

**DESMONTE  
DE POLÍTICAS  
PÚBLICAS  
NO BRASIL**

CONTRIBUIÇÕES  
TÉCNICAS PARA  
O DEBATE



ANESP

A849 Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

Desmonte de políticas públicas no Brasil: contribuições técnicas para o debate / Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. – Brasília: ANESP, 2022. 142 p.; il.

1. Políticas Públicas - Brasil. 2. Desmonte. 3. Impacto. 4. Exclusão Social. 5. Programas Sociais. I. Título.

CDU 304(81)

Bibliotecária: Tatiane de Oliveira Dias – CRB1/2230

## **ZABELÊ COMUNICAÇÃO**

PROJETO EDITORIAL Monica Rodrigues

PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO Gabriel Hoewell

CATALOGAÇÃO BIBLIOGRÁFICA Tatiane de Oliveira Dias

## **ANESP - Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental**

Setor Bancário Norte (SBN), Quadra 2, Bloco F,

Edifício Via Capital, Sala 309/310

Asa Norte, Brasília, DF, Brasil CEP: 70.040-911

**DESMONTE  
DE POLÍTICAS  
PÚBLICAS  
NO BRASIL**  
CONTRIBUIÇÕES  
TÉCNICAS PARA  
O DEBATE

BRASÍLIA  
2022



# ANESP

Associação Nacional dos Especialistas em  
Políticas Públicas e Gestão Governamental

Fundada em 10 de maio de 1989, a ANESP é uma entidade democrática, independente, sem caráter político partidário ou religioso, que congrega e representa os EPPGGS e tem entre seus objetivos defender o aperfeiçoamento da gestão pública e da formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, promovendo, inclusive, estudos, pesquisas, ações de advocacy e eventos que contribuam com essas finalidades.

## **DIRETORIA**

**PEDRO PONTUAL** Presidente

**LILIAN RAHAL** 1ª Vice-Presidente

**FREDERICO COUTINHO** 2º Vice-Presidente

**ELIZABETH HERNANDES** 3ª Vice-Presidente

**CELINA PEREIRA** 4º Vice-Presidente

**BRUNO MELO** 5ª Vice-Presidente

**JOSÉ GUERRA** 6º Vice-Presidente

**ANA AMÉLIA DA SILVA** Suplente

**ANTÔNIO BRITO** Suplente

**LUIZ RODRIGUES** Suplente

**GUILHERME MACEDO** Suplente

**MÁRCIA MUCHAGATA** Suplente

**PAULO KLIASS** Suplente

**anesp.org.br**

 /eppgg

 @anespgestores

 @anespgestores

 /anespgestores

 /anesp

 @anesp

# **SOBRE OS AUTORES**

## **ANA CAROLINA FREITAS DE ANDRADE SABOIA**

É integrante da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. É cientista social e pós-graduada em gestão pública.

## **ANTÔNIO DE PÁDUA DE LIMA BRITO**

Doutorando em Sociologia pela Universidade de Brasília (UNB). Servidor Público Federal da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Ministério da Economia. Lotado atualmente no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

## **CAROLINA LINDQUIST**

É estudante da graduação de Ciências Sociais na Universidade de Harvard.

## **CAROLINA PEREIRA TOKARSKI**

Mestre e graduada em Direito pela UnB e EPPGG da 16ª turma. Atuou na área de Regulação da Educação Superior, Pesquisa e Políticas para as Mulheres. Atualmente trabalha na Diretoria de Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

## **CLÁUDIA BADDINI**

Economista, com mestrado em Desenvolvimento Econômico e doutorado em Política Social. EPPGG, atualmente trabalha no Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade). Trabalhou como especialista sênior em Proteção Social no Banco Mundial nos últimos seis anos. Foi diretora do Cadastro Único e das Condicionalidades do Bolsa Família.

## **DANIEL XIMENES**

É doutor em sociologia pela UnB, servidor público da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e docente do mestrado da ENAP. Foi Diretor do Ministério da Educação em três ocasiões e Diretor do Bolsa Família, entre 2007 e 2018.

### **DENISE DIREITO**

É integrante da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Doutora em Ciência Política pela Universidade de Brasília. Tem experiência na área de Ciência Política, com ênfase em Políticas Públicas, atuando com os seguintes temas: coordenação federativa, intersetorialidade, democracia e participação, luta por reconhecimento e culturas não-hegemônicas.

### **ELAINE LICIO**

É integrante da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, Doutora em Política Social pela Universidade de Brasília.

### **ELISABETE FERRAREZI**

É integrante da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Governo Federal, doutora em Sociologia (UnB) e mestre em administração pública (Eaesp/FGV-SP).

### **ELIZABETH SOUSA CAGLIARI HERNANDES**

Doutora em Saúde Pública, área de concentração Epidemiologia, pela Faculdade de Saúde Pública da USP. Mestre em Ciências da Saúde pela Faculdade de Ciências da Saúde da UnB. Especialista em Gerontologia pela Faculdade de Educação da Unicamp. Licenciada em Educação Física, pela Faculdade de Educação Física e Esporte da USP. Integra a carreira de EPPGG desde 2000, tendo atuado, principalmente, nas áreas de saúde e desenvolvimento social.

### **ELLEN SAMPAIO**

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental aposentada e ex-diretora do Cadastro Único para Programas Sociais do governo federal.

### **EMILIO CHERNAVSKY**

É integrante da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) do Governo Federal. Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Campinas (1999), com especialização em Management Public pela Université Libre de Bruxelles (2003), mestre (2007) e doutor (2011) em Teoria Econômica pela USP.

### **ERICK BRIGANTE DEL PORTO**

Economista, mestre em desenvolvimento econômico e atua como Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

### **IARA ALVES**

Graduada em Letras-Inglês, mestre em Geografia na área de Gestão Ambiental e Territorial, doutoranda em Estudos Interdisciplinares sobre Mulheres, Gênero e Feminismos, EPPGG da 12ª turma. Atualmente está licenciada para conclusão do doutorado na Universidade Federal da Bahia.

### **JANINE MELLO**

É integrante da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, doutora em Sociologia, já atuou em órgãos como Casa Civil da Presidência da República e no antigo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Atualmente é pesquisadora do Ipea.

### **JOANA MOSTAFA**

Mestre em Ciência Econômica pela Universidade Estadual de Campinas (2007). É servidora pública federal do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) desde 2009. Tem experiência na área de Desenvolvimento Social, Gênero e Economia, com ênfase nos estudos acerca das políticas públicas de transferência de renda e previdência social. Recentemente tem desenvolvido estudos sobre gênero e políticas públicas.

### **JULIANA MATOSO MACEDO**

É integrante da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, doutoranda em ciência política pela UnB e ex-Coordenadora Geral no Programa Bolsa Família.

### **LETÍCIA BARTHOLO**

Com formação em Sociologia (Unb) e mestrado em Demografia (Unicamp), é especialista em políticas públicas e gestão governamental e ex-secretária nacional adjunta de Renda de Cidadania (2012-2016).

### **LUANA SIMÕES PINHEIRO**

Doutora e mestre em sociologia pela Universidade de Brasília, graduada em economia pela mesma instituição. É técnica de pesquisa e planejamento do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) DF desde 2004, atualmente na Coordenação de Igualdade de Gênero, Raça e Estudos Geracionais, da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais.

### **LÚCIA MODESTO**

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental aposentada. Foi diretora do Cadastro Único de Programas Sociais e secretária nacional de Renda de Cidadania. Atuou como subsecretaria de Integração de Programas Sociais do Estado do Rio de Janeiro.

### **LUIZ RODRIGUES**

Engenheiro agrônomo, especialista em Relações Internacionais e mestre em Desenvolvimento e Governança. Integra a carreira de EPPGG desde 2009. Trabalha no Ministério do Desenvolvimento Regional.

### **LUIZA DE ANDRADE PENIDO**

É integrante da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. É jornalista, mestre em direitos humanos e cidadania e autora do livro “Direitos humanos nas entrelinhas das crônicas de Carlos Drummond de Andrade” (Blucher, 2022).

### **MARCELA RODRIGUES**

Engenheira ambiental, é doutoranda em ciências mecânicas pela UnB. É assessora de projetos do Consórcio Interestadual da Amazônia Legal.

### **MARCELO VIANA ESTEVÃO DE MORAES**

É integrante da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, pesquisador do Centro de Altos Estudos de Governo e Administração (CEAG/UnB), autor do livro A Construção da América do Sul: o Brasil e a Unasul (Appris, 2021). Foi Secretário de Gestão (2008/2010) e Secretário de Previdência Social (1994/1999) no governo federal.



**NATÁLIA MASSACO KOGA**

É integrante da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, Doutora em Ciência Política pela University of Westminster.

**PATRICIA MOLLO**

É integrante da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, doutora em comunicação e semiótica pela PUC-SP.

**PAULO KLIASS**

Mestre em economia pela Universidade de São Paulo (1988) e doutor em economia pela Sciences Économiques - Université de Paris 10 - Nanterre (1994) e pós-doutor em economia na Université de Paris 13. Desde 1997 é integrante da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

**RANNA MIRTHES SOUSA CORREA**

Mestre em Antropologia Social Universidade de Brasília, integra o Laboratório de Estudos da Cidadania, administração de conflitos e justiça (CAJU/UnB). Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, membro do Núcleo de Pesquisa Antropologia e Cidadania (NACi-PP-GAS/UFRGS). Atua nas interfaces entre a Antropologia, Direito, políticas públicas, gênero, família e direito da criança.

**ROGÉRIO DA VEIGA**

Especialista em políticas públicas e gestão governamental desde 2007, e mestre em política científica e tecnológica pela Unicamp.

# SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO</b>	<b>13</b>
ANESP	
<b>PARTE 1 - ARRANJOS DO DESMONTE</b>	<b>16</b>
<b>CAMINHOS DO DESMONTE DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL</b>	<b>17</b>
Janine Mello	
<b>PARTE 2 - EDUCAÇÃO</b>	<b>22</b>
<b>COMO O ORÇAMENTO REVELA O DESPRESTÍGIO DA EDUCAÇÃO NO GOVERNO BOLSONARO</b>	<b>23</b>
Daniel Ximenes e Carolina Lindquist	
<b>NÃO É SÓ O FNDE: DESMONTE DO INEP MOSTRA DESCASO COM A EDUCAÇÃO</b>	<b>26</b>
Daniel Ximenes e Carolina Lindquist	
<b>PROGRAMAS FEDERAIS DE APOIO ÀS CRECHES MINGUARAM NO ATUAL GOVERNO</b>	<b>31</b>
Juliana Matoso Macedo e Rogério da Veiga	
<b>DESIGUALDADE NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA GIRA EM TORNO DE GÊNERO, RAÇA E CLASSE</b>	<b>35</b>
Juliana Matoso Macedo e Patricia Mollo	
<b>O AUXÍLIO BRASIL E A FREQUÊNCIA ESCOLAR</b>	<b>39</b>
Juliana Matoso Macedo e Daniel Ximenes	
<b>PARTE 3 - ASSISTÊNCIA SOCIAL</b>	<b>43</b>
<b>DIREITOS IMPROVISADOS</b>	<b>44</b>
Letícia Bartholo	
<b>BOLSONARO DETURPA BASE DE DADOS DO BOLSA FAMÍLIA E AUXÍLIO BRASIL</b>	<b>48</b>
Letícia Bartholo, Lúcia Modesto, Ellen Sampaio, Joana Mostafa e Cláudia Baddini	
<b>A ROTA DE HUMILHAÇÃO PARA ACESSAR OS PROGRAMAS SOCIAIS</b>	<b>55</b>
Elaine Lício, Denise Direito e Natália Massaco Koga	
<b>É NECESSÁRIO FAZER MELHOR COM MENOS NO COMBATE À POBREZA</b>	<b>60</b>
Denise Direito, Natália Massaco Koga e Elaine Lício	
<b>SEM POLÍTICAS PÚBLICAS, O QUE SERÁ DOS ÓRFÃOS DA COVID?</b>	<b>64</b>
Juliana Matoso Macedo	

<b>PARTE 4 - SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL</b>	<b>70</b>
<b>A INACREDITÁVEL VOLTA DA FOME NO BRASIL</b>	<b>71</b>
Erick Brigante Del Porto	
<b>PARTE 5 - PREVIDÊNCIA</b>	<b>76</b>
<b>PREVIDÊNCIA SOCIAL: RESGATE DE UMA TRAJETÓRIA</b>	<b>77</b>
Marcelo Viana Estevão de Moraes	
<b>PARTE 6 - GÊNERO</b>	<b>81</b>
<b>O FIM DAS POLÍTICAS PARA AS MULHERES?</b>	<b>82</b>
Carolina Pereira Tokarski, Luana Pinheiro e Ranna Mirthes Sousa Correa	
<b>POR QUE PRECISAMOS DE MAIS MULHERES NO SERVIÇO PÚBLICO</b>	<b>89</b>
Iara Alves e Elizabeth Sousa Cagliari Hernandez	
<b>PARTE 7 - CULTURA</b>	<b>94</b>
<b>ELEIÇÕES 2022: A CULTURA NO CENTRO DO DEBATE</b>	<b>95</b>
Antônio de Pádua de Lima Brito	
<b>PARTE 8 - MEIO AMBIENTE</b>	<b>101</b>
<b>POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE AO DESMATAMENTO: CHANCE PERDIDA?</b>	<b>102</b>
Luiz Rodrigues e Marcela Rodrigues	
<b>PARTE 9 - POLÍTICA EXTERNA</b>	<b>106</b>
<b>A RECONSTRUÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E DAS RELAÇÕES COM A AMÉRICA LATINA</b>	<b>107</b>
Marcelo Viana Estevão de Moraes	
<b>PARTE 10 - ECONOMIA</b>	<b>111</b>
<b>ENTRE AS PIORES DO MUNDO: UM BALANÇO DA ECONOMIA BRASILEIRA NO GOVERNO BOLSONARO</b>	<b>112</b>
Emilio Chernavsky	
<b>O CICLO DOS EQUÍVOCOS FISCAIS</b>	<b>121</b>
Marcelo Viana Estevão de Moraes	
<b>A RECEITA DE BOLSONARO PARA CRIAR O BRASIL DA FOME</b>	<b>125</b>
Paulo Kliass	

**PARTE 11 - CONTROLE SOCIAL** \_\_\_\_\_ **131**

**ELEIÇÕES 2022: NOVA CHANCE PARA A  
PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS** \_\_\_\_\_ **132**

Ana Carolina Freitas de Andrade Saboia e Luiza de Andrade  
Penido

**PARTE 12 - DEMOCRACIA** \_\_\_\_\_ **137**

**POLÍTICA DO INEVITÁVEL PÕE EM RISCO A  
DEMOCRACIA NO BRASIL** \_\_\_\_\_ **138**

Elisabete Ferrarezi

# APRESENTAÇÃO

*Desmonte de políticas públicas no Brasil: contribuições técnicas para o debate* é uma coletânea de artigos que a ANESP (Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental) organiza com o objetivo de estimular a compreensão sobre o fenômeno que vem impedindo a plena realização de políticas públicas no País.

Trata-se de artigos elaborados por integrantes da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), e, algumas vezes, assinados em coautoria com outros servidores públicos ou pesquisadores, que foram publicados ao longo do último ano em veículos de comunicação, no esforço da ANESP de levar a amplo público o debate sobre a importância de políticas públicas baseadas em evidências.

Nesta coletânea, há artigos publicados nos sites UOL, Nexo Políticas Públicas, Folha de S. Paulo, Quatro Cinco Um, Carta Capital e Outras Palavras. No caso do UOL e do Nexo Políticas Públicas, a produção é fruto de uma parceria da Associação com estes veículos. A contribuição da carreira no desenho, implementação e avaliação de políticas públicas é inequívoca e reflete-se aqui.

Os textos trazem o registro e a análise sobre a paralisia, o desfinanciamento e a alteração de marcos legais, apontando para o movimento contínuo e programático de desmontes de programas, políticas ou áreas inteiras de ação estatal. A ANESP, ao fazer a curadoria destes artigos, visualizou uma verdadeira anatomia dos desmontes que vêm ocorrendo na esfera federal. As análises, sempre factuais, trazem dados, evidências e, em alguns casos, a reconstituição histórica do desenvolvimento de determinada política pública, colocando em perspectiva o que está sendo desconstituído. Mais do que um memorial dos processos em curso, a publicação pretende destacar o tema e suscitar reflexões e reações sobre quais alternativas temos, enquanto gestores públicos e sociedade, para enfrentar e impedir que retrocessos dessa dimensão ocorram.

Com 23 artigos, a publicação é aberta pelo texto, com caráter mais conceitual, *Caminhos do desmonte de políticas públicas no Brasil*, tema que vem sendo pesquisado também pelo Ipea.

Na sequência, quatro artigos sobre a área da Educação: *Como o orçamento revela o desprestígio da educação no governo Bolsonaro*; *Não é só o FNDE: Desmonte do INEP mostra descaso com a educação*; *Programas federais de apoio às creches minguaram no atual governo*; *Desigualdade na educação brasileira gira em torno de gênero, raça e classe*.

A área de Assistência Social traz cinco artigos que apontam como o combate à pobreza no Brasil, que já foi exemplo de boa prática mundial e teve participação ativa da carreira em sua construção, está sendo desfigurada. São eles: *Direitos improvisados*; *Bolsonaro deturpa base de dados do Bolsa Família e Auxílio Brasil*; *A rota de humilhação para acessar os programas sociais*; *É necessário fazer melhor com menos no combate à pobreza*; e *Sem políticas públicas, o que será dos órfãos da covid?*

Com o Brasil chegando a marca de 33 milhões de brasileiros em situação de insegurança alimentar, o tema se torna urgente e está presente na publicação com o artigo *A inacreditável volta da fome no Brasil*. Já a Previdência, que está prestes a completar 100 anos e repleta de desafios, é resgatada por meio do texto *Previdência social: resgate de uma trajetória*.

Desmontes e diagnósticos acerca das políticas de gênero são abordados na publicação com os artigos *O fim das políticas para as mulheres?* e *Por que precisamos de mais mulheres no serviço público*.

As políticas de cultura e de meio ambiente ganharam espaço, respectivamente, nessas reflexões com os artigos *Eleições 2022: a cultura no centro do debate* e *Políticas públicas de combate ao desmatamento: Chance perdida?* Já a política externa é abordada com o texto *A reconstrução da política externa brasileira e das relações com a América Latina*.

Um dos maiores desafios do País em um contexto de recuperação da pandemia, de guerra na Ucrânia e de necessidade urgente de crescimento com geração de empregos, a política econômica atual é criticada nos artigos *Entre as piores do mundo: um balanço da economia brasileira no governo Bolsonaro*, *O ciclo dos equívocos fiscais* e *A receita de Bolsonaro para criar o Brasil da fome*.

A participação social também sofreu desmontes com o fim de conselhos de políticas públicas e outros mecanismos de estímulo ao controle social, o que é apresentado na publicação com o texto *Eleições 2022: nova chance para a participação social nas políticas públicas*.

Fechando a coletânea de artigos e análises, o artigo *Política do inevitável põe em risco a democracia no Brasil* coloca luz sobre uma das maiores ameaças que impacta diretamente nas políticas públicas: a ausência de uma democracia plena no País.

Boa leitura!

**ANESP**  
**ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS ESPECIALISTAS EM**  
**POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO GOVERNAMENTAL**

PARTE 1

# **ARRANJOS DO DESMONTE**



# CAMINHOS DO DESMONTE DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

JANINE MELLO



Falar de desmonte de políticas públicas tem sido cada vez mais comum no debate público e em estudos acadêmicos nos últimos anos. Publicações como o livro *Dismantling public policy: preferences, strategies and effects* (2012), de Michael Bauer e co-autores, renovaram esse debate influenciando uma série de análises feitas a partir de então. Muitas delas impulsionadas pelas mudanças provocadas pela ascensão de governos populistas em diversos países e seus efeitos sobre a ação do Estado. Em grande medida, essas mudanças resultaram em movimentos de reorganização ou reorientação de várias áreas de políticas públicas marcados pela redução, paralisação e mesmo extinção de políticas e programas governamentais como observado no Brasil no período recente.

Políticas públicas nunca estiveram imunes à mudança política, social e econômica. Questões ligadas ao ambiente institucional, mudanças na correlação de forças, emergência de crises, eventos externos e relações de conflito entre atores que transitam na arena de produção de políticas públicas possuem impacto direto sobre as condições de estabilidade da ação governamental.

Apesar disso, mais do que entender como ocorrem as mudanças, estudos sobre desmonte de políticas públicas buscam compreender direções específicas nessas variações que implicam na redução, paralisação e extinção de políticas e seus arranjos de funcionamento. Mais do que isso, exploram os motivos que levam governantes a optarem por estratégias de desmonte e quais ganhos políticos atribuem ao seu engajamento nesses processos.

Quando nos deparamos com esforços disseminados de desmonte é posta em xeque a ideia de que políticas seguem sempre um caminho de desenvolvimento em direção ao seu aperfeiçoamento. O que nos lembra o papel da política e do conflito na definição dos rumos da atuação estatal e da estruturação de ações governamentais.

Em contraposição a mudanças pautadas por dinâmicas de maior incrementalidade e caráter cumulativo - como aquelas observadas no período pós Constituição de 88 -, rupturas abruptas e descontínuas chamam a atenção e mobilizam preocupações em torno do que seria necessá-



rio para garantir maior robustez e resiliência às políticas e evitar retrocessos em torno dos avanços já alcançados pelas diferentes áreas governamentais.

Ao tratarmos de processos de desmonte de políticas, a questão não gira mais em torno daqueles aspectos que, no transcorrer do desenvolvimento de uma área governamental, ficam para trás, são alterados ou substituídos, e sim daqueles processos marcados pela *intencionalidade* na desestruturação ou reorientação de como a política é formulada e implementada.

No entanto, se é disso que estamos falando, qual a novidade em falar de desmonte agora e por que efetivamente isso tem sido entendido como um problema? O que diferencia os atuais processos de desmonte em relação a situações pgressas de mudanças em políticas públicas rumo à extinção ou reorganização de áreas e ações específicas?

É possível argumentar que o que caracteriza os desmontes observados no período recente seriam os graus de *intensidade* e *densidade* das mudanças. Enquanto a densidade se refere à quantidade de políticas e instrumentos abolidos, a intensidade diz respeito a mudanças de público-alvo, áreas de abrangência, restrições de equipes e capacidade de implementação das políticas.

Desse modo, o que distingue o momento atual de situações anteriores de mudança seria a diversidade de áreas afetadas, a abrangência da desestruturação e, de alguma forma, a rapidez com que arranjos e estruturas institucionais construídos ao longo das últimas décadas foram colocados sob questionamento e revisão no período recente. Não se trata de como ano após ano foram editadas medidas de aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde que contribuíram para sua gradual consolidação e sim de como a recente profusão de medidas legais tem descaracterizado a lógica de funcionamento de setores inteiros, como vem ocorrendo na área ambiental e de direitos de povos e comunidades tradicionais, por exemplo.

Diante desse cenário, é fundamental entender o que permite que tantas áreas e políticas sejam submetidas a processos de desmonte em tão curto período e que o ar-



cabouço institucional existente no país tenha sido insuficiente na capacidade de responder a esses processos nas diversas áreas governamentais.

Cabe ressaltar que ‘o desmonte’ não surge como fenômeno coeso, único e unidimensional, e sim sob a forma de *processos de desmonte* que variam entre áreas e tipos de políticas e em relação ao contexto institucional no qual se inserem e com o qual se relacionam. Aspectos como o envolvimento de múltiplos atores e instâncias nos espaços e momentos de configuração e execução das políticas; assim como o grau de institucionalização ou as estratégias de direcionamento adotadas pelas políticas são condicionantes relevantes para entender como se deram os processos de desmonte dos últimos anos.

Vale questionar em que medida determinadas condições institucionais que configuram a produção de políticas públicas no Brasil facilitam ou dificultam o desmonte em diferentes áreas. Nessa linha, destaco três aspectos para os quais deveríamos olhar ao analisar as possibilidades de fortalecimento da atuação pública diante de esforços de desmonte.

Em primeiro lugar, arranjos de formulação e implementação de políticas centralizados na esfera federal - com baixo envolvimento de atores subnacionais ou localizados fora do escopo estatal como a sociedade civil e atores privados - tenderiam a contribuir para a baixa resistência diante da descontinuidade de uma política. Programas que dependem unicamente da atuação da União e que não contam com estruturas de gestão multinível ou multiatores teriam custos mais baixos para serem descontinuados.

Em segundo, áreas marcadas por baixo grau de consolidação e institucionalização de seus temas, processos de operacionalização, lógicas de execução e instrumentos normativo-legais seriam potencialmente menos resilientes a esforços de extinção e paralisação de políticas e programas. Isso vale para áreas ligadas, por exemplo, aos direitos humanos, à igualdade racial, étnica ou de gênero, entre outros temas.



E, por último, a adoção de estratégias governamentais sem conexão e convergência com dinâmicas territoriais, regionais ou coletivas também contribuem para fragilizar a resiliência e robustez das políticas.

Obviamente, não há configuração formal, procedimental ou simbólica que evite, de maneira incondicional, movimentos de desmonte intencionalmente direcionados a determinadas áreas ou políticas. Mais uma vez, trata-se de não subestimar a dimensão política e suas repercussões sobre a definição do rol de políticas em andamento em determinado momento, ambiente e território e como se relacionam com o contexto institucional e as correlações de forças que o constituem. Apesar disso, é mais urgente que nunca debater sobre quais estratégias poderiam ser adotadas visando ampliar a estabilidade e a sustentabilidade das políticas e dirimir os impactos provocados pela descontinuidade de intervenções governamentais capazes de atuar sobre problemas estruturantes, que nos configuram enquanto país, como as múltiplas desigualdades que impedem o pleno desenvolvimento socioeconômico brasileiro.



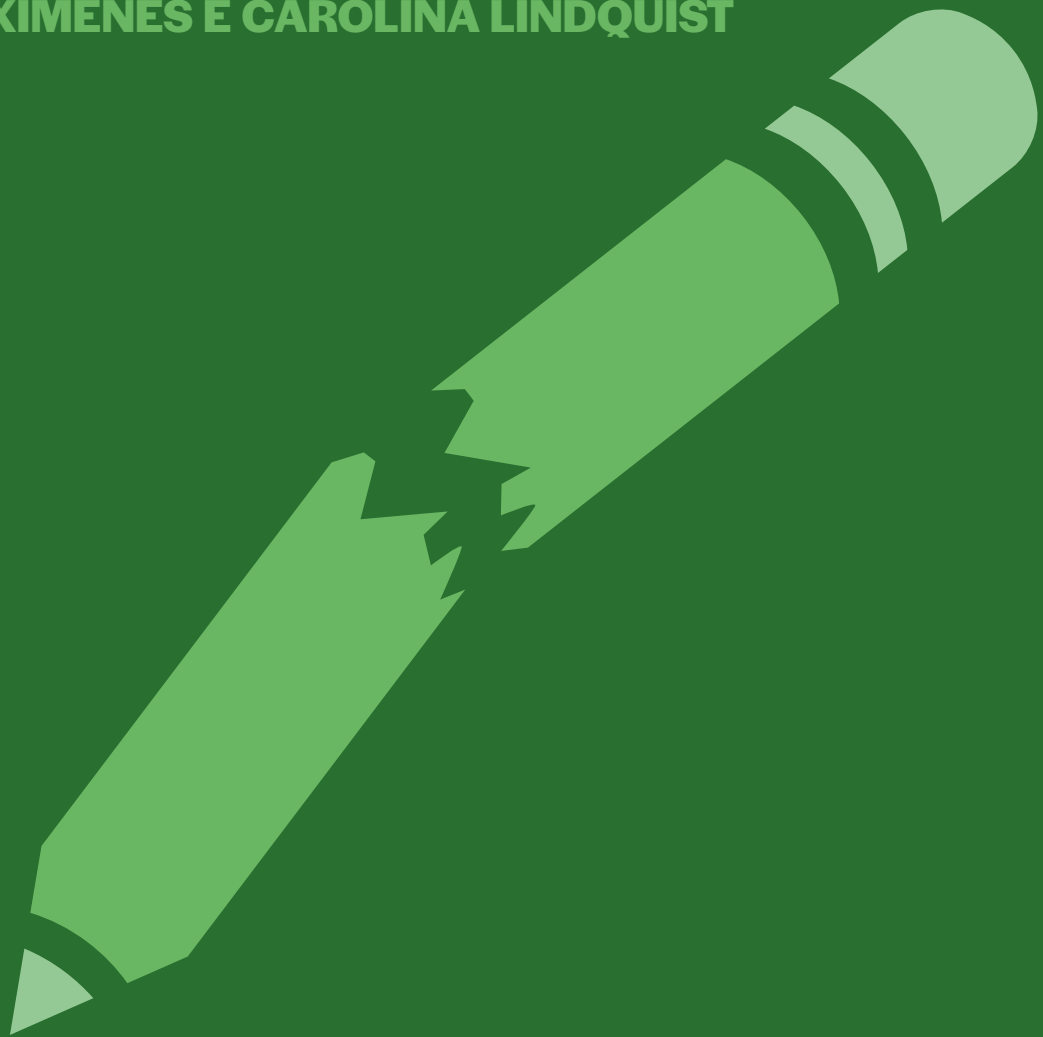
Esse texto, publicado em 21/06/2022, é fruto de parceria entre a Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (ANESP) e a Coluna Diálogos Públicos.

PARTE 2

**EDUCAÇÃO**

# COMO O ORÇAMENTO REVELA O DESPRESTÍGIO DA EDUCAÇÃO NO GOVERNO BOLSONARO

DANIEL XIMENES E CAROLINA LINDQUIST



O baixo orçamento da educação, cortes e execução precária foram uma marca da gestão Bolsonaro no Ministério da Educação (MEC). De Abraham Weintraub justificando que não havia corte, mas “contingenciamento”, a Milton Ribeiro alegando que a melhora na educação brasileira “não é questão de dinheiro”, o desprestígio orçamentário perpassou as várias trocas no comando do MEC. Este cenário de descaso com o orçamento da educação é coerente com a fragilidade das políticas educacionais e com os indícios de corrupção que colocaram o MEC negativamente nas manchetes.

No governo Bolsonaro, o orçamento para a educação diminuiu de forma drástica, assim como as despesas pagas do MEC, tanto em relação a 2015, como durante o próprio mandato, a partir de 2019. Observamos também que o MEC se tornou excessivamente dependente de emendas parlamentares, especialmente as do “orçamento secreto”, e a educação teve um peso menor no conjunto das despesas pagas do atual Poder Executivo Federal, comparado a várias outras áreas (1).

No conjunto das despesas pagas do atual Poder Executivo Federal, a área de educação (5,3%) tem menor peso do que a de defesa nacional (6%) em 2021. Em um país com tantos problemas na aprendizagem da educação infantil ao ensino médio, e altas taxas de evasão escolar, ampliados no período da pandemia com a atuação precária do MEC, não podemos admitir que a área de defesa seja mais prioritária do que a educação, mas infelizmente é o que acontece na gestão Bolsonaro.

Outro exemplo sobre a falta de prioridade para a educação no governo Bolsonaro diz respeito à utilização dos créditos adicionais de natureza extraordinária, principal instrumento de autorização de despesas para o combate à pandemia. A única quantia considerável transferida através deste mecanismo para a educação - R\$ 3,5 bilhões para ações de conectividade - veio apenas em 2022, após pressão do Congresso Nacional. O MEC poderia ter batalhado por estes recursos no período crítico de isolamento social durante a pandemia, mas não o fez, deixando de apoiar ações de conectividade para milhões de estudantes, professores e escolas em 2020 e 2021.



(1) Este artigo de opinião utilizou dados orçamentários contidos na Nota Técnica n. 17/2022, publicado no âmbito da CONOF (Consultoria de Orçamento da Câmara Federal). Valores anuais atualizados de acordo com a variação do IPCA.



As despesas discricionárias, aquelas que podem ser usadas pelo MEC para a execução de programas e ações, foram reduzidas em 49,9% (R\$ 20 bilhões) entre 2015 e 2021, e sofreram reduções consecutivas mesmo considerando apenas o governo Bolsonaro - foram de R\$ 25,1 bilhões em 2019 para R\$ 20,7 bilhões em 2021. Com a redução dessas despesas, o MEC se mostra inoperante para a execução de políticas públicas, impactando negativamente a melhoria da qualidade, a garantia do acesso à escola e a redução das desigualdades educacionais.

Outro fator agravante foi a dependência excessiva da utilização de emendas parlamentares. Enquanto que no orçamento do MEC, em 2015, apenas R\$ 113,9 milhões foram utilizados por emendas parlamentares, em 2021 esse valor atingiu R\$ 1,5 bilhão, o que representou mais de 20 vezes o montante de 2015. Do valor de R\$ 1,5 bilhão em 2021, praticamente a metade advém das emendas de relator, comumente chamadas de “orçamento secreto”, prática legislativa iniciada na gestão Bolsonaro e que representa um balcão de negócios em que os repasses ficam, na prática, a critério de acordos informais e não transparentes dos parlamentares com o relator geral do orçamento. É impressionante registrar que, para 2022, 98,3% da ação destinada ao apoio à infraestrutura da educação básica decorre de emendas parlamentares. A grande dependência do MEC de emendas parlamentares não apenas fragiliza as políticas educacionais do Ministério, como também o torna mais suscetível ao clientelismo político e à corrupção.

Para 2022 estão previstos R\$ 132 bilhões de autorizações em despesas primárias para o MEC. Trata-se de um valor bem inferior ao de 2015, que foi de R\$ 157 bilhões. Além do orçamento em educação ter atingido os seus menores níveis na gestão Bolsonaro, a execução foi precária. O MEC não executou quase R\$ 6 bilhões do valor autorizado na função educação básica em 2021, e em 2019 não executou R\$ 7,9 bilhões. A educação definitivamente não foi prioridade no Governo Bolsonaro. Para os próximos anos é preciso priorizar a pauta da educação com sua devida relevância no orçamento federal.



Esse texto, publicado em 28/09/2022, é fruto de parceria entre a Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (ANESP) e a Coluna Diálogos Públicos.

# NÃO É SÓ O FNDE: DESMONTE DO INEP MOSTRA DESCASO COM A EDUCAÇÃO

DANIEL XIMENES E CAROLINA LINDQUIST



O dia de hoje amanheceu com a notícia da prisão do ex-Ministro da Educação, Milton Ribeiro, sob a suspeita de montar um balcão de negócios no MEC, com foco para a malversação de recursos do FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação).

No entanto, o descaso com a educação do país vai muito além.

Um exemplo é o caso do Inep (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira), principal instituição de estudos, pesquisa e coleta de dados em educação e que serve para apontar os rumos da política educacional nacional. O Inep sofreu com a nomeação sucessiva de dirigentes despreparados.

O desmonte institucional pode se expressar de várias formas, como pela queda acentuada de orçamento no decorrer dos anos, malversação de recursos, ou mesmo pela precariedade técnica na condução das políticas públicas, indicando incompetência. A incompetência, por sua vez, está relacionada à baixa qualificação técnica de dirigentes nomeados para lidar com os desafios da educação brasileira, como é o caso do Inep.

## OS QUADROS DO INEP

O Inep é um órgão com respeitabilidade no país e no exterior, com destaque para a atuação em três áreas muito especializadas: avaliações e exames educacionais; coletas estatísticas e indicadores educacionais; e gestão do conhecimento e estudos educacionais.

Portanto, os dirigentes de alto escalão do Inep, aqui entendidos como Presidente e Diretores (especialmente de algumas áreas), precisam ter um perfil técnico muito especializado para lidar com os desafios da gestão do órgão.

De início, cabe observar que nenhum dos quatro presidentes do Inep nomeados pela gestão Bolsonaro, desde 2019, possui qualificação acadêmica ou histórico profissional na área de avaliação ou pesquisa educacional. Além disso, três deles não possuem doutorado, sendo que dois



possuem apenas graduação ou pós-graduação *lato sensu*. Em contraposição, todos os presidentes do Inep dos últimos dez anos de gestões anteriores possuem doutorado e são amplamente respeitados no ambiente acadêmico - seja como professores, pesquisadores ou reitores de universidades públicas.

No governo Bolsonaro, os perfis de presidentes do Inep são bastante inadequados, como Delegado de Polícia Federal, ex-diretor do Departamento Nacional de Trânsito (Denatran), consultor dos Correios, servidor da carreira de Analista de Comércio Exterior e gerente administrativo em instituição privada de ensino superior.

Todos contrastam com a tradição de excelência dos presidentes deste órgão, que costumeiramente contava com reitores de destacadas universidades públicas, pesquisadores de referência no campo da avaliação educacional, e gestores com experiências relevantes na educação pública (como em secretarias de educação e em cargos anteriores no MEC, no Conselho Nacional de Educação e no próprio Inep).

Além da falta de qualificação técnica para o exercício da função de Presidente do Inep durante a gestão Bolsonaro, é notável a alta rotatividade do cargo, ocupado por quatro dirigentes em três anos e meio. Para fins de comparação, durante o período de 2011-2018, portanto em 7 anos, o Inep contou com apenas cinco presidentes no total. A alta rotatividade prejudica sobremaneira o aprendizado institucional necessário para a condução das políticas públicas.

## AS DIRETORIAS

No que se refere ao perfil de diretores do Inep na gestão Bolsonaro, o quadro não é diferente, como é possível perceber nas duas diretorias técnicas responsáveis pelos exames da educação básica e por estudos educacionais.

Primeiro, a diretoria técnica mais importante do Inep, que é a Diretoria de Avaliação da Educação Básica (DAEB), responsável por avaliações como ENEM (Exame Nacional do Ensino Médio), SAEB (Sistema de Avaliação da Educação Básica) e ENCCEJA (Exame Nacional para Certificação



de Competências de Jovens e Adultos), contou com sete diretores que permaneceram uma média de apenas seis meses no cargo, caracterizando alta rotatividade.

O perfil dos diretores também se mostrou descabido, incluindo General do Exército, apresentador de programa televisivo de segurança, Coronel da Aeronáutica e funcionária da Agência Espacial Brasileira. Portanto, perfis inadequados para uma diretoria que lida com avaliações tecnicamente complexas.

Em comparação, no primeiro governo Dilma, a primeira diretora nomeada para a DAEB possuía uma extensa carreira como professora e pesquisadora em universidades públicas na área de educação. Além disso, os outros dois diretores nomeados eram servidores de carreira do Inep com ampla experiência na área de políticas públicas e educação. No governo Temer, apenas uma diretora foi nomeada, também servidora de carreira do Inep e com mestrado em educação.

A outra diretoria técnica que destacamos é a Diretoria de Estudos Educacionais (DIREDE). Inicialmente, chama a atenção a alta rotatividade: em 3 anos e meio de governo Bolsonaro foram nomeados cinco diretores(as) na DIREDE, a maioria sem experiência prévia com educação ou formação na área, tendo trabalhado pela primeira vez com política educacional na própria DIREDE. Em contraposição, apenas pessoas com adequado perfil técnico ocupavam cargo de diretor da DIREDE em outros governos, que exige um conhecimento especializado na área educacional.

## **SOBRE A NECESSIDADE DE QUALIFICAÇÕES**

O Inep precisa ser preservado da imprevisibilidade e do casuísmo de dirigentes, especialmente dos que não apresentam a qualificação técnica necessária para conduzir um instituto tão complexo de estudos, produção de informações, e realização de avaliações, o que infelizmente vem acontecendo na gestão do governo Bolsonaro.

Somente com dirigentes bem qualificados, e com um clima organizacional que permita a plena contribuição dos servidores, é que o Inep poderá voltar ao seu lugar de pro-



tagonismo técnico para subsidiar a formulação e implementação de políticas públicas educacionais, tão urgente em um momento em que a educação básica sofre com os efeitos da pandemia de covid-19.

Historicamente, o Inep é dirigido por quadros que são referência em avaliação, pesquisa e educação em nosso país.

## CONSEQUÊNCIAS DO DESMONTE

A tradição de alta qualificação dos dirigentes do órgão, porém, foi quebrada no governo Bolsonaro, que aparelhou ideologicamente o instituto, fragilizando as políticas educacionais do órgão e impactando diretamente os estudantes brasileiros.

O Enem teve recordes de taxas de abstenção (chegando a 55% no Enem 2020), baixo número de inscritos (apenas 3 milhões de inscritos em 2021, em um exame que já contou com mais de 8,7 milhões de inscritos), e sofreu com a elitização (o exame de 2021 teve a menor taxa de pretos, pardos e indígenas e a menor dos com renda abaixo de 1,5 salário mínimo dos últimos 10 anos). As taxas de abstenção também foram significativas no exame Enade (avaliação do ensino superior), de 2021, alcançando quase 25% (9 pontos acima da abstenção do último exame), e no Encceja, exame para certificação de jovens e adultos, com 84% de ausência para o Ensino Fundamental.

Não é só a montagem de um balcão de negócios que prejudica a educação no Brasil.

Outras formas de desmonte e descrédito da educação também estão sendo colocadas em prática nos últimos anos, e deixarão profundas sequelas, como mostram políticas públicas mal conduzidas por dirigentes sem perfil técnico adequado como observamos no caso do Inep.

Para recuperar a tradição de eficiência e notabilidade do Inep, é preciso que haja uma valorização dos servidores do órgão e a nomeação de dirigentes qualificados, que possam de fato contribuir para as políticas públicas educacionais de responsabilidade do Inep.



Esse texto, publicado em 22/06/2022, é fruto de parceria entre a Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (ANESP) e a Coluna Diálogos Públicos.

# **PROGRAMAS FEDERAIS DE APOIO ÀS CRECHES MINGUARAM NO ATUAL GOVERNO**

**JULIANA MATOSO MACEDO E  
ROGÉRIO DA VEIGA**



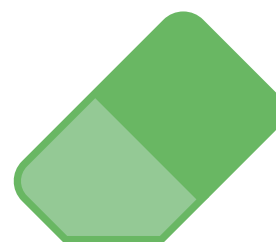
Os discursos sobre proteção às crianças, ecoados pelo atual governo, não se sustentam. O que se vê é o desmantelamento de políticas que impactam diretamente as crianças. Emblemático é o caso das creches, o qual também poderia ser analisado sob a perspectiva de direitos das mulheres.

Uma das principais políticas voltadas ao desenvolvimento infantil e à proteção da infância corresponde ao direito à educação. No caso das crianças de 0 a 3 anos, o Plano Nacional de Educação estabelece como meta o acesso de 50% das crianças nessa faixa etária às creches até 2024.

No Brasil, há 10 milhões de crianças com até 3 anos de idade. O último dado disponível, de 2021, aponta que apenas 35% (3,6 milhões) das crianças de 0 a 3 anos estavam nas creches. Até 2015, os percentuais de cobertura ainda estavam aumentando progressivamente dentro das metas pactuadas. Entretanto, de 2019 a 2021, os números pioraram em relação ao pactuado. Dentre os 20% mais pobres, o número cai para 23,6% de matrículas. São 113.985 escolas de educação infantil (que englobam também crianças de 4 e 5 anos de idade), das quais 80.973 são estabelecimentos públicos. Mas, entre 2019 e 2021 foram construídas apenas 725 unidades de educação infantil!

Ou seja, fica claro o problema de falta de vagas para crianças pequenas. Se o objetivo é ampliar a cobertura, os governos precisam ampliar a oferta de vagas, o que demanda investimentos na construção de novas creches e em reformas de edificações já existentes, aquisição de mobiliário e infraestrutura e contratação de pessoal. No entanto, pelo menos quatro programas federais de apoio às creches minguaram no atual governo.

O Programa de apoio a novos estabelecimentos de educação infantil, criado para custear gastos de manutenção das creches recém construídas mas que ainda não recebem recursos do FUNDEB porque o Censo Escolar leva um ano para coletar o dado de novas matrículas. Uma criança que entra na creche em 2020 só vai aparecer no Censo no final de 2020 e será contabilizada para fins de repasse apenas em 2021. Muitos municípios não têm recursos para bancar esse primeiro ano sem os repasses do Fundeb.





O programa Brasil Carinhoso, que oferecia apoio financeiro suplementar à manutenção e ao desenvolvimento da educação infantil, teve seus recursos cortados a partir de 2015. Em 2021, foi revogado pela Medida Provisória 1061/2021, que substituiu o Programa Bolsa Família pelo Auxílio Brasil, aprovado pelo Senado no dia 2 de dezembro.

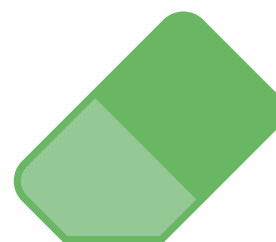
O ProInfância - Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil - segue trajetória parecida de redução dos recursos investidos e paralisação de novos contratos.

O Programa de apoio a novas turmas de Educação Infantil, criado para custear gastos com as crianças em novas turmas que ainda não recebem recursos do FUNDEB por causa do Censo Escolar continua existindo, mas como não há aumento nos investimentos para construção de novas creches, ele atende aos municípios que expandem vagas com recursos próprios ou as creches do ProInfância contratadas há alguns anos que vão sendo entregues.

O FUNDEB foi a única política pública que teve avanço nesse período. A promulgação da EC 108/2020 tornou o FUNDEB permanente, ampliou a complementação da União de 10% para 23% e estabeleceu que 5,25 p.p. da complementação da União sejam direcionados para a educação infantil. Embora essa medida seja positiva, ela por si só não garante a ampliação da oferta de vagas.

O principal argumento do governo federal para reduzir os investimentos na ampliação de vagas em creches é a falta de recursos devido ao teto de gastos. Entretanto, o Ministério da Educação recebeu, em 2019, R\$ 1 bilhão, fora do teto de gastos, para investir em educação infantil e não utilizou o dinheiro. Trata-se, portanto, de uma decisão política que evidencia a falta de prioridade a essa faixa etária.

Um segundo discurso do governo é explicitamente voltado ao investimento na oferta privada de creches por meio dos chamados “vouchers”. No dia 11 de fevereiro de 2020, o então Ministro da Educação anunciou no senado federal um programa anual de voucher. Em setembro de 2021, o governo federal encaminhou a Medida Provisória



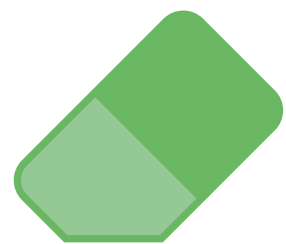
1061/2021 que criou um programa de voucher para creches, chamado de Auxílio Criança Cidadã.

A proposta, até o momento, se resume ao seguinte: o voucher está voltado para o beneficiário do Auxílio Brasil; os adultos responsáveis devem comprovar exercício de atividade remunerada para acessar as creches privadas; o repasse de recursos será para as creches; e o credenciamento e a operacionalização dos repasses não será realizado pelo Ministério da Educação.

Há muitos problemas na proposta. O primeiro e mais óbvio é que não há vagas ociosas em escala relevante: mais da metade dos municípios brasileiros sequer têm creches privadas para ofertar vagas. Nas grandes cidades, a oferta de vagas em instituições privadas está nos bairros mais ricos, distante das periferias, que concentra a demanda. Em segundo lugar, o programa de vouchers dificilmente criará novas vagas. Segundo o presidente da Federação Nacional das Escolas Particulares (Fenep), as creches particulares de qualidade não conseguiriam oferecer o serviço com valores propostos de R\$200 (período parcial) ou R\$300 (período integral). Esse valor é inferior ao mínimo considerado no Fundeb por aluno de creche integral, em torno de R\$ 408. Este valor não induzirá a oferta privada e, se induzir, será de baixa qualidade.

Um erro grotesco da proposta é a exigência de que o responsável familiar esteja em trabalho remunerado para que a criança sob seu cuidado possa acessar a creche. Como buscar trabalho ou começar a trabalhar com uma criança pequena para cuidar? Ora, a vaga na creche é condição para a inserção no mercado de trabalho. Ademais, como será realizada a identificação tempestiva dessa inserção laboral individual em tempo real em escala nacional e sua relação com o repasse de recursos às creches?

O governo federal, frente aos desafios da pandemia e aumento do desemprego e da vulnerabilidade social, ao invés de garantir o desenvolvimento humano integral à primeira infância e a inserção das mulheres no mercado de trabalho, retrocede a ações que eram implementadas no Brasil no início do século XX, de caráter benevolente, frágeis, desprovidas de caráter técnico e fragmentadas.



Esse texto, publicado em 27/12/2021, é fruto de parceria entre a Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (ANESP) e a Coluna Diálogos Públicos.

# DESIGUALDADE NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA GIRA EM TORNO DE GÊNERO, RAÇA E CLASSE

JULIANA MATOSO MACEDO  
E PATRICIA MOLLO

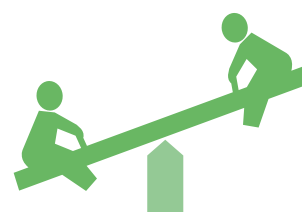


A universalidade ao direito à educação é um consenso social, mas não é uma realidade. Dados da educação básica indicam que as desigualdades educacionais podem ser superadas com políticas públicas de equidade ancoradas — se considerarmos a inseparabilidade estrutural do patriarcado, do racismo e do classismo — na ferramenta analítica da interseccionalidade proposta pelas feministas negras.

No sistema social que estrutura hierarquicamente homens como superiores às mulheres, foram definidas como características do feminino a suposta vocação genética para o sensível, o cuidado e os trabalhos domésticos e, portanto, a esfera privada do lar. Ao masculino, foi atribuída a suposta vocação de provedor, associada a trabalhos remunerados, na esfera pública, que é o espaço político. Assim, toda atividade ligada ao cuidar se apoiava exclusivamente na mulher que, a depender da classe social, o transferia para mulheres negras e pobres, estas sem nenhum acesso a um regime público de cuidados para seus filhos e filhas.

A conquista do acesso ao ensino médio e superior pelas mulheres foi gradativa, já no século XX. Ainda no século XIX, em um ensino dividido em ciclos primário, médio e superior, cabia às mulheres apenas a educação primária. No âmbito da educação formal, após o ensino básico de leitura, escrita e cálculos gerais, as mulheres eram encaminhadas para classes de costura e bordado, ministradas por mulheres, e os homens para classes de geometria e congêneres, ministradas por homens.

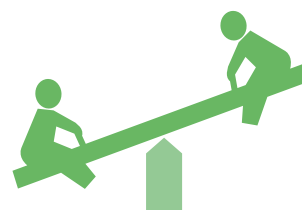
Hoje, no Brasil, a proporção de homens e mulheres matriculados na educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) reflete o universo da população brasileira, ou seja, não há diferença em termos de matrícula. E, quando se analisa uma série de informações sobre o sistema de educação das últimas décadas, percebe-se uma melhoria contínua, ainda que com intensidades diferenciadas, do financiamento e qualificação dos professores ao acesso, permanência, e aprendizagem dos estudantes. Mas quando se coloca uma lupa nas escolas, dados da educação básica mostram que as desigualdades educacionais brasileiras ainda giram em torno de gênero, raça e nível socioeconômico.



Os resultados da Prova Brasil, que mede a aprendizagem em português e matemática dos estudantes no 5º e no 9º ano, representam um bom termômetro da trajetória histórica das relações de gênero reproduzidas no ambiente escolar. Com relação aos resultados em português no 9º ano, mais meninas conseguem alcançar o nível considerado adequado do que meninos, 39% e 31%, respectivamente. Em matemática, no entanto, a proporção de meninas e meninos no nível considerado adequado se inverte (13% e 20%, respectivamente). As meninas têm mais aptidão para a linguagem e meninos para matemática desde o nascimento? Não! Trata-se de reflexo de uma pretensa vocação construída histórica e socialmente.

Por outro lado, na trajetória geral, os meninos são os que mais reprovam e têm evasão escolar (não se matriculam no ano seguinte), ou seja, representam o maior número com distorção idade-série. Analisando-se dentre os meninos, os autodeclarados pretos, ficam escancaradas as desigualdades educacionais. A diferença com relação ao posicionamento no nível adequado de aprendizagem de português no 5º ano chega a quase 60%. Apenas 20% dos meninos pretos, com baixo nível socioeconômico e reprovação, atingem o nível adequado, frente a 83% de meninas brancas, maior nível socioeconômico sem reprovação. Mesmo considerando aqueles sem reprovação, somente 39% desses meninos pretos alcançaram o nível adequado de aprendizagem de português. Como a Prova Brasil é aplicada apenas em escolas públicas, os percentuais de desigualdade, se considerado o universo de ensino básico no Brasil, tendem a ser bem maiores.

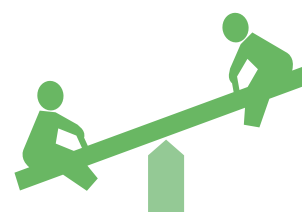
Esse cenário contribui para o déficit na trajetória escolar de meninos, que representam ampla maioria no universo do EJA (Educação de Jovens e Adultos), com menos de 30 anos de idade. Um ponto central é que esse cenário não é equânime entre homens, evidenciando novamente a interseção entre gênero e raça, uma vez que os negros representam 74,9% da EJA do ensino fundamental e 68,1% da EJA do ensino médio. O salto gritante de desigualdades, enfatizando a seletividade racial acima das demais marcações, é identificado quando comparamos a trajetória educacional com a do trabalho. Os melhores números



relacionados ao mundo do trabalho estão concentrados nos homens, mas apenas os brancos. Homens negros e mulheres negras vêm de trajetória escolar mais desigual e se inserem no mundo do trabalho de maneira díspar em relação a homens brancos e mulheres brancas.

As discriminações vêm, portanto, desde o início da idade escolar e perpassam todos os espaços da comunidade escolar, interferindo diretamente na formação dessas crianças e adolescentes. Vários estudos de caso demonstram o quão central é o papel da escola no enfrentamento da discriminação e do preconceito e no acolhimento ao processo de equidade de gênero, raça e nível socioeconômico, cabendo ainda discussões específicas sobre a feminização da docência na educação básica e seus reflexos, bem como a luta para a oferta de creches.

As políticas públicas são o epicentro dessas discussões e devem ser avaliadas e reformuladas à luz das informações oficiais produzidas pelo INEP, a partir da identificação das desigualdades educacionais estruturais do País, cujo núcleo gira em torno de gênero, raça e nível socioeconômico. Para tanto, é imprescindível uma concertação nacional, brada em governança democrática que reposicione, como pauta central de debate, a educação integral; ações antirracistas e as Diretrizes Curriculares para a Educação das Relações Étnico-Raciais e Ensino da Cultura e História Afro-Brasileira; o Sistema Nacional e o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres - Educação Inclusiva; e o acompanhamento das escolas, em todas as suas dimensões, que contam com maioria de estudantes de baixo nível socioeconômico.



Esse texto, publicado em 26/05/2022, é fruto de parceria entre a Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (ANESP) e a Coluna Diálogos Públicos.

# O AUXÍLIO BRASILE E A FREQUÊNCIA ESCOLAR

JULIANA MATOSO MACEDO  
E DANIEL XIMENES



O Programa Bolsa Família foi criado a partir de uma trajetória institucional que remete a programas anteriores como o Bolsa Escola. A ideia por trás é a de que nenhuma família em um país pode viver sem o mínimo de condições para o acesso a direitos sociais básicos, como alimentação, moradia, educação e saúde, sobretudo quando contam com crianças e adolescentes. Para tanto, os chamados programas de transferência de renda fazem parte da proteção social de um país, de forma que as famílias em situação de pobreza tenham o mínimo de dinheiro para aliviar sua condição de forte instabilidade financeira, por questões alheias à sua vontade. E como estratégia de apoio ao direito à educação, foram criados, junto aos programas de transferência de renda, condicionantes para que as famílias tivessem continuidade no recebimento do dinheiro, dentre elas, a frequência assídua de crianças e adolescentes à escola.

Entretanto, para realizar a transferência de dinheiro e o acompanhamento escolar de crianças e adolescentes em situação de pobreza, o trabalho não foi nada fácil. Junto ao histórico institucional, que permitiu aprender com erros e acertos sobre o que se fazia no Brasil e em outros países, foram sistematicamente realizados vários aperfeiçoamentos. Com isso, passamos de programas municipais de transferência de renda e do Bolsa Escola nos anos 90, para o Programa Bolsa Família no século XXI.

O mecanismo do Bolsa Família que atrelava o repasse de dinheiro ao acesso a serviços de saúde e educação é chamado de “condicionalidade”, ou seja, o recebimento contínuo do dinheiro pelas famílias estava condicionado, entre outros, a: gestantes estarem com o pré-natal atualizado; crianças com menos de 7 anos estarem com a vacinação e acompanhamento pediátrico em dia, bem como a assiduidade na frequência escolar de crianças e adolescentes. As condicionalidades são alvo de várias discussões, inclusive entre especialistas, sobre o direito das famílias receberem o dinheiro independente das crianças e adolescentes estarem ou não faltando determinada quantidade de aulas por mês. Afinal, as famílias de classe média e alta não têm condicionalidades para receber a restituição do Imposto de Renda. Por outro lado, há um entendimento de que as crianças e adolescentes de famílias em situação de po-





breza estão mais vulneráveis a não conseguirem acessar esses direitos, por diversos motivos, desde a primeira infância. Diferente da ideia de punição, a condicionalidade da educação no Bolsa Família era uma estratégia de apoio para ingresso e permanência na escola, como garantia de direito, em um trabalho articulado entre a área da educação e outras, principalmente a assistência social.

Para conseguir saber, em tempo quase real, quais são as famílias com renda abaixo da linha de pobreza, transferir o dinheiro e identificar as crianças e adolescentes dessas famílias e, ainda, conseguir fazer o acompanhamento delas na saúde e educação, uma a uma, em um país do tamanho do Brasil, é necessário um trabalho gigantesco. Estão envolvidos nessa operação intersetorial e federativa, três grandes ministérios, responsáveis pelas áreas de educação, saúde e assistência social, bem como secretarias municipais e estaduais destas áreas, em todo o país. Em relação à educação, estamos falando de aproximadamente 3 milhões de crianças na pré-escola e de quase 20 milhões cursando ensino fundamental e médio para acompanhamento da frequência escolar. Trata-se de uma implementação institucional complexa, iniciada pelo Bolsa Família em 2004.

A complexidade da implementação das condicionalidades é notada pela chamada “interoperabilidade de informações das famílias”, nas três áreas interligadas de atuação: assistência social, saúde e educação. As melhorias para obter as informações robustas de maneira adequada, permitindo a articulação com outros serviços, foram sendo realizadas ao longo do tempo, desde 2004. Quanto ao acompanhamento das condicionalidades, os ministérios desenvolveram sistemas para apoio à coleta das informações. No Ministério da Saúde, o Sistema Bolsa Família na Saúde registra as informações, no Ministério da Educação, o Sistema Presença faz esse trabalho, e no Ministério responsável pela assistência social, o Sistema de Condicionalidades - Sicon - é o sistema que permitiu a consolidação de todas essas informações.

No caso do Programa Bolsa Família, o acompanhamento da frequência escolar das crianças e adolescentes seguia as seguintes regras, ou condicionalidades: crianças



e adolescentes entre 6 e 14 anos tinham que frequentar pelo menos 85% das aulas mensais; e os adolescentes entre 15 e 17 anos pelo menos 75%. Recentemente, o atual Programa Auxílio Brasil estendeu o acompanhamento da frequência escolar mensal para a faixa de 4 a 21 anos, sendo exigida a frequência de 60% para as crianças de 4 e 5 anos, e alterando para 75% de 6 anos até 21 anos incompletos. Porém, ainda não conseguiu implementar o acompanhamento das condicionalidades, devido a problemas técnicos persistentes e não devidamente resolvidos no Sistema Presença, fruto da enorme desarticulação no setor educacional no nível federal.

Depois de dois anos críticos de pandemia, esperava-se que o acompanhamento das condicionalidades de educação fosse retomado com força em 2022, como estratégia fundamental de apoio à busca e permanência na escola. Porém, não é o que está acontecendo na atual gestão do MEC. Devido a inconsistências técnicas e operacionais do Sistema Presença, o MEC decidiu desconsiderar o resultado que já tinha sido coletado e registrado da frequência escolar do primeiro período de acompanhamento de 2022 (fevereiro e março), gerando indicativos de que desconsiderará os dados de todo o primeiro semestre de 2022. Desperdício de recursos públicos e frustração, uma vez que o acompanhamento da frequência escolar é um instrumento fundamental de apoio à retomada da educação pós pandemia, especialmente junto à população mais vulnerável.

O acompanhamento da condicionalidade de educação traz resultados muito positivos no combate ao abandono escolar e no reforço ao aprendizado e aprovação. Estudo sobre avanços e desafios das condicionalidades de educação aponta que este grupo acompanhado teve menores taxas de abandono escolar e melhores resultados de aprovação do que quem era de escola públicas mas não pertencia ao Bolsa Família. Mais do que nunca, por conta dos efeitos nefastos que o período da pandemia de Covid-19 trouxe na permanência escolar e aprendizagem, é fundamental que o trabalho da condicionalidade de educação seja retomado com qualidade, o que infelizmente não vem acontecendo atualmente.



Esse texto, publicado em 24/08/2022, é fruto de parceria entre a Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (ANESP) e a Coluna Diálogos Públicos.

PARTE 3

# **ASSISTÊNCIA SOCIAL**

# DIREITOS IMPROVISADOS

LETÍCIA BARTHOLO



Brasília. Agosto de 2021. O governo entrega ao Congresso a medida provisória do Auxílio Brasil. O ministro da Cidadania, João Roma (Republicanos/BA), diz que o programa é uma evolução do Bolsa Família. Integrando políticas públicas de assistência social, educação, saúde e emprego, o Auxílio Brasil seria uma espécie de “trilha de emancipação”.

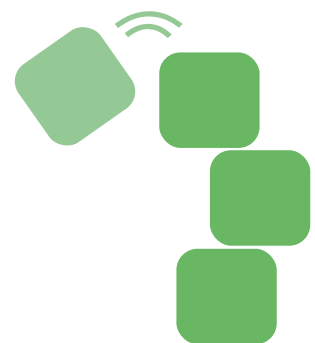
Bastou o teor da MP vir a público para ganhar força a percepção de que o Bolsa Família e seus excelentes resultados foram trocados por mera carta de intenções. Até mesmo os editoriais de imprensa historicamente contrários ao Bolsa Família saíram em sua defesa. Tarde demais.

### ***Bolsonaro vetou um dispositivo para impedir filas no Auxílio Brasil e a obrigação do Executivo com a redução da pobreza***

Mas por que tanto incômodo? Para alguns, o Bolsa Família já era um programa consolidado, que poderia ser melhorado, mas não precisava ser substituído. Para outros, o Auxílio Brasil seria um Bolsa Família cheio de novos benefícios vinculados à ideia de mérito, que retirariam o foco do combate à pobreza e confundiriam a população. Para muitos, o desenho do novo programa não era dos melhores e, nesse caso, não havia motivo para trocar o certo pelo duvidoso.

Todas as críticas têm suas razões. O Bolsa Família tinha dois benefícios pagos somente às famílias em extrema pobreza: o básico (R\$ 89 por família) e o de superação da extrema pobreza, um complemento para garantir que nenhuma família ficasse abaixo da linha de pobreza extrema (R\$ 89 per capita). Seus dois outros benefícios eram pagos, conforme a composição familiar, para as famílias pobres e extremamente pobres. O primeiro dava R\$ 41 por gestante, nutriz ou pessoa de zero a quinze anos, no limite de cinco por família. O segundo pagava R\$ 48 por estudante de dezesseis e dezessete anos, no limite de dois por família.

O Auxílio Brasil extinguiu o benefício básico, e manteve o de superação da extrema pobreza. Os benefícios de composição familiar passariam a ser de dois tipos: um para crianças de até 36 meses e outro para pessoas de três a



21 anos (entre 18 e 21 anos, somente para quem estivesse na educação básica). No todo, a família poderia receber até cinco benefícios, além do benefício de superação de extrema pobreza. As condicionalidades em saúde e educação foram mantidas, mas o novo programa não definia os valores nem dos benefícios nem das linhas de pobreza.

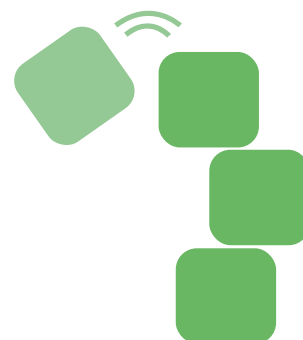
Dos cinco novos tipos de benefícios de mérito do Auxílio Brasil, os dois primeiros eram de incentivo a talentos acadêmicos e desportivos entre as famílias pobres. O terceiro era um valor pago diretamente pelo governo federal às creches privadas frequentadas pelas crianças do Auxílio Brasil. O quarto, um benefício mensal pago a agricultores familiares pobres, condicionado à doação de uma parcela da produção. O quinto garantia um valor a mais às famílias com pessoas empregadas no mercado formal.

## CRÍTICAS

Houve questionamento sobre parte do Auxílio Brasil ser basicamente um Bolsa Família modificado e sem valores, o que impedia inclusive estimar seu impacto social e orçamentário, e também sobre o desenho dos incentivos. Por exemplo, os convênios diretos da União com as creches desrespeitavam a estrutura do Fundeb, e a exigência de que o agricultor familiar doasse parte da produção desconsiderava suas condições de cultura agrícola. Mas foi o benefício para o trabalhador formal o que causou mais espanto por se sobrepôr a outros, como o seguro-desemprego, o abono salarial e o salário-família, e por privilegiar os menos vulneráveis entre os pobres.

Governos têm o direito de alterar programas para deixar sua marca social, mas isso deve ser feito com clareza sobre diagnóstico, objetivos, ganhos e custos da mudança, o que não se viu com o Auxílio Brasil. Se o governo tivesse simplesmente modificado o Bolsa Família e criado os incentivos num programa separado, ao menos o custo de compreensão da mudança pelas famílias pobres seria menor.

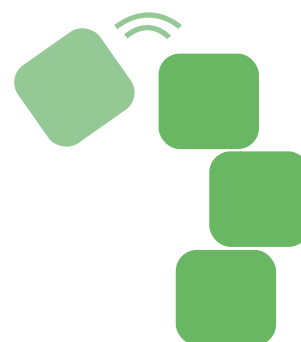
O financiamento do programa também parecia não parar de pé. A cada semana o governo falava em um valor, mas



não havia orçamento que permitisse nem sequer a entrada de mais beneficiários no Bolsa Família. E era preciso ampliar os benefícios e as linhas de pobreza, não só para justificar a criação do programa, mas principalmente porque, com o fim do Auxílio Emergencial, a população já empobrecida mergulharia na miséria.

## O PROCESSO

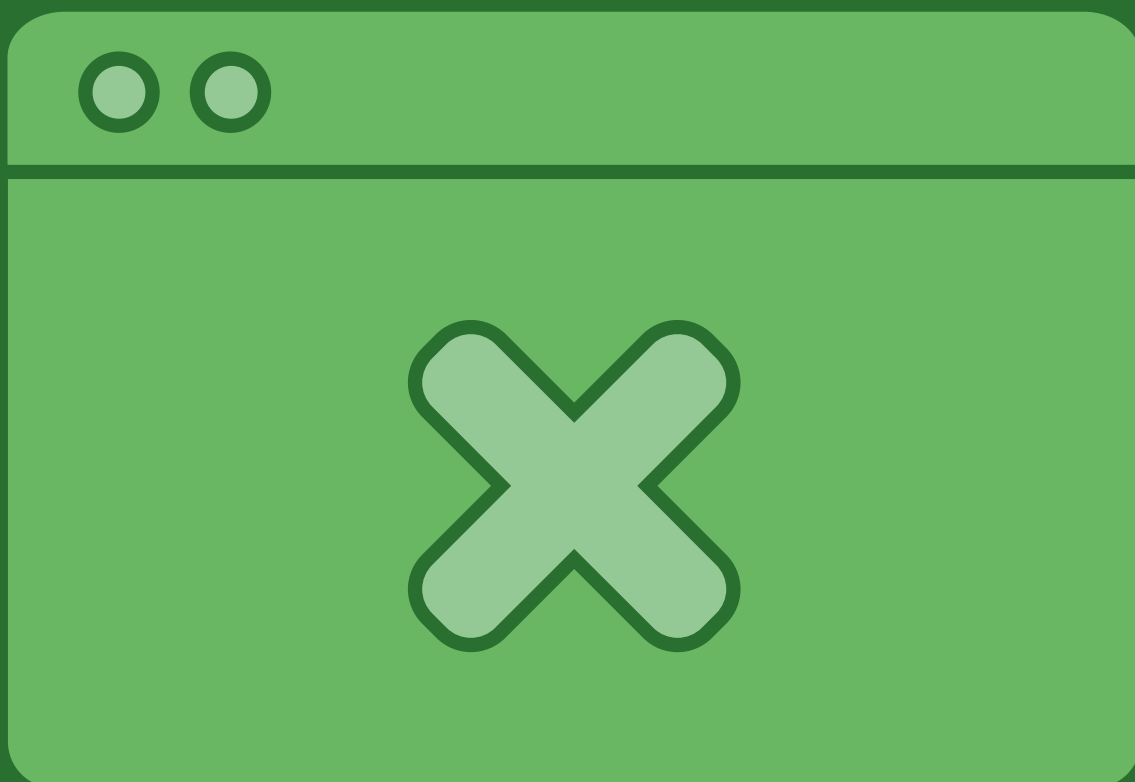
Foi nesse cenário de incerteza que começou a tramitação da MP do Auxílio Brasil na Câmara, com a relatoria de um deputado simpático ao governo, Marcelo Aro (PP-MG), tornando improvável qualquer aprimoramento. Mas, num *plot twist* carpado, o relator entrou em cena consertando um bocado de coisas. Separou os benefícios financeiros (aqueles de objetivo claro de combate à pobreza, articulados à saúde e à educação) dos incentivos de mérito, dando aos primeiros o status de direito e garantindo o fim das filas. Atualizou as linhas de extrema pobreza e pobreza, de modo a recompor a inflação desde o último reajuste do Bolsa Família, em 2018. Trouxe os valores dos benefícios para a lei e retirou a limitação de cinco benefícios por família. Liberou os agricultores da obrigação de doar parte da produção, caso isso o prejudique. Atenuou a esquisitice do benefício extra para empregados formais, transformando-o numa espécie de poupança. Fixou o reajuste anual pela inflação e definiu que o Executivo teria de se comprometer com metas de redução da pobreza.



Esse artigo foi publicado originalmente na revista Quatro Cinco Um em 01/03/2022.

# **BOLSONARO DETURPA BASE DE DADOS DO BOLSA FAMÍLIA E AUXÍLIO BRASIL**

**LETÍCIA BARTHOLO, LÚCIA MODESTO,  
ELLEN SAMPAIO, JOANA MOSTAFA E  
CLÁUDIA BADDINI**





Com a criação do Auxílio Brasil, especialistas e gestores de políticas de combate à pobreza lamentaram que o exitoso Bolsa Família tenha dado lugar a um programa social mal-desenhado. Naquele novembro de 2021, não sabíamos que outra perda imensurável se avizinhava: a do Cadastro Único para Programas Sociais.

## UM GRANDE TALENTO DE POUCA FAMA

Embora pouco famoso, o Cadastro Único é das tecnologias sociais mais reconhecidas na identificação da população vulnerável. Uma grande base de dados nacional, alimentada diariamente pelas áreas de assistência social de todos os municípios, com as informações sobre quem são, onde moram e como vivem as famílias de baixa renda do Brasil.

As famílias buscam os escritórios da assistência social de sua cidade para se cadastrar e, conforme seu perfil, podem acessar diversos programas sociais: o extinto Bolsa Família, o desconto na conta de energia elétrica, o atual Auxílio Brasil, entre outros.

A base contém nome, documentos, escolaridade e ocupação de cada pessoa da família. Possui dados sobre condições de saneamento básico do domicílio e grupos tradicionais ou específicos de população, como indígenas, quilombolas e pessoas em situação de rua.

É a única base de grande alcance e fácil disponibilidade com informações socioeconômicas e de composição das famílias de baixa renda. Extremamente útil ao desenho e à implementação de políticas públicas, é um grande mapa multidimensional da pobreza e um dos maiores feitos da política social brasileira ao longo dos últimos 20 anos.

## DA INTENÇÃO AO RECONHECIMENTO

O cadastro foi criado em 2001, na gestão Fernando Henrique Cardoso (PSDB) para possibilitar a integração dos programas de transferência de renda com condicionalidades e direcionar a atuação do poder público aos mais vul-



neráveis. Esse objetivo, no entanto, não se concretizou de uma hora para outra — levou bastante tempo e envolveu a dedicação de dezenas de servidores públicos na esfera federal e outros milhares em todos os municípios e estados brasileiros.

A expansão do cadastro ocorreu principalmente a partir de 2005, quando o governo federal passou a apoiar financeiramente os municípios para essa atividade e a fortalecer as estratégias para melhorá-lo. Desde então, o cadastro começou a ser cruzado com outras bases do governo para identificação de possíveis erros, e as pessoas com informações inconsistentes passaram a ser chamadas aos escritórios da assistência social para verificação.

As melhorias ampliaram o interesse pelo cadastro e, em 2010, além do Bolsa Família, cerca de dez outros programas o utilizavam para seleção de público ou monitoramento das ações.

Fruto de um trabalho técnico de cinco anos, uma nova versão do cadastro foi lançada no final do segundo governo Lula (PT). Contava com um novo formulário de coleta de dados, feito em parceria com órgãos de excelência, como o IBGE e o Ipea, e municípios. Todos os milhares de cadastradores foram capacitados, e essa versão foi implantada entre 2010 e 2011, em um sistema online, que possibilitou a atualização da base nacional no mesmo momento do registro municipal da informação.

Essa evolução permitiu que, durante a gestão Dilma Rousseff (PT), o cadastro concretizasse seu objetivo de ser a direção das políticas públicas aos mais vulneráveis, e mais de 20 programas sociais passaram a utilizá-lo para selecionar ou acompanhar seu público. Onde instalar as cisternas de captação da água da chuva no semiárido? O cadastro dizia onde estava cada família sem acesso à água. Como ampliar o Luz para Todos? O cadastro dizia onde estava cada casa sem energia elétrica.

A ideia de 2001, que requereu o trabalho de tanta gente por mais de dez anos, enfim virava realidade. O cadastro ficou mundialmente conhecido, e o Brasil serviu de exemplo para muitos países.



## ISSO SIGNIFICA QUE NÃO HAVIA PROBLEMAS?

Claro que havia. Por exemplo, muitos homens não estavam no cadastro de suas famílias, e os motivos disso deveriam ser examinados para a devida correção. Havia ainda a necessidade de integrar sistemicamente o Cadastro Único com outras bases do governo, permitindo ao cadastrador já saber se alguém da família recebia um benefício previdenciário ou tinha um salário mais alto no emprego formal que o informado.

Essa integração é boa para o Estado, porque melhora a qualidade dos dados, e também para quem vai se cadastrar, porque evita que seja preciso repetir informações já conhecidas pelo poder público.

Passava da hora de se construir uma nova versão do cadastro, remodelando as perguntas e estabelecendo um sistema em linha com as possibilidades abertas pelas novas tecnologias, inclusive de identificação e acesso digital pelo cidadão.

## UM “MATCH” FRUSTRADO E UM CLIQUE ARRISCADO

Tudo isso estava no radar da evolução contínua do cadastro até Osmar Terra assumir o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário na gestão Michel Temer (MDB) em 2016. Terra declarou que o Bolsa Família tinha erros e que o Cadastro Único demandava urgentemente um pente-fino. A retomada de discussões já pacificadas e a contestação das avaliações rigorosas existentes substituíram a evolução do cadastro.

No governo de Jair Bolsonaro (PL), parte da discussão sobre a evolução do cadastro foi resumida a “dar match” e outra buscou a rápida digitalização do cadastramento. A parte “match” objetivava construir um grande sistema a partir do Cadastro Único, pelo qual empresas ou pessoas físicas poderiam escolher uma família, dar um “match” e passar a ajudá-la com um emprego, um curso, doação de alimentos ou outra ação voluntária. O Tinder social, contudo, não saiu do lugar.



A digitalização do cadastramento deu um passo em tese certo e outro, neste momento, arriscado. Abriu-se a possibilidade de as famílias não cadastradas fazerem um pré-cadastro por aplicativo, que deve ser completado nas áreas de assistência social. Isso seria positivo, porque diminuiria o tempo gasto na entrevista presencial. Porém, municípios relatam que essa economia de tempo não tem ocorrido, pois os dados estão sendo preenchidos incorretamente pelas famílias, e que atravessadores têm cobrado das pessoas pobres para fazer o pré-cadastro digital.

O passo arriscado está na nova possibilidade de as famílias com cadastro desatualizado dar um clique no aplicativo para confirmar que não houve alteração em nenhuma informação e, assim, o cadastro ser considerado atualizado. Entretanto, com a pandemia, as atividades de atualização cadastral foram praticamente paralisadas, e, atualmente, as pessoas esperam meses para conseguir uma vaga de atendimento presencial, ao mesmo tempo que a desatualização cadastral pode levar à suspensão dos benefícios que recebem.

Entre a espera e um simples clique, muitos tendem a preferir o clique, ainda que ele não traga a informação correta sobre suas vidas. Com isso, a qualidade do Cadastro Único fica prejudicada.

## **FAMÍLIAS PARTIDAS NO AUXÍLIO BRASIL**

A determinação presidencial de que cada família do Auxílio Brasil receba no mínimo R\$ 400 por mês já nos traz um programa social mal desenhado, no qual uma pessoa morando sozinha recebe o mesmo valor que uma mãe solo com 2 filhos pequenos. Porém, aqui, nos interessa abordar o problema que isso traz ao nosso mapa de pobreza.

Sabendo que os R\$ 400 serão pagos inclusive a quem diz morar sozinho, há um incentivo para pessoas que moram juntas se cadastrarem como se vivessem separadas e, em razão de uma informação inverídica, o benefício passa de R\$ 400 para R\$ 800.

Não sabemos em que medida as pessoas respondem ao



incentivo e entendem por completo a estrutura dos benefícios pagos, mas a mensagem dos R\$ 400 por família foi nítida e disseminada em um contexto em que milhões de pessoas já haviam tido a experiência de se cadastrar isoladamente para solicitar o auxílio emergencial por meio do aplicativo. Mais ainda, isso acontece em um contexto de empobrecimento e inflação galopante, em que R\$ 100 não compram nem um botijão de gás.

O tamanho das famílias em pobreza e extrema pobreza inscritas no Cadastro Único indica que essa deturpação de informações está acontecendo: após o anúncio dos R\$ 400, o número médio de pessoas por família nessas faixas de renda, historicamente em torno de 3,1, vem caindo mês a mês e chegou a 2,8 em maio deste ano.

Nos cadastros mais recentes, de famílias hoje na fila do Auxílio Brasil, essa média está abaixo de 2. Não há mudanças nas taxas de mortalidade e fecundidade que expliquem tamanha redução em tão pouco tempo.

## **DUAS DÉCADAS EM 12 MESES**

O Cadastro Único é a única base brasileira com dados identificados de composição familiar, renda e condições do domicílio das pessoas em situação de vulnerabilidade. Os programas sociais que o utilizam dependem dessas informações para que atendam a quem devem atender. A deturpação de seus dados é péssima para a focalização da transferência de renda e compromete toda a capacidade do Cadastro Único funcionar como mapa da pobreza que direciona os programas sociais.

É possível argumentar que o poder público deveria ter condições de saber se as pessoas declararam o mesmo endereço ou se realmente moram onde informaram, ainda mais com as tecnologias atuais de identificação geográfica. Hoje, isso não é possível e depende de mudanças complexas, porque os endereços de locais pobres ou isolados não seguem o padrão muitas vezes e há muitos casos de famílias diferentes que vivem em um mesmo endereço.



Por isso, juntar essas famílias partidas vai requerer um imenso trabalho de revisão de milhões de cadastros. O tempo e o dinheiro necessários para esse conserto tomarão o lugar da evolução.

Em uma ironia trágica, é o governo que se diz pró-família o responsável por destruir as informações que permitem atender adequadamente as famílias mais vulneráveis do país. Essa perda não é irreparável, porque só a morte faz jus a esse adjetivo, mas é imensurável para o Estado brasileiro —e mais uma prova de que a irresponsabilidade de um governo pode, em alguns meses, solapar conquistas de duas décadas.



Esse texto foi publicado originalmente na *Ilustríssima*, da Folha de S. Paulo, em 09/06/2022.

# A ROTA DE HUMILHAÇÃO PARA ACESSAR OS PROGRAMAS SOCIAIS

ELAINE LÍCIO, DENISE DIREITO E  
NATÁLIA MASSACO KOGA



Desde o fim do Auxílio Emergencial, em outubro de 2021, os noticiários têm mostrado a explosão da demanda por cadastramento. Concebido como porta de entrada para a proteção social, a busca pelo Cadastro Único se tornou sua antítese, palco de constrangimentos e humilhações. São inúmeros os relatos das filas intermináveis, onde as pessoas passam dias e noites na rua, expostas ao frio, calor e toda sorte de inseguranças. Como ilustrou a saga de Janaína, que, doente e sem conseguir trabalhar, ficou dias na fila do CRAS do Distrito Federal e, após mal súbito, morreu. O poder público não foi capaz de fazer o cadastro de Janaína, passo inicial para entrada em outra fila, a do Benefício de Prestação Continuada (BPC).

São muitas as filas para acessar os programas sociais, especialmente aqueles voltados para os pobres. A fila para cadastramento é uma fila física, que a pessoa enfrenta no município. Depois de cadastrada, há outras filas - estas virtuais - para acessar programas como Auxílio Brasil e BPC. A fila virtual também constrange e humilha. Trata-se de uma espécie de limbo de “invisibilidade”. O Estado reconhece apenas em tese o direito do cidadão, e responde com algo como: “Devo, não nego, pago quando puder”.

As filas virtuais possuem dinâmicas diferentes. A do Auxílio Brasil é discricionária, depende do quanto o governo federal está disposto a alocar naquele momento. Recentemente, incluiu-se mais de dois milhões de famílias, que há meses estavam habilitadas no Cadastro Único. Mas a persistência das filas para cadastramento indica que está se formando novo contingente de famílias sem o devido acesso ao programa. A fila virtual do BPC segue outra lógica. O Estado é obrigado a pagar o benefício para quem possui as condições estabelecidas em lei. Nesse caso, a fila é administrativa, fruto da demora do INSS em processar os requerimentos. Em maio de 2022 havia 500 mil requerimentos pendentes de análise por lá.

A pandemia da covid-19 demonstrou que o Cadastro Único não estava preparado para atender grandes calamidades. A complexidade do processo de cadastramento, que envolve entrevista presencial e preenchimento de longo



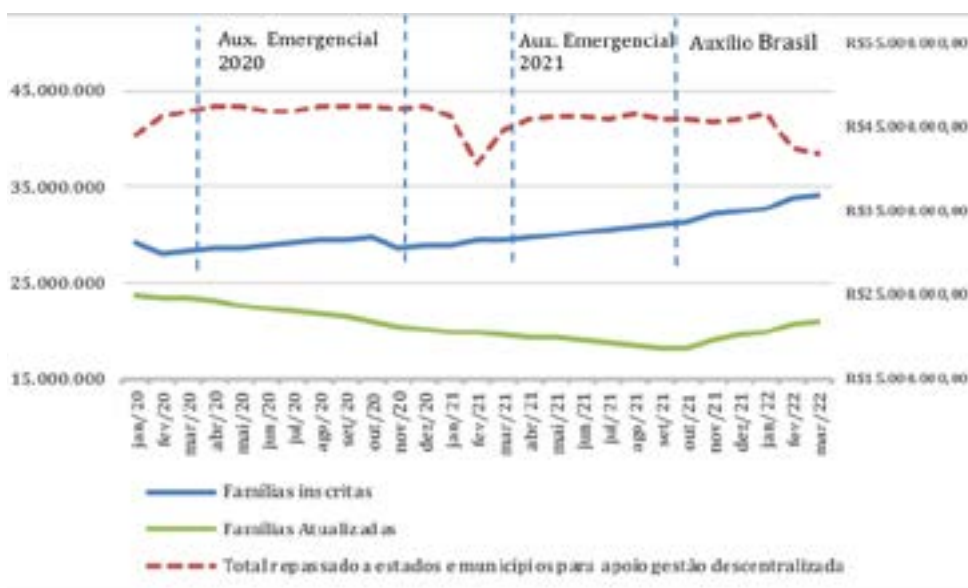


questionário, dificultou a resposta na velocidade demandada. Assim, o Cadastro Único foi apenas parcialmente usado na concessão do Auxílio Emergencial em 2020 e 2021. Aqueles que já estavam cadastrados em março de 2020 foram os primeiros a receberem o Auxílio. Porém, no caso dos demais, foi necessário adotar um aplicativo via celular para viabilizar um contingente próximo a 38 milhões de pessoas, cerca de 56% das concessões.

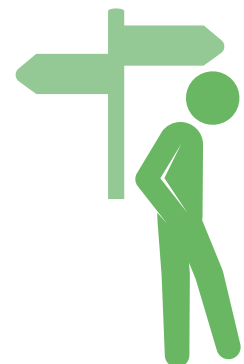
Parte dos órfãos do Auxílio Emergencial, que se extinguiu em outubro de 2021, compõe agora a fila para entrar no Cadastro Único. Isso era previsível considerando as dificuldades da retomada econômica no pós-pandemia e o grande contingente de pessoas que não recuperaram suas ocupações.

O gráfico abaixo mostra que houve queda importante na atualização dos cadastrados durante a pandemia, especialmente na vigência do Auxílio Emergencial. Ainda que a inclusão de novas famílias tenha mostrado crescimento constante ao longo do período, foi só em novembro de 2021, após o fim do Auxílio Emergencial e substituição do Bolsa Família pelo Auxílio Brasil, que se aceleraram as atividades cadastrais.

Atividades cadastrais e a remuneração repassada a estados e municípios



Fonte: Visdata. Ministério da Cidadania.



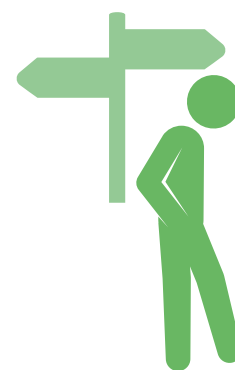
O Cadastro recebeu cerca de 8 milhões de famílias novas desde o início da pandemia. Sendo que o governo federal, além de não divulgar orientação prévia para essa inclusão, voltou a exigir, em 2022, atualização cadastral das famílias como requisito para entrar ou permanecer no Auxílio Brasil e BPC. Esse processo pressionou ainda mais as filas das equipes de atendimento já sobrecarregadas nos CRAS. O gráfico também mostra que o valor repassado aos estados e municípios para apoiar financeiramente as atividades cadastrais durante a pandemia ficou estancado, ensaiando inclusive uma tendência de queda nos repasses a partir de janeiro de 2022, período de maior expansão do Auxílio Brasil.

A experiência do Auxílio Emergencial deixou aprendizados gradualmente incorporados à gestão do Cadastro Único. Exemplo disso é o aplicativo, lançado em abril de 2022, que tornou possível ao cidadão fazer um pré-cadastro ou atualizar o cadastro já existente, caso não haja modificações da situação familiar.

Embora essa inovação busque aliviar as filas físicas, ela acabou por gerar uma nova fila virtual, desta vez, dos pré-cadastrados. Segundo o Ministério da Cidadania, atualmente, há 420 mil famílias pré-cadastradas, aguardando a oportunidade de ter seu cadastramento concluído pelos municípios em 240 dias. Ou seja, institucionaliza-se agora a fila virtual em que o cidadão pode demorar até 8 meses para ser cadastrado.

Na prática, quem quer se cadastrar hoje pode escolher entre amargar dias e noites na fila presencial, quando o município lhe dispuser essa opção, ou ficar no limbo virtual, esperando ser chamado para concluir o cadastramento. Se tudo der certo, em até oito meses conseguirá completar o seu cadastro e assim entrar em outra fila virtual, que lhe permita entrar na folha de pagamento dos programas, essa última sem prazo claro para se concretizar.

O Cadastro Único foi criado e desenvolveu-se ao longo das décadas para ser catalisador da inclusão social, para evidenciar as muitas dimensões da pobreza ao trazer informações não apenas sobre renda, mas também sobre educação, condições de saúde, domicílio, trabalho etc. Além

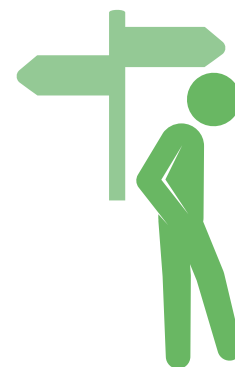


de ser o único registro administrativo federal que mostra composição de famílias em termos de compartilhamento de renda e despesas. Nisso ele é hoje insubstituível.

O uso das novas tecnologias é mais do que bem-vindo para ampliar sua capacidade de atendimento. No entanto, é necessário revisar seu longo processo de coleta e validação dos dados, muitos dos quais já disponíveis em outras bases governamentais, prescindindo ser coletados novamente, caso do Censo Escolar. A interoperabilidade com os registros administrativos da previdência (CNIS) e do trabalho formal (RAIS) é importante para a adequada identificação da renda da pessoa, simplificando e dando maior confiabilidade ao cadastro. Também é necessária a consolidação de uma identidade digital forte, a exemplo das iniciativas gov.br já largamente utilizadas por inúmeras transações do governo e cidadãos.

A digitalização do Cadastro Único deve, acima de tudo, ocorrer em benefício do cidadão. Seja para a resolução do problema das filas ou para facilitar de algum modo o atendimento, a tecnologia não deve mediar todos os relacionamentos Estado - cidadão. Sempre haverá excluídos digitais ou aqueles que simplesmente preferem o contato pessoal, razão pela qual o investimento em tecnologia tem que vir acompanhado de investimentos nas estruturas municipais de cadastramento, principalmente em termos de recursos humanos.

A situação das filas e a discussão sobre a digitalização evidenciam parte das questões que precisarão ser superadas para que o Cadastro Único possa assumir papel central no combate à pobreza e às vulnerabilidades sociais. No entanto, é necessário também pensar na outra ponta, na articulação e coordenação de todas as políticas sociais usuárias do Cadastro Único, de forma a corrigir eventuais hiatos, superposições e ineficiências do sistema protetivo. Assim, fazer melhor, apesar dos limites fiscais.



Esse texto, publicado em 19/09/2022, é fruto de parceria entre a Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (ANESP) e a Coluna Diálogos Públicos.

# É NECESSÁRIO FAZER MELHOR COM MENOS NO COMBATE À POBREZA

DENISE DIREITO, NATÁLIA MASSACO KOGA  
E ELAINE LICIO



A pandemia de covid-19 acirrou a situação de desigualdade socioeconômica em nosso país. Além disso, a crise fiscal não dará trégua para o próximo governo. Reconhecendo que não são mais suportáveis os índices de pobreza e de exclusão brasileiros no patamar atual, serão necessários inteligência, esforço e criatividade para reformular as políticas sociais. A boa notícia é que há acúmulo, experiência e instrumentos no Estado para isso. A coordenação e a integração de programas sociais, potencializadas pelo Cadastro Único, são um caminho para fazer mais com menos.

Os tradicionais e bem instituídos programas de transferências de renda, especialmente o Bolsa Família - do qual o atual Auxílio Brasil é discípulo - passaram por aprimoramento contínuo nas últimas décadas. O desafio nestes programas é estabelecer o valor adequado para manter mínimos sociais e propiciar melhoria das estratégias de saúde e educação de modo que o cumprimento das condicionalidades não seja punição, mas meio para o rompimento da pobreza intergeracional ao garantir melhores condições ofertadas aos filhos das famílias vulneráveis. No caminho das proteções sociais básicas, destaca-se também o Benefício de Prestação Continuada (BPC), que fornece proteção de renda a idosos e pessoas com deficiência.

Podemos pensar esses programas como condições mínimas de sobrevivência, e, portanto, fundamentais em um país tão desigual. No entanto, eles não são suficientes, nem se propuseram a isso. Há outras variáveis que impedem a superação da pobreza, como baixa escolaridade e qualificação profissional, desnutrição, bem como questões estruturais como a falta de saneamento básico e acesso à terra e insumos, entre outras tantas questões.

Muito já foi dito sobre um país rico e continental que apresenta algo em torno de 15,5% da sua população, ou 33,1 milhões de pessoas, em situação de fome, conforme dados do Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19. Na raiz do problema há questões estruturais e multidimensionais que devem ser atacadas em conjunto para garantir a perenidade na melhoria da condição de vida, especialmente da segurança alimentar, dessa população.



Nos idos de 2014, era possível identificar pelo menos três dezenas de políticas federais voltadas para esse público, instituídas para combate de alguns dos aspectos que levaram à fragilidade na renda das famílias (Direito *et al*, 2016). No entanto, mesmo nos momentos de forte incremento orçamentário e programático, a falta de integração e coordenação entre essas políticas dificultava o alcance e o combate mais permanente da situação de pobreza.

Para compreender melhor o que estamos tratando, basta pensarmos na pobreza no campo. Para a sua superação, ou seja, para que as famílias conquistem a autonomia financeira, além do acesso à terra, é preciso contar com assistência técnica rural que ajude a identificar e explorar a vocação da região, além de água para viabilizar a sobrevivência e a produção. O país tem ou teve programas - reforma agrária, cisternas, assistência técnica e extensão rural - que atacaram essas questões, mas que raramente tiveram atuação articulada.

Uma tentativa nesse sentido foi o Plano Brasil sem Miséria, lançado em junho de 2011, que fez um esforço de coordenação dessas e outras políticas. No entanto, teve vida efêmera, perdendo fôlego logo no início de 2014, com a crise que assolou o governo Dilma Rousseff. Essa experiência mostrou que era necessária enorme vontade política para superar a atuação usualmente fragmentada do Estado e a visão de alguns gestores públicos que entendem políticas públicas como feudos pessoais, muitas vezes se afastando da real necessidade do cidadão e do que os dados e evidências informam sobre o problema público a ser enfrentado.

Superada a questão política, o Brasil conta com um aliado central para viabilizar a integração e a coordenação de ações contra a pobreza e vulnerabilidades sociais, o Cadastro Único para Programas Sociais. O Cadastro é o registro administrativo das famílias pobres e sua excelência está exatamente em tornar o cidadão/cidadã e sua família identificados e várias de suas vulnerabilidades mapeáveis para as políticas públicas. Portanto, ele não apenas permite selecionar as famílias que podem participar dos programas existentes, como também produzir diagnósticos, análises e avaliações integradas do conjunto desses pro-



gramas, apontando melhorias de focalização, atendimento dos beneficiários e geração de subsídios para remodelagem ou desenho de novas ações (Direito e Koga, 2020).

Ao se partir de uma base única, como efeito colateral positivo, se tem a condição de analisar efetivamente quem recebe o quê. Esse já é um primeiro passo para avaliar se há impacto na situação de pobreza a partir dos múltiplos acessos aos programas. Isso oferece inúmeras vantagens, sendo a mais evidente seu aspecto viabilizador da coordenação e da integração dos programas sociais e até mesmo desses com outras áreas de políticas públicas, em especial com a assistência social.

Para caminhar nesse rumo, o Estado brasileiro dispõe de experiências prévias e capacidades acumuladas pela burocracia que construiu tal ferramenta e os programas sociais. No entanto, isso não se dará de forma espontânea. É necessário colocar intencionalidade e inteligência no processo. O Cadastro oferece as condições objetivas, mas construir uma governança de políticas de combate à pobreza para que caminhem juntas, a partir da identificação de vulnerabilidades comuns, é o próximo desafio. Só a ação pública coordenada e integrada é que atacará efetivamente os problemas estruturais da pobreza e permitirá o enfrentamento consistente da desigualdade social. É necessário unir e articular duas pontas para o avanço da proteção social, considerando as potencialidades do CadÚnico. Primeiro, a simplificação do processo de entrada, via uso das tecnologias em benefício do cidadão e o fortalecimento da rede de atendimento presencial, para se dar previsibilidade ao acesso aos benefícios sociais e equacionar as filas físicas e virtuais existentes. Concomitantemente, é necessário construir uma governança de todas as políticas de proteção social, por meio da construção de uma nova camada de informações e governabilidade, de forma a analisar e corrigir eventuais hiatos, superposições e ineficiências do sistema protetivo. Assim, fazer melhor, apesar dos limites fiscais.



Esse texto, publicado em 20/09/2022, é fruto de parceria entre a Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (ANESP) e a Coluna Diálogos Públicos.

# SEM POLÍTICAS PÚBLICAS, O QUE SERÁ DOS ÓRFÃOS DA COVID?

JULIANA MATOSO MACEDO





O número de crianças e adolescentes que ficaram órfãos na pandemia ainda é uma incógnita. As informações não são publicizadas e transparentes, impossibilitando ações efetivas por toda a sociedade junto ao Estado. O caso da educadora Mariza Lima, de Manaus, que morreu no dia 10 de fevereiro, deixando quatro filhos (incluindo um casal de gêmeos de apenas 2 meses) e uma família devastada ilustra a realidade de centenas de milhares de crianças pelo Brasil. Estima-se em torno de 168 mil casos de crianças órfãs dos seus cuidadores.

Esse grupo integra aqueles mais vulneráveis a riscos de diversas magnitudes, junto a pessoas com deficiência, mulheres, comunidade LGBTQIA+, negros e povos e comunidades tradicionais. Para que o bem-estar seja garantido a todos torna-se impositivo que as políticas públicas olhem prioritariamente para esses grupos, considerando o fator renda e raça como pano de fundo.

No mundo, são 2,2 bilhões de crianças e adolescentes, o que representa mais de 30% da população mundial. A América Latina é responsável por 8% desse total (180 milhões), sendo que 51% vivem em situação de pobreza (91 milhões). No Brasil, essas somam 53 milhões (menos de 18 anos), integrando aproximadamente 40% das famílias. Há uma projeção de que, pelo menos, 18 milhões, de 0 a 14 anos, estejam em situação de pobreza ou extrema pobreza. Por outro lado, enquanto o grupo até os 17 anos representam 6% do total de mortes violentas intencionais, esse número sobe para 47%, quando consideramos a faixa entre 18 e 24 anos. Há mais de dois anos morrem 17 crianças e adolescentes por dia no Brasil por causas violentas!! E quando olhamos para os casos de estupro no país, esses se concentram entre os 10 e 13 anos de idade (83% dos estupros são ocasionados por conhecidos das vítimas).

Todo esse quadro tem cor, uma vez que 56% das crianças e adolescentes são negras (pretas ou pardas).

Nas últimas décadas uma série de políticas públicas federais e nacionais teve impactos diretos nas crianças e adolescentes, seguindo os preceitos da Constituição Federal de 1988, dentre as quais:



- alívio imediato da pobreza e proteção a crianças com deficiência (Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada);
- segurança alimentar e nutricional (Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - Fomento a Agricultura Familiar articulada ao Programa Nacional de Alimentação Escolar, educação alimentar e nutricional);
- condições adequadas de moradia (Programa Minha Casa Minha Vida, Luz pra Todos, Programa Cisternas);
- incentivos a matrícula e frequência escolar (condicionalidades do Programa Bolsa Família, Projeto Trajetória Escolar, Programa Caminho da Escola);
- construção de creches públicas (Programa Proinfância);
- indução a implantação da educação integral e em tempo integral (Programa Mais Educação - Programa Mais Cultura nas escolas, Programa Segundo tempo, Direitos Humanos, Educação Ambiental, Agroecologia);
- ampliação de cobertura e acesso a vacinação (Calendário Nacional de Vacinação, Programa Saúde da Família, condicionalidades do Bolsa Família);
- promoção da saúde integral das crianças e estudantes (Programa de Saúde Integral a Criança, Programa Saúde na Escola);
- serviços sociais específicos por faixas etárias (serviços de convivência e fortalecimento de vínculos);
- trabalho social com as famílias (Serviços de Proteção e atendimento integral às famílias);
- combate à violência contra crianças (Conselhos Tutelares, Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos - PAEFI; Programa de Erradicação do Trabalho Infantil; Programa de Proteção a crianças e adolescentes ameaçados de morte).

Para a implementação dessas políticas tornou-se indispensável a articulação entre os setores (ministérios) e com estados e municípios, caracterizando o que pode ser denominado como 'governança intersetorial multinível'.



As materializações dessas articulações se deram por meio dos comissões e fóruns de gestão, conferências e conselhos intersetoriais que reuniam representantes da sociedade civil e do poder público nos níveis federal, estadual e municipal para discutir as produções das políticas públicas, com conhecimento e a partir das demandas dos cidadãos.

Ainda havia muito o que avançar. Entretanto, a partir de 2016 mudanças contínuas passaram a configurar os espaços de implementação de tais políticas, sem ter como evidências científicas. Essas envolveram desde desarticulações entre ministérios, passando pela total ausência de concertação nacional junto a estados e municípios e inanição das próprias políticas públicas. Por isso, o atual processo em curso no Brasil tem sido cada vez mais analisado sob a ótica do desmantelamento de políticas públicas (que levam em conta: preferências políticas; estruturas de oportunidades; estratégias utilizadas - como não publicizar ações específicas ou culpar outros - e seus efeitos).

Assim, o Brasil chegou a 2021, ao final do segundo ano da maior pandemia dos últimos 100 anos, com o seguinte cenário em relação às crianças e adolescentes:

- aumento do número de mortes violentas intencionais;
- aumento da insegurança e incertezas em relação a renda desde o início da pandemia (bem como cobertura e valores a serem repassados pelo maior programa de transferência de renda do mundo - o Bolsa Família);
- diminuição da cobertura vacinal obrigatória de crianças e questionamentos sobre credibilidade de vacinas por lideranças políticas nacionais;
- nenhum avanço na diminuição na taxa de mortalidade na infância;
- taxa de mortalidade materna muito acima das metas internacionais;
- aumento na desnutrição infantil (menores de 5 anos) - altura x idade;



- 51% de crianças e adolescentes de 7 a 14 anos do Bolsa Família estudando menos de 2 horas por dia durante a pandemia (jul-nov/2020);
- 36% das crianças e adolescentes até 17 anos com renda per capita de até ¼ de salário mínimo sem acesso a internet;
- 43 milhões de estudantes acessando a escola pelo celular;
- desestruturação do sistema nacional de segurança alimentar e nutricional;
- suspensão do programa federal de educação integral voltado para o ensino fundamental;
- políticas opostas à conservação ambiental, com os piores números de incêndios e desmatamentos dos últimos 20 anos, afetando de pior forma os mais vulneráveis, sobretudo crianças;
- extinção ou desestruturação de colegiados intersetoriais e interfederativos que tinham papel central na articulação para a implementação orquestrada das políticas públicas;
- corte e unificação orçamentária de todas as políticas da estrutura do atual ministério de direitos humanos em um único programa orçamentário, invisibilizando todos os grupos vulneráveis, bem como limitando os gastos da área específica voltada a crianças e adolescentes;
- 2020 foi o ano com menos recursos para a educação básica do MEC desde 2010;
- corte de recursos e da atuação da assistência social, que é a porta de entrada de grupos em situação de vulnerabilidade para acesso aos direitos sociais.

Ainda, em um momento em que há uma exigência mundial por maior presença do poder público, como epicentro para o planejamento e execução de ações estratégicas no período pós pandemia, o governo federal no Brasil assume papel inverso, utilizando métodos como a coerção, assédio, perseguição e afastamento de servidores públicos concursados e qualificados dos espaços de



tomadas de decisões, centrais para garantir o bem estar da população.

Esse conjunto de fatores poderão trazer como consequência prejuízos intergeracionais de grande impacto, do ponto de vista ético, humano, social, político e econômico.



Esse texto, publicado em 23/11/2021, é fruto de parceria entre a Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (ANESP) e a Coluna Diálogos Públicos.

PARTE 4

**SEGURANÇA  
ALIMENTAR E  
NUTRICIONAL**

# A INACREDITÁVEL VOLTA DA FOME NO BRASIL

ERICK BRIGANTE DEL PORTO



Nos últimos cinco anos, a fome voltou a assombrar os brasileiros. Além de exposta no noticiário, a situação é visível nas ruas, nos centros das grandes cidades, nas periferias, nas quebradas ou nos confins das áreas rurais. Há pessoas em busca de restos, sobras, carcaças, bagaços, farelos e lixo.

Segundo a Escala Brasileira de Segurança Alimentar (EBIA), medida na última Pesquisa de Orçamentos Familiares do IBGE (POF/IBGE), realizada em 2017/2018, quase 85 milhões de pessoas habitavam em domicílios com algum nível de insegurança alimentar. Destes, 10,3 milhões de pessoas encontravam-se em domicílios em situação de insegurança alimentar grave, ou seja, fome. A prevalência nacional de segurança alimentar que havia atingido 77,4% dos domicílios do país em 2013 caiu para 63,3% em 2017-2018, numa brusca reversão da evolução positiva deste indicador observada desde 2004, início da série histórica.

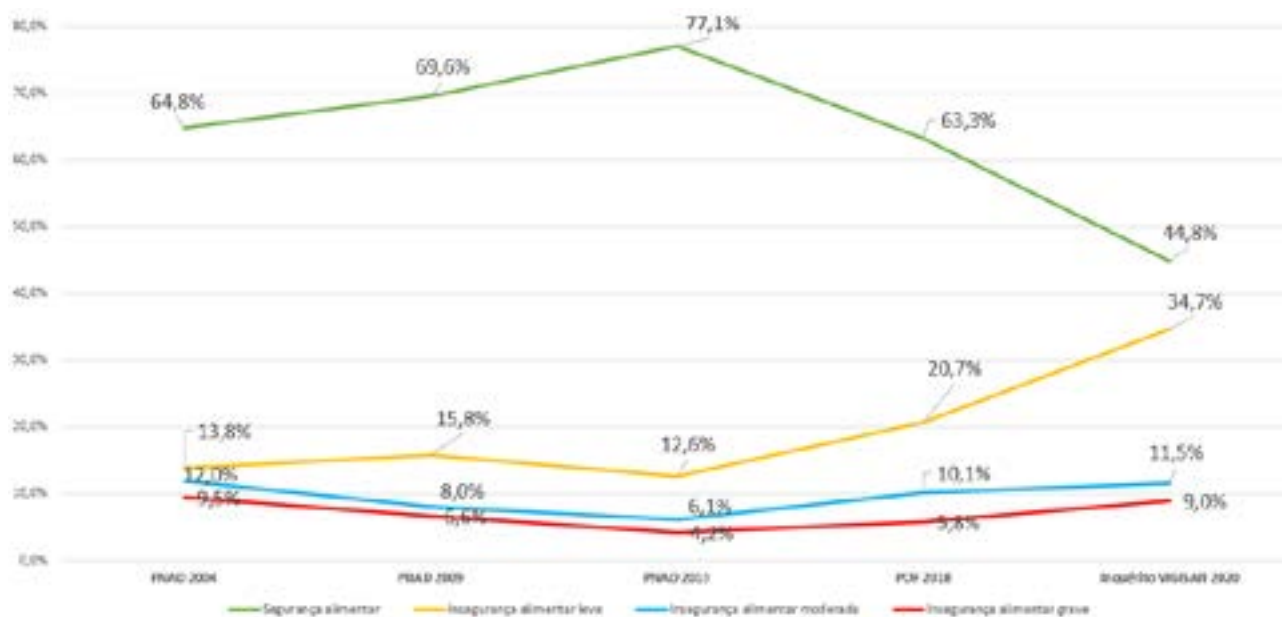
Em dezembro de 2020, a Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede PENSSAN), formada por pesquisadores, estudantes e profissionais de diversas áreas, realizou o Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 (VIGISAN) no Brasil, utilizando versão reduzida da EBIA. Os números impressionam: mais de 116 milhões de pessoas conviviam com algum grau de insegurança alimentar, dos quais 43,3 milhões não tinham alimentos suficientes e 19 milhões passavam fome.

O estudo reanalisou as medições feitas pelas EBIA das Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílio (PNAD/IBGE) nos anos de 2004, 2009, 2013 e pela POF/IBGE de 2017-2018, para que fosse possível compará-las com os resultados encontrados no inquérito VIGISAN de 2020. Uma das conclusões foi a de que a reversão da situação de segurança alimentar observada após 2013 foi agravada pelos efeitos da pandemia de covid-19. A crise econômica vivida desde meados da década de 2010 com alto desemprego, endividamento das famílias e perda ou queda de renda, associada, posteriormente, à crise sanitária reverteram o aumento progressivo do número de domicílios em segurança alimentar - um grave retrocesso.





Comparação das estimativas de Segurança/Insegurança Alimentar do inquérito VigiSAN e os inquéritos nacionais reanalisados conforme escala de oito itens. VigiSAN Inquérito SA/IA - Covid 19, Brasil, 2020



Fonte: Inquérito Nacional sobre Segurança Alimentar no Contexto da Pandemia de Covid-19 no Brasil, VigiSAN, Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede PENSSAN). Disponível em [http://olheparaafome.com.br/VIGISAN\\_Inseguranca\\_alimentar.pdf](http://olheparaafome.com.br/VIGISAN_Inseguranca_alimentar.pdf)

Ainda que de forma muitas vezes errática, e com períodos marcados por marchas e contramarchas, avanços e retrocessos, o governo brasileiro buscou ao longo do tempo implementar políticas públicas voltadas ao enfrentamento da fome e da má alimentação.

A trajetória recente de um conjunto articulado de ações e políticas daquela natureza - entre eles o Programa Bolsa Família, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Cisternas, combinada a um período de crescimento econômico vivido desde os anos 2000, com a ampliação do emprego formal, o aumento do salário mínimo e da renda, possibilitou que, em 2014, a Organização das Nações para a Alimentação e a Agricultura (FAO) anunciasse, quando do lançamento de seu Relatório Anual sobre o Estado da Segurança Alimentar e Nutricional no Mundo, que o Brasil havia saído do Mapa da Fome, o que significava que o percentual da população em situação de subalimentação estava abaixo de 5%.

No entanto, essa trajetória bem-sucedida começou a ser revertida a partir de 2015, com dois anos seguidos de for-



te queda do PIB, seguido de estagnação econômica, alta do desemprego e queda de renda. Além disso, o orçamento destinado a alguns dos programas voltados à inclusão social e produtiva, como o PAA e o Programa Cisternas, foi substancialmente reduzido. Já o Programa Bolsa Família, ainda que tenha contado com um ou outro reajuste, não incorporou as perdas decorrentes do crescimento dos preços, especialmente dos alimentos, e não absorveu um número significativo de famílias, mesmo que estas atendessem aos critérios de inclusão, o que acarretou na criação de fila de espera. Desde então, os indicadores de segurança alimentar passaram a apresentar significativa piora como vimos.

Em meio a esse cenário bastante difícil, eis que, em 2020, as medidas emergenciais de enfrentamento da pandemia de covid-19, especialmente as de paralisação das atividades para obrigar o distanciamento social, contribuíram para agravar a crise econômica brasileira - e, conseqüentemente, da situação de insegurança alimentar de grande parte da população.

A criação do Auxílio Emergencial, em curto espaço de tempo, só foi possível graças à ampla experiência brasileira com programas de transferência de renda, aos sólidos registros administrativos e bases de dados do governo federal, além da criação de solução pela internet e por aplicativo que proporcionaram o descobrimento dos chamados “invisíveis”. O Auxílio chegou, em 2020, a mais de 68 milhões de pessoas, transferindo a elas cerca de R\$ 294 bilhões, o que permitiu um alívio temporário nas difíceis condições de vida de milhões de brasileiros. O Auxílio Emergencial, que foi descontinuado no início de 2021 e posteriormente retomado, embora com valores menores, está agora chegando ao fim.

Desta forma, milhões de brasileiros que não se encontravam no Programa Bolsa Família podem ficar sem garantia de uma renda que os afastem da fome, já que o desemprego permanece em altos níveis e os preços, especialmente dos alimentos, estão em alta.

Enquanto isso, em agosto último, o governo federal enviou ao Congresso Nacional a Medida Provisória nº 1061/2021



instituindo o Auxílio Brasil, em substituição ao Bolsa Família. Ainda em tramitação no Congresso Nacional, especialistas alertam sobre a falta de clareza nas medidas propostas relativas à definição das linhas de pobreza e, portanto, sobre a cobertura do programa, sobre a composição dos valores dos benefícios e de um eventual mecanismo de correção, além da falta de uma fonte permanente e estável de financiamento do programa. Há dúvidas também quanto aos benefícios adicionais criados com outras finalidades (mérito esportivo, acadêmico, apoio à inclusão produtiva rural e urbana), pois eles podem acabar por dispersar recursos e sobrepor ações, colocando em risco a finalidade e a solidez do antigo Bolsa Família que, ainda que tivesse que ser ampliado e aprimorado, vinha sendo fundamental para a rede de proteção social dos mais vulneráveis.

Portanto, em um contexto crônico de crise econômica, ainda associado às incertezas dos caminhos da pandemia de covid-19, é urgente ampliar as políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, com a recomposição de seu orçamento e de seu público, com atenção especial à transferência de renda, numa ação que tenha abrangência e bases estáveis, priorizando a vida e a dignidade das pessoas. Além da ainda incerta substituição do Bolsa Família pelo Auxílio Brasil, também preocupa a ausência de arranjo institucional próprio que promova a governança e a execução coordenada e articulada do conjunto de políticas públicas de enfrentamento da fome e da extrema pobreza. O Brasil conta com vasta experiência, recursos e capacidades para realizar o enfrentamento urgente da fome que aflige milhões de brasileiros. Urge que o faça. A fome não espera.



Esse texto, publicado em 17/11/2021, é fruto de parceria entre a Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (ANESP) e a Coluna Diálogos Públicos.

PARTE 5

# PREVIDÊNCIA

# **PREVIDÊNCIA SOCIAL: RESGATE DE UMA TRAJETÓRIA**

**MARCELO VIANA ESTEVÃO DE MORAES**



Os cem anos da Previdência Social no Brasil não trazem boas notícias. Apesar de certo ufanismo ingênuo acerca da reforma mais recente, ocorrida em 2019, o sistema que estava sendo, dentro do possível, aperfeiçoado desde a estabilização monetária dos anos 90 e o advento do real, voltou a se esgarçar. A análise da evolução nos últimos anos das principais dimensões que condicionam a integridade do sistema - macroeconômica, gerencial, e institucional - aponta para o retrocesso. Na economia, a deterioração do mercado de trabalho erodiu o financiamento do sistema. Na gestão, o atendimento aos segurados e beneficiários piorou muito, o que parece indicar um ajuste fiscal “sujo”. No campo institucional, a lógica corporativista que orientou a última reforma ampliou desigualdades. Esse desvio na trajetória de aperfeiçoamento do sistema terá que ser corrigido no próximo mandato presidencial.

A previdência social é política pública que deve prover renda ao trabalhador em caso de perda total ou parcial, definitiva ou temporária, de sua capacidade laboral. O suposto é que o trabalhador obtenha regularmente a renda necessária para sua subsistência por meio de sua atividade laboral no mercado de trabalho e que assim contribua para o financiamento do seguro social básico.

O advento do Plano Real em 1994 desnudou os problemas estruturais do sistema previdenciário brasileiro que eram camuflados por uma inflação crônica em patamares elevados. No caso do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), administrado pelo Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), por exemplo, os saldos financeiros acumulados no período precedente foram zerados ainda em 1997. A estabilidade também revelou um conjunto de iniquidades, evidenciando privilégios nos diversos subsistemas. Muitos diagnósticos e “livros brancos” detalharam à exaustão os problemas dos diversos regimes, mas todo esse esforço reflexivo sistemático foi moldado pela análise seminal do Relatório Britto. Mal havia sido concluída a regulamentação da Constituição de 1988, e a Câmara dos Deputados criou em 1992 uma comissão para analisar a crise do sistema previdenciário e sua relatoria coube ao então deputado federal Antônio Britto (PMDB/RS).



Em síntese, esse relatório reconhecia a necessidade de enfrentar a questão em uma tripla dimensão: econômica, gerencial e institucional. Não se tratava de reforma ou gestão: ambas eram necessárias. Reforma das regras do jogo, com base em princípios conceituais, juntamente com a adoção de modernas técnicas de gestão. Mas, evidentemente, sem uma política macroeconômica virtuosa que gerasse emprego e renda, com formalização dos vínculos, não haveria reforma e gestão que bastassem.

O fato é que a evolução política e econômica do país nas duas décadas que se seguiram favoreceu o avanço de uma agenda civilizatória que permitiu o enfrentamento da questão previdenciária em todas essas frentes com resultados substanciais.

A economia foi estabilizada nos anos 90 e foram criadas as condições para um ciclo de expansão do emprego formal e da renda do trabalho, com ampliação da cobertura previdenciária. Isso permitiu estabilizar a necessidade de financiamento do desequilíbrio endógeno do RGPS em torno de 0,8% do PIB, o cenário mais positivo nas projeções feitas no início dos anos 2000. No fluxo financeiro, o componente previdenciário urbano chegou a ser levemente superavitário no cotejo com sua arrecadação líquida, sendo a necessidade de financiamento destinada aos benefícios assistenciais ou semi-contributivos. Houve também uma modernização geral das instituições previdenciárias, com profissionalização e informatização. O INSS tornou-se uma organização de excelência na gestão do atendimento e todo o processo de arrecadação migrou para a Receita Federal do Brasil, com a especialização das funções. Por fim, reformas sucessivas foram uniformizando as regras previdenciárias, acabando com regimes especiais sem fundamentação doutrinária, equalizando o tratamento entre trabalhadores da iniciativa privada e servidores públicos, com a adoção para esses últimos de regimes complementares de previdência. Mais importante, uniformizando as normas aplicáveis a servidores nos diversos poderes e nos diversos níveis de governo, com regras de transição similares.



A sinergia virtuosa entre essas dimensões da questão previdenciária entrou em colapso com a crise civilizatória que se abateu sobre o país a partir de meados da década passada.

De uma economia inclusiva que chegou próxima do pleno emprego da força de trabalho, o Brasil tornou-se um dos piores no quesito desemprego no panorama mundial, com redução acentuada no poder aquisitivo das famílias e precarização das relações de trabalho. De 2015 para cá, a “boca de jacaré” entre a curva da arrecadação líquida carente e a da despesa crescente com benefícios no RGPS só fez abrir, em prejuízo do financiamento. Nos últimos anos, o número de requerimentos de benefícios represados tem sido de cerca de 1,8 milhão, patamar em que já se encontrava antes do advento da pandemia: a situação ensejou interpelação junto ao Supremo Tribunal Federal (STF). Por fim, a tendência republicana de progressiva uniformização e equalização dos diversos regimes foi revertida: braço forte com o andar de baixo, mão amiga com algumas corporações.

No aniversário de cem anos da previdência no Brasil é preciso exumar as razões do recente retrocesso em uma perspectiva abrangente e adotar iniciativas corajosas para retomar uma trajetória virtuosa.



Esse texto, publicado em 29/04/2022, é fruto de parceria entre a Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (ANESP) e a Coluna Diálogos Públicos.



PARTE 6

**GÊNERO**

# O FIM DAS POLÍTICAS PARA AS MULHERES?

CAROLINA PEREIRA TOKARSKI,  
LUANA SIMÕES PINHEIRO E  
RANNA MIRTHES SOUSA CORREA

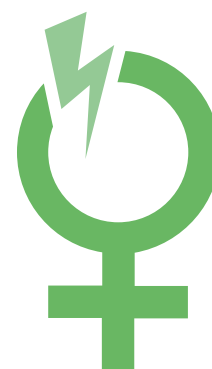


Políticas públicas para as mulheres existem para promover condições de equidade entre homens e mulheres no acesso a direitos e oportunidades. No Brasil, é possível falar na existência de iniciativas isoladas na gestão federal para as mulheres desde os anos 1980, mas é apenas a partir de meados dos anos 2000 que essas ações se avolumam passando a constituir uma política nacional para as mulheres. Desde 2015, contudo, essas políticas foram paralisadas e, desde 2019, vêm sendo progressivamente desmontadas no âmbito do Governo Federal. Será que estamos caminhando em direção ao fim das políticas para as mulheres no Brasil enquanto um arranjo coordenado de iniciativas multisetoriais?

Se olharmos para essas ações a partir do executivo federal e da literatura internacional que têm se detido a estudar o desmonte de políticas públicas, a resposta parece ser um triste sim.

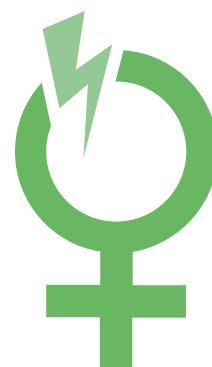
Para entendermos melhor a forma como esse desmonte tem se dado, é possível analisarmos os acontecimentos em dois períodos distintos. O primeiro deles se caracteriza por um ciclo de estagnação e de retração do orçamento liquidado e das políticas executadas pela Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres (SNPM), que se verificou entre 2015 e 2018. A esse ciclo chamamos de “Estagnação da Política”. Mas é a partir de 2019 que se pode falar em um efetivo “Desmonte das políticas para as mulheres no Brasil”, movimento que marca o segundo período aqui analisado. Além da manutenção do rebaixamento hierárquico da pasta, que já teve status de ministério e hoje é apenas mais uma dentre as oito secretarias que integram o Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos (MMFDH), a SNPM retrocedeu a patamares orçamentários semelhantes aos anos de sua criação, no início dos anos 2000 e importantes políticas têm sido destruídas ou descontinuadas.

Além disso, instrumentos relevantes de gestão das políticas públicas para as mulheres foram destruídos, sendo importante destacar: o desmonte da capacidade de transversalização da equidade de gênero e da articulação das



políticas para as mulheres junto a outros órgãos da Administração Pública Federal e entes subnacionais; a diminuição dos recursos humanos envolvidos na execução da política; e o esvaziamento de princípios indispensáveis para a construção da política para as mulheres no Brasil como a interseccionalidade com a questão racial, a busca pela equidade de gênero, e a incorporação da participação social em todas as etapas da política.

Entre 2003 e 2015, o orçamento autorizado da SNPM apresentou tendência de crescimento e o orçamento liquidado, ou seja, aquele que foi efetivamente investido em políticas públicas, além de crescente, manteve-se acima de R\$100 milhões entre 2009 a 2014. O tumultuado ano de 2015 —ano em que o processo de impeachment da então presidenta Dilma Rousseff foi aceito na Câmara dos Deputados— marcou uma reversão nessa tendência e, a partir de então, o orçamento liquidado retrocedeu a patamares similares aos do período de criação da SNPM. Em 2019 e 2020, como se pode ver no gráfico, o orçamento liquidado ficou pouco acima dos R\$ 31 milhões, mesmo orçamento que foi executado em 2005 e 2006 (em valores reais). Em 2021, não apenas o orçamento liquidado caiu para R\$ 23 milhões —equivalente aos valores encontrados no início dos anos 2000— como o montante autorizado para movimentação e empenho ao longo do ano foi menos da metade do que o valor de 2020. Esses valores correspondem a uma execução da ordem de cerca de 46%, 25% e 42% em cada um dos anos, indicando como a maior parte do orçamento autorizado para gasto, não foi executado pela Secretaria. É possível notar que no ano de 2020, período em que as mulheres foram um dos grupos mais fortemente impactados pelos efeitos da pandemia, houve até um aumento do orçamento autorizado (que no ano seguinte já se reduziu expressivamente) mas que não implicou em ampliação equivalente dos investimentos efetivos em políticas para as mulheres.



## Orçamento autorizado e liquidado das políticas específicas para as mulheres no MMFDH - Brasil (2019 a 2021) - em R\$ 1 mil

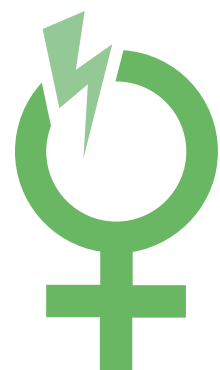


Fonte: Siop/ME. Elaboração das autoras.

Obs.: Valores deflacionados pelo INPC médio de 2021.

Se, em 2020, estivemos diante de uma trágica combinação entre crise econômica e sanitária, para as brasileiras este cenário foi ainda mais desafiador, seja no que diz respeito aos impactos sobre o mercado de trabalho e o trabalho doméstico e de cuidados não remunerado, seja em relação à violência doméstica e familiar. A partir desse ano, as mulheres passaram a vivenciar uma explosão de casos letais e não letais de violência doméstica. Publicação do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, que reuniu dados relativos à violência letal e sexual de meninas e mulheres no Brasil a partir dos boletins de ocorrência das Polícias Civas das 27 Unidades da Federação, mostrou que no ano de 2021 uma mulher foi vítima de feminicídio a cada 7 horas, em média.

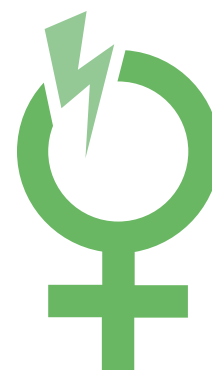
A pandemia de covid-19 tornou o enfrentamento a esse tipo de violência ainda mais difícil, uma vez que as mulheres passaram a conviver mais tempo com seus agressores, houve uma perda de renda familiar, aumento das tensões dentro de casa e mais dificuldade na realização de denúncias por conta do isolamento social. Paradoxalmente ao agravamento da violência contra as mulheres, nos últimos anos uma das principais políticas alardeadas pelo governo como instrumento de enfrentamento à violência doméstica, a Casa da Mulher Brasileira, não foi tirada do papel. O Relatório de Gestão do MMFDH de



2019 previu a construção de 25 novas unidades do equipamento até 2020, e, por sua vez, o relatório de 2020 previu a construção de 25 novas unidades até 2022. No entanto, o que efetivamente foi realizado foi a transferência da unidade da Casa da Mulher Brasileira do Distrito Federal, que ficava localizada no Plano Piloto e teve a obra interdita em 2018, para a Região Administrativa de Ceilândia em 2021. Nenhuma unidade nova foi construída em todo o território nacional e o orçamento efetivamente liquidado para a construção de novas Casas da Mulher Brasileira foi praticamente nulo entre os anos de 2019 e 2021. Vale destacar que, nesses três anos, os recursos financeiros destinados para as políticas para as mulheres foram basicamente executados na manutenção da Central do Ligue 180, pois representaram 96% do total dos recursos liquidados nos anos de 2019 e 2021 e 74% em 2020. Isso significa que todo o conjunto de políticas que vinham sendo realizadas em diferentes dimensões da vida das brasileiras, como o enfrentamento à violência doméstica, a autonomia econômica, a saúde, a educação e a inserção de mulheres e meninas na ciência, simplesmente deixaram de existir.

Além da capacidade de executar o orçamento, a SNPM também tem perdido sua capacidade, como órgão central das políticas para as mulheres, de transversalizar essas ações pelos governos, ou seja, de dialogar e pactuar com outros órgãos, tanto na Administração Pública Federal quanto nos organismos de políticas para as mulheres nos estados e municípios, estratégias e políticas construídas a partir da lente da equidade entre mulheres e homens. Diferentes estratégias que vinham sendo utilizadas para esta pactuação e transversalização foram desmontadas: a última Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres foi realizada no ano de 2016, o último Plano Nacional de Políticas para as Mulheres teve vigência até o ano de 2015 e o componente de gênero ou mulher deixou de ser transversalizado no âmbito do Plano Plurianual (PPA 2020-2023).

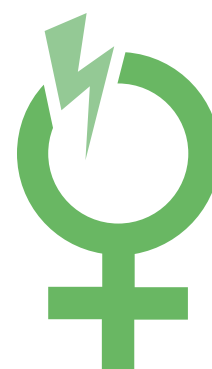
Desde 2003, quando a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM) foi criada, com status de ministério, o tema da igualdade de gênero vinha entrando de



forma mais relevante na agenda pública. Ainda que com muitas limitações e problemas, importantes conquistas foram alcançadas, como a Lei Maria da Penha, a Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180, a ampliação do número de serviços de atendimento às mulheres em situação de violência e a implementação de três Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres, que envolviam diversos ministérios na execução de um grande conjunto de ações nas áreas de educação, saúde, trabalho, entre outras. Tornou-se possível falar em uma política nacional para as mulheres, mesmo que esta ainda carecesse de instrumentos que a dessem maior sustentação e estabilidade, como normativos, orçamento e pessoal próprio.

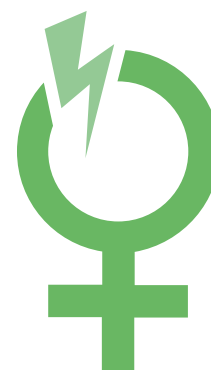
Tal fragilidade se evidenciou nos últimos anos, quando o processo de desmonte se instalou e rapidamente suspendeu ou encerrou importantes ações que vinham sendo desenvolvidas. Contudo, mesmo direitos e conquistas mais consolidados e “protegidos” até mesmo em termos normativos também têm sido ameaçados e questionados, em especial a partir de 2019. Exemplo desta situação é o entendimento contido em Cartilha publicada pelo Ministério da Saúde para profissionais e serviços de saúde que sugere a investigação criminal das mulheres que interromperem a gravidez mesmo nas hipóteses legais de risco à morte materna e decorrente de estupro - previstas em lei desde 1940 - e na gestação de feto anencefalo, autorizada pelo STF desde 2012.

A lição que se tira da experiência dos últimos anos é que é sempre possível retroceder quando se trata de políticas para a igualdade de gênero. Não importa o quanto se tenha caminhado, o quanto as políticas reflitam demandas dos movimentos de mulheres e expressem conquistas de toda a sociedade, essa é uma agenda sujeita a chuvas e trovoadas. A pauta de gênero serviu de moeda de troca durante a luta política no processo de impeachment, em 2015, ano em que a Secretaria de Políticas para as Mulheres perdeu seu status ministerial e espaço e prestígio político. A pauta de gênero segue agora servindo como uma fiadora moral da agenda conservadora do governo em curso, sendo constantemente utilizada pelas autoridades para reforçarem perante sua base política valores



como a defesa da família (desde que nuclear e heteronormativa) e da vida “desde a concepção” (como previsto no site do MMFDH), a defesa de papéis tradicionais e conservadores para homens e mulheres, o combate à “ideologia de gênero” e o enfrentamento e desprezo às pautas feministas.

Os últimos oito anos, e de forma mais acentuada os últimos três, têm sido desafiadores para as mulheres brasileiras e para aqueles e aquelas que continuamente têm trabalhado em prol da construção de um Estado que incorpore à sua missão, de forma permanente, a agenda da igualdade entre homens e mulheres. A história não é linear, ela é feita de ciclos, com avanços e retrocessos. A reconstrução de uma política para as mulheres precisa caminhar junto a um entendimento da sociedade e dos governos de que os direitos das mulheres são “inalienáveis e constituem parte integral e indivisíveis dos direitos humanos universais”.



Esse texto, publicado em 09/08/2022, é fruto de parceria entre a Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (ANESP) e a Coluna Diálogos Públicos.



# POR QUE PRECISAMOS DE MAIS MULHERES NO SERVIÇO PÚBLICO

IARA ALVES E ELIZABETH SOUSA  
CAGLIARI HERNANDES



A capacidade das mulheres apresentarem bons resultados na vida pública é visível. Estudo recente mostrou que municípios governados por mulheres tiveram menores taxas de hospitalização e óbito na pandemia de covid-19. As prefeitas demonstraram maior capacidade de implementar medidas de prevenção. No entanto, ainda poucas mulheres atuam como prefeitas, governadoras, ministras, secretárias nacionais e presidentes de empresas públicas.

Mesmo após conquistas feministas de direitos constitucionais de igualdade entre homens e mulheres, situações cotidianas de discriminação, como assédio moral e sexual e estereótipos de gênero, assim como a sobrecarga entre cuidados domésticos e carreiras, dificultam a participação das mulheres nas organizações.

### **MULHERES NA BUROCRACIA FEDERAL**

As mulheres representam 41,4% da força de trabalho nas carreiras federais. Entretanto, a situação de “igualdade” proporcionada pelo concurso público diminui na medida que as mulheres têm menos oportunidades de acesso a cargos de confiança. Pesquisa de 2018 revela que as posições mais altas na hierarquia burocrática no Brasil são ocupadas por homens. As mulheres estão em posições técnicas de menor poder, subordinadas a homens. Nos cargos de primeiro escalão da burocracia, como de secretárias nacionais e presidentes de fundações e autarquias, as mulheres eram apenas 16,2%. Entre diretores e assessores especiais, os homens eram 75,3%.

A estrutura de autoridade masculina e de pele branca no setor público reforça a imagem de superioridade do homem branco, que caracteriza a desigualdade de gênero. Homens decidem quanto, quando, para quem e para onde haverá alocações orçamentárias.

### **ONDE ESTÃO AS MULHERES NO SERVIÇO PÚBLICO?**

A divisão sexual do trabalho, que destinou tarefas de cuidado às mulheres e de poder e controle financeiro aos homens,

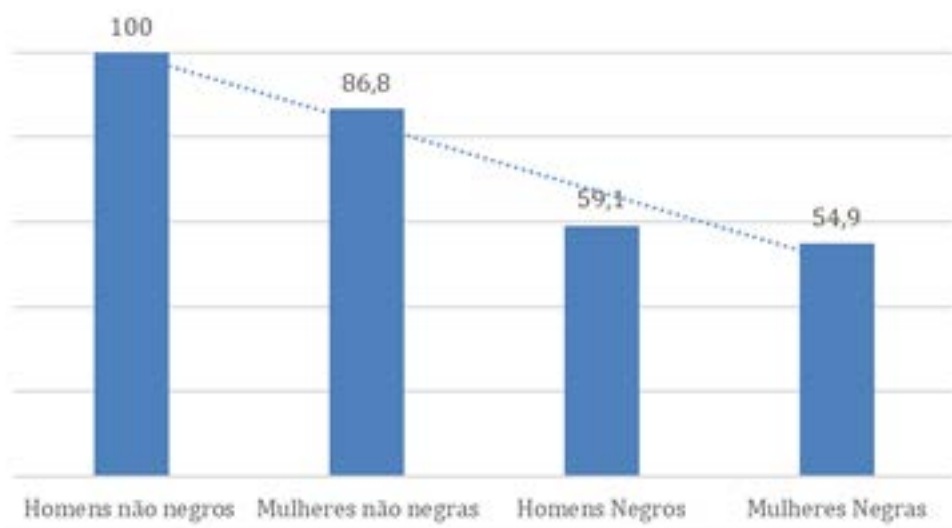


também é percebida no serviço público. Áreas consideradas estratégicas, como planejamento, fazenda, infraestrutura, relações internacionais, comércio exterior, trabalho e defesa são comandadas por homens brancos. As mulheres são maioria nas áreas sociais, como assistência social, educação e saúde. Ressalta-se que mesmo com a presença massiva de servidoras públicas qualificadas nas áreas sociais, os homens ainda dominam os cargos de alta gestão.

A explicação para o fato de as mulheres estarem mais presentes nas áreas sociais não está em conceitos essencialistas com foco na “natureza” cuidadora e maternal da mulher. Historicamente, a construção do imaginário social levou as mulheres a ocupações relacionadas ao cuidado. E, por serem áreas de trabalho consideradas “femininas”, o sistema patriarcal construiu e legitimou o entendimento de que não são estratégicas e, portanto, têm menores remuneração e poder.

A remuneração é indicador clássico de desigualdade entre homens e mulheres. A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD - C), analisada pelo DIEESE, mostra que as brasileiras não negras recebem cerca de 86% do rendimento médio mensal dos homens de mesma cor. Quando se comparam homens brancos e mulheres negras, o rendimento delas é 55% do rendimento deles.

Proporção dos rendimentos de homens e mulheres negros e mulheres não negras em relação ao rendimento do homem não negro - Brasil - 3º trimestre de 2021 (em %)



Fonte: Dieese (2022) (4)



## MULHERES E REPRESENTATIVIDADE

Sendo minoria nos altos cargos, as mulheres têm menos chances de modificar o comportamento da administração pública. Ao estarem em maior número, homens adotam estratégias sexistas para comunicar que mulheres não pertencem àquele espaço: interrompem suas falas (*manterrupting*), tomam crédito por suas ideias (*bropropriating*), explicam a elas o tema de sua especialidade profissional ou acadêmica (*mansplaining*), e tentam confundí-las, afirmando que elas disseram ou fizeram coisas que elas não fizeram ou disseram (*gaslighting*). Outra forma de impactar na confiança da mulher no trabalho é o assédio sexual, problema subnotificado e não tratado no setor público.

A presença paritária de mulheres em cargos de alta gestão é essencial para a formação de massa crítica no serviço público com o fim de mudar comportamentos e possibilitar que servidoras representem os interesses e as perspectivas das mulheres.

A necessidade de mais mulheres nos espaços de decisão não se sustenta em argumentos de empoderamento individual. Está associada à conscientização do empoderamento coletivo de todas as mulheres, para mudar as estruturas sociais que as subjagam aos homens.

## MULHERES TRAZEM NOVAS PERSPECTIVAS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A maior presença de mulheres em carreiras estratégicas da burocracia federal tem mudado o modo de pensar as políticas públicas. Servidoras têm promovido amplo debate para dar visibilidade aos gastos do setor público com perspectiva de gênero e raça como instrumento fundamental para o enfrentamento das desigualdades estruturais entre homens e mulheres no país e desenvolvido instrumentos de gestão de políticas voltados às mulheres. Servidoras federais publicaram, em 2020, pesquisas que registram o impacto da covid-19 para as mulheres no Brasil, trazendo evidências para a produção de políticas públicas para lidar com os efeitos sociais da pandemia para



as mulheres em temas como: exploração de trabalhadoras domésticas; violência doméstica; dupla carga de trabalho; sobrecarga das mulheres trabalhadoras da saúde; retrocesso no mercado de trabalho, entre outras.

A importância da diversidade de gênero e raça em carreiras estratégicas e na ocupação de cargos de confiança na administração pública está no fato de que o serviço público é composto por pessoas. A qualidade da entrega de resultados depende de quem elabora, executa e avalia a política pública. Para que a burocracia cumpra seu papel democrático de responder às demandas de todos os segmentos da população, a composição do serviço público deve representar homens e mulheres de todas as raças, cores e etnias.

A literatura sobre burocracia representativa demonstra que a maior presença de mulheres na gestão pública aumenta a percepção de confiança da população feminina no setor público, além de contribuir para que as demandas e preferências delas sejam consideradas nas decisões sobre recursos.

Alterar o perfil branco e masculino dos tomadores de decisão é fundamental para reverter estigmas racistas e sexistas nas organizações governamentais brasileiras. Mais mulheres são necessárias, não só no parlamento e nos tribunais, mas também na gestão pública, em cargos com poder de decisão para impactar a sociedade.



Esse texto, publicado em 08/04/2022, é fruto de parceria entre a Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (ANESP) e a Coluna Diálogos Públicos.

PARTE 7

**CULTURA**

# ELEIÇÕES 2022: A CULTURA NO CENTRO DO DEBATE

ANTÔNIO DE PÁDUA DE LIMA BRITO



Em decorrência das chamadas “guerras culturais”, o papel do Estado na promoção das artes e da cultura tem sido objeto de forte questionamento por parte de setores expressivos da sociedade brasileira. Com base em argumentos falaciosos, que vão desde a acusação de que a cultura no Brasil é dominada por uma hegemonia de esquerda até a suposição leviana de que seu financiamento se baseia em mecanismos que favorecem a malversação de dinheiro público, os arautos dessas “guerras” vêm defendendo medidas que, no limite, tendem a extinguir por completo as políticas culturais no país. Todas as acusações apresentadas são facilmente refutáveis, mas em lugar de contrapô-las ponto a ponto, algo que já vem sendo feito recorrentemente por especialistas que atuam na área, vale destacar um aspecto que tem sido pouco considerado: não é questão de escolha deixar de realizar políticas culturais, dada a importância que o campo adquiriu na sociedade contemporânea.

Definida como um tipo de ação pública que representa e reflete os valores e as práticas de uma sociedade no âmbito das artes e da cultura, as políticas culturais vêm caminhando e se desenvolvendo em consonância com os Estados modernos desde as suas origens. Os fundamentos de legitimação dessas políticas são diversos, cumulativos e entrelaçados, a começar pela ideia de cultura como apreciação estética – determinante para a criação de academias de arte, companhias de artes e espetáculos, museus e bibliotecas instituídos pelas monarquias europeias desde o século 15 – passando pela cultura como base intelectual e simbólica de um povo, um tempo e um lugar – do qual derivou a relação entre cultura e identidade nacional – pela cultura como entretenimento – levando ao surgimento de uma indústria global e altamente rentável nas áreas editorial, do audiovisual e da música – até se chegar aos fundamentos mais recentes, estabelecidos no pós-guerra, relacionados às perspectivas da democratização e do desenvolvimento, em que a cultura se estabelece como fator de bem-estar e de representação da diversidade. Mais recentemente, dado o ritmo de circulação global de bens e serviços materiais e simbólicos, impulsionado ainda mais pelas tecnologias digitais, a cultura se converteu, nos termos propostos por Yudice, em “recurso”, ou





seja, uma forma de capital no qual se deve investir dado o seu potencial de promoção do desenvolvimento econômico, urbanístico e turístico.

Dois marcos dessas últimas fontes de legitimação das políticas culturais foram dados pela Unesco (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura) ao tomar para si a pauta global da cultura, lançando em 1966 a Declaração de Princípios de Cooperação Cultural Internacional, ponto de partida para o reconhecimento da cultura como direito no âmbito das Nações Unidas e, mais recentemente, na Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural, de 2002, incorporando a agenda de direitos relacionadas às particularidades coletivas e comunidades tradicionais.

Faz-se necessário mais do que nunca estabelecer caminhos institucionais que rompam com a lógica de interrupções, descontinuidades e extinções inexplicáveis de ações e políticas que vêm caracterizando historicamente a ação pública do Estado brasileiro no campo da cultura.

Ainda que de forma errática, descontínua e marcada por muita resistência e desvirtuamento de seus sentidos originais, a ação do Estado brasileiro na cultura vem seguindo todos esses fundamentos. Temporalmente, foi na era Vargas, período marcado pela racionalização das atividades estatais e pela remodelação de uma ideia de identidade nacional, que foram implementadas as primeiras políticas públicas para a cultura, com a criação do Sphan (Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional), atual Iphan, e do INL (Instituto Nacional do Livro), além da regulamentação da radio-difusão, por meio dos decretos n. 20047/31 e n. 21111/32.

Em governos posteriores, seguiram-se ações que vão desde tentativas de consolidação e políticas estruturais para o segmento, tal como o I Plano Nacional de Cultura, de 1975, que previa ações de ampliação do acesso à cultura em bases ideológicas autoritárias e persecutórias associadas à Lei de Segurança Nacional, passando pela formação de conselhos de cultura e consolidação definitiva da indústria cultural no país, com a aprovação da lei n. 4117/62, referente ao Código Brasileiro de Telecomunicações, criação da Embratel (Empresa Brasileira de Telecomunicações) e a associação à Intelsat (Sistema Internacional de Satéli-



tes, na tradução do inglês de International Telecommunications Satellite Organization), que possibilitou a integração em rede dos canais de TV e rádio.

Vale também destacar as tentativas de implementação efetiva de políticas setoriais, a partir das fundações e institutos para fomento de segmentos das artes e da cultura, dentre as quais a criação, em 1973, da Embrafilme (Empresa Brasileira de Filmes – empresa de economia mista que financiava a produção cinematográfica brasileira – além da criação do INC (Instituto Nacional do Cinema) e da Funarte (Fundação Nacional de Artes) em 1975.

A criação do MinC (Ministério da Cultura), em 1985, significou uma oportunidade de estruturação e autonomização das políticas culturais, as quais vinham sendo ampliadas, mas sem uma estrutura organizacional, gerencial e administrativa adequada para coordená-las. O economista Celso Furtado, segundo ministro a ocupar o cargo, de fevereiro de 1986 a julho de 1988, intencionou dotar o ministério de uma agenda democratizante, de encontro do Brasil com a riqueza e da sua cultura, de modo a romper com a lógica mimetista e consumista da cultura de massa.

Porém, dado o ambiente de crise da chamada Nova República e o pouco tempo de permanência no cargo, não foi possível para Furtado construir as condições institucionais para viabilizar essa agenda, tendo sido a Lei Sarney, de 1986, seu feito mais expressivo, inaugurando a lógica de políticas baseadas em incentivos fiscais que irão marcar toda a década seguinte. Não à toa, mesmo quando o MinC foi extinto entre 1990 e 1992 no governo de Fernando Collor, passando a se constituir como uma Secretaria Especial – período em que foram revogadas políticas de governos anteriores e extintos vários órgãos da administração indireta vinculados à cultura, tais como Funarte (recriada em 1993), Embrafilme, Fundação Nacional Pró-Leitura, CNDA (Conselho Nacional de Direito Autoral) – apostou-se em mecanismos de incentivo, dentre as quais a lei n. 8.313/1991, que instituiu o Pronac (Programa Nacional de Apoio à Cultura), conhecida como Lei Rouanet, e a Lei do Audiovisual (lei n. 8.685/1993) já no governo de Itamar Franco. Tais mecanismos, muito dependentes do jogo do mercado, acabaram por pautar a linha de



ação das políticas culturais após a recriação do MinC, em 1993, compensando a falta de estrutura administrativa e baixo orçamento do órgão.

A partir de 2003, durante a gestão Gilberto Gil, entre o primeiro e o segundo governo Lula, foram envidados esforços para remodelar o Ministério da Cultura a fim de ampliar a abrangência das políticas culturais, reforçando a ideia de democratização e de representação, tendo como âncoras a incorporação de demandas de comunidades e grupos populares, recorrentemente negligenciados pela ação estatal, e a distribuição mais equânime dos benefícios das leis de incentivo. Simultaneamente, foi instituído o Plano Nacional de Cultura e o Sistema Nacional de Cultura, previstos no Art. 216-A da Constituição a partir das emendas n. 48/2005 e n. 71/2012, com o intuito de assegurar o compromisso do Estado, da União aos governos subnacionais, com as metas estabelecidas a partir de ampla participação social. Buscou-se ainda, por meio de políticas como o Programa Cultura Viva (criado por portaria e depois regulamentado pela lei n. 13.018/2014), estabelecer canais de articulação em rede dos agentes e produtores culturais das mais diversas vertentes por meio do uso inovador das tecnologias digitais e da comunicação livre.

Em âmbito setorial, foram mobilizados recursos para assegurar a sustentabilidade financeira e institucional do audiovisual – com a criação da Ancine (Agência Nacional de Cinema)(MP n. 2.228-1/2001) e posterior instituição do FSA (Fundo Setorial do Audiovisual) (lei n. 11.437/2006), cujo montante arrecadado chegou a R\$ 7,4 bilhões em 2018, sendo 6,6 bilhões decorrentes somente da Condecine Teles (Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional) (lei n. 12.485/2011); da área de museus, com a criação do Ibram (Instituto Brasileiro de Museus) (lei n. 11.906/2009) e definição de uma política específica (Política Nacional de Museus), prevendo inclusive políticas de educação museal; do segmento literário, com a tentativa de articular as políticas para o livro e leitura por meio da Política Nacional do Livro (lei n. 10.753/2003) e do PNLL (Plano Nacional do Livro e Leitura)(Portaria Interministerial n. 1.442, de 10 de agosto de 2006), que a partir da aprovação da Lei Castilho (lei n. 13.696/2018), que ins-



tituiu a Política Nacional de Leitura e Escrita, aguarda uma revisão, a qual deve acontecer a cada dez anos a começar pelo ano de 2019, conforme previsto nesta última lei; da área de preservação da diversidade cultural a partir da criação do PNPI (Programa Nacional de Patrimônio Imaterial) (decreto n. 3.551/2000), dando início ao Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial e consolidando o INCR (Inventário Nacional de Referências Culturais).

Ocorre que, contrariamente ao esperado, as políticas culturais sofreram um novo revés a partir de 2016, em especial após a extinção do ministério em 2019 e a sua conversão em Secretaria Especial, primeiro no Ministério da Cidadania e depois no Ministério do Turismo. De forma acelerada, as políticas vêm, desde então, passando por um processo de paralisação ou lentidão na sua implementação.

Diante da necessidade de assegurar a continuidade de tantas políticas institucionalizadas, muitas das quais com recursos acumulados, que requerem uma estrutura gerencial estabelecida e orientada para a sua implementação, a recriação do Ministério da Cultura e a recuperação da agenda de políticas culturais se faz cada vez mais urgente. Acrescente-se a isso os novos desafios da contemporaneidade, em que a cultura se firma como recurso, o que requer, em particular, do Brasil uma atenção especial sobre o patrimônio natural e imaterial nacional. Isso inclui iconografia, domínio e conhecimento sobre plantas para produção de medicamentos, cosméticos e tinturas, técnicas, modos de uso e design de materiais, como cerâmica, têxtil, fibras, todos objetos de constantes ameaças e tentativas de apropriação predatória, sem a devida remuneração para as comunidades e povos que, em última instância, vêm transmitindo esses saberes geracionalmente, constituindo-se, portanto, como reais detentores dos direitos deles derivados. Ao mesmo tempo, considerando toda a complexidade da agenda, faz-se necessário mais do que nunca estabelecer caminhos institucionais que rompam com a lógica de interrupções, descontinuidades e extinções inexplicáveis de ações e políticas que vêm caracterizando historicamente a ação pública do Estado brasileiro no campo da cultura. A cultura precisa estar no centro do Estado!



Esse texto, publicado em 29/07/2022, faz parte de uma série de ensaios sobre as Eleições 2022 no âmbito de uma parceria entre a Anesp (Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental) e o Nexu Políticas Públicas.

PARTE 8

# **MEIO AMBIENTE**

# **POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE AO DESMATAMENTO: CHANCE PERDIDA?**

**LUIZ RODRIGUES E MARCELA RODRIGUES**



O mundo está preocupado com os impactos que as mudanças do clima podem trazer na vida das pessoas. Por isso, desde 1990, com a criação da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) tenta-se encontrar arranjos para reduzir a emissão de gases que provocam o efeito estufa. O último deles, o Acordo de Paris, fixou metas ambiciosas de redução dessas emissões. O Brasil ganhou uma grande oportunidade de usar esse acordo para acelerar o desenvolvimento do país, mas parece, lamentavelmente, estar desperdiçando esse potencial por não combater o desmatamento de forma integrada e efetiva, gerando insegurança sobre setores fundamentais da nossa economia como a produção de energia, a indústria e a agropecuária.

Primeiro é preciso entender o que está em jogo. A razão dos acordos do clima serem multilaterais, ou seja, entre vários países, é que a atmosfera é uma só, de modo que se um país reduzisse suas emissões e outro não, todos sofreriam as consequências. Na economia, isso é conhecido como problema do “carona” ou “*free-rider*”, que pode levar à “tragédia dos comuns”, uma falta de ação coletiva que dilapida o patrimônio de todos. A natureza do problema do clima é diferente da poluição de um rio que nasce e deságua dentro de um só país, cujos esforços de conservação não dependem de outros países. Assim, no clima, os países tentam coordenar ações que sejam de alguma forma equivalentes. Mas isso é feito num processo diplomático e, no bom sentido da palavra, num processo político: um acordo entre países em que eles mesmos redigem seus termos.

O Acordo de Paris, de 2015, teve em sua concepção e no desenvolvimento do seu texto, ampla participação dos especialistas em clima do governo do Brasil, junto com a diplomacia do Itamaraty. Coincidência ou não, fixou-se como linha de base para os compromissos de Paris, o ano do Protocolo de Quioto, 2005, o que deu ao Brasil ampla vantagem na redução de emissões. Isso porque o Brasil, ao contrário da grande maioria dos países do mundo, tinha naquele ano suas emissões concentradas em desmatamento (“mudança do uso da terra”, na linguagem da convenção) e não no uso de combustíveis fósseis (“energia” e



“transportes”). E foi no ano de 2005 que o Brasil começara a implementar o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), que reduziria em cerca de 70% o desmatamento na Amazônia nos anos seguintes. Concentrando suas metas de redução de emissões no combate ao desmatamento, sem precisar mexer no setor produtivo e energético, o Brasil “ganhou” um grande bônus na assinatura do acordo.

Mas em que diferem as emissões do desmatamento para aquelas de energia e transporte? Por que seria isso uma vantagem econômica a favor do Brasil? Basicamente, o mundo emite gases de efeito estufa em energia e transportes para produzir e transportar bens, além do uso residencial. A redução de emissões nestes setores pode acabar impactando os custos de produção num determinado país bem como elevando o custo de vida para as pessoas. Já o desmatamento no Brasil não gera ganhos econômicos significativos. A evidência mostra o contrário: de 2005 a 2010 a economia teve amplo crescimento, enquanto o desmatamento caía. A produção econômica do Brasil não é dependente do desmatamento. A produção agropecuária no Brasil cresce, nas últimas décadas, mais em produtividade do que em incorporação de novas áreas.

Desse modo, a redução de emissões pelo combate ao desmatamento seria favorável à economia do Brasil como um todo, uma vez que não aplica pressão sobre os setores mais sensíveis para o crescimento econômico, podendo tais setores ir em investindo em descarbonização numa relação custo-eficiência muito maior que os demais países. Como exemplo, a Turquia, um país cuja renda é parecida com a do Brasil, para ter redução de emissões precisa, no curto prazo, mudar a geração de energia elétrica para fontes mais caras. O Brasil pode ir mudando a matriz energética na medida em que as novas fontes vão se tornando mais eficientes. Isso libera recursos, inclusive, para pesquisa em etanol de 2ª geração, para mapeamento de potencial eólico no mar (“*offshore*”) e para preparar a Petrobrás para investir nesse setor. Da mesma forma, com o combate às emissões do desmatamento, a indústria recebe menos pressão para redução imediata e pode planejar uma transição mais custo-efetiva.





Infelizmente, parece que parte da inteligência no comando do Estado brasileiro não percebeu a oportunidade que tem em mãos. Esse tempo para uma transição mais módica e com capacidade de gerar amplos benefícios não parece estar no radar de algumas pessoas que acreditam que há algo positivo no desmatamento. Nos últimos anos, o Brasil não se esforçou para combater o desmatamento, e nem utilizou todas as ferramentas ao seu dispor para desbaratar crimes ambientais na região Amazônica.

Se o Brasil tivesse combatido o desmatamento, o país teria mais saldo em redução de emissões inclusive para negociação num futuro mercado “global” de carbono que ainda não existe na escala e na liquidez necessárias. O Brasil caminhava bem com a discussão no Congresso do Projeto de Lei 528/2021 para regulamentar o mercado brasileiro de redução de emissões (MBRE). No entanto, antes de se concluírem as negociações desse projeto, o governo editou o Decreto nº 11.075/2022, supostamente criando o “mercado de carbono”, mas com diversas lacunas.

Assim, se o mercado global de carbono do Art. 6º do Acordo de Paris vier a andar, o que demanda empenho sério em criar confiança ambiental internacional, ele vai depender dos saldos de redução que os países tenham feito, pois para evitar “*greenwashing*” (trapaça ambiental) todos esperam não permitir dupla contagem. Para isso, é preciso criar alguns consensos. O primeiro deles é que o desmatamento não vale a pena e não é um entrave ao crescimento econômico. E tal consenso precisa contar com o Centro de Governo do Estado Brasileiro neste arranjo de combate ao desmatamento orientando as ações de toda a estrutura governamental, enviando comunicação clara e não-contraditória. Quem ganha é todo o Brasil, mas especialmente o setor produtivo.



Esse texto, publicado em 19/07/2022, é fruto de parceria entre a Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (ANESP) e a Coluna Diálogos Públicos.

PARTE 9

**POLÍTICA  
EXTERNA**

# A RECONSTRUÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E DAS RELAÇÕES COM A AMÉRICA LATINA

MARCELO VIANA ESTEVÃO DE MORAES



Hoje, além do conflito por procuração em curso entre a Otan e a Rússia no território ucraniano, o cenário mais amplo aponta para tensões crescentes entre os EUA e a China na disputa por hegemonia global.

Essa tendência traz desafios para o Brasil, que se encontra no hemisfério americano, sob a influência geopolítica direta do “hegemon”, mas cuja economia depende cada vez mais das relações comerciais com a China. Um quadro de riscos e de oportunidades a demandar perspicácia e destreza na condução da política externa para a defesa do interesse nacional.

O secretário de Estado americano, Antony Blinken, declarou em conferência na Universidade George Washington que a China representa o mais sério desafio de longo prazo à ordem internacional: seria o país que não apenas pretende reformar essa ordem como detém também os recursos de poder para tanto.

A própria guerra na Ucrânia talvez não ocorresse se a Rússia não estivesse fortalecida em razão da parceria estratégica firmada com a China e que funciona como um vetor fundamental para a integração econômica e logística eurasiática, com destaque para a BRI (Belt and Road Initiative).

Nesse cenário, o desafio para o Brasil é retomar o fio condutor de sua política externa ativa e altiva, evitando alinhamentos geopolíticos automáticos com potências ou blocos, tendo por base uma agenda ecumênica de paz e desenvolvimento na perspectiva do Sul Global, privilegiando a interlocução com a América do Sul e a América Latina para a consecução de uma estratégia coletiva regional, por meio do resgate da União das Nações Sul-Americanas (Unasul) e do adensamento da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac).

### **PRIORIZAR A AMÉRICA LATINA E, ESPECIALMENTE, A AMÉRICA DO SUL**

O Brasil, por suas dimensões econômicas, territoriais e populacionais, parafraseando Paulo Nogueira Batista Júnior, não cabe no quintal de ninguém, mas qualquer estratégia



deve considerar que isoladamente o país tem baixa margem de manobra, dado que seus recursos de poder são relativamente escassos.

Uma estratégia coletiva sul-americana e latino-americana amplia o poder de barganha e negociação.

O grande jogo geopolítico brasileiro desdobra a projeção sobre seu entorno em círculos concêntricos de influência.

O primeiro círculo e o mais importante é a região platina, zona de maior densidade econômica e populacional da América do Sul.

O segundo círculo incorpora os demais países do subcontinente, em especial o bioma amazônico, e o Atlântico Sul, por onde transita quase todo o comércio exterior brasileiro.

O terceiro círculo congrega toda a América Latina e o Caribe, bem como a Antártida e a costa ocidental da África.

Os três círculos conformam o entorno geoestratégico do Brasil, região em que sua presença ativa é vital para seu desenvolvimento e sua segurança, e que deve servir de plataforma de projeção para o mundo.

No início deste século, entre outras iniciativas, o Brasil liderou a criação da Unasul e da Celac.

A Unasul foi uma organização internacional criada pelos 12 Estados sul-americanos em 2008 com o objetivo de, entre outros, articular as ações dos diversos países nos vários campos das políticas públicas, devendo funcionar como instrumento denso de governança desse espaço regional bioceânico.

A Celac, criada posteriormente, em 2010, também foi impulsionada pelo Brasil com a realização em Salvador, em 2008, da primeira cúpula autônoma dos países latino-americanos e caribenhos, sem a tutela de anglo-saxões e ibéricos. Sua vocação é a concertação política e a cooperação para o desenvolvimento.

O abandono da Unasul e da Celac por parte do governo Bolsonaro significou um retrocesso da política externa brasileira.



A Unasul e a Celac foram atingidas por uma campanha psicológica adversa acerca de uma suposta União das Repúblicas Socialistas da América Latina (Ursal) –uma enorme bobagem que viralizou com fake news.

Esse retrocesso não foi um fato isolado.

Houve a subordinação da política externa a um americanismo ideológico radical de extrema direita –o trumpismo– que compromete o diálogo com o atual governo estadunidense, e a avacalhação do Itamaraty, órgão que sempre funcionou como referência de excelência burocrática para a administração civil brasileira.

O Brasil é indispensável para o êxito da integração por ser multivetor no espaço regional: o projeto regional se articula com o objetivo nacional brasileiro de consolidar sua integração territorial interna; viabiliza potenciais sinergias entre os sistemas nacionais em todas as esferas (produtiva, comercial, logística etc.) associando o acesso ao Pacífico, por meio de corredores interoceânicos, à marcha para o oeste brasileira; favorece a instituição de uma doutrina estratégico-militar regional que avançava no Conselho de Defesa Sul-Americano, fundamental para o controle do entorno oceânico vital da grande “jangada de pedra” sul-americana, a segurança da extensa fronteira terrestre brasileira e a cooperação em torno do desenvolvimento sustentável da Amazônia.

No entanto, a eventual recondução do atual mandatário manterá o país como pária, no ponto mais baixo de sua reputação internacional, como um problema para o mundo e não como portador de soluções.

Só uma liderança respeitada internacionalmente e testada na arte da política e da administração poderá fazer a diferença desejada e aproveitar a conjuntura regional favorável à retomada dos projetos de integração.



Esse texto foi publicado originalmente na Folha de S. Paulo em 01/09/2022.

PARTE 10

**ECONOMIA**

# ENTRE AS PIORES DO MUNDO: UM BALANÇO DA ECONOMIA BRASILEIRA NO GOVERNO BOLSONARO

EMILIO CHERNAVSKY





O início do governo Bolsonaro se deu sob grandes expectativas de recuperação da economia. Após uma longa depressão, os índices de confiança de consumidores e empresários retomavam os níveis de seis anos antes. As taxas de juro caíam, e os preços das ações subiam. O ministro da economia festejado pelo mercado se permitia anunciar reiteradamente suas previsões de múltiplas reformas e de rápida retomada. O Brasil voltaria a “crescer 3,5% no curto prazo”.

Tamanho otimismo começou a ser colocado em dúvida já em 2019 com os resultados pífios da atividade, e foram abandonados em março de 2020 com o choque da pandemia de covid-19 que jogou o país em profunda recessão. Entretanto, mais de dois anos após esse choque, e transcorridos quase quatro quintos do mandato, o otimismo no discurso do governo (“o crescimento do país vai surpreender novamente”) e a avaliação positiva da economia continuam (o “Brasil tem um dos melhores desempenhos pós-pandemia”).

Buscando avaliar se esse otimismo possui base real, este texto propõe uma análise comparativa dos dados da última edição do World Economic Outlook, publicação semestral do Fundo Monetário Internacional, o FMI, que apresenta a visão do órgão sobre a evolução da economia global, incluindo as previsões sobre os agregados macroeconômicos por ele elaboradas para cada país.

A análise foca nas previsões feitas para quatro agregados principais mensurados na forma de taxas: de crescimento do PIB, de investimento, de desemprego e de inflação. Para cada uma delas, analisa-se a posição relativa prevista para o Brasil em 2022 bem como para o período 2019-2022\*, que corresponde ao governo Bolsonaro.

(\*Os valores médios ou acumulados no período 2019-2022 foram calculados com dados realizados para os primeiros anos e previstos para 2022 – e 2021, no caso do PIB e do investimento.)

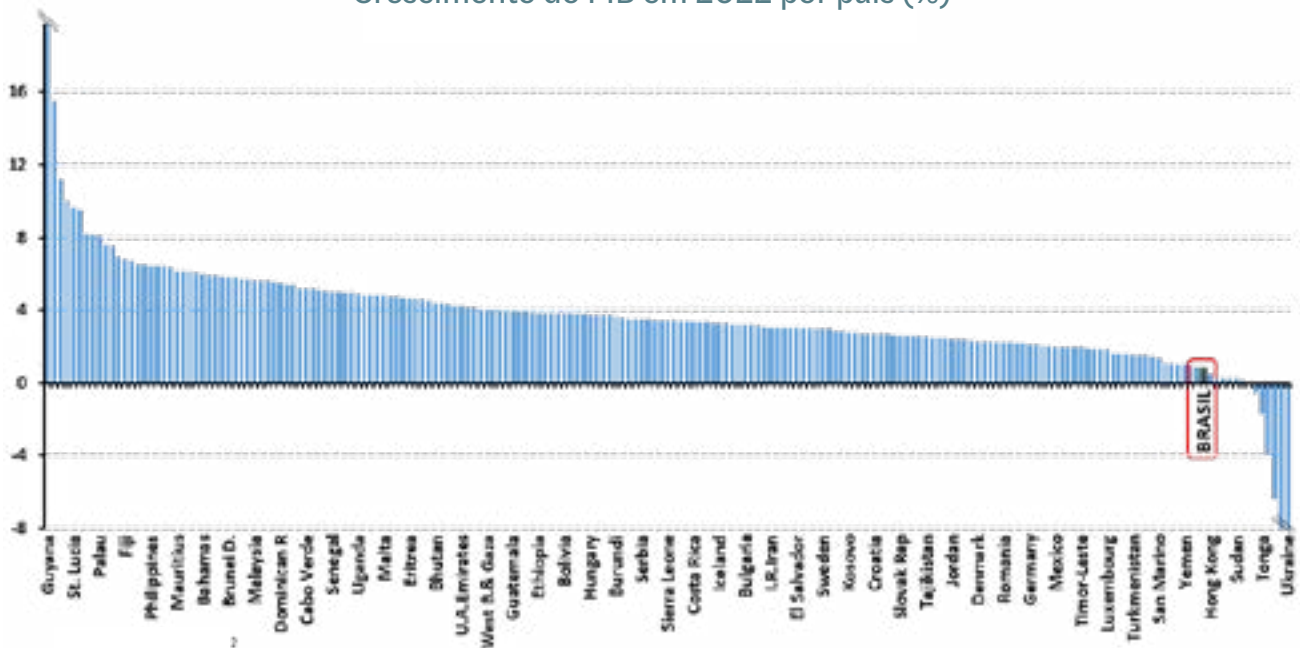
### **CRESCIMENTO DO PIB**

Mesmo tendo revisto a taxa para cima em relação à edição anterior, o Fundo prevê que o PIB brasileiro cresce-



rá apenas 0,8% em 2022, apesar da base deprimida pela longa estagnação e pelo crescimento nulo da economia em 2020 e 2021 no contexto da pandemia. Isso coloca o país com uma das taxas mais baixas do mundo no ano, a 180º entre 193 países. A taxa é inferior a um terço da taxa média esperada para a América Latina e Caribe (2,5%) e é a menor entre as grandes economias do mundo (excetuando a Rússia, hoje em guerra).

Crescimento do PIB em 2022 por país (%)

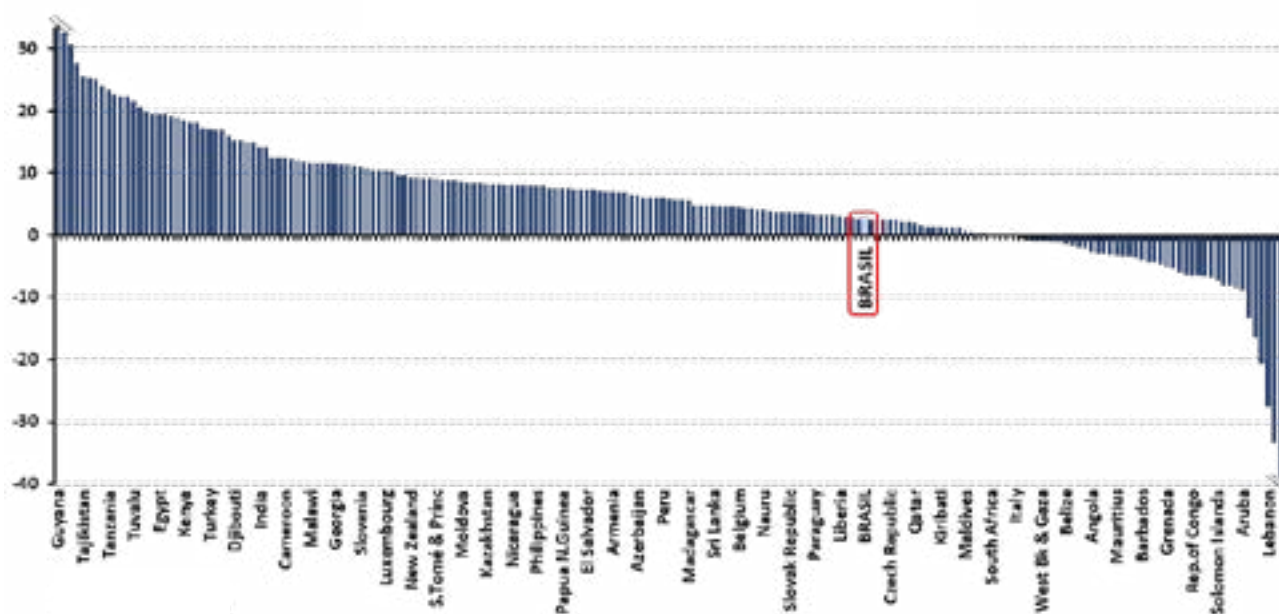


Fonte: FMI/WEO abril 2022.

Embora a comparação resulte menos desfavorável para o país quando analisamos o período completo de quatro anos do governo Bolsonaro, o crescimento acumulado do PIB previsto pelo Fundo ainda é comparativamente baixo, o 129º entre 193 países e, em 2,6%, muito menor que a média mundial de 9,6%. A taxa anual média de apenas 0,65% sinaliza a continuidade da estagnação da economia a despeito do Brasil ter se beneficiado na maior parte desse período de termos de troca e condições de financiamento externo favoráveis, e do forte efeito dinamizador da demanda interna oriundo do Auxílio Emergencial, programa massivo de transferência de renda aprovado no Congresso no contexto da pandemia contra a posição inicial do governo, que defendia então um programa de alcance muito menor.



## Crescimento do PIB acumulado 2019-2022 por país (%)



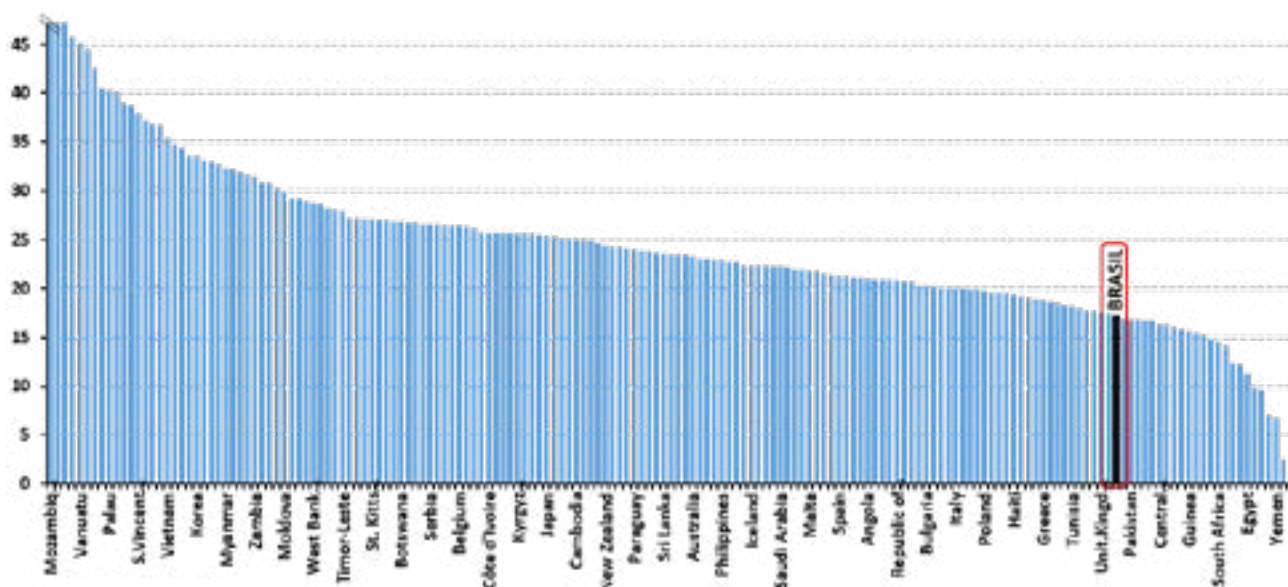
Fonte: FMI/WEO abril 2022.

## TAXA DE INVESTIMENTO

A estagnação da economia brasileira não surpreende dada a taxa de investimento prevista de apenas 17,1% do PIB, entre as menores do mundo (147º entre 170 países), muito abaixo da média mundial (27,3%) e da América Latina e Caribe (20,5%). O baixo investimento pode ser explicado principalmente por quatro fatores. Em primeiro lugar, pelas restrições ao crédito comumente enfrentadas pelos tomadores de crédito, em especial as micro e pequenas empresas, e pelas taxas de juro em geral extremamente elevadas, mesmo no período em que a taxa básica permaneceu em níveis historicamente reduzidos. Em segundo, pela massa salarial estagnada há anos em razão do alto desemprego e da ausência de políticas públicas efetivas para reduzi-lo, restringindo o aumento do consumo e desalentando o investimento produtivo. Em terceiro, pela austeridade permanente reforçada pela introdução do teto de gastos que, a despeito de suas brechas, impõe uma pressão constante pela contenção dos gastos públicos, em especial dos investimentos. E, em quarto, pela instabilidade constante gerada pelo próprio governo, que reduz a previsibilidade sobre a política econômica aumentando a incerteza.



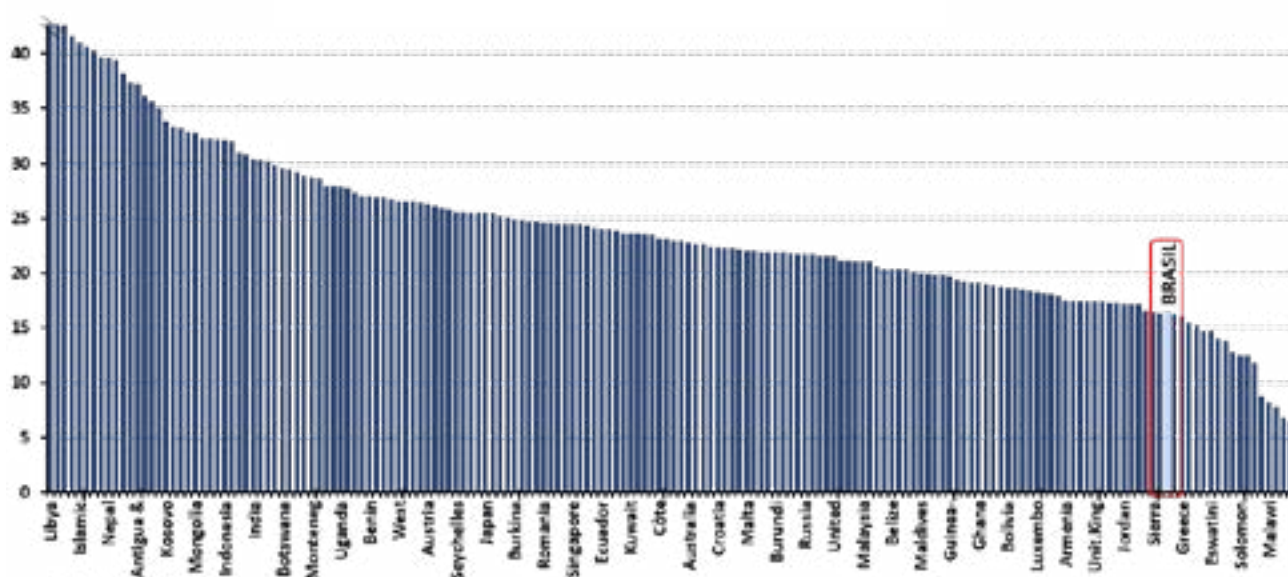
Taxa de investimento em 2022 (% do PIB)



Fonte: FMI/WEO abril 2022.

Os fatores acima atuam desde o início do governo Bolsonaro, e mesmo antes. Por isso, tampouco surpreende que, quando analisamos a média dos quatro anos do governo Bolsonaro, a taxa de investimento no Brasil, em 16,3% do PIB, seja comparativamente ainda mais baixa (155º entre 170 países) que no ano de 2022, também muito abaixo da média mundial (26,8%) e da América Latina e Caribe (19,3%).

Taxa de investimento média 2019-2022 (% do PIB)

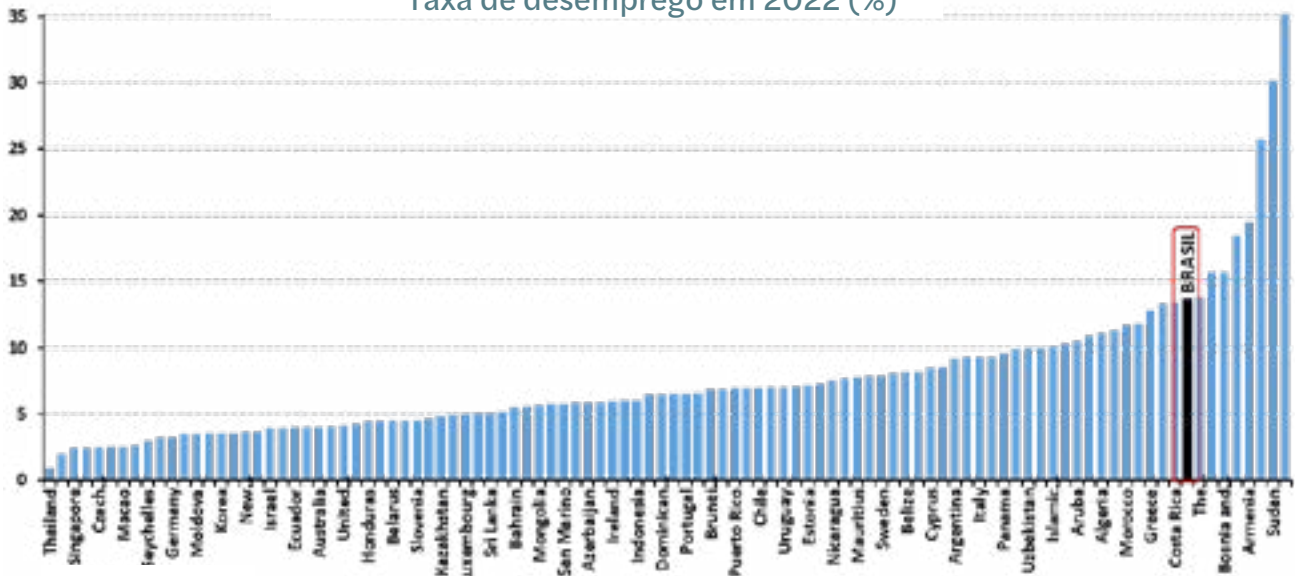


Fonte: FMI/WEO abril 2022.

**DESEMPREGO**

Acompanhando a atividade econômica estagnada há anos, a taxa de desemprego (13,7%) no país permanece em 2022 entre as mais altas do mundo (8º entre 102 países com essa informação), reduzindo o poder de barganha dos trabalhadores e contribuindo para diminuir o poder de compra dos salários.

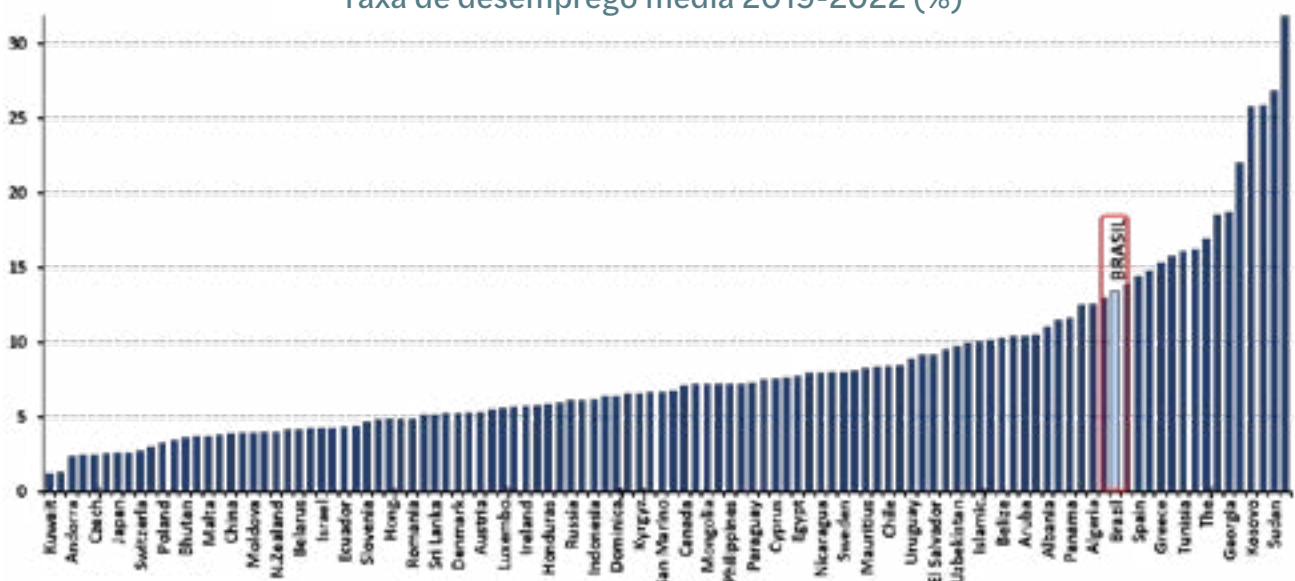
Taxa de desemprego em 2022 (%)



Fonte: FMI/WEO abril 2022.

Essa situação é praticamente a mesma quando analisamos a taxa média de desemprego ao longo dos quatro anos do governo Bolsonaro que, em 13,4%, foi a 12º mais alta entre 102 países, alimentando a profunda crise social no país.

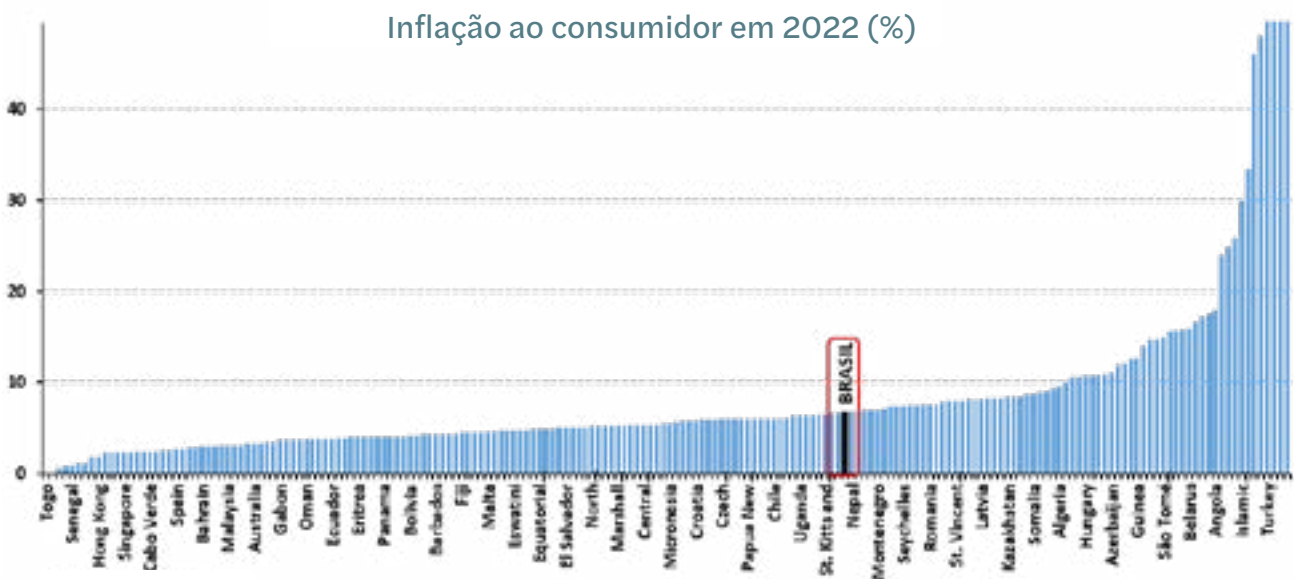
Taxa de desemprego média 2019-2022 (%)



Fonte: FMI/WEO abril 2022.

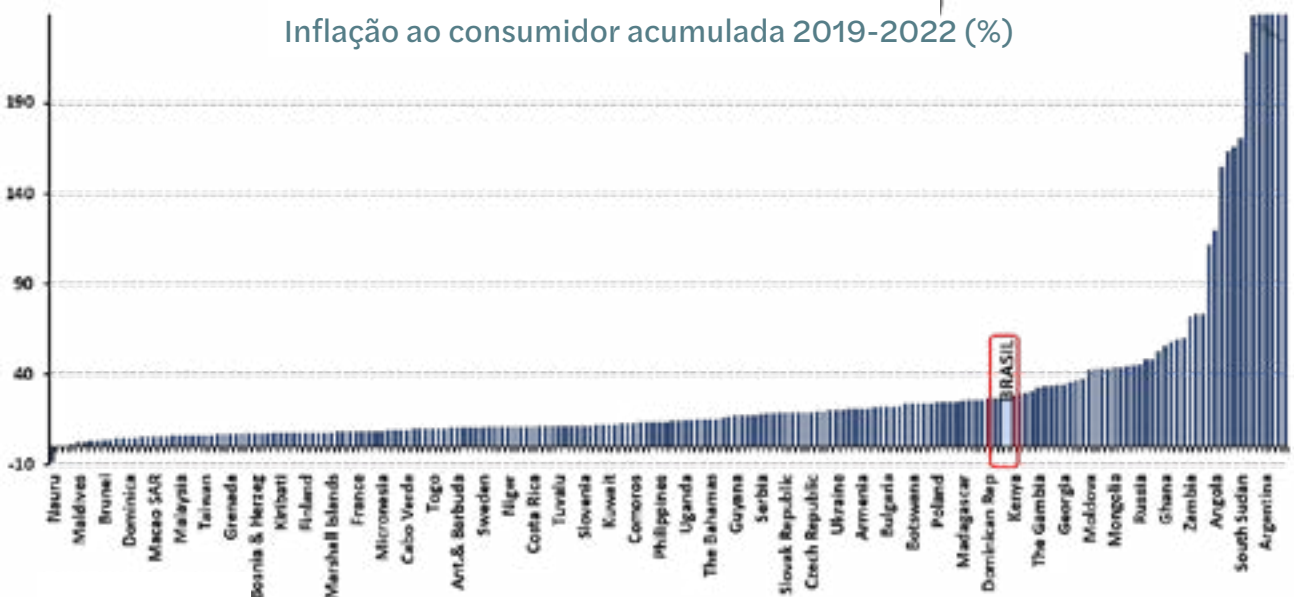
## INFLAÇÃO

O crescimento muito baixo do PIB em 2022 ainda deve vir acompanhado pela alta inflação que, mesmo prevista de forma otimista em 6,7%, é a 68ª taxa mais elevada entre os 192 países para os quais há dados para o ano. Isso apesar do Banco Central, buscando contê-la, fixar no Brasil uma das taxas básicas de juro mais altas do mundo, dificultando a retomada da atividade e pressionando a dívida pública.



Fonte: FMI/WEO abril 2022.

A alta inflação não ocorre no país apenas neste ano. De fato, quando analisamos os quatro anos do governo Bolsonaro a situação relativa é ainda pior, dado que a inflação acumulada de 28% coloca o Brasil com a 43ª taxa mais alta entre 192 países.



Fonte: FMI/WEO abril 2022.

## CONCLUSÃO

A breve análise aqui empreendida mostra claramente que, na comparação internacional, a situação da economia brasileira refletida em importantes indicadores macroeconômicos é bastante desfavorável. Ainda, mostra que não há tendência de melhora, já que em três dos quatro indicadores (a exceção é a inflação) a posição relativa prevista para o país no último ano, 2022, é ainda mais desfavorável que nos anos anteriores, como mostra a comparação de todo o período Bolsonaro. Isso ocorre a despeito da base deprimida em que seu governo iniciou, com grande capacidade ociosa em muitas áreas e, em outras, investimentos longamente adiados que, a princípio, deveriam facilitar a retomada econômica. Ocorre também apesar de que, ao contrário de ocasiões anteriores em que criavam fortes entraves ao crescimento, os termos de troca e as condições de financiamento externo para o Brasil têm se mostrado geralmente benignos.

Não faz sentido, assim, atribuir a responsabilidade por essa decepcionante posição relativa do país às condições externas, nem tampouco à pandemia, que não se abateu apenas sobre o Brasil, mas se espalhou ampla e rapidamente em todo o planeta. Essa responsabilidade deve ser buscada na política econômica singularmente ultraliberal que guia o governo Bolsonaro e que levou o crescimento do PIB em 2019, antes da pandemia, a já desapontar como o 144º mais baixo entre 194 países.

Seguindo essa política, o governo por um lado abandonou e desmontou instrumentos de intervenção do Estado na economia – em um momento de grande incerteza que tornava essa intervenção ainda mais necessária –, mas pelo outro não conseguiu induzir o capital privado a assumir maiores riscos e realizar os vultosos investimentos necessários para impulsionar a atividade econômica. Manteve a austeridade fiscal apesar da pandemia, o que levou a cortes de gastos públicos cada vez mais profundos em quase todas as áreas. Os gastos extraordinários que escaparam à austeridade, mesmo quando de grande magnitude (em particular o Auxílio Emergencial), foram pontuais, implantados a contragosto, com atraso e/ou duração menor que



a necessária, encerrados prematuramente e com problemas operacionais reduzindo sua eficácia para induzir a atividade.

O corte nos gastos atingiu especialmente o investimento público, e não surpreende que nos últimos anos este se situe, em relação ao PIB, nos níveis mais baixos da história. As empresas públicas, em particular a Petrobras, mesmo se desfazendo de ativos e acumulando caixa, seguiram o mesmo caminho, reduzindo a participação de seus investimentos no produto a pouco mais de um terço daquela vigente em 2011-2014. Também os bancos públicos, em especial o BNDES, reduziram fortemente sua atuação. Ou seja, a política do governo de fato promoveu “menos Estado” na economia, mas não conseguiu substituí-lo, como prometido, por “mais mercado”. Não surpreende que o investimento pouco avance e que a economia permaneça estagnada.

Surpreende menos ainda se considerarmos a também singular busca permanente do confronto que caracterizou o governo desde seu início, gerando instabilidade e elevando a incerteza sobre o investimento e, assim, o desestimulando. Na pandemia, isso ainda teve o efeito de dificultar, quando não de impedir, a tão necessária coordenação das ações do Governo Federal com os entes federados e com os atores com poder de veto sobre a política pública, diminuindo a eficácia desta e contribuindo para que o Brasil resultasse, apesar dos gastos relativamente grandes empregados para combatê-la, um dos países mais afetados por seus efeitos não apenas sobre a saúde pública, mas também sobre a economia.

A política ultraliberal e a postura de confronto adotadas pelo governo Bolsonaro levaram a situação da economia brasileira a figurar hoje entre as piores do mundo. Para sair dessa situação, o primeiro passo é reconhecê-la. Por isso, é muito preocupante o descolamento da realidade retratado na avaliação positiva ainda hoje propalada pela cúpula do governo.

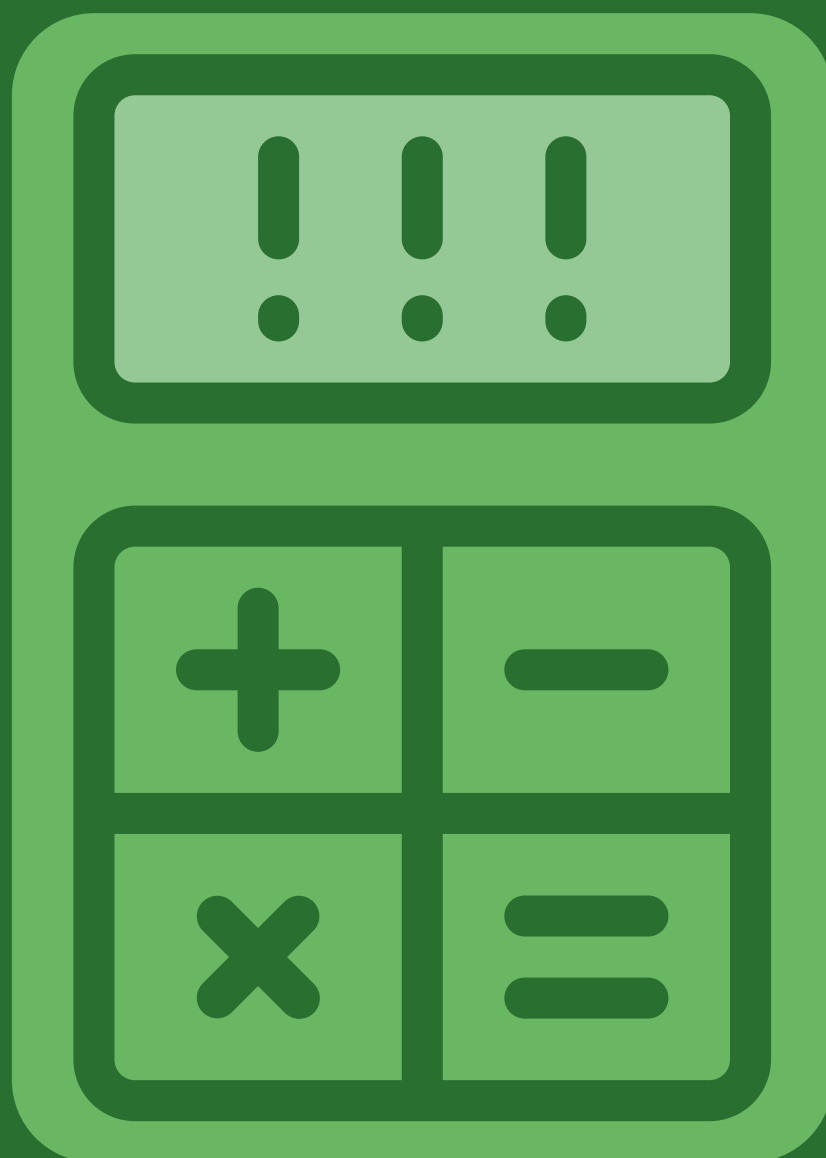


Esse artigo foi publicado originalmente na revista Carta Capital em 05/05/2022.



# O CICLO DOS EQUÍVOCOS FISCAIS

MARCELO VIANA ESTEVÃO DE MORAES



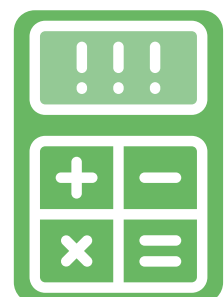
Tanto a reforma previdenciária, materializada na Emenda Constitucional nº 103, de 2019, como Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 32 (íntegra – 124 KB), que trata da reforma administrativa, configuram um salvacionismo fiscal fundado em reformas constitucionais. Essas iniciativas foram precedidas pela Emenda Constitucional (EC) nº 95, que pretendeu também congelar o gasto primário do governo federal com um tacape normativo.

Entretanto, toda essa narrativa virtuosa, de criação de um novo regime fiscal, não resistiu à prática oficial. Apesar dos recordes recentes na arrecadação federal, apontam no sentido oposto ao da responsabilidade fiscal as seguintes medidas: a aprovação da EC nº 123, designada como kamikaze, por seus objetivos eleitorais de curto prazo; a EC nº 114, que adia o pagamento de precatórios; a instituição de um chamado “Orçamento secreto” para a alocação de gastos discricionários; e a clara deterioração na qualidade da despesa e na capacidade de planejamento governamental.

Aos fatos. O país enfrenta um problema fiscal real desde 2015, com grandes déficits primários. A disputa política que levou à deposição de Dilma agravou o desequilíbrio fiscal que se aprofundaria no período subsequente. A terapêutica recomendada para o enfrentamento da questão trouxe de volta a agenda institucional de grandes reformas constitucionais que caracterizou a longa década dos 90.

Entretanto, a potência terapêutica fiscal dessa agenda constitucional praticamente já se exauriu. Essa agenda é incapaz de entregar o que promete, pois não tem como gerar por si resultados consistentes em qualquer horizonte temporal relevante. Uma agenda fiscal consistente tem que conciliar sinergicamente uma política econômica anticíclica, uma estratégia de governança e de gestão pública racionalizadora e uma agenda normativa que só excepcionalmente é constitucional.

Vale assinalar que os bons ventos tributários que hoje aliviam os erários de todos os entes federativos advêm de uma velha conhecida: a inflação e seu efeito Tanzi às avessas. O que nos remete por ironia ao período terminal do regime militar que antecedeu o atual governo castrense e



que acabou com qualquer tipo de restrição orçamentária até o advento do Plano Real. Uma inflação sem controle pulveriza qualquer gargalo fiscal, mas sem resolver o desequilíbrio estrutural.

O advento do real em 1994 estabilizou a moeda, mas, passada a euforia do efeito riqueza inicial, a limitação posta por uma âncora brada em reservas cambiais modestas funcionou como uma trava para o crescimento econômico em um contexto de progressiva deterioração do quadro fiscal. A estabilidade monetária evidenciou o desajuste fiscal estrutural. Por outro lado, a crise de 99 e a adoção do tripé macroeconômico não modificaram outra realidade: a de que o gargalo do setor externo continuou sendo um óbice crônico para o crescimento econômico sustentado até o advento do *boom* das commodities na Era Lula.

Um quadro externo favorável propiciou as condições de viabilidade da bonança do segundo mandato do ex-presidente: crescimento econômico acelerado, estabilidade monetária, constituição de reservas cambiais expressivas, expansão do emprego, da renda e do consumo de massa e queda consistente e contínua da dívida pública líquida como percentual do PIB. Um período tão excepcional que ficou gravado nos corações e nas mentes dos brasileiros.

O drama de Dilma é que não encontrou um quadro externo tão favorável que permitisse sustentar uma economia dinâmica, com pleno emprego da força de trabalho, sem incorrer em necessidades crescentes de financiamento do déficit derivado do balanço de transações correntes ou sem dilapidar as reservas cambiais. O esforço desesperado de hipercapitalizar a Petrobras para acelerar a exploração do petróleo do pré-sal aproveitando os preços altos do ciclo petroeconômico favorável, com barril a mais de US\$ 100, foi abortado pelo *dumping* no mercado internacional.

O resto é história. A pisada no freio da economia e a crise política subsequente cavaram o poço sem fim da histerese econômica atual. Se tudo correr bem (e não está correndo), a renda *per capita* do brasileiro voltará ao patamar de 2013 em 2030.



Se existisse hoje uma restrição externa insuperável, não haveria muito o que fazer. Mas, pelo contrário, além das enormes reservas cambiais deixadas pelos governos petistas, há superávits inéditos no comércio exterior –ou seja, o Brasil não é a Argentina, que não tem para onde correr. Então é possível enfrentar a questão fiscal de forma limpa, com crescimento e, sim, com racionalização da estrutura da despesa pública, mas dispensando a alquimias constitucionais, a tentação inflacionária (agravada em parte por choques externos, é verdade) e o ajuste fiscal sujo decorrente do represamento da concessão de milhões de benefícios (previdenciários e assistenciais) nos guichês governamentais.

Seria divertida se não fosse dramática a criatividade com que se busca burlar o teto de gastos primários. Sua artificialidade o torna insustentável. E há os efeitos adversos de algumas mudanças normativas: a reforma previdenciária também agravou algumas distorções no setor público, entornando de vez o “caldo atuarial” do subsistema militar, assim como a precarização do mercado de trabalho comprometeu o financiamento do Regime Geral de Previdência Social/INSS. Do ponto de vista fiscal, a reforma administrativa é um blefe: é bom lembrar que a estabilidade do funcionalismo nunca foi absoluta. Mesmo em momentos de crise aguda no passado, dezenas de milhares de servidores federais que não eram estáveis, por terem ingressado sem concurso na administração nos 5 anos anteriores à promulgação da Constituição de 1988, jamais tiveram a demissão cogitada.

Ao fim e ao cabo, todo esse ciclo de equívocos tem dissipado uma enorme energia institucional que deveria ter sido canalizada para a implementação de uma agenda virtuosa que já deu bons resultados no passado recente, aproveitando a janela de oportunidades aberta pelo setor externo. Agenda que produziu resultados fiscais expressivos exatamente porque gerou crescimento. No fundo, o problema brasileiro hoje decorre da falta de um pragmatismo responsável: do fato de que a cor do gato importa mais do que sua capacidade de caçar ratos. Por isso, enquanto a China emerge, o Brasil submerge.



Esse artigo foi publicado originalmente no Poder 360 em 08/08/2022.

# A RECEITA DE BOLSONARO PARA CRIAR O BRASIL DA FOME

PAULO KLIASS



A gravidade da crise econômica e social que o Brasil atravessa ao longo dos últimos tempos é mais do que evidente. Em tese, bastaria um pouco de sensibilidade política para interpretar os fenômenos associados à escalada de variáveis que avaliam a realidade concreta da grande maioria de nossa população. Alguma facilidade no manejo de variáveis do âmbito da economia também ajudaria na compreensão do trágico momento que vivemos atualmente.

Mas quando esse sentimento vem a ser confirmado por evidências de informações estatísticas e de outras informações oficiais divulgadas pelos próprios órgãos governamentais, aí não nesse caso não resta mesmo a menor dúvida a esse respeito. Os grandes meios de comunicação, os “especialistas” de plantão associados ao financismo e o discurso oficialista da turma do Paulo Guedes nunca se preocuparam com os problemas vivenciados em seu cotidiano pelos setores da base da nossa pirâmide da desigualdade.

Apesar da inegável contribuição oferecida pela crise da pandemia para explicar o atual quadro de aprofundamento das condições de vida dos menos favorecidos, o fato é que tudo tem início ainda em 2015, quando a estratégia do austericídio tomou conta da área econômica dos sucessivos governos. A incorporação do diagnóstico identificando o excesso de gastos públicos e de um suposto tamanho desproporcional do Estado como os principais vilões da estória dominou cabeças e mentes por um bom tempo. Passou por Dilma, Temer e fincou raízes mais fortes com Bolsonaro.

### **DOMÍNIO DO AUSTERICÍDIO DESDE 2015**

Uma das principais consequências de tal hegemonia de pensamento foi a proposição sistemática de medidas visando a reduzir o tamanho do setor público em nossa economia, lançando mão de ideias como privatização, concessão, terceirização e outras propostas de transferir a responsabilidade de funções do Estado para o capital privado. Por outro lado, a dominação do pensamento conservador e monetarista provocou a aceleração do desmonte de políticas públicas, tais como saúde, assistência



social, educação e previdência social. Assim, o setor público tem sua dimensão reduzida e os direitos de cidadania previstos na Constituição transformam-se cada vez mais em mercadorias a serem oferecidas pelo setor privado a quem puder pagar pelas mesmas.

Esse quadro se combina com a incapacidade de a política econômica retomar padrões históricos de desenvolvimento. A percepção falaciosa de que tudo que cheire a setor público implica ineficiência, corrupção e gasto público exagerado leva à nefasta proposição do Estado mínimo. Assim, a solução recorrente passa pela ilusão liberal de que tudo se resolveria pela livre ação das forças de oferta e demanda. Ocorre que o Brasil se mantinha, desde a crise de 2008/9, na contramão daquilo que vinha aos poucos sendo implementado nos países mais ricos. O inusitado das dificuldades enfrentadas por Estados Unidos, União Europeia, por exemplo, naquele momento, colocou em xeque as recomendações típicas do cardápio neoliberal apresentadas até então. Assim, deu-se um verdadeiro cavalo de pau na implementação da política econômica. Toda a narrativa envolvendo a necessidade de austeridade fiscal a qualquer preço cedeu lugar a um discurso em favor da recuperação do protagonismo do Estado na solução da crise. O caminho foi o da elevação das despesas orçamentárias de vários tipos naqueles países.

Mas para os nossos liberaloides tupiniquins essa mudança de paradigma não seria digna de ser mais bem conhecida e estudada. Por aqui foi mantida a cantilena anti-Estado e nem mesmo a chegada da pandemia – com suas evidentes necessidades de reforço da presença do setor público – foi suficiente para sensibilizar os corações da ortodoxia. Assim, até mesmo os indicadores oficiais passaram a retratar aquilo que se via nas ruas de todo o país. O aumento do desemprego e a “normalização” das condições da precariedade e da informalidade reduziram de forma drástica a renda das famílias. Por outro lado, a austeridade e a liberalização irresponsáveis diminuíram a capacidade de o setor público oferecer serviços minimamente razoáveis à maioria da população. A carência se generalizou e as condições de vida desceram vários degraus em sua qualidade.



## AUMENTO DA POBREZA E DA MISÉRIA

Além disso, há que se destacar a persistente elevação mais recente dos preços de vários componentes da cesta de consumo das camadas de renda mais baixa. Esse movimento passa a ser expresso nos índices de inflação, com destaque para alimentos, transportes e energia. Ora, a combinação perversa e explosiva entre preços em ascensão e rendimentos familiares em queda passa a acender a luz vermelha da crise social. Questões anteriormente quase solucionadas – a exemplo da miséria e da pobreza – voltam à agenda política em nosso país. A situação é tão preocupante que até mesmo Bolsonaro recua em suas críticas conhecidas ao Programa Bolsa Família, criado no governo Lula, e exige de sua equipe alguma coisa na mesma linha para chamar de seu. Afinal, no ano que vem teremos eleições e as pesquisas indicam que ele mal teria assegurada sua passagem para um eventual segundo turno, caso a disputa fosse realizada agora.

A questão da miséria tem sido trazida ao debate também a partir da proposição de um economista conservador e conselheiro da Presidência dos EUA no final da década de 1960. Arthur Okun sugeria a criação de um “índice de miséria”, que seria o resultado da combinação de dados de desemprego e de inflação. A consultoria LCA realizou um estudo para o período atual com essa perspectiva e chegou à conclusão de que os indicadores apontam uma piora a partir da posse de Bolsonaro e do comando da economia em mãos do superministro Paulo Guedes.

O índice da empresa foi montado a partir da utilização dos indicadores oficiais de desemprego e de inflação do IBGE. Respectivamente, foram consideradas as coletas da Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios (PNAD) e o INPC. O gráfico abaixo evidencia a piora significativa a partir da virada de 2019 para 2020.





### Relação entre desemprego em % e inflação pelo índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) acumulado em 12 meses

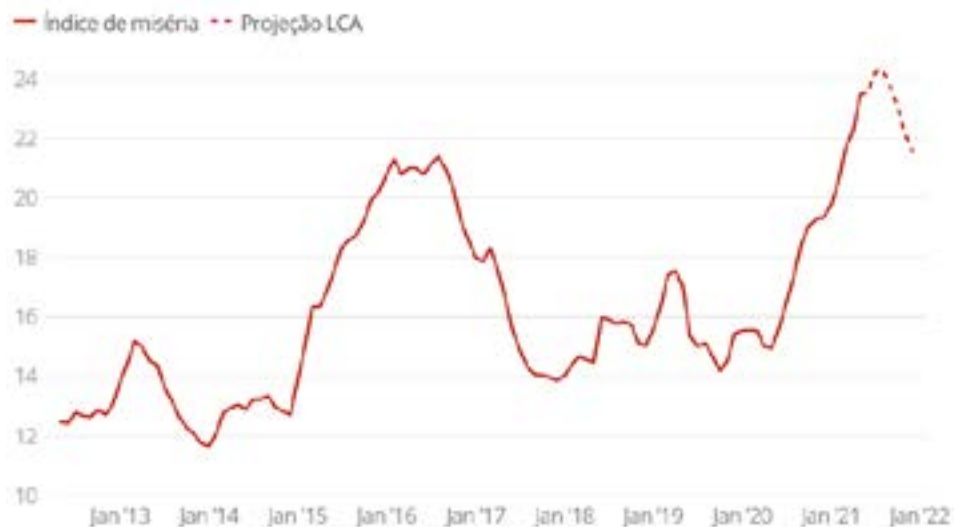


Gráfico: LCA Consultores. Fonte: Pnad-IBGE.

Outra informação relevante refere-se ao comportamento da pobreza, definida a partir de um determinado nível de rendimento mensal obtido por famílias e/ou indivíduos. É óbvio que sempre cabe alguma discricionariedade para a definição de qual seria esse valor. O Banco Mundial (BM) define a condição de pobreza extrema a partir de US\$1,90/dia e admite US\$3,20/dia e US\$5,50/dia para padrões de pobreza em países de renda média-baixa e média-alta.

Estudo desenvolvido pelo também conservador Instituto Brasileiro de Economia (IBRE) da Fundação Getulio Vargas (FGV-RJ) buscou avaliar a evolução recente dos indicadores de pobreza para a realidade brasileira seguindo a metodologia do BM. O quadro abaixo traz informações que comparam o desempenho entre os meses de janeiro de 2019 e 2021. São analisados dados com recorte estadual, permitindo uma verificação das diferenças regionais dos impactos. Para o conjunto do país, a parcela de pobres no total da população aumenta em 17% ao longo do biênio, saindo de 25,2% para 29,5%.

Entre outras unidades da federação, chamam a atenção os casos de São Paulo e Rio de Janeiro, uma vez que ambos apresentam piora nos indicadores superiores a 40%. Já o Distrito Federal registra o pior desempenho relativo, com um aumento do percentual de pobres de mais de 40%, passando de 12,9% para 20,8% no total da população distrital.



Parcela de pobres em relação ao total da população (%)



Fonte: Daniel Duque, a partir de dados do IBGE. \*Cálculo considera pobre quem tem renda per capita abaixo de US\$5,50 por dia (cerca de R\$450 por mês)

Os dois estudos acima mencionados não podem ser acusados de viés “esquerdista” ou “populista”. Foram realizados por entidades que transitam no campo do “establishment” e se utilizaram de informações oficiais do governo brasileiro. Mas a gravidade da crise não oferece escapatória. A pobreza e a miséria têm crescido de forma significativa no Brasil durante o governo Bolsonaro.

O caminho para a superação das dificuldades atuais passa pela substituição do capitão e sua equipe. E pelo abandono da atual política econômica e do programa de (des)governo, devendo serem permutados por um conjunto programático que recupere a trilha do desenvolvimento social e econômico, incluindo as necessárias medidas para a redução das desigualdades e da concentração de renda e patrimônio.



Esse artigo foi publicado originalmente no site Outras Palavras em 26/08/2022.

PARTE 11

# **CONTROLE SOCIAL**

# **ELEIÇÕES 2022: NOVA CHANCE PARA A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

**ANA CAROLINA FREITAS DE ANDRADE  
SABOIA E LUIZA DE ANDRADE PENIDO**



A proximidade das eleições gerais de 2022 traz consigo a necessidade de desvelar temas centrais para a construção de um Estado Democrático de Direito, mas que foram turvados enquanto sucessivas crises tomavam as manchetes de jornais e os *trending topics* nas redes sociais. Ao pensar em uma democracia participativa, é fundamental trazer à arena de debates a importância da consolidação dos espaços institucionais de participação social dentro do Estado brasileiro, garantindo que tenham funcionamento contínuo, independente e imune a abusos, ataques e capturas governamentais.

A deterioração recente nas condições de vida da população em geral, com impacto cruel sobre o segmento mais vulnerabilizado, e uma crise de direitos sociais foram acompanhadas pela diminuição do espaço público nas instâncias de tomada de decisão do governo. Esse quadro perverso impõe o fomento de espaços de participação social legítimos e plurais para que as pessoas a quem são negados os direitos mais básicos sejam atendidas por políticas públicas bem formuladas e implementadas, que resultem em impacto na melhoria das condições de vida e de acesso equânime a bens e direitos.

Ao longo dos recentes anos, observamos esforços reiterados e variados de enfraquecimento da atuação dos movimentos sociais. As práticas vêm ocorrendo no nível simbólico e discursivo, a partir da deslegitimação de defensoras e defensores de direitos humanos, do trabalho da imprensa e de lideranças populares. No nível fático, têm sido publicados normativos que extinguem instâncias ou restringem a participação civil, acadêmica ou institucional; criminalizam a atuação da sociedade civil e de movimentos sociais; e ações de esvaziamento de programas e coordenações de promoção ou proteção de direitos ou de grupos vulnerabilizados.

A deterioração recente nas condições de vida da população em geral, com impacto cruel sobre o segmento mais vulnerabilizado, e uma crise de direitos sociais foram acompanhadas pela diminuição do espaço público nas instâncias de tomada de decisão do governo

Embora tenham sido ampliados durante governos progressistas, os espaços de controle social evidenciaram sua fragilidade institucional. Tão logo a atual gestão federal foi em-



possada, rapidamente foram dissolvidos ou inviabilizados colegiados das mais diversas searas do Executivo. No ano de 2019, por exemplo, um decreto do presidente da República extinguiu e limitou a atuação de todos os colegiados que fazem parte da Administração Pública Federal, sem qualquer tipo de diálogo prévio com a sociedade civil ou com os próprios colegiados que tiveram seu funcionamento alterado ou, em muitos casos, interrompido definitivamente.

Dentro dessa nova lógica de restrição e cerceamento da atuação popular, veio também a extinção do Consea (Conselho Nacional de Segurança Alimentar), que tinha como função organizar a política de segurança alimentar e nutricional e estabelecer diretrizes para os colegiados estaduais e municipais a respeito da temática. Com o desmonte do Consea, a porta da participação popular para o combate à fome no país se fechou e, conseqüentemente, houve o enfraquecimento de toda a política de segurança alimentar em cada localidade brasileira. Gradativamente a realidade se impôs em sua forma mais dramática, sendo hoje a fome uma situação cotidiana para cerca de 33 milhões de brasileiros, conforme levantamento divulgado no mês de junho de 2022.

Entre os inúmeros conselhos de direitos que enfrentam seu fechamento, encerramento de mandatos em curso e redução de participantes e de reuniões, o CNDH (Conselho Nacional dos Direitos Humanos) conseguiu manter-se em funcionamento, incorporando temáticas e ampliando sua atuação. O fato pode ser atribuído justamente ao arranjo institucional mais sólido, previsto na lei 1. Outro fator fundamental para a autonomia da atuação do CNDH se deve à composição paritária entre sociedade civil e poder público, incluindo representantes de outros Poderes, como Legislativo e Judiciário, e não apenas sob a batuta do Executivo federal.

### **ENCONTRANDO SOLUÇÕES NA PARTICIPAÇÃO**

É importante pontuar que a participação social não constitui uma benesse ou concessão. Ela tem previsão em nossa Constituição, a partir da premissa de que o controle social



auxilia o poder público a construir e executar políticas públicas de maior qualidade e alcance para o seu público-alvo.

Há vários bons exemplos que podem revelar como a simples ação de escuta de interessadas/os tem o poder de fazer toda a diferença na formulação de uma política pública bem feita. Nesse sentido, é necessário ampliar a variedade de lideranças e ativistas para discutir temas hoje restritos a grupos seletos e impenetráveis de tomadores de decisão, como autorização de mineração em territórios indígenas, demarcação de terras indígenas e quilombolas e escalada de violência a defensoras/es de direitos humanos, entre tantos outros. A escuta livre, prévia, informada e de boa-fé de pessoas atingidas por empreendimentos, a propósito, é uma obrigação do Estado brasileiro, conforme padrões internacionais fixados pela Convenção n. 169 da OIT (Organização Internacional do Trabalho) e pela jurisprudência da CIDH (Comissão Interamericana de Direitos Humanos), que reiteradamente tem sido descumprida.

O cenário da população em situação de rua, da população privada de liberdade, da segurança pública e também da política de drogas precisam de um debate amplo envolvendo a sociedade civil para a elaboração conjunta de caminhos que possam auxiliar a minimizar os problemas que esses grupos enfrentam. Só com participação social, as políticas dirigidas às populações específicas conseguirão alcançar seus objetivos. Todos esses temas que envolvem diretamente a vida das pessoas não podem estar restritos à decisão com base em critérios meramente (e supostamente) técnicos ou políticos.

As conferências nacionais outrora realizadas se mostraram como importantes espaços de discussão pública, e, em muitos casos, foram arenas de tomada de decisão democrática sobre determinadas políticas públicas, a exemplo do PNDH-3 (3º Programa Nacional dos Direitos Humanos). Nessas conferências, ativistas e agentes públicos relevantes em nível nacional, estadual e municipal puderam participar e defender suas ideias para aprimorar a formulação das políticas que impactam diretamente a realidade das populações interessadas. Obviamente, houve problemas nessas instâncias de participação e, em



muitos casos, o modelo praticado estava ainda longe do que se entende como ideal. Entretanto, é inegável admitir que houve avanços em diversas áreas, podendo se destacar as políticas de segurança alimentar e nutricional e de assistência social como bons exemplos. É relevante mencionar que as construções realizadas nas conferências vinham numa crescente de maturidade institucional que foi bruscamente interrompida pela não convocação de conferências ao longo dos últimos anos, o que resultou no fechamento de espaços legítimos de discussão popular.

A negligência deliberada em permitir que as pessoas afetadas pelas políticas públicas participem de sua formulação e implementação pode ocasionar consequências extremamente negativas. Por isso, é fundamental que, nos debates públicos que serão travados no período eleitoral que se aproxima, as formas e o aprimoramento da participação social com a consolidação de sua institucionalização como política de Estado estejam na ordem do dia. Eleitoras e eleitores devem prestar atenção sobre quais projetos de postulantes a cargos públicos estão vinculados à efetiva participação de cidadãs/ãos nas questões que envolvam diretamente suas realidades.

Muitas experiências positivas praticadas em colegiados apontam a importância da reconstrução de espaços de participação social e demonstram que o Brasil precisa com urgência de uma sociedade com a voz assegurada e que esteja inserida nas instâncias de decisão para que as necessidades das pessoas de todos os lugares sejam ouvidas e atendidas.



Esse texto, publicado em 05/09/2022, faz parte de uma série de ensaios sobre as Eleições 2022 no âmbito de uma parceria entre a Anesp (Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental) e o Nexu Políticas Públicas.



PARTE 12

# **DEMOCRACIA**

# **POLÍTICA DO INEVITÁVEL PÕE EM RISCO A DEMOCRACIA NO BRASIL**

**ELISABETE FERRAREZI**



A crescente política antidemocrática que assola o mundo e a ideia de que o futuro está dado, ou é ameaçador, têm impedido de imaginarmos politicamente um futuro com possibilidades.

Os instrumentos utilizados pelos regimes autocratas são, em geral:

- a repressão da sociedade civil;
- a censura dos meios de comunicação;
- o ataque às instituições formais e
- a polarização política que invoca o desrespeito a opositores, dissemina notícias falsas e discursos de ódio.

Essa tendência à autocratização tem se manifestado de forma contundente no Brasil nos últimos anos, como revelam os confrontos do governo federal com outros poderes do Estado, seus ataques à imprensa, à ciência, aos direitos humanos e ao sistema eleitoral.

Segundo o relatório do Instituto V-Dem, o Brasil é o quarto país que mais se afastou da democracia em 2021 em um ranking de 202 países analisados.

## **A POLÍTICA DO INEVITÁVEL**

Timothy Snyder, professor de história em Yale, fala da hipótese do fim da história, segundo a qual as democracias liberais e o capitalismo indicariam o fim da evolução sociocultural da humanidade. O pensamento tem como base a ideia de que o futuro seria a repetição do presente e que as chamadas leis do mercado se incumbiriam de solucionar tudo e, portanto, não haveria nada que se pudesse fazer.

A isso ele dá o nome de política do inevitável. Nega-se a possibilidade de geração de novas ideias e desaparece a responsabilidade cívica de se promover mudanças.

Só que cada vez menos as pessoas acreditam que o futuro lhes reserva algo melhor. Daí pode entrar em cena, segundo o autor, a política da eternidade em que o gover-



no constrói um mito de inocência e perigo e pode apenas tomar precauções contra ameaças, inserindo a sociedade em uma história cíclica de vitimização. Nela, os políticos fabricam crises, dramas diários, inimigos e manipulam sentimentos, em renúncia à verdade dos fatos.

As estratégias são parecidas em nosso caso. Invocar sentimentos (como os de um fictício passado glorioso da ditadura), manipular fatos e crenças (como o caso das vacinas), fabricar inimigos (o bem *versus* o mal –opositores e críticos) são manobras que vêm sendo utilizadas de modo eficaz pelo atual Presidente da República.

A democracia vai sendo, assim, corroída por dentro, sem que muitos reconheçam os riscos desse projeto em curso. A ideia de um futuro preferível vai desaparecendo do pensamento político, nos aprisionando no presente.

## IMAGINANDO O FUTURO

Políticas públicas são intertemporais. Foram necessárias décadas de investimento em capacidade estatal para o alcance de resultados e reversão de problemas. Porém, voltamos atrás em indicadores econômicos, ambientais e sociais e enfrentamos anos difíceis em que a desigualdade, a fome e a pobreza recrudesceram.

Para imaginar o futuro temos que combater a ideia da inevitabilidade, o discurso da eternidade e a visão de catástrofe porque, se o futuro é ameaçador, matamos a esperança e evitamos pensar nele. Então, em vez de pensar no provável, que limita as alternativas e desestimula a ação, podemos ter a ambição de desenhar futuros desejáveis, um pacto sobre políticas públicas necessárias em contexto de crises. Antes, porém, temos o dever cívico de fortalecer o processo de democratização interrompido, sem o qual, não haverá espaço para criar possibilidades, ampliar ou garantir direitos.

Podemos planejar futuros preferíveis, desenhando soluções junto com as pessoas e instituições, um propósito comum, ampliando as possibilidades de ação que gerem valor público e promovam o desenvolvimento. Claro está



que com baixo crescimento, sem mobilidade social e inflação alta, serão necessárias medidas emergenciais.

Com as eleições, nasce uma oportunidade de elegermos um governo democrático que tenha compromisso com o futuro dos cidadãos e cuja missão seja a reconstrução de políticas públicas, de instituições e o fortalecimento do Estado de Direito.

Precisamos resgatar nossa capacidade de comunicação e debate com os que pensam diferentemente de nós. A identificação dos alicerces morais que os não democratas utilizam para adesão pode ser útil para traçar estratégias discursivas para se contrapor ao reacionarismo e trazer de volta a esperança de um futuro melhor. Estar em desacordo, mas gerar entendimento, sem o maniqueísmo vigente, exigirá outras táticas, muito além do cancelamento das mídias, que nos mantém aprisionados na polarização tóxica, no presente e no passado.



Esse texto, publicado em 12/05/2022, é fruto de parceria entre a Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (ANESP) e a Coluna Diálogos Públicos.



**ANESP**

Associação Nacional dos Especialistas em  
Políticas Públicas e Gestão Governamental

**[anesp.org.br](http://anesp.org.br)**

 [/eppgg](https://www.facebook.com/eppgg)

 [@anespgestores](https://www.instagram.com/anespgestores)

 [@anespgestores](https://twitter.com/anespgestores)

 [/anespgestores](https://www.youtube.com/anespgestores)

 [/anesp](https://www.linkedin.com/company/anesp)

 [@anesp](https://www.whatsapp.com/channel/anesp)