomes fictícios nas citações.

### ***A destruição do espaço público***

Nos dias de conflito ou de operações militares na comunidade, as pessoas ficam impossibilitadas de circular pelas ruas e as crianças e adolescentes são, conseqüentemente, impedidas de chegar às escolas, ocasionando o risco do seu desligamento por conta do número de faltas. A situação é agravada nos casos de famílias inscritas no programa Bolsa Família, uma vez que o desligamento significa a perda deste benefício.

Jorge tem cinco filhos, sendo duas meninas, de 3 e 6 anos, e três meninos, de 8, 9 e 12 anos – sua filha de seis anos perdeu a matrícula este ano devido às faltas. Na sua atual situação, isso é ainda mais grave porque está desempregado e vivendo do benefício do Programa Bolsa Família.

*Antes não tinha bala perdida. Agora, estou traumatizado. Uma vez, atravessando um beco para levar meus filhos à escola, tive que me jogar com eles no chão para não levar um tiro. O policial não quer saber, a família dele não mora aqui. Quantas pessoas eu perdi na comunidade....*

Graça faz coro aos depoimentos de muitas mães e pais, que argumentam que

*o maior problema é a indiferença das escolas, elas estão no entorno do Complexo do Alemão, recebem, na sua maioria, alunos do Alemão, mas são indiferentes, dão falta na ausência dos alunos, não importando se esta falta é decorrente da impossibilidade de se chegar na escola em razão dos tiroteios. Se faltou, é responsabilidade dos pais.*

Segundo Márcia, “o Conselho Tutelar não protege uma criança que é jogada no muro e revistada, mas coloca um terror sobre as mães se os filhos faltam às aulas em decorrência da violência”.

As crianças não vivem apenas o problema de chegar à escola, mas também o de voltar para casa quando as escolas fecham suas portas em decorrência das operações policiais. Marcela denuncia o fato: “quando tem tiroteio, a escola fecha as portas e manda as crianças para a casa, ficando sujeitas às balas per-

didadas”, o que também é confirmado por Jorge, que diz que seu “filho já voltou diversas vezes no meio do tiroteio”.

A violência também bloqueia o desenvolvimento da vida cotidiana, incluindo as coisas mais simples, como comprar pão, ficar na rua conversando com amigos, frequentar as praças e os espaços públicos da favela. Como Janaína registra, “pela manhã, tem que comprar pão, aí você tem que ver se dá pra sair de casa naquele momento. Tem dia que não dá pra comprar pão”. Situações como essas acontecem porque, segundo as pessoas presentes, as operações policiais não têm hora para acontecer, deixando todos os moradores vulneráveis ao início dos confrontos a qualquer hora do dia ou da noite. De acordo com Jorge,

*O que se escuta lá fora é que a gente está defendendo o crime. Mas ninguém reflete que durante 40 anos o tráfico foi a assistência social da favela e nunca atrapalhou o direito de ir e vir das pessoas. Aí vem o governo com suas políticas bem elaboradas, mas sem conhecer a realidade.*

Por meio da missão ao território, foi possível constatar que diversos equipamentos públicos se encontram fechados, como é o caso dos teleféricos<sup>41</sup>, da Biblioteca Parque e das clínicas da família. Um dos casos mais representativos e ilustrativos deste cenário envolve a Praça do Samba, região ocupada culturalmente ao longo da história da comunidade, que ficou praticamente deserta e inutilizada devido às operações e incursões policiais. Outro exemplo ilustrativo dos danos causados à comunidade se refere à Igreja Evangélica localizada em uma praça que foi totalmente fuzilada.

Profissionais de saúde afirmam ser possível perceber um agravamento recente nos casos de saúde mental no Complexo do Alemão, com o aumento no uso de medicamentos calmantes e de atendimentos nos Centros de Atenção Psicossocial (CAPS). Destacam os relatos de crianças sofrendo com síndrome do pânico e chamam a atenção para a invisibilidade das vítimas de violência que sobrevivem, mas têm sua vida completamente transformada por conta das sequelas.

---

41 O teleférico do Alemão, semelhante ao teleférico da cidade de Medellín, na Colômbia, possui seis estações ao longo do Complexo, ligando o ponto mais alto do Morro à estação de trem de Bonsucesso: Bonsucesso/Tim, Adeus, Baiana, Alemão/Kibon, Itararé e Palmeiras. O teleférico foi inaugurado no dia 7 de julho de 2011, mas permanece fechado desde 14 de setembro de 2016.

### ***As mães de jovens negros assassinados***

*Pedro, que tinha 16 anos, saiu do colégio às 12h30, passou em casa, e foi com um colega ver uma manifestação que acontecia no Alemão: o policial deu quatro tiros nele e também tentou matar o colega que estava com o meu filho, para ele não socorrer o meu filho e não deixar testemunhas. O coleguinha dele teve que correr para o beco para fugir. O policial também não socorreu o menino e até hoje não teve perícia no local. O fato é que meu filho morreu ali mesmo. Segundo o perito falou, ele viveu no máximo 2 minutos depois do tiro. O caso foi tratado com desprezo, o corpo do meu filho ficou das 10h às 14h aguardando ser recolhido. Na polícia, o inspetor batia na mesa, violência total, me perguntando: ‘a senhora tem certeza que o seu filho não é bandido? A senhora tem que provar! Quando eu mostrei o histórico escolar do meu filho, o inspetor se admirou: ‘Ele nunca repetiu?’. E eu fui mostrando que meu filho não era vagabundo e ele foi se acalmando. O policial me disse que se eu quisesse investigar a morte do meu filho, eu teria que investigar por mim mesma. De fato, eles nunca investigaram, a bala está na parede do local onde ele morreu até hoje. Mas eu vou provar que foi um policial que matou meu filho caçula. Eu quero respostas!*

Como parte da Missão, foi realizado um encontro com mães de vítimas fatais da violência policial de diferentes comunidades populares do Rio de Janeiro e da Baixa Fluminense. Os depoimentos marcantes e dramáticos expõem a dor e o sofrimento das famílias que são humilhadas, coagidas, ameaçadas e violadas nos seus direitos.

“Quanto mais passa o tempo, fica pior a dor”, observa Maria. O impacto sobre a família também perdura. O filho mais velho frequenta um psicólogo e Maria faz terapia e frequenta grupos de apoio, mas nem todos os dias consegue manter-se firme. Daí a importância, para ela, da união entre as mães que sofreram o mesmo problema. Sobre esse ponto, ainda ressaltou que se compadece também pelas mães de policiais, pois acredita que ninguém deve tirar a vida de outra pessoa, mas sentença: “nós temos que gritar o tempo todo por justiça e quando a gente grita por justiça, livramos outros jovens”.

Além disso, Maria sofre ameaças até os dias de hoje. Ela relata que já tentaram atropelá-la com uma moto e que também lhe apontaram um revólver. Por conta disso, foi aconselhada por familiares a não sair mais de casa à noite e sempre voltar cedo. Por isso, afirmou que não pode falar e se expor muito porque, além dela, toda família ainda mora no local do assassinato de seu filho.

“Memória, justiça e verdade são importantes para as mães que perdem seus filhos”, afirma Clara, contando as dificuldades enfrentadas desde o assassinato de seu filho, quando seu marido se tornou alcoólatra e só recentemente começou a se recuperar. E conclui: “a gente não quer vingança, a gente quer justiça, a gente tem esse direito, e a memória de nossos filhos, para que isso não mais aconteça com outros jovens e com outras mães.”

Assim como outras mães que perderam seus filhos pela violência do Estado, Luísa relata o impacto da morte sobre a vida de toda a família. Como ela registra, muitos familiares ficam doentes, com quadros de depressão. O filho mais velho dela se tornou dependente químico depois da morte do irmão e há dois meses acabou sendo preso por conta de um flagrante forjado pela polícia quando comprava drogas.

Essa situação a colocou frente a um novo cenário de violações praticadas pelo Estado: o sistema carcerário. Como ela sentencia: “minha vida é ser violada o tempo todo pelo Estado”. O filho dela encontra-se hoje em uma cela com 70 camas e 190 presos. Luíza destaca o tratamento diferenciado que o Estado dá a ricos e a pobres: “Quando os ricos e poderosos cometem um crime tem seus direitos respeitados, mas quando são os nossos meninos que cometem um delito, é pena de morte.”

Todos esses relatos revelam: uma prática indiscriminada de violência policial nas favelas e territórios populares, atravessada por dispositivos racistas, onde ser pobre e negro(a) é uma pré-credencial criminal; a impunidade do sistema de investigação e punição dos crimes cometidos por policiais, envolvendo tanto a polícia civil como o poder judiciário, reforçada por práticas de coerção e intimidação das vítimas; a utilização de antecedentes criminais como dispositivo legitimador do assassinato das vítimas; a reprodução do sistema de abusos da violência policial, manifesto na ausência do afastamento dos policiais suspeitos, que são transferidos para outras delegacias onde reproduzem as mesmas práticas; a ausência de um sistema de reparação das violações que permita, na impossibilidade de devolução da vida dos jovens assassinados, apoio psicológico e condições de vida digna às famílias das vítimas.

### ***A Perseguição à População em Situação de Rua e a Criminalização das Ocupações de Moradia***

A cidade de São Paulo – maior metrópole da América Latina, centro da economia nacional e polo da economia global – com seus mais de dois milhões de desempregadas e desempregados, vive o acirramento das disputas entre a população pobre e o poder público, pautadas por um novo ciclo de especulação imobiliária associado a maior crise econômica que o país já viveu.

Em foco, está a região Central de São Paulo, que passa atualmente por um forte processo de pauperização de sua população, precarização dos espaços públicos e de perseguição e repressão à crescente população em situação de rua e àquela que vive nas mais de cinquenta ocupações de moradia do centro da cidade. Criminalização que ganhou novo impulso em maio de 2018, após o incêndio e o desabamento do edifício Wilton Paes de Almeida, no largo do Paissandu, ocupado por famílias de extrema pobreza.

O objetivo de todo esse processo é expulsar a população pobre e negra para as regiões periféricas garantindo as condições para a valorização e exploração imobiliária da região Central, da qual a retomada do Projeto Nova Luz<sup>42</sup>, pela gestão do então Prefeito João Dória, constitui uma das principais apostas.

Com base nessa perspectiva, deve ser considerada a intervenção violenta do poder público na chamada Cracolândia, região do centro de São Paulo que concentra dependentes químicos; a atuação repressiva da Guarda Civil Metropolitana e de outros agentes públicos contra as pessoas em situação de rua, do qual o assassinato do carroceiro Ricardo Silva do Nascimento, em julho de 2017, por um policial militar, constitui caso emblemático; a proliferação de ações de despejo e reintegração de posse contra ocupações de moradia, implementadas em finais de semana ou nas madrugadas. Essas ações visam não somente surpreender as populações residentes nos locais, diminuindo suas condições de resistência, mas garantir a baixa visibilidade pública dessas violações.

Todas essas ações acontecem em um contexto de crise econômica gerada pela adoção das políticas de austeridade no qual a cidade vive um quadro acelerado de acirramento de suas desigualdades, de desmonte de políticas sociais e de privatização de espaços e de serviços públicos, associado a um forte discurso higienista contra a população negra e pobre, defendido pela gestão atual

---

42 Lançado pelo Prefeito Gilberto Kassab, em 2010, o Projeto prevê a revitalização da região Central de São Paulo por meio de concessões urbanísticas à iniciativa privada. O projeto foi engavetado pelo prefeito Fernando Haddad, em 2013, e retomado na gestão do prefeito João Dória.

da Prefeitura em aliança política com o Governo estadual. Ações e discursos que promovem a intensificação da lógica e das dinâmicas de segregação socioespacial, da concentração do patrimônio e da inserção precária na cidade para grande parte da população com base em um liberalismo exacerbado com relação aos interesses privados.

Uma das faces históricas desse fenômeno tem sido a expansão espacial das periferias, em resposta às dinâmicas da especulação imobiliária, em uma cidade com muitos vazios urbanos. Segundo o Censo do IBGE 2010, a cidade de São Paulo possui 290 mil imóveis vazios que seriam suficientes para abrigar toda a população que vive em áreas de risco, cerca de 130 mil pessoas. A expansão espacial da cidade imposta aos segmentos mais pobres, em áreas sem infraestrutura urbana (saneamento, educação, saúde, cultura, entre outros), gera precárias condições de vida, degradação ambiental, gigantesco gasto de tempo da população e de investimento público em transporte, entre outros problemas, que alimentam a lógica segregadora e violam o direito humano à cidade.

### ***Mais repressão e menos políticas e programas sociais***

Em São Paulo, os Relatores de Direitos Humanos Denise Carreira e Leandro Gorsdorf realizaram missão em agosto de 2017 com o objetivo de abordar as violações de direitos humanos sofridas pela população em situação de rua e por aquela que vive em ocupações de moradia. Foram realizadas visitas a ocupações de moradia e a áreas nas quais vivem população em situação de rua, ameaçadas de despejo. Também foram visitados equipamentos públicos de atendimento à população em situação de rua; promovida uma audiência pública com diferentes setores envolvidos com as questões em foco; realizadas audiências com autoridades públicas (em especial, da Prefeitura e do Ministério Público Estadual) e reuniões com ativistas de movimentos sociais.

A política de perseguição à população mais pobre e em situação de vulnerabilidade social pelo governo municipal, estadual e federal foi evidenciada de diferentes maneiras. Foi chamada a atenção para o ostensivo investimento em segurança pública em detrimento da garantia de serviços básicos. A sistemática violência por parte da Polícia Militar e da Guarda Civil Metropolitana de São Paulo – que está cada vez mais militarizada – foi denunciada em diversas falas ao longo da missão. Identifica-se um movimento de substituição da política de proteção social pela política de contenção social: em São Paulo, quem faz a abordagem nas grandes aglomerações de população pobre não são mais

os agentes especializados da assistência social, mas os agentes armados. No mesmo sentido, foi relatado que o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) demitiu 548 trabalhadores, evidenciando o desmonte nos serviços de abordagem da população em situação de rua.

A Relatoria também ouviu que em São Paulo pessoas que doam alimentos a pessoas em situação de rua têm seus carros multados e que os cobertores e os pertences da população em situação de rua têm sido sistematicamente retirados pela Zeladoria da Cidade, de maneira a coibir a presença dessas pessoas na região central da cidade. A falta de acesso à água à população em situação de rua foi outro ponto destacado: os parques são cada vez mais gradeados e os bebedouros e chafarizes públicos são comumente fechados ou retirados desses espaços públicos. A Prefeitura vem retirando banheiros químicos da região central que eram utilizados pela população em situação de rua.

Um ponto levantado como grande indutor do aumento de pessoas em situação de rua na cidade de São Paulo foi o crescimento do desemprego, que hoje atinge 14% da população brasileira e mais de 18% na região metropolitana de São Paulo. Apesar de não haver um levantamento oficial atualizado, há uma percepção generalizada, tanto por parte dos meios de comunicação da cidade<sup>43</sup> como de movimentos sociais, relativa ao aumento da população em situação de rua na cidade de São Paulo e que novos perfis chegam à rua, como famílias com crianças que foram despejadas por não conseguirem mais pagar o aluguel de suas moradias.

Na audiência pública realizada no marco da Missão Especial, promovida pelo Conselho Estadual de Direitos da Pessoa Humana (Condepe) e ocorrida na Secretaria de Justiça do Estado de São Paulo, foi informado o desmonte da Secretaria Municipal de Direitos Humanos – que já não conta com um balcão de denúncias e que sofreu forte redução de seus quadros. Destacou-se que o Plano Municipal de Políticas Públicas para a População em Situação de Rua foi pouco divulgado e que sua implementação está sendo ignorada pelo poder público local.

---

43 Matérias de veículos de comunicação sobre a percepção de aumento da população em situação de rua: População de rua em São Paulo quase dobra em 15 anos (Revista Época/março de 2016); População de rua dobra desde 2000 e se espalha pela cidade de São Paulo (Jornal O Estado de São Paulo/18 de junho de 2017); Cresce o número de moradores de rua em São Paulo e no Rio de Janeiro (Profissão Repórter/TV Globo/ 12 de julho de 2017); Número de pessoas em situação de rua aumenta mais de 150% em três anos no Rio (Agência Brasil/04 de junho de 2017); Crise leva mais famílias a morar na rua (Jornal Valor Econômico/10 de janeiro de 2017); .

Identificou-se também um mesmo movimento em outros municípios da Grande São Paulo. Em Santo André, unidades de pronto atendimento à população em situação de rua foram fechadas e em São Bernardo, além de fechados os serviços de atendimento a essa população, o governo encerrou o contrato com cooperativas de catadores.

A missão da Relatoria constatou, em visitas a centros de atendimento à população em situação de rua, que o crescimento dessa população na cidade de São Paulo associado a maior pauperização de outros setores da população e à diminuição dos programas sociais, têm gerado uma situação extremamente dramática nas condições de atendimento.

No Complexo Oficina Boraceia, conjunto de três albergues que atende mil pessoas em situação de rua, os profissionais informaram que as quinhentas senhas distribuídas diariamente são extremamente insuficientes para atender a fila cada vez maior de pessoas em busca de comida e que não são raros os conflitos por senha na fila. Por isso, o cotidiano de muitas pessoas em situação de rua fica limitado à busca de senhas por alimentação, o que as levam a evitar se afastarem do centro de atendimento com receio de perderem a senha para a próxima refeição.

No Centro Comunitário São Martinho de Lima, com capacidade diária para servir seiscentos almoços por dia, a resposta encontrada pela equipe para dar conta da demanda cada vez maior de pessoas em busca de comida é oferecer refeições incompletas, visando garantir que ninguém fique sem comer nada.

Foi reportado à Relatoria que a população em situação de rua está perdendo o acesso a benefícios, como ao Programa Bolsa Família, e que aquelas pessoas que conseguiram acessar o Programa Trabalho Novo, criado na gestão Dória para garantir empregos às pessoas em situação de rua, não estão conseguindo mais acessar empregos e que várias daquelas que conseguiram vagas, vêm sendo demitidas.

Representantes de movimentos sociais afirmaram que comunidades, como a Favela do Moinho, localizada na região central, vêm sendo compreendidas pelo poder público como fator de desvalorização das áreas centrais da cidade. A Polícia Militar realiza uma abordagem violenta e isso é visto muitas vezes de maneira natural pela sociedade, decorrente da criminalização das ocupações e dos movimentos sociais promovida por autoridades públicas, o que dá base para às reintegrações de posse e aos despejos. Ressaltaram que a política higie-

nista – “limpar” o centro da cidade de população pobre e negra – é feita nessa mesma lógica, tendo a valorização imobiliária como objetivo final.

A Relatoria ouviu ainda que as ocupações de moradia no centro e no centro expandido de São Paulo têm acolhido a crescente população de refugiados e de migrantes que chegam na cidade e não tem para onde ir. No mais, foi relatado que a Prefeitura está oferecendo alguns dos locais ocupados pelos movimentos de moradia como habitação social para população em situação de rua, gerando embates entre integrantes de ocupações de moradia e pessoas em situação de rua.

### ***Resistências***

Uma dos locais visitados pela Missão Especial foi a ocupação Mauá. Um enorme prédio que antes comportava um hotel abriga há mais de dez anos 230 famílias, com 180 crianças. Em 2017, a ocupação sofreu mais uma tentativa de despejo, que foi suspensa ao final do ano, depois de forte mobilização dos movimentos de moradia e de movimentos sociais aliados e da retomada da possibilidade da compra do prédio pelo poder público municipal, mediada pelo Ministério Público Estadual.

Durante a visita à ocupação Mauá, a Relatoria ouviu as moradoras e moradores que foram acolhidos na ocupação em momentos de extrema dificuldade, quando não tinham para onde ir e nem como pagar um aluguel na cidade. Muitos moradores trabalham no centro e moravam na periferia, perdendo até quatro horas por dia no trajeto casa-trabalho. Como relatou uma liderança, ao se mudarem para a ocupação, essas pessoas puderam ganhar certa qualidade de vida, podendo desfrutar de tempo para si e com a família. Além disso, a ocupação do prédio permite um estímulo à economia local, fortalecendo o comércio e os serviços da região. Os moradores relataram a presença ostensiva da polícia militar, que muitas vezes entra no imóvel, ameaça e hostiliza as lideranças e os próprios moradores.

Outro local visitado pela Relatoria foi a ocupação de pessoas em situação de rua próxima à Praça 14 Bis. Como relatado pelos moradores, em janeiro de 2017, o então prefeito João Dória se vestiu de gari na Praça 14 Bis, onde habitualmente viviam, e na frente de jornalistas intimou as pessoas em situação de rua que ali estavam a se mudarem para debaixo de um viaduto próximo, prometendo que sairiam dali para uma condição melhor em dois meses. No

entanto, mais de oito meses se passaram e as condições de vida sob o viaduto se deterioraram: o acesso à energia elétrica e à água foram cortados e os banheiros químicos retirados pelo poder público.

Os moradores também se queixaram da poluição: a tela que a Prefeitura colocou em torno do local dos barracos os escondia e retinha a fuligem dos automóveis, causando uma série de problemas respiratórios. Além disso, a Relatoria verificou a presença de pessoas doentes, alguns portadores de HIV, outros com tuberculose, alguns com ambas as doenças, muitos deles com acompanhamento médico precário. Depois de várias ameaças de despejo, meses depois da Missão da Relatoria Especial, as famílias foram retiradas pela Prefeitura e encaminhadas a Centros de Atendimento Temporário (CAT), com a promessa que seriam alocadas futuramente em um prédio para moradia popular, o que não ocorreu até o primeiro semestre de 2018.

Michele e Henrique moravam juntos em um barraco da ocupação 14 Bis. Antes disso, viviam juntos pelas ruas da região. Henrique relatou que conheceu Michele após um período de detenção, há cerca de três anos. Segundo ele, saiu do “mal caminho” graças à sua companheira, de quem carrega o nome tatuado no braço. Por motivos de homofobia – Michele é mulher transexual -, a família de Henrique não aprovou o relacionamento, expulsando-o de casa. Desde então, sobrevivem como podem, sempre juntos, sobretudo como catadores de materiais recicláveis. Como contou Michele, o casal tomava banho e recolhia água na Tenda 9 de Julho, e recebia doações de comida dos bares e moradores da região. “Nós somos uma família, mas quase ninguém reconhece isso, muito menos nos albergues. A maioria dos albergues é só para homem ou é só para mulher. Queremos ficar juntos, temos muito sonhos”, afirmou Michele.

### ***Recomendação da Missão Especial***

Com base nas cinco missões temáticas e em outros estudos e pesquisas que constatarem os imensos retrocessos sociais do país em decorrência da adoção da política econômica de austeridade, a Relatoria Especial endossou as recomendações específicas propostas por cada relator e relatora de direitos humanos que integrou a Missão Especial e apresentou um conjunto de recomendações gerais ao Estado Brasileiro.

As recomendações gerais partem do entendimento que a Constituição brasileira e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

(Pidesc), normativa internacional com força de lei da qual o Brasil é signatário desde 1992, além de outras obrigações assumidas em âmbito internacional, estabelecem que o orçamento público e a economia nacional devem estar a serviço da garantia dos direitos da população, previstos na legislação.

Ao tornar-se signatário do Pidesc, o Brasil passou a assumir obrigações de respeitar, proteger e satisfazer os padrões de direitos humanos entendidos como parâmetros que descrevem certa qualidade de vida. Um princípio chave do Pidesc é a chamada *realização progressiva dos direitos humanos*, com base no qual os Estados signatários assumem o dever, ano após ano, de promover melhorias nas condições de vida de sua população. A realização progressiva significa também que os Estados signatários não podem adotar medidas que promovam retrocessos na realização dos direitos e, pelo contrário, devem aplicar o máximo de recursos disponíveis em políticas públicas para garantir a universalização dos direitos.

Com base nisso, entende-se que o Estado brasileiro vem descumprindo frontalmente o Pidesc, tanto no que se refere às obrigações de respeitar, proteger e realizar os direitos da população como ao princípio chave da realização progressiva dos direitos humanos. Dessa forma, compreende-se que a atual política econômica constitui deliberada sequência de atos de Estado que:

- quebram qualquer forma de vinculação de recursos financeiros às políticas públicas garantidoras dos DHESCA's, reduzindo gastos públicos nos próximos vinte anos;
- impõem o contingenciamento dos recursos federais às políticas sociais, visando a geração de superávit primário;
- impõem a regressividade da participação da União na implementação de políticas sociais, aumentando o desequilíbrio entre os entes federados no financiamento das políticas públicas;
- articulam-se com a uma ampla e acelerada desregulamentação de políticas públicas nas mais variadas áreas, comprometida em gerar oportunidades para grandes grupos econômicos;
- impõem um discurso que articula perversamente a defesa da diminuição do Estado, o investimento social como "atraso", a necessidade de "sacrifício" da população para a "correção do rumo", a despolitização do processo de tomada de decisão econômica (blindagem), escondendo os reais beneficiários da política de austeridade;

fomentam a privatização como resposta à redução e à desqualificação das políticas públicas;

- exigem que, em decorrência dos cortes das políticas sociais, as mulheres, sobretudo as mulheres negras sejam ainda mais responsabilizadas pelos cuidados com as famílias, comunidades, com a reprodução da vida;
- articulam-se com um discurso conservador que ataca os direitos humanos, reafirma hierarquias e desigualdades, persegue pessoas e questiona a laicidade do Estado e as conquistas sociais dos movimentos negros, de mulheres e LGBT;
- estimulam a destruição da natureza, a maior concentração fundiária e o ataque violento às trabalhadoras e aos trabalhadores do campo e aos povos indígenas, quilombolas e a outras comunidades tradicionais;
- fragilizam as trabalhadoras e os trabalhadores e suas entidades, os movimentos sociais e as organizações da sociedade civil. Articula-se ao aumento da repressão policial, sobretudo contra jovens negros, e ao aumento da criminalização de movimentos sociais e de defensoras e defensores de direitos humanos;
- exigem a intensificação de políticas racistas de contenção de conflitos sociais, sobretudo por meio do encarceramento em massa e de medidas socioeducativas.

Partindo desse entendimento, a Plataforma DHESCA apresentou no Relatório da Missão Especial as seguintes recomendações gerais ao Estado Brasileiro:

- **Referendo Revogatório sobre a Emenda Constitucional 95 e a Emenda Constitucional 93.** A Plataforma DHESCA, assim como outros movimentos sociais do país, defende a revogação imediata da Emenda Constitucional 95, que constitucionalizou a política econômica de austeridade, impondo a redução do gasto social no país, e da Emenda Constitucional 93, que altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para prorrogar a Desvinculação de Receitas da União (DRU) e estabelecer a desvinculação de receitas dos Estados, Distrito Federal e municípios.
- **Adoção de Políticas Anticíclicas,** como adotadas por outros países em situação de crise econômica, que retomem o investimento público em políticas sociais e ativem a economia, rompendo o círculo vicioso

gerado pelas políticas de austeridade, fomentando o aumento do nível de emprego e a arrecadação de impostos com tributação direta sobre a renda do capital e de outras formas de concentração de riqueza, visando a redução das desigualdades. Emergencialmente, devem ser tomadas medidas para aumentar o investimento em políticas e programas de proteção social, em especial, aqueles destinados à população em situação de pobreza, como o Benefício de Prestação Continuada e o Bolsa Família, entre outros.

- **Criação de Comitê Nacional de Emergência** sobre os Impactos das Políticas de Austeridade, com poder público e sociedade civil, visando monitorar, tornar visível publicamente e orientar a intervenção pública ágil em situações nas quais comunidades e grupos da população, profundamente impactados pelas políticas de austeridade, têm suas condições comprometidas de sobrevivência imediata. Deve-se garantir uma rubrica orçamentária para as ações emergenciais do Comitê.
- **Criação do Mecanismo Nacional de Proteção dos Direitos Humanos frente às Políticas Econômicas de Austeridade.** Esse Mecanismo constitui normativa que estabeleça que o país somente poderá adotar uma política econômica de austeridade após cumprir um conjunto de procedimentos comprometidos em garantir o debate público e democrático na sociedade brasileira, embasado em estudos, sobre as consequências na garantia dos direitos humanos. O Mecanismo deve exigir a realização de referendo nacional para a adoção de tais políticas, fixando prazos e condicionalidades.
- **Garantir o cumprimento integral e imediato das vinculações constitucionais para as políticas de educação e saúde,** em sintonia com a decisão do Supremo Tribunal Federal referente a Ação Direta de Inconstitucionalidade 5595, que suspendeu a eficácia dos artigos 2º e 3º da emenda constitucional 86/2015, emenda do orçamento impositivo que trata da área de saúde. Ao deferir a liminar, o ministro Ricardo Lewandowski destacou que o orçamento público deve obedecer aos imperativos de tutela que ampara os direitos fundamentais.
- **Reforma tributária progressiva** – A carga tributária brasileira alcançou 32,7% do PIB em 2013, um pouco abaixo da média de 34,1% do PIB dos países da OCDE. Porém, ao contrário dos países da OCDE, onde os impostos sobre a renda e a propriedade são a principal fonte

de financiamento estatal (em média, 13,45 do PIB) e a tributação sobre bens e serviços é inferior a um terço da carga (11,2% do PIB), aqui no Brasil quase metade da carga advém de impostos sobre bens e serviços (15,4% do PIB) e os impostos sobre renda e a propriedade não chegam a um quarto do total (8,15 do PIB). Diante desse quadro, a Plataforma DHESCA vem se somar com outros sujeitos políticos da sociedade brasileira em defesa de uma ampla reforma tributária progressiva no país, que se constitua em instrumento efetivo de enfrentamento das profundas desigualdades brasileiras.

A noção dos DHESCAS – Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais é potente para o reposicionamento e a afirmação da economia como meio de garantir direitos humanos e como direito humano em si: indissociável, indivisível e interdependente aos demais direitos humanos. O insulamento e a desconexão do debate econômico da garantia dos direitos humanos têm levado ao perverso sequestro cada vez maior da economia pela lógica e pelos interesses do mercado.

Afinal, quais os indicadores de uma economia de sucesso? Uma economia de sucesso deve estar ancorada em um conjunto de indicadores comprometidos com o enfrentamento de desigualdades, com a garantia de dignidade e dos direitos humanos para a população e com a promoção de uma sociedade sócio e ambientalmente sustentável, que supere uma relação predatória com a natureza e com as comunidades tradicionais.

Considerando a conjuntura política brasileira pós-golpe institucional e a conjuntura internacional, mais do que nunca é fundamental que a economia seja debatida amplamente pela sociedade como resultado de escolhas políticas, deixando de ser uma área blindada dos processos de democratização: uma economia assumida como questão de interesse público e que efetivamente esteja a serviço da Constituição e da garantia dos direitos humanos de toda a população do país.

### ***Campanha Direitos Valem mais, Não aos Cortes Sociais***

Como um dos desdobramentos da Missão Especial sobre os Impactos da Política Econômica de Austeridade nos Direitos Humanos foi lançada em março de 2018, durante o Fórum Social Mundial, em Salvador (BA), a Campanha

Direitos Valem Mais, Não aos Cortes Sociais: por uma economia a favor da vida e contra todas as desigualdades.

A Campanha representa um esforço intersetorial, impulsionado pela Plataforma DHESCA, e promovida por um conjunto de organizações, fóruns, redes, movimentos sociais, sindicatos e conselhos de direitos de várias áreas sociais, articulados por meio da recém-criada Coalizão Anti-austeridade e pela Revogação da Emenda Constitucional 95.

Os objetivos da Campanha são o de promover o debate público sobre o significado, os impactos e as alternativas à política econômica de austeridade estimulando a indignação popular, a esperança na mudança e a solidariedade imediata. A estratégia está comprometida com a democratização do debate sobre a economia a partir do cotidiano da população. Como agenda política o foco se concentra na articulação da Revogação da Emenda Constitucional 95 com a agenda positiva da Reforma Tributária Progressiva.

Para desenvolver essa ação, uma das linhas de ação é a promoção de rodas de conversa pelo Brasil sobre a crise econômica e como ela está afetando o dia a dia da população e as políticas públicas. Site, vídeos, clips musicais, roteiros de rodas de conversa, textos de apoio e outros materiais vêm sendo desenvolvidos para dar apoio à mobilização, que se estenderá por 2018 e contará, como novos materiais, visando incidir nas eleições gerais no segundo semestre de 2018.

## CONCLUSÃO

### Para além da austeridade

A austeridade econômica se sustenta em argumentos frágeis e estudos controversos que, em sua maioria, propagam uma alegada sabedoria convencional não amparada em evidências. Ainda assim, o debate público no Brasil encontra-se contaminado por ideias centradas nos supostos benefícios associados à austeridade. Em um contexto de crise econômica e de aumento da dívida pública, a austeridade tem sido apresentada e praticada como remédio necessário que exige reformas estruturais na atuação do Estado brasileiro. Esse livro buscou mostrar as consequências dessa opção política, analisando detalhadamente os efeitos dos cortes de gastos sociais, que impõem pesados sacrifícios às parcelas mais vulneráveis da população brasileira.

A austeridade compromete o futuro das próximas gerações, aumenta a desigualdade social e destitui direitos dos cidadãos. Atuando de forma seletiva e sexista, transborda seus efeitos negativos para a saúde dos indivíduos e colabora para a degradação do meio ambiente. Em um país ainda tão desigual como o Brasil, tal opção política compromete o papel redistributivo da política fiscal, ao exigir reformas profundas e cortes drásticos nas despesas públicas. Com a atual estrutura de gastos públicos, o Brasil é o país que mais reduz a desigualdade na América Latina por meio de transferências e outros gastos sociais, compensando uma carga tributária perversa, que contribui para amplificar a desigualdade. Portanto, abrir mão desse instrumento redistributivo é optar por uma sociedade cada vez mais desigual e segregada, com uma população cada vez mais destituída de acesso a direitos sociais básicos.

Nesse livro mostramos que o arroxo fiscal imposto pelas políticas de austeridade econômica tem promovido o desmonte de políticas públicas e permitido uma nova agenda do governo, com aumento da influência privada nas decisões estatais e um redirecionamento dos esforços do Estado. Trata-se de programa de concentração de renda e riqueza, gerando ***uma economia para poucos***.

Essa nova postura de política fiscal cumpre a perversa função de reverter as melhorias conquistadas nos anos recentes no mercado de trabalho, o aumento do poder de barganha dos trabalhadores e a melhoria distributiva e no acesso a bens públicos.

Nesse contexto, argumentos econômicos supostamente técnicos têm questionado sistematicamente o pacto social da redemocratização brasileira, consolidado na Constituição de 1988. A tese ideológica do “país ingovernável” passou a ditar os rumos do debate econômico com repetidas afirmações de economistas e intelectuais a serviço do mercado financeiro de que “o Estado brasileiro não cabe no PIB” ou “as demandas sociais da democracia não cabem no orçamento”.

Com base nesse discurso, foi aprovada a Emenda Constitucional 95/2016 (EC 95), que para muito além de uma medida de ajuste fiscal, é um projeto de desconstrução do pacto social de 1988 naquilo que ele tem de melhor: a cidadania social. Em primeiro lugar, a EC 95 é um equívoco macroeconômico, pois impede a atuação anticíclica da política fiscal e impõe um caráter contracionista à mesma, uma vez que a contribuição da demanda pública para o crescimento será sistematicamente nula. Em segundo lugar, a nova regra fiscal impõe a redução do tamanho do gasto do governo central na economia, que pode passar de 19,8% do PIB em 2017 para em torno de 12,4% em 2037. Finalmente, há também um efeito na composição do gasto público federal. Mesmo considerando que os gastos com previdência mantenham certa estabilidade em relação ao PIB – hoje em torno de 8,5% do PIB no Regime Geral e 2% na previdência do setor público –, para garantir o cumprimento da regra, os demais gastos, incluindo saúde e educação, teriam que ser comprimidos de 9,4% do PIB para 2,2% do PIB. Isso inviabiliza qualquer plano de consolidação/expansão do acesso a direitos sociais, além comprometer os investimentos e o próprio funcionamento da máquina pública.

A EC 95 é, portanto, um projeto de Estado mínimo no Brasil, absolutamente incompatível com a garantia de direitos sociais e com a Constituição Federal de 1988. Esse cenário é especialmente grave para o caso brasileiro, no

qual o gasto social é uma ferramenta fundamental de redução da desigualdade social, conforme apresentado no capítulo 2 desse livro. Ou seja, no contexto da já escandalosa desigualdade social, a EC 95 é um projeto de “abismo social”.

No Brasil, os cortes de gastos sociais são responsáveis por retrocessos em diversas áreas, pela interrupção e reversão de conquistas recentes e por bloquear avanços substantivos e necessários. Esse livro mapeou esses retrocessos, sistematizados nas diversas áreas abaixo:

- **SAÚDE.** As crises econômicas tendem piorar a saúde das pessoas, uma vez que aumentam a pobreza e alteram outros determinantes sociais da saúde. Já as políticas de austeridade reforçam esse processo ao reduzir a proteção social e cortar recursos do sistema de saúde. O resultado é, por exemplo, o aumento da mortalidade infantil, que volta a crescer depois de 15 anos de queda. Já as perspectivas para melhorar a saúde pública e consolidar os pressupostos constitucionais do SUS estão bloqueadas pela EC 95 que desvincula o piso dos recursos da saúde da receita corrente líquida. De acordo com a simulação deste livro, os recursos federais alocados para o SUS até 2036 cairão de 1,7% do PIB para 1,2% do PIB e, por conseguinte, 2/3 das despesas do Ministério da Saúde transferidas para Estados, Distrito Federal e Municípios serão reduzidas, afetando o financiamento das ações de saúde desenvolvidas pelas esferas subnacionais.
- **EDUCAÇÃO BÁSICA.** O Plano Nacional de Educação (PNE) (2014-2024) completa em 2018 seu quarto ano de vigência e de descumprimento. As metas e estratégias, que buscam a garantia do acesso, a universalização do ensino obrigatório, a ampliação das oportunidades e da qualidade da educação, a redução da desigualdade, a valorização da diversidade e a valorização dos profissionais, esbarram na escassez de recursos públicos. O flagrante descumprimento do PNE retarda ainda mais a possibilidade de cumprimento da obrigação do Brasil de garantir o direito à educação pública de qualidade para todas e todos. “A educação, direito de todos e dever do Estado” diz a Constituição brasileira, mas as políticas de austeridade parecem ignorar isso. Nesse contexto, a EC 95 – que desvinculou as receitas da educação – somada às restrições fiscais impostas aos Estados e Municípios, inviabiliza definitivamente o Plano Nacional de Educação e vai contra a última recomendação do Comitê das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança (CRC) ao Brasil (feita em 2015), que enfatizou a necessidade de “garan-

tir os recursos para a implementação do PNE, mesmo em tempos de crise”.

- **EDUCAÇÃO SUPERIOR.** Na Educação Superior, os dados mostram que a austeridade fiscal fez regredir grande parte das políticas de expansão e democratização do acesso e abriu espaço para a ampliação da privatização, cujos impactos serão sentidos pela atual e próxima geração. Depois de mais de uma década de aumentos, nos anos de 2015 a 2016 ocorre um corte nos gastos federais empenhados na função educação superior a 8%. Com isso, os programas de assistência estudantil e o próprio processo democratização do acesso à educação superior estão comprometidos. Houve queda nas bolsas de pós graduação de 2015 para 2016, revertendo um processo quase contínuo de expansão. Além disso, desde 2001, pela primeira vez houve queda das matrículas em cursos presenciais de 2015 para 2016, puxada pelo setor privado. Assim, os dados mostram que, ao bloquear os caminhos para a ampliação da oferta educacional, a austeridade vai contra as metas e estratégias previstas no PNE, como a meta de uma taxa de 50% de matrículas na Educação Superior em relação à população de 18 a 24 anos até 2024 e de alcançar 40% das novas matrículas na rede pública, além de prejudicar o processo de inclusão e ampliar a influência do setor privado na definição de políticas e regulamentações para o próprio setor privado.
- **MEIO AMBIENTE.** Nos anos de ajuste fiscal, o desmatamento na Amazônia voltou a subir depois de uma expressiva redução desde 2004: no triênio 2012-2014 o desmatamento médio foi de 5158 km<sup>2</sup>/ano frente à 6908 km<sup>2</sup>/ano nos anos 2015-2017. Enquanto isso, os gastos discricionários pagos do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e suas autarquias sofreram cortes reais de 32% de 2014 para 2017. Nesse período os gastos empenhados com preservação e conservação ambiental caíram 33%, com recursos hídricos, 22%, com controle ambiental, 38%, e os gastos com áreas degradadas que já era muito baixo foi praticamente zerado. Além disso, a partir de 2014 também se observa uma redução dos servidores lotados no MMA depois de 10 anos de crescimento (2004-2014). Definitivamente, esse não é o caminho de valorização da agenda ambiental, tampouco de construção de modelo ambientalmente sustentável de desenvolvimento.
- **CULTURA.** O impacto das cortes de gastos sobre o Ministério da Cultura é de tal ordem que há o risco de ele se tornar inviável como insti-

tuição em poucos anos. A ideia da cultura como direito, parte da cidadania social, está ameaçada. Os pagamentos autorizados ao Ministério da Cultura (MinC) em 2018 são menos da metade daqueles autorizados em 2014, para prejuízo de instituições como o Iphan (Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional), o Ibram (Instituto Brasileiro de Museus), a Ancine (Agência Nacional do Cinema) além de programas de ação direta do MinC, como o programa Cultura Viva, voltado ao reconhecimento de práticas e expressões artísticas e culturais que incentivou a criação de centenas de pontos de cultura e chegou a ter orçamento superior a R\$ 100 milhões de reais e mas passou para R\$ 12 milhões em 2017, mudando sua concepção inicial para se tornar um simples prêmio de cultura popular.

- **SEGURANÇA PÚBLICA.** Não é possível dissociar o problema da segurança pública no Rio de Janeiro da severa imposição de cortes de gastos feitas pelo governo federal ao estado. A renegociação da dívida do Estado foi condicionada por um amplo programa de austeridade e de enfraquecimento da máquina pública no momento de crise e regressão social. O “acordo” foi símbolo de uma federalização do projeto de redução do Estado e inclui arrocho sobre o funcionalismo público e privatização de empresas públicas. Enquanto isso, a 2014 para 2016 a população do Rio de Janeiro em situação de extrema pobreza mais do que dobrou (de 1,3% para 2,9% da população) e a taxa de letalidade violenta voltou a crescer no estado a partir de 2013 e na capital a partir de 2016. Após o apelo ao “choque de austeridade”, veio o apelo ao “choque de ordem” com a intervenção militar, sinalizando um recrudescimento da “guerra aos jovens negros e pobres”, aproximando as políticas de austeridade do autoritarismo.
- **MORADIA.** Em um setor crítico como o habitacional, o cumprimento do sexto artigo constitucional que garante a moradia como direito social ensejaria uma postura estatal de permanente aumento dos investimentos para atendimentos de necessidades habitacionais diversas históricas e futuras (sejam elas de provisão, urbanização, melhoria, reforma, locação). Entre os anos de 2007 e 2016, é possível identificar o mais alto patamar em 2015, quando os gastos públicos federais com habitação alcançaram pouco mais de 0,15% do PIB nacional. Também, as despesas do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) chegaram a alcançar R\$ 23,0 bilhões em 2015, mas tiveram recuo expressivo em 2016, quando somaram R\$ 8,2 bilhões (expressando queda de 64%

em relação ao ano anterior). Especificamente, houve um mergulho nas contratações da Faixa 1 do PMCMV (para os beneficiários de menor renda), que chegou a zero no ano de 2016, ano do impedimento da presidenta Dilma ocorreu. A modalidade Entidades também teve queda das contratações entre 2014 e 2015. Os projetos de urbanização de favelas, também teve seu ritmo crescente interrompido drasticamente em 2015, voltando a cair em 2017.

- **AGRICULTURA FAMILIAR.** Desde a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) após o golpe parlamentar, a maioria das políticas públicas voltadas à agricultura familiar foi extinta ou perdeu relevância. Assim, a “agricultura familiar” não tem sido mais reconhecida como categoria produtiva. Um conjunto extenso de políticas públicas e programas governamentais voltados para a categoria tem sofrido um verdadeiro desmonte e esvaziamento orçamentário com as políticas de austeridade, como é o caso da *Minha casa minha vida rural*, Programa Cisternas, Programa de Aquisição de Alimentos, Programa Nacional de Educação da Reforma Agrária (PRONERA), Programa Nacional de Reforma Agrária, Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pronater), Programa Nacional de Crédito Fundiário, Fundo Garantia-Safra, dentre outros. Tais retrocessos podem gerar efeitos preocupantes, como o empobrecimento massivo da população rural, o aumento do êxodo rural, a redução drástica da produção de alimentos ao mercado de consumo doméstico, os riscos de perda de garantia da soberania e segurança alimentar e nutricional da sociedade brasileira além do recrudescimento da violência no campo, que já é uma realidade a julgar pelo aumento significativo de assassinatos entre 2014 e 2017.
- **QUESTÃO AGRÁRIA.** Se o ajuste liberal iniciado em 2015 já comprometia significativamente o orçamento das políticas públicas voltadas para o campo e a floresta, os números após a EC 95 acendem um sinal de alerta. Para 2018, a proposta do executivo para as principais ações do INCRA, do extinto MDA e do MDS voltadas para a reforma agrária e agricultura familiar não chegam a um quarto do valor do exercício de 2017 e era menor que 10% do que o estabelecido para 2015. O enfraquecimento das políticas agrárias e instituições públicas, como o Incra, fortalece o agronegócio patronal em detrimento de um modelo agrícola baseado na agricultura familiar, reforma agrária e comunidades tradicionais.

- **MULHERES.** As crises econômicas têm impacto diferenciado na vida de mulheres e homens por dois motivos especiais. Primeiro, dada a maior responsabilidade das mulheres brasileiras no cuidado com a família: na divisão sexual do trabalho predominante na sociedade brasileira, são as mulheres que cuidam das crianças quando não há mais vagas para creches ou quando não há atendimento para idosos nos hospitais. Assim, o corte de gastos sociais em geral, prejudica potencialmente mais as mulheres. Segundo, as mulheres têm uma inserção mais precária no mercado de trabalho, o que pode ser agravado nas crises: entre 2014 e 2017, por exemplo, o desemprego entre as mulheres brancas cresceu 73% e entre as mulheres negras praticamente dobrou, aumento de 96%. Além disso, o crescimento da informalidade é maior entre as mulheres nesse período. Não obstante, houve corte de verbas de destinadas às políticas para as mulheres, como o programa com objetivo de promover a autonomia e combate à violência, que tinha recursos orçamentários da ordem de R\$ 147 milhões em 2014 e passou para R\$ 24 milhões em 2018, uma queda de 83%.
- **DIREITOS HUMANOS.** Como o gasto público é uma ferramenta do Estado Nacional para garantir os direitos humanos básicos, a política fiscal deve zelar pela melhoria gradual das condições básicas de vida da população. Essa relação entre orçamento público e a agenda de direitos humanos é cada vez mais presente no plano internacional. A legislação internacional de direitos humanos contém princípios particularmente relevantes para a política fiscal e a construção dos orçamentos nacionais. Ao tornar-se signatário do Pidesc (Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais), o Brasil passou a assumir obrigações de respeitar, proteger e satisfazer os padrões de direitos humanos entendidos como parâmetros que descrevem certa qualidade de vida. Um princípio chave do Pidesc é a chamada realização progressiva dos direitos humanos, que implica que os Estados signatários não podem adotar medidas que promovam retrocessos na realização dos direitos e, pelo contrário, devem aplicar o máximo de recursos disponíveis em políticas públicas para garantir a universalização dos direitos. Com base nisso, entende-se que o Estado brasileiro está em flagrante descumprimento desse pacto.
- **EFEITO NA PONTA DA AUSTERIDADE.** No último capítulo desse livro mostraram-se os resultados de uma pesquisa qualitativa, com depoimentos de pessoas com direitos flagrantemente violados em de-

corrência do retrocesso social e da negligência do setor público em virtude das políticas de austeridade.

- Para as lideranças indígenas entrevistadas, o dismantelamento das políticas e dos órgãos indigenistas como a Funai e o Sesai colocam as comunidades indígenas em situação de maior exposição à discriminação, ao racismo e à violência nas esferas municipais e estaduais.
- As tríplice epidemia – Zika vírus, Dengue e Chikungunya –, que atingiu o Brasil em 2015, tem relação direta com inúmeras falhas do Estado: a inexistência de políticas estruturais que garantam o acesso ao saneamento básico e à água potável, a falta de implementação de ações de prevenção satisfatórias para o enfrentamento dos vetores e a ausência de estratégias de comunicação pedagógicas para informar a população em geral, e nas áreas mais afetadas, sobre os riscos para a saúde. Enquanto isso, em 2017, o governo federal assume que não será possível atingir as metas do Plano Nacional de Saneamento Básico, dadas as restrições fiscais. Aqui, a austeridade mostra seu lado contra-protucente já que, como apontado pela OMS, para cada dólar investido em saneamento, há uma redução de mais de quatro dólares em gastos com saúde.
- Concomitantemente à crise econômica, percebe-se o agravamento da criminalização da pobreza e a militarização nos territórios ocupados pelos mais pobres: é o que mostrou a missão da Relatoria especial no Complexo do Alemão onde o aumento da violência afeta a vida cotidiana, o acesso de crianças e adolescentes ao direito à educação, aos espaços públicos e a serviços públicos da comunidade
- Na cidade de São Paulo houve um aumento substancial da população em situação de rua da cidade de São Paulo e, para essa, a sensação é de mais perseguição e de menos programas sociais nos anos recentes.

Felizmente, há alternativa ao caminho da austeridade e essa passa pelo fortalecimento da democracia e pela construção de um modelo de desenvol-

vimento que busque o crescimento com transformação social<sup>1</sup>. Na contramão da austeridade, o Brasil deve buscar ampliar o impacto distributivo da política fiscal tanto pelo lado tributário, com uma reforma tributária solidária, quanto pelo lado do gasto, especialmente com a ampliação da oferta de bens e serviços públicos e com um regime fiscal flexível capaz de exercer uma política de crescimento e contracíclica diante de recessões econômicas.

Para além de mais justo, esse modelo de desenvolvimento tem tudo para ser dinâmico. O Brasil terá um enorme potencial de crescimento econômico e desenvolvimento produtivo quando enfrentar suas duas principais mazelas: a concentração de renda e a carência na oferta pública de bens e serviços sociais. Isso porque a distribuição de renda e o investimento social são importantes impulsionadores do crescimento econômico. De um lado, a distribuição de renda é fundamental para a consolidação de um mercado interno dinâmico que, por sua vez, pode proporcionar escala e ganhos de produtividade para as empresas domésticas. De outro lado, o investimento social tem efeitos dinâmicos de curto prazo, por meio dos multiplicadores de gasto e da geração de empregos, e efeitos de longo prazo por meio da melhora da qualidade de vida dos trabalhadores e da produtividade do sistema. Ademais, a mobilização de recursos da sociedade para investimentos sociais em áreas como as discutidas nesse livro (seguridade social, saúde, educação, moradia, meio ambiente, cultura e agricultura familiar) cria condições para diversificar e modernizar nossa estrutura produtiva com base em políticas que façam uso das demandas sociais para dinamizar o lado da oferta e da tecnologia necessária para o desenvolvimento social. Da mesma forma, os investimentos públicos (como em saneamento, infraestrutura, mobilidade, habitação etc.) podem se articular a compras públicas, políticas de conteúdo local, tecnologias nacionais e empresas privadas domésticas, não só para gerar mais empregos no Brasil, mas também para desenvolver tecnologias e melhorar a nossa estrutura produtiva. Nesse sentido, é falso o dilema entre econômico e o social, frequentemente difundido no debate público, pelo contrário, o social pode ser o motor do crescimento econômico.

Por fim, a austeridade é marca registrada da crise econômica brasileira e pré-requisito para se entender o sentido dos sacrifícios impostos à população brasileira, a precarização dos serviços públicos, a redução das transferências sociais, os milhões de novos desempregados, etc. Trata-se de um projeto ex-

---

1 Conforme proposto no documento coletivo publicado no âmbito do Projeto Brasil da Frente Brasil Popular intitulado “Desenvolvimento Social e Estrutura Produtiva”.

cludente de país, despreocupado com as necessidades e o bem-estar de 99% da população brasileira.

A luta contra esse projeto político tem na revogação da EC 95 um ponto fundamental, mas não se esgota aí. É preciso defender o gasto social como ferramenta de desenvolvimento e instrumento para melhorar a vida das pessoas. É garantir recursos do orçamento público para atender as áreas sociais, viabilizando o exercício de direitos sociais. O caminho para o avanço social é conhecido e boa parte desse está mapeado nos capítulos desse livro.



Fontes: Rockwell e Linux Libertine  
Papel: Avena 70gr  
Impressão: Graphium

**Q**uais são os efeitos dos cortes de gastos públicos no acesso à saúde e educação? No campo? No meio ambiente? Na cultura? Na garantia de direitos humanos? Nos princípios básicos da Constituição? Há alternativas?

Este livro busca responder a tais perguntas e articular a gestão orçamentária à agenda dos direitos sociais, em uma abordagem pouco comum na literatura especializada, que usualmente separa a macroeconomia da questão social.



*Ana Luíza Matos de Oliveira, Andressa Pellanda, Bruno Leonardo Barth Sobral, Caio Santo Amore, Camila Gramkow, Carlos Octávio Ocké-Reis, Daniel Cara, Denise Carreira, Eduardo Fagnani, Esther Dweck, Fernando Gaiger Silveira, Flávio Arantes, Francisco R. Funcia, Grazielle David, Gustavo Souto de Noronha, João Brant, Karina Leitão, Luciano Mansor de Mattos, Marilane Oliveira Teixeira e Pedro Rossi.*



**AUTONOMIA**  
LITERÁRIA

ISBN 9788569536284



9 788569 536284