I Prêmio Orçamento Público

8 artigos selecionados

É com muito prazer que a Fundação Tide Setubal e a Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento apresentam esta publicação, que contém os oito artigos vencedores do I Prêmio Orçamento Público, Garantia de Direitos e Combate às Desigualdades. O Prêmio, realizado entre dezembro de 2021 e junho de 2022, surge para reconhecer trabalhos e pesquisas que abordam o tema das finanças públicas não somente a partir de uma perspectiva de sustentabilidade fiscal, mas também de forma comprometida com o desenvolvimento social do país, o combate às desigualdades de raça, gênero e renda e a garantia de direitos para a população brasileira. Dessa maneira, a iniciativa busca identificar, sistematizar e divulgar formas inovadoras de pensar e fazer o planejamento público, de modo a inspirar acadêmicos e gestores públicos em sua prática.

Esta primeira edição do Prêmio contou com 48 manuscritos submetidos, sendo que 60% foram enviados por primeiras autoras mulheres e 38% por primeiros autores negros. Esses números, embora modestos, refletem a importância desta e de outras iniciativas que fomentem a produção de conhecimento científico sobre o tema. O universo dos assuntos tratados nos artigos submetidos é diverso e revela o grande leque de possibilidades de abordagem para o tema das finanças públicas e do combate às desigualdades. Orçamento Sensível a Gênero, tributação, gestão orçamentária e emendas parlamentares são alguns dos temas abordados nos oito artigos aqui reunidos.

Esperamos, com esta publicação, contribuir para o debate acerca das finanças públicas, retomando a importância do papel redistributivo do Estado na construção de uma sociedade mais igualitária, justa e livre.

Boa leitura!

Artigo 1
Gênero e orçamento público: uma análise da despesa orçamentária com políticas para mulheres no município do Rio de Janeiro
05

Artigo 2
Trabalho, proteção social e fundo público: análise da dinâmica orçamentária do Fundo de Amparo ao Trabalhador (2010-2020)
46

Artigo 3
O desmonte da Amazônia
88

Artigo 4
Regimes fiscais em países de moeda soberana: o Brasil é capaz de adotar uma política fiscal para a promoção da equidade e do pleno emprego?
140

Artigo 5
Renúncia de receita e desigualdades: um debate negligenciado
176

Artigo 6
Descentralização orçamentária para a gestão escolar nas redes de ensino e seu efeito na equidade educacional: estudo do caso de Mogi das Cruzes (SP)
212

Artigo 7
Emendas parlamentares e representatividade política: uma análise da execução das parlamentares direcionada para a ação da Casa da Mulher Brasileira (2014-2022)
253

Artigo 8
Ministério Público do Trabalho subsidiando ações para erradicação do trabalho infantil
282

ARTIGO 1

Gênero e orçamento público:

uma análise da despesa orçamentária com políticas para mulheres no município do Rio de Janeiro

AUTORIA Laura Muniz de Pádua

RESUMO

O objetivo deste trabalho foi analisar a despesa orçamentária com políticas para mulheres no município do Rio de Janeiro na última década, partindo da noção de que esse grupo apresenta desvantagens socioeconômicas e da não neutralidade da política pública em relação a gênero, delimitada pela ferramenta do Orçamento Sensível a Gênero. Entre outros resultados, verificou-se redução da despesa nos últimos anos, falta de perspectiva que considere a opressão racial e efeitos negativos do avanço da política econômica neoliberal sobre a participação de mulheres no espaço político formal.

Palavras-chave
orçamento público; feminismo; gênero; políticas públicas.

Introdução

Diversos fatores culturais, sociais e econômicos demonstram que a sociedade como um todo possui um caráter patriarcal, o qual deixa mulheres em posição de inferioridade com relação a homens em múltiplos âmbitos, e no Brasil a situação não é diferente. Considerando que o orçamento público é a ferramenta institucional que possibilita a sistematização das políticas públicas por meio do planejamento e da organização das finanças governamentais, torna-se importante a elaboração de estudos que o analisem a fim de julgar se as questões de gênero estão sendo devidamente endereçadas pela administração governamental.

Nesse sentido, o objetivo do presente trabalho é constatar a condição de desigualdade das mulheres no contexto brasileiro, ilustrar o ferramental do Orçamento Sensível a Gênero (OSG) e, por fim, investigar a existência e o cumprimento de políticas públicas para a população feminina no orçamento do município do Rio de Janeiro (MRJ), atentando para sua composição, a evolução do gasto ao longo do período determinado e seu peso no orçamento total. Parte-se da hipótese de que são poucos os recursos destinados a políticas que atendem mulheres no orçamento carioca, tanto em sentido absoluto quanto quando comparados à despesa total, e de que as despesas programadas na etapa de formulação orçamentária não são totalmente executadas.

A metodologia utilizada se iniciou com um breve marco teórico sobre economia feminista, no **Capítulo 1**, para denunciar como a contribuição feminina para a economia é frequentemente invisibilizada e demonstrar a importância da inserção de uma perspectiva de gênero na teoria econômica. Ainda no primeiro capítulo, também foram apresentados dados socioeconômicos para comprovar a desigualdade de gênero, analisando também o recorte racial dentro do grupo de mulheres.

Em seguida, foram expostos, no **Capítulo 2**, os conceitos gerais que regem o orçamento público brasileiro, a fim de facilitar a compreensão da análise orçamentária realizada no

capítulo seguinte, e evidenciada a ferramenta do OSG, que se enquadra como parte da teoria da economia feminista devido ao seu esforço em analisar os diferentes impactos do orçamento público entre homens e mulheres.

Para a elaboração do terceiro capítulo foram analisados os Planos Plurianuais (PPAs) do MRJ para os anos de 2010 a 2013, 2014 a 2017 e 2018 a 2021, com o intuito de identificar os programas orçamentários que apresentavam atendimento à mulher em seu objetivo geral ou em alguma ação específica e os que visavam à expansão de serviços públicos destinados à primeira infância, constituindo o Orçamento Mulher do Município do Rio de Janeiro (OM/MRJ). Foi feita, então, uma apresentação dos programas selecionados e das ações específicas que atendiam aos critérios definidos, expondo seus objetivos como descritos nos respectivos PPAs.

Em seguida, realizou-se uma investigação acerca da execução orçamentária desses programas, verificando, a partir das Leis Orçamentárias Anuais, das Prestações de Contas e do portal Contas Rio, a despesa programada e executada ao longo dos exercícios, além do percentual desta última em relação ao orçamento total. Vale destacar, ainda, que os valores foram inflacionados segundo o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) do mês de dezembro de 2021, para fins comparativos.

Por fim, apresentou-se um marco teórico que definiu a sub-representação da mulher no espaço político formal como um problema, além de trazer dados que comprovam essa sub-representação nos territórios brasileiro, fluminense e carioca.

1.
Por que tratar de mulheres?

O estudo acadêmico a partir de uma perspectiva feminista pode levantar uma série de questionamentos acerca da sua importância e necessidade, sobretudo em áreas domi-

nadas por homens, como as ciências econômicas. De fato, a teoria econômica predominante subestima e até retira o papel das mulheres na economia (TEIXEIRA, 2017). Entretanto, são essas mulheres que garantem a manutenção da força de trabalho, produto essencial para a reprodução do capitalismo, por meio do parto e de cuidados com a casa e as crianças – os trabalhadores do futuro – e também do serviço físico, emocional e sexual prestado aos trabalhadores assalariados (FEDERICI, 2019).

> [...] por trás de toda fábrica, de toda escola, de todo escritório, de toda mina, há o trabalho oculto de milhões de mulheres que consomem sua vida e sua força em prol da produção da força de trabalho que move essas fábricas, escolas, escritórios ou minas. **(FEDERICI, 2019, p. 68)**

Apesar de temas relacionados a mulheres terem sido abordados por diversas escolas econômicas, mantém-se uma perspectiva analítica com viés androcêntrico (CARRASCO, 2006). Nesse sentido, a economia feminista defende que as políticas fundamentadas pela teoria econômica devem ser reformadas e aperfeiçoadas para incluir uma perspectiva de gênero e, só assim, serem capazes de melhorar as condições econômicas das mulheres. Visto que o Estado é agente ativo na estruturação da desigualdade de gênero em suas múltiplas faces devido à sua função de regulador do mercado de trabalho e formulador de programas de proteção social (TEIXEIRA, 2017), ele deve ter papel fundamental nesse processo.

Por outro lado, é importante ressaltar que, conforme evidencia Nelson (1996), a teoria feminista por si própria não oferece um ponto de vista neutro e "livre de ideologia", de modo que outras questões, como raça e classe, devem ser levadas em consideração. Autoras como Sueli Carneiro (2019) evidenciam que a luta em favor dos direitos das mulheres não deve se limitar à destituição da desigualdade de gênero, mas sim incluir a busca pela superação do racismo e de todas as outras ideologias que constituem o sistema de opressão hegemônico.

Saindo do campo teórico, as problemáticas de gênero e raça também podem ser visualizadas na prática a partir de uma série de dados sociais e econômicos. Tratando-se da participação no mercado de trabalho, o Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça, produzido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), demonstra que a taxa de participação das mulheres no mercado de trabalho não ultrapassa 55%, enquanto a dos homens é de 78%. No tocante à questão racial, a pesquisa revela que o grupo de mulheres negras com nove a 11 anos de estudo teve a maior taxa de desocupação no ano: 17,4% (IPEA, 2017).

Ademais, as mulheres que conseguem se manter no mercado de trabalho ainda são acometidas pela desigualdade salarial. Em 2015, o rendimento médio mensal no trabalho principal da população masculina ocupada foi da ordem de R$ 1.913,80, enquanto na população feminina o montante foi de apenas R$ 1.383,70. Ao diferenciar o grupo de mulheres entre brancas e negras, encontrou-se média de R$ 1.765 e R$ 1.027,50, respectivamente, de forma que as últimas tiveram o menor rendimento médio ao longo de toda a série histórica analisada.

O IPEA (2017) ainda expõe como a população feminina é a mais responsabilizada pelo trabalho doméstico não remunerado – mais de 90% das mulheres declararam realizar atividades domésticas em 2015, enquanto a proporção entre os homens foi de pouco mais de 50%. Dado que mesmo as mulheres ocupadas profissionalmente continuam exercendo essas atividades (FEDERICI, 2019), é reconhecido o fenômeno da dupla jornada, que fez com que a jornada média total semanal desse grupo tenha sido de 7,5 horas a mais do que a dos homens no mesmo ano. Sendo assim, torna-se evidente a necessidade de elaboração de políticas públicas que propiciem uma distribuição mais justa do custo das tarefas de cuidado entre família e Estado, de forma a corrigir a invisibilização relacionada a esse tipo de trabalho e, consequentemente, melhorar as condições de inserção das mulheres no mercado convencional (MELO; MORANDI, 2020).

Por fim, também é importante olhar para a violência fun-

damentalmente relacionada ao gênero existente no Brasil. Segundo o Anuário Brasileiro de Segurança Pública, foram registrados 1.326 casos de feminicídio no Brasil em 2019, uma média de um caso a cada sete horas (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2021).

Desse modo, podemos concluir que há uma necessidade de atuação por parte do poder público para mitigar essas disparidades socioeconômicas. Isso pode ser feito por meio da implementação de programas que combatam a desigualdade salarial e a violência contra a mulher, bem como por políticas que propiciem uma distribuição mais justa do custo das tarefas de cuidado entre família e Estado, de forma a melhorar as condições de inserção e permanência das mulheres no mercado convencional. Vejamos a seguir a importância da incorporação de uma perspectiva de gênero no orçamento público para que o Estado possa agir nesse sentido.

2. Gênero e o orçamento público

2.1 Fundamentos do orçamento público

O orçamento público pode ser caracterizado como a expressão monetária do planejamento governamental, visto que ele indica uma previsão de arrecadação das receitas e a autorização das despesas. Dessa forma, o orçamento estruturado por determinado governo possibilita a sistematização de políticas públicas por meio do planejamento e da organização das finanças.

A elaboração dos orçamentos públicos no Brasil se dá com o ciclo orçamentário, um processo dinâmico e com etapas articuladas. A primeira peça orçamentária que caracteriza o ciclo é o Plano Plurianual (PPA), que exprime o planejamen-

to governamental de médio prazo e estabelece, de forma regionalizada, os objetivos e metas da administração pública para um período de quatro anos, vinculados a programas orçamentários de duração continuada que, por sua vez, são compostos por ações (CONGRESSO NACIONAL, 2021).

Em seguida, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) define as metas e prioridades do governo a partir de um recorte do PPA, isto é, determina os projetos mais importantes a serem realizados no ano seguinte. Por fim, a Lei Orçamentária Anual (LOA) estabelece a mensuração monetária das receitas que o poder público estima arrecadar e das despesas as quais prevê incorrer. Ela visa concretizar os objetivos e metas propostos no PPA, segundo as diretrizes da LDO (CONGRESSO NACIONAL, 2021).

Por outro lado, é importante lembrar que orçamento não é equivalente a dinheiro, de modo que os recursos expostos nas peças orçamentárias são apenas uma estimativa, e não necessariamente serão concretizados em sua totalidade (FÓRUM POPULAR DO ORÇAMENTO DO RIO DE JANEIRO, 2001). Sendo assim, a avaliação dos gastos governamentais ainda necessita passar por uma análise da execução orçamentária e da discrepância entre os valores previstos e executados.

O primeiro estágio de execução da despesa é o empenho, caracterizado como o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implementação de condição (CONGRESSO NACIONAL, 2021). Em outras palavras, o empenho representa um compromisso de despesa por parte do poder público.

Em seguida ocorre a liquidação, que representa o reconhecimento de que o objeto da despesa foi cumprido (FÓRUM POPULAR DO ORÇAMENTO DO RIO DE JANEIRO, 2001). Dado que é nesse momento que se observa a entrega efetiva do referido bem ou serviço à população, ele pode ser considerado como o mais importante entre eles no que se refere à análise de política pública.

Por fim, há o estágio do pagamento, quando é verificada a saída de dinheiro do caixa do governo para efetivar o pa-

gamento ao ente responsável pela prestação do serviço ou fornecimento do bem (CONGRESSO NACIONAL, 2021).

Por vezes surgem argumentos de que outros setores da classe trabalhadora seriam prejudicados por eventuais ganhos da luta das mulheres por mais recursos governamentais (FEDERICI, 2019). Contudo, é importante frisar que o aumento de verba para essas políticas não precisa significar redução para outras, já que o orçamento público, sobretudo do governo federal, não é necessariamente finito e engessado como um orçamento doméstico. Conforme colocado pelos economistas Pedro Rossi, Esther Dweck e Flávio Arantes (2018), fatores como a possibilidade de o governo definir a própria renda por meio de ajustes na arrecadação e a capacidade do gasto público de impulsionar a geração de renda e o crescimento econômico fundamentam essa diferença.

Nesse sentido, a ideia de que "excessos" de gastos sociais devem ser abandonados em prol da saúde econômica de um país é equivocada em sua essência. Além de menosprezar a responsabilidade que a política fiscal tem para com os indivíduos, a lógica de redução das despesas públicas em momentos de recessão pode piorar ainda mais a situação fiscal. Para exemplificar esse efeito, Rossi, Dweck e Arantes (2018) citam como o corte de gastos com transferências sociais causa a redução da demanda por parte dos beneficiários, desacelerando o circuito de renda. De fato, diversas experiências empíricas demonstram como a implementação de políticas de ajuste fiscal em momentos de recessão teve impacto negativo no crescimento econômico.

Em suma, o orçamento público é um instrumento vital para a organização governamental e sua análise revela não só as prioridades políticas do poder público como também as ideológicas. Sendo assim, a formulação e a execução do orçamento público podem tanto enfrentar quanto reforçar as estruturas de opressão, dependendo de como forem alocadas as despesas e arrecadadas as receitas.

2.2
Orçamento Sensível a Gênero

Nesse horizonte, análises feitas a partir da economia feminista abrangem os efeitos diferenciados da política econômica entre os gêneros e o viés masculino presente na formulação e na execução do orçamento público. Tendo em vista que fatores como a falta de reconhecimento do trabalho doméstico não remunerado pela economia tradicional impedem a correta apuração dos diferentes lugares ocupados por homens e mulheres na sociedade, abre-se a possibilidade de que políticas públicas com impactos distintos entre esses grupos sejam tidas como neutras (CARRASCO, 2006).

Entretanto, "ignorar esse impacto diferenciado, assim como as implicações que deveriam ter para o projeto das políticas públicas e a designação de recursos, não significa 'neutralidade', mas desconhecimento das diferenças de gênero" (HOFBAUER; VINAY, 2012, p. 28). Sendo assim, para que a atuação do poder público seja capaz de desenvolver soluções reais para as problemáticas socioeconômicas e seus efeitos particulares sobre as mulheres é necessário que tais impactos diferenciados sejam entendidos e levados em consideração ao longo do processo de estruturação das políticas governamentais.

De fato, Carrasco (2006) ressalta como os orçamentos públicos formulados ao redor do mundo têm atuado como instrumento que transmite e reproduz viés de gênero devido à desconsideração dessas diferenças. A partir dessa constatação, nasce a ideia de investigar a não neutralidade das despesas e receitas públicas com a ferramenta chamada Orçamento Sensível a Gênero (OSG), a qual possibilita a identificação de seus diferentes efeitos entre homens e mulheres. Portanto, é importante evidenciar que o OSG não se refere apenas a gastos públicos destinados exclusivamente para mulheres, mas também visa à transversalização das questões e projetos de gênero, ou seja, a inclusão dessa perspectiva em todas as políticas e programas desenvolvidos pelo Estado (HOFBAUER; VINAY, 2012).

Sharp (2012) classifica dois tipos inter-relacionados de atividades centrais nos OSGs: i) produção de análises orçamentárias por uma perspectiva de gênero; e ii) tomadas de decisão que mudem os orçamentos e as políticas no sentido de promover a igualdade de gênero. A autora destaca como o uso da ferramenta já foi capaz de gerar melhorias não só nos gastos e receitas dos orçamentos, mas também no processo de tomada de decisão de políticas públicas.

O OSG pode ser implementado em todas as esferas governamentais, ou seja, em nível nacional, estadual e municipal. Budlender (2012) ressalta o potencial da ferramenta no âmbito local, visto que julga ser mais fácil para os vereadores se manterem informados da situação de mulheres de sua localidade, dada a proximidade do contato. Isso também possibilita maior diálogo com a sociedade civil e, consequentemente, com movimentos feministas e de mulheres, facilitando a construção de políticas que não sejam cegas em relação ao gênero quando comparado aos cenários estaduais e nacional. Ademais, quando serviços essenciais como saúde e educação são descentralizados, como é o caso no Brasil, a atuação federal fica restrita à elaboração de políticas e é apenas nos entes subnacionais que o impacto de sua implementação (ou não) se fará evidente. Logo, movimentos de mobilização pelo atendimento das necessidades das mulheres são facilitados no nível municipal.

Uma crítica que pode ser feita às experiências de OSG diz respeito a como usualmente trata-se do grupo de mulheres como um todo, ignorando as diferenças entre elas. Entretanto, Elson (2005) traz à tona a possibilidade de se reestruturar a ferramenta para que sejam consideradas outras formas de desigualdade, como as de classe, raça e região. Nessa linha, os dados socioeconômicos apresentados anteriormente evidenciam a importância da inclusão do recorte racial ao se analisarem e se desenvolverem políticas públicas para mulheres, visto que a opressão racial se encontra entrelaçada à de gênero.

Apesar de obstáculos inerentes ao processo, a realização do OSG já teve impacto positivo nos resultados e práticas orçamentárias no mundo todo, o que, por sua vez, se refle-

tiu em melhorias nas estatísticas e nos indicadores que retratam desigualdade de gênero nessas localidades (SHARP, 2012). Na seção seguinte, serão apresentadas algumas dessas experiências, bem como as dificuldades que podem ser encontradas para a aplicação da ferramenta.

2.3
OSG na prática

A primeira experiência que pode ser caracterizada como OSG se deu na Austrália, em 1985, quando o governo federal realizou relatórios que analisaram a totalidade do seu gasto orçamentário por uma perspectiva de gênero (CARRASCO, 2006). Sharp (2012) aponta como o pioneirismo australiano nesse sentido se deve muito aos escritórios de políticas para mulheres previamente instituídos nas mais altas instâncias dos governos estaduais e federal do país desde os anos 1970, já que, com o tempo, percebeu-se a necessidade de integrar tais políticas ao processo orçamentário. Somando isso à eleição de governos reformistas na década de 1980, adotou-se o OSG como forma de monitorar políticas e programas que contribuíssem ou não para a igualdade de gênero.

Contudo, uma administração mais conservadora chegou ao poder na instância federal em 1996, e o resultado foi um forte enfraquecimento das iniciativas de OSG no país, advindo do não financiamento de grupos e estatísticas desagregados de gênero (SHARP, 2012). Desse modo, evidencia-se como a aproximação do governo com ideias neoliberais pode afetar negativamente a posição de questões de gênero na política orçamentária. Essa tendência se confirma no caso brasileiro ao se observarem os efeitos das medidas de austeridade implementadas a partir da adoção de uma agenda neoliberal no país nos últimos anos. Foi verificado, por exemplo, que entre 2014 e 2018 a previsão orçamentária para políticas de enfrentamento da violência contra a mulher na União sofreu redução de 83% (TEIXEIRA, 2018).

Na Austrália, o projeto de OSG foi liderado pelo próprio governo, mas esse não é o caso de todas as experiências do

tipo. No México, por exemplo, análises orçamentárias com perspectiva de gênero realizadas pela sociedade civil foram fundamentais para o aumento dos recursos destinados à saúde das mulheres (BUDLENDER, 2012). No Reino Unido, a aplicação da ferramenta também se dá por uma via externa ao governo. A organização não governamental Grupo de Orçamento das Mulheres (*Women's Budget Group*), composta por mulheres acadêmicas e especialistas em temas políticos, lidera a experiência no território britânico (CARRASCO, 2006).

Também tivemos experiências significativas com análises orçamentárias sensíveis a gênero em território brasileiro. Em 2002, o Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA) elaborou o Orçamento Mulher da União como uma forma de reunir as despesas orçamentárias que impactavam as relações de gênero e a qualidade de vida das mulheres, atentando também para o recorte racial. Eram considerados os seguintes grupos de programas presentes no Plano Plurianual (PPA): i) que explicitassem de forma visível o atendimento à mulher ou apresentassem recortes de gênero; ii) que, apesar de não evidenciarem o atendimento à mulher no seu desenho, as tinham como público-alvo majoritário em seu conjunto ou em alguma ação específica; iii) cuja legislação definisse o atendimento à mulher ou o recorte de gênero, mas que não apresentassem visibilidade no desenho do programa; e iv) que tivessem ações vinculadas ao atendimento à mulher ou recorte de gênero expressos no Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, mas que não apresentassem visibilidade no PPA. Por fim, foram destacados dez programas que não continham sinalização de transversalidade ou atendimento à mulher no PPA, mas que mostravam relevância na alteração do cotidiano da população feminina ou contribuíam para seu empoderamento, como por exemplo o programa Artesanato Brasileiro (CFEMEA, 2007).

Com base nessa metodologia, realizou-se, ainda, nos anos 2000, uma avaliação do PPA 2004-2007, que teve apenas 13,6% dos seus programas apresentando algum tipo de ação dirigida ao enfrentamento e à superação das desigualdades de gênero e raça (CFEMEA, 2007). A partir dessa consta-

tação, foram feitas recomendações para a construção do PPA 2008-2011. O foco na análise do PPA ocorreu porque é nessa peça orçamentária que são expostos, de maneira organizada e detalhada, os objetivos dos programas e ações propostos pelo governo. Assim, faz sentido que se analise o Plano a fim de verificar a estratégia continuada de políticas públicas que atuem na perspectiva da igualdade social, de gênero e de raça.

Com a concepção do Orçamento Mulher da União e a sabida importância de se considerarem os demais âmbitos governamentais para analisar efetivamente a despesa voltada para o público feminino, foi criado na capital brasileira, em 2009, o Orçamento Mulher do Distrito Federal (OM/DF). Sua construção tinha o objetivo de formular um instrumento para que a sociedade brasiliense pudesse "incidir e atuar na formulação, execução e fiscalização do orçamento público distrital de forma mais qualificada e estratégica (...) a fim de garantir a igualdade de gênero e raça" (VIEIRA, 2010, p. 81).

O OM/DF foi, então, composto por 46 programas orçamentários divididos entre sete áreas temáticas: Direitos Humanos e Cidadania, Educação e Cultura, Gestão, Habitação e Desenvolvimento Urbano, Proteção Social, Saúde e Trabalho e Renda. Naquele ano, não foram encontrados programas com o tema identidade étnico-racial. Juntos, os programas selecionados corresponderam a R$ 1,88 bilhão, ou 15,6% do orçamento previsto para o Distrito Federal no referido exercício. Contudo, Vieira (2010) ressalta que R$ 281,6 milhões foram executados até abril do mesmo ano, apenas 15% do total previsto.

Pode-se observar que as experiências brasileiras relatadas focaram mais os programas próprios para mulheres ou que atendessem majoritariamente esse grupo, fugindo da ideia de inclusão da perspectiva de gênero em todos os programas do orçamento público, cerne original do OSG. Esse é um problema recorrente, visto que muitas vezes os responsáveis pelos projetos de OSG "acabam concentrando-se em assegurar alocações específicas para as mulheres em vez de pensar em como tornar todas as políticas e alocações governamentais sensíveis a gênero" (BUDLENDER, 2012, p. 71).

Tal questão se relaciona à dificuldade de implementação da ferramenta, dada a ampla magnitude de gastos e receitas a serem analisados caso se tente medir o impacto diferenciado do orçamento público como um todo entre homens e mulheres. Além disso, a iniciativa completa exige a existência de dados estatísticos desagregados por gênero em todas as áreas sociais e econômicas e de métodos de avaliação sofisticados, além de altos níveis de transparência e clareza das informações orçamentárias disponibilizadas pelo poder público. Sendo assim, a maioria das experiências realizadas até então acaba por se referir a políticas ou programas específicos, o que por si só já é um passo significativo em direção a avanços na questão da igualdade de gênero (CARRASCO, 2006).

Nessa perspectiva, será feita no capítulo seguinte uma análise do orçamento público do município do Rio de Janeiro a fim de averiguar a existência e o cumprimento de políticas públicas para a população feminina e, consequentemente, a priorização dada à questão da igualdade de gênero na cidade.

3. Orçamento Mulher do município do Rio de Janeiro

3.1 Seleção e apresentação dos programas orçamentários

Com base nas metodologias do Orçamento Mulher da União e do Orçamento Mulher do Distrito Federal, apresentados no capítulo anterior, a pesquisa sobre as políticas para mulheres presentes no orçamento do município do Rio de Janeiro foi realizada utilizando os programas orçamentários como instrumentos centrais. A escolha pelo âmbito municipal se relaciona com a maior viabilidade para construção de políticas não neutras em relação a gênero nessa esfera, como colocado no Capítulo 2, a partir da visão de Budlender (2012).

Foram analisados os anexos de programas e ações por áreas de resultado dos PPAs para o período de 2010 a 2013, 2014 a 2017 e 2018 a 2021 e selecionados os programas que apresentavam atendimento à mulher no seu objetivo geral ou no objetivo específico de alguma de suas ações. Também houve destaque para programas que representavam políticas de expansão da educação infantil, do estudo em tempo integral e da oferta de serviços públicos em geral para a primeira infância, visto que estas possibilitam um repasse do trabalho de cuidado de mulheres com filhos para o Estado, potencialmente aumentando sua qualidade de vida.

Ao todo encontraram-se 12 programas para o intervalo de 2010 a 2021, porém um deles merece destaque por ser o único voltado integralmente para atender à população feminina do município. O Programa Atenção à Mulher está presente no PPA 2018-2021 e possui ações relacionadas ao combate à violência contra a mulher e à garantia de direitos, conforme exposto na Tabela 1.

TABELA 1 Programa Atenção à Mulher e suas ações

Programa	Objetivo geral	Ações	Objetivo específico
Atenção à Mulher	Desenvolver políticas públicas para a redução de todas as formas de discriminação contra as mulheres, visando à igualdade de direitos e ao fortalecimento da cidadania e da autoestima	Atendimento às mulheres vítimas de violência e de outras condutas ou ameaças tipificadas como crimes	Promover ações de prevenção, proteção e combate à violência
		Implementação de serviços voltados à garantia da igualdade e direitos e ao fortalecimento da cidadania	Promover ações de cunho informativo que gerem conhecimento, contribuindo para o fortalecimento da mulher no que se refere à garantia de direitos e de oportunidades e ações de capacitação profissional e incentivo ao empreendedorismo com vista a ampliar a inserção no mercado de trabalho
		Atividades do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher da Cidade do Rio de Janeiro (CODIM-Rio)	Realizar ações sistemáticas do Conselho, especificamente conferências municipais, e atender às demais necessidades para zelar pelo cumprimento da Lei Municipal nº 1.304/2015, que institui o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher da Cidade do Rio de Janeiro (CODIM-Rio)

Fonte
Elaboração própria a partir do Plano Plurianual 2018-2021.

LAURA MUNIZ DE PÁDUA

Apesar de não serem exclusivamente destinados para o atendimento a mulheres, os demais programas selecionados possuíam essa perspectiva em pelo menos uma de suas ações ou previam em seu objetivo geral políticas para esse público, além de outras fora do escopo analisado. Dessa forma, podemos dividir os 11 programas restantes em três grandes eixos: Saúde, Educação e Assistência Social.

A Assistência Social foi a área que apresentou maior quantidade de programas, cinco no total, exibidos na Tabela 2. Entre eles, dois foram selecionados por prever atendimento a mulheres, sobretudo gestantes, diretamente no seu objetivo geral (Primeira Infância Carioca e Cartão Família Carioca) e um por visar à expansão dos serviços públicos destinados a crianças (Rio Criança Maravilhosa). Já os outros dois restantes (Desenvolvimento Social e Direitos Humanos e Promoção e Assistência Social) traziam ações específicas de atendimento à mulher, também destacadas na tabela.

TABELA 2 Programas do eixo Assistência Social

Programa	Objetivo geral	Ações	Objetivo específico
Primeira Infância Carioca	Realizar, no âmbito da Assistência Social, o acompanhamento familiar de gestantes e crianças de 0 a 6 anos, de forma integrada com as Secretarias de Saúde e de Educação, priorizando as famílias em situação de vulnerabilidade e risco social, nos territórios de maior concentração desse público, visando oferecer as condições favoráveis para o pleno desenvolvimento infantil e a redução das desigualdades sociais	-	-
Cartão Família Carioca	Diminuir a incidência de pobreza extrema na cidade, reduzir a evasão e melhorar o desempenho escolar das crianças em idade escolar das famílias beneficiadas e reduzir a mortalidade materna e infantil	-	-
Rio Criança Maravilhosa	Expandir e melhorar a qualidade dos serviços integrados oferecidos às crianças (idade de 0 a 5 anos e 11 meses) de famílias de baixa renda, incluindo crianças com necessidades especiais. Esses serviços abrangem educação, saúde, assistência social e trabalho oferecidos pela rede de instituições governamentais e não governamentais	-	-

LAURA MUNIZ DE PÁDUA

Desenvolvimento Social e Direitos Humanos	Promover ações integradas para superação da pobreza e iniquidade, potencializar benefícios de segurança de renda com ações de combate à reprodução intergeracional da pobreza, fortalecer a articulação intersetorial para ampliação da cidadania e conquista da autonomia, qualificar os serviços de atendimento psicossocial de usuários de substâncias psicoativas, prevenir e reduzir a violação de direitos, promovendo políticas de proteção social e garantia de direitos e incrementando a cultura de paz	Atividades nas relações de igualdade de gênero	Reforçar a cidadania da mulher por meio do acesso à documentação civil e da conscientização sobre seus direitos. Capacitar as mulheres, buscando sua autonomia econômica e financeira. Prevenir e combater a violência contra a mulher. Apoiar programas de saúde, educação, cultura, entre outros, visando ao desenvolvimento integral da mulher carioca
Promoção e Assistência Social	Implementar e consolidar a política municipal de assistência social, construindo mecanismos de inserção da população nos programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais por meio de ações intersetoriais e intergovernamentais	CEPIG – relações de igualdade de gênero	Promover a melhoria da qualidade de vida da população feminina e garantir a equidade de gênero, rompendo o ciclo de violência doméstica, intrafamiliar, violência contra a mulher em situação de alto risco e violência de gênero

Fonte
Elaboração própria a partir dos Planos Plurianuais 2010-2013, 2014-2017 e 2018-2021.

O eixo Educação compôs-se de quatro programas (Tabela 3), todos selecionados devido ao seu potencial para reduzir a ampla carga de tarefas de cuidado atribuída às pessoas com filhos, a qual, conforme constatado no Capítulo 1, recai principalmente ou até exclusivamente sobre as mulheres.

TABELA 3 Programas do eixo Educação

Programa	Objetivo geral
Carioquinhas nas Creches e Pré-Escolas	Ampliar o número de vagas em creches e pré-escolas e otimizar a infraestrutura existente por meio de parcerias público-privadas, que contemplarão investimentos para a construção e manutenção das unidades
Rio Escola Integral	Expandir o ensino em tempo integral para os alunos da rede municipal, garantindo currículo e aprendizagem adequados, atrativos e inovadores para cada etapa de seu desenvolvimento
Fábrica de Escolas	Adotar o padrão de turno único de ensino nas escolas municipais e dar continuidade à ampliação do atendimento no ensino infantil, visando à melhoria na qualidade do ensino público, com alcance de níveis de desempenho equivalentes aos dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), e adequação à legislação carioca
Expansão da Educação Infantil	Ampliar a cobertura, melhorar a qualidade da educação infantil e buscar novas alternativas para a gestão das creches

Fonte
Elaboração própria a partir dos Planos Plurianuais 2010-2013, 2014-2017 e 2018-2021.

LAURA MUNIZ DE PÁDUA

Por fim, o eixo Saúde foi composto de dois programas, sendo um deles – Atenção Hospitalar – o único presente em todos os PPAs analisados, apresentando sempre uma ou mais ações de atendimento à mulher, todas expostas na Tabela 4. O outro programa do eixo – Ações e Programas de Saúde e Linhas de Cuidado – foi selecionado devido à ação que prevê atenção aos agravos relacionados aos gêneros como parte da estratégia de saúde municipal.

TABELA 4 Programas do eixo da Saúde

Programa	Objetivo geral	Ações	Objetivo específico
Atenção Hospitalar	Garantir os insumos adequados à rede hospitalar, custear os investimentos em infraestrutura e as ações relacionadas ao acesso da população aos serviços de saúde hospitalar, além de investir na qualificação do atendimento nas unidades, organizando e ampliando a oferta dos serviços prestados	Cegonha Carioca	Favorecer o acesso das gestantes à assistência pré-natal, garantindo a vinculação destas com a maternidade de referência. Garantir o transporte da gestante à maternidade com ambulância e manter a qualificação do acolhimento e classificação de risco nas maternidades
		Manutenção do custeio das maternidades	Manter a adequada capacidade de funcionamento das maternidades, por meio da aquisição de insumos e equipamentos e da contratação de serviços continuados
		Construção, ampliação e reforma de maternidades – EL 0159/18	Realizar obras de construção, reforma e/ou adequação de maternidades
		Atenção em saúde para pessoas em situação de violência sexual – EL 0160/18	Garantir o atendimento em saúde para pessoas em situação de violência sexual, através da pactuação local e consolidação de fluxos entre saúde e segurança pública, para ampliação da oferta de serviços de acolhimento e procedimentos de registro de informações e coleta de vestígios nas unidades da rede de saúde

LAURA MUNIZ DE PÁDUA

		Pré-hospitalar móvel – Cegonha Carioca	Implantar, junto com o Saúde Presente, o serviço de ambulância para atendimento das gestantes nas unidades da AP 3.2 e AP 5.3
Ações e Programas de Saúde e Linhas de Cuidado	Promover a assistência à saúde e a prevenção aos agravos e às doenças na população, com ênfase na estratégia da Saúde da Família	Ações de atenção integral aos ciclos de vida e gênero	Promover a saúde e prevenir e controlar agravos relacionados aos ciclos de vida e aos gêneros

Fonte
Elaboração própria a partir dos Planos Plurianuais 2010-2013, 2014-2017 e 2018-2021.

Também é válido mencionar duas ações que, apesar de não representarem atendimento à mulher, caminham no sentido da promoção da igualdade de gênero. Para o PPA referente aos exercícios de 2018 a 2021, foi instituída por emenda legislativa no programa Melhoria da Educação Carioca uma ação que prevê a distribuição de materiais gráficos e didáticos para atividades pedagógicas de combate ao machismo nas escolas. Ademais, o programa Gestão, Difusão, Preservação e Democratização da Política Cultural, presente no PPA 2010-2013, contou com uma ação de apoio à organização do Dia Municipal da Mulher Negra, Latino-Americana e Caribenha, também instituída por emenda legislativa.

Por outro lado, é importante ressaltar como, a despeito dos dados socioeconômicos expostos no primeiro capítulo que comprovam a condição especialmente marginalizada à qual estão sujeitas as mulheres negras no país, não foi encontrado nenhum programa que mencionasse especificamente esse grupo nos PPAs analisados para além do exposto acima. Ademais, foi observada uma limitação dos programas que tratavam da questão racial, mesmo que não relacionada a gênero. Entre oito programas orçamentários identificados nesse sentido, somente um mencionava expressamente o combate ao racismo e a promoção da igualdade racial, enquanto os demais se limitavam à manu-

tenção do Conselho Municipal de Defesa dos Direitos dos Negros e ao fomento de políticas culturais, como a criação do Museu da Escravidão e Liberdade e a requalificação do Centro de Referência Afro-Brasileiro.

Dada a apresentação dos programas selecionados e seus objetivos, será exposta a seguir a execução orçamentária do que pode ser chamado de Orçamento Mulher do Município do Rio de Janeiro (OM/MRJ), analisando sua distribuição entre os eixos designados, a evolução na última década, seu peso no dispêndio total do município e a diferença entre a despesa programada e a executada.

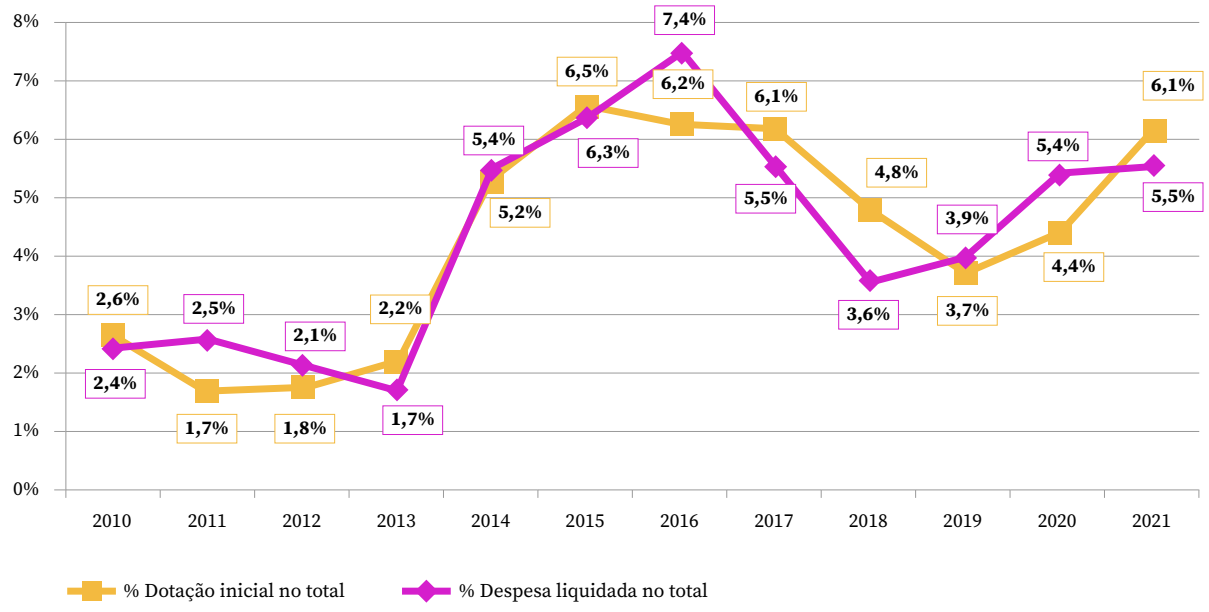
3.2
Avaliação do OM/MRJ

A análise da execução orçamentária será realizada a partir da dotação inicial, que representa a despesa inicialmente prevista na LOA, e do montante liquidado, visto que, conforme exposto no capítulo anterior, o estágio da liquidação representa a efetiva entrega de um bem ou serviço à população. Os valores liquidados são das planilhas disponibilizadas na aba Dados Abertos do portal Contas Rio (2021). As dotações iniciais para os exercícios de 2012 a 2021 foram coletadas das respectivas LOAs, enquanto as dos exercícios de 2010 e 2011 vieram da Prestação de Contas Anual, dada a falta de disponibilização das LOAs completas para esses anos no site da prefeitura. Já os valores da despesa total do município foram coletados no anexo Balanço Orçamentário dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária para os respectivos exercícios. Todos os dados para os anos de 2010 a 2020 foram inflacionados de acordo com o IPCA do mês de dezembro de 2021, com base em dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2021).

No Gráfico 1, é possível constatar como o peso do OM/MRJ em relação ao orçamento total se manteve relativamente baixo em todos os exercícios, a despeito de certas oscilações. Em média, tanto a dotação inicial quanto a despesa liquidada com políticas para mulheres entre os exercícios de 2010 e 2021 representaram apenas 4,3% do total municipal.

GRÁFICO 1

Peso do OM/MRJ em relação à dotação inicial total e à despesa liquidada total entre 2010 e 2021



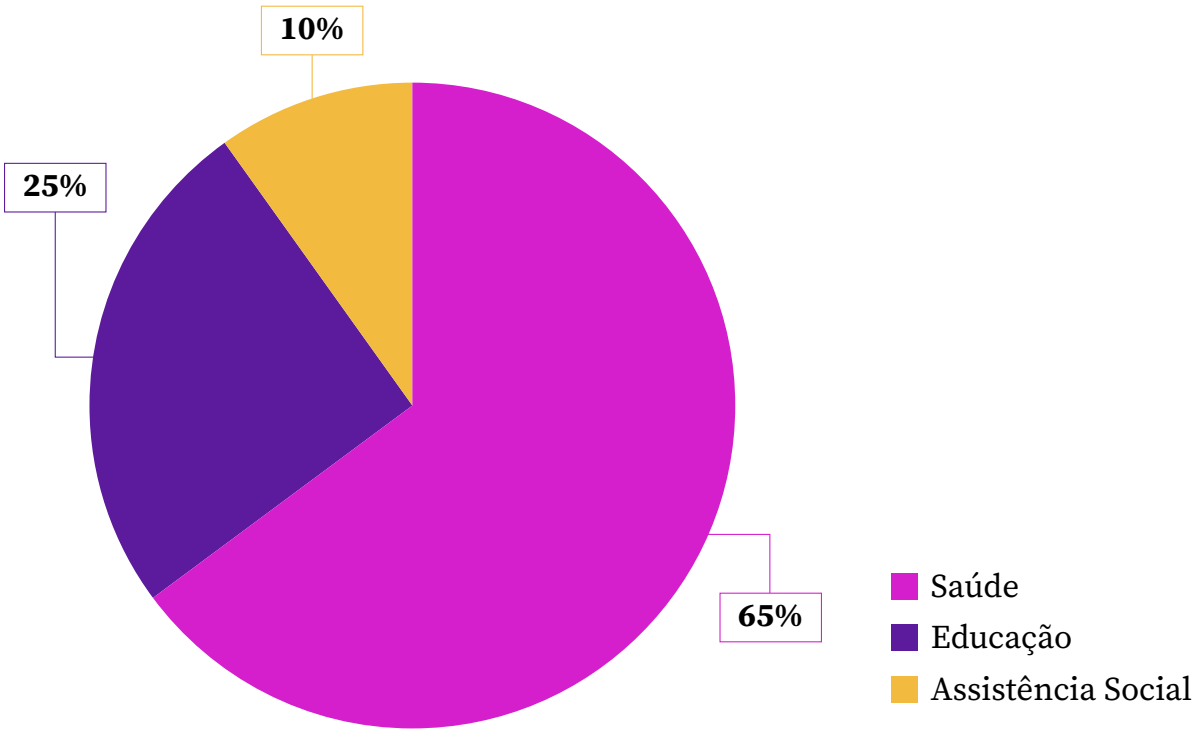
Fonte
Balanço Orçamentário – Relatório Resumido da Execução Orçamentária 2010-2021 e portal Contas Rio.

LAURA MUNIZ DE PÁDUA

O Gráfico 2 apresenta a composição da despesa liquidada média do OM/MRJ entre os anos de 2010 e 2021, excluindo-se apenas o Programa Atenção à Mulher, que será analisado separadamente. Os dados demonstram como a maior parte do gasto pode ser atribuída ao eixo Saúde, sendo este composto principalmente de ações que preveem a manutenção de maternidades e o atendimento a gestantes. Em seguida está o eixo Educação e, por fim, a Assistência Social.

GRÁFICO 2

Distribuição da despesa liquidada média do OM/MRJ entre 2010 e 2021 para os eixos definidos



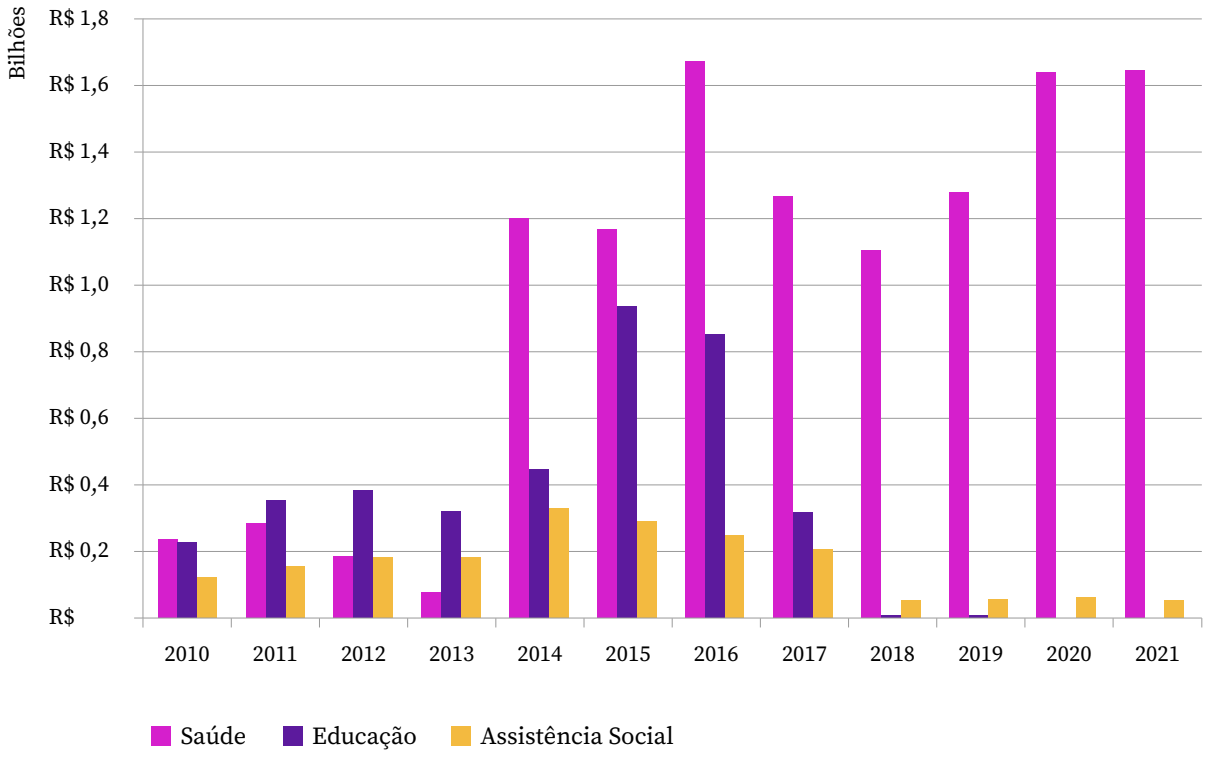
LAURA MUNIZ DE PÁDUA

Fonte
Elaboração própria a partir do portal Contas Rio, Lei Orçamentária Anual 2012-2021 e Prestação de Contas 2010-2011.

Vale destacar que, em todos os anos a partir de 2018, o gasto no eixo Saúde representou cerca de 95% do total, o que atesta ampla redução da despesa nas demais áreas, fato que é confirmado pelo Gráfico 3. O valor liquidado médio no eixo Educação foi de R$ 480 milhões, entre 2010 e 2017, para apenas R$ 8 milhões entre 2018 e 2021, de modo que quase não é possível ver as colunas da despesa para esses exercícios. Da mesma forma, o eixo Assistência Social passou de R$ 215 milhões para menos de R$ 56 milhões.

GRÁFICO 3

Despesa liquidada do OM/MRJ entre 2010 e 2021 para os eixos definidos



Fonte
Elaboração própria a partir do portal Contas Rio, Lei Orçamentária Anual 2012-2021 e Prestação de Contas 2010-2011.

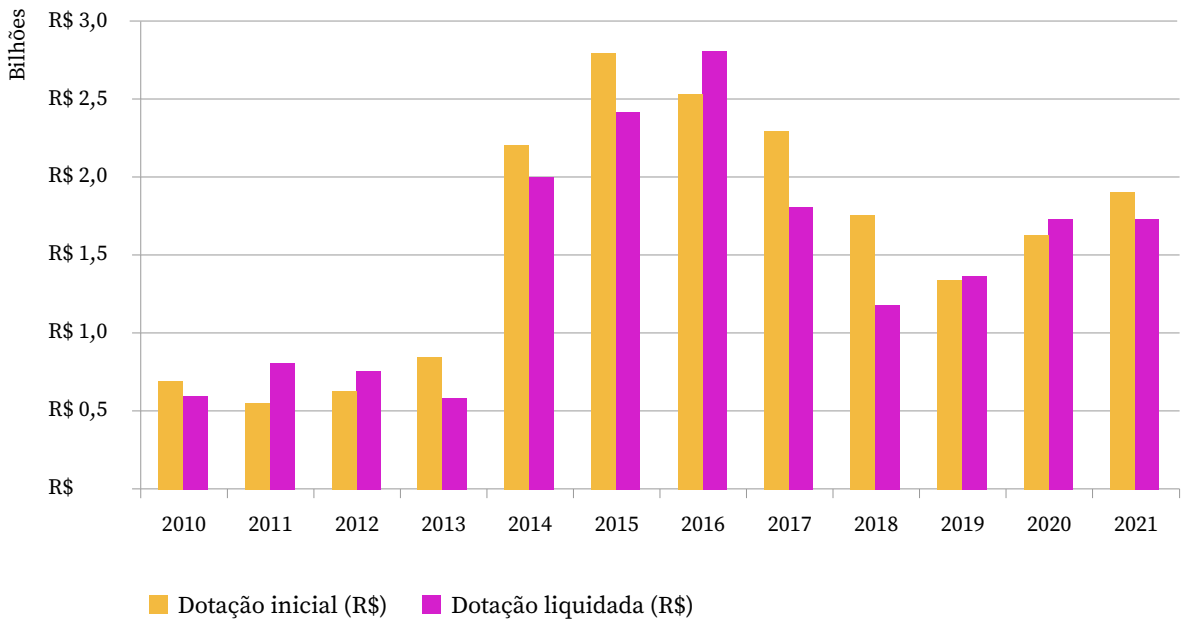
LAURA MUNIZ DE PÁDUA

Nesse sentido, a análise da evolução do OM/MRJ como um todo, conforme exposta no Gráfico 4, demonstra um aumento do gasto com políticas para mulheres a partir de 2014, seguido de queda nos anos 2017 e 2018. Além de possíveis motivos políticos, dada a renovação da administração municipal em 2017, a redução pode ser explicada pelo forte declínio da arrecadação durante esse período (MUNIZ et al., 2020).

Por outro lado, a avaliação do montante liquidado no OM/MRJ em relação à despesa total liquidada no município, exposta anteriormente no Gráfico 1, demonstra que a redução foi mais do que proporcional: o peso das políticas para mulheres foi reduzido pela metade, indo de 7,4%, em 2016, para 3,6% em 2018. Tal movimento reafirma o efeito negativo que as medidas de contenção de gastos tendem a ter sobre a priorização das questões de gênero no orçamento público, dado que a retenção de despesas nessa área foi maior do que no orçamento geral.

GRÁFICO 4

Dotação inicial e despesa liquidada do Orçamento Mulher do município do Rio de Janeiro entre 2010 e 2021



Fonte
Elaboração própria a partir do portal Contas Rio, da Lei Orçamentária Anual 2012-2021 e da Prestação de Contas 2010-2011.

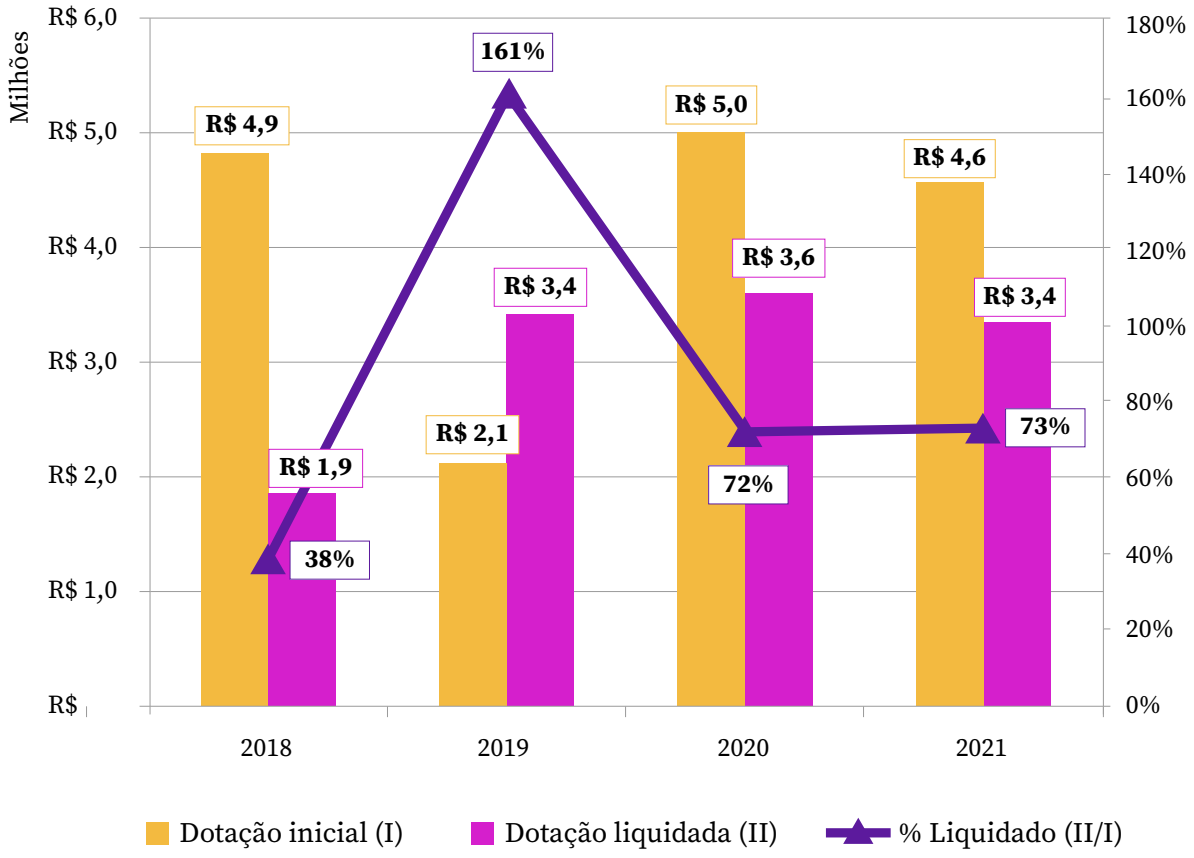
No que diz respeito ao percentual executado, isto é, quanto foi liquidado em relação à dotação inicial, este apresentou uma média de 96% entre 2010 e 2021. Apesar da presença de anos nos quais a execução ultrapassou a dotação inicial devido à abertura de créditos adicionais, o montante liquidado nos exercícios de 2010, 2013, 2014, 2015, 2017, 2018 e 2021 foi menor do que o inicialmente previsto. Isso significa que houve contingenciamentos na despesa com políticas para mulheres ou que os recursos inicialmente dotados a elas foram realocados para outras áreas (CONGRESSO NACIONAL, 2021).

A falta de execução se evidencia ainda mais quando analisamos as ações voltadas especificamente para a população feminina. O Gráfico 5 demonstra como o montante liquidado no Programa Atenção à Mulher só se encontrou acima do previsto no ano de 2019, quando sua dotação inicial havia sido significativamente reduzida.

Ao examinar as três ações pertencentes ao programa, expostas na seção anterior, verifica-se também que quase toda a execução aconteceu por meio da ação referente ao atendimento de mulheres vítimas de violência. A ação que previa recursos para a manutenção das atividades do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher da Cidade do Rio de Janeiro, instituído por lei municipal em 2015, não só não teve nenhum valor liquidado como também foi cortada da previsão orçamentária, visto que não teve dotação fixada na LOA correspondente aos exercícios de 2019 a 2021. Já a ação que visava à implementação de serviços voltados para a garantia de igualdade, direitos e fortalecimento da cidadania para as mulheres cariocas teve valor liquidado apenas em 2021 e, ainda assim, representou somente 4% do total executado no programa naquele ano.

GRÁFICO 5

Dotação inicial e despesa liquidada do Programa Atenção à Mulher entre 2018 e 2021



Fonte
Elaboração própria a partir do portal Contas Rio e da Lei Orçamentária Anual 2018-2021.

LAURA MUNIZ DE PÁDUA

Analogamente, a ação que previa dotação orçamentária para a atuação da Coordenadoria Especial de Promoção da Política para Igualdade de Gênero (CEPIG), presente no PPA 2010-2013 como parte do programa Promoção e Assistência Social, teve percentual médio executado de apenas 30% nos anos de sua vigência.

No eixo Saúde, verificaram-se ainda duas ações estabelecidas por emendas legislativas no PPA 2018-2021 que não apresentaram nenhum valor liquidado, sendo uma referente à construção, ampliação e reforma de maternidades e outra à atenção em saúde para pessoas vítimas de violência sexual. Além disso, como no caso da ação do CODIM, elas deixaram de ter previsão orçamentária a partir de 2019.

A problemática relacionada à baixa execução em determinados programas e ações está diretamente relacionada à disputa de poder entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo. Apesar de o Legislativo ter a capacidade de alterar o orçamento proposto na LOA antes de aprová-lo, o Executivo ainda tem uma margem para modificar os créditos orçamentários ao longo do exercício por meio de remanejamentos, transposições, transferências e contingenciamentos (FÓRUM POPULAR DO ORÇAMENTO DO RIO DE JANEIRO, 2011).

Levando em conta que existe um percentual considerável de gastos obrigatórios – como o pagamento de salários, os encargos da dívida pública e os mínimos constitucionais –, o Poder Executivo acaba tendo liberdade para não executar boa parte das despesas discricionárias programadas. Dessa forma, mesmo que ocorram avanços no Legislativo com a aprovação de emendas que busquem a redução das disparidades de gênero, esses esforços podem ser minados durante a execução orçamentária, como verificado no caso carioca. Nessa perspectiva, a seção a seguir abordará a questão da participação política das mulheres e sua importância na determinação dos tipos de política que serão formuladas e executadas pelo poder público.

3.3
Participação política

Biroli (2018) mostra como o advento do direito ao voto e do direito a disputar eleições pelas mulheres, conquistados no Brasil em 1932, não resultou em condições igualitárias de participação política entre os gêneros. Existem diversos tipos de obstáculos que se colocam de forma material, ins-

titucional e até mesmo simbólica para a inserção e continuidade de corpos femininos e de outros grupos marginalizados no espaço político formal.

Tais obstáculos podem ser relacionados a fatores como a divisão sexual do trabalho, que se entrelaça à caracterização da política formal como um espaço historicamente masculino. Isso porque "a história do espaço público e das instituições políticas modernas é a história da acomodação do ideal de universalidade à exclusão e à marginalização das mulheres e de outros grupos sociais subalternizados" (BIROLI, 2018, p. 184). Ou seja, o falso pressuposto de neutralidade da política mascara a existência de um viés em favor do indivíduo supostamente universal: o homem branco, rico, cisgênero e heterossexual.

Foi a partir do processo de instituição do novo regime democrático, após o fim da ditadura militar no país, que a baixa presença de mulheres nos espaços institucionais começou a ser percebida por movimentos de mulheres e feministas como um problema político. O período ficou marcado pela atuação desses movimentos no sentido da inserção da temática de gênero diretamente no espaço estatal, por meio da instituição de organismos de políticas para as mulheres, como o Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres (CNDM). O conselho tinha como objetivo a formulação de políticas visando à eliminação de discriminações contra a mulher e prezava a manutenção de canais permanentes de relação com movimentos de mulheres, tendo em sua composição nomes como Lélia Gonzalez (BIROLI, 2018).

A criação de políticas públicas para tratar de questões como a violência doméstica e a oferta de creches – ambas presentes, inclusive, no OM/MRJ analisado neste capítulo – são exemplos de como os feminismos têm conseguido causar impactos na construção da agenda política. Entretanto, a ação política desses movimentos encontra dificuldades para ter a relevância necessária nos espaços decisórios de política pública, visto que grupos com visões antagônicas a eles – como religiosos conservadores, proprietários de terra e militares – concentram os recursos para campanhas eleitorais (BIROLI, 2018).

Nesse sentido, Olivera et al. (2021) destacam como "a capacidade de tomada de decisões das mulheres no Brasil precisa ser fortalecida para combater injustiças e iniquidades" (OLIVERA et al., 2021, p. 84). De fato, a sub-representação política de mulheres no cenário brasileiro se mostra ainda mais acentuada do que em outros países: enquanto as mulheres representavam apenas 10,7% dos deputados federais brasileiros, em 2017, a média no continente americano chegou a 28,3% (BIROLI, 2018).

No âmbito parlamentar carioca, a situação se mostra ainda pior: dos 51 vereadores em exercício no ano de 2021, apenas oito são mulheres, um percentual de apenas 6,4% (CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO, 2021). Ademais, a não execução de emendas legislativas ao orçamento da cidade verificada anteriormente atesta o fato de que a presença de mulheres em cargos do Legislativo não é suficiente para garantir a implementação de políticas públicas.

Nessa perspectiva, um levantamento feito pelo Instituto Alzira (2021) verificou que apenas 12% das prefeituras do país são comandadas por mulheres e que esses municípios correspondem a 7% da população nacional. O estudo ainda mostrou que quase 70% dessas prefeituras têm ações específicas para a população feminina, o que corrobora a importância que tem a participação de mulheres no Poder Executivo.

Pensando no entrelaçamento das formas de opressão constatado nos capítulos anteriores, não podem ser deixadas de lado as diferenças internas no próprio grupo de mulheres no que diz respeito à inserção no espaço público. Biroli (2018) destaca como as barreiras para a participação política se mostram mais espessas para mulheres pobres, negras, indígenas e trabalhadoras do campo, fato que é comprovado por dados das últimas eleições. Tratando-se do âmbito Legislativo, verifica-se que apenas duas das vereadoras eleitas na cidade do Rio de Janeiro em 2020 eram pretas ou pardas (CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO, 2021). Já no mandato Executivo, de 2017 a 2020, apenas 3% das prefeituras do país eram comandadas por mulheres negras (INSTITUTO ALZIRA, 2021).

Por outro lado, é importante observar que essa sub-representação não significa falta de atuação política por parte das mulheres. Além da ampla atuação feminina em partidos e sindicatos, a baixa presença de mulheres (e, em especial, feministas) em cargos eletivos motiva a geração de cursos alternativos para dar visibilidade às suas reivindicações, tais como protestos, campanhas e formas de participação em espaços institucionais para além das disputas eleitorais. Dessa forma, a atuação dos movimentos feministas foi e é capaz de produzir efeitos diretos no âmbito estatal, imprimindo perspectivas de gênero na formulação e execução da política pública (BIROLI, 2018). Contudo, nem todos os grupos têm as mesmas condições para levar suas reivindicações ao debate público amplo e, consequentemente, transformá-las em normas e políticas.

Evidencia-se, então, a importância da manutenção e ampliação dos canais de diálogo entre o governo e os movimentos feministas a fim de impulsionar a presença dessa pauta no cenário político formal. Entretanto, o governo brasileiro tem demonstrado seguir na direção contrária, como, por exemplo, com o desmonte, a partir de 2016, da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM-PR), instituída em 2003, durante o governo Lula. Foi a partir da SPM-PR que se possibilitou a construção dos Planos Nacionais de Política para as Mulheres, elaborados por meio de diálogo com movimentos de mulheres.

Nesse sentido, verifica-se que os momentos de maior incorporação da agenda feminista e atuação dos movimentos no âmbito estatal se deram com a chegada do Partido dos Trabalhadores ao Poder Executivo federal e durante o período após o regime ditatorial, sugerindo uma conexão entre a ampliação da democracia, o caráter social do Estado e a participação política das mulheres (BIROLI, 2018).

Em contrapartida, a implementação de políticas neoliberais e o aumento do conservadorismo já demonstraram ter efeito negativo na representação feminina no Estado, a exemplo do desmonte do previamente citado CNDM, em meio ao contexto de cortes e privatizações do governo

Collor, e sua posterior reativação com orçamento insuficiente e falta de diálogo com os movimentos durante o governo Fernando Henrique Cardoso. No contexto atual, em que verificamos novo avanço de medidas de austeridade fiscal, a alocação de recursos é mais uma vez ameaçada. Em uma relação paradoxal:

> Valores e slogans feministas nunca foram tão vocalizados, enquanto os obstáculos históricos para a participação política feminina se aprofundam em reações que contestam a posição das mulheres como sujeitos de direitos e de ação política e o feminismo como campo de luta e de conhecimento. **(BIROLI, 2018, p. 210)**

Dessa forma, a reocupação dos espaços políticos formais e a ampliação dos espaços informais se mostram necessárias não só para possibilitar o avanço na implementação de políticas para mulheres no âmbito estatal, rejeitando a hipótese de neutralidade da política pública, como também para impedir retrocessos como os que já vêm sendo observados nos últimos anos.

Conclusão

Constatou-se primeiramente como a teoria econômica predominante subestima e retira a contribuição das mulheres na economia, de modo que teóricas da economia feminista argumentam que a melhora nas condições socioeconômicas das mulheres deve passar pela reestruturação das políticas fundamentadas por essa teoria. Ademais, o Estado deve ter papel fundamental nesse processo, visto que é ele que regula o mercado de trabalho e formula programas de proteção social.

Também foram expostos dados socioeconômicos que comprovam não só as desvantagens da população feminina no que diz respeito à responsabilização pelas tarefas domésticas e no mercado de trabalho – e, consequentemente, em termos de renda – como também a discrepância racial pre-

sente entre as próprias mulheres, inclusive na questão da violência fundamentalmente relacionada a gênero.

Para que o Estado possa atuar mitigando essa desigualdade de gênero é crucial que sejam considerados os efeitos diferenciados da política econômica entre homens e mulheres e o viés masculino presente na formulação e na execução do orçamento público, visto que políticas públicas com impactos distintos entre esses grupos são frequentemente tidas como neutras. A não neutralidade das despesas e receitas públicas pode ser, então, investigada a partir da ferramenta do Orçamento Sensível a Gênero (OSG), que visa à inclusão da perspectiva de gênero em todas as políticas e programas desenvolvidos pelo Estado e que, quando aplicada, já foi capaz de gerar uma distribuição mais equitativa dos recursos públicos em favor das mulheres. Há ainda a possibilidade de que a ferramenta seja reestruturada para abranger outras formas de desigualdade, permitindo a inclusão do recorte racial na análise e no desenvolvimento de políticas públicas para mulheres.

Por outro lado, encontram-se dificuldades na aplicação prática do OSG relacionadas à extensa quantidade de gastos e receitas a ser analisada, à falta de informações desagregadas e à pouca clareza dos dados orçamentários. Dessa forma, a maioria das experiências realizadas foca não a transversalização completa da questão de gênero, mas sim as políticas específicas para mulheres.

É o que foi feito no presente trabalho com a análise do chamado Orçamento Mulher do Município do Rio de Janeiro (OM/MRJ), a partir da qual foram encontrados 12 programas orçamentários que apresentavam atendimento à mulher ou expansão da oferta de serviços públicos para a primeira infância no período de 2010 a 2021, com peso no orçamento total que variou entre 1,7% e 7,4%. Sendo assim, foi comprovada a hipótese inicial de que são poucos os recursos destinados para políticas que atendem mulheres no orçamento carioca. Além disso, no que diz respeito ao entrelaçamento entre a questão de gênero e a racial, não foram verificadas políticas expressivas que visassem ao atendimento a mulheres negras.

Foi observado ainda que a grande maioria do gasto público com políticas para mulheres no orçamento carioca se deu no âmbito da Saúde, mais especificamente relacionado com questões maternas, tais como atendimento a gestantes e manutenção de maternidades. Ademais, os programas do eixo Educação também vão no sentido de beneficiar mães e cuidadoras. Apesar da notória importância de políticas que possibilitem a divisão das tarefas de cuidado entre o âmbito familiar e estatal, a quase restrição da atuação governamental a esse tipo de política pública reforça o aprisionamento feminino à condição de reprodutora.

Nessa perspectiva, a hipótese de que as despesas previstas não são totalmente executadas também se confirmou, sobretudo no caso das ações direcionadas especificamente para a população feminina, conforme verificado no Programa Atenção à Mulher. Isso pode ser relacionado com uma disputa interna entre os Poderes Legislativo e Executivo, dado que, apesar de o primeiro ter que aprovar o orçamento e ainda poder fazer modificações, o segundo tem um percentual para modificar as despesas programadas.

A análise da execução ainda demonstrou como medidas de contenção de gastos tendem a ter efeito negativo na priorização de políticas para mulheres no orçamento público. De fato, outras experiências práticas nacionais e internacionais apontam como a aproximação com ideias neoliberais pode afetar negativamente a posição de questões de gênero na política orçamentária.

Nesse horizonte, constatou-se que governos neoliberais no Brasil representaram um afastamento do diálogo com movimentos feministas e de mulheres, ao passo que os momentos de maior atuação desses movimentos no âmbito estatal foram durante os primeiros mandatos do Partido dos Trabalhadores na Presidência da República e no período após o regime ditatorial. No âmbito internacional, experiências práticas com o OSG também demonstraram como a presença do diálogo com mulheres, e especificamente feministas, viabiliza o monitoramento das políticas que contribuem ou não para a igualdade de gênero.

Por fim, cabe destacar como o quantitativo de políticas para mulheres encontrado no orçamento municipal do Rio de Janeiro, já relativamente pequeno e passível de críticas quanto a sua composição e execução, muito provavelmente não se verifica nos demais âmbitos governamentais. Isso porque, além da possibilidade de maior diálogo com a sociedade civil e, consequentemente, com movimentos de mulheres e feministas, o fornecimento de educação infantil pública no Brasil é competência exclusiva dos municípios.

Considerando ainda o baixo número de vereadoras na cidade, fica evidente a necessidade de ampliação da presença feminina e feminista no espaço político formal. Ainda que a atuação política no espaço informal seja capaz de gerar impactos na construção da agenda política, há maior dificuldade para conseguir a relevância necessária nos espaços decisórios de política pública.

Em suma, é imprescindível que sejam consideradas as questões de gênero no processo de formulação das políticas públicas, rejeitando a hipótese de neutralidade que há muitos anos parece dominar a noção de política econômica. Os recentes retrocessos no tratamento de questões de gênero no país e os obstáculos para a ampliação da inserção dessa perspectiva na construção da política pública devem ser superados a partir do estabelecimento de um compromisso estatal, em todas as esferas governamentais, para a mitigação das desigualdades – compromisso esse que deve necessariamente estar refletido na sua política orçamentária.

Referências bibliográficas

BIROLI, F. **Gênero e desigualdades**: limites da democracia no brasil. São Paulo: Boitempo, 2018.

BUDLENDER, D. Expectativas versus realidades nas iniciativas de orçamentos sensíveis a gênero. In: ONU Mulheres. **Orçamentos sensíveis a gênero:** conceitos. Brasília: Qualytá, 2012. p. 63-113.

CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO. **Vereadores: quem são**. 2021. Disponível em: http://camara.rio/vereadores/quem-sao. Acesso em: 16 ago. 2021.

CARNEIRO, S. Enegrecer o feminismo: a situação da mulher negra na América Latina a partir de uma perspectiva de gênero. In: HOLANDA, H. B. (Comp.). **Pensamento feminista**: conceitos fundamentais. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2019.

CARRASCO, C. La economía feminista: una apuesta por otra economía. In: VARA, M. J. (Ed). **Estudios sobre género y economía**. Madrid: Akal, 2006. p. 29-62. Disponível em: http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/la-economia-feminista-una-apuesta-por-otra-economia.pdf. Acesso em: 3 maio 2021.

CFEMEA. **Perspectivas das políticas para as mulheres no PPA 2008-2011**. Brasília: CFEMEA, 2007.

CONGRESSO NACIONAL. **Glossário de Termos Orçamentários**. 2021. Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario. Acesso em: 10 jun. 2021.

CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. Rio Prefeitura. **Prestação de Contas 2010**. Disponível em: http://www.rio.rj.gov.br/web/cgm/exibe-conteudo?id=4200347. Acesso em: 10 jul. 2021.

_____. **Prestação de Contas 2011**. Disponível em: http://www.rio.rj.gov.br/web/cgm/exibeconteudo?id=4200347. Acesso em: 10 jul. 2021.

ELSON, D. Iniciativas orçamentárias sensíveis à questão de gênero: dimensões chave e exemplos práticos. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 56, n. 2, p. 161-78, abr./jun. 2005. Disponível em: https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/223. Acesso em: 16 jan. 2021.

FEDERICI, S. **O ponto zero da revolução**: trabalho doméstico, reprodução e luta feminista. São Paulo: Elefante, 2019.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). **Anuário brasileiro de segurança pública 2020**. São Paulo, 2021. Disponível em: https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/02/anuario-2020-final-100221.pdf . Acesso em: 18 maio 2021.

FÓRUM POPULAR DO ORÇAMENTO DO RIO DE JANEIRO. **De olho no orçamento**. Rio de Janeiro, 2001.

HOFBAUER, H.; VINAY, C. Orçamentos sensíveis a gênero: ferramentas metodológicas. Experiências internacionais e do México. In: ONU Mulheres. **Orçamentos sensíveis a gênero**: conceitos. Brasília: Qualytá, 2012. p. 27-70.

INSTITUTO ALZIRAS. **Perfil das prefeitas no Brasil (2017-2020)**. 2021. Disponível em: http://prefeitas.institutoalziras.org.br/. Acesso em: 17 jul. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Conheça o Brasil – População – Cor ou Raça. **IBGE Educa**, 2020. Disponível em: https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18319-cor-ou-raca.html. Acesso em: 05 maio 2021.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Índices analíticos – Preços – IPCA Geral. Ipeadata, 2021. Disponível em: http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx. Acesso em: 24 fev. 2022.

_____. **Retrato das desigualdades de gênero e raça – 1995 a 2015**. Brasília, 2017. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/170306_retrato_das_desigualdades_de_genero_raca.pdf. Acesso em: 16 jan. 2021.

MELO, H. P.; MORANDI, L. **Cuidados no Brasil**: conquistas, legislação e políticas públicas, 2020.

MUNIZ, L. et al. O insuficiente enfrentamento carioca à pandemia. **Jornal dos Economistas**, Rio de Janeiro, p. 14-6, 01 set. 2020.

NELSON, J. **Feminism, objectivity & economics**. New York: Routledge, 1996.OLIVERA, M. et al. **A dimensão de gênero no Big Push para a sustentabilidade no Brasil**: as mulheres no contexto da transformação social e ecológica da economia brasileira. Documentos de Projetos (LC/TS.2021/6; LC/BRS/TS.2021/1). Santiago e São Paulo: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe e Fundação Friedrich Ebert Stiftung, 2021.

PREFEITURA DO RIO. **Dados abertos**. Contas Rio, 2021. Disponível em: http://www.rio.rj.gov.br/web/contasrio/dados-abertos#titulo. Acesso em: 27 fev. 2021.

ROSSI, P.; DWECK, E.; ARANTES, F. Economia política da austeridade. In: ROSSI, P.; DWECK, E.; OLIVEIRA, A. L. M. **Economia para poucos**: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil. São Paulo: Autonomia Literária, 2018. p. 14-31.

SECRETARIA MUNICIPAL DE FAZENDA E PLANEJAMENTO DO RIO DE JANEIRO. Rio Prefeitura. **Lei Orçamentária Anual 2012**. Disponível em: https://www.rio.rj.gov.br/web/transparencia/lei-de-orcamento-anual. Acesso em: 10 jul. 2021.

_____. **Lei Orçamentária Anual 2013**. Disponível em: https://www.rio.rj.gov.br/web/transparencia/lei-de-orcamento-anual. Acesso em: 10 jul. 2021.

_____. **Lei Orçamentária Anual 2014**. Disponível em: https://www.rio.rj.gov.br/web/transparencia/lei-de-orcamento-anual. Acesso em: 10 jul. 2021.

Referências bibliográficas

_____. **Lei Orçamentária Anual 2015**. Disponível em: https://www.rio.rj.gov.br/web/transparencia/lei-de-orcamento-anual. Acesso em: 10 jul. 2021.

_____. **Lei Orçamentária Anual 2016**. Disponível em: https://www.rio.rj.gov.br/web/transparencia/lei-de-orcamento-anual. Acesso em: 10 jul. 2021.

_____. **Lei Orçamentária Anual 2017**. Disponível em: https://www.rio.rj.gov.br/web/transparencia/lei-de-orcamento-anual. Acesso em: 10 jul. 2021.

_____. **Lei Orçamentária Anual 2018**. Disponível em: https://www.rio.rj.gov.br/web/transparencia/lei-de-orcamento-anual. Acesso em: 10 jul. 2021.

_____. **Lei Orçamentária Anual 2019**. Disponível em: https://www.rio.rj.gov.br/web/transparencia/lei-de-orcamento-anual. Acesso em: 10 jul. 2021.

_____. **Lei Orçamentária Anual 2020**. Disponível em: https://www.rio.rj.gov.br/web/transparencia/lei-de-orcamento-anual. Acesso em: 10 jul. 2021.

_____. **Lei Orçamentária Anual 2021**. Disponível em: https://www.rio.rj.gov.br/web/transparencia/lei-de-orcamento-anual. Acesso em: 10 jul. 2021.

_____. **Plano Plurianual 2010 a 2013**. Disponível em: http://www2.rio.rj.gov.br/smf/orcamento/ppa.asp. Acesso em: 10 jul. 2021.

_____. **Plano Plurianual 2014 a 2017**. Disponível em: http://www2.rio.rj.gov.br/smf/orcamento/ppa.asp. Acesso em: 10 jul. 2021.

_____. **Plano Plurianual 2018 a 2021**. Disponível em: http://www2.rio.rj.gov.br/smf/orcamento/ppa.asp. Acesso em: 10 jul. 2021.

SHARP, R. O papel dos orçamentos sensíveis a gênero na construção da igualdade e do empoderamento das mulheres. In: ONU Mulheres. **Orçamentos sensíveis a gênero**: conceitos. Brasília: Qualytá, 2012. p. 115-28.

TEIXEIRA, M. O. A crise econômica e as políticas de austeridade: efeitos sobre as mulheres. In: ROSSI, P.; DWECK, E.; OLIVEIRA, A. L. M. **Economia para poucos**: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil. São Paulo: Autonomia Literária, 2018. p. 14-31.

_____. **Um olhar da economia feminista para as mulheres**: os avanços e as permanências das mulheres no mundo do trabalho entre 2004 e 2013. 2017. 228 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico), Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2017. Disponível em: http://repositorio.unicamp.br/jspui/bitstream/REPOSIP/330990/1/Teixeira_MarilaneOliveira_D.pdf. Acesso em: 03 maio 2021.

VIEIRA, C. O Orçamento Mulher do Distrito Federal. In: CRIOLA; CFEMEA. **Mulheres de Brasília e do Rio de Janeiro no Monitoramento da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres**. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: https://www.cfemea.org.br/images/stories/publicacoes/monitoramento_politica_nacional_enfrentamento_violencia.pdf. Acesso em: 28 jan. 2021.

ARTIGO 2

Trabalho, proteção social e fundo público

Análise da dinâmica orçamentária do Fundo de Amparo ao Trabalhador (2010-2020)

AUTORIA Sandro Pereira Silva

RESUMO

Os programas de proteção ao desemprego e ativação do mercado de trabalho configuram-se como ações relevantes nos sistemas nacionais de bem-estar social, voltados a garantir maior equidade de oportunidades pela via do orçamento público, sobretudo à população em maior vulnerabilidade diante do desemprego e da perda de renda. Este estudo analisou a trajetória operacional do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), principal instrumento de efetivação desses programas no Brasil, contrastando seus indicadores contábeis com fatores políticos e econômicos que condicionaram seus resultados recentes.

Palavras-chave
trabalho; proteção social; orçamento público; direitos sociais; igualdade de oportunidades.

Introdução

O histórico de formulação das instituições de bem-estar social e sua adoção por parte dos Estados nacionais derivam de múltiplos fenômenos inerentes ao próprio desenvolvimento das suas respectivas estruturas produtivas e socioculturais, que, por sua vez, são condicionadas pelos contextos e pelas conjunturas nos quais se inserem. Ou seja, cada nação desenvolve (ou não) seus sistemas de bem-estar social a partir de condições históricas específicas, o que não impede, todavia, que decisões externas e modelos já experimentados possam influir sobre arranjos e projetos locais (ESPING-ANDERSEN, 1990; KERSTENETZKY, 2012).

Os programas de proteção contra o desemprego e de ativação do mercado de trabalho para acelerar processos de recolocação ocupacional configuram-se como ações relevantes nos sistemas nacionais de bem-estar social. Eles são voltados a garantir maior equidade de oportunidades, sobretudo à população em situação de maior vulnerabilidade diante do desemprego e da perda de renda, pela via do orçamento público. No decorrer do século XX, vários países foram constituindo seus programas, tendo como principais referências normativas as Resoluções nº 88/1948 e nº 102/1952 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que definem as diretrizes para o conceito de Sistema Público de Emprego.

No Brasil, a construção política desse sistema deriva de um longo processo, iniciado nos anos 1930, com a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (MTIC), cerne da construção de uma institucionalidade trabalhista própria. Mais recentemente, a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) estabeleceu nova estrutura programática para a garantia de uma série de direitos à classe trabalhadora, conhecida oficialmente como Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR). Para suprir a necessidade de financiamento desse campo de políticas públicas, foi constituído, por meio da Lei nº 7.998/1990, o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), com fontes específicas de receitas. Por essa lei, também foi criado o Conselho Deliberativo do FAT

(CODEFAT), órgão de natureza tripartite e paritária (mesmo número de representantes entre órgãos do governo federal, associações trabalhistas e patronais), com o objetivo de garantir o controle social sobre as deliberações referentes ao funcionamento do SPETR (AZEVEDO, 1998).

Desde sua fundação, dada a relevância adquirida em termos políticos e econômicos, o FAT se consolidou como o principal instrumento de efetivação das políticas de trabalho e renda no país. No entanto, a gestão de um fundo contábil de tal vulto – um dos maiores da América Latina – não está isenta da incidência de distintas coalizões de interesses sobre o controle de sua dinâmica operacional.

Com base em tal perspectiva, este estudo visou analisar a trajetória orçamentária do FAT, contrastando seus indicadores contábeis com fatores políticos e econômicos que possam ter condicionado seu resultado operacional e sua cobertura programática no Brasil. O recorte temporal escolhido foi o decênio 2010-2020, por se tratar de um período que, além de ser imediatamente posterior à deflagração de uma grave crise do capitalismo global, foi marcado por uma série de elementos conjunturais e institucionais com poder de influência sobre o FAT, tornando mais complexa a economia política em torno de seu controle.

De antemão, a análise dos dados permitiu corroborar a hipótese de que a evolução tanto das receitas quanto das despesas correntes, além de estar diretamente relacionada às transformações em curso na estrutura macroeconômica e ocupacional brasileira, mostrou-se sujeita a fatores externos à sua governança que interferem na dinâmica orçamentária e operacional. Eles estão associados principalmente a decisões de política fiscal que incidiram sobre a estrutura de financiamento do FAT, causando perdas significativas de receitas e comprometendo as disponibilidades de caixa para suprir suas demandas programáticas ou mesmo expandir seu potencial de proteção social. Buscou-se, então, demonstrar que tais fatores não podem ser negligenciados em uma análise mais abrangente sobre a dupla função expressa constitucionalmente para o FAT – financiamento de políticas de trabalho e renda e de projetos

de desenvolvimento econômico – sob o risco de se chegar a conclusões parciais que possam enviesar o debate em torno do fortalecimento de um estado de bem-estar social no Brasil. Logo, o entendimento aqui descrito é de que a trajetória de operacionalização das políticas de trabalho e renda no Brasil, dadas as suas particularidades a serem ressaltadas ao longo do texto, abre possibilidades interessantes para a compreensão dos desafios que envolvem a inserção de políticas sociais na agenda governamental.

Para tanto, a discussão está organizada da seguinte forma. Na seção 1, são definidas as diretrizes gerais para a estruturação do sistema público de emprego no Brasil, com uma caracterização geral do arranjo institucional montado a partir da Lei nº 7.998/1990, que dispôs sobre a criação do FAT. A seção 2 está centrada na sua dinâmica financeira propriamente dita, destacando-se os fluxos de entrada e de obrigações e a evolução patrimonial, com a problematização das conjunturas econômicas e das decisões políticas que geraram distorções em sua disponibilidade financeira para o período 2010-2020. Por fim, são tecidas algumas considerações conclusivas.

1. Panorama inicial do FAT e sua estrutura orçamentária

A criação de um fundo próprio para o financiamento das políticas de trabalho e renda no Brasil, em especial o Seguro-Desemprego, foi objeto de intensos debates no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), instalada no dia 1º de fevereiro de 1987 e que culminou na promulgação da Constituição Federal, em 5 de outubro de 1988 (CF/1988). Seu art. 239 dispõe sobre o desenho geral dessa estratégia, cujos recursos seriam provenientes de contribuições sociais de natureza tributária, calculadas sobre o faturamento bruto de empresas privadas e públicas – até então destinadas à formação patrimonial de outros dois fundos

públicos, criados nos anos 1970: o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) – e outras fontes.

Diferentemente do modelo de contas individuais que caracterizava os fundos PIS/PASEP, o novo fundo seria de natureza coletiva, voltado a financiar políticas à parcela da população que atendesse a certos critérios de elegibilidade, nos moldes do conceito de Sistema Público de Emprego, preconizado nas Convenções da OIT. Tal sistema prevê a cobertura da população economicamente ativa com uma assistência financeira em caso de desemprego involuntário, além de ações de ativação do mercado de trabalho, como intermediação de emprego e qualificação profissional. Para o caso brasileiro, houve também a aprovação do Programa Abono Salarial, como um tipo de complementação salarial, no valor de um salário mínimo (SM) anual, direcionada a trabalhadores empregados inscritos no PIS/PASEP há pelo menos cinco anos, com rendimento mensal de até dois SMs.[1]

Outra particularidade prevista no referido art. 239 da CF/1988 foi a destinação de 40% da arrecadação anual líquida das contribuições do PIS/PASEP para repasse ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Tais repasses serviriam como *funding* para o financiamento de projetos de investimento e infraestrutura no país, visando ao desenvolvimento econômico e, consequentemente, à geração de novos postos de trabalho. Esse percentual foi definido a partir de uma média aproximada dos repasses anuais ao BNDES que já ocorriam anteriormente via fundos PIS/PASEP, e seu montante acumulado constitui o patrimônio financeiro do fundo, com critérios de remuneração (juros e correções monetárias) que lhe preservassem o valor.

A regulamentação desse sistema veio pouco depois, com a aprovação da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990. Por ela foi criado oficialmente o FAT como componente do Orçamento da Seguridade Social (OSS), com base nas prerrogativas já indicadas na CF/1988 (art. 239), à exceção da contribuição adicional prevista para empresas com índices de

[1] Ressalta-se que esse benefício anual a trabalhadores de baixos salários cadastrados nos fundos PIS/PASEP já existia, mas com outros critérios de elegibilidade.

rotatividade da força de trabalho superiores à média de seu setor, item este que nunca foi regulamentado.[2]

Nos anos seguintes à regulamentação do FAT, foram aprovadas novas leis que também interferiram sobre seu funcionamento. Entre elas está a Lei nº 8.352/1991, que estipulou outras duas diretrizes: *i)* a manutenção de uma Reserva Mínima de Liquidez (RML) – parte de suas disponibilidades financeiras – para garantir o pagamento dos benefícios referentes aos programas Seguro-Desemprego e Abono Salarial, a ser aplicada em títulos do Tesouro Nacional (fundos extramercado); e *ii)* a liberação de Depósitos Especiais como forma de concessão de linhas de crédito, via instituições bancárias públicas nacionais, a micro e pequenas empresas com potencial de geração de novos postos de trabalho e renda. A remuneração a ser recebida referente a esses dois mecanismos seria incluída no balanço contábil do FAT como receita financeira.

Vale destacar que o FAT já se inicia com um patrimônio financeiro considerável, formado pela diferença entre o valor arrecadado via PIS/PASEP e o total das despesas correntes entre outubro de 1988 e sua implementação em 1990, acrescido ainda do montante de juros e correções monetárias sobre os repasses ao BNDES durante o mesmo período. Ademais, em seus primeiros anos de funcionamento, prevaleceu uma consistente "folga" financeira, uma vez que o total de despesas (Seguro-Desemprego, abono e demais serviços) se mantinha abaixo de sua arrecadação líquida. Essa movimentação financeira vultuosa, por sua vez, despertou interesses de outros setores do governo.

Entre os gastos correntes, além dos voltados a programas de assistência financeira aos trabalhadores, havia também o financiamento de programas de qualificação profissional e intermediação de emprego. Eles são operacionalizados na forma de serviços prestados pelas unidades do Sistema Nacional de Emprego (SINE) em todo o território nacional, em convênio com estados e municípios e demais organizações parceiras não governamentais ligadas ao Sistema S e ao movimento sindical. Assim, o país passava a contar com uma estrutura programática própria, de modo a atender a acor-

[2] Trata-se do § 4º do art. 239 da CF/1988.

dos ratificados junto à OIT e estender o alcance à população.

Em 1994, no contexto do Plano Real, o governo federal implementou o chamado Fundo Social de Emergência (FSE), que previa a desvinculação de 20% de recursos arrecadados de contribuições sociais, fontes correntes de financiamento da seguridade social (incluindo o PIS/PASEP), para a livre disponibilização por parte da União. Apesar de o FSE ter vigência até 31 de dezembro de 1995, a norma foi renovada pelos governos posteriores, primeiramente, como Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e, por meio da EC nº 27/2000, com o nome de Desvinculação de Recursos da União (DRU), que se manteve vigente até 2019.

A partir desse conjunto de normativas, o Quadro 1 traz um esquema sintético da estrutura contábil-orçamentária do FAT, com seus elementos de arrecadação e suas obrigações.

QUADRO 1 Estrutura orçamentária simplificada do FAT

Arrecadação – principais fontes	Obrigações – principais usos
1. Receita primária 1.1 Arrecadação PIS/PASEP 1.2 Cota-parte da contribuição sindical **2. Receitas financeiras** 2.1 Remuneração sobre repasses ao BNDES 2.2 Remuneração sobre Depósitos Especiais 2.3 Remuneração sobre o fundo extramercado (RML) 2.4 Remuneração sobre recursos não desembolsados **3. Outras receitas** 3.1 Restituição de benefícios não desembolsados 3.2 Restituição de convênios 3.3 Multas e juros devidos ao FAT 3.4 Outras receitas patrimoniais	1. Desvinculações de receita sobre o PIS/PASEP (até 2019) 2. Repasse constitucional ao BNDES 3. Despesas constitucionais correntes 3.1 Seguro-Desemprego 3.2 Abono Salarial 4. Outras despesas correntes 4.1 Intermediação de emprego (SINE) 4.2 Qualificação profissional 4.3 Outras despesas 5. Reserva Mínima de Liquidez (RML) 6. Depósitos Especiais
Total de entradas (1 + 2 + 3)	**Total de saídas (1 + 2 + 3 + 4)**

Fonte
Adaptado de Silva (2018).

SANDRO PEREIRA SILVA

O artifício das desvinculações de receitas trouxe fortes impactos no fluxo de receitas do FAT, afetando sua capacidade de expansão ou mesmo de manter a prestação dos serviços previstos no SPETR. Logo no primeiro ano, em 1995, foi apurado déficit primário em seu balanço contábil, algo inédito até então, mas que se tornou recorrente nos

anos seguintes. Isso gerou questionamentos públicos sobre a solvência do próprio arranjo de financiamento, uma vez que o resultado negativo era computado no resultado primário da União, importante indicador de política fiscal, sem se levar em conta os recursos das aplicações financeiras que o FAT detinha em seu balanço.

A título de comparação, o déficit resultante da diferença entre a receita primária líquida e o total de despesas referentes aos programas do SPETR sob sua alçada, entre 1995 e 2009, foi de R$ 136,3 bilhões (valores atualizados para 2020). Entretanto, o déficit primário acumulado nesse período foi 22,4% inferior à soma das receitas desvinculadas do arranjo de financiamento do FAT pela União, cuja cifra total foi de R$ 175,6 bilhões. Sem contar as desonerações tributárias, que também impactaram negativamente as receitas do fundo ao incidirem sobre o pagamento do PIS/PASEP de alguns setores econômicos, sobretudo após a crise global de 2008, como forma de estimular o setor privado para o enfrentamento do cenário recessivo que atingiu a economia. Esses dois mecanismos, desvinculações orçamentárias e desonerações tributárias, configuraram os principais "vazamentos" de receitas do FAT, comprometendo, de forma acumulativa, sua dinâmica contábil, como será observado na seção seguinte.

Ainda assim, o déficit primário foi compensado em mais que o dobro de seu valor nesse mesmo período pelas receitas secundárias do FAT, provenientes de suas aplicações financeiras. Elas acumularam R$ 305,1 bilhões entre 1995 e 2009, impulsionadas pela manutenção de taxas de juros elevadas em comparação internacional. Tais movimentações permitiram que o patrimônio financeiro do FAT permanecesse em crescimento, saltando de R$ 99,4 bilhões em 1995 para R$ 300,9 bilhões em 2009 (202,7% ao longo desse período).

Outro fator relevante para a compreensão da dinâmica contábil do FAT nessa época é o comportamento do mercado de trabalho brasileiro. A criação de empregos formais no país viveu momentos bastante distintos entre as décadas de 1990 e 2000, conforme demonstrado no Gráfico 1, ao final

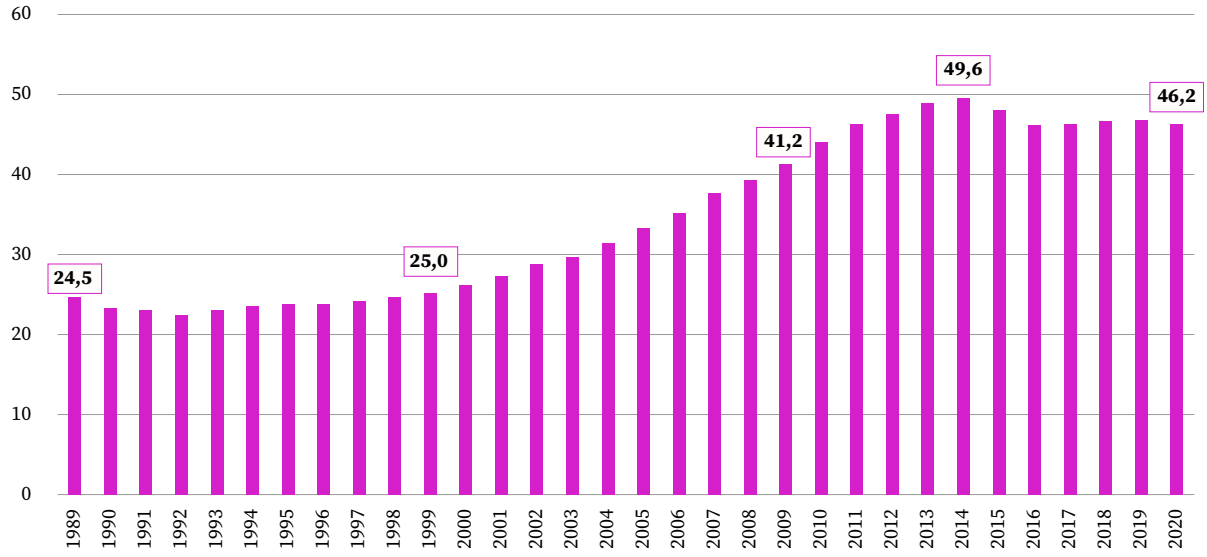
desta seção. Nos anos 1990, a economia nacional enfrentou uma conjuntura marcada pela instabilidade, primeiramente em função das rápidas transformações no modo de produção capitalista, com a incorporação de uma série de inovações tecnológicas e gerenciais, e a abertura liberalizante dos mercados no nível global. O Brasil adentrou esse cenário de forma pouco planejada: por um lado, com a diminuição drástica de tarifas e barreiras alfandegárias para a abertura de mercados; por outro, sem uma preparação estrutural interna que permitisse ao setor produtivo nacional, sobretudo da indústria de transformação, acompanhar esse novo contexto concorrencial (POCHMANN, 1999).

Como resultado, houve desestruturação do tecido produtivo nacional, o que levou ao declínio não apenas do potencial de criação de novos empregos como da própria manutenção dos postos já existentes. É possível compreender esse movimento a partir dos dados oficiais de empregos registrados no país ao longo da década. Após o país atingir um estoque de 24,5 milhões de postos formais de emprego assalariado em 1989, esse número começou a decair e só retornou ao mesmo patamar no final dos anos 1990. Ou seja, foi uma década de crescimento praticamente nulo do emprego formal no país, em um contexto de pressão sobre o mercado de trabalho dado o crescimento populacional de 9,7% no mesmo período (OLIVEIRA E SILVA, 2018).

Na primeira década de 2000, a situação praticamente se inverteu. O ritmo de crescimento do emprego manteve trajetória de constante elevação, superando a casa dos 41 milhões de postos de trabalho assalariado em 2009. Isso representou crescimento de 64,9% em relação a 1999, bem superior à variação da população, que cresceu 11,9% nessa década. Ocorre, porém, que o aumento expressivo do estoque de empregados formais no país ampliou a base elegível aos programas de assistência financeira do SPETR: Seguro-Desemprego e Abono Salarial. Com isso, as despesas anuais com esses benefícios elevaram-se significativamente, comprometendo o espaço financeiro do FAT para gastos discricionários. Sobre tais programas, especialmente no tocante aos fatores determinantes da elevação dos gastos, a seção seguinte se deterá de forma mais pormenorizada.

GRÁFICO 1

Evolução do estoque de trabalhadores formais no Brasil – 1989-2020 (em milhões)



Fonte
Elaboração própria com base na Relação Anual de Informações Sociais (RAIS).

SANDRO PEREIRA SILVA

O conjunto de pressões observadas tanto sobre as receitas quanto sobre as despesas do FAT causou um progressivo desarranjo em seus balanços contábeis. Tanto que, em 2009, ano de maior impacto da crise global desencadeada a partir de 2007 sobre a economia brasileira, o fundo apresentou o primeiro resultado operacional negativo de sua história. Isto é, mesmo com as receitas financeiras não foi possível cobrir o déficit primário registrado, comprometendo, assim, parte do seu patrimônio para o atendimento das obrigações constitucionais. Resta saber como se deu a continuidade dessa trajetória para o período mais recente, em que o país se viu submetido a uma sequência de novas turbulências e mudanças institucionais que refletiram na dinâmica orçamentária do FAT e, consequentemente, no potencial de atendimento de seus programas voltados aos trabalhadores. A seção seguinte trata justamente disso.

2. Panorama orçamentário recente do FAT (2010-2020)

Como todo o arranjo financeiro do FAT está direta e indiretamente atrelado ao desempenho macroeconômico do país, considerando tanto os elementos de receita quanto os de despesa, sua dinâmica contábil foi inevitavelmente acometida pela instabilidade desse período analisado a partir de 2010. Com isso, além de reforçar tendências já identificadas nos anos anteriores, surgiram novos elementos de problematização das políticas de mercado de trabalho no Brasil, refletindo, inclusive, pressões adicionais para alterações de natureza fiscalista na estrutura institucional do SPETR.

O primeiro ponto a se notar refere-se ao fato de esse recorte temporal ter sido marcado por pelo menos dois momentos bastante antagônicos em termos de indicadores de mercado de trabalho: *i)* um ascendente, com a recuperação econômica pós-crise de 2008 e a manutenção da tendência de queda do desemprego e elevação do estoque de empregos formais na economia brasileira já observada na década anterior, registrando o pico histórico em 2014, com 49,6 milhões de empregados (ver Gráfico 1); e *ii)* outro descendente, iniciado pela súbita crise econômica (2015 e 2016), com elevação drástica do nível de desemprego, seguida pelo retorno da informalidade massiva no mercado de trabalho em uma economia estagnada (2017-2019) e pelo novo colapso decorrente da pandemia de Covid-19 (2020).[3] Tais fatores, como era de se esperar, influenciaram diretamente a dinâmica financeira do FAT e, consequentemente, a operacionalização dos programas relacionados ao SPETR.

Para a investigação aqui pretendida, optou-se por uma sequência que se desdobra em três subseções: *i)* fluxo de entrada de recursos; *ii)* fluxo de saídas e obrigações; e *iii)* variação patrimonial. No decorrer das análises, buscou-se, ainda, contrastar os resultados operacionais observados com as decisões de política fiscal e as mudanças no ambiente econômico que impactaram a trajetória orçamentária do FAT.

[3] Sobre os impactos da pandemia de Covid-19 no mercado de trabalho brasileiro, ver Silva, Corseuil e Costa (2022).

Para subsidiar todo o debate expresso ao longo desta seção, a Tabela 1 traz um amplo conjunto de informações, com a discriminação dos principais itens de receita, despesas e demais componentes do resultado operacional anual do FAT.

TABELA 1

Fluxo contábil do FAT (2010-2020) (em R$ milhões – dez./2020)

EXERCÍCIOS	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
A. Receitas correntes	57.439,8	64.646,7	70.475,8	67.421,1	79.211,8	65.571,4	62.241,7	62.742,5	50.839,0	51.094,4	61.124,8
A.1 Arrecadação líquida PIS/PASEP	53.797,8	63.032,3	60.565,5	59.121,3	59.472,5	54.002,9	46.034,1	46.394,6	49.977,5	50.614,9	60.911,6
A.2 Aportes Tesouro Nacional	2.041,3	152,1	8.469,0	7.188,4	19.097,8	9.487,1	14.842,4	15.768,4	46,6	37,3	3,8
A.3 Outras receitas	1.600,7	1.462,3	1.441,3	1.111,4	641,5	2.081,5	1.365,2	579,6	814,8	442,2	209,4
B. Receitas financeiras	19.099,2	19.664,6	23.125,6	12.333,7	17.515,0	18.013,0	22.817,2	20.094,7	20.346,5	19.034,3	13.866,3
C. Despesas	55.635,5	59.971,8	64.752,0	70.016,8	72.227,1	62.445,9	66.745,8	62.635,8	59.680,2	55.403,2	59.716,0
C.1 Seguro-Desemprego[1]	38.239,2	41.083,2	44.169,8	47.467,0	49.606,2	48.808,7	44.816,5	43.444,3	39.980,7	37.389,0	40.079,1
C.2 Abono Salarial[2]	16.380,0	17.921,2	19.733,0	21.810,7	21.904,2	12.987,2	21.275,9	18.550,7	19.102,3	17.522,6	19.259,0
C.3 Qualificação profissional	270,8	130,3	93,4	9,8	0,7	0,0	0,0	67,0	8,9	2,5	16,9
C.4 Intermediação de emprego[3]	131,1	164,7	225,5	174,3	191,3	87,8	58,3	39,4	44,2	38,4	29,6
C.5 Outras despesas	614,4	672,4	530,2	554,9	524,7	562,2	595,2	534,4	544,2	450,7	331,4
D. Repasses BNDES[4]	21.668,8	23.350,3	24.091,4	25.160,6	23.325,3	21.872,3	18.974,8	18.906,1	19.891,9	19.784,1	17.292,8
E. Res. primário (A - C - D)	-19.864,5	-18.675,4	-18.367,6	-27.756,3	-16.340,6	-18.746,8	-23.478,9	-18.799,4	-28.733,2	-24.092,9	-15.884,0
F. Res. operacional (B + E)	-765,3	989,2	4.758,0	-15.422,7	1.174,4	-733,8	-661,8	1.295,3	-8.386,7	-5.058,6	-2.017,7

Fonte
Elaboração própria com base em CGFAT.

[1] Assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado, em virtude da dispensa sem justa causa, de acordo com a comprovação de vínculo de emprego assalariado no seguinte período imediatamente anterior à data de dispensa: i) pelo menos 12 meses nos últimos 18 meses, quando da primeira solicitação; ii) pelo menos nove meses nos últimos 12 meses, quando da segunda solicitação; e iii) seis meses imediatamente anteriores à data de dispensa, quando das demais solicitações. Concedido em parcelas mensais, que variam de três a cinco, tendo como piso o valor do SM (ver Lei nº 13.134/2015). **[2]** Benefício assegurado aos empregados que percebem até dois SMs mensais, cadastrados há cinco anos ou mais no PIS/PASEP e que trabalharam ao menos 30 dias em um emprego formal no ano anterior. O valor é definido em função do número de meses trabalhados no ano de referência, tendo como teto um SM (ver Lei nº 13.134/2015). **[3]** Captação de vagas junto a empresas e encaminhamento de trabalhadores em busca de emprego, além de disponibilização de informações gerais sobre políticas do MTb. **[4]** Referente ao repasse constitucional da receita líquida anual do PIS/PASEP.

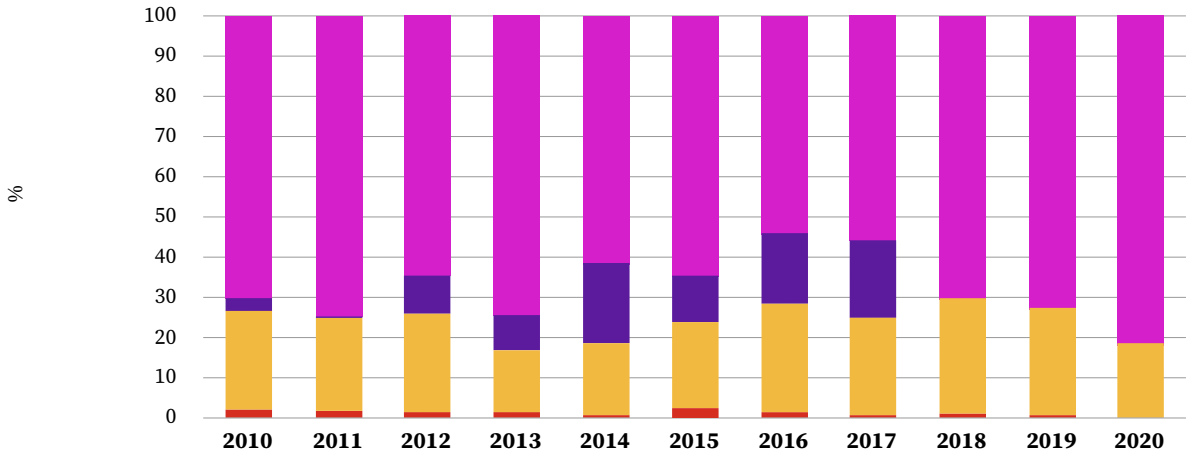
2.1
O fluxo de receitas

Durante o período 2010-2020, o fluxo de receitas correntes do FAT, contabilizando as fontes primárias e secundárias, apresentou variações importantes, acompanhando a própria dinâmica da economia brasileira. Em valores reais, o ano de 2014 totalizou o maior volume de receita, com R$ 96,7 bilhões, enquanto 2019, com R$ 70,1 bilhões, foi o ano com o menor montante da série. Para compreender essas variações, torna-se necessário acompanhar o comportamento relativo dos componentes de receitas ao longo do período, conforme ilustrado no Gráfico 2.

GRÁFICO 2

Evolução da composição das fontes de receita do FAT 2010-2020 (em %)

SANDRO PEREIRA SILVA



	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
PIS/PASEP	70,3	74,8	64,7	74,1	61,5	64,6	54,1	56,0	70,2	72,2	81,2
Tesouro	2,7	0,2	9,0	9,0	19,7	11,4	17,4	19,0	0,1	0,1	0,0
Financeiras	25,0	23,3	24,7	15,5	18,1	21,6	25,8	24,3	28,6	27,1	18,5
Outros	2,1	1,7	1,5	1,4	0,7	2,5	1,6	0,7	1,1	0,6	0,3

Fonte
Elaboração própria com base em CGFAT.

No caso das receitas primárias, as contribuições sociais do PIS/PASEP seguiram como principal componente, mantendo uma média no período de 67,2% do total. Como esse item incide sobre o faturamento das empresas, seu comportamento está bastante associado à dinâmica econômica nacional. Logo, anos com maior crescimento do PIB tendem a resultar em maior variação positiva. Contudo, decisões de política fiscal podem interferir na capacidade de arrecadação por essa via, como, de fato, ocorreu no período.

Conforme citado na seção anterior, duas decisões de política fiscal incidentes sobre as contribuições sociais – desvinculações orçamentárias e desonerações tributárias – comprometeram fortemente o poder de expansão da capacidade de atendimento do SPETR ou mesmo de cumprimento das obrigações constitucionais previstas para o FAT.[4] Essa relação se aprofundou quando o instrumento das desonerações (renúncia fiscal via gasto tributário) passou a ser usado com maior abrangência após 2008, dentro da estratégia declarada do governo federal de estimular o setor privado para a recuperação da economia nacional no contexto da crise econômica global. Com isso, o volume das desonerações exerceu participação mais elevada no total de vazamentos de receitas desde então, mantendo tendência de crescimento real nos anos seguintes. De acordo com estimativas dos Demonstrativos de Gastos Tributários apresentadas nos projetos de Lei Orçamentária Anual (LOA), a soma das desonerações sobre contribuições do PIS/PASEP, considerando apenas o intervalo 2010-2020, chegou a R$ 157,9 bilhões (preços corrigidos para dezembro de 2020), valor este equivalente a 22,8% de toda a receita primária líquida do fundo no mesmo período (R$ 692,8 bilhões). Em 2014 e 2015, as perdas estimadas com as desonerações foram maiores que os respectivos montantes desvinculados via DRU.

Por sua vez, o instrumento de desvinculação orçamentária, que surgiu como política de caráter emergencial e temporária nos anos 1990, manteve-se ativo praticamente por todo o período, sendo seguidamente renovado pelo governo federal junto ao Congresso Nacional. Em 2016, com a aprovação da EC nº 476/2016, o percentual da DRU foi ampliado de 20% para 30% sobre as contribuições sociais, com vigência

[4] Outro componente de vazamento de receitas tributárias que afeta a dinâmica orçamentária do FAT refere-se às sonegações de impostos incidentes sobre o PIS/PASEP, mas esse item não foi considerado para fins deste estudo.

retroativa a partir de 1º de janeiro de 2016. Por esse motivo, o total de receitas desvinculadas do FAT voltou a superar as desonerações estimadas para os anos de 2016 a 2019.

No entanto, outra reforma institucional liberalizante ocorrida com a aprovação da EC nº 103, de 12 de novembro de 2019, além de implicar mudanças no sistema da Previdência Social, também acarretou alterações no arranjo normativo do FAT ao menos em dois pontos. O primeiro é que a incidência da DRU sobre o PIS/PASEP foi suprimida, com o fundo voltando a dispor da totalidade de sua receita primária líquida.[5] Foi por isso que, em pleno ano de crise econômica decorrente da pandemia em 2020, a arrecadação líquida do PIS/PASEP apresentou alta significativa de 20,3% em relação ao ano anterior, conforme demonstrado nos números da Tabela 1.[6] O segundo ponto a ser destacado é que a EC nº 103/2019 também modificou o art. 239 da CF/1988 (§ 1º), reduzindo o percentual dos repasses obrigatórios ao BNDES de 40% para 28%, que, na prática, já era o que vinha sendo remetido durante a vigência da DRU.[7]

Entre 2010 e 2020, a soma dos valores de desonerações e desvinculações equivale a 60,9% da receita primária líquida arrecadada, deixando evidente como a estrutura contábil e financeira do FAT foi afetada. Vale ressaltar que, como mostrado por Silva (2019a), tais decisões são tomadas pelo núcleo decisório do governo federal sem que passem por nenhum processo deliberativo junto ao CODEFAT, que é o órgão oficial de representação paritária responsável pela gestão e pelo controle social do fundo.

A título de comparação, esses vazamentos de receita também foram bem superiores à soma do déficit primário registrado entre 2010-2020 (R$ 421,9 bilhões contra R$ 230,7 bilhões, respectivamente). O Gráfico 3 compara os valores drenados via política fiscal com os déficits primários (receitas correntes menos despesas) de cada ano. Como é possível notar, após 2009, já destacado na seção anterior como um ano paradigmático para o FAT por marcar seu primeiro resultado operacional negativo, somente em 2020 o déficit primário voltou a superar o valor estimado dos vazamentos, devido à supressão da DRU pela EC nº 103/2019.

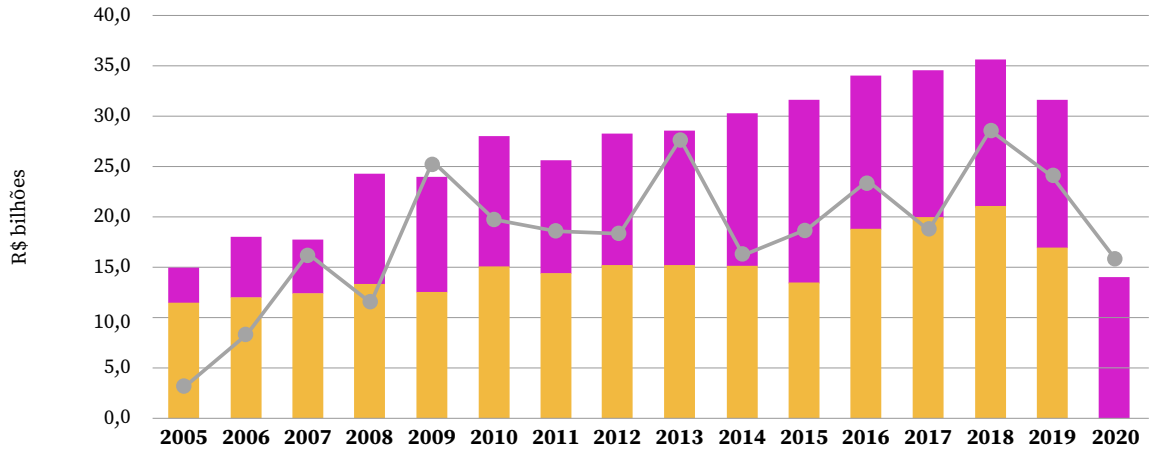
[5] A EC nº 103/2019 incluiu o § 4º no art. 76 das Disposições Transitórias, em que estabelece que a DRU não se aplica às receitas das contribuições sociais destinadas ao custeio da seguridade social.

[6] Considerando-se o valor bruto do PIS/PASEP de 2019 (arrecadação líquida mais DRU), a variação foi negativa em 9,9%.

[7] Como o repasse obrigatório ao BNDES de 40% das receitas ocorria após descontados os 30% da DRU, incidindo sobre as receitas líquidas, o valor repassado já representava 28% da receita primária do FAT.

GRÁFICO 3

Evolução das desonerações e desvinculação da contribuição do PIS/PASEP em relação ao déficit primário do FAT – 2005-2020 (em bilhões – valores de dez./2020)



	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Des. Trib.	3,5	6,1	5,4	10,9	11,5	13,0	11,3	13,0	13,5	16,1	18,1	15,3	14,5	14,5	14,7	13,9
DRU	11,4	11,9	12,4	13,4	12,6	15,1	14,4	15,3	15,2	14,3	13,6	18,8	20,1	21,1	17,0	0,0
Déficit Prim.	3,2	8,4	16,4	11,6	25,2	19,9	18,7	18,4	27,8	16,3	18,7	23,5	18,8	28,7	24,1	15,9

Fonte
Elaboração própria com base em CGFAT.

Em decorrência dessa drenagem orçamentária ao longo do tempo, o Tesouro Nacional passou a aportar somas extras de recursos para cobrir despesas correntes obrigatórias do fundo a partir de 2010. Desde então, esse aporte representou 8,6% do montante das receitas, mas, como foi mostrado na Tabela 1, sua distribuição ao longo dos anos ocorreu sem qualquer previsibilidade. A partir de 2018, esses repasses se tornaram marginais, um dos fatores que explicam os seguidos déficits operacionais desde então.

Contudo, é importante destacar que o total dos aportes nesse período não foi sequer igual à soma das desvinculações orçamentárias: enquanto a União aportou, por um lado, R$ 77,1 bilhões no período, por outro, a DRU retirou R$ 164,8

bilhões. Ou seja, os repasses representaram apenas 46,8% do valor acumulado da DRU, em um balanço claramente desfavorável à dinâmica financeira do FAT, com perda líquida de recursos para expansão dos programas sociais. Ainda assim, o fluxo de repasses orçamentários da União foi um dos fatores que contribuíram para aumentar a pressão política sobre os gastos com o SPETR, conforme noticiado em muitos veículos de mídia no decorrer da década.

No caso das receitas financeiras, também houve instabilidade. Elas assumiram maior importância na contabilidade do FAT desde 1995, quando começou a vigorar a desvinculação de receitas primárias para fins de ajuste fiscal, e a arrecadação líquida do PIS/PASEP tornou-se, desde então, incapaz de cobrir o conjunto de obrigações correntes. Entre 2010 e 2020, a soma das remunerações sobre as aplicações financeiras representou 22,9% das receitas totais do FAT. Como sua variação anual tem associação direta com a taxa básica de juros no país (SELIC),[8] a arrecadação por essa via é sensível a mudanças na política monetária, conforme demonstram as variações anuais negativas em 2013, 2017 e 2020, quando o Banco Central decidiu por movimentos de queda nos juros. A arrecadação nesse quesito, em 2020, último ano da série, caiu 27,4% em relação ao ano anterior, em função da redução nas taxas de juros nos primeiros meses da pandemia de Covid-19 no país, como medida de mitigação dos seus efeitos na dinâmica econômica nacional.

A taxa de remuneração das aplicações na rede bancária era dada pela Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), que se tratava de um percentual fixado abaixo do valor da SELIC. Com a criação da Taxa de Longo Prazo (TLP) pela Lei nº 13.483/2017, decorrente da MP nº 777, houve alteração na sistemática de cálculo das remunerações, que passou a incidir sobre as novas aplicações.

Contudo, a importância dessa fonte na composição orçamentária do FAT implica uma situação paradoxal para o próprio funcionamento do SPETR. Se a taxa de juros mais alta resulta em maiores remunerações sobre os ativos aplicados no mercado financeiro, em contrapartida, ela eleva o custo do investimento no país. Isso compromete a busca

[8] Uma parte dos recursos aplicados via BNDES é vinculada a taxas de juros internacionais. Ver Silva (2019b).

por um nível mais significativo de crescimento econômico e, consequentemente, a elevação do nível de emprego e da própria arrecadação primária do FAT.

Outro fator explicativo sobre o comportamento das receitas financeiras é a queda das aplicações do FAT em programas de microcrédito via Depósitos Especiais. Esse movimento vem ocorrendo desde 2007, dadas as limitações geradas pelos gastos com o Seguro-Desemprego e o Abono Salarial, e será debatido com mais detalhes na próxima subseção.

Por fim, o item "Outras receitas" também apresentou trajetória instável no período, chegando ao seu maior valor em 2015, com R$ 2,1 bilhões. Seu principal componente era a cota-parte da contribuição sindical compulsória, que foi abolida com a Reforma Trabalhista sancionada pelo então presidente Michel Temer em 2017 (Lei nº 13.467). Como esse item possui valor residual em relação ao montante de entradas do fundo (responsável por menos de 2% do total de receitas no período), sua variação não se refletiu em grande impacto no resultado contábil geral. Ainda assim, a queda na arrecadação desse item pode implicar novas dificuldades de manutenção dos serviços associados ao SPETR.

Portanto, como foi possível perceber até aqui, o fluxo de receitas do FAT esteve sujeito a uma série de fatores externos à sua governança que afetaram consideravelmente sua trajetória nos últimos anos. Eles envolveram tanto questões econômicas mais gerais quanto decisões de política fiscal e monetária que incidiram negativamente sobre a estrutura de financiamento do FAT. Tais fatores, aliados ao movimento de elevação dos gastos com os programas de garantia de renda (Seguro-Desemprego e Abono Salarial), têm comprometido as disponibilidades de caixa do FAT para suprir suas demandas programáticas, como pode ser conferido na subseção seguinte.

2.2
O fluxo das obrigações

Outro fluxo importante a ser avaliado refere-se às obrigações

do FAT. Como já informado, a Lei nº 7.998/1990 expressa que o FAT deve financiar o programa Seguro-Desemprego, que abrange a assistência financeira ao trabalhador desempregado, e o Abono Salarial, que fornece um complemento de renda a trabalhadores formais considerados de baixa remuneração, além de outras ações que auxiliem na busca e na preservação do emprego, entre as quais se destacam os programas de intermediação e qualificação profissional.

O orçamento para esses programas é projetado tanto no Plano Plurianual (PPA) quanto nas LOAs, sob a responsabilidade gerencial do Ministério do Trabalho, compondo as despesas correntes do fundo. Além dessas obrigações, há a exigência constitucional de repasses anuais ao BNDES, a prerrogativa para realizar Depósitos Especiais – em caso de haver disponibilidades financeiras – e a formação da RML para garantir o pagamento dos benefícios em casos de quaisquer eventualidades, conforme mostrado anteriormente no Quadro 1.

Os números oficiais e atualizados pelo IPCA demonstram que as despesas gerais do FAT apresentaram tendência de elevação entre 2010 e 2020, embora com algumas mudanças de rota ao longo do período. Após crescimento expressivo até 2014, houve oscilações nos anos seguintes, encerrando a série com um valor 7,3% acima do inicial. Em quatro anos desse intervalo temporal, ocorreram oscilações anticíclicas em relação ao PIB: 2017 e 2018, com aumento do PIB e queda nas despesas; 2016 e 2020, com queda do PIB e elevação das despesas referentes ao FAT.

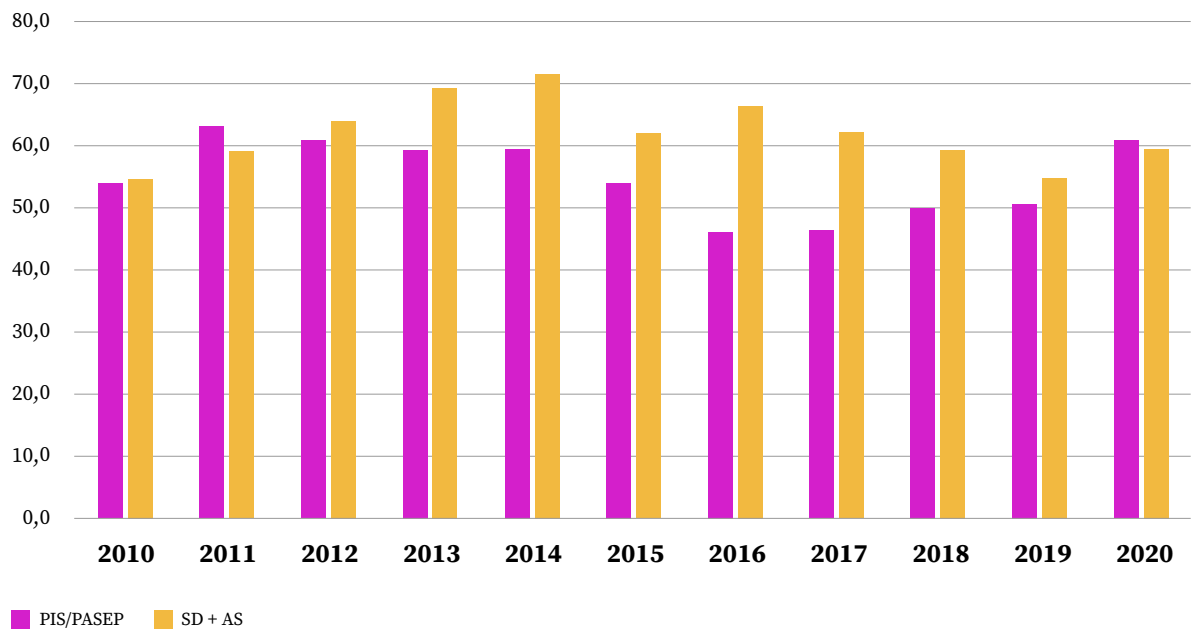
Para compreender melhor a trajetória das despesas nesse período, torna-se mister verificar o comportamento dos seus principais itens de custeio, ou seja, o financiamento dos programas Seguro-Desemprego e Abono Salarial. O que se observa é que o crescimento do gasto com os dois programas se manteve, superando, inclusive, o ritmo de evolução das receitas primárias. Pelo Gráfico 4, nota-se que, em quase todos os anos da série, o gasto somado desses programas superou o valor da receita líquida com o PIS/PASEP, já descontados os "vazamentos" destacados na subseção anterior. Somente em dois anos tal relação não

foi observada: 2011, em virtude do forte crescimento da receita puxado pela elevação de 7,5% do PIB nacional no ano anterior; e 2020, último ano da série, quando a DRU deixou de incidir sobre contribuições de financiamento da seguridade social. Para comparação, em 2005 os gastos com os dois programas respondiam por cerca de dois terços da receita primária líquida do FAT.

GRÁFICO 4

Evolução da relação entre receitas primárias do FAT e gastos totais com Seguro-Desemprego e Abono Salarial – 2010-2020 (em bilhões – valores de dez./2020)

SANDRO PEREIRA SILVA

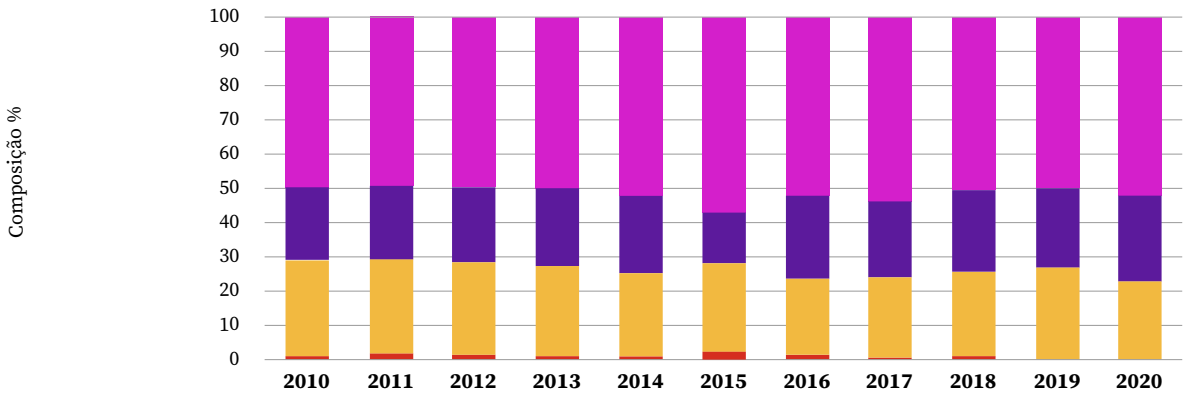


Fonte
Elaboração própria com base em CGFAT.

Por se referirem a gastos obrigatórios previstos na CF/1988, o Seguro-Desemprego e o Abono Salarial não estão sujeitos a contingenciamentos orçamentários. Logo, quanto maior a participação desses dois itens no total das despesas do FAT, menor o espaço financeiro para os demais programas do SPETR. Vale recordar que esses programas auxiliares chegaram a representar conjuntamente algo próximo a 9% de toda a despesa corrente do FAT em 2000. Desde então, sua participação tornou-se cada vez mais reduzida, estabilizando-se em torno de 1% no período mais recente, até apresentar seu menor valor relativo da série em 2020, com apenas 0,3% do total das despesas. Nesse sentido, os serviços de ativação do mercado de trabalho, como os de qualificação profissional e intermediação de emprego, despesas de natureza discricionária, são frequentemente alvo de contingenciamento orçamentário para fins de ajuste fiscal, tornando-se cada vez mais residual em termos do montante de gastos (Gráfico 5).

GRÁFICO 5

Evolução da composição das obrigações totais do FAT – 2010-2020 (em %)



	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Seguro-Desemp.	49,5	49,0	49,4	49,7	52,0	56,9	51,9	53,3	50,1	49,8	52,2
Abono Salarial	21,2	21,4	22,1	22,8	22,9	15,1	24,6	22,8	23,9	23,3	25,1
Emp. BNDES	28,0	27,9	26,9	26,3	24,4	25,5	22,0	23,2	24,9	26,3	22,5
Outras despesas	1,3	1,7	1,6	1,2	0,7	2,4	1,6	0,7	1,1	0,6	0,3

Fonte
Elaboração própria com base em CGFAT.

Esse desarranjo na capacidade de execução de serviços previstos de apoio à qualificação e recolocação de trabalhadores compromete o funcionamento do SPETR como um todo. Contudo, essa não é uma questão que se resolva apenas com corte de despesas correntes, porque, além de comprometer a cobertura de programas sociais importantes, o crescimento dos gastos com o Seguro-Desemprego e com o Abono Salarial também está associado a dinâmicas positivas para o mercado de trabalho brasileiro, como a formalização do emprego, além de contribuir para a elevação da renda disponível das famílias e a queda na desigualdade de renda (NERI, VAZ E SOUZA, 2014). Por isso, torna-se necessário verificar com atenção os elementos principais que determinam variações nos gastos correntes anuais, dado que esse resultado impacta diretamente a operacionalidade do conjunto dos programas estruturados em torno do FAT.

No caso do Seguro-Desemprego, as variações nas despesas anuais podem ocorrer em função de três fatores: *i)* valor individual do benefício; *ii)* número de beneficiários; e *iii)* duração do benefício. Estudos sobre o tema apontam que a duração dos benefícios, isto é, o número de parcelas que cada beneficiário recebe do Seguro-Desemprego (item *iii*), pouco se modificou ao longo dos anos, mantendo-se em torno de 4,2 parcelas emitidas em média por beneficiário (PIRES E LIMA JR., 2014; IPEA, 2015). Logo, esse não é um fator que tem se mostrado determinante para explicar as variações recentes nos gastos anuais com o programa. Já o valor do benefício e o número de segurados cresceram significativamente nos últimos anos, especialmente após o início de recuperação do mercado de trabalho a partir de 2004. Destarte, a combinação entre esses dois movimentos responde pelo crescimento dos gastos. No primeiro item, destaca-se o valor corrente do SM, definido pela CF/1988 como piso para os benefícios sociais de natureza previdenciária. Como seu valor apresentou aumento real no período de análise, sobretudo em função da política de valorização assumida pelo governo federal a partir de 2009,[9] isso teve impacto na elevação do valor nominal médio das parcelas do Seguro-Desemprego. Entre 2010 e 2020, houve elevação real de 17,6% no valor do SM, o que demonstra um ganho superior à variação do PIB no mesmo período, que cresceu

[9] Pela regra (Lei nº 12.255/2009), o valor do SM passa a ser calculado com base na variação do PIB com dois anos de defasagem mais a inflação do ano anterior, medida pela variação acumulada do INPC no período de referência (IPEA, 2015).

apenas 2,7%, muito em função das quedas do PIB observadas nos anos 2015, 2016 e 2020, bem como no pífio crescimento entre 2017 e 2019.

Para amenizar o impacto dos aumentos reais do SM sobre os valores correntes dos benefícios, o método de cálculo de reajuste do valor das parcelas foi alterado em 2013 pelo CODEFAT, passando a ser atualizado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), e não mais pelo percentual aplicado ao valor salarial, apesar da posição contrária das representações sindicais (SILVA, 2019a). Com isso, os ganhos reais deixaram de ser incorporados às parcelas que excedem o piso constitucional, que, por sua vez, permaneceu indexado ao valor corrente anual do SM.

No que se refere à quantidade de segurados, o fator determinante é o estoque de trabalhadores formais ativos na economia em cada ano. Entre 2010 e 2014, quando ainda se observavam elevações contínuas na quantidade de empregos registrados anualmente no país, esse número cresceu 12,5%, chegando ao pico histórico de 49,6 milhões (ver Gráfico 1). Nas crises econômicas de 2015 e 2016, houve queda acentuada nesse contingente, acompanhada por uma semiestagnação nos anos seguintes, encerrando o período com 46,2 milhões de postos formais de trabalho em 2020, número inferior ao registrado em 2011. Ainda assim, ao se comparar a variação em todo o período – 2010 a 2020 –, houve crescimento na ordem de 4,9% no total de postos de trabalho com registro no país. Por esses motivos, a elevação acumulada nos gastos com o Seguro-Desemprego se deve também a esse movimento de ampliação do estoque de emprego formal no período, mesmo que de maneira instável, pois isso elevou a base de trabalhadores propensos a cumprir as condições de acesso ao benefício, aumentando sua cobertura de atendimento.

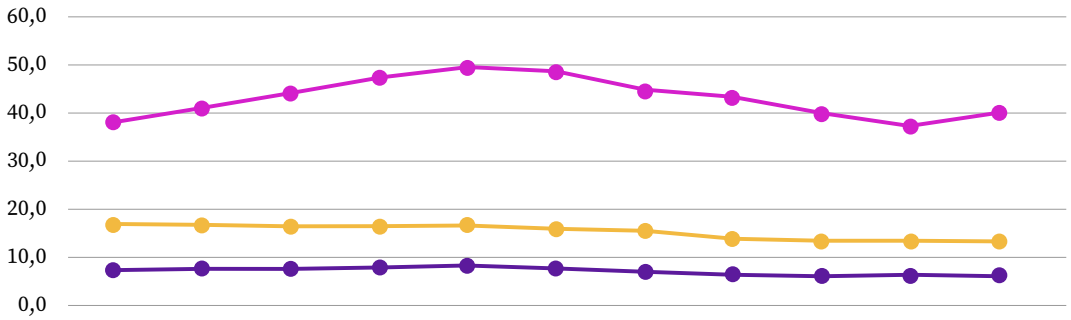
Um dos elementos que potencializam essa relação entre elevação do estoque de trabalhadores formalizados e dos gastos com Seguro-Desemprego é o grau de rotatividade da força de trabalho, considerada uma característica marcante do mercado de trabalho brasileiro (DIEESE, 2014). Ou seja, a complementaridade entre formalização e rotatividade-

de do emprego ajuda a desvendar o aparente paradoxo sobre a elevação de gastos com Seguro-Desemprego mesmo em momentos de queda contínua do desemprego no país, como ocorreu até o ano de 2014. Para uma melhor comparação visual, o Gráfico 6 apresenta as trajetórias referentes ao gasto anual, ao número de beneficiários e ao percentual de segurados em relação ao estoque de trabalhadores formais no Brasil.

GRÁFICO 6

Evolução do gasto, número de beneficiários e percentual de beneficiários do programa Seguro-Desemprego sobre o estoque de trabalhadores formais – 2010-2020 (valores de dez./2020)

SANDRO PEREIRA SILVA



	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Despesas (R$ bi)	38,2	41,1	44,2	47,5	49,6	48,8	44,8	43,4	40,0	37,4	40,1
Beneficiários (milh.)	7,4	7,8	7,8	8,1	8,3	7,7	7,2	6,5	6,2	6,3	6,2
Benefic./RAIS (%)	16,8	16,8	16,4	16,6	16,7	16,0	15,6	14,0	13,4	13,5	13,4

Fonte
Elaboração própria com base em CGFAT.

Os números indicam duas sequências distintas para o total de beneficiários do Seguro-Desemprego ao longo da década: primeiramente, observa-se elevação até 2014, quando alcançou o pico da série com 8,3 milhões de trabalhadores beneficiários; a partir de 2015, a trajetória começou a demonstrar quedas seguidas, fechando a série em seu menor

patamar, com 6,2 milhões. Com isso, a proporção de beneficiários em relação ao estoque de trabalhadores formais no Brasil, após manter um nível relativamente estável até 2014, dada a manutenção de altas taxas de rotatividade no mercado de trabalho, começa a cair a partir de então, até chegar também ao seu menor nível em 2020, com 13,4%. Ou seja, a quantidade de beneficiários caiu em proporção maior que o estoque de trabalhadores na RAIS durante o mesmo período. Consequentemente, o total das despesas com o programa, que, na primeira metade da década, cresceu fundamentalmente em função dos ganhos reais do SM, passou a registrar queda a partir de 2015, com uma relativa recuperação em 2020, em meio aos impactos da pandemia de Covid-19 e das políticas de mitigação por parte do governo federal.[10]

Além da já propalada queda do estoque de trabalhadores formais, a diminuição, tanto do volume global de despesas com o Seguro-Desemprego quanto do número de beneficiários, desde 2015 também pode ser explicada pela entrada em vigor da Lei nº 13.134/2015 (art. 4, § 2), que endureceu as regras de acesso ao benefício. Com isso, os trabalhadores mais atingidos pelas mudanças na regulação do programa Seguro-Desemprego desde então são aqueles que buscam o benefício pela primeira ou segunda vez (principalmente os mais jovens), pois precisarão comprovar um período de relação empregatícia maior que aquele exigido anteriormente: em vez de seis meses, na primeira solicitação, como era anteriormente, a exigência de comprovação passou a ser de 12 meses, e nove meses na segunda.

Ressalta-se, porém, que o Brasil não possui uma despesa considerada elevada em proporção do PIB com esse programa quando se levam em conta os padrões internacionais. Comparado com os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), por exemplo, o Brasil ocupa uma posição intermediária, com despesa em torno de 0,54% do PIB, bem abaixo de Holanda, Bélgica, França e Espanha, que apresentam índices superiores a 1%. A média geral dos países da OCDE tem ficado em torno de 0,7% do PIB (AMORIM E BILO, 2019). Ademais, como constatado por Pires e Lima Jr. (2014), o número de beneficiários

[10] Sobre os impactos da pandemia de Covid-19 no mercado de trabalho brasileiro e políticas de mitigação no período, ver Silva, Corseuil e Costa (2022).

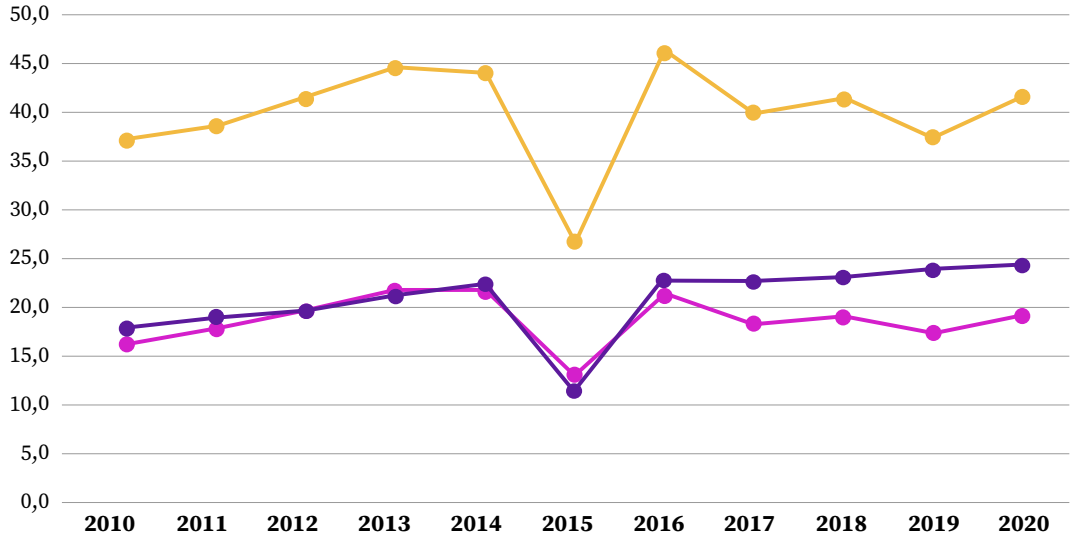
é relativamente elevado no Brasil, com média de 7,6% do total da força de trabalho, ficando atrás apenas de Espanha (10,3%), Bélgica (8,8%) e França (8,6%), ao passo que países como Polônia (1,8%) e Chile (1,7%) possuem as menores taxas de cobertura nacional em seus respectivos programas.

Com relação ao Abono Salarial, os reajustes do SM atuaram tanto na elevação do valor do benefício quanto no dimensionamento do público com direito a recebê-lo. Isso porque, à medida que os reajustes verificados nos últimos anos foram comprimindo a dispersão dos salários na economia, o público coberto pelo programa tendeu a crescer, uma vez que houve elevação da quantidade de trabalhadores admitidos na faixa até dois SMs em relação ao estoque total da força de trabalho formalizada no país (CORSEUIL, FOGUEL E TOMELIN, 2015; SILVA, AMORIM E RUSSO, 2020).

Esses aumentos no valor real do SM, juntamente com a evolução no número de trabalhadores formalizados, foram os principais fatores por trás do crescimento do total de beneficiários do Abono Salarial, que saltou de 17,9 milhões para 24,5 milhões de trabalhadores ao longo do período avaliado. O Gráfico 7 ilustra essa movimentação relatada, em termos da trajetória anual do gasto, número de beneficiários e percentual em relação ao estoque de trabalhadores formais.

GRÁFICO 7

Evolução do gasto, número de beneficiários e percentual de beneficiários do Abono Salarial sobre o estoque de trabalhadores formais – 2010-2020 (valores de dez./2020)



	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Despesas (R$ bi)	16,4	17,9	19,7	21,8	21,9	13,0	21,3	18,6	19,1	17,5	19,3
Beneficiários (milh.)	17,9	19,1	19,8	21,3	22,4	11,4	22,9	22,7	23,2	24,0	24,5
Benefic./RAIS (%)	37,1	38,7	41,5	44,6	44,2	27,0	46,2	40,1	41,3	37,5	41,7

Fonte
Elaboração própria com base em CGFAT.

SANDRO PEREIRA SILVA

Conforme é possível notar, diferentemente do que ocorreu com o Seguro-Desemprego, a razão entre o total de beneficiários do Abono Salarial e o estoque de trabalhadores formais apresentou elevação praticamente contínua na década. Embora o Abono também tenha sofrido alterações em seu regramento pela Lei nº 13.134/2015, as condições de acesso ao benefício foram mantidas. A alteração ficou restrita ao cálculo do valor dos benefícios, que passou a ser definido com base no número de meses trabalhados no ano de referência, na proporção de 1/12 avos do SM a cada mês, em parcela única anual. Pela regra anterior, bastava haver trabalhado um mês no ano de referência para que o trabalhador tivesse o direito ao recebimento do valor integral de um SM, ao passo que, com a nova regra, o trabalha-

dor necessita ter trabalhado formalmente o ano todo para ter acesso ao valor integral.

Silva, Amorim e Russo (2020) mostraram que a maior parcela dos beneficiários (57%) continua recebendo o valor integral, enquanto os demais recebem valores inferiores ao SM. Com isso, o valor médio do benefício baixou para 86,7% do SM corrente, segundo cálculo dos autores com base nos dados da RAIS, causando um descolamento entre as curvas do total de beneficiários e de gastos com o programa a partir de 2016 (Gráfico 7). Portanto, essa nova regra impediu que o gasto com o Abono Salarial mantivesse a trajetória de crescimento nesses últimos anos da série.

Vale destacar, ainda, que a forte variação da quantidade de beneficiários do Abono na parte intermediária da série (queda acentuada em 2015, seguida de aumento em 2016) ocorreu devido à alteração do cronograma de pagamento, que passou a ser de julho de 2015 a junho de 2016. Com isso, parte dos trabalhadores que tinham o direito ao benefício em 2015 só pôde recebê-lo no ano seguinte, esvaziando, assim, a concessão de benefícios em 2015 e inflando em 2016. Nos anos subsequentes, esses valores se normalizaram.

Por fim, no item "Outras despesas", conforme verificado anteriormente na Tabela 1, encontram-se embutidos os custos operacionais diversos do Ministério do Trabalho em relação aos programas do SPETR, incluindo gastos com: *i)* apoio operacional ao pagamento dos benefícios do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial; *ii)* custeio de pesquisas sobre o mercado de trabalho e avaliação dos programas; *iii)* manutenção de bancos de dados; *iv)* informatização e distribuição de Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS); *v)* campanhas educativas e informativas; *vi)* apoio ao CODEFAT; e *vii)* manutenção das unidades regionais da estrutura ministerial, entre outros. Apesar da quantidade de ações, elas são pouco significativas com relação ao fluxo de despesas do FAT, representando menos de 1% do total nos últimos anos.

Diante do que foi observado até aqui, a evolução das despesas correntes está diretamente relacionada às transfor-

mações em curso na estrutura ocupacional brasileira e nas mudanças institucionais que interferem na dinâmica operacional e orçamentária do FAT. Nesse contexto, para que o fundo mantenha seu equilíbrio contábil, torna-se necessário que a economia volte a apresentar taxas de crescimento que garantam maior fluxo de arrecadação, mantidos os parâmetros atuais de seu financiamento. Porém, também deve-se garantir que qualquer "vazamento" de receitas do sistema via política fiscal seja compensado, para evitar desajustes como esses analisados ao longo desta seção. Do contrário, a pressão sobre mudanças mais abruptas no arranjo institucional do FAT, com sua consequente descapitalização, pode resultar em deturpações ainda maiores na estrutura operacional do SPETR, com perdas substanciais nos direitos dos trabalhadores brasileiros. A Lei nº 13.134/2015 foi um exemplo, ao enrijecer as regras de acesso ao Seguro-Desemprego e alterar a fórmula de cálculo para o benefício do Abono Salarial, sem que fosse possível uma reversão da economia gerada para outras ações previstas no sistema, já que os mecanismos de drenagem de recursos primários do FAT permaneceram ativos. Apenas em 2020 a DRU deixou de incidir sobre as contribuições do PIS/PASEP, sua principal fonte primária de receitas, mas ainda é cedo para saber se isso será suficiente para garantir a disponibilização de um arranjo programático realmente robusto, com maior previsibilidade de receitas para seu planejamento operacional.

Na próxima subseção, são abordados os impactos dos movimentos de receitas e despesas discutidos até aqui sobre a evolução patrimonial do FAT.

2.3
Resultado operacional e evolução patrimonial

As contínuas instabilidades ocorridas no fluxo tanto das receitas quanto das obrigações do FAT, descritas nas subseções anteriores, impactaram também, como não poderia ser diferente, a contabilidade do seu patrimônio financeiro (formado pelo montante repassado ao BNDES e demais aplicações). Para os objetivos deste estudo, a análise da evolução

patrimonial é relevante por três motivos: *i)* o patrimônio serve como reserva de valor de que o FAT dispõe para quaisquer eventualidades no seu exercício operacional; *ii)* ele é disponibilizado quase em sua totalidade à rede bancária nacional para o financiamento público e privado nos diversos setores econômicos e infraestruturais, gerando novos postos de trabalho e mais bem-estar à população; e *iii)* garante a entrada de novas receitas para o financiamento de programas que gravitam em torno do FAT, via remunerações financeiras específicas a cada modalidade de aplicação.

Para analisar a evolução patrimonial do FAT, torna-se necessário, primeiramente, verificar a apuração anual do seu "Resultado Operacional ou Nominal", determinado pela diferença entre os totais de receitas (primárias e secundárias) e obrigações (despesas correntes e repasses constitucionais) em cada exercício contábil. Esse indicador aponta se o fundo tem sido capaz de cumprir, ao longo do período analisado, as obrigações de natureza dual que lhe são impostas pela CF/1988: financiar o Seguro-Desemprego e o Abono Salarial, bem como os demais programas que compõem o SPETR; e manter as transferências ao BNDES.

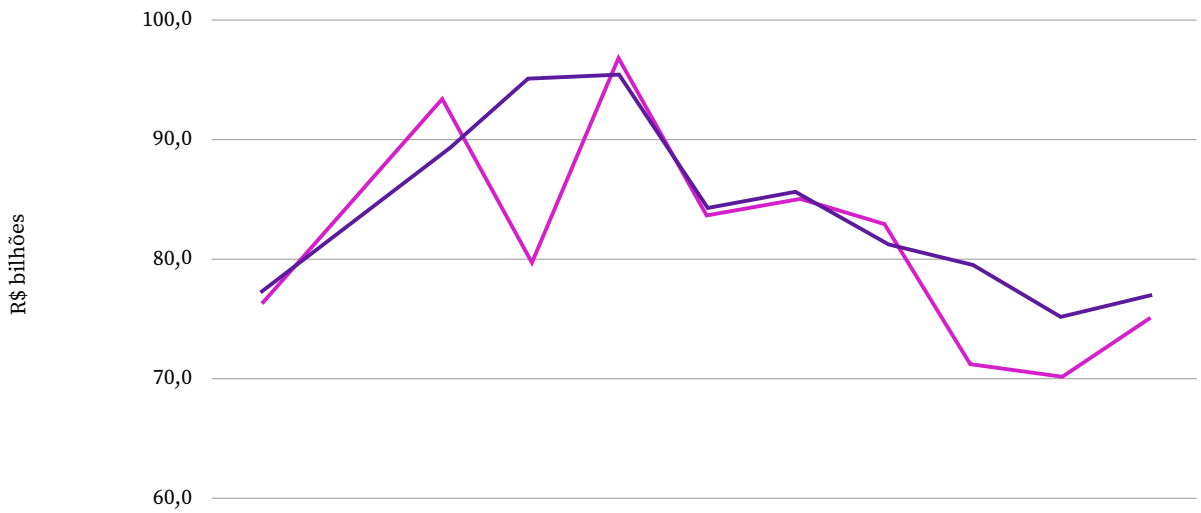
O Gráfico 8 demonstra que, na maior parte da série analisada entre 2010 e 2020, houve resultado operacional negativo. Os saldos negativos mais expressivos ocorreram nos anos em que o Tesouro Nacional diminuiu drasticamente os aportes nos balanços do FAT, ou seja, não restituindo ao menos em parte a quantia drenada via desvinculações e desonerações, como se observa nos anos 2013, 2018 e 2019. O pior resultado foi apurado em 2013, quando a diferença foi negativa em R$ 15,4 bilhões, explicado também pela queda acentuada da receita de remunerações financeiras naquele ano.

Mesmo com o fim da DRU em 2020, deixando de reter pouco mais de R$ 10 bilhões em receitas primárias, o resultado voltou a ser negativo em R$ 2 bilhões, embora relativamente menor que os saldos anteriores. Ocorre que o alívio financeiro proporcionado pelo fim das desvinculações foi compensado pela redução de R$ 5,2 bilhões nas receitas de aplicações financeiras, e o restante não foi suficiente para

cobrir o déficit operacional já apresentado no ano anterior (R$ 5,1 bilhões) e a elevação nos gastos somados com Seguro-Desemprego e Abono Salarial registrada nesse ano (aumento de R$ 4,4 bilhões).

GRÁFICO 8

Evolução das receitas e obrigações totais do FAT – 2010-2020 (em R$ bilhões – valores de dez./2020)



	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Tot. Receitas	76,5	84,3	93,6	79,8	96,7	83,6	85,1	82,8	71,2	70,1	75,0
Tot. Obrigações	77,3	83,3	88,8	95,2	95,6	84,3	85,7	81,5	79,6	75,2	77,0

Fonte
Elaboração própria com base em CGFAT.

SANDRO PEREIRA SILVA

Apesar do cenário contábil adverso da última década, o arranjo institucional do FAT lhe permitiu uma significativa trajetória de acúmulo patrimonial desde sua origem. De acordo com a Tabela 2, com dados a partir de 1995, seu patrimônio financeiro variou 277,7% em termos reais, quase quadrupli-

cando seu valor. O montante acumulado em 2020 chegou a R$ 375,6 bilhões, o que representou 4,9% do PIB, sendo que, no início da série, em 1995, esse percentual era de 3,1%.

Essa evolução, mesmo diante do crescimento das despesas correntes e da ocorrência sistemática dos vazamentos na sua base primária de receitas, deve-se especialmente à obrigação constitucional de novos repasses anuais ao BNDES e ao rendimento de aplicações financeiras, lembrando que as taxas SELIC e TJLP (até 2017), referências básicas para as aplicações do FAT, foram bem superiores às médias da taxa de inflação e da variação real do PIB durante a maior parte do período em análise.

Porém, é válido destacar que o crescimento patrimonial vem ocorrendo em taxas decrescentes: entre 1995 e 2009, a variação média foi de 13,4% a.a., ao passo que, no período 2010-2020, foi de 2,3% a.a. Sobre o contexto mais recente, dois fatores podem ser considerados. Primeiro, houve movimentos de queda na taxa de juros SELIC em pelo menos três momentos (2013, 2016 e 2020), visando amenizar conjunturas de estagnação ou recessão da economia brasileira. Segundo, em virtude do aumento de gastos com os principais programas (Seguro-Desemprego e Abono Salarial), as disponibilidades monetárias para Depósitos Especiais foram se tornando menores, restringindo a expansão das linhas específicas de crédito a micro e pequenas empresas. Ademais, a ocorrência de déficits operacionais obriga o CODEFAT a se desfazer de parte de seu patrimônio financeiro, conforme ocorreu nos anos 2009, 2013, 2016 e 2019, quando houve variações patrimoniais negativas, o que tende a comprometer as próprias receitas financeiras futuras.

Todo esse movimento quantitativo pode ser evidenciado pela análise da participação relativa de cada componente do patrimônio financeiro do FAT ao longo da série analisada, ilustrada no Gráfico 9. A modalidade Depósitos Especiais, que chegou a representar 37,4% do total em 2006, quando a concessão de crédito alcançou seu maior patamar, iniciou uma queda contínua desde então. Ainda assim, ela representava 21,5% em 2010, mas terminou a série com participação apenas residual, 2,4% em 2020. Já o componente do FAT

Constitucional, isto é, o acúmulo dos repasses anuais previstos constitucionalmente ao BNDES, teve sua participação elevada de 64,8% em 2010 para 81,9% em 2020.

Por fim, a participação da parcela do fundo extramercado (RML) permaneceu relativamente estável até 2017, na casa dos 12%, quando iniciou uma sequência de queda, finalizando a série em 7,2%. Em contraste, o componente "Outros", com valores residuais até 2017, passou a ser mais expressivo desde então, mantendo-se acima dos 8% do patrimônio do fundo. Isso se deve ao Acórdão nº 978/2018, do Tribunal de Contas da União (TCU), que recomendou a contabilização dos créditos tributários e da dívida ativa relacionados às contribuições do PIS/PASEP, tendo em vista a convergência com padrões internacionais de contabilidade. Com isso, o FAT passou a contabilizar as rubricas referentes a créditos a receber em seus balanços anuais, o que explica também a grande variação patrimonial (10,4%) observada em 2018.

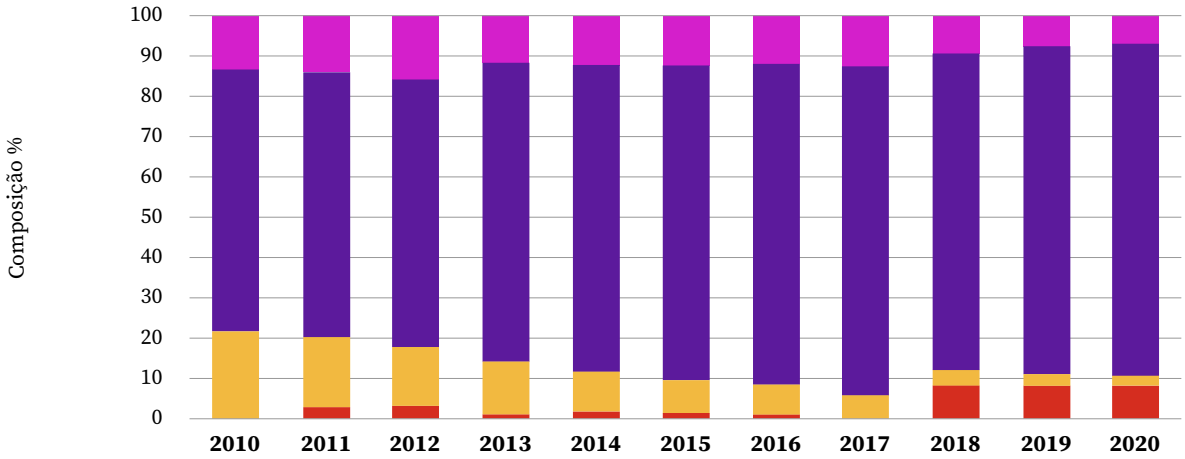
TABELA 2 Evolução dos saldos anuais do patrimônio do FAT – 1995-2020 (em R$ bilhões – valores de dez./2020)

Exercícios	Fundo extramercado (a)	Empréstimos ao BNDES (b)	Depósitos Especiais (c)	Outros	T O T A L (a+b+c)	Percentual do PIB (%)	Variação patrimonial (Ano – %)
1995	18,7	60,2	20,5	0,0	99,4	3,1	
1996	15,5	67,0	28,9	0,0	111,4	3,2	12,1
1997	13,3	75,8	34,5	2,1	125,6	3,4	12,7
1998	15,7	88,5	40,0	0,2	144,4	3,7	14,9
1999	14,7	101,0	44,2	0,2	160,3	4,2	11,0
2000	20,2	111,1	47,2	0,5	179,0	4,5	11,7
2001	27,5	122,9	47,1	1,0	198,5	4,9	10,9
2002	24,0	138,3	55,0	0,6	217,9	5,3	9,7
2003	34,9	133,6	55,7	0,3	224,5	5,2	3,0
2004	36,5	140,1	64,1	0,3	241,1	5,3	7,4
2005	30,7	146,1	81,3	0,3	258,4	5,4	7,2
2006	17,5	156,4	104,2	0,5	278,6	5,4	7,8
2007	20,6	164,3	101,4	0,6	286,8	5,1	3,0
2008	33,9	177,4	88,7	0,6	300,6	5,0	4,8
2009	36,5	185,4	76,6	0,5	298,9	4,8	-0,6
2010	40,7	195,0	64,8	0,5	301,0	4,4	0,7
2011	45,0	206,8	55,1	10,1	317,0	4,4	5,3
2012	51,4	220,3	47,8	11,1	330,6	4,4	4,3
2013	37,3	234,8	41,0	3,8	316,9	4,0	-4,1
2014	40,7	247,4	33,3	5,8	327,1	4,1	3,2
2015	40,1	257,5	26,4	5,1	329,2	4,4	0,6
2016	39,0	258,6	23,5	4,2	325,3	4,4	-1,2
2017	42,9	273,1	19,1	0,5	335,5	4,5	3,1
2018	35,1	289,0	15,5	30,6	370,3	4,9	10,4
2019	29,5	297,9	10,9	30,4	368,7	4,8	-0,4
2020	27,2	307,8	9,1	31,5	375,6	4,9	1,9

Fonte
Elaboração própria com base em CGFAT.

GRÁFICO 9

Evolução da participação relativa por item patrimonial do FAT – 2010-2020 (em %)



	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Extramercado	13,5	14,2	15,6	11,8	12,4	12,2	12,0	12,8	9,5	8,0	7,2
BNDES	64,8	65,2	66,6	74,1	75,6	78,2	79,5	81,4	78,0	80,8	81,9
Dep. Espec.	21,5	17,4	14,5	13,0	10,2	8,0	7,2	5,7	4,2	2,9	2,4
Outros	0,2	3,2	3,4	1,2	1,8	1,6	1,3	0,1	8,3	8,2	8,4

Fonte
Elaboração própria com base em CGFAT.

SANDRO PEREIRA SILVA

O conjunto de informações apresentadas e debatidas nesta seção indicam, portanto, que o arranjo de financiamento projetado para o modelo de SPETR no Brasil vem enfrentando desafios constantes. As disputas por maior controle sobre suas receitas e seus gastos têm tornado cada vez mais complexa a economia política em torno de sua operacionalização. O FAT foi atingido em diversas frentes nesses últimos anos, em razão de decisões de política fiscal que, mesmo sem terem correspondido a uma quebra drástica na engenharia institucional original, resultaram no enfraquecimento de seu potencial de dinamização do mercado de trabalho, além de comprometerem sua função precípua de proteção social dos trabalhadores. Essas decisões, embora impliquem efeitos diretos sobre a dinâmica do fundo,

foram definidas e aprovadas em outros fóruns de poder, sem haver qualquer negociação junto ao CODEFAT, o que reforça o argumento de uma *hierarquia de poder decisório* a interferir diretamente na capacidade de coordenação das políticas de trabalho e renda no Brasil (SILVA, 2019a).

Nesse sentido, qualquer análise sobre a trajetória orçamentária e contábil do FAT não pode negligenciar essas alterações nas regras originais de funcionamento, que, embora sejam de natureza incremental, foram se acumulando ao longo do tempo e resultaram em impactos expressivos e prolongados na estrutura institucional de financiamento do SPETR brasileiro.

Isso não implica dizer que o arranjo operacional do FAT não necessite de ajustes. Ele contém questões a serem aperfeiçoadas e desafios a serem enfrentados, desde que, para isso, se respeitem as diretrizes originais que lhe conferem o caráter de ser um fundo para a promoção de políticas voltadas ao bem-estar e à contenção da insegurança econômica do conjunto de trabalhadores brasileiros. Quaisquer propostas de remodelagem precisam estar em conformidade com essas diretrizes, além de perpassar pelos fóruns indicados para a gestão e o controle social de suas atividades, em especial o CODEFAT, órgão relevante para a democratização das relações entre Estado e sociedade civil na efetivação dos direitos constitucionais tratados neste texto.

Conclusão

O FAT consiste, desde sua criação, em 1990, no pilar fundamental das políticas de trabalho e renda no Brasil, que, por sua vez, constituem historicamente um eixo estratégico de formação dos diferentes sistemas de bem-estar social. Seu arranjo normativo proporcionou as capacidades estatais necessárias para a implementação de programas que englobam ações de assistência financeira, intermediação laboral e qualificação profissional. Além do PIS/PASEP,

principal item de arrecadação, sua estrutura de financiamento é complementada por fontes secundárias de receita (que tiveram importância crescente ao longo dos anos), referentes às remunerações de seus ativos financeiros compostos pelos repasses constitucionais ao BNDES para o financiamento de projetos de desenvolvimento econômico, os Depósitos Especiais em instituições bancárias públicas e a RML (na forma de títulos públicos).

Contudo, as análises empreendidas neste estudo permitiram constatar que, com o aumento dos gastos correntes diante das receitas, sobretudo em função dos programas obrigatórios (Seguro-Desemprego e Abono Salarial), o complexo arranjo operacional que lhe dá sustentação começou a mostrar sinais de fragilidade. Ficou nítida a diminuição do espaço para custear despesas discricionárias, como no caso dos programas auxiliares de qualificação profissional e intermediação de emprego. Com isso, a ideia originária de um sistema público de emprego integrado, conforme apregoado pelas Convenções da OIT, fica comprometida, uma vez que seu sucesso está relacionado ao potencial de complementaridade sinérgica entre as ações que o compõem.

Nessas condições, uma análise superficial apontaria que o modelo de financiamento do FAT tem se tornado insuficiente para atender ao conjunto de obrigações que lhe foram direcionadas desde a CF/1988.

Entretanto, o que se buscou mostrar é que o processo de esgotamento da capacidade de financiamento via FAT das políticas de emprego no Brasil possui distintos determinantes. Embora não se negue a possibilidade de eventuais ajustes no próprio desenho institucional, o principal vetor de esgotamento é oriundo de decisões de política econômica no âmbito do Executivo federal que drenaram receitas importantes para o funcionamento do SPETR desde meados dos anos 1990, sem uma contrapartida estável de compensação. Os dois mecanismos de destaque que atuaram nesse sentido foram as desvinculações orçamentárias e as desonerações tributárias, que implicaram distorções anuais da relação entre receitas e despesas que se prolongaram no decorrer dos anos.

Conforme foi apresentado, o FAT movimenta um montante significativo de recursos públicos e acumulou um vultoso patrimônio financeiro desde sua origem. Isso, por sua vez, despertou interesses variados dentro da própria estrutura estatal para controlar tais fluxos de recursos, cujas medidas tomadas passaram ao largo, inclusive, da esfera de deliberação social criada para essa finalidade, que é o CODEFAT. Logo, atentar-se somente à trajetória contábil resultaria em uma análise incompleta e enviesada de toda essa complexa economia política em torno do FAT.

Torna-se mister, então, levar em conta esse mix de medidas de cunho fiscalista adotadas ao longo do tempo que interferiram diretamente não apenas nos resultados operacionais de natureza contábil, mas também na capacidade do Estado brasileiro em prover serviços públicos diversificados, em sintonia com as demandas diferenciadas de nosso heterogêneo tecido social, garantindo à população o direito ao trabalho decente. Tal perspectiva se torna ainda mais imperiosa no atual contexto de alto desemprego e desproteção social (em virtude também da elevada informalidade no mercado de trabalho).

Justamente por esses aspectos, a compreensão mais abrangente das dinâmicas contábil, financeira e também política que regem o funcionamento do FAT se torna fundamental na defesa desse domínio de política social, pois, à medida que se aprofundam as distorções orçamentárias salientadas neste texto, ganham força no debate político novos (ou nem tão novos) elementos discursivos acionados por grupos de interesse que visam desresponsabilizar ao máximo a estrutura de atendimento estatal vigente.

Portanto, o que este estudo permite afirmar é que a garantia dos direitos sociais no Brasil passa, necessariamente, pela defesa e pelo controle democrático dos instrumentos para sua operacionalidade no território nacional, independentemente da temática de atuação do poder público (trabalho, previdência, assistência, saúde, educação, cultura etc.).

Referências bibliográficas

AMORIM, B.; BILO, C. **Seguro-desemprego ao redor do mundo**. Brasília: Ipea, 2019. (Nota Técnica, n. 55).

AZEVEDO, B. **Políticas públicas de emprego**. São Paulo: Abet, 1998.

CORSEUIL, C. H.; FOGUEL, M.; TOMELIN, L. F. Evolução recente do tamanho do Programa Abono Salarial. **Caderno do Observatório Nacional do Mercado de Trabalho**, v. 1, 2015.

DIEESE – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Rotatividade e políticas públicas para o mercado de trabalho**. São Paulo: DIEESE, 2014.

ESPING-ANDERSEN, G. **The three worlds of welfare capitalism**. Princeton: Princeton University Press, 1990.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise. Brasília: IPEA, 2015.

KERSTENETZKY, C. L. **O Estado do bem-estar social na idade da razão**. Rio de Janeiro: Campus, 2012.

NERI, M.; VAZ, F.; SOUZA, P. H. Efeitos macroeconômicos do programa Bolsa Família: uma análise comparativa das transferências sociais. In: CAMPELO, T.; NERI, M. (Orgs.). **Programa Bolsa Família**: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: IPEA, 2014.

OLIVEIRA, T.; SILVA, S. P. CF 30 anos: regulação e dinâmica do mercado de trabalho. In: CARDOSO JÚNIOR, J. C. (Org.). **A Constituição golpeada**. São Paulo: Perseu Abramo, 2018.

PIRES, M. C.; LIMA JÚNIOR, A. B. Análise econômica do programa Seguro-Desemprego. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, n. 56, IPEA, 2014.

POCHMANN, M. **O trabalho sob fogo cruzado**. São Paulo: Contexto, 1999.

SILVA, S. P. **Financiamento das políticas públicas de trabalho e renda no Brasil**. Brasília: IPEA, 2018. (Texto para Discussão, n. 2.437).

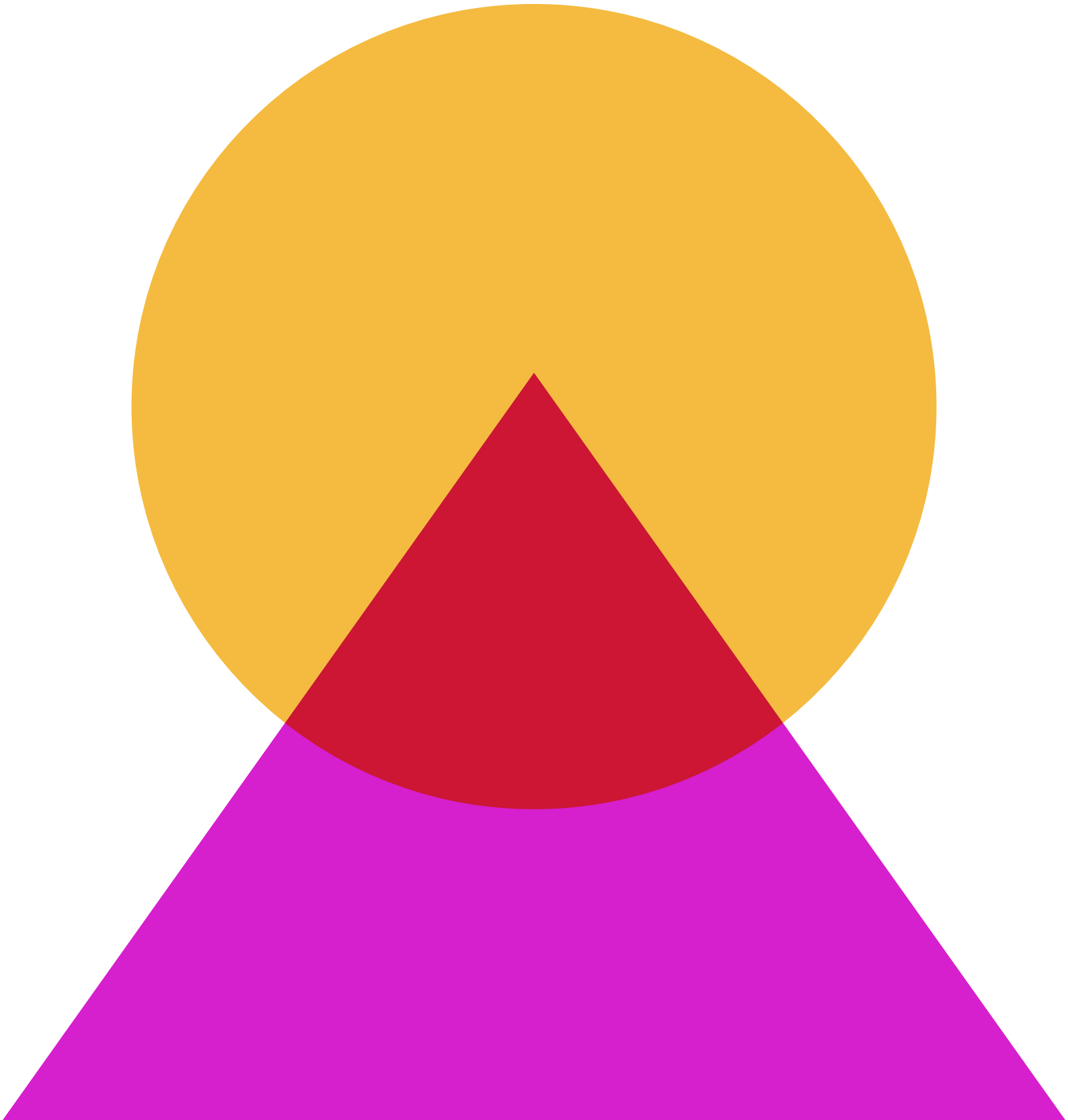
_____. **A dimensão político-relacional das políticas de mercado de trabalho no Brasil**: a agenda deliberativa do CODEFAT. Brasília: IPEA, 2019a. (Texto para Discussão, n. 2.503).

_____. **Capacidades estatais para o financiamento do investimento no Brasil**: uma análise da relação institucional de complementaridade entre FAT e BNDES. Brasília: IPEA, 2019b. (Texto para Discussão, n. 2.525).

SILVA, S. P.; AMORIM, B.; RUSSO, F. M. **Perfil dos beneficiários do Abono Salarial no Brasil e proposta de ação emergencial no contexto da Covid-19**. Brasília: IPEA, 2020. (Nota Técnica, n. 76).

SILVA, S. P.; CORSEUIL, C. H.; COSTA, J. (Orgs.). **Impactos da pandemia de Covid-19 no mercado de trabalho e na distribuição de renda no Brasil**. Brasília: IPEA, 2022.

ARTIGO 3



O desmonte da Amazônia

AUTORIA Henrique Scemes Xavier e Pepe Tonin

RESUMO

Utilizamos validação cruzada de modelos preditivos do desmatamento da Amazônia para identificar possíveis causas de seu recente aumento. Concluímos que a redução do orçamento ambiental da União e do número de servidores do IBAMA são as variáveis que mais contribuem para o aumento do desmatamento. Apontamos que essas reduções decorrem de escolhas políticas do atual governo e que as Operações de Garantia da Lei e da Ordem ambientais são ineficazes. Esses achados são contrastados com declarações de membros do Poder Executivo, revelando contradições entre discurso, prática e dados.

Palavras-chave
desmatamento; Amazônia; orçamento da União; meio ambiente.

Introdução

A preservação da Floresta Amazônica tem importância fundamental para a humanidade e para o Brasil por diversos motivos: ela constitui uma enorme reserva de biodiversidade, essencial para a sustentabilidade da vida no planeta, para o estudo científico e para o desenvolvimento da bioeconomia (BYSTRIAKOVA et al., 2021; CHAVES et al., 2021); nela residem povos indígenas e tradicionais que dela dependem para sobreviver (SILVA, 2017); sua manutenção leva à captação de gases de efeito estufa, causadores das mudanças climáticas, cujo impacto na vida e na economia deve ser profundo (KOVEY et al., 2021; NCA, 2018); e ela possui um papel importante na regulação do microclima por meio da evapotranspiração, fenômeno que aumenta a umidade e reduz a temperatura local (DOBROVOLSKI; RATTIS, 2015). Em suma, a preservação da Amazônia tem importância não apenas para a garantia de direitos dos povos que nela residem, mas também, dado o seu papel regulador do clima e de reserva de biodiversidade, para uma comunidade mais ampla.

O valor do meio ambiente e da Floresta Amazônica é expresso na Constituição Federal. Seu art. 225 estabelece o direito ao meio ambiente equilibrado e declara explicitamente a Amazônia como patrimônio nacional e meio ambiente a ser preservado:

> Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.
> § 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:
> I – preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;
> (...)
> III – definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas

> somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;
> (...)
> § 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais. **(BRASIL, 2021)**

Já seu art. 231 determina a competência da União em proteger as terras contendo recursos ambientais necessários à sobrevivência dos povos indígenas:

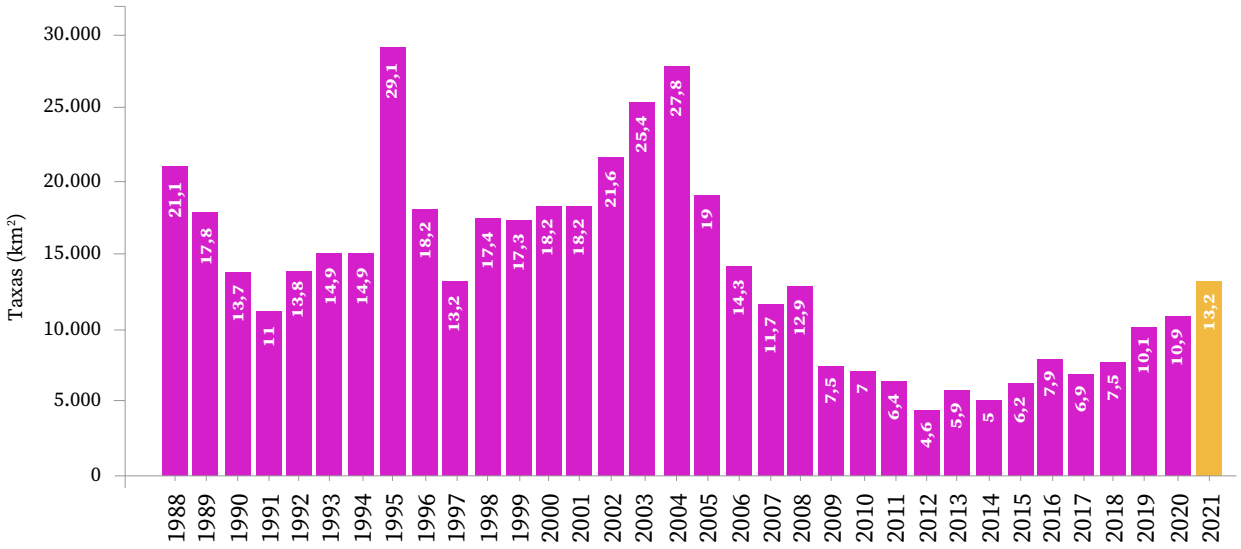
> Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.
> § 1º São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições. **(BRASIL, 2021)**

Visando reduzir a taxa de desmatamento da Amazônia, que entre 1988 e 2004 apresentou uma média de 18.400 km² ao ano, instituiu-se, em 2004, o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), um programa federal que envolveu a criação de unidades de conservação, a homologação de terras indígenas e o monitoramento em tempo real via satélite integrado a ações de combate ao desmatamento realizadas pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), em parceria com outros órgãos. Após 14 anos de funcionamento, o PPCDAm foi considerado um enorme sucesso (PEREIRA; SOUZA JR., 2018), levando a uma taxa de desmatamento de 4.600 km² ao ano em 2012, a menor registrada desde 1988 (INPE, 2020).

Apesar da importância do PPCDAm, a secretaria à qual ele estava vinculado foi extinta em 2 de janeiro de 2019 (BRASIL, 2019) e ele foi paralisado (KAFRUNI, 2019); no mesmo ano, foi observado um aumento na taxa de desmatamento de 7.500 para 10.100 km². A Figura 1 mostra o tamanho das áreas da Amazônia Legal desmatadas a cada ano PRODES, período que vai de agosto do ano anterior a julho do ano em questão, calculado pelo Programa de Cálculo do Desflorestamento da Amazônia (PRODES) a partir do monitoramento por satélite feito pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE). A taxa de 2021, de 13.200 km², é uma estimativa parcial preliminar do INPE.

FIGURA 1

Gráfico da taxa de desmatamento da Amazônia, de 1988 a 2021



Fonte
INPE (2022).

Dado esse cenário preocupante de forte aumento do ritmo de desmatamento da Amazônia, buscamos com este estudo compreender, com base no uso de modelos preditivos, as causas desse crescimento. Em especial, acompanhamos a evolução do orçamento federal destinado à preservação ambiental e ao combate ao desmatamento. Além de ter impacto direto na capacidade de ação do Estado, o orçamento serve como *proxy* para as prioridades e estratégias do governo federal diante dos problemas enfrentados pelo país. A fim de controlar o eventual efeito de outras variáveis, também acompanhamos o preço de determinadas *commodities*, a quantidade de chuvas na região amazônica e o número de servidores do IBAMA.

1. O monitoramento do desmatamento na Amazônia

Os dados mais precisos sobre o desmatamento na região disponíveis hoje vêm de observações com satélites. Nesse nicho, o INPE desenvolveu dois projetos: o PRODES, de acompanhamento da taxa anual de desmatamento da Amazônia Legal desde 1988; e o projeto de Detecção de Desmatamento em Tempo Real (DETER), de avisos em tempo quase real de atividades de desmatamento.

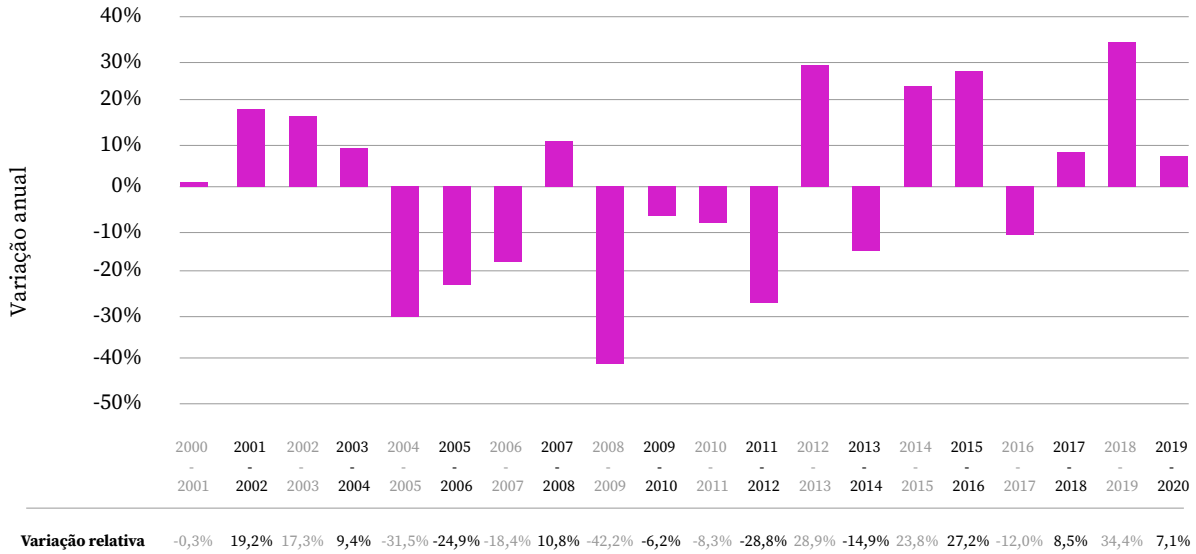
O PRODES utiliza imagens de satélites Landsat ou de similares para registrar e quantificar, entre agosto de um determinado ano e julho do ano seguinte (período denominado de ano PRODES), as áreas desmatadas maiores que 6,25 hectares, considerando-se área desmatada aquela com remoção completa da cobertura florestal primária por corte raso. As taxas são estimativas calculadas a partir dos dados de incrementos de desmatamento, cujo valor é medido pelo processo de interpretação visual das imagens de satélite disponíveis para cada fração da Amazônia, onde as frações são cada cena ou foto do satélite que, juntas, recobrem toda a área de interesse.

Já o DETER produz sinais diários de alteração na cobertura florestal para áreas maiores que 3 hectares, tanto áreas completamente desmatadas como aquelas em processo de degradação florestal devido à exploração de madeira, mineração e queimadas, por exemplo. Principalmente pela ocorrência de nuvens ao longo do ano – que podem impedir a detecção do desmatamento no momento no qual ele ocorre –, as medidas do DETER das áreas desmatadas são menos precisas que as do PRODES e costumam subestimar o total desmatado. Além disso, as medidas mensais de desmatamento devem ser encaradas com cuidado, uma vez que são enviesadas pelo mesmo fenômeno natural.

Segundo dados do PRODES (Figura 1), pela primeira vez desde 2008 a área desmatada no período de um ano ultrapassou 10 mil km^2 em 2019, marca que foi superada novamente em 2020 e em 2021. O valor consolidado da taxa de desmatamento entre 1º de agosto de 2018 e 31 de julho de 2019 (ano PRODES 2019) foi de 10.129 km^2, o que representou um aumento de 34,4% em relação à taxa de desmatamento do período anterior (INPE, 2021). Esse foi o maior crescimento anual relativo dos últimos 25 anos e o segundo maior da série histórica que teve início em 1988. A aceleração da taxa de desmatamento persistiu e alcançou um novo recorde em julho de 2020: 10.851 km^2 de área desmatada, um acréscimo de 7,13% em relação ao ano anterior e o maior valor absoluto desde 2008. A área desmatada é quase três vezes superior à meta apresentada pelo Brasil à Convenção do Clima de 2009, quando se comprometeu a reduzir o desmatamento para cerca de 3.800 km^2/ano até 2020 (IMAZON, 2012). A variação relativa anual das taxas pode ser conferida nas figuras abaixo:

FIGURA 2

Variação relativa anual das taxas consolidadas do PRODES na Amazônia Legal



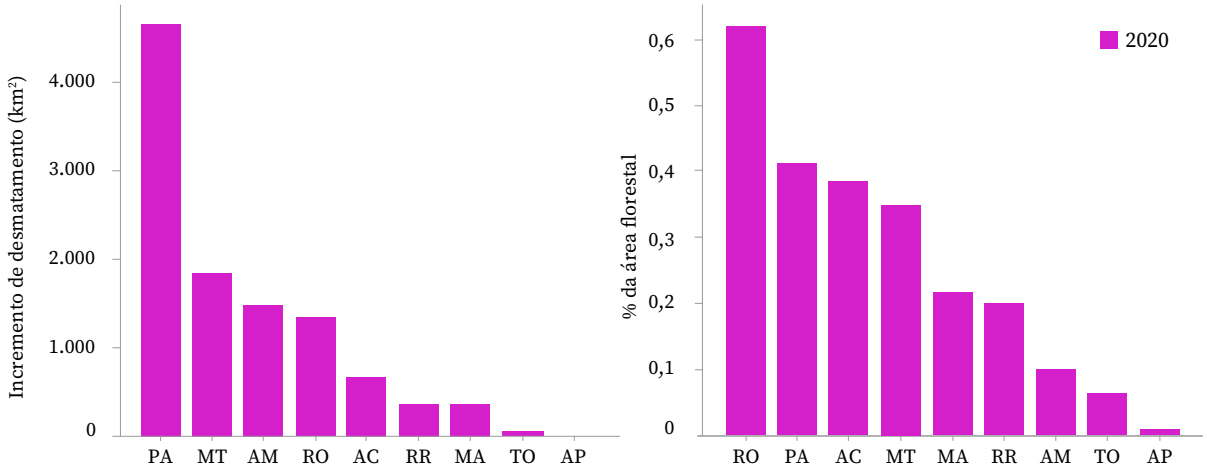
Fonte
INPE (2021).

HENRIQUE SCEMES XAVIER E PEPE TONIN

Nota-se ainda que, considerando o incremento do desmatamento em 2020 nos estados da Amazônia Legal, o Pará se destaca como o estado com maior área desmatada por ano, e Rondônia, como o estado de desmatamento florestal mais intenso em termos de percentual da área originalmente coberta por florestas que foi desmatada, conforme mostra a Figura 3. O painel esquerdo exibe a área absoluta desmatada, e o painel direito apresenta a área desmatada em termos da área do estado originalmente coberta por florestas. Essas áreas correspondem às áreas legais dos estados menos as áreas de hidrografia e de não floresta (termo referente às áreas que não tinham cobertura florestal no início do projeto PRODES).

FIGURA 3

Incremento de desmatamento anual de 2020, por estado da Amazônia Legal, de acordo com os dados do PRODES



Fonte
Elaboração própria com dados do INPE (2022).

HENRIQUE SCEMES XAVIER E PEPE TONIN

2. O orçamento ambiental

Para estimar o histórico de investimento federal que poderia ter impacto na conservação das florestas e no combate ao desmatamento na região amazônica, utilizamos os dados do orçamento federal, obtidos no painel especialista do SIGA Brasil, sistema de informação orçamentária do Senado Federal aberto ao público em geral (SIGA BRASIL, 2021). O processo de tratamento e filtragem dos dados foi o seguinte:

1. Baixamos os dados da métrica "Despesa executada" (em valores nominais) para o Órgão orçamentário (UO) superior "Ministério do Meio Ambiente" (MMA), de 2010 a 2021. Essa despesa foi discriminada por diversas dimensões, entre elas: ano e mês de execução, modalidade de aplicação, Grupo de Natureza da Despesa (GND), elemento e subelemento de despesa, Órgão da Unidade Gestora (UG), Unidade Gestora, programa, função, subfunção e ação ajustadas.

2. Os dados acima foram filtrados, primeiramente removendo-se aqueles associados aos GNDs "Pessoal e Encargos Sociais", "Juros e Encargos da Dívida", "Reserva de Contingência" e "Amortização da Dívida" e mantendo-se os associados a "Outras Despesas Correntes", "Investimentos" e "Inversões Financeiras". Embora os servidores públicos (cuja despesa associada se encontra em "Pessoal e Encargos Sociais") sejam parte central na preservação do meio ambiente e no combate ao desmatamento, seu papel será analisado por outra variável, diretamente pelo número de servidores em exercício, de acordo com os dados do Portal da Transparência. O efeito de cada corte aplicado aos dados sobre o conjunto de ações, funções e elementos de despesa selecionados/retirados foi monitorado neste e nos passos subsequentes.

3. Embora o recorte acima retire a maior parte das despesas com previdência, algumas continuaram presentes. Por esse motivo, também retiramos aquelas cuja função era "Previdência Social". Além disso, retiramos a função "Encargos Especiais", tipicamente associada a pagamentos de sentenças judiciais e juros de dívidas.

4. Também retiramos os valores cujos elementos de despesa[1] não aparentam causar impacto mais ou menos direto na efetividade das ações de conservação: "Sentenças Judiciais", "Auxílio Financeiro a Pesquisadores", "Auxílio Financeiro a Estudantes", "Premiações Culturais, Artísticas, Científicas, Desportivas e Outras", "Pensões Especiais", "Depósitos Compulsórios" e "Equalização de Preços e Taxas". Os elementos acima foram listados em

[1] Ao contrário das dimensões "Função", "Subfunção" e "Ação", que descrevem o *propósito* da despesa, o Elemento de Despesa descreve em que, concretamente, foi gasta a verba.

ordem de importância no orçamento: o primeiro elemento (Sentenças Judiciais) pode ser parte significativa do orçamento em algumas épocas e, se não fosse retirado, isso distorceria a análise.

5. Em seguida, retiramos as despesas executadas por unidades gestoras (UGs) vinculadas aos seguintes órgãos: Advocacia-Geral da União, Agência Espacial Brasileira, Agência Nacional de Águas, Agência Nacional de Transportes Terrestres, Agência Nacional de Vigilância Sanitária, Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba, Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais, Defensoria Pública da União, Departamento Nacional de Obras Contra as Secas, Fundo de Imprensa Nacional, Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro, Ministério da Cidadania, Ministério do Desenvolvimento Regional, Ministério Público da União, Secretaria de Assuntos Estratégicos e Serviço Florestal Brasileiro. Com exceção do último, os demais órgãos aparecem associados a ações sem relação com a conservação de florestas e combate ao desmatamento (exemplos mais recorrentes são ações de pesquisa do Jardim Botânico e de Gestão de Recursos Hídricos). O Serviço Florestal Brasileiro foi retirado nessa etapa para ser incorporado via processamento descrito no item seguinte. Isso foi feito pois ele migrou, em 2019, do Ministério do Meio Ambiente para o da Agricultura, o que, dado o nosso recorte inicial (item 1), tornou sua série histórica descontínua.

6. Para acompanhar eventuais despesas do Serviço Florestal Brasileiro que poderiam contribuir para a conservação das florestas amazônicas, coletamos no SIGA Brasil as despesas executadas por unidades gestoras associadas a esse órgão, repetimos com elas o processamento descrito nos itens de 2 a 4 e as incorporamos à nossa base.

7. Os recortes acima resultaram em despesas classificadas em 274 ações diferentes. Essas ações foram manualmente inspecionadas uma a uma, juntamente com os programas, funções, subfunções, elementos e subele-

mentos de despesa associados a elas, e classificadas em seis categorias: conservação do meio ambiente; combate ao desmatamento; gestão florestal; auxílios a servidores/pessoal; funcionamento geral do órgão; e ações explicitamente não relacionadas ao tema de conservação e desmatamento da Amazônia,[2] e.g.: gestão de recursos hídricos, de resíduos sólidos, conservação em regiões costeiras e licenciamento ambiental.

8. Os valores nominais em reais foram deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), utilizando o índice divulgado no Portal Brasil (PORTAL BRASIL, 2021), e os dados do orçamento processados até aqui foram disponibilizados online.[3]

9. As despesas categorizadas em "conservação do meio ambiente" e "combate ao desmatamento" foram agregadas mensalmente, ressaltando um comportamento atípico e brusco em dezembro de 2019, conforme mostra a Figura 4, causado por uma decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) de destinar a ações de combate ao desmatamento parte do dinheiro recuperado pela operação Lava-Jato: R$ 230 milhões (MORAES, 2019). A Figura 4 mostra a despesa real (i.e. deflacionada) do orçamento do MMA executada em ações de conservação do meio ambiente e de combate ao desmatamento por mês. O pico em dezembro de 2019 inclui a transferência a estados determinada na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 568 (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, 2019). Com exceção dele, a curva apresenta um comportamento bastante padronizado ao longo dos anos, sem variações que indiquem a existência de artefatos causados por mudanças de nomenclatura de ações, por exemplo. Além de esse pico ser um comportamento atípico que dificilmente teria um impacto imediato de tamanha magnitude na redução do desmatamento, o site de notícias jurídicas Conjur relata que alguns estados obtiveram autorização para destinar tal verba ao combate à pandemia, e outros não haviam utilizado os recursos até a metade de 2020 (VALENTE, 2020). Por esses motivos, retiramos essa despesa (21BS, identificada pela ação ajustada "Prevenção, Fiscaliza-

[2] A classificação feita está disponível em: https://docs.google.com/spreadsheets/d/1sneb_tqFlR--uPSHALs-wP_baXl-6dHWeHPiuVHz7e_k4

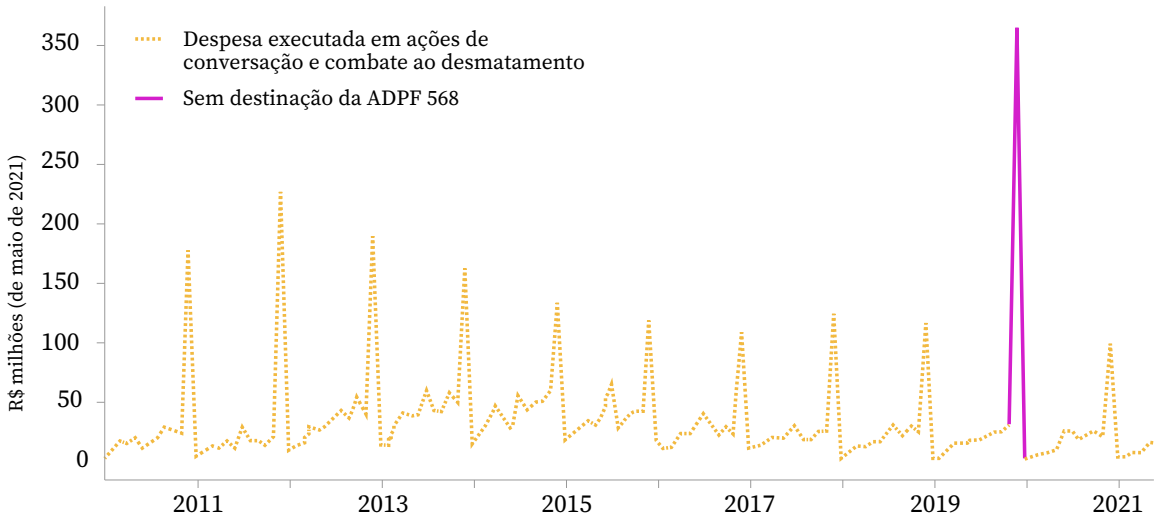
[3] https://storage.googleapis.com/gab--compartilhado-publico/desmatamento/orcamento_processado_MMA_SFB_2010-2021.zip

ção, Combate e Controle ao Desmatamento" com modalidade de aplicação "Transferências a Estados e ao Distrito Federal") da nossa análise. O mesmo procedimento foi adotado no relatório de 2021 do Observatório do Clima (WERNECK et al., 2021).

FIGURA 4

Despesa mensal executada em ações de conservação ambiental e combate ao desmatamento, com e sem a destinação dada pela ADPF 568

HENRIQUE SCEMES XAVIER E PEPE TONIN



Fonte
Elaboração própria com dados do SIGA BRASIL (2021).

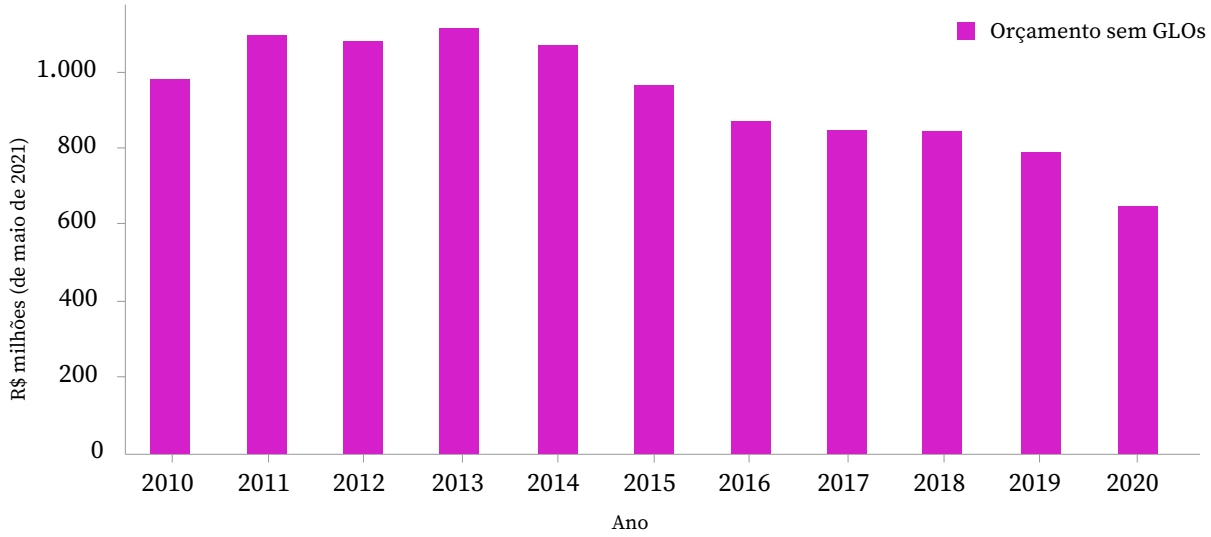
10. Uma novidade do governo Bolsonaro em relação aos governos anteriores foi a utilização de operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) para combater o desmatamento, principalmente via operações denominadas Verde Brasil. Embora a efetividade dessas operações seja questionada (ALESSI, 2020) e parte de seus recursos possa ter sido utilizada para fins estranhos à conserva-

ção ambiental (SALOMON, 2020), incluímos a ação 218X (Operações de Garantia da Lei e da Ordem), de 2019 em diante, nos nossos dados, ignorando as despesas cujo Plano Orçamentário ou Plano Interno mencionavam de maneira explícita operações de GLO não relacionadas ao meio ambiente (i.e. operações BRICS 2019, Cérbero, Mandacaru e Tranca Forte). O processamento descrito nos itens de 2 a 4 foi repetido com as despesas dessa ação.

Com o processamento anteriormente descrito, criamos duas estimativas de investimento federal em conservação de florestas. Ambas incluem todas as categorias menos a de ações não relacionadas com o tema (buscando capturar despesas de investimento e manutenção gerais dos órgãos responsáveis pelo meio ambiente). No entanto, uma delas também contabiliza as operações de GLO ambientais, enquanto a outra, não. As despesas executadas por ano podem ser vistas nas Figuras 5 e 6.

FIGURA 5

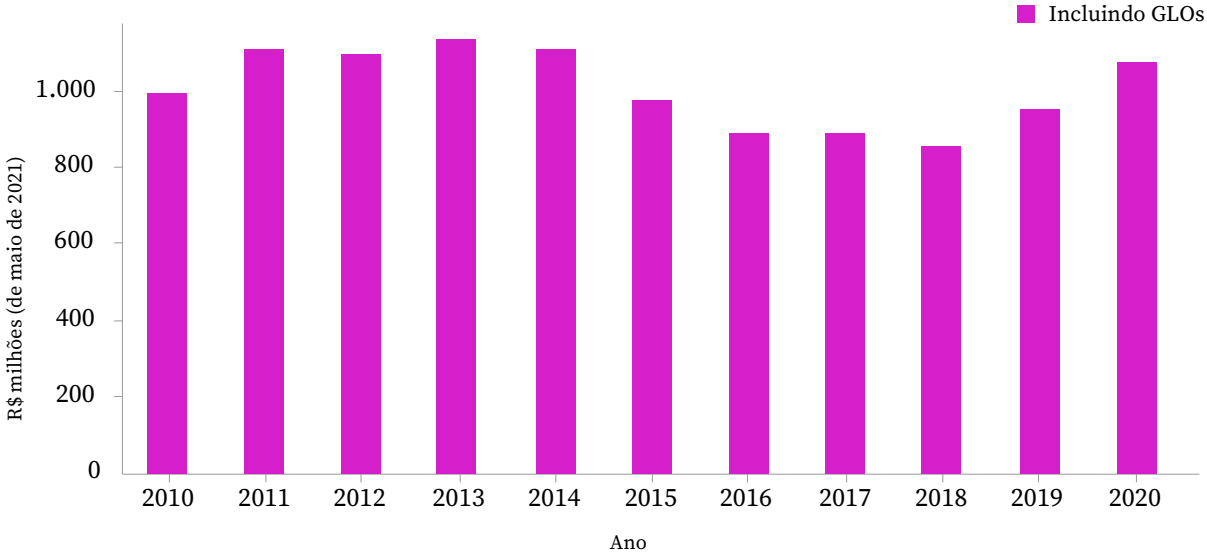
Despesa real (i.e. deflacionada) do orçamento do MMA executada em todas as ações, exceto as manifestamente não relacionadas com conservação e combate ao desmatamento, e ignorando as operações de GLO



Fonte
Elaboração própria com dados do SIGA BRASIL (2021).

FIGURA 6

Figura 5, mas incluindo as operações de GLO



Fonte
Elaboração própria com dados do SIGA BRASIL (2021).

A Figura 5 evidencia que as despesas com as ações tradicionalmente vinculadas à preservação ambiental executadas pelo MMA vêm caindo desde 2015, sendo que a queda no ano com dados mais recentes (2020) é maior que a dos anos imediatamente anteriores.

Em sentido oposto, é interessante notar como a despesa com as operações de GLO ambientais em 2019 e 2020 (de R$ 140 milhões e R$ 389 milhões em valores de maio de 2021, respectivamente) é tamanha que é capaz de inverter a tendência de queda: enquanto o orçamento sem operações de GLO foi de R$ 854 milhões, em 2018, para R$ 809 milhões e R$ 677 milhões em 2019 e 2020, a inclusão destas aumentou a despesa para R$ 949 milhões, em 2019, e R$ 1,066 bilhão em 2020. Isso indica que as mudanças na alocação de recursos do governo atual não decorrem de redução do orçamento geral, mas, sim, de escolhas políticas diferentes.

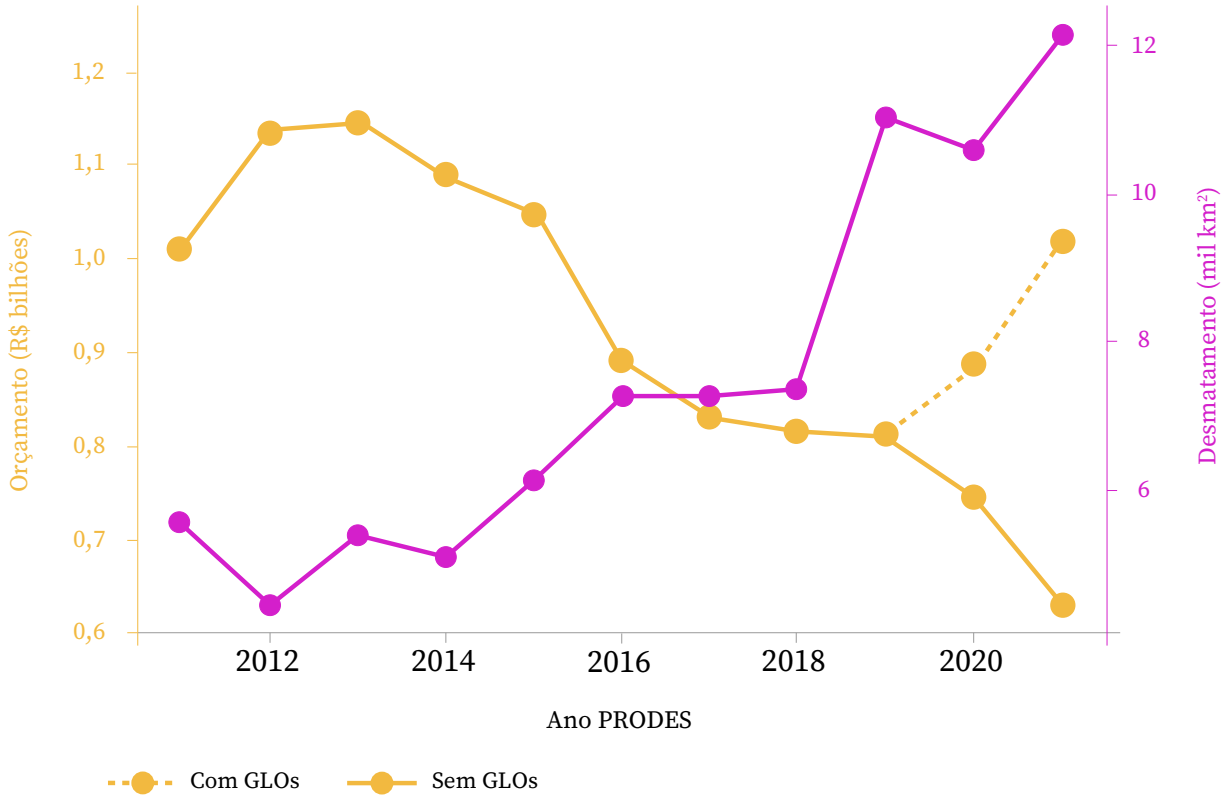
3.
A relação entre orçamento e desmatamento

Seguindo as orientações da metodologia do PRODES e DETER (SOUZA et al., 2019) e visando a maior precisão nos dados de desmatamento, empregamos neste estudo dados provenientes do PRODES; e, como medida do desmate, utilizamos os incrementos anuais de desmatamento. Para confrontarmos dados dos mesmos períodos, as despesas do orçamento executadas a cada mês foram agregadas dentro dos anos PRODES. Além de compatibilizar os períodos, essa forma de agregação nos permitiu analisar as despesas orçamentárias mais recentes, isto é, até 31 de julho de 2021.

A Figura 7 indica a existência de uma relação inversa entre o orçamento destinado à preservação do meio ambiente e o incremento do desmatamento: quanto menor o orçamento destinado ao tema, maior o desmatamento. Tal figura mostra a evolução temporal do desmatamento (a linha vermelha com escala no lado direito do gráfico) e os orçamentos com e sem as operações de GLO em verde, ambos com escala no lado esquerdo do gráfico.

FIGURA 7

Desmatamento anual e orçamento entre 2011 e 2021



HENRIQUE SCEMES XAVIER E PEPE TONIN

Fonte
Elaboração própria com dados do SIGA BRASIL (2021) e do INPE (2022).

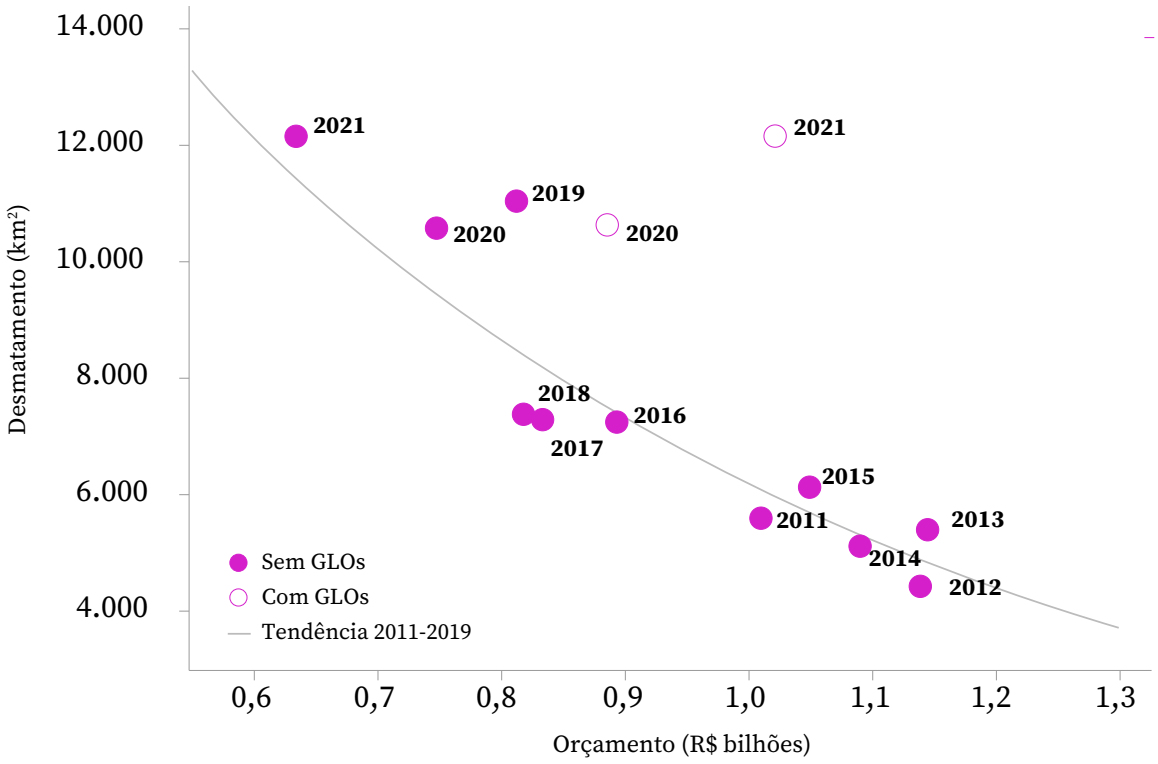
Os coeficientes de correlação entre orçamento e desmatamento no período entre 2011 e 2021 foram calculados em: -91% para o orçamento sem operações de GLO e -55% para o orçamento com tais operações. A estimativa de significância estatística da correlação para o orçamento sem GLO foi calculada por meio de testes de aleatorização: a partir dos dados reais, criamos 10 mil amostras sintéticas nas quais uma das variáveis teve suas instâncias embaralhadas de maneira a apagar qualquer correlação com a outra variável. Em seguida, a mesma medida de correlação que foi aplicada aos dados reais foi usada em cada uma das amos-

tras aleatórias de maneira a verificar a fração dessas amostras (desprovidas de correlação real, por construção) cuja estimativa de correlação é tão ou mais extrema quanto a efetivamente observada. Como nenhuma amostra sintética apresentou uma correlação tão forte, esta foi considerada estatisticamente significativa.

Na Figura 8, a relação do desmatamento com as duas estimativas do orçamento aparece de maneira mais precisa. Cada ponto representa os dados de um ano PRODES, identificado pelo texto que o acompanha. A linha cinza mostra a tendência, obtida por um ajuste exponencial, seguida pelos dados de 2011 a 2019, período em que não existia o uso de operações de GLO ambientais. Embora a correlação entre desmatamento e orçamento para o período de 2011 a 2021 se mantenha negativa com a inclusão das operações de GLO nos anos PRODES 2020 e 2021, o deslocamento desses dois pontos para a direita os distancia da relação inversa observada entre o orçamento do MMA e o desmatamento. Caso essa relação seja causal, tal deslocamento aponta para a baixa efetividade das operações de GLO no combate ao desmatamento.

FIGURA 8

Relação entre o orçamento destinado à conservação ambiental (eixo horizontal) e o desmatamento anual (eixo vertical) para os anos PRODES de 2011 a 2021



Fonte
Elaboração própria com dados do SIGA BRASIL (2021) e do INPE (2022).

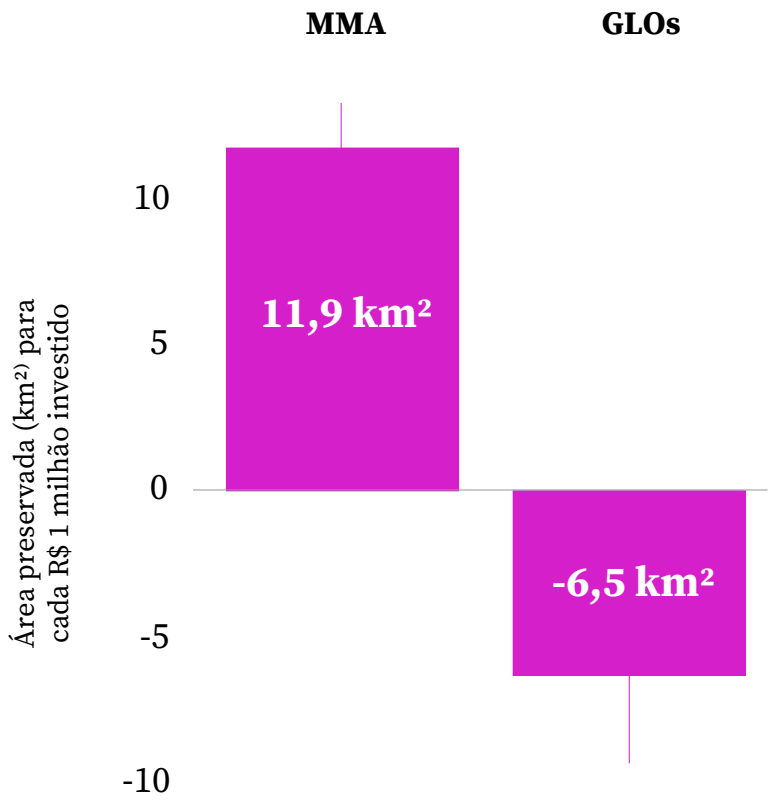
HENRIQUE SCEMES XAVIER E PEPE TONIN

Dito de outra forma, os pontos preenchidos pela cor roxa representam o orçamento destinado apenas ao MMA, enquanto os pontos sem preenchimento (2020 e 2021) representam os orçamentos do MMA somados aos orçamentos destinados às operações de GLO. Verifica-se que a relação entre orçamento e desmatamento se mantém inversa para cada ano, qual seja, quanto maior o orçamento dedicado ao MMA, menores as taxas de desmatamento em quilômetros quadrados. Salta aos olhos que, para os anos 2020 e 2021, em se considerando o orçamento dedicado às operações, a relação inversa não se verifica, e, pelo contrário, os pontos se encontram completamente desalinhados em relação à linha de tendência.

A fim de ilustrar de maneira quantitativa a diferença entre as relações dos dois orçamentos, ajustamos o seguinte modelo linear aos dados: Desmatamento = $D_0 - \alpha \cdot MMA - \beta \cdot GLO$. Nessa equação, as despesas orçamentárias foram quebradas em duas partes disjuntas denominadas MMA (a parte do orçamento que contém apenas despesas do MMA, excluindo as manifestamente não relacionadas ao combate ao desmatamento) e GLO (apenas as despesas com operações de GLO ambientais, executadas pelo Ministério da Defesa). Os demais termos são coeficientes do modelo definido pelo ajuste aos dados, sendo que α e β quantificam a relação entre cada parte do orçamento e o desmatamento e resultam nos valores apresentados na Figura 9. Conforme já mencionado, as despesas com GLO não apresentam a mesma relação com o desmatamento que as demais despesas com preservação ambiental. Enquanto um acréscimo de R$ 1 milhão no orçamento do MMA está associado, nos dados observados, a uma redução de 11,9 km^2 no desmatamento no ano, o mesmo R$ 1 milhão aparece associado a uma perda extra de 6,5 km^2 de floresta quando investidos em operações de GLO.

FIGURA 9

Relação entre partes do orçamento e o incremento de desmatamento em um modelo linear



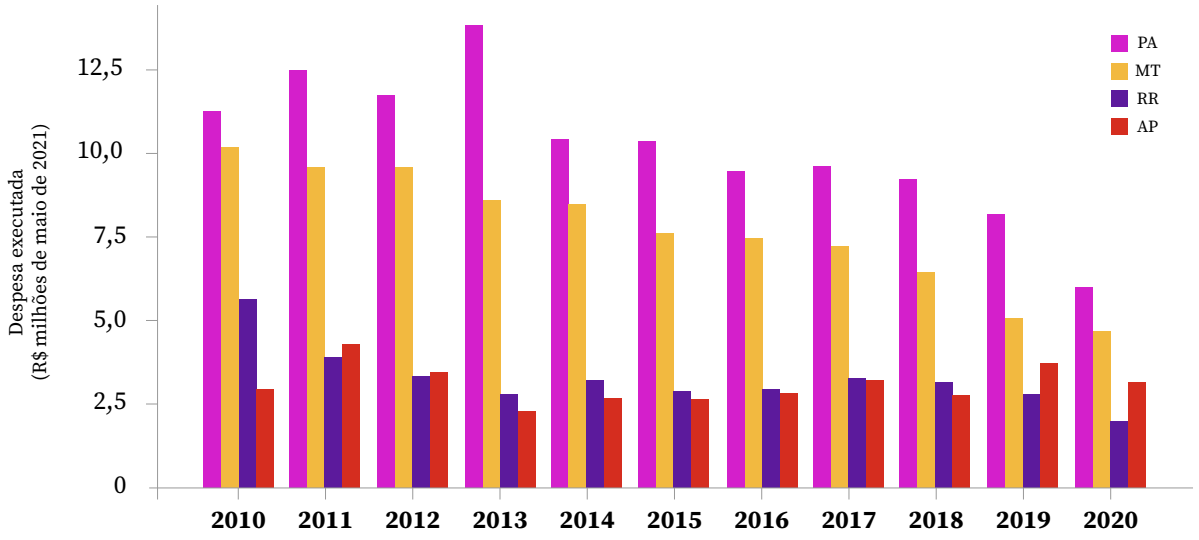
Fonte
Elaboração própria com dados do SIGA BRASIL (2021) e do INPE (2022).

Por fim, como os dados de desmatamento são localizados geograficamente, seria interessante verificar se também existe correlação entre eles e o investimento em preservação ambiental realizado em cada estado. Infelizmente, a maior parte das despesas orçamentárias não é localizada no espaço, isto é, não está discriminada por município ou por estado, o que dificulta tal comparação. Para tentar contornar esse problema e aproveitar a informação espacial

do desmatamento, selecionamos, dentro do orçamento do MMA, as despesas executadas pelas superintendências do IBAMA enquanto Unidades Gestoras (UGs). Algumas dessas despesas reais (i.e. deflacionadas) podem ser observadas na Figura 10, na qual contabilizamos todas as ações programáticas, menos as manifestadamente não relacionadas com conservação e combate ao desmatamento. Vale lembrar que essas despesas não totalizam as despesas com conservação e combate ao desmatamento por dois motivos: existem outros órgãos (e.g. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio) que contribuem para essas causas; e nem todas as despesas afetas ao tema são executadas pelas superintendências. Apesar disso, as despesas das superintendências podem servir como proxy de quais regiões foram priorizadas em cada ano.

FIGURA 10

Despesas executadas pelas superintendências do IBAMA do PA, MT, RR e AP



Fonte
Elaboração própria com dados do SIGA BRASIL (2021).

Devido ao diferente tamanho – além de outras peculiaridades – dos estados, os orçamentos de suas superintendências e seus incrementos de desmatamento são bastante variados e não se encaixam na mesma escala. Para torná-los comparáveis, calculamos a variação dos orçamentos e do incremento do desmatamento ao longo do tempo em termos do percentual da média em cada estado. Caso haja relação entre as duas variáveis, esperamos que, num dado estado, um orçamento 20% maior, por exemplo, num determinado ano esteja relacionado a um incremento do desmatamento percentualmente menor que a média ao longo dos anos para aquele mesmo estado.

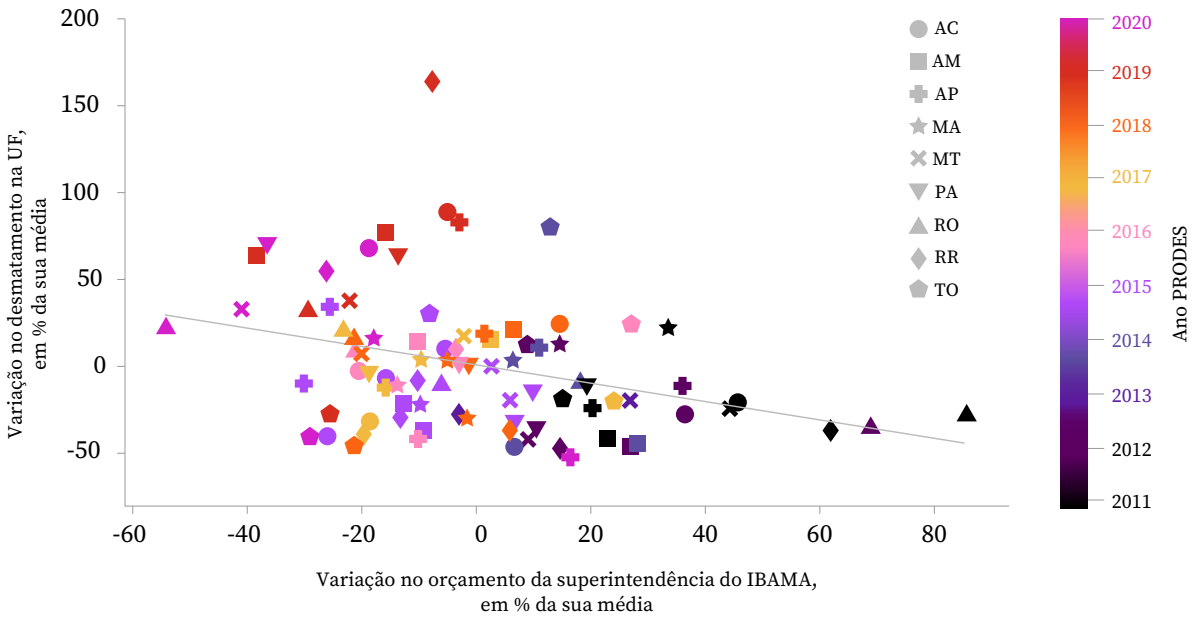
Na Figura 11, cada ponto traz informações de um determinado estado (identificado pelo formato do marcador) em um determinado ano PRODES (identificado pela sua cor). O eixo horizontal mostra quanto o orçamento da superintendência do estado no ano em questão estava acima ou abaixo da sua média. Por exemplo, pontos localizados na metade direita do gráfico representam momentos nos quais a superintendência executou um valor maior que o executado por ela em média. Já o eixo vertical mostra o quanto o desmatamento no estado estava acima ou abaixo do seu desmatamento médio. Por exemplo, pontos na metade superior do gráfico indicam momentos nos quais o desmatamento estava mais intenso naquele estado.

Assim como a Figura 8, a Figura 11 apresenta uma relação inversa entre orçamento e desmatamento: variações positivas no orçamento das superintendências estão associadas a variações negativas no desmatamento naquele estado. Dito de outra maneira: quando os pontos aparecem na parte superior do gráfico (que representa um desmatamento mais intenso), eles tendem a aparecer mais para a esquerda (o que representa um menor orçamento da superintendência). E quando os pontos aparecem mais para a direita (representando momentos nos quais a superintendência gastou mais), eles tendem a aparecem mais para baixo (o que significa que o desmatamento no estado foi menor que a sua média). Esse comportamento não apenas se manifesta no conjunto dos estados, que é o resultado mais relevante, mas também para vários estados de ma-

neira individual. A linha preta mostra a linha de tendência entre as duas variações.

FIGURA 11

Relação entre as variações percentuais sobre a média nos estados do orçamento da superintendência do IBAMA (eixo horizontal) e do incremento anual do desmatamento (eixo vertical)



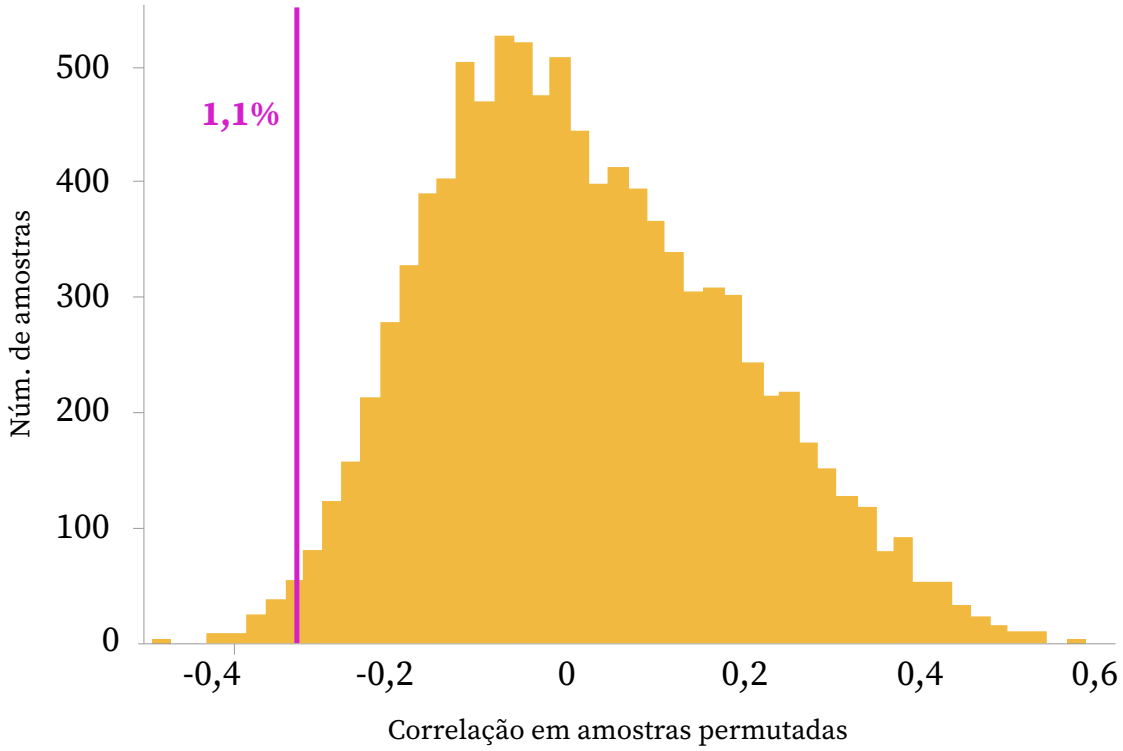
Fonte
Elaboração própria com dados do SIGA BRASIL (2021) e do INPE (2022).

A correlação de Pearson entre as duas variáveis foi calculada em -33%. Para estimar a significância estatística dessa correlação, embaralhamos os rótulos dos anos e dos estados associados a um determinado orçamento de maneira a anular qualquer possível correlação entre os dados de orçamento e de desmatamento sem desfazer as correlações internas entre os orçamentos estaduais. Com base nos coeficientes de correlação calculados para essas amostras aleatórias, calculamos a probabilidade da correlação observada (de -33%) surgir por acaso (i.e. o valor-p),

chegando a um valor de 1,1%, passando o nível de significância comumente utilizado pela comunidade científica de 5% (Figura 12). Esse resultado indica que a relação inversa entre orçamento e desmatamento é estatisticamente significativa. Ou seja, a correlação negativa entre as variáveis não é uma mera flutuação estatística e, portanto, merece ser investigada mais a fundo. A linha vertical vermelha da Figura 12 representa o valor obtido para os dados reais, e o número que a acompanha apresenta o valor-p associado.

FIGURA 12

Histograma das amostras aleatórias para teste de significância da correlação entre desmatamentos estaduais e orçamento das superintendências



Fonte
Elaboração própria.

4. Controlando outras variáveis

A fim de reduzir as chances de a correlação observada entre orçamento ambiental e desmatamento da Amazônia ser causada por outras variáveis que evoluíram de maneira similar no período de 2010 a 2021, criamos um modelo linear multivariado de previsão dos incrementos de desmatamento no qual incluímos, além do orçamento, as seguintes variáveis potencialmente explicativas:

1. Preços de produtos agropecuários (boi gordo, soja e milho), corrigidos pela inflação, identificados por Barreto et al. (2008) como variáveis correlacionadas ao desmatamento entre 1995 e 2007. Além disso, é conhecido que as áreas desmatadas são tipicamente destinadas à agropecuária, em especial para a produção de pasto e para o plantio de soja.

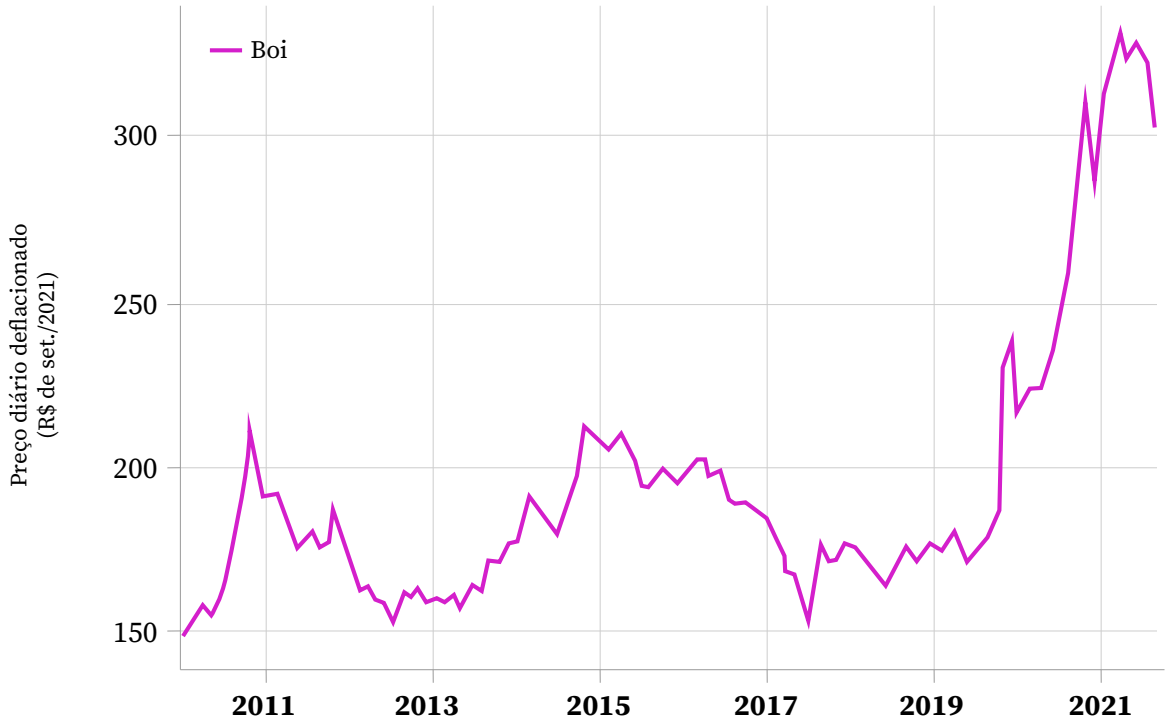
2. Quantidade de chuvas na região amazônica, uma vez que elas podem dificultar o uso do fogo no processo de desmatamento. O argumento de que a Amazônia não pegaria fogo por ser úmida já foi utilizado pelo presidente Jair Bolsonaro para desacreditar os dados de aumento de desmatamento (BOLSONARO, 2021a).

3. Quantidade de servidores do IBAMA, o órgão responsável pela fiscalização e combate ao desmatamento.

Os dados dos preços médios da saca de soja (60 kg), da saca de milho (60 kg) e da arroba de boi gordo (15 kg) foram obtidos do Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada da Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (CEPEA-ESALQ) da Universidade de São Paulo (CEPEA, 2021). Os dados são diários e fornecidos em valores nominais, em reais, para um período que cobre os anos PRODES de 2010 a 2021. Os valores foram deflacionados pelo IPCA, resultando no chamado valor real. Por fim, calculamos o valor real médio de cada produto agropecuário em cada ano PRODES. Os preços diários deflacionados de cada produto são apresentados abaixo.

FIGURA 13

Preço diário da arroba de boi gordo, deflacionado pelo IPCA

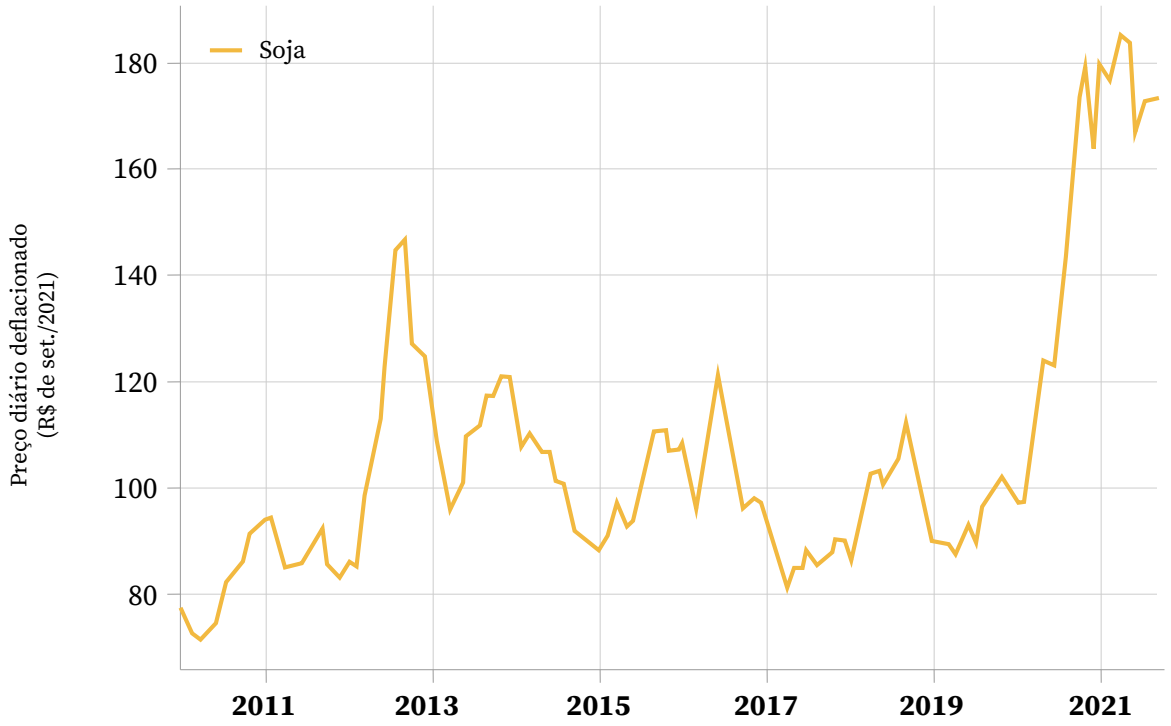


Fonte
Elaboração própria com dados do CEPEA (2021).

HENRIQUE SCEMES XAVIER E PEPE TONIN

FIGURA 14

Preço diário da saca de soja, deflacionado pelo IPCA

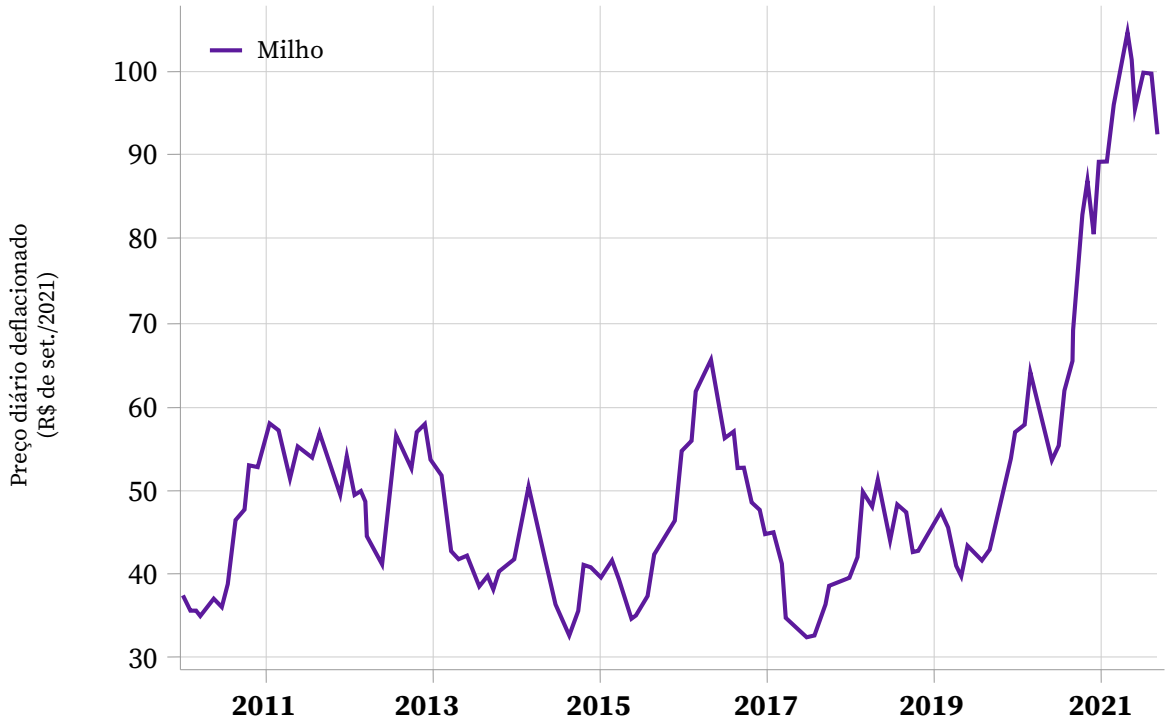


Fonte
Elaboração própria com dados do CEPEA (2021).

HENRIQUE SCEMES XAVIER E PEPE TONIN

FIGURA 15

Preço diário da saca de milho, deflacionado pelo IPCA



Fonte
Elaboração própria com dados do CEPEA (2021).

Os dados de precipitação, isto é, de quantidade de chuvas na região amazônica, foram obtidos do Instituto Nacional de Meteorologia (INMET, 2021). O INMET disponibiliza um histórico de registros de hora em hora de dados meteorológicos, incluindo a precipitação em milímetros (mm), coletados por diversas estações meteorológicas automáticas distribuídas pelo país. Devido a panes momentâneas das estações, esses dados possuem algumas lacunas (dados faltantes) que precisam ser tratadas.

Em nossa análise, os dados pluviométricos utilizados são uma média da precipitação anual na Amazônia Legal, ou seja, são uma média espacial da região amazônica do quan-

to choveu ao longo de cada ano PRODES. Para calcular essa média, fizemos o seguinte:

1. Para cada estação meteorológica e cada semestre, calculamos a média da precipitação horária. Esse valor foi utilizado para preencher os dados faltantes no caso de estações e semestres com até 30% de lacunas. Semestres de estações nos quais as lacunas alcançaram uma fração maior que 30% do total de dados foram ignorados, pois o cálculo da precipitação total no semestre, para aquela estação, ficaria muito comprometido.

2. Os dados disponíveis (e preenchidos) para cada estação foram, então, agregados no semestre.

3. Em seguida, calculamos uma média estadual das precipitações em cada semestre, utilizando para tanto todas as estações disponíveis em cada estado.

4. Em alguns poucos casos (~3%) nos quais a quantidade de dados faltantes é alta para todas as estações disponíveis num dado estado, essa média não é calculável, de maneira que acabamos com lacunas no valor dessa média estadual no semestre. Essas lacunas em um dado estado e período do ano foram preenchidas com a média ao longo dos anos (2010 a 2021) das precipitações calculadas no mesmo estado e período do ano (primeiro ou segundo semestre).

5. Após o preenchimento das lacunas descrito acima, as precipitações de cada semestre foram somadas de maneira a se obter a quantidade de chuvas em cada estado e em cada ano PRODES de 2010 a 2021.

6. Por fim, a precipitação amazônica de cada ano foi calculada a partir de uma média dos estados ponderada pela sua área florestal.

Os dados de precipitação total na Amazônia em cada ano PRODES são apresentados no gráfico abaixo:

FIGURA 16

Quantidade de chuva na Amazônia Legal, por ano PRODES

Fonte
Elaboração própria com dados do INMET (2021).

HENRIQUE SCEMES XAVIER E PEPE TONIN

Já para a contabilização do número de servidores em exercício no IBAMA, a principal fonte utilizada foi o Portal da Transparência, que fornece microdados mensais (isto é, dados detalhados de cada servidor em exercício em cada mês) sobre todos os servidores públicos federais, de janeiro de 2013 em diante (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, 2021). Para complementar os dados do período anterior a 2013, utilizamos informações do Painel Estatístico de Pessoal (PEP) do Ministério da Economia, que fornece o número de servidores em exercício para diversas dimensões (PEP, 2021).

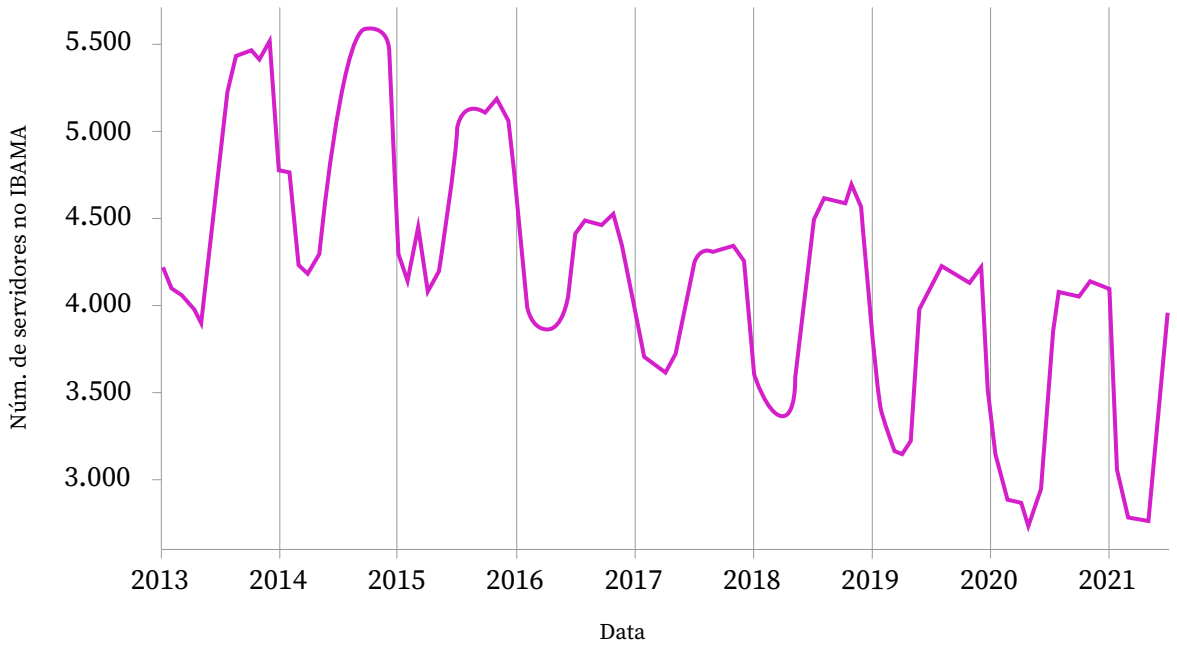
Os dados do Portal da Transparência passaram por um primeiro recorte ao selecionarmos apenas os servidores em

exercício no IBAMA. Ressaltamos que, num dado mês, um servidor pode aparecer mais de uma vez devido a múltiplos vínculos com a administração pública. Nesses raros casos, contabilizamos o servidor uma única vez, dando prioridade aos vínculos com função comissionada associada e àqueles provisórios (em detrimento aos vínculos permanentes).

Pudemos notar que o número de servidores em exercício no IBAMA é sazonal, com periodicidade anual. Isso ocorre devido a contratações temporárias, feitas pelo Centro Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais (Prevfogo). A figura abaixo ilustra essa sazonalidade.

FIGURA 17

Número de servidores em exercício no IBAMA, por mês



Fonte
Elaboração própria com dados do Portal da Transparência (2021).

Devido à sazonalidade, a definição do número de servidores em exercício no IBAMA em cada ano PRODES não é direta e demanda alguma estratégia de agregação dos números mensais. Optamos por utilizar a média do número de servidores calculada para cada ano PRODES como indicador do número de servidores em exercício no respectivo ano. Por meio dessa estratégia, obtivemos dados para os anos PRODES de 2014 a 2021.

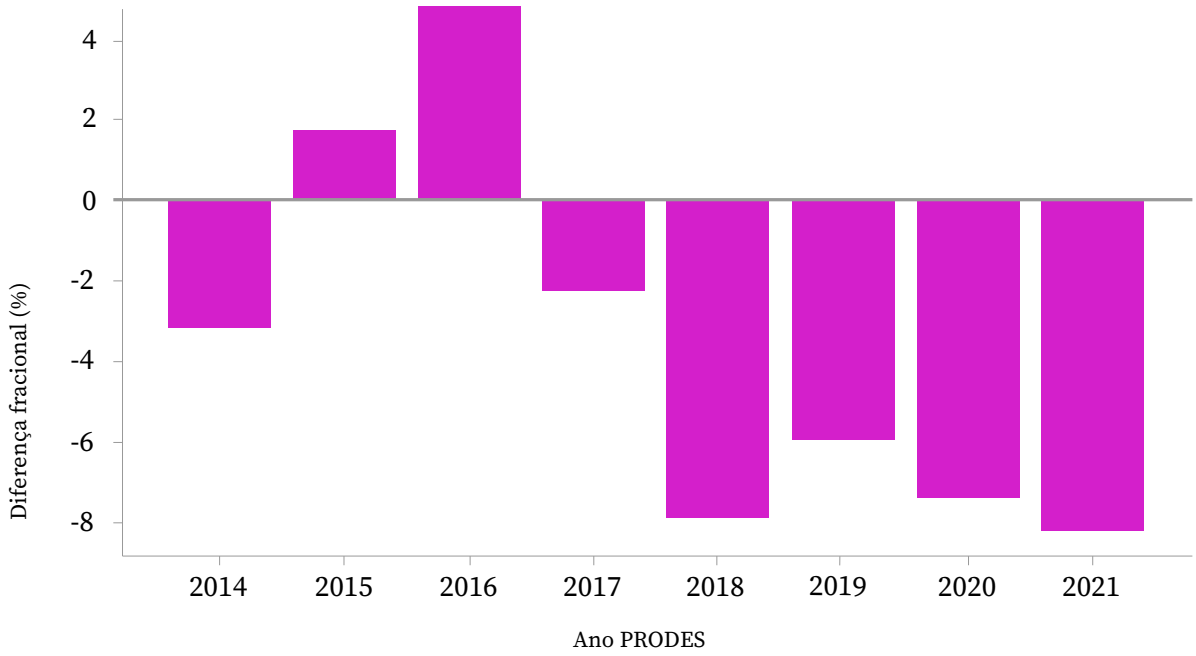
Os dados para os anos PRODES anteriores a 2014 foram obtidos do PEP, selecionando apenas os servidores cujas dimensões "Grupo Situação do Vínculo" e "Órgão" na tabela apresentam os valores "Ativo" e "Inst. Br. Meio Amb. Rec. Nat. Renováveis", respectivamente. Nós verificamos que os números mensais do PEP e do Portal da Transparência, para o período de superposição das duas bases, são bastante próximos segundo os recortes mencionados acima.

Uma vantagem do PEP é que ele cobre um período bem maior que o Portal da Transparência, incluindo informações desde antes de 2010. Por outro lado, essa cobertura para anos anteriores a 2018 é feita apenas para o mês de dezembro de cada ano, o que torna a medida anual imprecisa devido à sazonalidade observada. Foi essa falta de cobertura mensal que nos levou a utilizar, quando disponíveis, os dados do Portal da Transparência. Esses dados devem resultar em uma medida mais precisa do número médio de servidores em cada ano.

Para verificar a adequação dos dados de dezembro do PEP como indicadores da média anual obtida do Portal da Transparência, comparamos os dois valores para os anos PRODES de 2014 a 2021. A Figura 18 mostra a diferença entre os dois valores, em porcentagem do valor obtido via Portal da Transparência.

FIGURA 18

Diferença entre número de servidores em dezembro, de acordo com o PEP, e média anual calculada a partir do Portal da Transparência, em percentuais da média anual



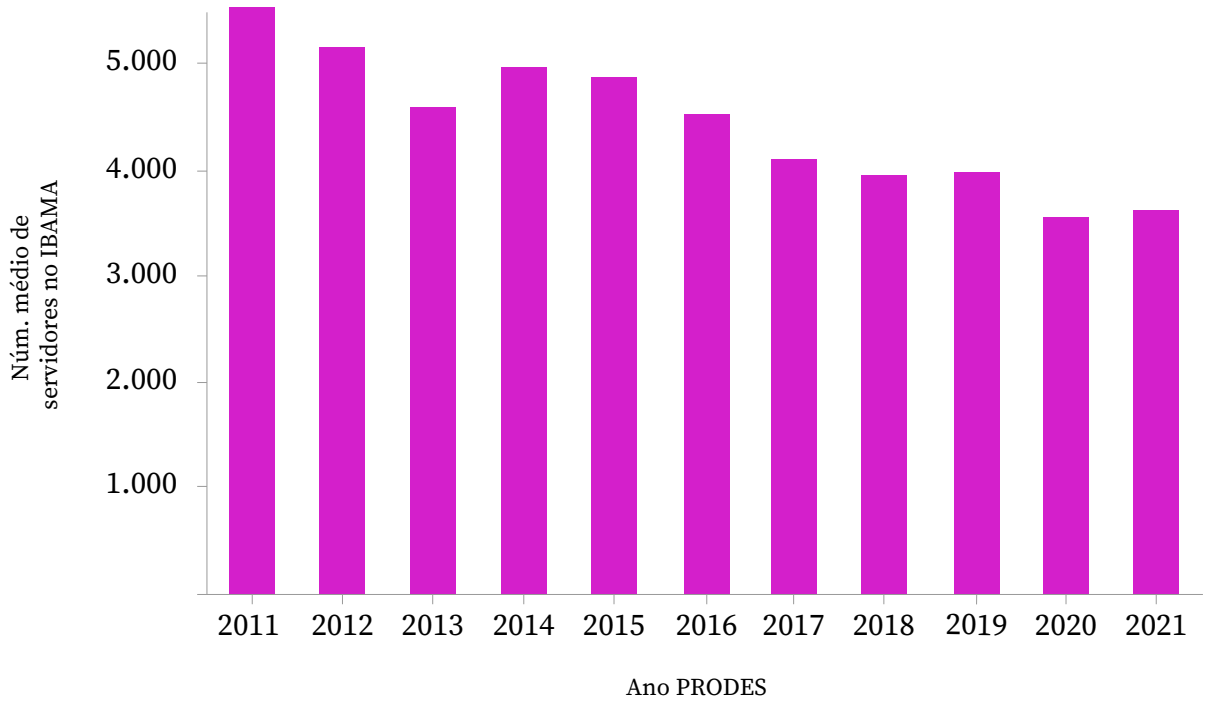
Fonte
Elaboração própria com dados do INMET (2021).

HENRIQUE SCEMES XAVIER E PEPE TONIN

Os dados acima não apontam para uma relação clara entre os dois números: até 2017, a diferença parece oscilar em torno de zero, com desvio padrão relativamente pequeno, de 3,7%; e, a partir de 2018, os dados de dezembro do PEP parecem subestimar a média anual do Portal da Transparência em -7,4% +/- 1,0%. Pela maior proximidade temporal com os anos PRODES de 2011 a 2013, assumimos o comportamento observado no intervalo de 2014 a 2017 como representativo dos anos anteriores, de maneira que adotamos os números de dezembro do PEP, sem modificações, como substitutos dos números médios de servidores em exercício no IBAMA para os anos PRODES de 2011 a 2013. Dessa forma, nossa estimativa para o número de servidores em atividade no IBAMA fica conforme a figura a seguir.

FIGURA 19

Estimativa do número médio de servidores em exercício no IBAMA



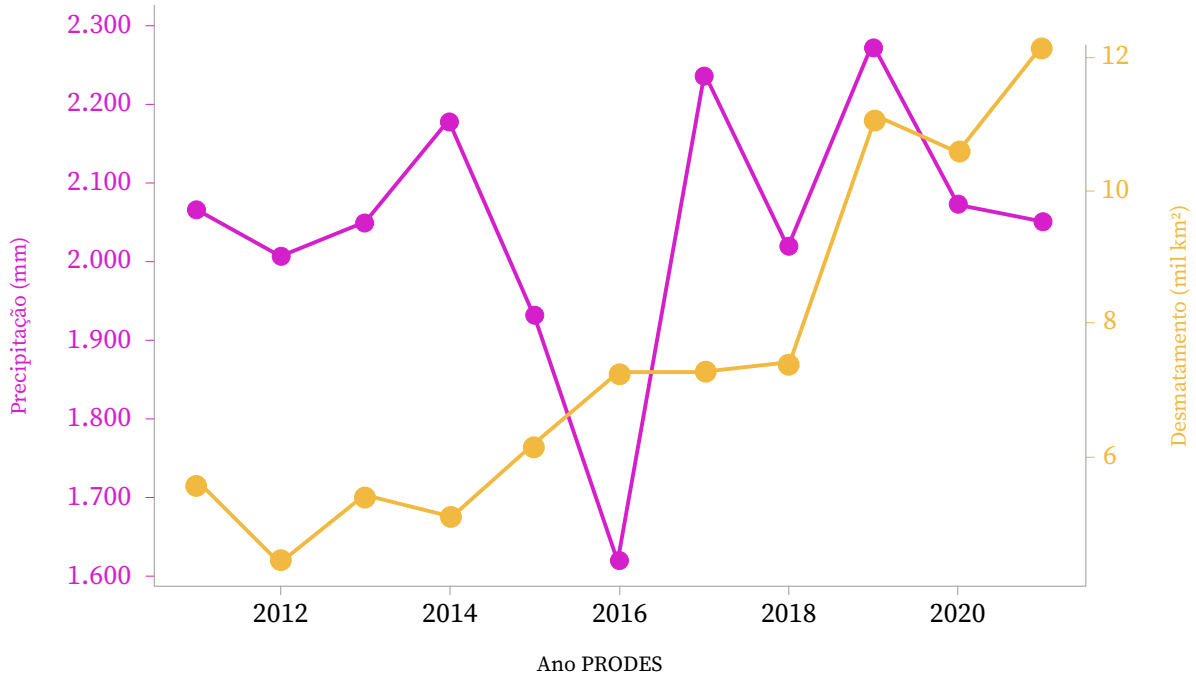
Fonte
Elaboração própria com dados do Portal da Transparência (2021) e do PEP (2021).

HENRIQUE SCEMES XAVIER E PEPE TONIN

Uma primeira inspeção da capacidade explicativa das variáveis selecionadas pode ser feita na comparação da evolução temporal do incremento de desmatamento com a evolução temporal das variáveis no mesmo período. O gráfico abaixo mostra que a quantidade de chuva (precipitação, em milímetros) não apresenta qualquer sinal de relação com o desmatamento: enquanto o desmatamento vem crescendo desde 2015, a quantidade de chuva oscila em torno de 2.100 mm, com um mínimo em 2016.

FIGURA 20

Comparação da evolução das chuvas e do desmatamento



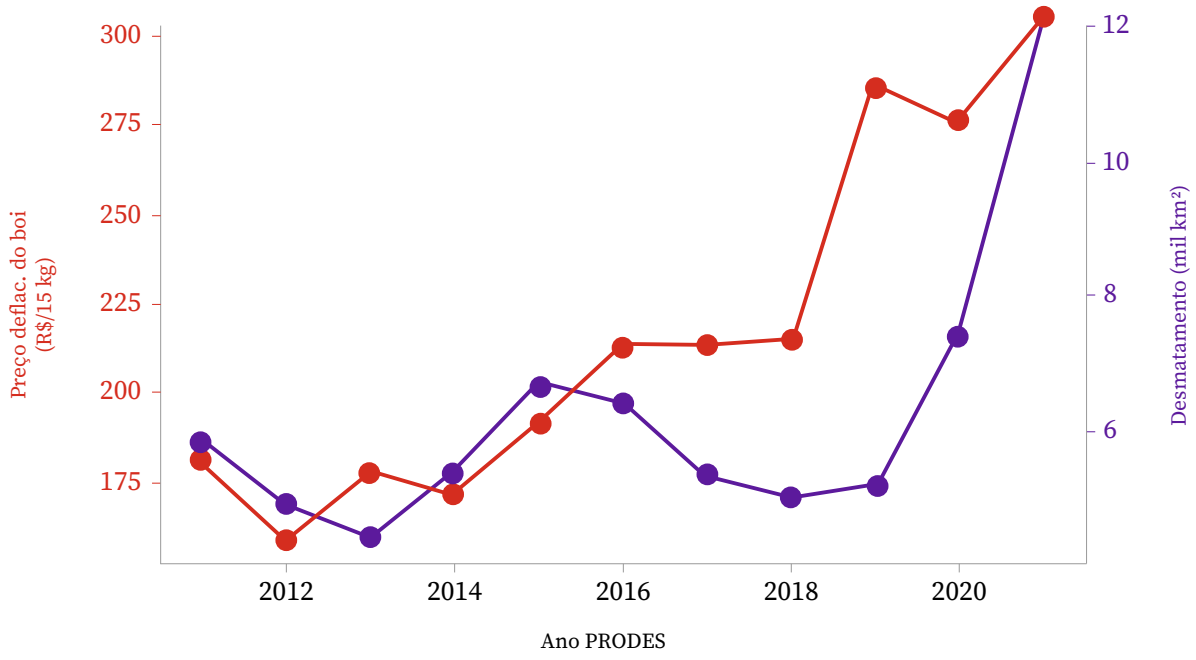
HENRIQUE SCEMES XAVIER E PEPE TONIN

Fonte
Elaboração própria com dados do INMET (2021) e do INPE (2022).

Já os preços de *commodities* agropecuárias, em especial o preço do boi gordo, apresentam uma ligeira semelhança com o desmatamento (Figuras 21, 22, 23): elas permanecem relativamente estáveis até 2019 e, então, aumentam significativamente de valor. Esse aumento provavelmente está relacionado com a alta do dólar ocorrida no segundo semestre de 2019 (início do ano PRODES 2020).

FIGURA 21

Comparação da evolução do desmatamento e do preço deflacionado do boi gordo

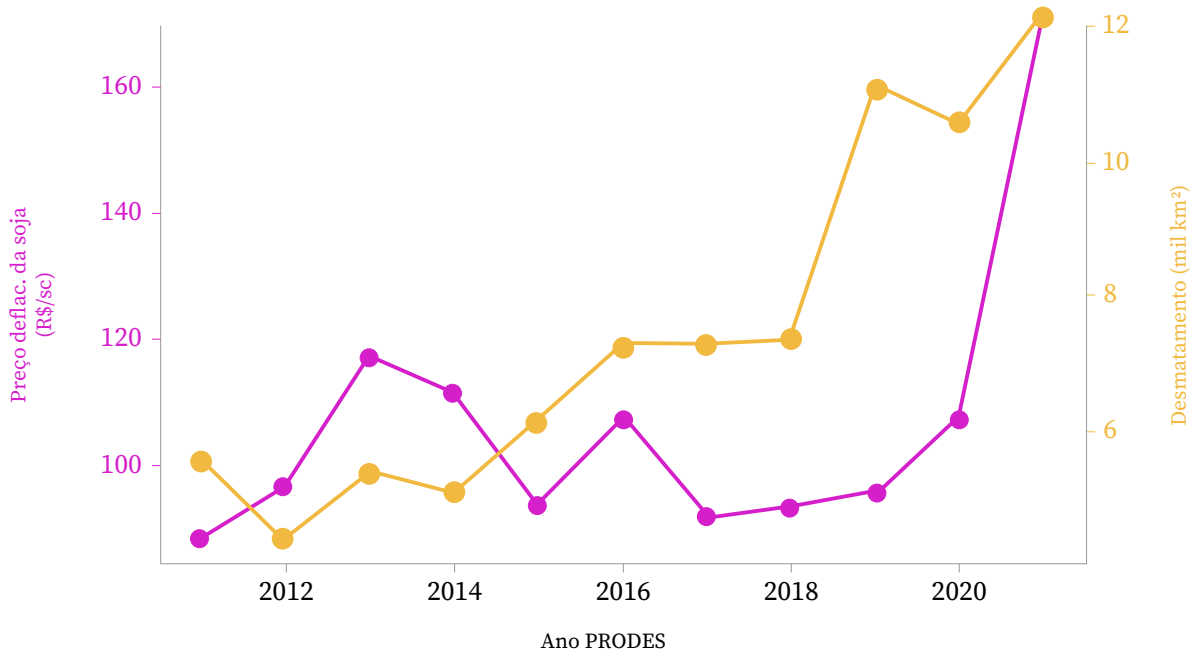


HENRIQUE SCEMES XAVIER E PEPE TONIN

Fonte
Elaboração própria com dados do INMET (2021) e do INPE (2022).

FIGURA 22

Comparação da evolução do desmatamento e do preço deflacionado da saca de soja

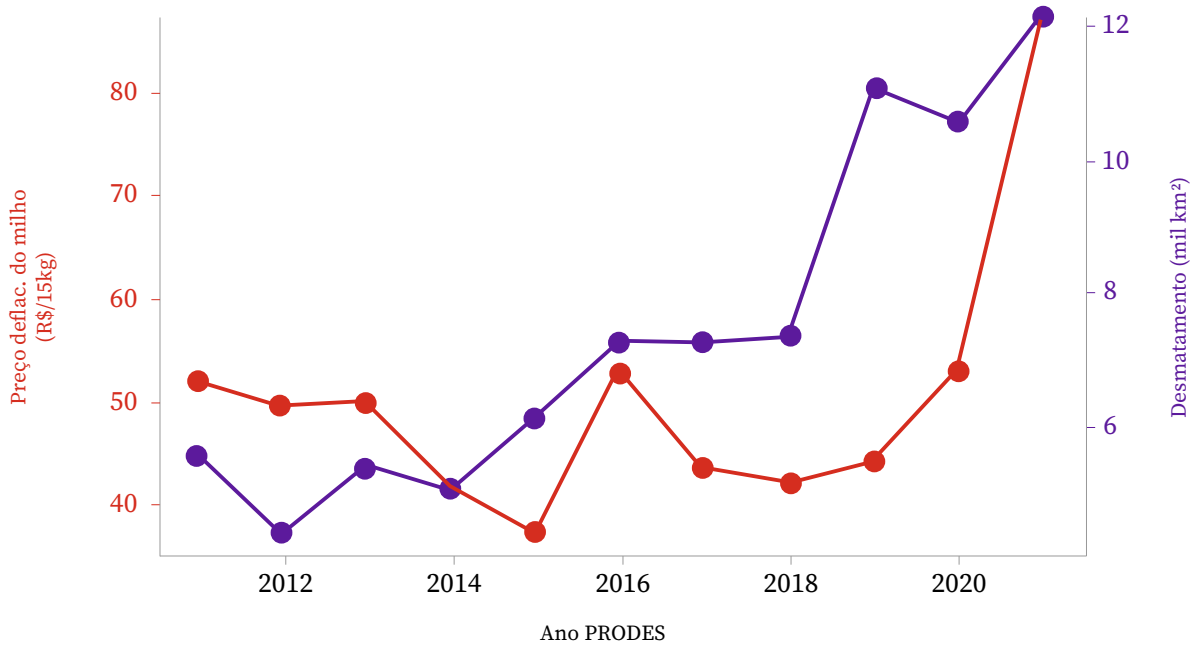


HENRIQUE SCEMES XAVIER E PEPE TONIN

Fonte
Elaboração própria com dados do INMET (2021) e do INPE (2022).

FIGURA 23

Comparação da evolução do desmatamento e do preço deflacionado da saca de milho



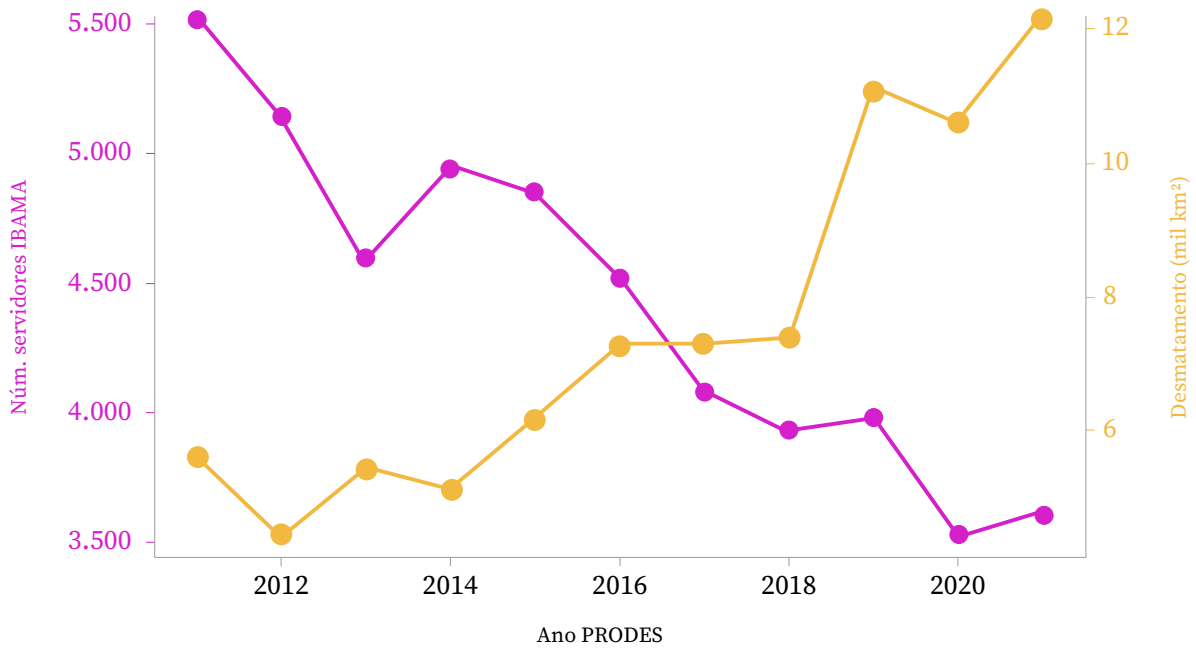
HENRIQUE SCEMES XAVIER E PEPE TONIN

Fonte
Elaboração própria com dados do INMET (2021) e do INPE (2022).

Por fim, o número de servidores em exercício no IBAMA apresenta uma relação inversa e mais forte com o desmatamento, de maneira quase espelhada: o decréscimo no número de servidores ao longo do tempo aparece acompanhado de um aumento do desmatamento. Esse número vem caindo desde, no mínimo, 2014, passando de 4.940 para 3.605 no ano PRODES de 2021, com uma redução de 27% (Figura 24).

FIGURA 24

Comparação da evolução do desmatamento e do número de servidores do IBAMA



HENRIQUE SCEMES XAVIER E PEPE TONIN

Fonte
Elaboração própria com dados do Portal da Transparência (2021), do PEP (2021) e do INPE (2022).

A Tabela 1 apresenta os coeficientes de correlação entre as variáveis explicativas e o desmatamento e uma estimativa do valor-p para cada correlação. Vemos que o preço do milho e da soja e a quantidade de chuvas não apresentam um valor-p abaixo do nível de significância típico de 5%, o que nos levaria a descartá-los enquanto variáveis de interesse para explicar o desmatamento. Já o orçamento do MMA e o número de servidores no IBAMA apresentaram um valor-p abaixo de 1%, o que demonstra o alto potencial explicativo de ambas as variáveis. O preço do boi gordo também obteve correlação significativa, ao nível de 5%.

TABELA 1 Coeficiente de correlação entre as variáveis explicativas e o incremento do desmatamento e seus valores-*p*

VARIÁVEL	CORRELAÇÃO	VALOR-*P*
Orçamento do MMA	-91,3%	<0,01%
Núm. de servidores no IBAMA	-84,9%	0,08%
Preço deflacionado do boi gordo	67,1%	1,28%
Preço deflacionado do milho	56,6%	5,83%
Preço deflacionado da soja	51,5%	9,58%
Precipitação (mm)	19,8%	56,73%

Fonte
Elaboração própria com dados do Portal da Transparência (2021), do PEP (2021), do INMET (2021), do SIGA BRASIL (2021), do CEPEA (2021) e do INPE (2022).

Para determinar quais das variáveis acima, mesmo se combinadas, têm maior capacidade de previsão do desmatamento, nós adotamos o método de validação cruzada. Os anos PRODES de 2011 a 2021 foram quebrados em cinco grupos de teste: {2011, 2017, 2019}, {2012, 2015}, {2014, 2020}, {2016, 2021} e {2013, 2018}. Para cada grupo, ajustamos um modelo linear aos dados dos demais anos e verificamos o erro típico[5] exibido pelo modelo na previsão do desmatamento para os anos selecionados como teste. A média desse erro típico, tomada sobre os cinco grupos de teste, serviu de indicativo da capacidade preditiva do modelo linear, que pode conter uma combinação qualquer de variáveis.

O processo acima foi repetido para todas as 127 possíveis combinações de uma a sete variáveis candidatas, e o erro médio atingido pelo modelo foi registrado. O modelo com

[5] Raiz quadrada do erro quadrático médio ou desvio padrão dos resíduos.

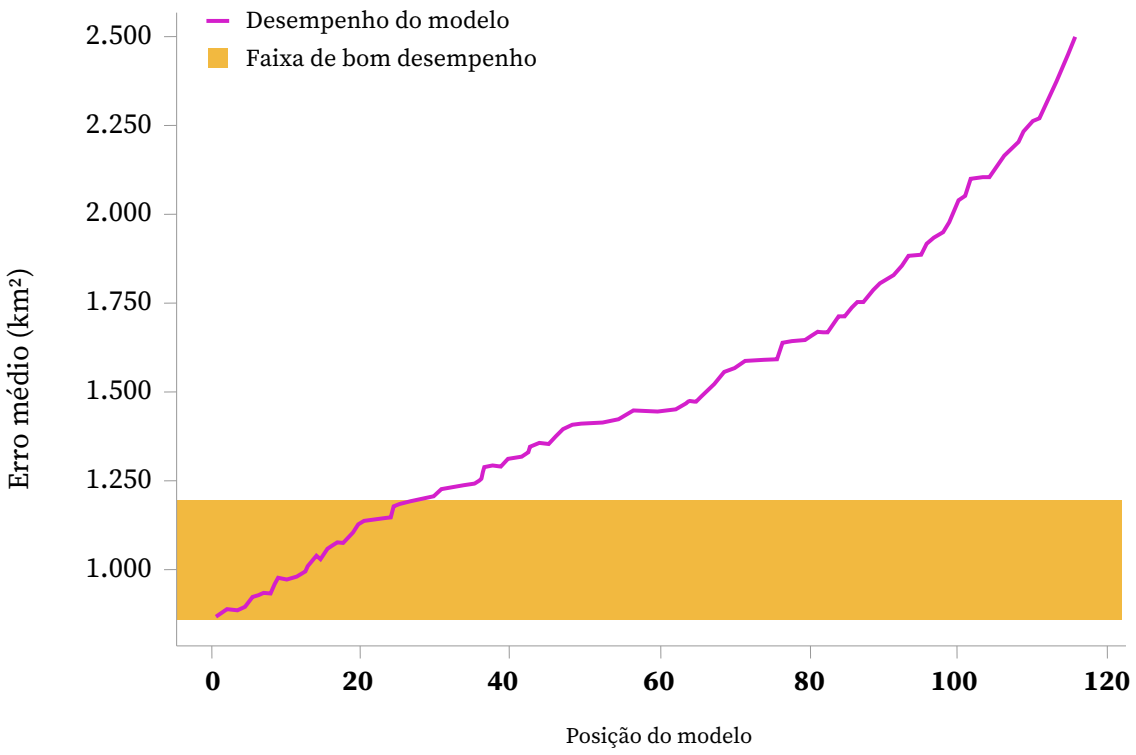
melhor desempenho apresentou um erro médio de 869 km²: diante da variação típica (desvio padrão) do desmatamento no período, de 2.613 km², esse resultado demonstra seu valor preditivo. Além disso, esse modelo inclui apenas o orçamento do MMA e o número de servidores do IBAMA como variáveis independentes, indicando que essas variáveis possuem maior potencial explicativo que as demais. Ressaltamos que ambas as variáveis são indicativos do investimento federal em preservação ambiental e podem, em princípio, ser agrupadas sob um orçamento que também inclua os gastos com servidores do IBAMA.

A Figura 25 mostra o erro médio dos modelos, em ordem crescente, até o limite de 2.613 km². Como existe uma variabilidade estatística na estimativa do desempenho do modelo, os modelos seguintes ao primeiro colocado no ranking de menor erro ainda podem ser considerados adequados. Para definir um limite de erro até o qual o desempenho ainda é considerado bom, isto é, compatível com o do modelo[6] em primeiro lugar, calculamos a variabilidade da estimativa de erro desse modelo e a acrescentamos ao erro médio do melhor modelo. Esse método define a faixa rosa do gráfico e inclui 26 modelos de melhor desempenho.

[6] Tecnicamente, calculamos o desvio padrão da média das estimativas de erro feitas no processo de validação cruzada do melhor modelo, isto é, calculamos o desvio padrão das estimativas e o dividimos pela raiz quadrada do número de grupos de teste. Esse valor foi multiplicado por 1,4 e somado ao erro médio do melhor modelo para definir o limite superior da faixa de bom desempenho.

FIGURA 25

Erro médio dos modelos na previsão do desmatamento



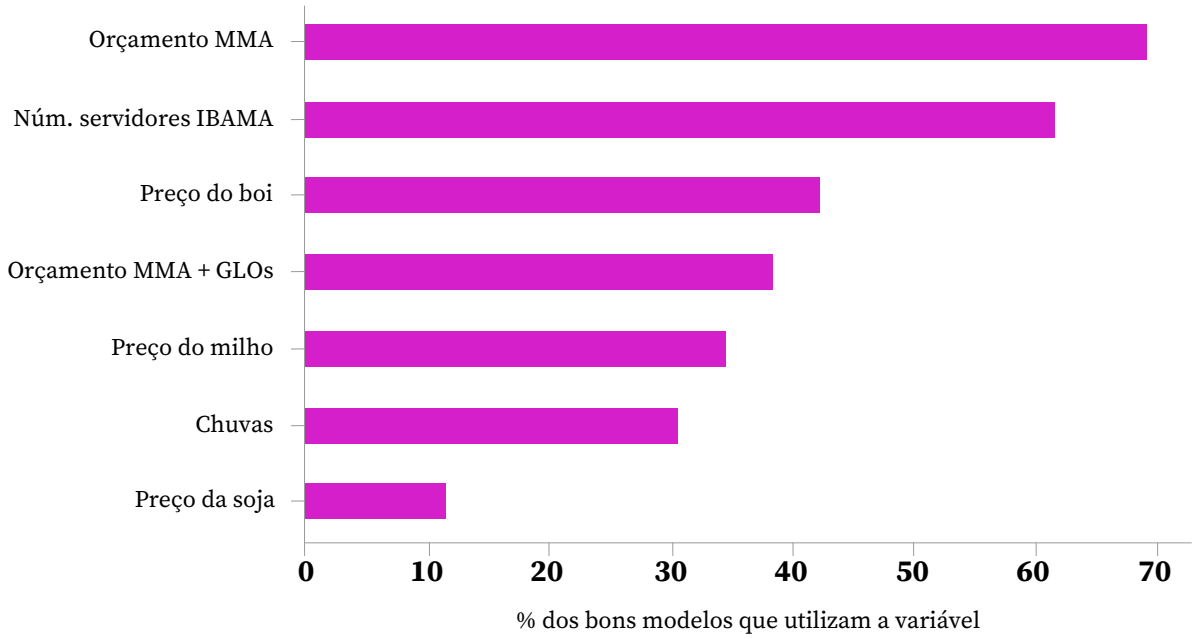
Fonte
Elaboração própria.

HENRIQUE SCEMES XAVIER E PEPE TONIN

A Figura 26 apresenta a frequência com que cada variável aparece nos 26 melhores modelos. Vemos que mesmo entre todos esses modelos (e não apenas no primeiro colocado) a presença do orçamento do MMA e do número de servidores do IBAMA é bastante maior que a das demais variáveis. O orçamento do MMA, por exemplo, figura em 69% dos melhores modelos, enquanto o preço do boi gordo aparece em 42%. Vale ressaltar que, em todos os melhores modelos nos quais o preço do boi gordo é utilizado, alguma outra variável ligada à atividade governamental (orçamento do MMA ou número de servidores do IBAMA) também é utilizada.

FIGURA 26

Frequência com que cada variável independente foi utilizada pelos 26 modelos com menor erro



Fonte
Elaboração própria.

HENRIQUE SCEMES XAVIER E PEPE TONIN

Outro aspecto importante do gráfico da Figura 26 é que a inclusão das operações de GLO como parte do orçamento aplicado à área ambiental piora a capacidade do modelo em prever o desmatamento. Esse fato está relacionado com o achado do capítulo anterior, de que essas operações, embora extremamente caras, parecem, no mínimo, inócuas para a redução do desmatamento. Esses resultados demonstram a centralidade da boa aplicação do orçamento federal – e, de maneira mais ampla, da atividade governamental – para a efetiva redução do desmatamento da Amazônia.

5. Explicações do governo federal sobre o desmatamento

Os achados deste trabalho apontam como causas principais para o aumento do desmatamento as ações governamentais: os atos administrativos e as decisões orçamentárias do Poder Executivo federal. Apesar da redução discricionária do orçamento do MMA e de outras mudanças no procedimento de fiscalização ambiental criticadas por especialistas, tais como a exigência e paralisia de audiências de conciliação no processo de sancionamento (IBAMA, 2021; ALENCAR, 2021), o governo federal vem adotando três linhas de avaliação do aumento do desmatamento: negando sua existência e questionando a veracidade dos dados; atribuindo-o a causas fora da sua competência; ou apresentando dados inapropriados para concluir pelo sucesso do seu combate. Essas linhas se complementam a manifestações do presidente Jair Bolsonaro que sinalizam para a exploração econômica da Amazônia de maneira descompromissada com questões sociais ou ambientais. A Tabela 2 lista algumas dessas manifestações e avaliações.

TABELA 2 Manifestações do governo federal acerca do desmatamento da Amazônia

CLASSE	SINOPSE	FONTE
Manifestação antiambiente	Bolsonaro demonstra desprezo pelas reservas indígenas na Amazônia e sugere a exploração da mineração nessas áreas.	BOLSONARO, 2017
Manifestação antiambiente	Bolsonaro se contrapõe a governos que demarcam terras indígenas e áreas de proteção ambiental.	BOLSONARO, 2019a

Negação/ desqualificação dos dados	Ricardo Salles desqualifica avaliação feita com DETER que apontava para aumento do desmatamento.	SALLES, 2019a
Negação/ desqualificação dos dados	Bolsonaro afirma que a Floresta Amazônica não pega fogo por ser úmida.	BOLSONARO, 2021a
Atribuição a outras causas	Bolsonaro atribui o desmatamento à atividade de indígenas e povos tradicionais que não são passíveis de controle.	BOLSONARO, 2020
Atribuição a outras causas	Bolsonaro associa o desmatamento da Amazônia a ações políticas de ONGs e governadores para prejudicar seu governo.	BOLSONARO, 2019b
Atribuição a outras causas	Ricardo Salles atribui o aumento do desmatamento a questões econômicas.	SALLES, 2019b
Atribuição a outras causas	Ricardo Salles associa o aumento do desmatamento ao baixo IDH na Amazônia.	SALLES, 2021a
Atribuição a outras causas	Ricardo Salles atribui o aumento do desmatamento à pobreza e falta de oportunidades à população.	SALLES, 2021b
Atribuição a outras causas/ Uso de dados inapropriados	Bolsonaro associa o desmatamento ao baixo nível de atividade econômica e sugere que houve redução no desmatamento.	BOLSONARO, 2021b
Uso de dados inapropriados	Bolsonaro compara o desmatamento no mês de agosto de anos subsequentes para divulgar redução no desmatamento.	BOLSONARO, 2021c
Uso de dados inapropriados	Ministro do MMA, Joaquim Pereira Leite, compara meses subsequentes para passar a ideia de redução no desmatamento.	LEITE, 2021
Uso de dados inapropriados	Segundo Agência Brasil, Ministério da Defesa divulgou dados sazonais para anunciar redução no desmatamento da Amazônia.	VERDÉLIO, 2021

Fonte
Elaboração própria a partir das referências citadas.

Ressalta-se nas referências acima que, apesar de o então ministro do Meio Ambiente Ricardo Salles ter desqualificado, em mais de uma ocasião, o uso dos avisos mensais do DETER como medidas de desmatamento (SALLES, 2019a; SALLES, 2021c), o presidente da República e outros membros do governo – inclusive seu sucessor no MMA, Joaquim Pereira Leite, e o Ministério da Defesa – fizeram, em momento posterior, uso desses mesmos avisos como se fossem fontes confiáveis de medida do desmatamento na região (BOLSONARO, 2021c; LEITE, 2021; VERDÉLIO, 2021). A diferença é que, na época em que o então ministro Salles ocupava o cargo, os avisos do DETER indicavam uma alta no desmatamento, enquanto, na época de Leite e no dado escolhido pelo presidente, os avisos davam a impressão de uma redução geral do quadro alarmante. No caso da manifestação do Ministério da Defesa, a suposta redução do desmatamento decorre da sazonalidade anual típica dos dados de desmatamento causada pela maior incidência de nuvens no começo do ano, que dificultam a observação do solo feita pelos satélites.

Conclusão

Após uma década, o desmatamento na Amazônia brasileira voltou a ultrapassar a marca de mais de 10 mil km^2, tanto em 2019 quanto em 2020, chegando a cerca de 13 mil km^2 ao ano em 2021 (Figura 1). Estimativa do Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia aponta para um incremento do desmatamento em 2022 de 15 mil km^2 (IMAZON, 2022). Dada a preocupante aceleração do desmatamento, buscamos analisar o orçamento ambiental do governo federal e sua relação com os altos níveis de desmate.

Primeiramente, observamos que desde 2015 o orçamento do Ministério do Meio Ambiente, em especial as despesas com as ações tradicionalmente vinculadas à preservação ambiental, encontra-se em declínio. Vale ressaltar ainda que a queda nas despesas foi mais acentuada em 2020 (Figura 5). Por outro lado, houve um enorme gasto com operações de

GLO ambientais nos últimos anos (Figura 6), o que indica uma alteração na estratégia de combate ao desmatamento do atual governo: menos recursos para o Ministério do Meio Ambiente e mais para a atuação das Forças Armadas.

Nossa análise estatística, exposta no Capítulo 3, também constatou que há uma relação inversa entre desmatamento e orçamento ambiental: quanto maior a despesa com ações de preservação, menor o desmatamento, e vice-versa (Figuras 7 e 8). No Capítulo 4, mostramos que tal relação é robusta diante da utilização de outras variáveis potencialmente explicativas que escapam da responsabilidade do Poder Executivo federal, tais como o preço de commodities e a quantidade de chuvas. Contudo, a mesma relação não foi encontrada acerca das operações de GLO ambientais, um sinal de que seus custos, que ultrapassaram R$ 500 milhões, não acarretam redução significativa do desmatamento (Figuras 7, 8 e 9). Ou seja, a opção do governo federal de investir em operações militares para diminuir o desmate parece ser, no mínimo, uma política altamente ineficiente. Afinal, são os órgãos do Ministério do Meio Ambiente, como o IBAMA e o ICMBio, que possuem a expertise e os meios necessários para fiscalizar e combater o desmatamento na Amazônia (PEREIRA; SOUZA JR., 2018; ALESSI, 2020).

No Capítulo 4, destacamos a redução, desde ao menos 2014, do número de servidores em exercício no IBAMA, acumulando uma queda de 27% até o primeiro semestre de 2021. Esse resultado soma-se ao da diminuição em 42% do orçamento do MMA no mesmo período. Juntos, eles indicam uma redução no nível de atividade de conservação e fiscalização ambiental do Estado.

Apesar da importância das ações do MMA e do IBAMA na prevenção do desmatamento e da redução da capacidade de atuação desses órgãos na gestão atual, ambas demonstradas nos Capítulos 3 e 4, a análise feita no Capítulo 5 indica que o governo federal busca, em sua comunicação, se eximir da responsabilidade sobre o recente aumento do desmatamento. Além disso, tal análise também mostra que o governo federal ignora as reduções da atividade estatal mencionadas acima e a ineficácia das operações de GLO,

ao mesmo tempo em que emite sinais de apoio e conivência para com o desmatamento. Somando-se a isso, esta pesquisa mostra que o governo utilizou mais de uma vez dados sabidamente equivocados para tentar promover a falsa noção de que o desmatamento estaria sendo freado.

Ao se analisarem conjuntamente as escolhas orçamentárias, as escolhas em políticas públicas, as declarações contrárias à preservação ambiental, as tentativas de desresponsabilização pelo aumento do desmatamento e o uso inadequado de dados por parte do governo federal, a hipótese de que o governo tem por objetivo genuíno reduzir o desmatamento da Amazônia fica fragilizada. O conjunto dos fatos apresentados neste trabalho parece indicar, ao contrário, que dar vazão ao desmatamento da Amazônia é uma intenção do governo federal, ainda que não declarada.

Referências bibliográficas

ALENCAR, B. Menos de 2% das multas aplicadas passaram por audiência de conciliação nos últimos 2 anos, aponta Ibama ao TCU. **G1**. 6 maio 2021. Disponível em: https://g1.globo.com/natureza/noticia/2021/05/06/menos-de-2percent--das-multas-aplicadas-passaram-por-audiencia-de-conciliacao-nos-ultimos-2-anos-aponta-ibama-ao-tcu.ghtml. Acesso em: 22 fev. 2022.

ALESSI, G. Exército vai gastar em um mês de ação na Amazônia o orçamento anual do IBAMA para fiscalização. **El País**, São Paulo, 26 maio 2020. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2020-05-26/exercito-vai-gastar-em-um-mes-de-acao-na-amazonia-o-orcamento-anual-do-ibama-para--fiscalizacao.html. Acesso em: 14 fev. 2022.

BARRETO, P.; PEREIRA, R.; ARIMA, E. A pecuária e o desmatamento na Amazônia na era das mudanças climáticas. In: **Recursos naturais e crescimento econômico**. Belém: Imazon, 2008. Disponível em: https://imazon.org.br/publicacoes/a-pecuaria-e-o-desmatamento-na-amazonia-na-era-das-mudancas-climaticas/. Acesso em: 20 fev. 2022.

BOLSONARO, J. M. **Bolsonaro diz que ONGs podem ter provocado queimadas na Amazônia**. Jornal da Record. [21 ago. 2019b]. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=y_aWXEgxNnA&t=47s. Acesso em: 22 fev. 2022.

_____. **Bolsonaro diz que indígenas e caboclos causam grande parte do desmatamento**. UOL. [17 jul. 2020]. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=DmlAJC6ibe0&t=76s. Acesso em: 22 fev. 2022.

_____. **Bolsonaro: Amazônia, por ser úmida, não pega fogo | NOVO DIA**. CNN Brasil. [15 nov. 2021a]. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=i73N9I49UNc&t=29s. Acesso em: 20 fev. 2022.

_____. **Bolsonaro diz que fim do desmatamento depende de economia na Amazônia**. UOL. [18 mar. 2021b]. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=82yvXvMfhZc&t=97s. Acesso em: 22 fev. 2022.

_____. **Bolsonaro apresenta dados distorcidos sobre desmatamento na Amazônia**. Jornalismo TV Cultura. [21 set. 2021c]. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=adBl6yyuX0g&t=34s. Acesso em: 22 fev. 2022.

_____. **Macron e Merkel não têm autoridade para discutir desmatamento, diz Bolsonaro.** DW Brasil [5 jul. 2019a]. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=b3ALEiKZlyg. Acesso em: 22 fev. 2022.

_____. **Palestra Nação Brasileira**. [abr. 2017]. Rio de Janeiro: Hebraica Rio de Janeiro. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=LPj4KyLw8Wc&t=2212s. Acesso em: 22 fev. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 fev. 2022.

_____. **Decreto nº 9.672**, de 2 de janeiro de 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9672.htm. Acesso em: 14 fev. 2022.

BYSTRIAKOVA, N. et al. Colombia's bioregions as a source of useful plants. **PLoS One**, 16(8), e0256457, 27 ago. 2021. Disponível em: https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0256457. Acesso em: 12 fev. 2022.

CEPEA. **Consultas ao banco de dados do site**. Disponível em: https://www.cepea.esalq.usp.br/br/consultas-ao-banco-de-dados-do-site.aspx. Acesso em: 01 set. 2021.

CHAVES, L. S. M. et al. Anthropogenic landscape decreases mosquito biodiversity and drives malaria vector proliferation in the Amazon rainforest. **PLoS One**, 16(1), e0245087, 14 jan. 2021. Disponível em: https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0245087. Acesso em: 12 fev. 2022.

DOBROVOLSKI, R; RATTIS, L. Water collapse in Brazil: the danger of relying on what you neglect. **Natureza & Conservação**, 13, 1, 80, 10 jul. 2015. Disponível em: https://doi.org/10.1016/j.ncon.2015.03.006. Acesso em: 12 fev. 2022.

IBAMA. **Nota Informativa nº 9868495/2021-SIAM**. Brasília, 5 maio 2021. Disponível em: https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2021/05/1620240286114_SEI_IBAMA-9868495-Nota-Informativa-1.pdf. Acesso em: 22 fev. 2022.

IMAZON. **O Brasil atingirá sua meta de redução do desmatamento?** Belém, 13 fev. 2012. Disponível em: https://imazon.org.br/o-brasil-atingira-sua-meta-de-reducao-do-desmatamento/. Acesso em: 14 fev. 2022.

_____. **Plataforma de inteligência artificial estima risco de desmatamento de 15 mil km² na Amazônia em 2022**. Belém, 17 fev. 2022. Disponível em: https://imazon.org.br/imprensa/plataforma-de-inteligencia-artificial-estima-risco-de-desmatamento-de-15-mil-km%C2%B2-na-amazonia--em-2022/. Acesso em: 25 fev. 2022.

INMET. **Dados históricos anuais**. Disponível em: https://portal.inmet.gov.br/dadoshistoricos. Acesso em: 1 set. 2021.

INPE. **A taxa consolidada de desmatamento por corte raso para os nove estados da Amazônia Legal em 2020 foi de 10.851 km²**. São José dos Campos, 21 maio 2021. Disponível em: http://www.inpe.br/noticias/noticia.php?Cod_Noticia=5811. Acesso em: 14 fev. 2022.

_____. **Nota Técnica – Estimativa do PRODES 2020**. Disponível em: http://www.obt.inpe.br/OBT/noticias-obt-inpe/estimativa-de-desmatamento-por-corte--raso-na-amazonia-legal-para-2020-e-de--11-088-km2/NotaTecnica_Estimativa_PRODES_2020.pdf. Acesso em: 14 fev. 2022.

_____. **TerraBrasilis | Prodes (Desmatamento)**. Disponível em: http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal_amazon/rates. Acesso em: 14 fev. 2022.

KAFRUNI, S. À deriva: governo sem planos concretos para combater desmatamento. **Correio Braziliense**, Brasília, 20 nov. 2019. Disponível em: https://blogs.correiobraziliense.com.br/4elementos/2019/11/20/a--deriva-combate-ao-desmatamento--da-amazonia-sem-planos-concretos/. Acesso em: 14 fev. 2022.

KOVEY, K. et al. Carbon and beyond: the biogeochemistry of climate in a rapidly changing Amazon. **Frontiers in Forests and Global Change**, 7, 618401, 11 mar. 2021. Disponível em: https://www.frontiersin.org/article/10.3389/ffgc.2021.618401. Acesso em: 12 fev. 2022.

Referências bibliográficas

LEITE, J. P. **Ministro do Meio Ambiente prevê queda de 30% no desmatamento em agosto**. Jovem Pan News. [1 set. 2021]. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=XoDC6vJ7_DY&t=39s. Acesso em: 22 fev. 2022.

MORAES, A. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 568**. Brasília, 17 set. 2019. Disponível em: https://static.poder360.com.br/2019/09/ADPF-568.pdf. Acesso em: 14 fev. 2022.

NCA. **Fourth national climate assessment volume II: impacts, risks, and adaptation in the United States**. 2018. Disponível em: https://nca2018.globalchange.gov. Acesso em: 14 fev. 2022.

PEP. **Painel Estatístico de Pessoal.** Brasília, 1 set. 2021. Disponível em: http://painel.pep.planejamento.gov.br. Acesso em: 20 fev. 2022.

PEREIRA, R.; SOUZA JR., C. V. N. S. **The use of information technology in environmental management: the case of PPCDAM**. 2018. Disponível em: http://mesp.unb.br/images/eventofederalismo/trabalhos/PPCDAM-Paper_Final_Version.pdf. Acesso em: 14 fev. 2022.

PORTAL BRASIL. **Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA**. Disponível em: https://www.portalbrasil.net/ipca/. Acesso em: 01 set. 2021.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. **Documentos de execução da despesa pública**. Brasília, 31 dez. 2019. Disponível em: http://www.portaltransparencia.gov.br/despesas/favorecido?de=01/12/2019&ate=31/12/2019&programa=2083&acao=21BS&ordenarPor=valor&direcao=desc. Acesso em: 14 fev. 2022.

_____. **Dados Abertos**. Brasília, 1 set. 2021. Disponível em: https://www.portaltransparencia.gov.br/download-de-dados. Acesso em: 20 fev. 2022.

SALLES, R. A. **Bolsonaro volta a contestar dados do INPE sobre desmatamento**. Jornal da Record. [2 ago. 2019a]. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=J-Q-iQtXeiuw&t=73s. Acesso em: 22 fev. 2022.

_____. **Bolsonaro e ministro falam sobre dados do desmatamento**. Record News. [1 ago. 2019b]. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=jYCIaU-0gWD4&t=180s. Acesso em: 22 fev. 2022.

_____. **Brasil se prepara para mais uma conferência do clima na COP-26**. Jovem Pan News. [5 out. 2021a]. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=vYd-8D0iiI_0&t=232s. Acesso em: 22 fev. 2022.

_____. **Ricardo Salles comenta artigo em que Huck critica Bolsonaro por questões climáticas**. Jovem Pan News. [12 mar. 2021b]. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=m4PRI0R5fYg&t=673s. Acesso em: 22 fev. 2022.

_____. **Ministro Ricardo Salles diz que dados de desmatamento são distorcidos**. Jovem Pan News. [18 maio 2021c]. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=ep5w8aCfvLU&t=50s. Acesso em: 22 fev. 2022.

SALOMON, M. **Puxadinho militar com dinheiro da Amazônia**. Revista Piauí, 5 out. 2020. Disponível em: https://piaui.folha.uol.com.br/388206-2. Acesso em: 14 fev. 2022.

SIGA BRASIL. **Siga Brasil Painéis – Painel Especialista**. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil. Acesso em: 01 set. 2021.

SILVA, R. I. **Povos indígenas em isolamento voluntário na Amazônia brasileira**: o sexto século de genocídios e diásporas indígenas. Tese (Doutorado em Relações Internacionais), Universidade de Brasília, Brasília, 7 dez. 2017. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/31523/1/2017_RodolfoIl%c3%a1riodaSilva.pdf. Acesso em: 12 fev. 2022.

SOUZA, A. et al. **Metodologia utilizada nos projetos PRODES e DETER**. São José dos Campos: INPE, 2019. Disponível em: http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes/pdfs/Metodologia_Prodes_Deter_revisada.pdf. Acesso em: 16 fev. 2022.

VALENTE, F. Alexandre autoriza destinação de valores do fundo da "lava jato" para três estados. **Conjur,** 15 maio 2020. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2020-mai-15/tres-estados-receberao-valores-fundo-lava-jato. Acesso em: 14 fev. 2022.

VERDÉLIO, A. **Desmatamento na Amazônia tem queda de 70% em janeiro, diz governo**. Agência Brasil. Brasília, 12 fev. 2021. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2021-02/desmatamento-na-amazonia-tem-queda-de-70-em-janeiro-diz-governo. Acesso em: 22 fev. 2022.

WERNECK, F. et al. **"Passando a boiada": o segundo ano de desmonte ambiental sob Jair Bolsonaro**. Observatório do Clima, jan. 2021. Disponível em: https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2021/01/Passando-a-boiada-1.pdf. Acesso em: 14 fev. 2022.

ARTIGO 4

Regimes fiscais em países de moeda soberana:

o Brasil é capaz de adotar uma política fiscal para a promoção da equidade e do pleno emprego?

AUTORIA Isadora Bonitz Silva Gomes e Norberto Montani Martins

RESUMO

O trabalho discute os regimes fiscais em países de moeda soberana e analisa sua aplicabilidade ao Brasil. Avalia-se a evolução de variáveis macroeconômicas e dos arranjos institucionais da política econômica no país entre 1999 e 2019. Mostrou-se que o governo reduziu sua exposição ao endividamento em dólares e não enfrentou dificuldades para se endividar em reais. As instituições, porém, impõem amarras à atuação estatal, subordinando-a à austeridade, e não às demandas da sociedade. É preciso mudar as regras para reorientar a política fiscal em prol dos direitos e da redução das desigualdades.

Palavras-chave
política fiscal; moeda soberana; pleno emprego; desigualdade.

Introdução

A crise associada à pandemia de Covid-19 reacendeu o debate teórico sobre o papel do Estado e o papel da política fiscal ao redor do mundo. As tradicionais preocupações com o déficit público e o aumento do endividamento foram deixadas de lado temporariamente para que os Estados pudessem fornecer uma resposta à altura dos desafios impostos pela disseminação de um vírus sobre o qual pouco se conhecia. Indicou-se, inclusive, que poderíamos estar vivenciando um "novo consenso fiscal" nos países centrais, menos "fiscalista", que enxerga na superação da pandemia o caminho para a prosperidade econômica (BLANCHARD; FELMAN; SUBRAMANIAN, 2021; SANDBU, 2021).

Com efeito, a resposta fiscal foi fundamental para permitir o funcionamento dos sistemas de saúde, evitar que as empresas fechassem as portas definitivamente e prevenir que as famílias ficassem completamente desprovidas nos períodos de maior isolamento social (IMF, 2021). A intervenção fiscal muitas vezes foi comparada aos esforços de guerra, em que os orçamentos são empenhados para assegurar a segurança nacional, e os pensamentos comuns, como "o Estado quebrou" ou "se tornou insolvente", dão lugar à retórica militarista – "é preciso vencer o vírus" (GILES, 2021).

Em países como o Brasil, o impulso fiscal também foi relevante, especialmente no ano de 2020 – ano do "orçamento de guerra" e do estado de calamidade pública oficial. Porém, tão logo a primeira onda de Covid-19 arrefeceu, a retórica convencional retomou as manchetes, com o ministro da Economia bradando que o Estado havia "quebrado" e seria impossível atender à demanda crescente na saúde bem no meio da segunda – e mais letal – onda de Covid-19 (MARTELLO; GOMES, 2021).

A crise da pandemia, então, aprofundou as desigualdades e colocou em xeque uma série de avanços recentes em termos da garantia de direitos e da cidadania. Uma comparação internacional entre a situação do Brasil com a de outros 40 países indicou que a desigualdade se agravou durante a pan-

demia, com uma aguda piora social dos segmentos de renda mais baixa em relação aos de renda mais alta (NERI, 2021). Outro dado alarmante foi o de que mais da metade dos domicílios brasileiros se encontrava em situação de insegurança alimentar no final de 2020 (REDE PENSSAN, 2021).

Em termos de política fiscal, duas questões principais se colocam. A primeira é que a conjuntura aponta para uma perpetuação dos problemas sociais no Brasil ao longo dos próximos anos, o que demandará novas rodadas de atuação do Estado e da política fiscal. A segunda questão é que o debate teórico precisa avançar para se compreender como a política fiscal pode ser desenhada para lidar com as desigualdades – de renda, raça, gênero, entre outras – e com o propósito de assegurar direitos fundamentais. É fato que a pandemia demandava um orçamento de "guerra", mas não seria o combate à fome igual merecedor desse esforço? Não deveria a política fiscal ser orientada pela garantia de direitos e pela redução das desigualdades?

O presente trabalho tem como objetivo discutir a formatação de regimes fiscais em países de moeda soberana a partir de uma abordagem alternativa ao *mainstream* macroeconômico e analisar a aplicabilidade desses regimes ao caso brasileiro. Mais especificamente, analisa-se criticamente a evolução de variáveis macroeconômicas e dos arranjos institucionais da política econômica no país no período entre 1999 e 2019, de modo a avaliar se o Brasil pode ser caracterizado como uma economia de moeda soberana. Discute-se, em seguida, de que forma eventuais mudanças em características macroeconômicas, como o endividamento em moeda estrangeira, e institucionais, como a adoção do teto de gastos, afetam os graus de liberdade da política econômica brasileira. A hipótese subjacente a ser investigada é se as prescrições de um regime fiscal alternativo, voltado à garantia de direitos e à redução das desigualdades, são aplicáveis ao caso brasileiro.

A metodologia empregada envolve três esforços complementares. Primeiramente, será realizada uma resenha das principais contribuições da literatura sobre política fiscal em países de moeda soberana, inclusive sob o ponto de vista da periferia. Em segundo lugar, será feita uma análise em-

pírica de indicadores macroeconômicos associados à caracterização da autonomia da política econômica brasileira no período de 1999 a 2019. Em terceiro lugar, será mapeada a institucionalidade do arcabouço da política fiscal vigente no Brasil a partir de fontes primárias (legislação e normas infralegais complementares) e secundárias (literatura acadêmica), com o propósito de elucidar em que medida o arranjo institucional atual se afasta de um regime fiscal associado à redução das desigualdades.

1. Aspectos teóricos dos regimes fiscais em países de moeda soberana

O arcabouço da política econômica vigente no Brasil desde o início do século atual segue a orientação do que se convencionou chamar na literatura econômica de "Novo Consenso Macroeconômico" (OREIRO; PAULA, 2021). Esse Consenso privilegia uma visão monetarista da inflação e a estabilidade macroeconômica como elemento-chave para o crescimento econômico de longo prazo. A política monetária assume o papel de protagonista, sendo usada para evitar desvios da produção em relação ao seu nível potencial e da inflação em relação à sua meta (PAULA; SARAIVA, 2015).

A política fiscal fica relegada ao segundo plano, devendo se concentrar em criar condições de estabilidade e credibilidade para a política econômica, servindo como farol para as expectativas dos agentes econômicos (LOPREATO, 2006). Ela se pauta em regras fiscais que "evitam" a inconsistência temporal das ações do governo e tem como norte as finanças sadias – ou mesmo a redução dos gastos públicos e do tamanho do Estado. Essa percepção deriva da constatação de que a política fiscal é, teoricamente, ineficaz para aumentar o nível de renda,[1] com multiplicadores fiscais inferiores à unidade (RAMEY, 2019).

[1] Por exemplo, no caso de uma política fiscal expansionista, o produto se eleva em relação ao potencial e a inflação aumenta em relação à meta, obrigando o banco central, num segundo momento, a elevar a taxa de juros de curto prazo a fim de manter a inflação na meta e diminuir o hiato do produto. Esse aumento dos juros reduziria o investimento privado, o que acabaria compensando o aumento inicial dos gastos do governo (*crowding-out*) e, portanto, fazendo com que o produto voltasse ao nível anterior.

A crise financeira internacional de 2008-2009, porém, contestou o Novo Consenso. A política monetária, com taxas de juros próximas a zero nos países centrais, viu sua eficácia comprometida para influenciar o produto no curto prazo. A severidade da recessão abriu a possibilidade do uso contracíclico e discricionário da política fiscal no curto prazo, com o reconhecimento de que a presença de histerese[2] poderia tornar ajustes fiscais autodestrutivos, comprometendo a longo prazo o crescimento econômico – e a própria sustentabilidade fiscal (DE LONG; SUMMERS, 2012).

Essas mudanças não implicaram um abandono da estrutura teórica anterior, como a própria crise europeia ilustrou no início dos anos 2010 (FIEBIGER; LAVOIE, 2017), mas abriram um flanco importante para o desenvolvimento de alternativas. Mesmo as regras fiscais ficaram mais flexíveis, porém, com o desenvolvimento de novas instituições, como os conselhos fiscais ou instituições fiscais independentes, para compensar a maior discricionariedade (relativa) das autoridades (EYRAUD et al., 2018).

Com a pandemia de Covid-19, a contestação à visão *mainstream* da política fiscal foi agudizada. Os trabalhos de Furman e Summers (2020) e Blanchard (2021) apontam para a funcionalidade da política fiscal como mecanismo de estabilização em contextos de taxas de juros baixas e recessões intensas, advogando, inclusive, pelo uso de novas métricas – como a razão serviço real da dívida sobre PIB – para avaliar a situação fiscal de um país. A expansão fiscal privilegiaria despesas em investimentos públicos e em áreas cuja "taxa de retorno" dos gastos superasse seus custos. Outros autores destacam, inclusive, que há espaço para a adoção de uma flexibilidade ainda maior no arcabouço de regras fiscais ou nas próprias regras dos países centrais (BLANCHARD; LEANDRO; ZETTELMEYER, 2021; ORSZAG; RUBIN; STIGLITZ, 2021).

Como apontado por Blanchard, Felman e Subramanian (2021), esse "novo consenso fiscal" seria formado por três elementos principais: (i) a percepção de que medidas de política macroeconômica são necessárias para ampliar a demanda agregada e compatibilizá-la com a oferta, uma vez que a

[2] Barboza e Borges (2021) definem histerese da seguinte forma: "a posição cíclica da economia pode afetar sua tendência de crescimento (tanto o nível como a taxa de variação). Ou seja, se a economia sofre um choque que a desvie de seu pleno emprego ('choque de demanda'), seus efeitos podem ser muito persistentes e até mesmo permanentes em alguns casos".

demanda do setor privado está cronicamente fraca; (ii) os instrumentos de política fiscal ganham protagonismo, pois a política monetária com taxas de juros baixas é ineficaz ou já teve sua capacidade exaurida; (iii) o espaço fiscal é dado por uma trajetória favorável da dívida pública, haja vista as baixas taxas de juros, que asseguram sua sustentabilidade.

Porém, a "novidade" não ultrapassa as fronteiras dos países desenvolvidos. Para os países emergentes, os autores desenham uma outra história:

> Ainda há limites acerca de quão alto o endividamento pode ir e esses limites são mais apertados em economias emergentes. As perspectivas para o crescimento e para as taxas de juros são mais incertas. É mais limitado o escopo para ajustes fiscais em função de taxas de juros maiores ou de um menor crescimento. Portanto, deve-se ser cuidadoso em importar no atacado o novo consenso fiscal das economias avançadas para as economias emergentes. **(BLANCHARD; FELMAN; SUBRAMANIAN, 2021, p. 13; nossa tradução)**

Ou seja, a despeito dos avanços teóricos dentro do *mainstream*, somente em condições muito especiais esse "novo consenso fiscal" poderia ser transposto para países emergentes como o Brasil. Com isso, a busca pelo equilíbrio das contas públicas e pela sustentabilidade da dívida, pautada por regras que evitem políticas discricionárias, se mantém como o principal objetivo de política, deixando em segundo plano os efeitos da política fiscal sobre a renda, o emprego e as condições de vida e dignidade da população em geral.

No presente trabalho, desenvolveremos uma visão alternativa de política fiscal que avança na crítica ao Novo Consenso Macroeconômico e desloca os objetivos dessa política do resultado fiscal, da estabilidade e da coordenação de expectativas para a garantia de direitos e a redução de desigualdades, para o crescimento com pleno emprego e para ações concretas que afetam a vida cotidiana dos cidadãos.

Esse regime fiscal alternativo refere-se diretamente à condição dos Estados como emissores de moeda soberana – no

caso brasileiro, do real –, refletindo como os sistemas monetários contemporâneos se estruturam e outros pressupostos teóricos complementares (DEOS et al., 2019; KELTON, 2020). Ele se alinha às contribuições recentes da chamada Teoria Monetária Moderna (MMT, na sigla em inglês), mas busca ressaltar aspectos distintos dos convencionalmente abordados por autores dessa tradição (e.g. WRAY, 2020).

A condição de soberania monetária refere-se à capacidade que o Estado de determinada jurisdição possui em relação à tributação e ao gasto numa moeda que ele próprio emite. Um Estado com soberania monetária é aquele que tributa e gasta na moeda que emite, não prometendo convertê-la em nada que não possa controlar, além de não se endividar, de forma relevante, em outra moeda que não a sua (KELTON, 2020, p. 15).

Segundo Wray (2019), quatro características devem ser observadas. Primeiro, o Estado deve ter a capacidade de fixar a unidade de conta na qual os preços e os contratos serão denominados. Segundo, deve ser capaz de impor uma obrigação coletiva – por exemplo, impostos – denominada nessa unidade. Portanto, como os indivíduos são obrigados a pagar os impostos, há uma demanda generalizada pela coisa (dinheiro) que representa a unidade de conta. Terceiro, deve ser capaz de emitir a moeda que representa a unidade de conta criada e que é a única forma aceita como pagamento dos impostos. Por fim, o Estado não deve se comprometer a converter a moeda estatal em nada que não possa controlar, além de não se submeter a uma dívida relevante em moeda estrangeira.[3]

Essas características refletiriam o fato fundamental de que o dinheiro, tal como o conhecemos, e com o papel social que desempenha, é uma criatura estatal, que se configura principalmente a partir de seu papel como unidade de conta e seu poder liberatório das dívidas (GRAEBER, 2016). O Estado tem o poder de definir o que vai ser aceito como moeda ao tributar e de determinar que item irá aceitar como pagamento dos impostos, criando, assim, demanda pela sua moeda (DALTO et al., 2020). Além disso, ao reconhecermos essa soberania, a restrição orçamentária convencional aplicada aos governos não se coloca.

[3] Uma consideração importante relacionada ao regime cambial e que deriva da quarta característica acima deve ser feita. Para Wray (2019, p. 5), o regime de câmbio deve preferencialmente se aproximar de um regime flexível. Caso adote o regime de câmbio fixo, a soberania de um país ficaria restringida à sua capacidade de obter a moeda na qual prometeu a conversão a uma taxa fixa. Em outras palavras, o regime de câmbio flutuante reduziria o risco de insolvência em moeda estrangeira.

Em outras palavras, o governo não possui limitações financeiras para gastar, não "quebra" na própria moeda, muito embora os efeitos macroeconômicos da política fiscal sejam relevantes: a política fiscal deve ser usada de acordo com a disponibilidade de recursos reais da economia, levando em conta seus efeitos sobre o nível de utilização da capacidade, do emprego e da inflação. Com isso, as finanças públicas deveriam ser utilizadas de modo funcional à economia, promovendo não só os objetivos mencionados anteriormente, mas também viabilizando um arranjo que assegure aos cidadãos seus direitos fundamentais e reduza as desigualdades (LERNER, 1943).

Importante mencionar que, nesse arcabouço alternativo, um resultado orçamentário – seja deficitário, neutro ou superavitário – não pode ser considerado bom ou ruim por si só. Ele deve ser considerado bom se proporciona condições de equilíbrio para a economia como um todo e entrega os objetivos definidos anteriormente:

> Nós não podemos usar déficits para resolver problemas se continuarmos a pensar que o déficit é um problema em si próprio. [...] Uma vez que tenhamos ultrapassado os mitos e aceitarmos que os déficits federais são, na realidade, bons para a economia, nós podemos perseguir políticas fiscais que priorizam as necessidades humanas e o interesse público. **(KELTON, 2020, p. 10-2; nossa tradução)**

Além disso, o Estado não depende diretamente dos impostos para se financiar, mas a tributação possui várias funções: cria demanda por moeda, destrói moeda e reduz eventuais excessos de poder de compra na mão dos cidadãos, além de ser utilizada para redistribuir renda e incentivar ou desestimular certos comportamentos.

Dois princípios devem pautar o governo: (a) implementar um nível de gastos que faça com que a demanda efetiva agregada seja compatível com o produto de pleno emprego, sem causar inflação; (b) o governo pode lançar mão da emissão de moeda, da emissão de títulos públicos ou até mesmo do aumento da tributação para se ajustar às deci-

sões de portfólio dos agentes, mas sempre poderá "financiar" suas despesas em moeda soberana[4] (LERNER, 1943).

O regime cambial e a posição externa da moeda doméstica devem ser considerados, uma vez que são relevantes para a política macroeconômica dos países. A posição externa da moeda de um país, ou o quanto sua moeda é demandada internacionalmente, pode implicar uma restrição sobre o saldo em transações correntes (DALTO et al., 2020, p. 145). Assim, é preciso estar atento para o fato de que os países possuem diferentes graus de soberania monetária: um maior grau de soberania é desejável, pois significa que o país tem mais autonomia para adotar certos tipos de política, em particular, quanto às taxas de juros (KELTON, 2020, p. 69).

A taxa básica de juros de curto prazo da economia é uma decisão de política, definida institucional e exogenamente pela autoridade monetária,[5] que persegue diferentes objetivos finais, como o controle inflacionário, a busca do pleno emprego e a estabilidade do sistema financeiro (SERRANO; SUMMA, 2013). No entanto, o fato de a autoridade monetária ser capaz de determinar a taxa básica de juros e de influenciar indiretamente a taxa longa não significa, necessariamente, que ela pode estabelecer qualquer patamar para a taxa de juros, especialmente no caso dos países periféricos.

Vernengo e Caldentey (2019) observam que a necessidade de obtenção de moeda estrangeira pode restringir o espaço de atuação dos países periféricos. Como eles normalmente são mais dependentes de suas importações, sobretudo em relação a bens intermediários e de capital (essenciais para o crescimento econômico), acabam tendo necessidade de obter moeda estrangeira para financiar as importações e, portanto, têm um espaço de política mais restrito. Além disso, quanto maior for a dívida externa do país, maior será a demanda por moeda estrangeira, considerando que o serviço da dívida também será mais elevado, assim como a percepção de risco.

Em outras palavras, países em desenvolvimento emissores de moeda soberana não podem entrar em *default* na própria moeda, independentemente do regime cambial ado-

[4] É importante notarmos que o Estado, por ser o emissor da moeda, não depende de arrecadação prévia (seja por meio de impostos ou de venda de títulos públicos) para realizar gastos (KELTON, 2020, p. 8).

[5] No arcabouço teórico do Novo Consenso, a taxa de juros também é exógena, mas, no longo prazo, tenderia à taxa natural de juros, única e determinada por poupança e investimento reais (SERRANO; SUMMA, 2013).

tado. No entanto, podem inadimplir na moeda estrangeira, e, com isso, a política fiscal não seria irrestrita:[6] um déficit em transações correntes que não pode ser financiado, seja por causa de uma saída de capitais, seja por conta de perda de reservas, pode obrigar o governo a ter que realizar uma política fiscal contracionista a fim de reduzir as importações e o desequilíbrio externo (VERGNHANINI; DE CONTI, 2017; VERNENGO; CALDENTEY, 2019).

Independentemente das limitações reais (físicas) e do balanço de pagamentos, a política fiscal nesse regime assume o papel de protagonista, sendo ativamente utilizada para levar a economia ao pleno emprego e assegurar outros objetivos socialmente desejáveis. Na próxima seção, avaliaremos o grau de soberania monetária brasileiro no período de 1999 a 2019 para posteriormente discutirmos a factibilidade de estabelecer um regime fiscal com os objetivos delineados nesta seção.

2. Soberania monetária e *policy space* no Brasil: uma análise empírica de 1999 a 2019

Em que medida o Brasil, embora seja um país periférico, pode ser considerado um país de moeda soberana? Quais graus de liberdade possui na determinação de sua política fiscal? Nesta seção, avaliaremos empiricamente as condições de endividamento externo e interno brasileiro. No passado, a economia brasileira vivenciou dificuldades importantes de financiamento em moeda estrangeira, sendo a maior marca a crise da dívida externa que inaugurou a chamada "década perdida" nos anos 1980.

Desde a adoção do real, o país atende às características básicas de um país de moeda soberana, pois o Estado brasileiro fixa a unidade de conta na qual os preços e os contratos são denominados e tributa e emite dívida e dinheiro con-

[6] Países periféricos tendem a enfrentar as seguintes consequências relacionadas à posição internacional de suas moedas: (a) taxas de juros mais elevadas, que compensem a iliquidez internacional de suas moedas; (b) taxas de juros mais voláteis, que são um reflexo da volatilidade da preferência internacional pela liquidez; (c) taxas de câmbio também mais voláteis, resultado da lógica especulativa e volátil que os capitais que entram nesses países seguem; (d) menor autonomia da política fiscal por conta da inserção desses países na globalização financeira (VERGNHANINI; DE CONTI, 2017, p. 27-8).

forme essa unidade. Porém, a condição de endividamento em moeda estrangeira variou ao longo do tempo, fazendo com que o grau de autonomia da política econômica continue a depender das condições de restrição externa.

A Tabela 1 mostra um conjunto de indicadores externos da economia brasileira. O saldo em transações correntes (STC), utilizado na literatura como uma medida básica de restrição externa, apresentou valores positivos somente entre 2003 e 2007, antes da crise financeira internacional. O STC negativo indica que o Brasil ainda precisa da entrada de capitais estrangeiros para obter um balanço de pagamentos superavitário, porém isso não significa, necessariamente, que a economia brasileira se endividou continuamente em dólares.

A evolução do estoque da dívida pública externa em termos brutos, variável muito sensível à taxa de câmbio, não indica uma maior dependência do país em relação às divisas estrangeiras. A Tabela 1 mostra uma trajetória de queda de longo prazo do indicador, que sai de 41,2%, em 1999, para 17,2% do PIB em 2019 – tendo atingido, ainda, o mínimo de 11,8% em 2013. Já a dívida externa líquida corresponde à dívida externa bruta subtraída das aplicações em moeda estrangeira. É possível perceber que, no início do século, o Brasil possuía uma alta dívida externa líquida, a qual correspondia a cerca de 30% do PIB. A partir de 2002, essa razão começa a cair até que, em 2007, torna-se negativa, indicando que o Brasil reverteu sua situação externa, passando a ser credor líquido – situação que persiste até os dias atuais. Essa evolução reflete o acúmulo de reservas internacionais no período analisado.[7]

[7] Essa estratégia foi possível graças ao bom desempenho da balança comercial brasileira e às condições favoráveis nos mercados financeiros internacionais (PRATES, 2010). Na verdade, essa política de acúmulo de reservas começou em 2004, mas o volume das reservas brasileiras só passou a aumentar significativamente a partir de 2006, após o governo ter quitado sua dívida com o FMI no ano anterior.

TABELA 1 Indicadores externos selecionados do Brasil – 1999-2019

Ano	Transações correntes (TC)	Conta financeira (CF)	Reservas int.	TC	CF	Reservas int.	Dív. ext. bruta	Dív. ext. líquida	Serviço da dívida
1999	-25,8	-25,5	36,3	-4,3	-4,3	6,1	41,2	32,4	10,4
2000	-25,0	-22,0	33,0	-3,8	-3,4	5,0	36,6	29,5	7,6
2001	-23,7	-24,2	35,9	-4,2	-4,3	6,4	37,9	29,4	8,9
2002	-8,1	-8,2	37,8	-1,6	-1,6	7,4	41,8	32,7	9,9
2003	3,6	3,0	49,3	0,6	0,5	8,8	38,8	27,3	9,6
2004	11,1	9,0	52,9	1,7	1,3	7,9	30,3	20,4	7,8
2005	13,8	13,0	53,8	1,6	1,5	6,0	19,2	11,5	7,5
2006	13,1	13,1	85,8	1,2	1,2	7,8	15,9	6,9	5,2
2007	0,4	-2,5	180,3	0,0	-0,2	12,9	14,1	-0,9	3,8
2008	-30,9	-28,8	193,8	-1,8	-1,7	11,4	12,0	-1,7	2,3
2009	-26,4	-26,4	238,5	-1,6	-1,6	14,3	12,2	-3,8	2,7
2010	-79,2	-70,2	288,6	-3,6	-3,2	13,1	12,0	-2,4	2,2
2011	-76,5	-80,7	352,0	-2,9	-3,1	13,5	11,8	-2,3	3,3
2012	-84,4	-83,7	373,1	-3,4	-3,4	15,1	13,3	-3,0	2,6
2013	-80,0	-78,8	358,8	-3,2	-3,2	14,5	12,7	-3,7	3,4
2014	-101,7	-96,9	363,6	-4,1	-3,9	14,8	14,4	-1,9	2,7
2015	-54,8	-56,6	356,5	-3,1	-3,2	19,8	18,6	-3,2	6,9
2016	-24,5	-16,1	365,0	-1,4	-0,9	20,3	18,2	-3,8	6,7
2017	-22,0	-17,1	374,0	-1,1	-0,8	18,1	15,4	-3,8	5,5
2018	-51,5	-52,3	374,7	-2,7	-2,7	19,6	17,2	-3,6	6,7
2019	-65,0	-64,4	356,9	-3,5	-3,4	19,1	17,2	-2,6	5,9

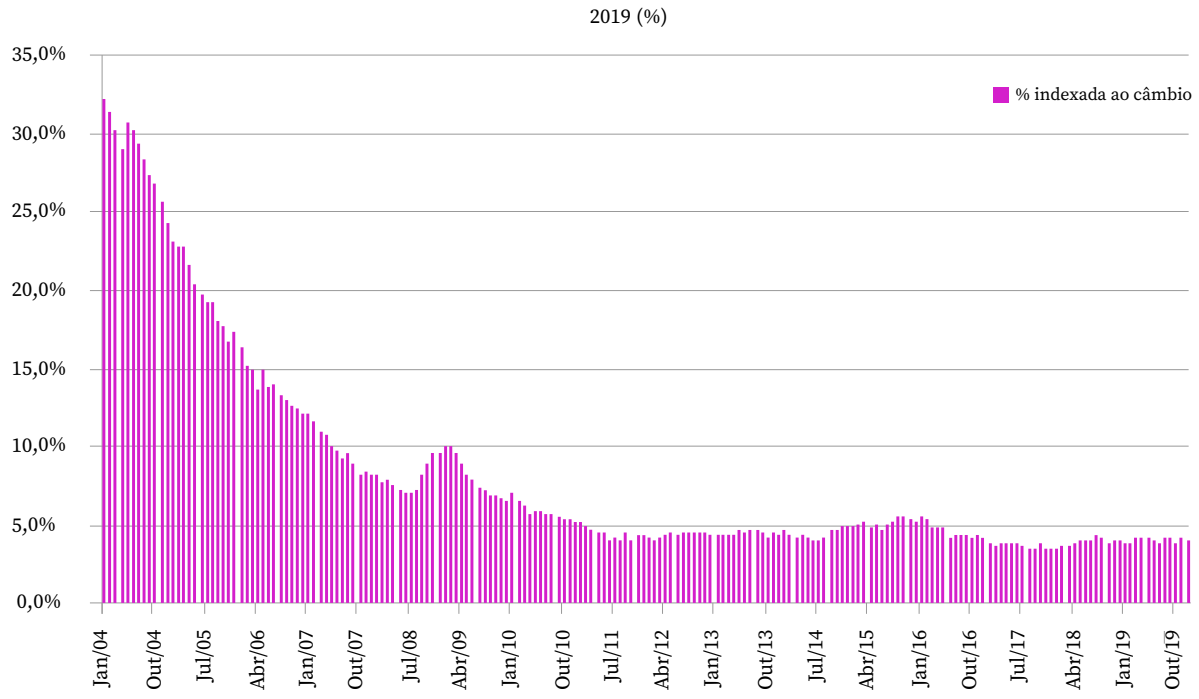
Fonte
BCB.

As reservas internacionais são relevantes para países periféricos, pois proporcionam maior espaço de manobra para as políticas domésticas e aliviam possíveis restrições externas encaradas pelo país. Como o Brasil adota um regime cambial flutuante, esse alto nível de reservas permite que o Banco Central do Brasil (BCB) intervenha no mercado de câmbio, quando julga necessário, a fim de evitar variações muito bruscas na taxa de câmbio, reduzindo sua volatilidade. Do ponto de vista do Estado brasileiro, a posição de credor externo (líquido) indica uma menor necessidade de obtenção de moeda que ele não emite, em tese, conferindo maior grau de liberdade à política econômica brasileira.

Um reflexo da atenuação das condições de restrição externa relevante para nossa análise diz respeito à redução do peso dos títulos indexados ao câmbio na composição total do endividamento do Estado brasileiro. O Gráfico 1 evidencia essa redução da participação dos títulos indexados à taxa de câmbio no total da dívida pública, sobretudo entre 2004 e 2011. Após isso, esse peso se manteve abaixo dos 5% em grande parte do período. Considerando os dados analisados, podemos concluir que, diferentemente do passado, as últimas décadas foram marcadas por mudanças importantes que tiveram como resultado os fatos de que o governo brasileiro não se endivida de forma relevante em moeda estrangeira e a dívida pública é pouco indexada ao comportamento do câmbio.

GRÁFICO 1

Dívida pública federal indexada ao câmbio – 2004-2019 (%)



Fonte
Tesouro Nacional, Relatório Mensal da Dívida Pública.

Em outras palavras, do ponto de vista da restrição externa, o elevado nível de reservas internacionais obtido a partir de uma estratégia deliberada de acumulação de divisas confere certa margem de manobra para o governo brasileiro em termos de autonomia política. Uma importante face dessa autonomia tem a ver com a definição da taxa de juros: o governo, por meio do BCB, tem a capacidade de fixá-la com relativa autonomia, mas não pode colocá-la em qualquer patamar. Como abordado na seção anterior, vimos que existe uma hierarquia internacional das moedas. Para a maioria dos países periféricos, incluindo o Brasil, há um piso para os juros internos, que, de forma simplificada, é dado pela soma das taxas de juros americanas, do risco-país e da expectativa de desvalorização cambial (JOR-

GE, 2020). Nesse sentido, o Brasil tem graus de liberdade e espaço de manobra, mas não conta com uma autonomia plena, como o governo e o banco central americanos.

Essa relativa autonomia no *front* externo encontra paralelo na dinâmica do endividamento interno do Estado brasileiro. O Brasil nunca passou por um processo de dolarização formal na sua história contemporânea, mas já teve dificuldades na colocação de ativos denominados em moeda local – o que, por exemplo, fomentou a necessidade de uma "moeda indexada", ou dívida indexada, no período de alta inflação. A realidade do país hoje é atender às condições básicas de uma economia de moeda soberana:

> Dada a institucionalidade brasileira e o papel singular desempenhado pela dívida pública na alocação de riqueza pelo setor privado, o governo será sempre capaz de pagar pelos bens, serviços e pela dívida vincenda denominada em sua própria moeda. O papel do Banco Central comprando dívida do Tesouro no mercado secundário lhe fornece liquidez infinita. Esse fato, reforço pelo Sistema de Dealers Primários, asseguram uma demanda elástica para os leilões primários. **(JORGE, 2020, p. 50; nossa tradução)**

Há aspectos institucionais que conferem graus de liberdade ao Tesouro Nacional e garantem que ele tenha mais poder de barganha no mercado de dívida pública do que o setor privado. O Tesouro não fica "refém" do mercado, e as operações de emissão de títulos não são comprometidas, haja vista, por exemplo, a flexibilidade do Tesouro para ajustar sua estratégia de emissões, conforme o Plano Anual de Financiamento. A autoridade tem liberdade para ajustar o que havia sido previamente planejado para o ano em relação às datas dos leilões, aos títulos a serem negociados, seus vencimentos e ao volume total de emissões. Isto é, ele observa a conjuntura econômica e as condições do mercado e pode decidir realizar leilões não previstos, pode não realizar os leilões previstos, ou até realizá-los, mas não aceitar nenhuma oferta,[8] normalmente com o objetivo de evitar o aumento do custo da dívida pública (JORGE, 2020, p. 50-1). Essa flexibilidade evoluiu *pari passu* à reserva de li-

[8] Alterações no planejamento devem ser divulgadas e justificadas, o que confere maior transparência para a gestão da dívida e, novamente, permite maior liberdade para o Tesouro, de forma que o custo da dívida não fica "refém" das vontades e interesses do mercado.

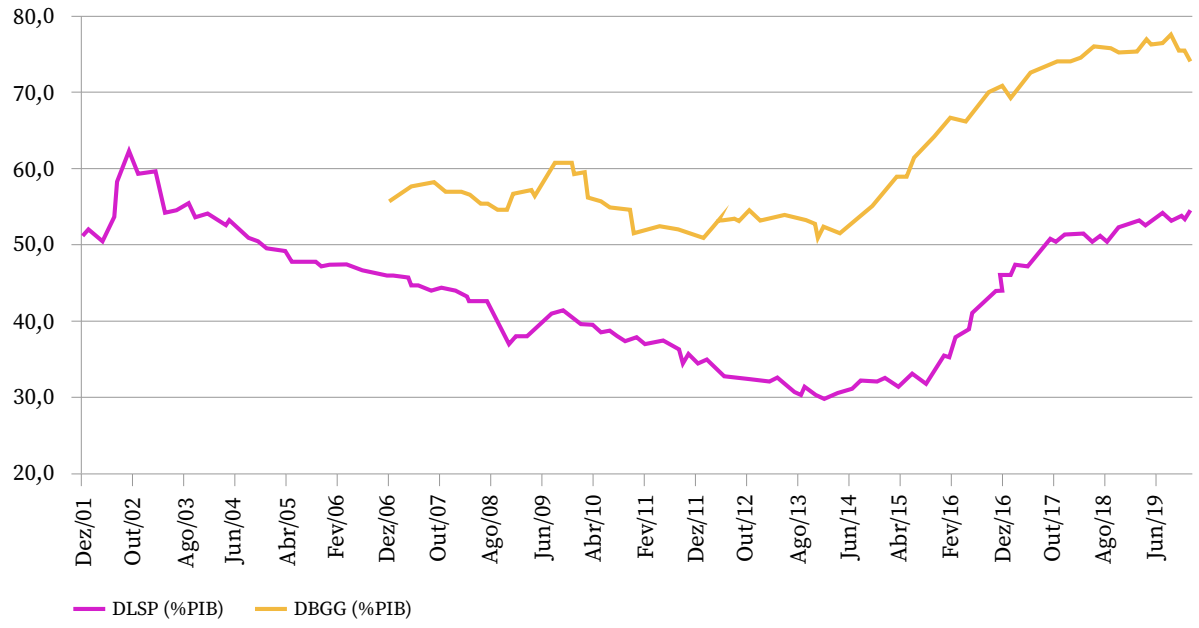
quidez, também chamada de "colchão da dívida", que consiste em recursos depositados na Conta Única.

Jorge (2020) apresenta evidências de que, nos últimos anos, o Tesouro não sofreu nenhum tipo de veto à emissão de seus títulos ou qualquer pressão altista persistente sobre as taxas de juros, conseguindo realizar com êxito seus leilões. O argumento dos *bond vigilantes*[9] não se sustenta. Nem mesmo os *downgrades* na classificação de risco que o país sofreu, com perda do grau de investimento, foram capazes de gerar pressões ou mudanças persistentes sobre as taxas dos leilões ou sobre a quantidade de títulos vendidos. O Gráfico 2 mostra a evolução do endividamento interno brasileiro conforme a disponibilidade de dados para o período de análise deste trabalho.

[9] "We should stress that the expression 'bond vigilantes' refer to the idea that bond buyers (mainly private financial sector) can react to the deterioration of fiscal variables, pressuring to not finance the government or to corner the Treasure and impinge long term interest terms hikes." (JORGE, 2020, p. 53).

GRÁFICO 2

Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) e Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) consolidadas em relação ao PIB 2001-2019 (%)



Fonte
BCB.

Já o Gráfico 3 emprega a metodologia de Jorge (2020) para avaliar o sucesso de colocação dos leilões. Esse indicador analisa os leilões primários do Tesouro Nacional ao longo dos anos 2000 e compara a quantidade de títulos públicos vendidos em relação à quantidade ofertada pelo Tesouro, sendo esta uma *proxy* da "aceitação" do mercado e uma medida de "facilidade" de colocação dos títulos pelo Tesouro. O Gráfico 3 plota também o comportamento do endividamento, de modo a captar a evolução das duas variáveis.

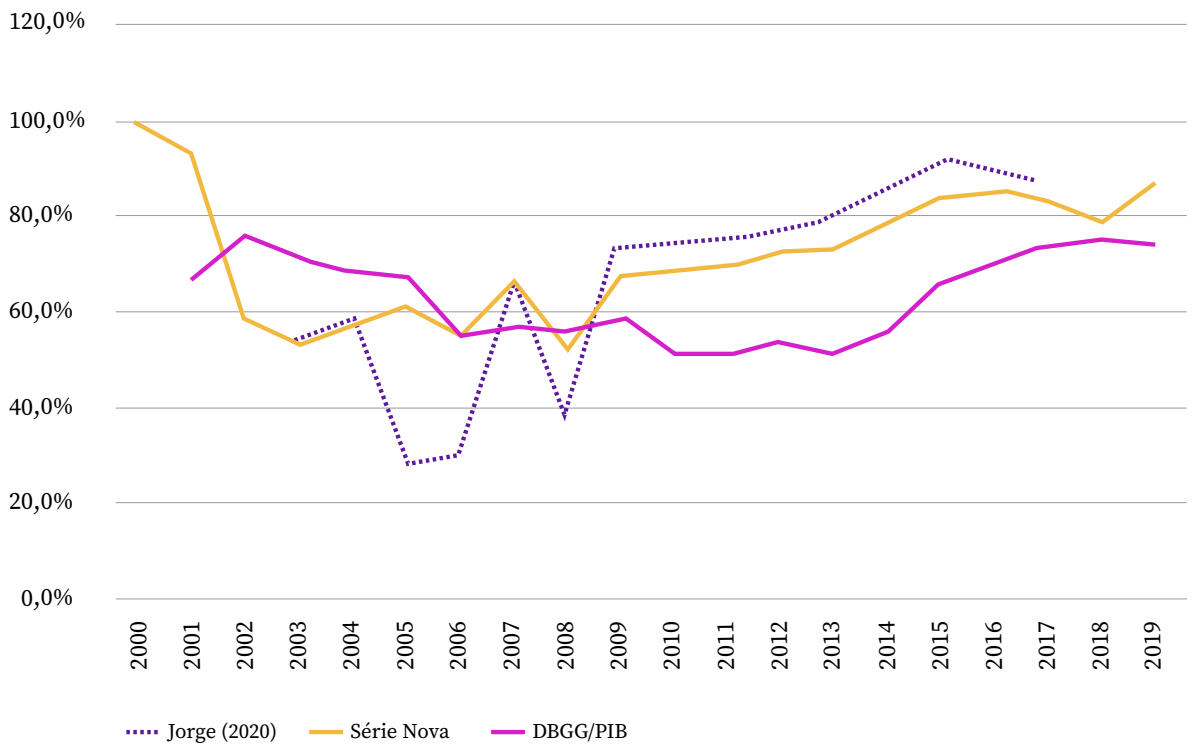
Os dados sugerem que não houve rejeição do mercado aos títulos em decorrência do aumento do estoque da dívida pública. Isso porque a quantidade de títulos vendidos em

relação ao total ofertado aumentou, mesmo com a elevação do estoque da dívida como proporção do PIB a partir de 2014. Além disso, o volume vendido nesse período foi superior ao registrado entre 2002 e 2013, quando a relação dívida/PIB estava sendo reduzida. Soma-se a isso o fato de que o custo médio da dívida não aumentou proporcionalmente ao crescimento do endividamento. O Tesouro elevou a quantidade de novas emissões e o custo médio seguiu a trajetória da taxa Selic (Gráfico 4), independentemente do crescimento da dívida.[10]

[10] O custo médio da dívida é relacionado à taxa de juros de curto prazo (taxa Selic, definida pelo BCB), pois grande parte da dívida é indexada diretamente à Selic, por meio das Letras Financeiras do Tesouro (LFTs), e também porque a Selic serve de referência para todas as outras taxas.

GRÁFICO 3

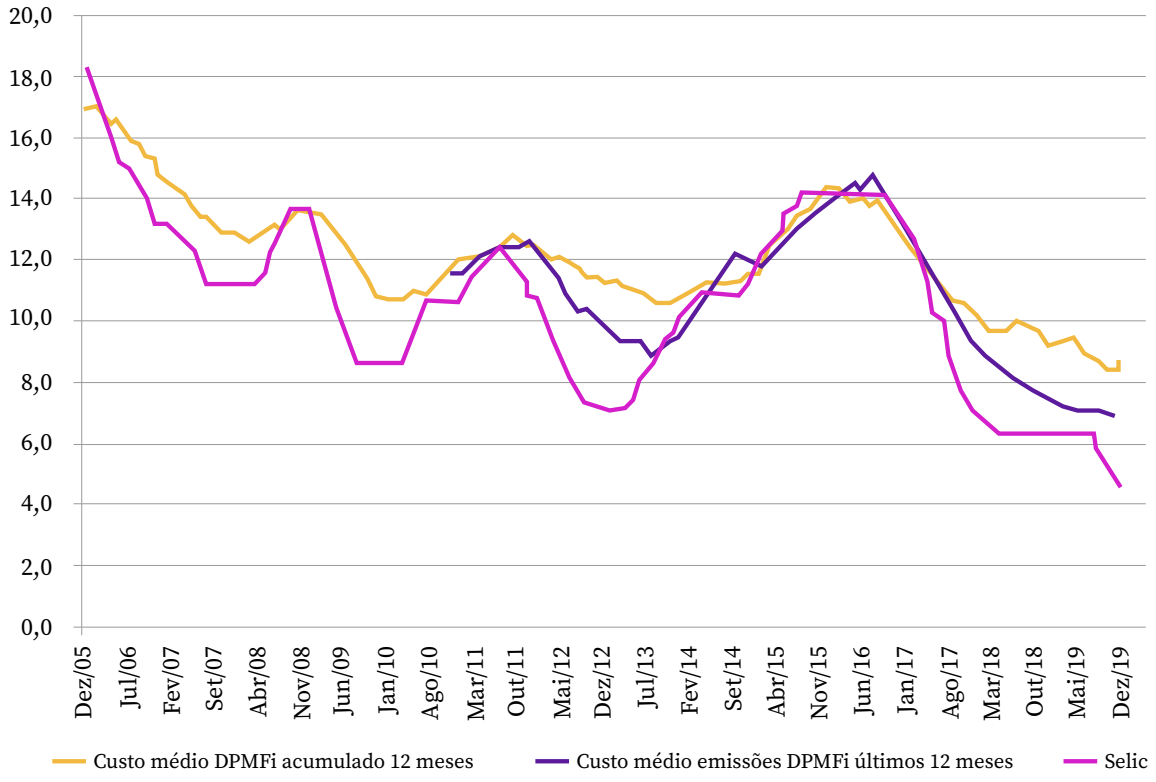
DBGG/PIB e razão de títulos vendidos pelo Tesouro nos leilões 2000-2019 (%)



Fonte
Jorge (2020) e Tesouro Nacional.

GRÁFICO 4

Custo médio da dívida e das emissões acumulado nos últimos 12 meses – 2006-2019 (% a.a.)



Fonte
BCB e Tesouro Nacional, Relatório Mensal da Dívida Pública.

Outra questão relevante passível de discussão é o perfil da dívida interna brasileira. Em geral, admite-se que a dívida pública é bastante concentrada no curto prazo e em títulos de taxa flutuante ou pós-fixados no Brasil. Muitos economistas argumentam que isso é ruim (e.g. BRITO; ARAÚJO; ARAÚJO, 2019), refletindo características negativas do mercado brasileiro de títulos públicos e a existência de *bond vigilantes*, que geram pressões altistas sobre as taxas de ju-

ros e impedem o alongamento da dívida. Jorge (2020) argumenta que o perfil da dívida não é tão relevante quanto aparenta ser no debate econômico, pois o governo sempre será capaz de intervir no mercado de títulos públicos, sobretudo para garantir sua estabilidade. Mesmo com uma dívida com perfil de longo prazo e taxas prefixadas, em momentos adversos e de maior incerteza, os investidores tendem a trocar tais ativos por títulos de curto prazo e com taxas flutuantes (pós-fixadas). Além disso, o custo da dívida pública está mais sob controle do governo do que do mercado, já que o BCB determina diretamente a taxa básica de juros e o Tesouro pode rejeitar as ofertas dos agentes caso as taxas exigidas por eles sejam muito altas.

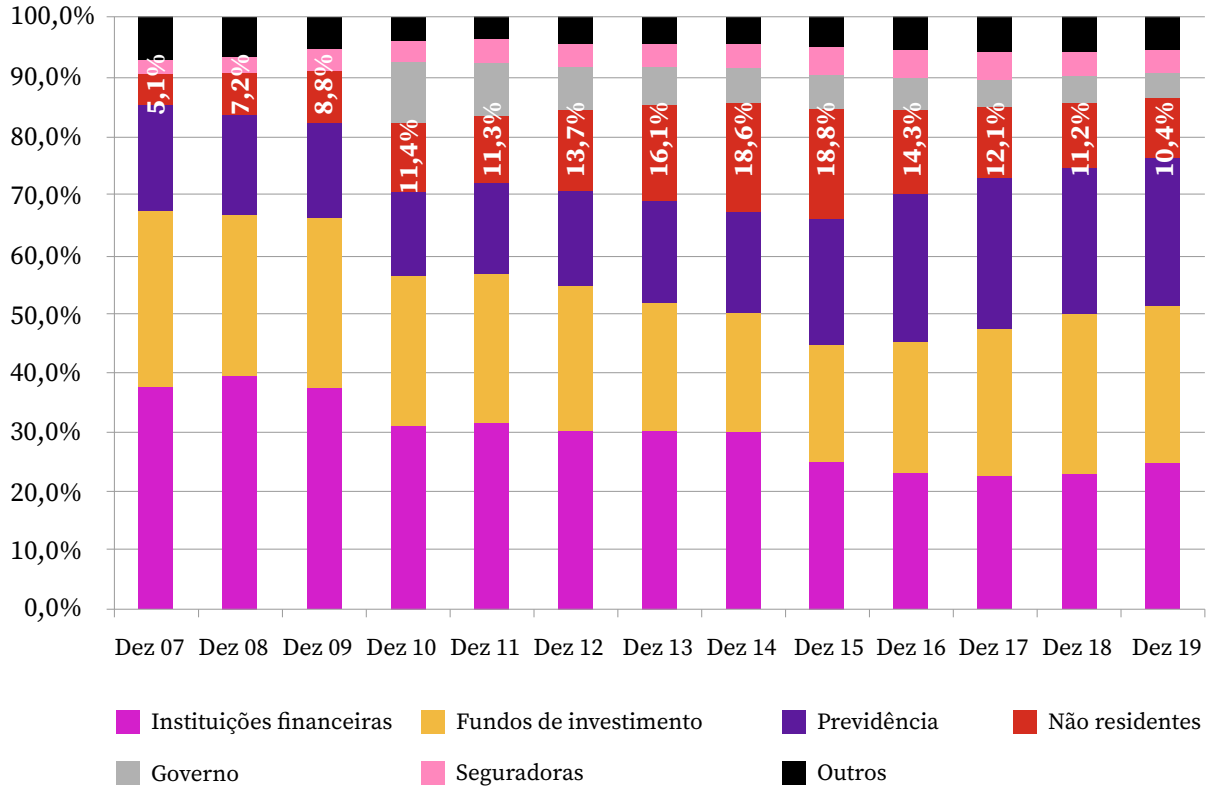
Essa perspectiva é reforçada, ainda, pelo fato de que a dívida pública brasileira está majoritariamente nas mãos de residentes, notadamente, investidores institucionais e instituições financeiras brasileiros. No passado, a abertura financeira e a ausência de controles de capitais permitiram uma grande entrada de não residentes nos mercados brasileiros, o que, de fato, poderia aumentar a volatilidade cambial, com fluxos de curto prazo, e criar certa vulnerabilidade no mercado de títulos públicos, caso o Tesouro dependesse sobremaneira desses investidores. Porém, como revela o Gráfico 5, a participação de investidores estrangeiros no total dos detentores da dívida pública é relativamente pequena e vem caindo ao longo dos últimos anos – especialmente após o país perder o grau de investimento internacional. A capacidade de colocação da dívida pública interna pelo Tesouro, portanto, não depende diretamente de *bond vigilantes* estrangeiros.

Os dados analisados nesta seção sugerem que o Estado brasileiro tem certo grau de autonomia na determinação da sua política econômica. A evolução dessa autonomia foi, inclusive, muito favorável no período analisado. Embora haja uma questão estrutural vinculada à restrição externa, o governo brasileiro conseguiu evoluir bastante ao longo das últimas duas décadas no sentido de reduzir sua exposição em termos de endividamento em moedas estrangeiras. Isso ocorreu por meio da redução do endividamento externo (tanto bruto quanto líquido) e do processo de desindexação da dí-

vida pública em relação ao câmbio. Soma-se a isso o fato de que o Estado brasileiro dispõe de uma razoável capacidade de se endividar em reais sem enfrentar maiores restrições, com uma elevada taxa de sucesso nos leilões primários. O aumento do endividamento público brasileiro nos últimos anos não parece estar correlacionado a um aumento do custo da dívida, contrariando a ideia de que uma elevação da dívida poderia gerar alguma percepção de insolvência.

GRÁFICO 5

Composição dos detentores da dívida pública federal mobiliária interna – 2007-2019 (%)



Fonte
Tesouro Nacional, Relatório Mensal da Dívida Pública (Tesouro Nacional).

Portanto, do ponto de vista empírico, o Brasil parece ter um relativo grau de liberdade da política interna, permitindo que uma política fiscal voltada para a garantia de direitos e para a redução das desigualdades fosse levada a cabo. Isso vai ao encontro das perspectivas teóricas apresentadas na seção anterior, que formatam um arcabouço em prol do pleno emprego e desses objetivos. Porém, devem-se considerar os aspectos institucionais que condicionam a política fiscal no país. Seriam essas as reais barreiras para a adoção de políticas voltadas ao crescimento e à equidade?

3. A institucionalidade da política fiscal no Brasil

As barreiras econômicas potenciais erigidas pela restrição externa e por eventuais dificuldades de rolagem e colocação da dívida interna, bem como maiores limitações para determinação das taxas de juros, não são empiricamente verificadas no caso brasileiro. Ao longo dos últimos anos, as autoridades brasileiras parecem ter gozado de relativa autonomia na definição da política econômica, porém estiveram a todo tempo constrangidas pelo arcabouço institucional definido em relação à política monetária, à política fiscal e à relação entre o Banco Central do Brasil (BCB) e o Tesouro Nacional.

Toma-se como ponto de partida as mediações institucionais que influenciam as operações de gastos, endividamento e arrecadação de impostos por parte do governo brasileiro. O BCB atua como agente financeiro do Tesouro, que gerencia suas transações a partir da chamada Conta Única, que concentra todas as operações e acolhe todas as disponibilidades financeiras da União. O BCB é a única autoridade com a prerrogativa de emitir moeda no país – o Tesouro não tem esse poder –, mas é vedado a conceder, direta ou indiretamente, empréstimos ao Tesouro.[11]

[11] O artigo 164 da Constituição de 1988 proíbe que o BCB compre títulos públicos federais no mercado primário. Contudo, permite que o BCB compre e venda títulos públicos emitidos pelo Tesouro com o objetivo de regular a oferta de moeda ou a taxa de juros. Assim, nada impede que o Tesouro venda um título ao público (por intermédio dos *dealers* primários) e que o BCB, a pretexto de política monetária, o compre, ocorrendo, na prática, uma espécie de empréstimo "indireto" ao Tesouro. Desde 2002, como previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, o Tesouro é o único emissor de títulos públicos no Brasil, sendo vedado ao BCB emitir tais obrigações.

Para autores vinculados à chamada Teoria Monetária Moderna, na prática, os impostos e a dívida pública não financiam os gastos do governo (REZENDE, 2009). O que o BCB faz é usar as operações de mercado aberto para impedir que pressões monetárias, advindas dos gastos públicos, sobre a taxa Selic a desviem de sua meta e comprometam a sistemática operacional do regime de metas para inflação. Nesse sentido, a venda de títulos públicos guarda uma relação umbilical com a política monetária:

> De fato, essa é uma operação de "política monetária", em vez de uma operação de "financiamento". Na ausência de operações diárias de mercado aberto, a taxa de juros de um dia cairia a zero. Em contraste, a visão convencional sugere que, quando o governo está incorrendo em déficits orçamentários, ele está tomando emprestado do setor não governamental, portanto pressionando para cima a taxa de juros de um dia. Está claro que o governo brasileiro não é financeiramente restrito em termos operacionais – nem restrito em termos de receitas nem em termos de reservas. **(REZENDE, 2009, p. 90; nossa tradução)**

Sob essa perspectiva, não faria sentido discutir sustentabilidade e responsabilidade fiscal nos termos do Novo Consenso Macroeconômico. O governo brasileiro, por ser emissor de uma moeda soberana (e não conversível em dólares), seria incapaz de se tornar insolvente em reais[12] e seria sempre capaz de emitir obrigações contra si próprio em reais. Pode haver consequências macroeconômicas indesejadas das ações do Tesouro, como um aumento da inflação (caso a capacidade produtiva seja pressionada) ou uma piora da distribuição de renda, mas o *default* não é uma possibilidade técnica.

Nessa leitura, as limitações que incidem sobre a política fiscal seriam majoritariamente autoimpostas, resultantes de um alinhamento do regramento fiscal brasileiro com determinada concepção econômica (REZENDE, 2009, p. 94-5). Na realidade, com as fortes adversidades que marcaram a "década perdida" de 1980, iniciou-se um processo de imposição de limites à atuação do Estado e subjugação da política fis-

[12] Um eventual "calote" ou moratória na dívida pública em moeda nacional somente seria possível por um ato arbitrário, como, por exemplo, aquele praticado no contexto do Plano Collor – ver Marques e Werlang (1989) e Belluzzo e Almeida (1990).

cal aos ditames das finanças sadias. Como aponta Lopreato (2013, p. 153), a centralidade do corte do déficit público tornou-se uma "metassíntese da política econômica".

No caso brasileiro, o ajuste fiscal era visto como essencial para uma estabilização bem-sucedida dos preços, sendo incluído deliberadamente em várias estratégias e planos de estabilização – e, em particular, no Plano Real. A construção desse novo arcabouço institucional, pautado pela austeridade, redesenhou o padrão de intervenção estatal na economia. Passou-se a defender a necessidade de reformas permanentes que alterassem o regime fiscal de forma duradoura a fim de sustentar a baixa inflação. O acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI) em 1998 foi responsável por aumentar a "austeridade fiscal frente à obrigação de restabelecer a confiança na solvência da dívida pública" (LOPREATO, 2013, p. 184).

No contexto de liberalização e globalização financeiras e aumento dos movimentos de capitais especulativos, o governo brasileiro passou a ter uma grande preocupação com a solvência das contas públicas como forma de passar "confiança" para os investidores e não influenciar negativamente suas expectativas. Além disso, a característica do regime fiscal pós-estabilização passou a ser a rigidez orçamentária. Tornou-se mais difícil atender a todas as demandas orçamentárias, considerando a correlação de forças sociais e políticas, num contexto de limites aos gastos, obrigação de gerar superávits primários e baixo crescimento econômico. A adoção de regras fiscais rígidas foi a contrapartida dos objetivos delineados para a política fiscal.

Lledó et al. (2017, p. 8; nossa tradução) definem uma regra fiscal como "uma restrição duradoura sobre a política fiscal por meio de limites numéricos sobre os agregados orçamentários". Essas regras podem ter diferentes objetivos, como a sustentabilidade da dívida pública, a estabilização da economia ou a redução do tamanho do Estado (IMF, 2009). Em cada jurisdição, as regras obedecem a uma história própria. No Brasil, elas foram criadas em momentos distintos, refletindo as necessidades conjunturais da política – ou melhor, dos programas de ajuste – fiscal. Nosso

arcabouço é composto por regras cujos objetivos não estão necessariamente interligados – e que, em cenários específicos, podem ser até conflitantes.

Já a Constituição de 1988 previa a chamada Regra de Ouro, que passou a proibir a realização de operações de créditos que excedessem o montante das despesas de capital.[13] A norma implica que o governo não pode se endividar a fim de financiar despesas correntes.[14] Na prática, a regra nunca foi limitadora da atuação do governo federal, cabendo a regras adotadas em momentos posteriores o papel de constranger de forma mais ampla a política fiscal brasileira.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)[15] introduziu, em 2000, uma regra de superávit primário, a qual foi encarada, à época, como a principal âncora da política fiscal do governo, visando a estabilização e redução da relação dívida/PIB. A meta de superávit deveria integrar o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), no Anexo de Metas Fiscais,[16] responsável por estabelecer metas relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública. Essa restrição fiscal *ex-ante* passou a condicionar todo o processo orçamentário federal após sua adoção.

O "novo" regime fiscal, porém, não foi capaz de promover uma situação fiscal considerada "saudável e segura" devido à instabilidade macroeconômica dos primeiros anos do século XXI e às elevadas taxas de juros. A regra de superávit tem caráter eminentemente procíclico: ela permite o aumento dos gastos públicos em momentos de maior crescimento econômico e, portanto, de maior arrecadação, porém obriga o governo a reduzir gastos nos momentos adversos por conta da queda das receitas (VILELLA; VAZ, 2021).

A atuação mais ativa da política fiscal e do Estado, assim, dependia significativamente da conjuntura econômica. Após anos de crescimento econômico mais acelerado, o país acolheu um maior "espaço fiscal", com redução do endividamento público e geração de superávits. A crise financeira internacional de 2008 trouxe maior tolerância a ações de intervenção estatal, mas tão logo o pior momento da crise foi superado, com a deterioração do resultado fiscal,

[13] "[R]essalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta." (BRASIL, 1988, artigo 167, inciso III)

[14] A ideia por trás dessa regra é que uma geração só poderia se endividar para financiar investimentos que beneficiassem também as gerações futuras, já que o pagamento da dívida emitida recairia sobre elas (GIMENE; MODENESI, 2021).

[15] Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

[16] A LDO, que funcionava como um elo entre os instrumentos de planejamento de médio prazo, o Plano Plurianual (PPA), e de curto prazo, a Lei Orçamentária Anual (LOA), ganhou destaque no processo orçamentário em detrimento dos PPAs. Com isso, o planejamento de médio prazo foi deixado de lado, e o de curto prazo passou a ser a referência para as decisões alocativas (RODRIGUES; COUTO, 2020).

reestabeleceu-se o clamor por uma política mais austera. Na prática, a manutenção da institucionalidade não deu a margem de manobra necessária aos gestores da política fiscal para adotarem políticas mais progressistas, além de pesarem significativamente em favor de incentivos tributários em comparação ao aumento de gastos.

Em 2016, o teto de gastos instituiu um novo regime fiscal no país,[17] ao adicionar uma regra draconiana para a expansão das despesas do governo. O limite para o montante das despesas primárias de cada ano equivale ao limite do ano anterior corrigido pela inflação. Proibiu-se o aumento real dos gastos primários da União,[18] independentemente do nível de receitas arrecadadas pelo governo. Em caso de descumprimento do teto, foram previstos alguns gatilhos, como a proibição de contratação de pessoal, de criação de despesas obrigatórias e de realização de concursos (BROCHADO et al., 2019).

Embora se coloque como uma regra para ancorar as expectativas dos agentes, o teto, na realidade, implica uma redução do tamanho do Estado brasileiro. Como o crescimento populacional é positivo, a regra resulta em uma redução real dos gastos primários *per capita* (GIMENE; MODENESI, 2021). Ademais, como a regra abrange a maioria das despesas primárias, e o nível de despesas obrigatórias é muito elevado, ocorre uma tendência de redução das despesas discricionárias, incluindo os investimentos associados à provisão de bens e serviços públicos para a população (VILELLA; VAZ, 2021).

A experiência brasileira mostra que o foco quase exclusivo no ajuste fiscal, na austeridade e na redução do tamanho do Estado deixou de lado mecanismos fiscais e financeiros capazes de dotar o Estado brasileiro de capacidade de promover o pleno emprego, os investimentos, a garantia dos direitos e a redução das desigualdades (LOPREATO, 2013, p. 199-200). Todas essas restrições, porém, têm caráter autoimposto, uma vez que, como vimos na seção 2, o governo brasileiro dispõe de soberania monetária e relativa autonomia de política econômica. A alcunha da "responsabilidade fiscal" associada a essas regras, na realidade, serve para dei-

[17] Emenda Constitucional nº 95, de 2016.

[18] A regra pode ser revista após dez anos de vigência.

xar em segundo plano a necessidade de garantir os direitos sociais previstos na Constituição Federal de 1988. Ainda que a experiência brasileira revele que é possível operar dentro dos limites institucionais atuais, caso haja condições conjunturais que permitam às autoridades fazê-lo, a moldura estrutural desse arcabouço ainda restringe significativamente as possibilidades de ação do Estado brasileiro.

4. Caminhos para um país mais igualitário

A Constituição de 1988 define que a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais estão entre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil. Na conjuntura atual, estamos cada vez mais distantes desses objetivos, portanto precisamos considerar e debater medidas que nos aproximem do ideal constitucional. As finanças públicas são um instrumento essencial para alcançar esses objetivos e para promover o desenvolvimento econômico. A seguir, destacamos algumas propostas que nos aproximariam dos objetivos delineados.

Primeiramente, no campo ideológico, é importante reconhecermos o dogmatismo fiscal presente no debate econômico brasileiro que dificulta a proposição de soluções para os problemas atuais da economia brasileira. O discurso de "quem vai pagar a conta" da expansão dos gastos públicos não deve ser encarado como um limitante, uma vez que vimos que o aumento das despesas, mesmo que gere elevação do déficit e do estoque da dívida (interna), não representa um risco de financiamento desta. Não existe risco de *default* por parte do Tesouro Nacional na dívida interna, ainda que seus efeitos redistributivos devam ser levados em conta (PINKUSFELD; AIDAR, 2020).

As propostas na direção de mais austeridade agravariam os

efeitos recessivos sobre a economia, reduzindo a renda e aumentando o desemprego, a desigualdade e a pobreza. É preciso, nesse sentido, ressignificar a expressão "responsabilidade fiscal", a fim de não a associarmos a um resultado orçamentário, mas à provisão de bens e serviços públicos de qualidade e essenciais à sociedade. Trata-se de uma questão de garantia de direitos previstos constitucionalmente.

Como vimos acima, o arcabouço institucional da política fiscal é que precisa ser alterado, na medida em que, atualmente, ele impõe amarras artificiais à atuação do Estado, dificultando a recuperação da economia e a garantia dos direitos constitucionais à sociedade. Mais objetivamente, as regras fiscais brasileiras apresentam diversos problemas e, portanto, devem ser urgentemente revistas, redefinindo seus objetivos.

É preciso também reorganizar o sistema tributário brasileiro, que atualmente é bastante regressivo,[19] alinhando-o às demandas sociais atuais. Desde 1988, a política tributária brasileira não contribuiu para desconcentrar renda – quando isso ocorreu, a responsabilidade foi dos gastos públicos sociais (GODOI, 2017). Uma reforma tributária social-progressista, que desonere os mais pobres, por meio da redução dos impostos sobre consumo e do aumento dos impostos sobre renda e patrimônio, seria central para promover uma redistribuição de renda (KERSTENETZKY, 2017).

Ademais, importa considerar que os impostos reduzem o efeito final dos gastos públicos sobre a economia ao retirar parte do poder de compra do setor privado, diminuindo o efeito multiplicador do gasto. Contudo, esse efeito negativo é maior quando os mais tributados são os que têm maior propensão a gastar, isto é, as classes mais pobres. Logo, esse efeito redutor sobre o produto pode ser menor caso os mais ricos sejam mais tributados, já que a propensão marginal a consumir das classes mais ricas é menor do que a das classes menos abastadas. Nesse sentido, uma tributação mais progressiva também é responsável por um efeito negativo menor sobre o produto (PINKUSFELD; AIDAR, 2020).

Outra medida que contribuiria para os objetivos nacionais

[19] O sistema tributário brasileiro é regressivo porque a maior parte dos impostos incide sobre consumo (bens de consumo e serviços), onerando mais as classes menos abastadas (proporcionalmente a sua renda) e agravando a concentração de renda e riqueza no país. Assim, mudar o perfil da carga tributária brasileira no sentido de tornar a tributação mais progressiva, ou seja, mais baseada em impostos sobre renda e patrimônio (diretos) do que em impostos sobre consumo (indiretos), desoneraria os mais pobres, contribuindo para a redução da concentração de renda e riqueza na sociedade.

e para a redução da pobreza seria a expansão dos programas de transferência de renda, como o Programa Bolsa Família (PBF), que foi responsável por reduzir a pobreza e a extrema pobreza em 15 p.p. e 25 p.p., respectivamente, no período de 2001 a 2015 (SOUZA et al., 2019). Segundo esses autores, o PBF foi também responsável por 10% da redução da desigualdade (medida pelo índice de Gini) no mesmo período, tendo atingido 17% entre 2001 e 2006.

Para Souza et al. (2019, p. 30), "o que impede que o PBF seja mais eficaz no combate à pobreza e à desigualdade é o valor modesto dos benefícios". Considerando que o programa corresponde a apenas 0,5% do PIB, um orçamento relativamente pequeno para o tamanho e cobertura de um dos maiores programas de transferência de renda condicionada do mundo, é desejável a ampliação de seus recursos.

Uma medida que se mostrou muito eficaz nos anos em que foi promovida a política de valorização do salário mínimo[20] e a ampliação dos benefícios de assistência social. Apesar dos impactos positivos do PBF, Kerstenetzky (2017) argumenta que a política de valorização do salário mínimo foi a que mais colaborou (em aproximadamente 70%) para reduzir a desigualdade de renda no país no período de 1995 a 2013.[21] Comparativamente, a autora reconhece que as transferências do PBF contribuíram para a redução da desigualdade e da pobreza extrema, mas diz que o impacto redistributivo da política de salário mínimo foi quatro vezes maior que o do PBF para os anos de 2006 a 2011.

A valorização do salário mínimo é extremamente relevante para a distribuição de renda no Brasil, pois se propaga tanto pelo mercado de trabalho quanto pelo pagamento dos benefícios sociais (com destaque para a previdência social).[22] A Constituição de 1988 foi responsável por atrelar as aposentadorias não contributivas ao valor do salário mínimo, o que criou um importante mecanismo de transmissão para redução das desigualdades (ARRETCHE, 2018).

Outras ações relevantes para o nosso país são os investimentos nas áreas de saúde e educação principalmente, mas também de lazer, cultura, habitação, entre outras, que

[20] Kerstenetzky (2017) nota que o caso brasileiro representou uma possibilidade de distribuição e emprego possuírem uma relação positiva, contrariando algumas teorias ortodoxas que acreditam que a relação seja negativa, pois a valorização do salário mínimo ocorreu de forma compatível com o aumento do nível de emprego no país, principalmente do emprego formal. "[...] a despeito da valorização do mínimo na década recente, o emprego formal cresceu a um ritmo ainda mais rápido que o do produto. Esse crescimento representou formalização de empregos informais e criação de novos empregos formais." (KERSTENETZKY, 2017, p. 21)

[21] Arretche (2018) também segue essa linha de argumentação.

[22] A propagação dos efeitos de uma mudança no valor do salário mínimo é mais significativa por meio dos benefícios sociais, principalmente aposentadoria, do que pelo mercado de trabalho. Isso ocorre porque apenas 20% da força de trabalho ocupada no Brasil possui rendimento do trabalho igual ao valor do salário mínimo, enquanto cerca de 60% das aposentadorias têm esse valor (KERSTENETZKY, 2017).

sofreram grande retrocesso nos últimos anos. Esse tipo de política pública de provisão e ampliação do acesso e da melhoria na qualidade dos serviços públicos é essencial por também ter importantes impactos redistributivos, uma vez que a desigualdade econômica possui uma dimensão não monetária.[23] É necessário um arcabouço fiscal que não limite essas despesas, atrelando-as a outras variáveis que não o comportamento da inflação ou do déficit público, mas sim a variáveis não econômicas que reflitam as necessidades mais amplas da população – déficit de alfabetização ou escolar, adequada cobertura de saúde, déficit habitacional etc.

Por fim, devemos reconhecer que esse novo arcabouço pode, sim, elevar a dívida pública. Isso não traz necessariamente "riscos fiscais", porém pode agravar o problema da distribuição de renda, já que os grandes detentores da dívida brasileira são os mais ricos – a transferência de recursos para a classe rentista depende do estoque da dívida e dos juros pagos sobre ela (PINKUSFELD; AIDAR, 2020). No entanto, é possível solucionar esse problema por meio de uma política voltada à redução da taxa de juros no longo prazo. Embora não seja possível estabelecê-la em qualquer patamar, já que há um piso influenciado pela taxa de juros internacional, pelo risco-país e pela expectativa de desvalorização cambial (PINKUSFELD; AIDAR, 2020), pode-se flexibilizar a política monetária para que esse objetivo seja alcançado.

Em suma, fica evidente que, para promover a justiça social no Brasil, é imprescindível uma distribuição mais justa de recursos. Atualmente, prevalecem no país amarras fiscais artificiais bastante rígidas pautadas em uma ideologia fiscalista que precisa ser debatida. Isso é importante na medida em que os gastos sociais, sejam por meio de transferência de renda, valorização do salário mínimo ou investimentos nos serviços públicos, são comprovadamente eficazes em combater as desigualdades e a pobreza e, portanto, precisam ser ampliados. No entanto, é essencial que o sistema tributário brasileiro acompanhe esse movimento e se torne mais progressivo, para que justamente os indivíduos beneficiados pelos esforços redistributivos não sejam onerados por impostos injustos socialmente. Por fim, discutir a

[23] "[...] é conveniente distinguir preliminarmente desigualdade monetária da desigualdade não monetária. A primeira se refere à renda dos indivíduos, ao passo que a segunda se refere às dimensões que vão além da renda, tais como acesso a serviços, condições de vida e capacidades". (ARRETCHE, 2018, p. 4)

tributação e o endividamento[24] é relevante na medida em que a expansão dos gastos públicos, da dívida e dos impostos provoca efeitos secundários em termos distributivos.

Essas medidas, ao estimularem a atividade econômica, podem permitir que o Brasil volte à trajetória de crescimento econômico com melhorias na condição de vida da população e com uma distribuição mais justa de recursos. Diante do cenário econômico atual, a expansão do gasto público é uma necessidade para recuperar a economia, sendo o Estado o único agente capaz de promover tal feito. Não precisamos ir muito longe. Basta reorientar o arcabouço para cumprir com os objetivos constitucionais da República brasileira.

Considerações finais

O objetivo deste trabalho foi discutir a aplicabilidade de um regime fiscal alternativo ao caso brasileiro. Definimos como a política fiscal poderia ser estruturada em países com soberania monetária e relativa autonomia de política econômica e avaliamos as condições macroeconômicas e institucionais em que o Brasil se inseriu durante o período de 1999 a 2019, de modo a caracterizá-lo dentro desse conceito.

Na avaliação empírica realizada, mostrou-se que o país teve êxito em reduzir sua exposição ao endividamento em moeda estrangeira, tanto por meio da redução das dívidas externas bruta e líquida quanto por meio da desindexação da dívida pública do câmbio. Apesar de ainda permanecerem questões estruturais relacionadas à restrição externa, esse movimento conferiu maiores graus de liberdade aos *policy makers* brasileiros. Ademais, mostrou-se que o governo brasileiro não enfrentou restrições para se endividar em moeda nacional, sem dificuldades de colocação de títulos em mercado.

Os aspectos institucionais da política fiscal brasileira, porém, impõem amarras à atuação estatal, subordinando-a a uma visão preocupada com o resultado orçamentário do

[24] Lembrando que, no arcabouço teórico no qual este texto se baseia, dívida e impostos não financiam o governo.

governo, e não com a garantia dos direitos e demandas da sociedade. Essa institucionalidade representa um entrave importante para uma reorientação da política fiscal brasileira em prol da garantia de direitos e da redução das desigualdades, bem como do pleno emprego e plena utilização do potencial produtivo do país. É possível alinhar a política econômica brasileira a um regime fiscal alternativo, porém, para isso, é preciso rever os objetivos principais a serem perseguidos e a institucionalidade das regras fiscais no país.

Em vez de restringir a capacidade de gastar do Estado e, portanto, comprometer a adoção de políticas voltadas para o atendimento das necessidades sociais e o desenvolvimento econômico de longo prazo, necessitamos redesenhar o arcabouço fiscal para refletir de forma mais apropriada as necessidades sociais colocadas tanto pela Constituição Federal de 1988 quanto pela atual conjuntura de necessidade de superação da pandemia.

Só assim poderemos avançar no combate ao desemprego, no aprimoramento do acesso a saúde, educação e alimentação, em uma política habitacional digna e em ações de cultura e lazer que promovam a cidadania. Em vez de focarmos o déficit fiscal, devemos focar os déficits sociais e viabilizar uma política de gastos do Estado que promova o desenvolvimento econômico de longo prazo e atenda às demandas democráticas fundamentais da sociedade brasileira.

Referências bibliográficas

ARRETCHE, M. Democracia e redução da desigualdade econômica no Brasil: a inclusão dos outsiders. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 33, n. 96, p. 1-23, 2018.

BARBOZA, R.; BORGES, B. **Vamos falar de histerese?** Blog do IBRE/FGV, 25 fev. 2021. Disponível em: https://blogdoibre.fgv.br/posts/vamos-falar-de-histerese. Acesso em: 12 ago. 2021.

BELLUZZO, L. G. M.; ALMEIDA, J. S G. Crise e reforma monetária no Brasil. **Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 4, n. 1, p. 63-75, jan./mar. 1990. Disponível em: http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v04n01/v04n01_14.pdf. Acesso em: 27 jul. 2021.

BLANCHARD, O. **Fiscal policy under low interest rates**. Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 2021. No prelo.

BLANCHARD, O.; FELMAN, J.; SUBRAMANIAN, A. Does the new fiscal consensus in advanced economies travel to emerging markets? **Peterson Institute for International Economics Policy Brief**, n. 21-7, mar. 2021.

BLANCHARD, O.; LEANDRO, A.; ZETTELMEYER, J. Redesigning EU fiscal rules: from rules to standards. **Peterson Institute for International Economics Working Paper**, n. 21-1, fev. 2021.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 4 jun. 2021.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília (DF), 5 maio 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 4 jun. 2021.

BRITO, E. C.; ARAÚJO, E. C.; ARAÚJO, E. L. Inter-relações entre a dívida pública e política monetária no Brasil: uma análise histórica. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 1, p. 153-175, 2019.

BROCHADO, A. et al. Regras fiscais: uma proposta de arcabouço sistêmico para o caso brasileiro. **Textos para Discussão do Tesouro Nacional**, n. 31, 2019.

DALTO, F. et al. **Teoria monetária moderna**: a chave para uma economia a serviço das pessoas. Fortaleza: Nova Civilização, 2016.

DELONG, B.; SUMMERS, L. Fiscal policy in a depressed economy. **Brookings Papers on Economic Activity**, p. 233-97, Spring 2012. Disponível em: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2012/03/2012a_DeLong.pdf. Acesso em: 12 ago. 2021.

DEOS, S. et al. Modern Money Theory: ascensão no cenário internacional e debate no Brasil. **Revista de Economia Política**, v. 41, n. 2, abr./jun. 2021, p. 314-32.

EYRAUD, L.; DEBRUN, X.; HODGE, A.; LLEDÓ, V.; PATTILLO, C. Second-generation fiscal rules: balancing simplicity, flexibility, and enforceability. **IMF Staff Discussion Notes**, n. 18/04, abr. 2018.

FIEBIGER, B.; LAVOIE, M. The IMF and the new fiscalism: was there a U-turn? **European Journal of Economics and Economic Policies: Intervention**, v. 14(3), p. 314-32, 2017. DOI: https://doi.org/10.4337/ejeep.

FURMAN, J.; SUMMERS, L. **A reconsideration of fiscal policy in the era of low interest rates**. 30 nov. 2020. Mimeo. Disponível em: https://www.piie.com/system/files/documents/furman-summers2020-12-01paper.pdf. Acesso em: 12 ago. 2021.

GILES, C. Rethink public finance rules and live with much higher debt, IMF says. **Financial Times**, 28 jan. 2021.

GIMENE, M; MODENESI, A. M. **Alternativas de aperfeiçoamento das regras fiscais brasileiras**. 30 p., 2021. No prelo.

GODOI, M. S. Finanças públicas brasileiras: diagnóstico e combate dos principais entraves à igualdade social e ao desenvolvimento econômico. **Revista de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento**, v. 5, n. 5, p. 1-41, 2017.

GRAEBER, D. **Dívida: os primeiros 5000 anos**. São Paulo: Três Estrelas, 2016.

IMF. **Fiscal monitor: a fair shot**. Washington, DC: International Monetary Fund, 2021.

IMF. **Fiscal rules – anchoring expectations for sustainable public finances**. Fiscal Affairs Department, Washington, DC: IMF, 2009.

JORGE, C. T. **A critical analysis of Brazilian public debt in the 2000s from an MMT perspective**. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020.

KELTON, S. **The deficit myth**: modern monetary theory and the birth of the people's economy. New York: Public Affairs, 2020.

KERSTENETZKY, C. L. Foi um pássaro, foi um avião? Redistribuição no Brasil no século XXI. **Revista Novos Estudos**, v. 36, n. 2, p. 15-24, jul. 2017.

LERNER, A. P. Functional finance and the federal debt. **Social Research**, The John Hopkins University Press, v. 10, n. 1, p. 38-51, fev. 1943.

LLEDÓ, V. et al. **Fiscal rules at a glance**. International Monetary Fund. Washington, 2017.

LOPREATO, F. L. C. **Caminhos da política fiscal no Brasil**. São Paulo: Unesp, 2013.

LOPREATO, F. L. C. O papel da política fiscal: um exame da visão convencional. **Texto para discussão**, Instituto de Economia, Unicamp, n. 119, fev. 2006.

MARQUES, M. S. B.; WERLANG, S. R. C. Moratória interna, dívida pública e juros reais. **Pesquisa e Planejamento Econômico** (IPEA), Rio de Janeiro, v. 19, n. 1, p. 19-44, abr. 1989. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5884/1/PPE_v19_n01_Moratoria.pdf. Acesso em: 27 jul. 2021.

MARTELLO, A.; GOMES, P. H. Guedes diz que Estado "quebrou" e que vai ser "impossível" atender demanda crescente na saúde. **Portal G1**, 27 abr. 2021.

NERI, M. **Percepções da população sobre políticas públicas portadoras de futuro na pandemia**: distribuições nacionais e globais ligadas a saúde, educação e meio ambiente. Rio de Janeiro: FGV Social, 2021.

OREIRO, J. L.; PAULA, L. F. **Macroeconomia da estagnação brasileira.** Rio de Janeiro: Alta Books. 2021.

ORSZAG, P. R.; RUBIN, R. E.; STIGLITZ, J. E. Fiscal resiliency in a deeply uncertain world: the role of semiautonomous discretion. **Peterson Institute for International**

Referências bibliográficas

Economics Policy Brief, n. 21-2, jan. 2021.

PAULA, L. F.; SARAIVA, P. J. Novo consenso macroeconômico e regime de metas de inflação: algumas implicações para o Brasil. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, v. 36, n. 128, p. 19-32, 2015.

PINKUSFELD, C.; AIDAR, G. Crescimento do gasto público, tributação e dívida pública. **Excendente**, 21 abr. 2021. Disponível em: https://www.excedente.org/blog/crescimento-do-gasto-publico-tributacao-e-divida-publica/. Acesso em: 14 fev. 2022.

PRATES, D. M. **O regime cambial brasileiro de 1999 a 2008**. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas, 2010.

RAMEY, V. A. Ten years after the financial crisis: what have we learned from the renaissance in fiscal research? **Journal of Economic Perspectives**, v. 33(2), p. 89-114, 2019.

REDE PENSSAN. **Insegurança alimentar e Covid-19 no Brasil**. Rede Penssan, 2021.

REZENDE, F. C. The nature of government finance in Brazil. **International Journal of Political Economy**, v. 38, n. 1, p. 81-104, 2009.

RODRIGUES, J. M.; COUTO, L. F. A transformação da lei de diretrizes orçamentárias: impactos da reforma orçamentária de 2000 e da Lei de Responsabilidade Fiscal. In: GIMENE, M. (org.). **Planejamento, orçamento e sustentabilidade fiscal**. Brasília: Assecor, 2020, p. 12-47.

SANDBU, M. Há um novo consenso de Washington, e ele é bem menos fiscalista. Mundo, **Valor Econômico**, 12 abr. 2021.

SERRANO, F.; SUMMA, R. Uma sugestão para simplificar a teoria da taxa de juros exógena. **Ensaios FEE**, Porto Alegre, v. 34, n. 2, p. 383-406, dez. 2013. Disponível em: https://www.excedente.org/wp-content/uploads/2014/09/2948-18231-1-PB.pdf. Acesso em: 27 ago. 2021.

SOUZA, P. H. G. F. et al. Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade: um balanço dos primeiros quinze anos. **Texto para discussão**, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, n. 2499, 2019.

VERGNHANINI, R.; DE CONTI, B. Modern monetary theory: a criticism from the periphery. **Brazilian Keynesian Review**, v. 3, n. 2, p. 16-31, 2017.

VERNENGO, M.; CALDENTEY, E. P. Modern money theory (MMT) in the tropics: functional finance in developing countries. **PERI – Political Economy Research Institute**, University of Massachusetts, Ahmherst, n. 495, 2019.

VILELLA, C.; VAZ, C. Regras fiscais no Brasil: prática e teoria. **Texto para Discussão**, IE/UFRJ, Rio de Janeiro, n. 39, 2021.

WRAY, L. R. Alternative paths to modern money theory. **Real-World Economics Review**, n. 89, p. 5-22, out. 2019. Disponível em: http://www.paecon.net/PAEReview/issue89/Wray89.pdf. Acesso em: 25 jan. 2021.

WRAY, L. R. The “Kansas City” approach to modern money theory. **Levy Economics Institute Working Paper**, n. 961, jul. 2020.

ARTIGO 5

Renúncia de receita e desigualdades:

um debate negligenciado

AUTORIA Rosa Angela Chieza[1] e Anne Kelly Bourscheid Linck[2]

[1] Rosa Angela Chieza

Economista e professora nos Programas de Pós-Graduação em Economia Profissional (PPECO) e em Política Pública e Serviço Social (PPGPSSS) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

[2] Anne Kelly Bourscheid Linck

Graduanda em Economia pela UFRGS e bolsista de Iniciação Científica BIC UFRGS, de setembro de 2020 a agosto de 2021, período durante o qual desenvolveu-se parte desta pesquisa.

Agradecemos ao acadêmico Cirilo Kopp Menegat pelo apoio na elaboração dos gráficos.

RESUMO

O objetivo deste estudo é analisar a renúncia de receita da União à luz das normas, em especial a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e suas condicionalidades, identificando dados de 2004 a 2020. Observou-se que não há aderência entre a política de renúncia às normas vigentes, em especial ao art. 14 da LRF. Em 2020, a renúncia atingiu 4,4% do Produto Interno Bruto (PIB) e 22,4% da arrecadação. A política de renúncia, ao retirar recursos de direitos sociais redutores de desigualdades (CEPAL, 2015), e transferir para grupos de maior poder e não passíveis de efetiva mensuração de resultados, tende a ampliar desigualdades.

Palavras-chave
renúncia fiscal; Lei de Responsabilidade Fiscal; direitos fundamentais; desigualdade.

Introdução

Em geral, as políticas públicas são executadas no orçamento público por meio dos gastos, os quais são financiados principalmente por recursos tributários. No entanto, algumas políticas podem ser implementadas através do próprio sistema tributário, quando o Estado renuncia receita tributária em favor do setor privado com o objetivo de alcançar um determinado interesse público, como a geração de empregos, por exemplo.

Entre 2003 e 2019, a renúncia de receita se ampliou de 2% para 4,2% do PIB (SECAP; RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2020). Também, segundo o Tribunal de Contas da União (TCU, 2018), somente a renúncia fiscal do exercício de 2017, projetada em R$ 275 bilhões, equivalia a 2,3 vezes o déficit primário da União registrado naquele ano, de R$ 118,4 bilhões. Os dados demonstram que significativo valor é destinado ao setor privado na forma de renúncia de receita, no entanto, faltam pesquisas sobre as condicionalidades de concessão de renúncia, conforme estabelece a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), e sobre o grau de transparência disponível que possibilite identificar os beneficiados e, também, que possibilite avaliar, monitorar, alterar e até extinguir, se necessário, a política pública de renúncia de receita, uma vez que a avaliação, identificando seus resultados, é etapa essencial de toda política pública.

Diante disso, o objetivo deste artigo é analisar a renúncia de receita da União, à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal e suas condicionalidades, bem como apresentar dados da política de renúncia fiscal da União no período de 2004 a 2020. Objetiva-se, também, contribuir com o debate sobre o grau de transparência que a matéria enfrenta, impedindo que os gastos tributários tenham tratamento isonômico em relação aos demais gastos executados por meio do Orçamento Geral da União (OGU), em especial no que diz respeito às normas de transparência, do teto de gastos, estabelecidos pela Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016 e seus impactos sobre a desigualdade. Adotou-se como metodologia a revisão da literatura sobre o tema e a análise estatística dos

dados disponibilizados nos Demonstrativos de Gastos Tributários da Receita Federal do Brasil de 2004 a 2020.

Para atender aos objetivos propostos, apresenta-se, no Capítulo 1, a base normativa do tema renúncia de receita (ou gastos tributários), com foco no art. 14 da LRF; no Capítulo 2, a sistematização dos dados sobre a renúncia de receita da União de 2004 a 2020; no Capítulo 3, o tema da transparência e do sigilo fiscal que envolve a matéria e suas consequências; e, por fim, apresentam-se as considerações finais. O baixo grau de aderência às normas legais, em especial à LRF, e a transparência limitada, que impede o monitoramento e avaliação de resultados da política de renúncia fiscal, com impactos negativos sobre a desigualdade, são as hipóteses da pesquisa.

1. Renúncia de receita: base normativa

A renúncia fiscal está prevista em vários normativos no Brasil, entre os quais o Código Tributário Nacional (CTN),[3] a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e a LRF (LC nº 100/2000).

Em relação à Constituição Federal de 1988, o art. 150 estabelece:

> **Art. 150**. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, **é vedado** à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: (...) § 6º Qualquer **subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão**, relativos a impostos, taxas ou contribuições, **só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal**, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2º, XII, g.[4] (BRASIL, 1988) (grifo nosso)

[3] O CTN foi aprovado por meio da Lei nº 5.172/1966 e recepcionado pela CF/1988.

[4] Inciso XII, do § 2º, do art. 155 da CF/1988: "XII – cabe à lei complementar; g): regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados".

Ou seja, toda renúncia de receita deve ser precedida por uma lei. Caso a renúncia seja decorrente de um tributo de competência do município, a lei deve ser aprovada pela respectiva Câmara de Vereadores; se for decorrente de tributo de competência dos estados, deve ser aprovada pela respectiva Assembleia Legislativa; e ser aprovada pelo Congresso Nacional[5] se for decorrente de tributo de competência federal.

Esse dispositivo constitucional, segundo Mendes (2020), ao estabelecer a correspondência de lei própria para cada benefício, "propõe-se a impedir que incentivos tributários sejam gerados num ambiente de desorganização legislativa e de escamoteamento de privilégios em favor de grupos de contribuintes" (MENDES, 2020, p. 1).

Também, a Carta Magna de 1988 em seu § 6º do art. 165 prevê que "o projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do **efeito**, sobre as receitas e despesas, decorrente de **isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia**" (grifo nosso). O objetivo desse dispositivo é a transparência orçamentária, de modo que possibilite a avaliação dos efeitos das políticas públicas adotadas e, se necessário, implementar correções de rumo nas normas legais, inserindo novas condicionalidades aos beneficiários, por exemplo, ou a alteração e até a extinção da respectiva política de renúncia de receita.

Além desses dispositivos legais, a LRF, ao estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, traz, na Seção II do Capítulo III – Da Receita Pública, o tema da renúncia da receita. Dentre os pilares da "gestão fiscal responsável", preconizados pela referida norma, estão: o planejamento, a transparência, o controle e a responsabilização. O art. 1º da LRF estabelece:

> Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.
>
> § 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a

[5] De acordo com o federalismo brasileiro, todos os entes (União, estados, municípios e o Distrito Federal) legislam sobre tributos de sua competência, conforme estabelecem os arts. 153, 155 e 156 da CF/1988.

> **ação planejada** e **transparente**, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas **e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita**, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (BRASIL, 2000) (grifo nosso)

O art. 14 da referida LC nº 101/2000 estabelece as condições para a concessão de benefícios tributários e as modalidades de renúncia de receita:

> Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra **renúncia de receita** deverá estar **acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro** no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, **atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições**: I – demonstração pelo proponente de **que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária**, na forma do art. 12,[6] e **de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas** no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias; II – **estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.**
>
> **§ 1º** A renúncia compreende anistia,[7] remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.
>
> **§ 2º** Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer

[6] Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.

[7] Ver em Broliani (2004) os conceitos de cada uma destas sete modalidades de renúncia de receita previstas no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (2000).

> da condição contida no inciso II, o **benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso**.
>
> **§ 3º** O disposto neste artigo não se aplica: **I** – às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição[8] na forma do seu § 1º; **II** – ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança. (grifo nosso)

O art. 14 da LRF não impede a concessão de renúncia, no entanto, exige que o ente público se submeta a restrições e mecanismos de controles orçamentários e financeiros mais rigorosos em virtude do equilíbrio orçamentário e fiscal, como a realização do impacto-orçamentário financeiro decorrente da renúncia (aprovada em lei), adequação à LDO e que atenda a pelo menos uma das condições previstas nos incisos I e II do referido artigo.

Essa previsão de quanto o Estado está renunciando de recursos tributários deve ser realizada para três exercícios, o vigente e mais dois. A previsão de renúncia deve estar contemplada no Planejamento Público, caracterizado pelo ciclo orçamentário composto pelo Plano Plurianual (PPA), pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e pela Lei Orçamentária Anual (LOA), o orçamento propriamente dito. A LDO deve: (a) apresentar a estimativa do impacto orçamentário-financeiro decorrente da renúncia; (b) atender ao disposto na LDO; e (c) atender a "**pelo menos uma das seguintes condições**" do art. 14: (I) a demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita na forma do art. 12[9] e de que não afeta as metas de resultados fiscais; **ou** (II) estar acompanhada das medidas de compensação.

Se a renúncia for concedida em atendimento às condicionalidades do inciso II, a norma explicita que as medidas de compensação devem ocorrer "**por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição**", e a renúncia somente entrará em vigor quando implementadas as medidas de compensação (§ 2º, art. 14).

[8] Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre: I – importação de produtos estrangeiros; II – exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados; IV– produtos industrializados; V – operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários.

[9] Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.

Esse dispositivo está em conformidade com o conceito denominado *sequestration*, inspirado no Budget Enforcement Act, dos Estados Unidos, da década 1980, que objetiva atingir as metas de equilíbrio fiscal. Sempre que a receita não acompanhar a despesa, deve haver uma compensação pelo corte de despesas.[10] Da mesma forma, se houver redução da receita decorrente da renúncia, esta também deve ser compensada, segundo o art. 14 da LRF, pela "elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição".

A LDO, além das exigências do § 2º do art. 165 da CF/1988, dever ser acompanhada também pelos Anexos de Metas Fiscais e de Riscos Fiscais.[11] O Anexo de Metas fiscais deve definir metas para receita, despesa, resultado nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se refere e mais dois, como forma de ampliar o horizonte de planejamento. Como a LRF estabelece "normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal", o equilíbrio entre receita e despesa e o cumprimento de metas de superávit primário, um dos tripés da política macroeconômica, esses dispositivos apontam que a renúncia de receita pode ser concedida somente se ela não afetar as metas de resultados fiscais (inciso I do art. 14). E, se afetar, medidas de compensação devem ser implementadas (inciso II do art. 14). Nesse mesmo sentido, Broliani (2004) aponta que "em ambas as situações descritas nos incisos I e II do art. 14, posto que primeiramente se deve providenciar o aumento da receita, com o aumento da tributação, para depois conceder o benefício tributário que redundará em renúncia de receita" (BROLIANI, 2004, p. 74).

O inciso II do art. 14 da LRF explicita quais são as medidas de compensação que devem ser adotadas e, assim, segundo Somavilla e Lobato (2009):

> Importante destacar que, caso o gestor opte pela adoção de medidas de compensação, deverá fazê-lo por meio das medidas listadas acima, não podendo, por exemplo, considerar o excesso de arrecadação para tanto. Os excessos ocasionados por combate à sonegação, crescimento do PIB ou por outras situações impre-

[10] "Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita não comportará o cumprimento das metas de resultados primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, nos 30 dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela LDO" (art. 9º da LRF).

[11] Previsto nos § 1º e 3º do art. 4º da LRF.

> visíveis e de caráter não continuado não fazem parte do rol de medidas de compensação. **(SOMAVILLA; LOBATO, 2009, p. 67)**

A despeito dessa previsão legal, as renúncias fiscais da União seguiram sendo concedidas sem a correspondente implementação de medidas de compensação previstas no inciso II do art. 14, pelo menos durante o período de ocorrência de déficit primário, nos anos de 2014 a 2020. O montante de renúncias concedidas no período afetou o equilíbrio fiscal, pois representa subtração potencial (e efetiva) de receita potencial (efetiva). Chama a atenção que o próprio TCU (2018)[12] apresenta que a renúncia fiscal do exercício de 2017, projetada em R$ 275 bilhões, equivalia a 2,3 vezes o déficit primário da União registrado naquele ano, de R$ 118,4 bilhões.

Por que as medidas de compensação de receita – inciso II do art. 14 – não foram adotadas, sobretudo, desde 2014, quando a União passou a registrar déficit primário? Pureza (2006) aponta um ônus político incorrido pela autoridade em decorrência do cumprimento do art. 14 da LRF:

> Ainda persiste uma forte resistência em se fazer cumprir os ditames do citado artigo 14, pois isso implica atribuir um ônus político à autoridade que propõe a concessão do benefício, impondo-lhe a tarefa de compensar a perda de receita. Esta fórmula representa um instrumento de controle social valioso sobre a criação do gasto tributário, porém, na prática, as decisões políticas tendem a prevalecer, sendo relativamente comum a implementação de medidas de desoneração tributária, inclusive sob a forma de medidas provisórias editadas pelo governo federal, sem a devida observância do art. 14 da LRF. A fim de contornar tais exigências, adotam-se interpretações criativas para compensar a renúncia de receita e, assim, afrouxar o compromisso do proponente com a adequação orçamentária e financeira da proposta de desoneração. **(PUREZA, 2006, p. 10)**

No entanto, a despeito do apontado por Pureza (2006), pa-

[12] Art. 70 da CF/1988 – A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder (Brasil, 1988).

rece que a ausência de controle social sobre a matéria impede que a autoridade proponente sofra ônus político também por parte dos eleitores dependentes das políticas que garantem o cumprimento dos direitos fundamentais previstos no art. 6º da Constituição Federal de 1988 (CF/1988). Isso porque, quanto maior for a renúncia de receita, menor será a verba para educação e saúde, consignada no OGU.

Além disso, registra-se que os indicadores de gestão fiscal referentes à dívida (estoque), ao endividamento (fluxo) e à despesa com pessoal são vinculados à Receita Corrente Líquida (RCL).[13] Portanto, qualquer concessão de renúncia, sem a devida compensação, exercerá impacto direto negativo nos limites dessas despesas. Assim, a não instituição das medidas de compensação das renúncias afeta diretamente os limites das despesas governamentais, tendo como reflexo, por exemplo, a diminuição dos gastos com pessoal e, por consequência, redução de gastos em direitos sociais previstos constitucionalmente, como em saúde e educação, além de trazer como efeito o desequilíbrio orçamentário das contas públicas. E, em sendo dever do Estado a manutenção do equilíbrio das contas, conforme prevê a norma, qualquer renúncia exige ampla ponderação e rigor no cumprimento do art. 14 da LRF.

As modalidades de renúncia estão previstas no § 1º do art. 14 da LRF: a anistia, a remissão, o subsídio, o crédito presumido, a concessão de isenção em caráter não geral, a alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.[14] São sete modalidades de renúncia, sendo que, segundo a Nota Técnica da Secretaria de Fazenda do Estado de Mato Grosso (2009):

> O dispositivo mencionado apresenta sete hipóteses que devem ser consideradas como renúncia de receita, sendo que para as quatro primeiras situações – anistia, remissão, subsídio e crédito presumido – a Lei não impõe qualquer condição para que elas integrem o conceito de renúncia; já para as três últimas hipóteses – isenção, redução de alíquota e base de cálculo e outros

[13] Art. 20, § 1º da LRF – Nos Poderes Legislativo e Judiciário de cada esfera, os limites serão repartidos entre seus órgãos de forma proporcional à média das despesas com pessoal, em **percentual da receita corrente líquida**, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar.

[14] Ver em Broliani (2004) os conceitos das sete modalidades de renúncia de receita previstas no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (2000).

> benefícios – o legislador impôs adjetivação específica, considerando como renúncia, apenas, as isenções em caráter não geral, a alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições (isenções parciais), e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado. Para as três últimas situações é fácil perceber que a intenção do legislador não foi outra senão a de restringir a incidência da norma estabelecendo condições para a sua aplicação. **(ESTADO DE MATO GROSSO, 2009, p. 3)**

No mesmo sentido, Broliani (2004) aponta que a "isenção de caráter não geral" referida no art. 14 da LRF:

> abrange somente os casos em que a dispensa de pagamento (conceito financeiro), por não ser total, mas limitada a alguns casos e pessoas, possa prejudicar as finanças públicas. **Se a isenção é geral (concedida indistintamente para todos) não privilegia ninguém, nem favorece algumas categorias econômicas. Esse montante, portanto, já não constará do planejamento, no cálculo das receitas, porque a arrecadação do tributo não acontecerá em nenhuma hipótese.** Na isenção de caráter não-geral haverá arrecadação do tributo, porque algumas pessoas ou categorias econômicas estarão sujeitas ao seu pagamento, enquanto outras estarão dispensadas de fazê-lo. **Por este motivo a LC nº 101 adotou no conceito de renúncia de receita somente a isenção de caráter não-geral, exigindo a quantificação de seu montante para facilitar o controle, especialmente o social. (BROLIANI, 2004, p. 84) (grifo nosso)**

Sobre esse tema, Pinto (2017) alerta para a necessidade de melhor controle sobre as renúncias de receitas sem lastro e sem a respectiva medida compensatória, principalmente em relação às renúncias concedidas por prazo indeterminado que acabam se perpetuando, em face das premissas contidas no art. 14 da LRF e devido ao art. 57, § 3º da Lei nº 8.666/1993, o qual prevê a proibição da celebração de contratos pela Administração Pública com prazo de vigência

indeterminado. Conforme a autora:

> [...] a Lei de Responsabilidade Fiscal exige no caput e no § 2º do art. 14 que a validade e o início da vigência da renúncia fiscal sejam condicionados à instituição efetiva de medida compensatória, com duração de três anos (exercício de instituição e nos dois seguintes). Já a Lei Geral de Licitações e Contratos prevê ser vedada a celebração de contratos com prazo de vigência indeterminado, que gerassem obrigações de gasto para o Estado *ad aeternum*. Ora, renúncia de receita é gasto tributário e, assim como os contratos administrativos – donde resultam os gastos rotineiros da Administração Pública –, não deveria ser instituída sem qualquer delimitação temporal. Desse modo, cabe controle de validade sobre a perpetuação de todas as renúncias fiscais (no sentido jurídico do § 1º do art. 14 da LRF), cujas medidas compensatórias provenientes da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição tenham sido comprovadas apenas por três anos, os quais, por sua vez, já tenham faticamente transcorrido. **(PINTO, 2017, p. 74)**

Apesar de a LRF (2000) ter o Capítulo "Da Renúncia de Receita" e suas modalidades, não há consenso na literatura[15] e nos órgãos da Administração Pública sobre o referido conceito. A Receita Federal do Brasil (RFB, 2020), desde 2003, ao divulgar os dados sobre renúncia de receita,[16] utiliza o conceito de gastos tributários para se adequar à experiência de países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e às recomendações do Centro Interamericano de Administrações Tributárias (CIAT). Assim, segundo a RFB (2019), gastos tributários são:

> [...] gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando a atender objetivos econômicos e sociais, e constituem-se em uma exceção ao sistema tributário de referência, reduzindo a arrecadação potencial e, consequentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte. **(RFB, 2019, p. 9)**

[15] Sobre as divergências na literatura sobre o conceito de renúncia de receita, ver: Pureza, 2006; Receita Federal do Brasil, 2020; Broliani, 2004; David e Beghin, 2018; Lettieri, 2019; e Bordin, 2003.

[16] Além da renúncia da receita, foco desta pesquisa, a execução da política macroeconômica envolve subsídios ou benefícios governamentais de natureza creditícia e financeira. Os subsídios de natureza creditícia são gastos decorrentes de programas oficiais de crédito, operacionalizados à taxa de juros inferior ao custo de captação do governo federal (subsídios implícitos). Os subsídios financeiros são gastos decorrentes das equalizações de preços e juros e à assunção de dívidas (subsídios explícitos).

No mesmo sentido, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2011) utiliza o conceito de gastos tributários como sinônimo de renúncia de receita:

> No Brasil, os gastos tributários são desonerações que correspondem a gastos indiretos. Ou seja, são renúncias consideradas exceção à regra geral da legislação tributária, introduzidas no código tributário com a intenção de aliviar a carga tributária de uma classe específica de contribuintes, de um setor de atividade econômica ou de uma região e que, em princípio, poderiam ser substituídas por despesas orçamentárias diretas. **(IPEA, 2011, p. 4)**

A despeito das divergências conceituais sobre renúncia de receita ou Gasto Tributário, neste estudo utiliza-se o conceito de gastos tributários adotado pela Receita Federal do Brasil nos "Demonstrativos dos Gastos Tributários" à luz do termo renúncia de receita previsto na LRF, norma brasileira em vigor desde 2000.

2. Renúncia fiscal da União de 2004 a 2020: uma análise

O objetivo deste capítulo é sistematizar a perda de arrecadação decorrente dos gastos tributários da União, identificando os beneficiários (regiões, funções e tributos) a partir dos Demonstrativos de Gastos Tributários da União divulgados pela Receita Federal do Brasil no período de 2004 a 2020.

2.1 Metodologia

A Receita Federal do Brasil (RFB), até 2003, divulgava as renúncias de receita classificadas como "benefícios tributários", não incluindo a ótica orçamentária de classificação

das despesas públicas. A partir de 2004, os relatórios passaram a ser denominados "Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária (gastos tributários)". Diante disso, nesta pesquisa, utiliza-se como fonte dos dados primários os Demonstrativos de Gastos Tributários (DGTs), publicados pela Receita Federal do Brasil, referentes aos anos de 2004 a 2020.

Os DGTs – Bases Efetivas foram publicados, pela Receita Federal, apenas para o período de 2008 a 2017. Assim, neste estudo, os dados de 2008 a 2017 são bases efetivas. Além disso, o DGT – Bases Efetivas de 2008 veio acompanhado de estimativas mais atualizadas para os anos de 2006 e 2007, as quais foram incorporadas nesta pesquisa. Para os demais anos correspondentes ao período estudado (2004 a 2005 e 2018 a 2020), foram utilizados os dados dos DGTs dos Projetos de Lei Orçamentária (PLOAs) (dados em projeções), em razão de a Receita Federal do Brasil não ter divulgado os dados em bases efetivas para os referidos anos.

Os demais dados sobre PIB, população por região e arrecadação federal foram obtidos das últimas atualizações do Ipeadata (2021), do IBGE (2010) e dos Relatórios do Resultado da Arrecadação da Receita Federal (2004 a 2020), respectivamente.

Conforme aponta a RFB (2020, p. 5), "diferentemente da arrecadação, os valores dos tributos que deixam de ser arrecadados, em decorrência dos gastos tributários, não podem ser observados diretamente". Por essa razão, o referido órgão registra que as mensurações apresentadas nos demonstrativos têm natureza de estimativas ou projeções. Além disso, como os dados para o cálculo dos gastos não são disponibilizados para a RFB imediatamente após a ocorrência do fato gerador, "a Receita Federal trabalha com um prazo de três anos para a apuração das renúncias com a utilização da base efetiva" (RFB, 2018, p. 38).

Ademais, a RFB aponta que eventuais diferenças observadas entre os valores dos DGTs – Bases Efetivas e os constantes nos informes dos PLOAs, bem como as variações de ano a ano, "resultam das mudanças das variáveis econômicas explicativas em que foram baseadas as estimativas

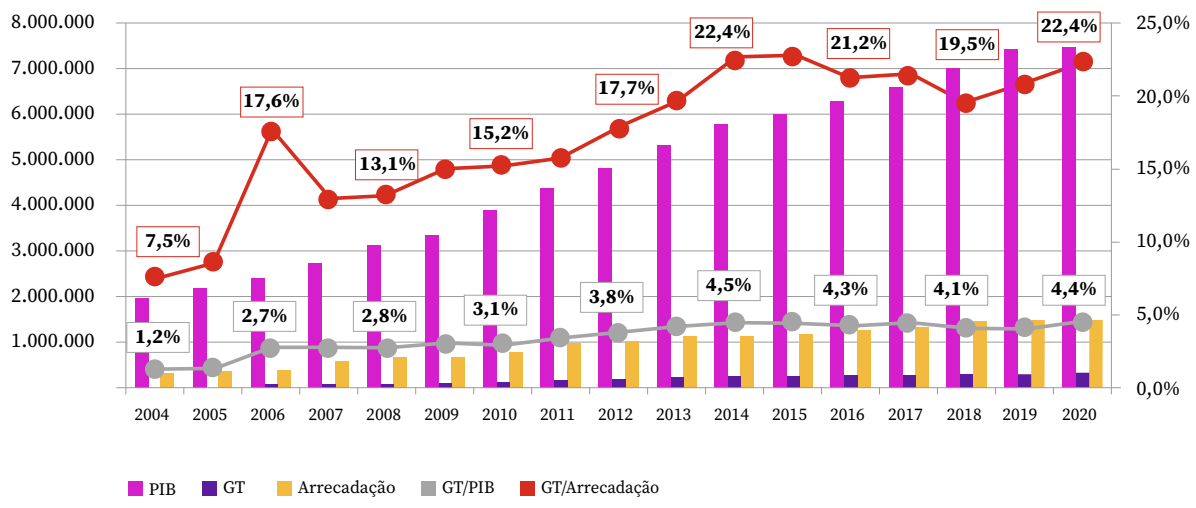
e projeções. Essas diferenças e variações também refletem a disponibilidade de novas fontes de informações e aprimoramentos na metodologia empregados nas estimativas e projeções" (RFB, 2008, p. 6). Os dados foram corrigidos pelo IPCA a preços de 1º de janeiro de 2022.

2.2
Gastos tributários da União de 2004 a 2020

Os gastos tributários (GTs) da União representaram, em 2020, 4,4% do PIB e 22,4% do total da arrecadação, conforme demonstrado no Gráfico 1. Considerando o período de 2004 a 2020, observa-se um comportamento crescente da razão entre GT e PIB, de 1,24% para 4,44%, a despeito da crise econômica de 2008 e da crise política de 2015 e 2016.

GRÁFICO 1

Razão entre gastos tributários, PIB e arrecadação total da União, 2004 a 2020



Fonte
Elaboração própria a partir de RFB, 2004 a 2020, e Ipeadata, 2021.

Apesar de parte da literatura apontar que a política de renúncia (ou gastos tributários) promove crescimento econômico, Orair et al. (2016), ao analisarem o efeito multiplicador das desonerações fiscais da União ao longo do ciclo econômico (ascensão e crise) no Brasil, no período de 2002 a 2016, mostram que o multiplicador não é significativo em qualquer posição do ciclo econômico, isto é, os gastos tributários (ou renúncia) não são relevantes para o aumento dos investimentos privados, em substituição ao investimento público. Esse resultado, segundo os autores, "ajuda a entender o insucesso da política fiscal em sustentar o crescimento econômico a partir de 2011, quando esse tipo de estímulo cresceu significativamente, via desonerações..." (ORAIR et al., 2016, p. 85).

Também Rocha (2015), ao estimar o efeito do suporte governamental (crédito, subvenção e incentivos fiscais) no investimento empresarial em P&D, não encontrou evidências de efeitos positivos do apoio público, entre os quais, incentivos sobre os investimentos em P&D das firmas que receberam apoio do governo entre 2005 e 2008.

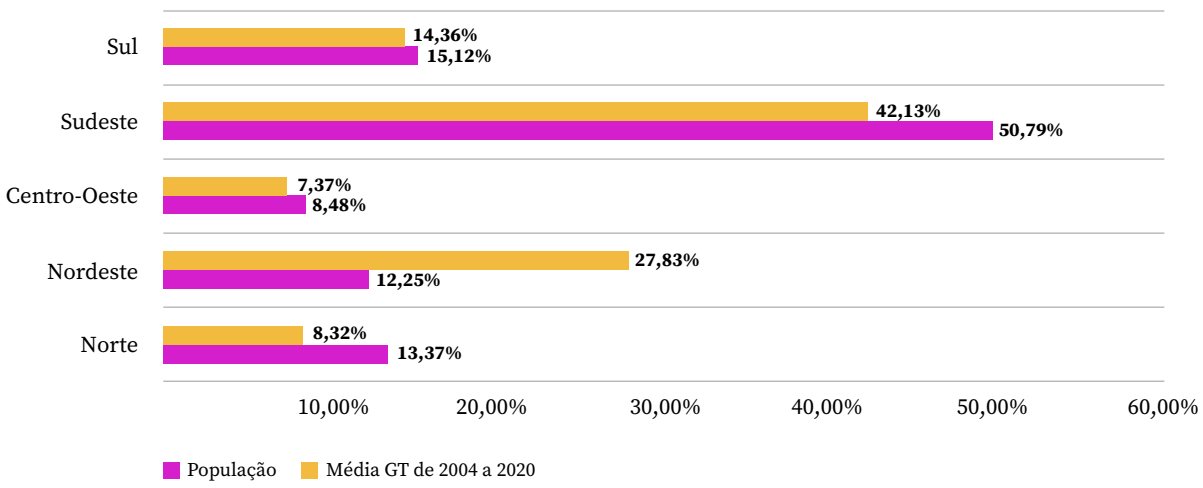
Além disso, diferentemente dos demais gastos (exceto gastos com juros), os gastos tributários não se subordinam à Emenda Constitucional nº 95/2016, sobre o teto de gastos. Ou seja, apesar de o gasto tributário reduzir as receitas e, por consequência, as despesas executadas por meio do OGU, não se subordina ao teto de gastos.

Em relação à distribuição geográfica das renúncias fiscais da União de 2004 a 2020, observa-se que 50,79% da média do volume de gastos tributários ficou com a Região Sudeste, a mais rica do Brasil, a qual representa em torno de 55% do PIB nacional. A Região Sul ficou com 15,12%, e as Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste ficaram com 13,37%, 12,25% e 8,48%, respectivamente. Se o critério de redução de desigualdades regionais, previsto no art. 3º da Carta Magna de 1988, levasse em conta a participação da região no PIB e/ou a questão populacional, ambos não estariam sendo priorizados pela política de renúncia, conforme distribuição demonstrada no Gráfico 2. Ainda, em relação à distribuição da renúncia por região e população atendida,

observa-se que a Região Norte foi a mais beneficiada, dada a relação entre a participação relativa de cada uma das variáveis demonstradas no Gráfico 2. Em contraposição, o Nordeste foi a região menos beneficiada, considerando a participação relativa do GT e a população atendida no período analisado – de 2004 a 2020.

GRÁFICO 2

Distribuição do gasto tributário da União por região e população, 2004 a 2020 (em %)



Fonte
Elaboração própria a partir de RFB, 2004 a 2020, e IBGE, 2010.

Conforme demonstrado no Gráfico 3, do total do valor renunciado, em torno de 45% é de tributos que financiam a Seguridade Social (Saúde, Assistência e Previdência), entre eles, a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), 22%; a Contribuição para a Previdência Social, 20%; e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), 3%. Tais resultados chamam a atenção porque o principal argumento utilizado pelo governo federal na defesa da reforma da Previdência, aprovada em 2019, foi justamente o desequilíbrio financeiro da Previdência.

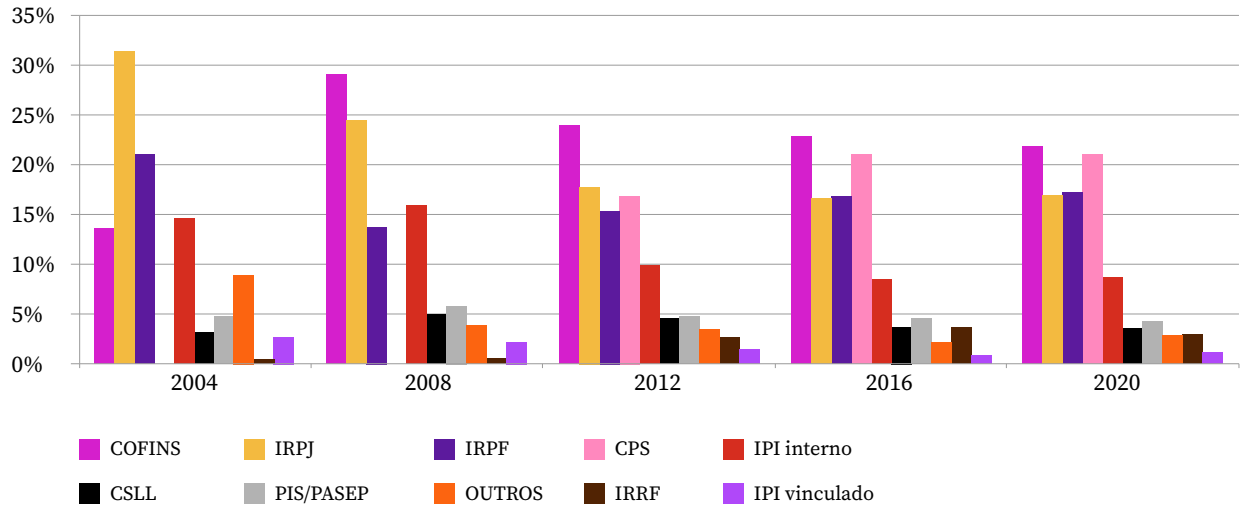
No entanto, a revisão de renúncias e/ou a ampliação da transparência da renúncia de tributos que financiavam a Seguridade Social não entraram na pauta durante o referido debate em 2019. Além disso, somente em 2019, ano da aprovação da reforma da Previdência, a União renunciou R$ 143,3 bilhões, com a COFINS, a Contribuição para a Previdência Social e a CSLL, tributos que financiam o orçamento da Seguridade Social, valor anual muito superior à "economia anual de R$ 100 bilhões" pretendida pelo ministro da Economia, Paulo Guedes, para perfazer "R$ 1 trilhão em dez anos", conforme veiculado pelo governo.

A renúncia referente aos impostos que incidem sobre a renda, o Imposto sobre a Renda da Pessoa Física (IRPF), o Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ) e o Imposto sobre a Renda Retido na Fonte (IRRF), representa em torno de 35% do total da renúncia, sendo que somente o IRPF representa aproximadamente 45% da renúncia total dos impostos sobre a renda no período de 2004 a 2020. Como a RFB não considera, no conceito de gastos tributários, a renúncia do IRPF sobre rendas advindas de lucros e dividendos, previsto na Lei nº 9.249/1995, há um montante de renúncia negligenciado nos DGTs da RFB e, por consequência, não incorporado nos dados demonstrados no Gráfico 3. Segundo os Grandes Números da Declaração do Imposto de Renda da Pessoa Física (DIRF, 2021), dos 31.634.843 declarantes em 2020, 32,21% do total da Renda Declarada, R$ 3,4 trilhões, ou seja, R$ 1,10 trilhão foi o montante de Renda Isenta e Não Tributável (BRASIL, 2021). Considerando que, em torno de 35% da Renda Isenta e Não Tributável refere-se a Lucros e Dividendos (CHIEZA et al., 2020), o montante não incorporado pela RFB nos DGTs, considerando apenas a DIRF/2021, foi em torno de R$ 384 bilhões.

Além disso, como aproximadamente 50% da arrecadação do Imposto sobre a Renda, juntamente com o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), compõe os Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM), qualquer decisão da esfera federal sobre renúncia desses tributos (IR e IPI) incidirá sobre a partilha tributária entre União, estados e municípios, afetando as relações federativas vigentes.

GRÁFICO 3

Gastos tributários da União por tributos, 2004 a 2020



Fonte
Elaboração própria a partir de RFB, 2004 a 2020.

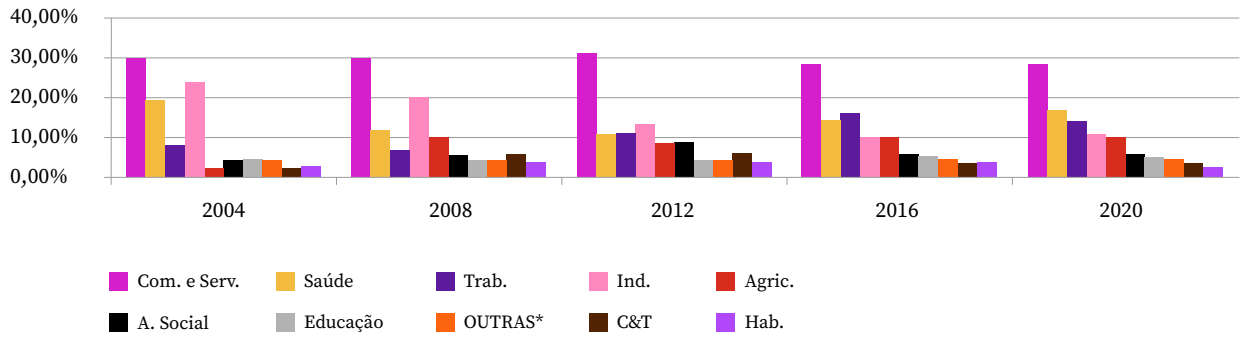
Nota
Em "Outros" estão consolidados os valores referentes a Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), Imposto de Importação (II), Imposto Territorial Rural (ITR), Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE), Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante e Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional.

As três funções do gasto[17] mais beneficiadas pelas renúncias de receita (média de 2004 a 2020) são, respectivamente, Comércio, Saúde e Indústria, conforme demonstrado no Gráfico 4. Chamam a atenção as renúncias concedidas na função Saúde, que representaram R$ 61,30 bilhões (16,65%) em termos reais em 2020, ano do início da pandemia de Covid-19 e durante o qual o número de bilionários no Brasil saltou, segundo a Forbes (2021), de 54 para 65, sendo que, destes 11 novos bilionários, nove têm negócios na área da saúde.

[17] Obedece à classificação Funcional do Gasto Orçamentário, conforme Portaria do Ministério do Planejamento nº 42/1999.

GRÁFICO 4

Gasto tributário da União – classificação funcional do gasto – 2004 a 2020



Fonte
Elaboração própria a partir de RFB, 2004 a 2020.

Nota
Na categoria "Outras" estão consolidados os valores referentes às funções: Administração, Comunicação, Cultura, Defesa Nacional, Desporto e Lazer, Direito a Cidadania, Energia, Gestão Ambiental, Organização Agrária, Saneamento e Transporte.

Além disso, segundo a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL, 2015), no Brasil, a redução da desigualdade em 16 pontos percentuais no Índice de Gini resulta da política social dos gastos sociais progressivos, entre eles, em saúde (e educação), uma vez que a tributação caracteriza-se pela tributação regressiva dos impostos indiretos (sobre consumo) e contribuição quase nula dos impostos diretos (sobre renda e propriedade).

Nesse sentido, Lettieri (2019) aponta:

> As principais pesquisas na área indicam um efeito negativo dos gastos tributários em saúde sobre a redução da desigualdade, alguns dos quais com efeitos regressivos, isto é, aumentam o nível de desigualdade, pois o seu valor aumenta à medida que a renda das famílias aumenta. Como resultado, tais benesses beneficiam os mais ricos. **(Lettieri, 2019, p. 5)**

Segundo Lettieri (2019), as renúncias com a saúde se concentram, basicamente, em subsídios destinados à oferta (indústria farmacêutica e hospitais) e em gastos com planos de saúde, profissionais de saúde, clínicas e hospitais. "Tais benesses", segundo o referido autor, "são de difícil redução, pois os principais beneficiários são a 'classe média', que financia seus planos privados, e as operadoras de planos de saúde, as clínicas e hospitais privados e os profissionais de saúde, que são os destinatários finais dessa renúncia" (LETTIERI, 2019, p. 4).

Nos DGTs publicados pela RFB, não consta a totalidade das renúncias em função do conceito definido pelo referido órgão,[18] conforme abordado na Seção 3, e também não constam os beneficiários da política pública de renúncia fiscal. Nesse caso, a não divulgação nas estatísticas oficiais decorre da interpretação do art. 198[19] do CTN (1966), a qual resulta em opacidade dos dados, inviabilizando, assim, a possibilidade de análise sobre a efetividade da política pública de renúncia, isto é, impede o Estado de monitorar a entrega dos resultados (número de empregos gerados, crescimento econômico, entre outros) da referida política, cujo tema aborda-se no Capítulo 3 deste artigo.

3. Renúncia de receita e transparência (e o sigilo fiscal)

Além do princípio da publicidade, previsto no art. 37 da Carta Magna de 1988, há outros normativos que tratam da transparência no âmbito do Estado brasileiro.

Os dispositivos constitucionais analisados (especialmente o § 6º[20] do art. 165) visam (i) dar maior transparência ao tema da renúncia, buscando manter o equilíbrio das contas públicas, o qual pode ser afetado em função das renúncias; e (ii) demonstrar se tais incentivos viabilizarão o desenvol-

[18] O Banco Mundial (2017) aponta que "a documentação sobre a eficiência dos programas e políticas atuais é insuficiente, em grande parte devido às limitações no acesso a informações, principalmente no que se refere aos dados tributários sob a responsabilidade da Receita Federal do Brasil. Há poucas avaliações rigorosas, e muitos programas nunca foram avaliados" (p. 144).

[19] Na fase de conclusão desta pesquisa, foi aprovada a Lei Complementar nº 187/2021, a qual passou a permitir a divulgação das informações dos gastos tributários por contribuinte pessoa jurídica, ao inserir o inciso IV no § 3º do art. 198 do CTN (1966), tema incorporado na Seção 4.

[20] § 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

vimento econômico e o bem-estar social, evitando privilégios individuais e dirigidos e garantindo a legitimidade de sua instituição pela exigência da lei, em atendimento ao § 6º do art. 165 da CF/1988.

Já o art. 198 do CTN, Lei nº 5.172/1966, regula o sigilo fiscal, atribuindo à Fazenda e seus servidores o dever legal de não tornarem públicas as informações obtidas a partir de sua atividade de fiscalização e arrecadação:

> Art. 198. Sem prejuízo do disposto na legislação criminal, é vedada a divulgação, por parte da Fazenda Pública ou de seus servidores, de informação obtida em razão do ofício sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades. **(REDAÇÃO DADA PELA LC Nº 104, DE 2001)**

No entanto, esse direito à privacidade foi relativizado quando inserido, por meio da LC nº 104/2001, o § 3º no art. 198 do CTN: "Não é vedada a divulgação de informações relativas a: I – representações fiscais para fins penais; II – inscrições na Dívida Ativa da Fazenda Pública; III – parcelamento ou moratória".

Nesses três casos houve o entendimento de que é permitida a divulgação de informações em atendimento aos interesses do coletivo.

A Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei nº 12.527/2011, que regulamentou o art. 5º, inciso XXXIII[21] da CF/1988, visa assegurar o direito de acesso à informação, o qual deve ser executado atendendo aos princípios básicos da administração pública, entre os quais a transparência. Nas diretrizes dessa norma, destaca-se "observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção" (inciso I, do art. 3º).

Assim, com base na LAI e no princípio do interesse público, foram publicadas, por exemplo, informações sobre os contracheques dos servidores públicos (pessoas físicas), até então consideradas privadas e particulares. No entanto, não houve o mesmo entendimento em relação aos gastos públi-

[21] XXXIII – todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

cos indiretos, as renúncias fiscais (pessoas jurídicas). Nesse sentido, Loebens et al. (2019) apontam que "... o princípio da privacidade estaria sendo usado indevidamente para evitar a necessária e obrigatória transparência pública nos gastos com as renúncias fiscais" (LOEBENS et al., 2019, p. 3).

Assim, apesar de todo o aparato normativo estabelecido na CF/88, na LRF, na LAI e em outros normativos, a Administração Pública tem utilizado uma interpretação do art. 198 do CTN como fundamento para vetar a transparência na abertura dos dados relativos à renúncia de receitas. Nesse sentido, Loebens et al. (2019, p. 2) apontam:

> Analisando o caput do artigo, pode-se afirmar que este se refere a informações econômicas ou financeiras do sujeito passivo, e não se refere a informações econômicas ou financeiras da Administração Pública. Os gastos com Renúncias Fiscais são efetuados pela Administração Pública, sendo informação da Administração Pública, e, portanto, não abrangida pela vedação do art. 198 do CTN. A empresa privada é somente a recebedora (Bolsa Empresário) dos recursos públicos, que são gastos do Estado.

Em relação ao sigilo, quando se está diante do interesse da sociedade de se conhecer o destino dos recursos públicos, o Supremo Tribunal Federal decidiu, no Mandado de Segurança (MS) 33340, DJe-151, divulgado em 2015:

> O sigilo de informações necessárias para a preservação da intimidade é relativizado quando se está diante do interesse da sociedade de se conhecer o destino dos recursos públicos. Operações financeiras que envolvam recursos públicos não estão abrangidas pelo sigilo bancário a que alude a Lei Complementar nº 105/2001, visto que as operações dessa espécie estão submetidas aos princípios da administração pública insculpidos no art. 37 da Constituição Federal.

A despeito de a jurisprudência ter se consolidado com o argumento de que a divulgação do nome da empresa beneficiária de renúncia fiscal afetaria a concorrência em-

presarial, Almino (1986) questiona por que o nome de uma empresa divulgada no site do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), no caso da realização de operação de crédito, não afeta a concorrência empresarial, e a divulgação de uma empresa que é beneficiada por renúncia afetaria? Assim, segundo o referido autor, "sem a publicidade, tais questões ou problemas inexistem politicamente. É por isso que numa democracia, quando a publicidade ganha terreno sobre o segredo, os problemas se tornam mais aparentes" (ALMINO, 1986, p. 98).

A opacidade das informações sobre a renúncia fiscal representa o não cumprimento de princípio essencial para o controle social e o fortalecimento do processo democrático. Além disso, inviabiliza a possibilidade de análise sobre a efetividade da política pública de renúncia. Nesse sentido, relatório sistêmico sobre transparência pública elaborado pelo TCU (2018) concluiu que houve uma "indefinição do órgão gestor de cerca de 44% dos recursos renunciados" (p. 33), ou seja, 44% dos valores envolvidos não tinham um órgão gestor responsável para acompanhar o benefício e avaliar os resultados e se a renúncia fiscal estava seguindo o previsto na lei que a criou.

A preocupação com os resultados do gasto público deve estar voltada para a totalidade do gasto, inclusive para os gastos tributários (gastos indiretos), os quais não se subordinam às regras do OGU, às normas da EC nº 95/2016 e do controle social como os demais gastos orçamentários. Por fim, a opacidade dos dados pode ocultar riscos eventuais de privilégios concedidos a grupos de maior poder político, impossibilitando a fiscalização de situações de tratamento fiscal desigual.[22]

Conforme aponta Broliani (2004), o controle sobre a renúncia fiscal é importante, "muito mais para evitar favorecimentos individuais e políticos do que para impedir sua concessão, quando o retorno social se mostrar evidente" (p. 76). Somente com transparência e consequente controle social será possível responder tecnicamente se o gasto tributário é o melhor instrumento para perseguir os objetivos em relação a outros instrumentos, como o gasto direto

[22] O relatório FOC Renúncia Fiscal – Educação do TCU (2018) mostra, após cruzamento de dados entre listagens nominais de bolsistas de uma amostra, indícios de concessão de bolsas indevidas. Encontrou 49 bolsistas universitários donos de embarcações, três bolsistas donos de aeronaves, 65 proprietários de veículos de alto valor comercial e 191 bolsistas que receberam, em média, mais de dez salários mínimos por mês em 2016.

via OGU; se o conjunto dos gastos tributários está ameaçando a sustentabilidade das contas públicas, uma vez que na União representa em torno de 22% da arrecadação e em torno de 4% do PIB; se a política de renúncia fiscal está de um lado beneficiando empresas, sob o argumento de geração de empregos, os quais sequer podem ser auferidos dada a opacidade das informações, e de outro, sobrecarregando parcela da população não beneficiada, justamente aquela parcela sobre a qual recai maior carga tributária, uma vez que, no Brasil, contribuinte com menor renda paga proporcionalmente mais tributos comparativamente aos de maior renda (CHIEZA et al., 2020). Essas questões precisam ser respondidas concomitantemente à continuidade da política de renúncia fiscal.

Diante desse quadro, em 16 de dezembro de 2021, foi aprovada a LC nº 187,[23] a qual passou a permitir a divulgação das informações dos gastos tributários por contribuinte pessoa jurídica ao inserir o inciso "IV – incentivo, renúncia, benefício ou imunidade de natureza tributária cujo beneficiário seja pessoa jurídica" no grupo das não vedações quanto à divulgação de informações previstas no § 3º do art. 198 do CTN (1966).

Espera-se que essa mudança represente avanço, uma vez que a divulgação do beneficiário, pessoa jurídica, das renúncias fiscais possibilitará análises efetivas sobre entrega de resultados esperados por parte do beneficiário, como geração do número de empregos previstos, e ao mesmo tempo possibilite o uso de mecanismos apropriados de monitoramento, de controle e de fiscalização pelos órgãos competentes. O que, em última instância, permitirá extinguir renúncias fiscais que não entregam resultados, contribuindo, assim, para a desmistificação de que toda renúncia fiscal traz benefícios coletivos.

Adicionalmente, espera-se que essa alteração legal crie ambiente institucional que possibilite avanço no cumprimento do art. 14 da LRF e, ao mesmo tempo, altere o planejamento orçamentário, no sentido de as renúncias serem inseridas nos anexos de Metas e Riscos Fiscais, com previsão de três anos, de forma que renúncias sem resultado es-

[23] A despeito de esta pesquisa se encontrar em fase de conclusão quando a LC nº 187 foi aprovada, em 16 de dezembro de 2021, essa alteração foi incorporada à pesquisa.

perado sejam efetivamente extintas, no prazo de três anos, vedando, assim, concessões por prazo indeterminado, como ocorre em 84% da renúncias concedidas (TCU, 2018).

Por fim, espera-se que a LC nº 187/2021 contribua para que a aprovação de renúncias fiscais deixe de ocorrer em condições caracterizadas por informações restritas aos agentes decisores, controles tênues e não sujeitos à revisão anual.

Considerações finais

A LRF não impede a concessão de renúncia de receita, no entanto exige, entre outros fatores, a realização de relatório de impacto orçamentário e financeiro, a adequação à LDO e que, das duas condições do art. 14, pelo menos uma seja observada: (I) que se demonstre que a renúncia não afeta o equilíbrio das contas públicas; ou (II) que se criem medidas de compensação da receita renunciada, por meio de medidas como elevação de alíquotas de tributos, cancelamento de outros benefícios concedidos, majoração, criação de tributos ou a ampliação da base de cálculo de tributo já existente.

Apesar das normas legais, especialmente sobre a LRF ter introduzido mecanismos de controle mais rigorosos e medidas de compensação da renúncia de receita, o equilíbrio fiscal é obtido via corte de gastos sociais, ficando negligenciada a política de renúncia fiscal, mesmo representando em torno de 4,8% do PIB e 22,4% do total da arrecadação, em 2020, conforme demonstrado neste estudo. Como os gastos sociais, em especial em saúde e educação, são responsáveis pela redução da desigualdade no Brasil, segundo aponta a CEPAL (2015), o Estado brasileiro opta dupla e regressivamente pelo descumprimento dos direitos fundamentais previstos no art. 6º da CF/1988, pois submete os gastos sociais ao corte de gastos, visando atender aos limites fiscais preconizados pela LRF e, ao mesmo tempo, desde 2017, submete-os à política de austeridade fiscal, concebida pela EC nº 95/2016. E, no caso da renúncia fiscal (ou

gastos tributários), passados 21 anos de vigência da LRF, o art. 14 não é cumprido e não há registro da não aprovação das contas do Executivo pelos órgãos de controle por essa razão. Tampouco o legislador inseriu os gastos tributários no rol de cortes previstos na EC do teto de gastos, aprovada em 2016.

Apesar da realização dos Demonstrativos da Renúncia Fiscal, outros elementos, como a não adoção de medidas para compensar a receita renunciada, a não inserção da renúncia no ciclo orçamentário, que envolve planejamento de médio prazo, e a não subordinação da renúncia ao prazo do ciclo orçamentário (uma vez que 84% são concedidas por prazo indeterminado, TCU, 2018) mostram que é possível apontar a não aderência entre as normas legais vigentes, em especial ao art. 14 da LRF, e a política de renúncia fiscal da União.

A despeito desse quadro, registra-se a crescente e contínua renúncia de receita, da ordem de 1,2% PIB, em 2004, para 4,4% do PIB em 2020, representando, em 2020, R$ 364 bilhões em termos reais. Além dos aspectos da ausência de compensações e a não inserção das renúncias no ciclo orçamentário de médio prazo, a política de renúncias fiscais caracteriza-se por transparência limitada, pois desconhecem-se os beneficiados pessoa jurídica, o que impede, assim, o monitoramento e a avaliação dos resultados dessa política pública, como número efetivo de empregos gerados, para, ao fim e ao cabo, manter, alterar ou extinguir aquela concessão de renúncia, com base em dados efetivos, que o cumprimento das normas de transparência prevista na CF de 1988, na LAI (2011), na LRF (2000) e no CTN (1966) possibilitaria.

Esse quadro mostra que o ambiente institucional caracteriza-se por um Parlamento que segue aprovando renúncias fiscais sem que leis hierarquicamente superiores, por ele aprovadas, sejam cumpridas e, ao mesmo tempo, tais decisões que infringem normas legais não são represadas pelos órgãos de fiscalização e controle, seja pela não aderência às normas legais, seja pela impossibilidade de o órgão de controle avaliar os resultados da política de renúncia. Nesse cenário de risco de beneficiamento de grupos com

maior poder político, resta como variável de ajuste o corte de gastos em áreas sociais, como saúde e educação, a despeito de beneficiarem grupos mais vulneráveis da sociedade brasileira e de promoverem redução das desigualdades no Brasil, conforme aponta CEPAL (2015).

Esse ambiente de eventuais riscos de privilégios concedidos a grupos de maior poder político, ao fim e ao cabo, redireciona recursos públicos para grupos com maior poder econômico, em detrimento de políticas de saúde e educação, as quais, segundo Rossi et al. (2020, p. 24), "têm enorme potencial de redução de desigualdade, uma vez que beneficiam principalmente a parcela mais pobre da população".

A não observância rigorosa dessas normas de direito orçamentário e financeiro pode apontar certa desorganização legislativa e riscos quanto à instituição e manutenção de privilégios em favor de determinados grupos, ampliando, assim, a desigualdade pela via da política de renúncia fiscal, no mesmo compasso de geração de desigualdades provocada pela regressividade do sistema tributário brasileiro, cuja predominância de impostos indiretos amplia a desigualdade, conforme aponta Silveira (2013).

Em relação à renúncia fiscal por função, chamam a atenção as renúncias concedidas na função Saúde, que representaram R$ 61,30 bilhões (16,65%) em termos reais em 2020, ano do início da pandemia de Covid-19 e durante o qual o Brasil teve nove novos bilionários com negócios na área da saúde. Também a renúncia fiscal na função Saúde provoca aumento da desigualdade, "pois o seu valor aumenta à medida que a renda das famílias aumenta, beneficiando mais os mais ricos", segundo Lettieri (2019).

Considerando o total de renúncias da União e os gastos mínimos constitucionais, a saúde e a educação deixaram de receber R$ 43,68 bilhões e R$ 65,52 bilhões, respectivamente, em 2020, primeiro ano da pandemia que vitimou naquele ano 194.949 brasileiros e registrou aumento da desigualdade no Brasil e no mundo (OXFAM, 2021).

Em relação à educação, não é aceitável que não se cumpra,

por exemplo, o piso do magistério (inciso VIII do art. 206 da CF/1988) e, ao mesmo tempo, continue-se concedendo renúncias fiscais, sem a análise do impacto destas sobre os resultados esperados por parte do beneficiário e também sobre as contas públicas, a despeito do papel relevante da educação na redução de desigualdades no Brasil. Não se admite descumprir a LRF e o seu objetivo central de equilíbrio fiscal quando se trata de gastos que atendam aos direitos fundamentais previstos na CF/1988, no entanto, a mesma LRF não vem sendo rigorosamente cumprida, desde 2000, em relação à renúncia de receita. Isso decorre de grupo de poder que é beneficiado pelas renúncias, cujos resultados são negados ao coletivo de cidadãos brasileiros que financiam tais renúncias e, ao mesmo tempo, são vítimas de cortes de gastos em saúde, assistência e previdência, uma vez que mais de 40% dos tributos renunciados são os que financiam o Orçamento da Seguridade Social (OSS), área fundamental à redução de desigualdades, conforme já abordado, e ao cumprimento dos direitos fundamentais. Tais resultados chamam a atenção porque o principal argumento utilizado pelo governo na defesa da reforma da Previdência, aprovada em 2019, foi o desequilíbrio da Previdência. No entanto, a revisão de renúncias e a ampliação da transparência da renúncia de tributos que financiam o OSS não entraram na pauta em 2019, quando foi aprovada a "reforma" da Previdência. Somente em 2019, a União renunciou R$ 143,3 bilhões, com a COFINS, a Contribuição para a Previdência Social e a CSLL, tributos que financiam o OSS, valor anual muito superior à "economia anual de R$ 100 bilhões" pretendida pelo ministro da Fazenda para perfazer "R$ 1 trilhão em dez anos", conforme veiculado pelo governo.

Apesar de as normas de transparência dos dados que envolvem recursos públicos estarem previstas na CF de 1988, na LRF (2000), na LAI (2011), no CTN (1966) e em outros normativos, questiona-se se a interpretação da norma, a qual tem sido divergente, entre a pessoa física (Bolsa Família) e a pessoa jurídica (renúncia de receita), depende de quem é o destinatário do recurso público. A opacidade de dados sobre a renúncia de receita tem como consequência a produção de estudos mais restritos e que utilizam metodologias que não são apropriadas para análises da efetividade da re-

ferida política pública. Impede análise efetiva por parte dos órgãos de controle e fiscalização e permite que a opacidade de dados beneficie grupos com maior poder político, o que, ao fim e ao cabo, tende a ampliar a desigualdade, pois retira recursos de áreas sociais (como saúde e educação) que beneficiariam parcela mais pobre da população, contribuindo para reduzir a desigualdade, e desloca esses recursos (tributários) para segmentos mais ricos da sociedade.

Ademais, a ampliação da desigualdade fragiliza a democracia, pois, a despeito de a eleição ser uma característica das democracias, ela não impede, em países desiguais como o Brasil, que o Parlamento torne-se "refém" de grupos de poder. Dessa forma, recursos públicos são investidos em grupos privados sem que o coletivo tenha acesso aos dados necessários para mensurar os resultados daquela política, algo injustificável diante da escassez de recursos públicos, da não garantia plena de direitos fundamentais previstos no art. 6º da Carta Magna de 1988 e da histórica desigualdade social.

Segundo Piketty (2020), a desigualdade não é um fato natural. Ela decorre de decisões econômicas, políticas e institucionais tomadas ao longo do processo histórico. O autor aponta pelo menos quatro regimes e narrativas utilizados para legitimar a desigualdade, entre os quais, o regime tributário, no qual se insere a renúncia fiscal ou gasto tributário. É nesse contexto que estão as interpretações "estranhas" do art. 198 do CTN e a complacência dos órgãos de controle quanto ao descumprimento da LRF no tema renúncias fiscais?

A arena política decisória da renúncia produz externalidades como a ofensa aos princípios da isonomia, da publicidade e da transparência, ocultando, assim, eventuais riscos de privilégios concedidos a grupos de maior poder político, impossibilitando a fiscalização de tratamento fiscal desigual e dificultando o controle social, o monitoramento e a avaliação robusta dos resultados da política de renúncia fiscal.

Diante disso, espera-se que a divulgação dos beneficiários de renúncias fiscais, pessoa jurídica, aprovada pela LC nº

187/2021, contribua para que narrativas como "é preciso aprovar as renúncias para garantir emprego", sem que se possam medir os resultados sobre o emprego gerado em decorrência das renúncias, sejam efetivamente extintas do processo histórico no Brasil a partir de 2022. Para tanto, será necessário que os órgãos de controle, em especial os Tribunais de Contas, atuem no sentido educativo e instrutivo para, na sequência, não aprovar as contas do chefe do Executivo sem o cumprimento da LC nº 187/2021, do art. 14 da LRF e demais normas previstas na CF/1988. Também é necessário fortalecer o controle social, por meio de movimentos sociais, em torno da exigência de monitoramento, avaliação e divulgação dos resultados decorrentes da política de renúncia fiscal.

Além disso, enquanto 84% das renúncias fiscais são concedidas por tempo indeterminado (TCU, 2018), os demais gastos orçamentários, com saúde e educação, por exemplo, subordinam-se à limitação do empenho exigida pelo art. 9º da LRF, no caso de não se verificar a realização de receita prevista no anexo de Metas Fiscais. E se essa não realização de receita decorrer da concessão de renúncia de receita? Haverá corte de gastos sociais? Ou o planejamento orçamentário para três anos previu a extinção de renúncia de receita? Nesse sentido, é necessário que as renúncias sejam incorporadas ao ciclo orçamentário (PPA, LDO e LOA), cumprindo o conjunto das normas legais sobre renúncia de receita.

Por fim, a política de renúncia fiscal, ao retirar recursos orçamentários que financiam as políticas sociais, entre as quais aquelas que reduzem a desigualdade, como saúde e educação (CEPAL, 2015), e transferi-los para grupos de poder, cujos resultados não são efetivamente mensurados pelos órgãos de controle e fiscalização, tende a ampliar as desigualdades, pois transfere recursos orçamentários em áreas potencialmente redutoras de desigualdades para áreas não passíveis de efetiva mensuração, em função da não aderência da política de renúncia fiscal às normas legais, entre as quais o art. 14 da LRF, do ciclo orçamentário e das regras de transparência.

O estudo confirma as hipóteses da pesquisa quanto ao baixo grau de aderência entre as normas legais que tratam da renúncia fiscal, em especial ao art. 14 da LRF, e à transparência limitada que impede o monitoramento e avaliação dos resultados da política de renúncia fiscal, com impactos negativos sobre a desigualdade.

Referências bibliográficas

ALMINO, J. **O segredo e a informação: ética e política no espaço público**. São Paulo: Brasiliense, 1986.

BANCO MUNDIAL. Políticas de apoio ao setor privado dão retorno para a sociedade? In: **Um ajuste justo**. Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil. 2017. Disponível em: http://documents.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/pdf/121480-REVISED-PORTUGUESE-Brazil-Public-Expenditure-Review-Overview--Portuguese-Final-revised.pdf. Acesso em: 13 ago. 2020.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Demonstrativos dos gastos tributários PLOA**. 2004 a 2005 e 2018 a 2020. Disponível em: https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/dgt-ploa#:~:text=Info-,Gastos%20Tribut%C3%A1rios%20%E2%80%93%20Previs%C3%B5es%20PLOA,or%C3%A7amento%20para%20o%20exerc%C3%ADcio%20subsequente. Acesso em: 23 out. 2021.

_____.Ministério da Fazenda. Receita Federal do Brasil. **Demonstrativos dos gastos tributários** – bases efetivas. 2008 a 2017. Disponível em: https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/receitadata/renuncia-fiscal/demonstrativos-dos-gastos-tributarios/bases-efetivas-new/?_authenticator=a3e9f0d2f3a0bc4174e72d9f00657ca38c2f7066. Acesso em: 23 out. 2021.

_____. Receita Federal do Brasil. **Grandes Números da Declaração do Imposto de Renda da Pessoa Física**: Ano-Calendário 2020, Exercício 2021. Ministério da Economia. Set. 2021. Disponível em: https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/11-08-2014-grandes--numeros-dirpf/grandes-numeros-dirpf-capa. Acesso em: 12 dez. 2021.

_____. Receita Federal do Brasil. **Relatórios do resultado da arrecadação da Receita Federal**. 2004 a 2020. Disponível em: https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/receitadata/arrecadacao/relatorios-do-resultado-da-arrecadacao. Acesso em: 26 out. 2021.

_____. Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria. SECAP. Ministério da Economia. **Relatório de benefícios tributários, financeiros e creditícios no período de 2003 a 2019**. 4º Orçamento de Subsídios da União. Julho 2020. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/boletins/boletim-subsidios/arquivos/2020/osu-2020-final-em-09-07-2020-18h25.pdf. Acesso em: 23 out. 2021.

BROLIANI, J. N. Renúncia de Receita e a Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista de Direito Administrativo & Direito Constitucional**. Belo Horizonte, ano 4, n.18, p. 1-255, out./dez. 2004. Disponível em: http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/617. Acesso em: 05 mar. 2021.

CEPAL. **Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2015** – Dilema Y espacios de políticas. Santiago: Comisión Económica para la América Latina y el Caribe, 2015.

CHIEZA, R. A. **O ajuste das finanças públicas à Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2008. 196p. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008. Disponível em: https://lume.ufrgs.br/handle/10183/22630. Acesso em: 06 ago. 2022.

DAVID, G.; BEGHIN, N. **Gastos tributários de empresas no Brasil**: 2001 a 2018. Brasília: INESC, 2018. Disponível em: https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2018/12/Estudo_Gastos_tributarios_empresas.pdf?x63825. Acesso em: 06 ago. 2022.

ESTADO DE MATO GROSSO. Secretaria de Estado da Fazenda. **Nota técnica nº 010/09** – cgpj/sunor. dez. 2009. Disponível em: http://app1.sefaz.mt.gov.br/04256E4C004D9CE4/BDFDF560841CF35E04256CA7004FCD3E/5F6038496E1DDF81842576AC00632ECA. Acesso em: 28 jan. 2021.

FORMIGONI, H. **A influência dos incentivos fiscais sobre a estrutura de capital e a rentabilidade das companhias abertas brasileiras não financeiras**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2008. Disponível em: https://joaaoazenha.jusbrasil.com.br/artigos/825592021/a-funcao-social-do-tributo-atraves-da-lei-de-incentivo-a-cultura. Acesso em: 23 out. 2021.

IBGE. **Sinopse do Censo Demográfico 2010 – Brasil**. População nos Censos Demográficos, segundo as Grandes Regiões, as Unidades da Federação e a situação do domicílio – 1960/2010. Disponível em: https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=8. Acesso em: 05 ago. 2021.

IPEADATA. **Produto Interno Bruto – PIB real**. Disponível em: http://www.ipeadata.gov.br/exibeserie.aspx?serid=38414. Acesso em: 10 ago. 2021.

LETTIERI, M. Por que não se fala de benesses fiscais quando o assunto é ajuste econômico? **Le Monde Diplomatique Brasil**. 30 abr. 2019. Disponível em: https://diplomatique.org.br/por-que-nao-se-fala--de-benesses-fiscais-quando-o-assunto-e--ajuste-economico/. Acesso em: 04 out. 2020.

LINCK, A. K. B. **Renúncia de receita da União 2004 a 2020**. Salão de Iniciação Científica da UFRGS, 2020. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=-fPMMhsHIBn4. Acesso em: 10 jan. 2021.

LOEBENS, J. C. et al. **A (in)transparência de 300 bilhões/ano de renúncias fiscais**. 2019. Disponível em: https://ijf.org.br/a-in--transparencia-de-300-bilhoesano-de-renuncias-fiscais/. Acesso em: 15 abr. 2021.

MENDES, G. R. **Renúncia de receita**. 2020. Mimeo.

Referências bibliográficas

ORAIR, R. O.; GOBETTI, S. W.; SIQUEIRA, F. F. **Política fiscal e ciclo econômico**: uma análise baseada em multiplicadores do gasto público. 2º lugar do prêmio STN, 2016. Disponível em: http://acees.com.br/upload/XXII_PREMIO_NACIONAL_DO_TESOURO_-_MONOGRAFIAS_PREMIADAS_20180227.pdf. Acesso em: 21 set. 2021.

OXFAM. **O vírus da desigualdade – unindo um mundo dilacerado pelo coronavírus por meio de uma economia justa, igualitária e sustentável**. 2021. Disponível em: https://www.oxfam.org.br/justica-social-e--economica/forum-economico-de-davos/o--virus-da-desigualdade/>. Acesso em: 02 mar. 2022.

ELLEGRINI, J. A. **Gastos tributários**: conceitos, experiência internacional e o caso do Brasil. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, 2014.

PINTO, E. G. **Controle judicial dos orçamentos públicos para eficácia dos direitos fundamentais**. 2017. Disponível em: https://www.ceapetce.org.br/uploads/documentos/595cf6a87fd554.39512330.pdf. Acesso em: 13 jun. 2019.

PIKETTY, T. Tributação sobre o capital e riqueza no século XXI. In: AFONSO, J. R. et al. **Tributação e desigualdade**. Belo Horizonte: Letramento, 2017.

PUREZA, M. E. M. Disciplinamento das renúncias de receitas federais – inconsistências no controle dos gastos tributários. **Cadernos ASLEGIS**, n. 29, maio/ago. 2006.

ROSSI, P. et al. Política fiscal, desigualdades e direitos humanos. In: DWECK, E. et al. (Orgs.). **Economia pós-pandemia**. Desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico. Autonomia Literária, 2020. Disponível em: http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/17101.pdf. Acesso em: 03 mar. 2022.

SILVEIRA, F. G. **Tributação, previdência e assistência social: impactos distributivos**. 2013. Tese (Doutorado em Economia). Unicamp, Campinas, 2013.

SOMAVILLA, J. L.; LOBATO, P. H. B. A concessão de anistias e incentivos fiscais e a importância do controle da renúncia de receita pelos Tribunais de Contas. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais,** jan.-mar. 2009, v. 70, n. 1. Disponível em: https://revista1.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/393.pdf. Acesso em: 20 ago. 2020.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – STF. **Mandado de Segurança (MS) 33340, DJe-151**. 2015. Disponível em: https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/863962758/mandado-de-seguranca-ms-33340-df-distrito-federal-0000649-8520141000000/inteiro-teor-863962786?ref=serp. Acesso em: 29 abr. 2021.

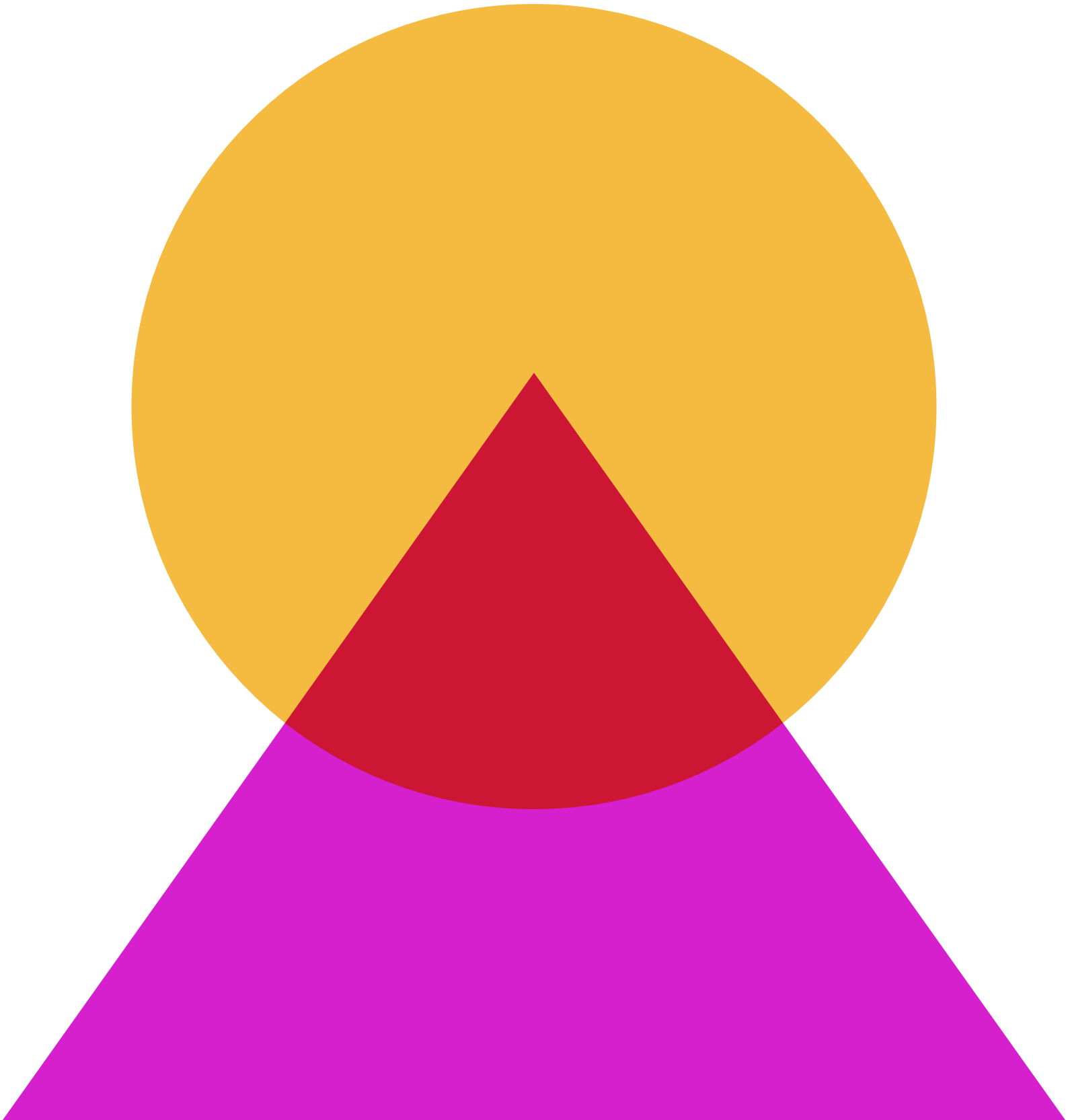
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **FOC Renúncia Fiscal** – Educação. 2018. Disponível em: file:///C:/Users/Anne/Downloads/FOC%20Renuncia%20Fiscal_web%20(1).pdf. Acesso em: 22 jun. 2021.

_____. **Painel de renúncias tributárias federais**. 2018. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-lanca--painel-de-renuncias-tributarias-federais.htm. Acesso em: 14 dez. 2018.

_____. **Relatório sistêmico sobre transparência pública**. 2018. Disponível em: file:///C:/Users/Anne/Downloads/fiscTransparencia%20(1).pdf. Acesso em: 28 jan. 2021.

_____.**TCU emite parecer prévio pela aprovação com ressalvas das contas do presidente da República relativas a 2017 e 2018**. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-emite-parecer--previo-pela-aprovacao-com-ressalvas-das--contas-do-presidente-da-republica-relativas-a-2017.htm. Acesso em: 03 mar. 2022.

ARTIGO 6



Descentralização orçamentária para a gestão escolar nas redes de ensino e seu efeito na equidade educacional:

estudo do caso de Mogi das Cruzes (SP)

AUTORIA Caio de Oliveira Callegari

RESUMO

Este manuscrito analisa o efeito redistributivo das políticas de descentralização orçamentária para escolas públicas brasileiras. Nos últimos anos, redes de ensino têm experimentado arranjos de repasse direto de recursos para execução pelas unidades escolares. Analisamos em particular o caso do município de Mogi das Cruzes (SP), propondo o enfoque da equidade redistributiva, identificando um resultado equitativo neutro entre escolas, porém com valor *per capita* menor para os estudantes mais vulneráveis. A partir desse resultado, o manuscrito avalia sete modelos alternativos para a política.

Palavras-chave
orçamento público; financiamento da educação; equidade; descentralização orçamentária.

Introdução

O período compreendido entre 2020 e 2022 tem como imperativo na educação, assim como nas demais políticas públicas, o enfrentamento dos efeitos da pandemia de Covid-19 nas condições de vida da população e nas possibilidades de desenvolvimento das futuras gerações. De acordo com a Unicef et al. (2021), com dados brasileiros, o fechamento das escolas durante os períodos mais críticos da pandemia mais que triplicou o risco de evasão escolar, e os estudantes aprenderam apenas 28% do que teriam aprendido se as aulas tivessem ocorrido presencialmente. Os prejuízos ao desenvolvimento das crianças são particularmente mais intensos nas famílias mais vulneráveis, com baixo acesso à conexão de internet, menor nível de instrução familiar para apoio no ensino remoto e condições mais deficitárias de alimentação. Em outros termos, não apenas houve deterioração das condições educacionais médias da população, mas também um aprofundamento das desigualdades educacionais.

Em face desse cenário, é inadiável colocar em pauta o debate da equidade na educação e analisar como novos arranjos das políticas educacionais podem ser consolidados com a missão de reduzir o abismo de oportunidades entre as crianças. É importante salientar que o investimento em políticas que visam promover equidade educacional gera maiores retornos em termos de resultados educacionais na comparação com ações sem foco em equidade (UNESCO, 2019).

O presente manuscrito propõe a realização dessa análise no campo das políticas públicas de financiamento da educação básica, essenciais à equalização – entre entes federativos e entre unidades escolares – das condições de provisão de ensino público de qualidade. Afinal, é por meio da provisão adequada de recursos financeiros que os atores educacionais podem levar a cabo, conforme cada realidade, ações de melhoria da infraestrutura escolar, de aprimoramento dos insumos pedagógicos, de formação, profissionalização e valorização dos profissionais da educação, entre outros diversos elementos de sistemas bem-sucedidos de promoção da aprendizagem.

De acordo com Peres (2016),

> o orçamento público representa o locus do conflito político, instrumento a partir do qual o governo expressa os recursos mobilizados para a resolução de problemas. O orçamento público, em última instância, indica que demandas serão atendidas e qual será o montante desse esforço (financeiro), em um contexto de permanente limitação de recursos disponíveis.

Mais especificamente, o manuscrito busca investigar as condições de promoção de equidade educacional a partir de uma das configurações do orçamento público brasileiro: as transferências financeiras realizadas no contexto de descentralização orçamentária, arranjo cada vez mais comum no federalismo brasileiro.

A provisão de recursos financeiros de acordo com as necessidades educacionais de cada local, em uma lógica de descentralização federativa para estados, municípios e unidades escolares, tem sido a marca constitutiva da atual fase do financiamento da educação brasileira (CALLEGARI, 2020; PERES, 2016). Desde a Constituição Federal de 1988, diversos programas federais de financiamento educacional foram reorganizados para contemplar a totalidade da educação básica e para promover transferências a estados, municípios e escolas de acordo com o número de matrículas – a unidade básica de necessidade educacional. São exemplos desse ciclo a política de fundos de desenvolvimento da educação básica e valorização dos profissionais da educação (com o FUNDEF, aprimorado para o FUNDEB), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE) e o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

A descrição dessa fase, entretanto, não pode ser considerada monolítica, sobretudo em face das investigações jornalísticas que apontam favorecimentos políticos na distribuição da verba discricionária do Ministério da Educação.[1] Esse é elemento constitutivo do período historicamente anterior à fase atual, em que o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) tinha operação marcada pela política de

[1] Matéria "Gabinete paralelo de pastores controla agenda e liberação de dinheiro no Ministério da Educação", publicada em 18 de março pelo *Estado de S. Paulo*: https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,pastores-controlam-agenda-e-liberacao-de-dinheiro-no-ministerio-da-educacao,70004012011.

balcão de negócios (SEGATTO, 2015). Ainda assim, os dois movimentos de maior relevo no período de 2020-2022 no contexto do financiamento da educação são representantes do *modus operandi* de políticas fundamentadas nas reais necessidades educacionais: a aprovação do Novo FUNDEB pelo Congresso Nacional, com ampliação da complementação da União ao Fundo e inovações promotoras de maior atenção aos alunos mais vulneráveis; e a transferência de recursos emergenciais pelo governo federal às escolas públicas, o chamado "PDDE Emergencial", para auxiliar nas adequações necessárias das unidades escolares para o retorno das atividades presenciais no contexto pandêmico.

O PDDE Emergencial foi a principal ação de resposta do governo federal, em termos de financiamento da educação, aos desafios decorrentes da pandemia de Covid-19. Em 2020, tal transferência alcançou R$ 444 milhões,[2] representando 0,3% do orçamento total do Ministério da Educação naquele ano. Cabe registrar que sua dinâmica de repasse de recursos é realizada diretamente para as escolas públicas, sem que os recursos sejam gerenciados pelas redes municipais ou estaduais de ensino (estas não tiveram apoio financeiro específico durante o período pandêmico). Apesar do baixo volume de recursos comparado à necessidade das redes e escolas, a escolha desse instrumento de financiamento é particularmente interessante devido à celeridade no repasse e na própria execução das verbas, como veremos a seguir. Trata-se da descentralização orçamentária, arranjo que tem sido experimentado por diversas redes de ensino ao longo dos últimos anos.

No presente manuscrito, analisaremos no primeiro capítulo que se segue o contexto das políticas de descentralização orçamentária na educação básica brasileira, apresentando pesquisas internacionais e nacionais, bem como descrevendo os padrões de funcionamento do PDDE federal, do PDDE organizado pelo governo do estado de São Paulo, do PDDE organizado pelo governo do estado do Espírito Santo e dos programas de orçamento descentralizado dos municípios de São Paulo (SP), Rio de Janeiro (RJ) e Mogi das Cruzes (SP). Proporemos uma tipologia de análise dos programas de descentralização orçamentária na educação, com foco no aspecto de promoção da equidade.

[2] Dados extraídos do portal oficial do governo federal, disponíveis em: https://www.gov.br/pt-br/noticias/educacao-e-pesquisa/2021/07/fnde-ja-transferiu-r--514-2-milhoes-do-pdde--basico-e-emergencial.

Na seção subsequente, será discutida a lente conceitual para a aferição da equidade redistributiva de tais políticas, a partir do referencial construído por Callegari (2020) em que a equidade é identificada como a prática pró-equidade de destinar maior atenção (nesse caso, recursos financeiros) para os entes em situação de maior vulnerabilidade.

Apresentada a metodologia quantitativa para apuração do impacto equitativo das ações de financiamento da educação, esta será aplicada no caso real do programa municipal de Mogi das Cruzes (SP) em 2020/2021, com a seção seguinte dedicada a comparar os resultados encontrados com os indicadores de equidade de sete modelos alternativos propostos pelo autor.

1. Políticas de descentralização orçamentária na educação básica brasileira

A descentralização orçamentária para o nível mais local do arcabouço institucional do sistema de educação básica, a escola, é realizada desde 1995 no Brasil, quando foi criado o Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE). Mais tarde, tal programa foi transformado no Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), conforme a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, e as Resoluções nº 9/2011, nº 10/2013, nº 15/2014 e nº 8/2016, todas emanadas do conselho deliberativo do FNDE (OLIVEIRA; CARDOSO, 2021). Mesmo com as diversas transformações ao longo da existência da política, o objetivo tem sido sempre suplementar recursos financeiros para as escolas, visando à melhoria da infraestrutura física e pedagógica das instituições, sem intermediários (BITENCOURTH et al., 2020).

O montante recebido via PDDE pode ser usado pelas escolas para aquisição de material de consumo e permanente, para avaliação da aprendizagem e para o desenvolvimento de ati-

vidades pedagógicas, mas não pode ser aplicado em merenda, transporte, livro didático, nem em gastos com pessoal (apenas na contratação de serviços de terceiros) e pagamento de tributos de qualquer ordem. Contas de água, energia, gás, telefone e taxas, bem como festividades e comemorações, não podem ser financiadas com recursos do PDDE.

A fundamentação legal para a descentralização orçamentária para o nível da escola está ancorada no art. 206, inciso VI, da Constituição Federal, que preconiza o princípio da gestão democrática do ensino público. Por sua vez, o art. 15 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996) estabelece o princípio de progressiva autonomia de gestão financeira para implementação da gestão democrática nas escolas.

Cumpre registrar, de acordo com Souza (2012), que a autonomia não se assemelha à independência total das redes de ensino, mas sim à existência de meios financeiros a partir dos quais a comunidade escolar pode participar das tomadas de decisão sobre o cotidiano escolar, configurando efetiva democratização ao distribuir poder concentrado no Estado (PARO, 2003). A descentralização orçamentária (ou financeira), desse modo, figura como distribuição de funções e atribuições, além de recursos, para o âmbito mais local, dando consequência prática ao princípio de gestão democrática da Constituição Federal, que, por si só, não promoveu movimentos de participação efetiva da população nas tomadas de decisão (ADRIÃO; CAMARGO, 2002).

Adicionalmente, os programas de descentralização financeira das escolas também atendem às estratégias preconizadas pela Meta 19 do atual Plano Nacional de Educação, instituído pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Como demonstra Viana (2017), a descentralização está considerada na Estratégia 19.7, que visa favorecer processos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira nos estabelecimentos de ensino; na Estratégia 19.5, que aponta para o fortalecimento dos conselhos escolares, instâncias que acompanham a execução do orçamento descentralizado e apontam as prioridades de uso dos recursos; e na Estratégia 19.4, que aborda o fortalecimento das as-

sociações de pais, cujas figuras jurídicas são responsáveis pela gestão dos recursos.

A promoção da gestão democrática é uma das vertentes ensejadas pela descentralização orçamentária, mas não a única. Souza (2012) também aponta o objetivo de "desafogar a administração central e reduzir processos burocráticos", dando maior celeridade à resolução das necessidades cotidianas e evitando processos mais complexos e morosos. Bitencourth et al. (2020) convergem para o mesmo entendimento: a transferência do PDDE se justifica pelo fito da adoção de "medidas racionalizadoras, menos burocráticas, de modo que os recursos cheguem com mais agilidade e diretamente às escolas".

O PDDE sobrevém como principal fonte de recursos para o financiamento das ações cotidianas das escolas, especialmente para pequenas reformas e aquisição de materiais pedagógicos e de expediente (VIANA, 2017). Oliveira e Cardoso (2021) apontam que os demais recursos para a gestão escolar, quando não providos pelo órgão central, são captados junto à comunidade escolar por meio de festas e eventos promocionais. Daí a importância da implementação do PDDE, segundo Mafassoli (2017): "durante décadas, os gestores das escolas públicas tinham que organizar rifas, festas e contribuições espontâneas para gerir a escola, pois os recursos eram escassos". De acordo com a autora, os recursos do PDDE facilitaram o trabalho dos gestores escolares na administração das unidades de ensino, abrindo espaço para dedicação de maior tempo e foco nas questões pedagógicas.

É importante registrar, nessa passagem, uma primeira constatação de aspecto equitativo da descentralização orçamentária. Sem as transferências diretas para as escolas, as unidades de ensino teriam para gestão cotidiana apenas os recursos advindos de doações das famílias, havendo uma correlação forte com a condição socioeconômica da comunidade escolar e com a habilidade do gestor escolar no levantamento de fundos.

O funcionamento atual do PDDE traz as marcas dos movimentos sistêmicos no financiamento da educação (MAFAS-

SOLI, 2017), sendo a ação de transferência de recursos financeiros o meio que teve o maior crescimento entre 2006 e 2010 (FARENZENA, 2012). Efetivamente, o programa foi ampliado em 2009 para contemplar todas as etapas da educação básica, como já havia sido observado na passagem do FUNDEF para o FUNDEB. Além disso, seu desenho foi progressivamente remodelado para incorporar, adicionalmente ao valor fixo por escola e à variação por número de matrículas, outras transferências anexas que manifestavam as prioridades governamentais de cada período.

De acordo com Callegari (2020), o benefício fixo do PDDE é um valor definido por escola independentemente do número de alunos. O benefício fixo só se diferencia pela existência de unidade executora própria, pela localidade urbana/rural e pela existência de polo da Universidade Aberta do Brasil (UAB). Escolas rurais recebem mais elevados valores fixos mesmo tendo menor número de alunos, o que tende a ser elemento de progressividade na distribuição de recursos.

Já o benefício variável é em função do número de alunos de cada escola, com o valor *per capita* pela existência de unidade executora própria e de polo da UAB, além do enquadramento como público-alvo da educação especial. Há também um valor *per capita* maior para as matrículas nas escolas rurais, o que reforça o potencial de progressividade distributiva do PDDE.

Por fim, no que tange às "ações agregadas", parte do recurso é condicionada à participação das escolas nos programas federais Mais Educação, Programa Mais Alfabetização, Educação Conectada e Ensino Médio em Tempo Integral. Outra parte é vinculada a destinações específicas feitas pelo governo federal para dotar as escolas de estruturas de água, acessibilidade e sustentabilidade para estimular ações de inovação, esporte, cultura e alfabetização. O PDDE Emergencial, transferido em 2020 e 2021, no contexto pandêmico, também representa uma "ação agregada", com variação de acordo com o número de matrículas. São, portanto, transferências de incentivo do governo federal à realização de ações específicas por parte das escolas.

O PDDE apresenta três grandes virtudes em seu funcionamento. Em primeiro lugar, tornou-se um instrumento operacional efetivo para possibilitar o repasse de recursos diretamente a escolas de todo o Brasil, o qual permite ao poder público realizar transferências para situações específicas ou para induções de políticas no "chão de escola", de acordo com Callegari (2020). Também foi bem-sucedido em promover a participação da comunidade escolar na realização de melhorias na infraestrutura física e pedagógica da escola (OLIVEIRA; CARDOSO, 2021).

Por fim, a descentralização orçamentária reduziu a burocracia a que escolas tinham que se submeter para realizar pequenos gastos cotidianos, sem ter que aguardar a morosidade de compras públicas ou licitações – as quais primeiro exigem levantamento das necessidades de todas as escolas, para depois obter planilhas de custos e, então, realizar certames públicos que podem levar de três meses a mais de um ano para serem concluídos (em função dos regramentos que regulamentam pregões). Isso porque os regramentos da gestão pública buscam evitar fracionamentos de compras e licitações, não podendo o mesmo objeto ser alvo de mais de um processo. Ao possibilitar compras e contratações de serviços por entidades jurídicas independentes dos órgãos centrais (as Associações de Pais e Mestres – APMs), é possível realizar processos por dispensa de licitação em função dos baixos valores dos processos realizados individualmente por cada unidade escolar.

Por outro lado, a literatura brasileira sobre o PDDE também apresenta críticas em relação ao funcionamento da política. A mais recorrente é a insuficiência dos recursos transferidos para dar conta da efetiva autonomia financeira das escolas (SOUZA, 2012; BITENCOURTH, 2020; VIANA, 2015; VIANA, 2014; VIANA, 2017). Arantes (2019) identifica que a baixa magnitude dos aportes do PDDE às escolas da Região Norte do Brasil é uma característica que inviabiliza a superação das desigualdades entre as escolas públicas. Cabe também registrar o posicionamento de Yanaguita (2013), a partir de meta-análise parcial de pesquisas acadêmicas realizadas entre 1990 e 2010, estabelecendo uma crítica à descentralização financeira como forma de desresponsabi-

lização do Estado e contenção de recursos financeiros, sem que efetivamente promova a gestão democrática dos recursos pela tomada de decisão participativa e pelo controle social – uma vez que o poder decisório estaria concentrado na figura do diretor.

A evidência internacional sobre programas de descentralização de recursos para gestão direta pelas escolas é pouco conclusiva. Duflo et al. (2007) encontraram resultados positivos em experimento randomizado no Quênia, enquanto Glewwe e Malga (2011) não notaram resultados significantes no curto prazo em experimento randomizado em Madagascar. Gertler et al. (2011) analisaram um programa mexicano semelhante ao PDDE e viram resultados de queda na taxa de repetência, mas sem impacto na evasão escolar. A análise *cross-country* de Hanushek et al. (2011) chegou à associação negativa entre autonomia de gasto e resultados de aprendizagem. Já o estudo de Paes de Barros e Mendonça (1998) para o caso brasileiro identificou que a autonomia financeira levou à queda da taxa de repetência e da proporção de estudantes em situação de distorção idade-série.

Se não há convergência na literatura sobre os resultados educacionais de políticas de descentralização de recursos para a gestão escolar, há um elemento de análise federativa que precisa ser considerado na presente discussão. Conforme descreve Callegari (2020), o PDDE é utilizado como forma de o governo federal induzir ações nas escolas sem passar por estados e municípios, ou seja, sem considerar adequadamente o regime de colaboração entre os níveis federativos. Esse cenário leva à ausência de articulação entre os entes federativos, considerando que há redes estaduais e municipais que desenvolvem programas próprios de transferência direta de recursos às escolas, sem que haja caminho para compatibilizar a operação com o PDDE. As escolas dessas localidades têm, assim, duas fontes de recursos que não se misturam e que exigem burocracia duplicada para prestação de contas.

Nesse contexto, a investigação das bases de dados e pesquisas acadêmicas brasileiras não identificou nenhum levantamento sobre quantas redes de ensino dispõem de

mecanismos próprios de descentralização de recursos para execução pelas unidades escolares. Dado esse fato, nos concentraremos na apresentação de alguns dos mecanismos existentes, a saber: i) o PDDE Paulista, do governo do estado de São Paulo; ii) o Programa Estadual de Gestão Financeira Escolar (PROGEFE), do governo do estado do Espírito Santo; iii) o Sistema Descentralizado de Pagamento (SDP), do município do Rio de Janeiro (RJ); iv) o Programa de Transferência de Recursos Financeiros (PTRF) do município de São Paulo (SP); e v) o Programa de Transferência de Recursos Financeiros (PTRF) do município de Mogi das Cruzes (SP).

i) PDDE Paulista – governo do estado de São Paulo: instituído pela Lei Estadual nº 17.149, de 13 de setembro de 2019, o programa tem o objetivo de "prestar assistência financeira suplementar às escolas públicas da educação básica da rede estadual paulista, a fim de promover melhorias em sua infraestrutura física e pedagógica, com vistas a fortalecer a participação da comunidade e a autogestão escolar", por meio da transferência direta de recursos às Associações de Pais e Mestres. Inicialmente, o PDDE Paulista previa um valor fixo mínimo de R$ 1 mil por escola estadual e um valor variável mínimo de R$ 1 por aluno matriculado, com valor máximo de repasse para cada escola de R$ 40 mil por tipo de despesa. Com o avanço da pandemia de Covid-19, o governo estadual utilizou o PDDE Paulista como instrumento para repasses adicionais às escolas para aquisição de insumos relacionados às diretrizes do protocolo sanitário. Adicionalmente, novos repasses foram realizados para a execução descentralizada por parte das escolas: recursos para contratação de serviços de contabilidade, para aquisição de utensílios descartáveis destinados ao fornecimento de alimentação escolar, para aquisição de produtos de higiene íntima menstrual das alunas registradas no Cadastro Único do governo federal (na faixa da pobreza e da extrema pobreza), para a aquisição de itens necessários à renovação do Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (mediante plano de aplicação financeira), para implementação dos itinerários formativos do Novo Ensino Médio (R$ 10 mil por escola, com valor adicional de R$ 100 por estudante matriculado), para instalação ou adequação de laboratórios de ciências, para implantação de espa-

ços *makers* e de inovação nas escolas, para contratação de transporte eventual para alunos, para aquisição de equipamentos de climatização e para instalação de polos de transmissão do Centro de Mídias da Educação de São Paulo.

ii) PROGEFE – governo do estado do Espírito Santo: fundamentado na Lei Estadual nº 5.471, de 22 de setembro de 1997, o programa foi reformulado pelo Decreto nº 097-S, de 1º de janeiro de 2019, visando transferir recursos estaduais aos conselhos escolares das unidades estaduais de ensino. A subvenção tem um valor fixo, destinado a despesas de assessoria contábil, internet, telefonia, manutenção de piscinas e elevadores, de acordo com o custo médio praticado pelo mercado para essas ações; e um valor variável, calculado em conformidade com índice que inclui o número de matrículas de cada unidade escolar (com peso dobrado para matrículas em ensino de tempo integral), a quantidade de salas de aula, a estrutura de administração e de nutrição e a estrutura pedagógica e lúdico-esportiva. A Secretaria Estadual ainda realiza transferência específica para despesas de capital, em três faixas de valor, de acordo com o número de matrículas (até 250 alunos; entre 251 e 750 alunos; mais de 750 alunos). Eventuais demandas adicionais dos conselhos escolares podem ser solicitadas à Secretaria Estadual de Educação. Em 2021, de acordo com o portal oficial da secretaria, foi realizado repasse adicional às unidades para aquisição de equipamentos de proteção contra a Covid-19, manutenções relativas ao protocolo sanitário e aquisição de notebooks e cestas básicas para alunos registrados no Cadastro Único. Já em 2022, a Portaria SEDU-ES nº 056-R, de 25 de fevereiro de 2022, instituiu repasses adicionais do PROGEFE para que as escolas forneçam absorventes higiênicos para estudantes matriculadas nas escolas estaduais.

iii) SDP – município do Rio de Janeiro: criada pelo Decreto Municipal nº 20.633, de 18 de outubro de 2001, a política de descentralização de recursos municipais para as escolas municipais do Rio de Janeiro (RJ) visa possibilitar soluções ágeis relacionadas à aquisição de material de consumo e prestação de pequenos serviços necessários à manutenção e ao funcionamento das atividades escolares. Segundo Souza (2020), o recurso é descentralizado da Secretaria

Municipal de Educação para execução pelas Coordenadorias Regionais de Educação (CREs). O recente Decreto Municipal nº 50.162, de 1º de fevereiro de 2022, autoriza adicionalmente o uso dos recursos, no sentido de aquisição de gêneros alimentícios, nas hipóteses em que ocorrerem eventuais interrupções por parte das empresas contratadas mediante processo licitatório. As informações disponíveis no sítio virtual da Prefeitura do Rio de Janeiro não permitem identificar quais são os critérios de distribuição dos recursos, informando apenas que "são três faixas principais de pagamento, que variam entre R$ 8 mil, R$ 12 mil ou R$ 16 mil, dependendo do contexto de cada unidade".[3]

iv) PTRF – município de São Paulo: organizada a partir da Lei Municipal nº 13.991, de 10 de junho de 2005, a política de descentralização orçamentária em favor das Associações de Pais e Mestres da rede municipal passou por sensíveis mudanças a partir de 2019. De acordo com Viana (2017), o PTRF paulistano representava valores seis vezes maiores que os repasses recebidos via PDDE, mas ainda assim é considerado insuficiente para os gestores escolares; apesar disso, foi considerado por Souza (2012) como promotor da gestão democrática na rede municipal de ensino. A partir de 2019, conforme Portaria SME-SP nº 2.517/2019, os valores foram ampliados, sendo organizados conforme tipo da escola (CIEJA, EMEF, EMEFM, EMEBS, EMEI, CECI, CEMEI, CEI DIRETO, CEU), sempre com um valor semifixo a depender da faixa de número de alunos da escola e um valor variável *per capita*. Adicionalmente, na mesma portaria, ficou definida a transferência adicional como incentivo à adesão ou permanência no programa São Paulo Integral, como percentual de um valor semifixo (relacionado ao número de alunos da escola) em função do número de turmas participantes do programa. Ainda em 2019, foram criados novos repasses específicos semelhantes às ações agregadas do PDDE federal. Por exemplo, repasse fixo para aquisição de insumos tecnológicos, repasse semifixo (de acordo com faixa de alunos) para atividades culturais extraescolares, repasse para apoio aos grêmios escolares, repasse fixo para o Programa Imprensa Jovem, repasse fixo para formação de educadores, repasse fixo para oficinas no contraturno. Já em 2020 e 2021, novas ações agregadas do PTRF foram

[3] Disponível em: http://www.pcrj.rj.gov.br/web/sme/exibeconteudo?id=12532730.

incluídas, como repasses específicos para salas de leitura, para aquisição de material pedagógico e para aquisição de equipamentos de proteção individual contra a Covid-19.

v) PTRF – município de Mogi das Cruzes: criado pela Lei Municipal nº 5.837, de 21 de novembro de 2005, o PTRF mogiano se destina a despesas de custeio e pequenos investimentos relativos à manutenção dos equipamentos existentes e à conservação das instalações físicas das escolas, com aplicação em aquisição de material de consumo, pequenos reparos e pequenos serviços. De acordo com o Decreto Municipal nº 19.118, de 10 de março de 2020, cada unidade escolar municipal recebe subvenções trimestrais de acordo com a faixa de número de alunos em que se encontra: R$ 2.150 por trimestre na faixa de até 100 alunos; R$ 2.400 por trimestre na faixa de 101 a 399 alunos; R$ 3.050 por trimestre na faixa de 400 a 499 alunos; e R$ 3.350 por trimestre para escolas com 500 alunos ou mais. Tais faixas foram criadas pela lei de 2005, e o critério de atualização dos valores é em função da variação anual da Unidade Fiscal do Município.[4]

As políticas descritas variam em desenho e valores, sem que seja possível, ainda, identificar um padrão, mas todas representam consecuções práticas do mandamento constitucional do art. 211, § 6º da Constituição Federal. Segundo este trecho da Carta Magna, "a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exercerão ação redistributiva em relação a suas escolas". Cabe avaliar – como será realizado a seguir – se as políticas de descentralização de recursos em execução no Brasil atendem ao princípio da equidade redistributiva, critério de análise que é o cerne do presente manuscrito.

[4] Em 2021, a Secretaria Municipal de Educação identificou que a atualização dos valores estava sendo feita de maneira incorreta e realizou um repasse adicional corretivo. Além disso, a secretaria construiu um projeto de lei para alterar o regulamento de 2005 com uma proposta de valor fixo por escola, somado ao valor variável em função do número de matrículas e da vulnerabilidade dos estudantes, conforme matéria disponível em: https://www.mogidascruzes.sp.gov.br/pagina/secretaria-de-educacao/noticia/mogi-das-cruzes-quer-ampliar-orcamento-descentralizado-para-as-escolas-municipais.

2. Lente conceitual e metodologia para mensuração da equidade redistributiva das políticas de financiamento da educação

A mensuração de impacto em termos de equidade para políticas de financiamento da educação é aplicação sem amplas experiências na literatura brasileira. A pesquisa de Callegari (2020) busca sistematizar as medidas e conceitos possíveis a partir de Simielli (2015), UNESCO (2019) e Callegari e Gomes (2018). O objetivo é dar conta da missão de arregimentar indicadores quantitativos para analisar a potência redistributiva de um conjunto de políticas de financiamento educacional – mesmo norte do presente manuscrito.

Nesse contexto, a lente conceitual de equidade parte da noção da visão pluralista de Simielli (2015), em que os resultados de uma política não devem estar condicionados à origem dos estudantes e, para reverter isso, é preciso distribuição desigual e justa dos insumos educacionais, o que se mescla à noção de equidade vertical da UNESCO (2019), em que as ações de equidade devem ser redistributivas, compensatórias, em favor dos indivíduos menos favorecidos da população. A UNESCO (2019) apresenta outras noções possíveis de equidade, como meritocracia, alcance de padrão mínimo, igualdade de condições e imparcialidade (equidade horizontal), as quais não serão abordadas neste manuscrito diante da lente conceitual apresentada.

Diante desse arcabouço, Callegari (2020) define o caráter prático da equidade, aplicável às políticas de financiamento da educação, como "o empreendimento de ações para garantir oportunidades educacionais iguais de aprendizagem à população em idade escolar, por meio de proposta compensatória e redistributiva que objetive dar mais recursos pedagógicos e financeiros (insumos) para quem é fiscal e socioeconomicamente mais vulnerável e para quem tem menos oportunidades educacionais".

Para mensurar tal perspectiva de equidade, Callegari (2020) identifica que índices clássicos de dispersão, tal como o Índice de Gini, o Índice de Theil e o Índice de McLoone, não são suficientes para identificar se uma política de financiamento da educação é "pró-equidade", "neutra" ou "regressiva" – ou seja, se ela tem condições de promover ação compensatória às desigualdades de uma dada variável. Considera que é possível seguir a recomendação da UNESCO (2019) de analisar a razão do indicador de interesse entre diferentes grupos de vulnerabilidade e a correlação entre o indicador de interesse e a magnitude da vulnerabilidade. De forma mais avançada, propõe um novo indicador para mensuração específica da progressiva distributiva: o Indicador de Equidade na Redistribuição de Recursos Educacionais (IERRE).

O que se busca com o IERRE não é exatamente analisar a diferença entre uma distribuição perfeitamente equitativa dos recursos e a distribuição efetivamente observada na realidade, como realiza, sobretudo, o Índice de Gini. A compreensão da equidade vertical torna necessário identificar se a distribuição é eficaz no sentido equitativo de "dar mais para quem tem menos condições". Disso decorre a proposta do IERRE: um indicador que confere maior peso aos indivíduos mais vulneráveis da população, com fórmula de cálculo mais sensível às iniquidades.

Ainda de acordo com Callegari (2020), as propriedades fundamentais para um indicador analítico de equidade são observadas no IERRE:

- independência do tamanho da população – o IERRE não varia se a população aumentar em tamanho, mantendo os mesmos padrões de distribuição das observações;

- simetria – uma vez que não há alteração da medida se dois indivíduos com mesmo fator de ponderação inverterem suas observações entre si;

- igualdade perfeita – considerando que há um valor definido (1,00) quando todos os indivíduos possuem o mesmo nível de valor/aluno;

- princípio da transferência – de acordo com o qual a redução de valor/ano para quem tem menor fator de ponderação (menor vulnerabilidade) em benefício de acréscimo em igual valor para quem tem maior vulnerabilidade resulta em majoração do IERRE (maior equidade);

- decomponibilidade – com a desagregação do IERRE em três subgrupos de desigualdade: fiscal, socioeconômico e educacional.

A fórmula do IERRE, segundo Callegari (2020), é uma divisão simples da soma ponderada da distribuição real de recursos por aluno pela soma ponderada da distribuição de recursos caso todos os entes federativos recebessem o mesmo valor *per capita*, por meio da seguinte fórmula:

FIGURA 1

Fórmula de cálculo do indicador de equidade na redistribuição de recursos educacionais (IERRE) – (CALLEGARI, 2020)

$$IERRE = \frac{\Sigma\ VATx * FPEx}{\Sigma\ VATmédio * FPEx}$$

Nessa fórmula, *VATx* é o valor por aluno recebido de transferência pelo indivíduo (município) x; *FPEx* é o fator de ponderação referente ao indivíduo x; e *VATmédio* é o valor por aluno transferido em média para a população de indivíduos.

O Fator de Ponderação de Equidade (FPE) é o indicador auxiliar que permite incorporar a ponderação pela vulnerabilidade social no cálculo do IERRE. O procedimento que dá forma ao FPE é uma normalização *mín-máx* da variável de vulnerabilidade de interesse, conforme a fórmula a seguir.

FIGURA 2

Fórmula de cálculo do fator de ponderação de equidade (FPE) – (CALLEGARI, 2020)

$$FPEx = 5 - \frac{(\text{Valorx} - \text{mínimoPop})}{(\text{máximoPop} - \text{mínimoPop})} * 4$$

Na fórmula, segundo Callegari (2020), *FPEx* é o fator de ponderação referente ao indivíduo x considerando uma variável em que, quanto maior o valor atribuído ao indivíduo, menor sua vulnerabilidade. *Valorx* é o valor do indivíduo (ente federativo) para a variável em questão; *mínimoPop* é o menor valor do indicador na população; *máximoPop* é o maior valor do indicador na população; e os valores "5" e "4" foram definidos arbitrariamente para que o FPE assuma valor máximo de 5,00 quando x for igual à vulnerabilidade máxima (menor indicador) e valor mínimo de 1,00 quando *x* for igual à vulnerabilidade mínima (maior indicador).

O IERRE apresenta valor 1,00 para a igualdade perfeita da distribuição de recursos entre os indivíduos da população e varia de 0 a infinito. Distribuições regressivas, em que os municípios menos vulneráveis recebem mais recursos por aluno do que o resto dos municípios, terão IERRE abaixo de 1,0, tanto menor quanto sua regressividade. Por outro lado, distribuições progressivas, que beneficiam os entes mais vulneráveis, apresentam valores acima de 1,0. Callegari (2020) organiza a interpretação dos valores conforme a escala a seguir.

TABELA 1 Interpretação da escala do indicador de equidade na redistribuição de recursos educacionais (IERRE)

Valor do IERRE	Significado do valor	Termos de classificação
Maior que 1,15	Alto teor pró-equidade vertical na distribuição dos recursos, em favor dos mais vulneráveis	Pró-equidade, fortemente progressivo
1,05 a 1,15	Significativo teor pró-equidade vertical na distribuição dos recursos, em favor dos mais vulneráveis	Pró-equidade, progressivo
1,005 a 1,05	Levemente progressivo – teor identificável, mas pouco significativo pró-equidade vertical na distribuição dos recursos, em favor dos mais vulneráveis	Pró-equidade, levemente progressivo
0,995 a 1,005	Igualdade no tratamento dos mais e menos vulneráveis	Neutro
0,95 a 0,995	Teor identificável, mas pouco significativo, em favor dos menos vulneráveis	Levemente regressivo
0,85 a 0,95	Significativo teor favorável aos menos vulneráveis	Regressivo
Menor que 0,85	Alto teor favorável aos menos vulneráveis	Fortemente regressivo

Fonte
Callegari, 2020.

Com base na utilização do IERRE e da razão do indicador de interesse entre diferentes grupos de vulnerabilidade, o presente manuscrito analisará o efeito redistributivo do Programa de Transferência de Recursos Financeiros (PTRF) do município de Mogi das Cruzes (SP).

Tal procedimento considera os dados de matrículas das escolas municipais da rede de ensino (conforme Censo Escolar de 2020), os valores de repasse constantes no Decreto Municipal nº 19.118, de 10 de março de 2020, e a identificação de alunos por escola registrados como em situação de pobreza ou de extrema pobreza no Cadastro Único, do governo federal. A identificação foi fruto do cruzamento das bases de dados da Secretaria Municipal de Educação e da Secretaria Municipal de Assistência Social do município de Mogi das Cruzes, com a finalidade de levantar as necessidades de distribuição de cestas básicas para famílias vulneráveis entre o segundo semestre de 2020 e o primeiro semestre de 2021. O objetivo, portanto, é saber se o IERRE beneficia relativamente mais ou relativamente menos a população de alunos vulneráveis da rede municipal de ensino de Mogi das Cruzes, olhando para a variável de transferência *per capita*.

Como a variável de valor de repasse percebido por estudante é idêntica para todos os matriculados em uma escola (afinal, é a unidade escolar que recebe o recurso global em função de seu número de alunos) e como a variável de registro no Cadastro Único não é contínua (e, sim, uma variável *dummy* "sim" ou "não"), o enfoque da análise de dados possível é o percentual de alunos no Cadastro Único em cada escola, como variável *proxy* da vulnerabilidade socioeconômica de cada unidade escolar. Será possível identificar, assim, se as escolas que atendem os estudantes mais vulneráveis são mais ou menos beneficiadas diante das demais. Seria igualmente possível realizar uma análise do IERRE-Educacional a partir do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) de cada uma delas, mas os resultados disponíveis atualmente são de 2019, anteriores à pandemia de Covid-19. Diante dos efeitos nocivos e desiguais da pandemia nos resultados de aprendizagem apresentados na Introdução deste manuscrito, optou-se por não realizar investigação sobre indicadores que podem mostrar cenários potencialmente irreais.

Na seção seguinte, será apresentado o perfil da distribuição dos recursos do PTRF, a assimetria de valores *per capita* em função da fórmula atual de distribuição e os indicadores de equidade ora discutidos, com a finalidade de classificar a natureza pró-equidade, neutra ou regressiva da política pública.

3. O caso de Mogi das Cruzes (SP): o efeito redistributivo do Programa de Transferência de Recursos Financeiros (PTRF)

Conforme apresentado anteriormente, o Programa de Transferência de Recursos Financeiros (PTRF) no município de Mogi das Cruzes foi criado pela Lei Municipal nº 5.837, de 21 de novembro de 2005, visando promover a descentralização orçamentária em favor das escolas municipais para que estas pudessem executar despesas de custeio e pequenos investimentos relativos à manutenção dos equipamentos existentes e à conservação das instalações físicas das escolas.

A rede municipal de Mogi das Cruzes atualmente tem 110 escolas municipais, nas quais estudavam 34.161 alunos da creche aos anos finais do ensino fundamental em 2020 (dado de referência para a distribuição do PTRF em 2021). Dos 34.161 alunos, 16.246 (47,6% do total) são de famílias registradas como pobres ou extremamente pobres no Cadastro Único do governo federal. Além disso, o sistema municipal de ensino possui 103 unidades escolares de dependência administrativa privada, conveniadas ao poder público, que não recebem verba do PTRF, pois já contam com subvenção social específica.

De acordo com o Decreto Municipal nº 19.118, de 10 de março de 2020, cada unidade escolar municipal recebe subvenções trimestrais de acordo com a faixa de número de alunos em que se encontra, assim:

- **Faixa A** – R$ 2.150 por trimestre, ou R$ 8.600 ao ano, para as escolas que têm até 100 alunos matriculados;

- **Faixa B** – R$ 2.400 por trimestre, ou R$ 9.600 ao ano, para as escolas que têm entre 101 e 399 alunos matriculados;

- **Faixa C** – R$ 3.050 por trimestre, ou R$ 12.200 ao ano, para escolas que têm entre 400 e 499 alunos matriculados;

- **Faixa D** – R$ 3.350 por trimestre, ou R$ 13.400 ao ano, para as escolas com 500 alunos matriculados ou mais.

Na Faixa A, estão 18 escolas (16,4% do total), onde estudam 1.388 alunos (4,1% do total), sendo 671 registrados no Cadastro Único (4,1% do total de alunos no Cadastro). Em média, tais escolas possuem 49,7% dos alunos no Cadastro Único.

Na Faixa B, estão 62 escolas (56,4% do total), onde estudam 14.440 alunos (42,3% do total), sendo 6.789 registrados no Cadastro Único (41,8% do total). Em média, tais escolas possuem 46% dos alunos no Cadastro Único.

Na Faixa C, estão nove escolas (8,2% do total), onde estudam 3.967 alunos (11,6% do total), sendo 1.713 registrados no Cadastro Único (10,5% do total). Em média, tais escolas possuem 42,9% dos alunos no Cadastro Único.

Por fim, na Faixa D, estão 21 escolas (19,1% do total), onde estudam 14.362 alunos (42% do total), sendo 7.073 registrados no Cadastro Único (43,5% do total). Em média, tais escolas possuem 47,7% dos alunos no Cadastro Único.

Desses números, fica evidenciado que as faixas com maior participação de alunos vulneráveis são as faixas A e D.

Dando seguimento à análise, é importante compreender que o funcionamento do repasse por faixas resulta em valores equivalentes de transferência para escolas de tamanhos consideravelmente diferentes dentro de uma mesma faixa. Em outros termos, há uma desigualdade considerável de valores por estudante em cada faixa. Na Faixa B, por exemplo, uma escola com 120 alunos recebe o mesmo valor global

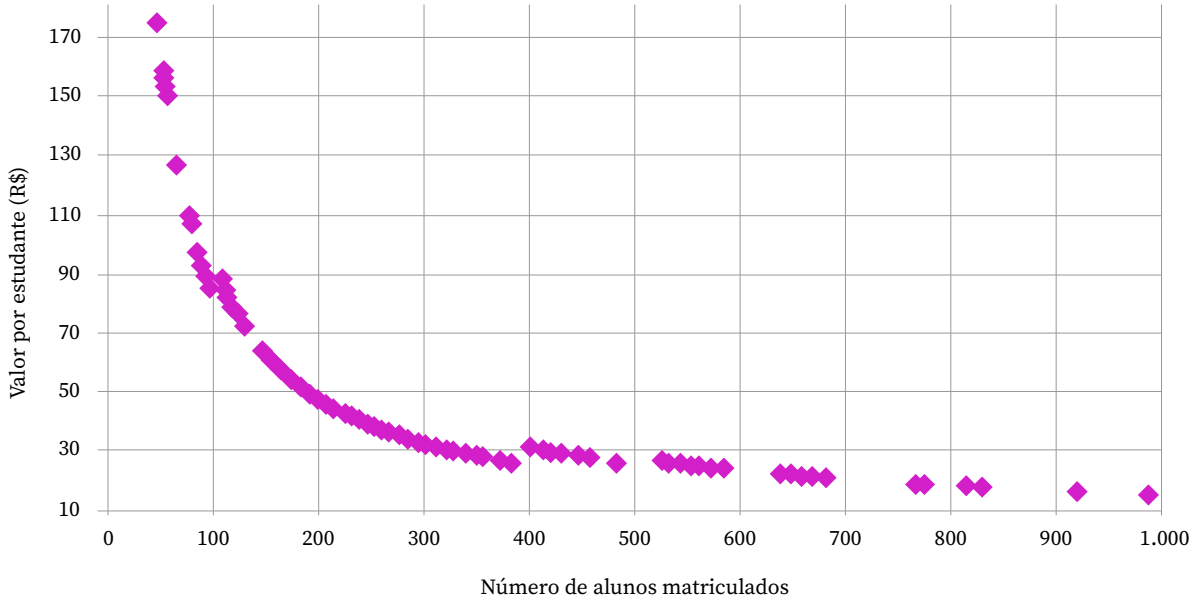
que uma escola com 360 alunos, do que decorre um valor *per capita* para a primeira três vezes maior que para a segunda. São os casos, por exemplo, do Centro de Educação Infantil Municipal Richer Romano (PTRF por aluno de R$ 73,85) e da Escola Municipal Rodolfo Mehlmann (PTRF por aluno de R$ 27,27). Opostamente ao princípio da equidade redistributiva, a primeira tem 1,5% dos seus alunos no Cadastro Único e a segunda, 67,9% de estudantes vulneráveis.

Ao se dividir a transferência global anual recebida por cada escola pelo número de estudantes, identifica-se que os valores no conjunto das escolas variam de R$ 175,51 por estudante (Escola Municipal Rural Geralda Ferraz de Campos) a R$ 13,33 por estudante (CEMPRE Dra. Ruth Cardoso).

Na Faixa A, das menores escolas, a variação é de R$ 175,51 *per capita* a R$ 87,76 *per capita*, com magnitude de 100%. Na Faixa B, a variação é de R$ 88,89 *per capita* a R$ 25,07 *per capita*, com magnitude de 254,6%. Na Faixa C, a variação é de R$ 30,35 *per capita* a R$ 25,21 *per capita*, com magnitude de 20,4%. E, na Faixa D, a variação é de R$ 25,43 *per capita* a R$ 13,33 *per capita*, com magnitude de 90,7%. Tais informações podem ser visualizadas no gráfico a seguir.

GRÁFICO 1

Valor transferido por estudante por meio do PTRF (R$) e o número de alunos matriculados em cada unidade escolar



Fonte
Elaboração própria a partir dos dados do Censo Escolar, Cadastro Único e Decreto Municipal nº 19.118, de 10 de março de 2020.

Além das distorções dentro de cada faixa, é relevante salientar que a diminuição do valor *per capita* não é contínua e causa assimetrias, havendo escolas maiores com repasse por estudante até 20% maior que em escolas menores por ambas se encontrarem nos limites de suas faixas. Embora tais distorções sejam um problema do desenho da política que pode ser considerado como "injusto", não necessariamente esse cenário leva a uma conclusão de regressividade da política pública. Para investigar o impacto equitativo, outros indicadores devem ser utilizados, considerando especificamente a variável de percentual de alunos registrados no Cadastro Único por escola.

A primeira análise é a segmentação das escolas municipais de acordo com o percentual de estudantes no Cadastro Único e a identificação do valor *per capita* recebido pelo conjunto dos estudantes das escolas em cada segmento, conforme a tabela a seguir. O que se percebe é que o valor *per capita* das escolas com mais de 70% das crianças no Cadastro Único é o maior dentre todos os segmentos (R$ 47,81), mas que os grupos com 60% a 70% das crianças no Cadastro Único e com 50% a 60% das crianças no Cadastro Único possuem os menores valores *per capita* – respectivamente R$ 27,16 e R$ R$ 27,92. Tampouco é possível identificar padrão de correlação entre as variáveis no Gráfico 2.

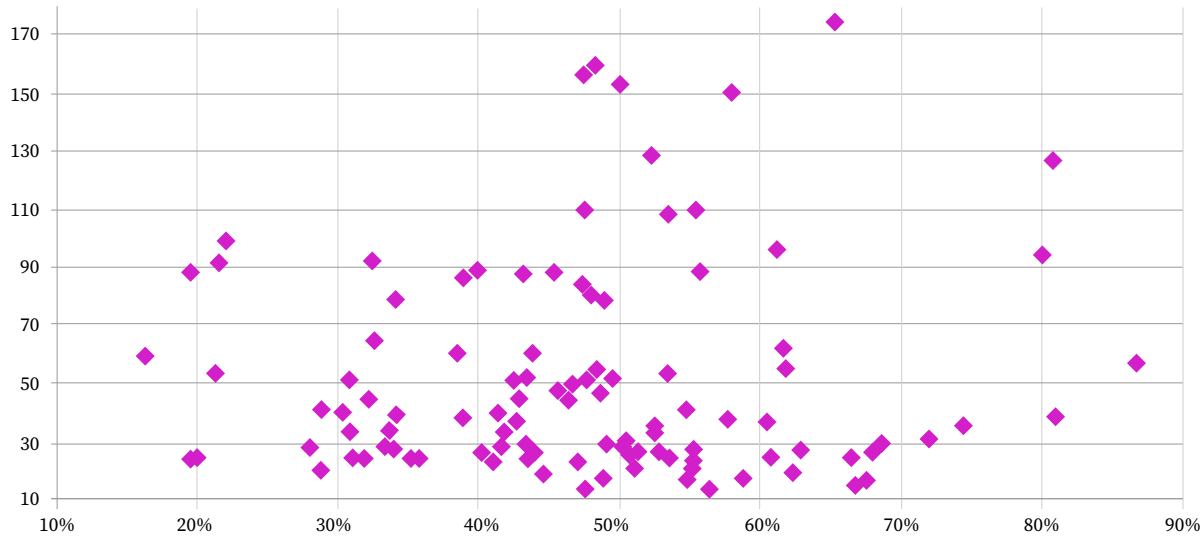
TABELA 2 Valores do PTRF *per capita* de acordo com faixa de percentual de estudantes no Cadastro Único por escola

Faixa de percentual de estudantes no Cadastro Único por escola	Valor *per capita* transferido para os estudantes da faixa
Mais de 70% dos estudantes	R$ 47,81
60% a 70% dos estudantes	R$ 27,16
50% a 60% dos estudantes	R$ 27,92
40% a 50% dos estudantes	R$ 36,77
30% a 40% dos estudantes	R$ 36,98
Menos de 30% dos estudantes	R$ 36,39

Fonte
Elaboração própria a partir dos dados do Censo Escolar, Cadastro Único e Decreto Municipal nº 19.118, de 10 de março de 2020.

GRÁFICO 2

Valores do PTRF *per capita* de acordo com percentual de estudantes no Cadastro Único por escola



Fonte
Elaboração própria a partir dos dados do Censo Escolar, Cadastro Único e Decreto Municipal nº 19.118, de 10 de março de 2020.

O Gráfico 2 também permite identificar grandes variações no valor *per capita* do PTRF entre escolas que possuem um mesmo perfil de nível socioeconômico. Assim, as análises até aqui empregadas não permitem afirmar se o padrão de distribuição do PTRF de Mogi das Cruzes (SP) é pró-equidade, regressivo ou neutro.

Utilizando como referência a proposta de indicador da UNESCO (2019), buscou-se identificar o montante total de recursos transferidos para o conjunto de estudantes registrados no Cadastro Único em função das escolas em que estudam e, a partir dele, o valor *per capita* para esse grupo. Do total do orçamento do PTRF para 2021, R$ 1.141.200, um montante de R$ 531.909,36 foi indiretamente transferido para estudantes pobres ou extremamente pobres. Como

esse grupo contempla 16.246 alunos, o valor *per capita* resultante é de R$ 32,74.

Os 16.246 estudantes pobres ou extremamente pobres representam 47,6% do total de estudantes, mas a parcela de orçamento indiretamente transferida para estes foi de 46,6% (percentual relativamente menor). Na comparação do valor *per capita* indireto dos estudantes que não estão no Cadastro Único, a diferença é negativa em 3,7% (R$ 32,74 contra R$ 34,01). Há, portanto, evidência de leve regressividade, próxima da neutralidade, na política de descentralização orçamentária de Mogi das Cruzes (SP).

Por sua vez, a análise do IERRE decorrente da distribuição do PTRF entre as escolas aponta valor de 1,006861. A partir do FPE construído em função dos percentuais de alunos no Cadastro Único para as 110 unidades escolares, o resultado indica – conforme escala de Callegari (2020) – um caráter próximo da neutralidade, embora na categoria de leve teor progressivo.

Ou seja, no conjunto da distribuição entre as escolas, não há distinção clara entre as unidades que atendem alunos mais vulneráveis e as unidades com alunos menos vulneráveis. A Tabela 3 resume os principais indicadores sobre o potencial de equidade atual do PTRF de Mogi das Cruzes (SP).

TABELA 3 **Principais indicadores de equidade referentes à atual distribuição do PTRF de Mogi das Cruzes (SP)**

Indicador relacionado à equidade	Valor do indicador
Diferença entre maior e menor valor *per capita* recebido pelas escolas	1.216,3%
Diferença entre maior e menor valor *per capita* recebido pelas escolas de uma mesma faixa de alunos	254,6%
Razão dos valores *per capita* dos estudantes registrados no Cadastro Único e não registrados	96,3%
Indicador de Equidade na Redistribuição de Recursos Educacionais (IERRE)	1,0068612786975

Fonte
Elaboração própria a partir dos dados do Censo Escolar, Cadastro Único e Decreto Municipal nº 19.118, de 10 de março de 2020.

Considerando o caráter próximo à neutralidade do ponto de vista equitativo do PTRF, o manuscrito apresenta sete modelos possíveis de redesenho da política pública com a finalidade de torná-la mais pró-equidade.

4. Proposição de modelos alternativos para o PTRF de Mogi das Cruzes (SP) e mensuração do impacto em equidade

A investigação de modelos alternativos para um desenho pró-equidade do PTRF parte da premissa de que é possível diferenciar os valores de acordo com a vulnerabilidade dos estudantes. Embora não se tenha observado no Brasil nenhum modelo que tenha feito essa diferenciação visando promover o enfrentamento das desigualdades socioeconômicas nas redes de ensino, as experiências de reforma do sistema de financiamento educacional promovidas pelo Chile e pela Austrália foram capazes de operacionalizar transferências adicionais de recursos para as localidades com níveis socioeconômicos mais baixos (CRUZ et al., 2018).

Assim, propõem-se a seguir sete modelos de projeção da distribuição de recursos do PTRF fundamentados na perspectiva de valores *per capita* maiores para alunos da rede municipal de Mogi das Cruzes (SP) que estejam registrados como pobres ou extremamente pobres no Cadastro Único. Também buscou-se manter a lógica de funcionamento do repasse para a unidade escolar e evitar a operação por faixas de números de alunos, em função das distorções identificadas na última seção.

Como indicadores de mensuração dos efeitos, utilizaram-se as mesmas variáveis apresentadas anteriormente (diferencial de máximo e mínimo do valor *per capita* entre escolas, diferencial *per capita* entre alunos do Cadastro Único e fora do Cadastro Único e o IERRE). Adicionalmente, também foi formulado um "potencial equitativo" da política, em termos de IERRE, para apurar o quanto o PTRF pode alcançar no indicador com um cenário extremo de redesenho. Como o universo de escolas é relativamente pequeno em relação aos cálculos feitos por Callegari (2020) para os programas federais e como mais da metade das escolas tem entre 40% e 60% dos estudantes em situação de vul-

nerabilidade (ou seja, não são particularmente vulneráveis ou não vulneráveis), é necessário dimensionar o IERRE dentro de uma banda de valores que não se diferenciam tanto de 1,000 (neutralidade).

Esse exercício de cenário extremo considerou desenhos alternativos do IERRE em que: cada estudante do Cadastro Único receberia o valor de R$ 100, enquanto o estudante fora do Cadastro Único receberia o valor de R$ 50; e a situação oposta, em que o aluno fora do Cadastro Único receberia o dobro do valor de quem é considerado pobre ou extremamente pobre. Respectivamente, os IERREs desses desenhos alcançaram 1,022141771 e 0,978822648, sendo estes os limites máximo e mínimo – e sendo o valor de 0,022141771 o potencial equitativo pró-equidade do universo testado de modelos. Nesse sentido, o IERRE associado ao modelo atual de funcionamento do PTRF representa 31% do potencial equitativo.

Os primeiros três modelos formulados, abaixo elencados, são fundamentados em uma ação redistributiva pura, em que parte das escolas perde recursos em benefício de outras unidades, de forma a manter o mesmo montante global da política.

Modelo 1
Valor fixo + valor variável diferenciado *per capita*

O Modelo 1 é constituído por transferência de um valor fixo de R$ 3.500 por escola e por valores *per capita* de R$ 30 por aluno inscrito no Cadastro Único e R$ 15 por aluno fora do Cadastro Único.

Com esse desenho, o mecanismo principal de transferência é de escolas de menor porte (até 300 alunos) para escolas grandes, com exceção daquelas com mais de 200 alunos com maior percentual de alunos vulneráveis. O valor máximo de transferência *per capita* cai de R$ 175 para R$ 96 e o valor mínimo sobe de R$ 13 para R$ 24.

O valor *per capita* indireto para o aluno inscrito no Cadastro Único alcança R$ 33,78, 2% maior que o valor *per capita* indireto para o aluno fora do Cadastro Único.

Já o IERRE chega a 1,016631, mais pró-equidade que a situação atual, alcançando 75,1% do potencial equitativo.

Modelo 2
Valor fixo + valor semifixo diferenciado + valor variável diferenciado *per capita*

O Modelo 2 é constituído por transferência de um valor fixo de R$ 2.200 por escola, valor semifixo de R$ 1 mil multiplicado pelo percentual de estudantes no Cadastro Único e por valores *per capita* de R$ 20 por aluno inscrito no Cadastro Único e R$ 10 por aluno fora do Cadastro Único.

Com esse desenho, o mecanismo principal de transferência também é de escolas de menor porte para escolas grandes, mas escolas pequenas com maior percentual de alunos no Cadastro Único são menos prejudicadas. O valor máximo de transferência *per capita* cai de R$ 175 para R$ 85 e o valor mínimo sobe de R$ 13 para R$ 26.

O valor *per capit*a indireto para o aluno inscrito no Cadastro Único alcança R$ 33,72, 2% maior que o valor *per capita* indireto para o aluno fora do Cadastro Único.

Já o IERRE chega a 1,017126, mais pró-equidade que a situação atual, alcançando 77,3% do potencial equitativo.

Modelo 3
Valor variável diferenciado *per capita*

O Modelo 2 é constituído apenas por transferência de valores *per capita* de R$ 45 por aluno inscrito no Cadastro Único e R$ 22,50 por aluno fora do Cadastro Único.

Com esse desenho, há um grande benefício das escolas de maior porte, em detrimento de impacto altamente negati-

vo para as escolas de menor porte, com forte equalização dos valores per capita. O valor máximo de transferência *per capita* cai de R$ 175 para R$ 42 e o valor mínimo sobe de R$ 13 para R$ 22,50.

O valor *per capita* indireto para o aluno inscrito no Cadastro Único alcança R$ 34,09, 5% maior que o valor *per capita* indireto para o aluno fora do Cadastro Único.

Já o IERRE chega a 1,022142, mais pró-equidade que a situação atual, alcançando a totalidade do potencial equitativo da política.

Uma vez que os modelos apresentados podem gerar descontinuidades de políticas educacionais em função da perda de verbas em determinadas unidades escolares, são propostos três modelos adaptados, que se assemelham aos modelos discutidos, com a inclusão de um repasse de compensação para que nenhuma unidade escolar receba valor global menor do que é recebido na situação atual. Uma escola que recebe R$ 8.600/ano continuará a receber esse valor, ainda que, no Cenário 3, sua transferência esteja calculada em R$ 1.800/ano. Esses repasses de compensação significam recursos adicionais para a política pública.

Modelo 4
Modelo 1 com repasse de compensação

O custo do repasse de compensação para o Modelo 4 é de R$ 148.540, ou 13% do orçamento inicial. O valor máximo da política *per capita* se mantém nos atuais R$ 175 e o valor mínimo sobe de R$ 13 para R$ 24, como no Modelo 1.

O valor *per capita* indireto para o aluno inscrito no Cadastro Único alcança R$ 37,79, 0,2% maior que o valor *per capita* indireto para o aluno fora do Cadastro Único.

Já o IERRE chega a 1,011746, mais pró-equidade que a situação atual, alcançando 53% do potencial equitativo da política.

Modelo 5
Modelo 2 com repasse de compensação

O custo do repasse de compensação para o Modelo 5 é de R$ 170.527, ou 15% do orçamento inicial. O valor máximo da política *per capita* se mantém nos atuais R$ 175 e o valor mínimo sobe de R$ 13 para R$ 26, como no Modelo 2.

O valor *per capita* indireto para o aluno inscrito no Cadastro Único alcança R$ 38,39, 0,1% menor que o valor *per capita* indireto para o aluno fora do Cadastro Único.

Já o IERRE chega a 1,01174, mais pró-equidade que a situação atual, alcançando 50,5% do potencial equitativo da política.

Modelo 6
Modelo 3 com repasse de compensação

O custo do repasse de compensação para o Modelo 6 é de R$ 250.895, ou 22% do orçamento inicial. O valor máximo da política *per capita* se mantém nos atuais R$ 175 e o valor mínimo sobe de R$ 13 para R$ 26.

O valor *per capita* indireto para o aluno inscrito no Cadastro Único alcança R$ 41,10, 1,6% menor que o valor *per capita* indireto para o aluno fora do Cadastro Único.

Já o IERRE chega a 1,013367, mais pró-equidade que a situação atual, alcançando 60,4% do potencial equitativo da política.

Considerando os efeitos dos diversos modelos apresentados, o manuscrito propõe, por fim, um desenho adicional que mantém a ideia da câmara de compensação, mas avança em termos da magnitude financeira da política até valor próximo ao que está aprovado no Plano Plurianual 2022-2025 da Prefeitura de Mogi das Cruzes (SP).

Modelo 7
Valor fixo + valor variável diferenciado *per capita* elevado + repasse de compensação

O Modelo 7 é constituído por transferência de um valor fixo de R$ 3 mil por escola e por valores *per capita* de R$ 65 por aluno inscrito no Cadastro Único e R$ 32,50 por aluno fora do Cadastro Único.

Combinando aspectos dos Modelos 3 e 4, o Modelo 7 tem um custo adicional de R$ 872.960. O valor máximo da política *per capita* se mantém nos atuais R$ 175 e o valor mínimo sobe de R$ 13 para R$ 44.

O valor *per capita* indireto para o aluno inscrito no Cadastro Único alcança R$ 59,96, 3% menor que o valor *per capita* indireto para o aluno fora do Cadastro Único.

Já o IERRE chega a 1,018346, mais pró-equidade que a situação atual, alcançando 82,9% do potencial equitativo da política.

TABELA 4 Principais indicadores de equidade referentes aos modelos de desenhos alternativos para o PTRF de Mogi das Cruzes (SP)

	Transferência *per capita* máxima	Transferência *per capita* mínima	Razão *per capita* mínima/ máxima	Razão média Cadastro Único/ não Cadastro Único	IERRE	Percentual de potencial equitativo
Cenário atual	175,5102041	13,33333333	7,6%	96,3%	1,006861279	31,0%
Modelo 1	96,2244898	24,19642857	25,1%	102,2%	1,01663125	75,1%
Modelo 2	84,75635152	26,24362245	31,0%	102,2%	1,017126042	77,3%
Modelo 3	42,01807229	22,84615385	54,4%	105,2%	1,022141771	100,0%
Modelo 4	175,5102041	24,19642857	13,8%	100,2%	1,01174601	53,0%
Modelo 5	175,5102041	26,24362245	15,0%	99,9%	1,011173983	50,5%
Modelo 6	175,5102041	26,91964286	15,3%	101,6%	1,013366653	60,4%
Modelo 7	175,5102041	44,24107143	25,2%	103,3%	1,018346053	82,9%

Fonte
Elaboração própria a partir dos dados do Censo Escolar, Cadastro Único e Decreto Municipal nº 19.118, de 10 de março de 2020.

Considerações conclusivas

O presente manuscrito objetivou abordar novos arranjos financeiros para a implementação das políticas educacionais de enfrentamento das desigualdades de aprendizagem, alargadas no contexto da pandemia de Covid-19. O fechamento das escolas durante os períodos mais críticos da pandemia mais que triplicou o risco de evasão escolar, e os estudantes aprenderam apenas 28% do que teriam aprendido se as aulas tivessem ocorrido presencialmente. Por isso, são essenciais políticas compensatórias que tenham a missão de reduzir o abismo de oportunidades entre as crianças.

As políticas de financiamento da educação têm um particular potencial nesse cenário. Em primeiro lugar, os arranjos construídos a partir da Constituição Federal possibilitaram a criação de mecanismos de repasse de recursos que permitem, a depender do desenho, equalizar condições de ensino e até mesmo destinar mais recursos para os estudantes em situações mais desafiadoras, em um movimento efetivamente compensatório e pró-equidade. Além disso, políticas de descentralização de recursos diretamente para as escolas (como o PDDE, o PDDE Paulista, o PROGEFE, o SDP carioca e o PTRF paulistano) foram empregadas com alta intensidade entre 2020 e 2021 como mecanismos para execução acelerada de orçamento educacional, dado o contexto pandêmico.

A descentralização de recursos em conformidade com as necessidades educacionais tem sido a tônica da atual fase do financiamento da educação, com os principais movimentos nesse sentido sendo a política de fundos (FUNDEF, FUNDEB e Novo FUNDEB) e as transferências obrigatórias universais – entre elas o PDDE. Contudo, o componente de promoção da equidade ainda não tem sido efetivamente inserido nas fórmulas de distribuição dos recursos, como se identificou nas diversas políticas de recursos diretos para as escolas.

A partir de uma lente conceitual pluralista de equidade vertical, o presente manuscrito mostrou ser possível investigar o caráter equitativo de uma política pública de des-

centralização orçamentária para escolas públicas. Usando como caso de estudo o PTRF de Mogi das Cruzes (SP) e aplicando o Indicador de Equidade na Redistribuição de Recursos Educacionais (IERRE), identificou-se que a política apresenta distorções nos valores *per capita* repassados e um caráter neutro do ponto de vista socioeconômico (empregando a variável de pobreza do Cadastro Único como identificador de vulnerabilidade).

Por fim, o manuscrito expôs diversos desenhos alternativos para a política pública com o fito de alcançar melhores resultados em termos de equidade, os quais se mostraram bem-sucedidos em termos quantitativos. Tais resultados significam uma importante agenda para o financiamento da educação brasileira: é possível reorganizar as políticas federais, estaduais e municipais de descentralização orçamentária incorporando valores diferenciados adicionais para favorecer os estudantes em situação de maior vulnerabilidade; e, igualmente, é possível e desejável estimular as diversas outras redes de ensino no sentido de desenvolver políticas públicas de descentralização orçamentária, as quais podem ao mesmo tempo incentivar a gestão democrática nas escolas, reduzir a burocracia e a morosidade de processos administrativos para investimentos emergenciais e, ainda, efetivamente promover a equidade na educação básica brasileira.

Referências bibliográficas

ADRIÃO, T.; CAMARGO, R. A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. In: OLIVEIRA, R.; ADRIÃO, T. (Org.). **Gestão, financiamento e direito à educação**: análise da LDB e da Constituição Federal. 2. ed. São Paulo: Xamã, 2002.

ADRIÃO, T; PERONI, V. **Implicações do Programa Dinheiro Direto na Escola para a gestão da escola pública**. Campinas: Educação & Sociedade, 2007.

ARANTES, E. **Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e a perspectiva da redução das desigualdades regionais**: uma análise a partir da Região Norte do Brasil. 2019. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2019.

BITENCOURTH, C.; GOMES, F.; CAMARGO, R. Montantes e gastos anuais de escolas públicas com os recursos do PDDE: estudo de caso em uma escola municipal (2007-2016) e uma escola estadual de São Paulo/SP (2006-2016). **FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação**. Porto Alegre, 2020.

CALLEGARI, C. **Equidade educacional na federação brasileira**: o papel das transferências federais aos municípios. 2020. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2020.

CALLEGARI, C.; GOMES, M. L. A equidade de aprendizagem no ensino fundamental da rede municipal de São Paulo entre 2011 e 2017. **Revista Parlamento e Sociedade**, v. 6, n. 10, 2018.

CRUZ, T. et al. Experiências Internacionais de Financiamento da Educação: aprendizados para o Brasil. **Relatório de Política Educacional. Dados para um debate democrático na Educação**. Brasília, 2018.

ARENZENA, N. A assistência financeira da União às políticas educacionais locais. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 6, n. 10, p. 105-17, jan./jun. 2012.

GALIANI, S.; GERTLER, P.; SCHARGRODSKY, E. School decentralization: helping the good get better but leaving the poor behind. **Journal of Public Economics**, v. 92, issues 10-11, 2008.

GLEWWE, P.; MALGA, E. The Impacts of school management reforms in Madagascar: do the impacts vary by teacher type? **Journal of Development Effectiveness**, v. 3, issue 4, 2011.

HANUSHEK, E.; LINK, S.; WOESSMANN, L. Does school autonomy make sense everywhere? Panel estimates from PISA. **Journal of Development Economics**, Elsevier, v. 104(C), 2011.

HUTMACHER, W. Introduction. In: HUTMACHER, W; COCHRANE, D.; BOTTANI, N. (Eds.). **In pursuit of equity in education**: using international indicators to compare equity policies. New York: Klumer Academic Publishers, 2011.

HYMAN, J. Does money matter in the long tun? Effects of school spending on educational attainment. **American Economic Journal: economic policy,** v. 9, 2017.

INCHAUSTE, G. Decentralization in Bolivia: has it made a difference? In: AHMAD, E.; BROSIO, G. (Eds.). **Does decentralization enhance service delivery and poverty reduction?** Cheltenham: Edward Elgar, 2009.

JACKSON, C. K.; JOHNSON, R. C.; PERSICO, C. The effects of school spending on educational and economic outcomes: evidence from school finance reforms. **NBER Working Paper**, n. 20.847, 2015.

LAFORTUNE, J.; ROTHSTEIN, J.; SCHANZENBACH, D. W. School finance reform and the distribution of student achievement. **American Economic Journal: applied economics**, vol. 10, n. 2, 2018.

MAFASSIOLI, A. **Programa Dinheiro Direto na Escola**: (re)formulações e implicações na gestão escolar e financeira da educação básica (1995-2015). Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2017.

MOTTA, F.; BUÍSSA, L.; BARBOSA, M. O financiamento da educação no Brasil como instrumento de aprofundamento da desigualdade social. **A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, v. 18, n. 73, 2018.

OCDE. **Equity in Education: Breaking down Barriers to Social Mobility**, 2018. Disponível em: http://www.oecd.org/publications/equity-in-education-9789264073234-en.htm. Acesso em: 27 fev. 2022.

OLIVEIRA, M. V.; CARDOSO, M. G. Gestão democrática, financiamento e qualidade da educação na escola pública. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v. 7, n. 6, 2021.

PARO, V. **Eleição de diretores: a escola pública experimenta a democracia**. 2. ed. São Paulo: Xamã, 2003.

PARO, V. **Gestão democrática da escola pública**. 3. ed. São Paulo: Ática, 2008.

PERES, U. Financiamento e políticas públicas educacionais: perspectiva normativa, dilemas e mudanças recentes. **Revista Parlamento e Sociedade**, São Paulo, v. 4, n. 7, 2016.

SEGATTO, C. **O papel dos governos estaduais nas políticas municipais de educação**: uma análise dos modelos de cooperação intergovernamental. 2015. Tese (doutorado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, EAESP/FGV, São Paulo, 2015.

Referências bibliográficas

SHAH, A.; THOMPSON, T.; ZOU, H. The impact of decentralization on service delivery, corruption, fiscal management and growth in developing and emerging market economies: a synthesis of empirical evidence. **CESifo DICE Report**, 1/2004, 2004.

SIMIELLI, L. E. **Equidade educacional no Brasil:** análise das oportunidades educacionais em 2001 e 2011. 2015. Tese (Doutorado) – Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2015.

SKOUFIAS, E. et al. **Electoral accountability, fiscal decentralization and service delivery in Indonesia. Policy and research series paper 5614**. Washington, DC: The World Bank, 2011.

SOUZA, M. Sistema descentralizado de pagamento e gestão democrática na escola no município do Rio de Janeiro. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação.** Criciúma, v. 6, n. 8, 2020.

SOUZA, N. **Gestão democrática e financeira: o Programa de Transferência de Recursos Financeiros – PTRF – na cidade de São Paulo de 2006 a 2009**. 2012. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de São Paulo. São Paulo, 2012.

UNICEF; UNESCO; BANCO MUNDIAL. **O estado da crise global da educação**: um caminho para a recuperação. Relatório conjunto do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento/Banco Mundial, Unesco e Unicef, publicado em 2021. Disponível em: https://www.unicef.org/media/112461/file/The%20State%20of%20the%20Global%20Education.pdf. Acesso em: 27 fev. 2022.

VIANA, F.; CAMPO, G. Aplicação de recursos públicos federais e transparência em escolas estaduais do Espírito Santo no âmbito do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE. **Revista de Administração de Roraima**. Boa Vista, 2014.

VIANA, M. Os recursos financeiros descentralizados como indutores da gestão democrática e ferramentas para a promoção da qualidade do ensino. **FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação**, v. 7, 2017, Porto Alegre.

_____. **Recursos financeiros descentralizados para a escola pública: uma política necessária**. 2015. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de São Paulo. São Paulo, 2015.

YANAGUITA, A. **Financiamento da educação no Brasil (1990-2010)**: impactos no padrão de gestão do ensino fundamental. 2013. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual Paulista. Marília, 2013.

ARTIGO 7

Emendas parlamentares e representatividade política:

uma análise da execução das parlamentares direcionada para a ação da Casa da Mulher Brasileira (2014-2022)

AUTORIA Josiara Barbosa Diniz Leite

RESUMO

As mulheres são as que mais indicam emendas para as ações da Casa da Mulher Brasileira? O presente trabalho discute os conceitos de representatividade política de presença e de ideias analisando as emendas direcionadas para a ação de Construção e Implementação da Casa da Mulher Brasileira. O foco está em todas as emendas parlamentares apresentadas à Lei Orçamentária Anual no período de 2014 a 2022. Os resultados indicam que os homens são os protagonistas nas indicações e que um partido de centro é o com mais indicações, além da diminuição de investimento do governo federal.

Palavras-chave
emendas parlamentares; representatividade; violência contra a mulher; Casa da Mulher Brasileira.

Introdução

Para além da ocupação numérica dos espaços, dentro da seara de análise da representação política das mulheres, é preciso investigar a relação entre a presença das mulheres eleitas nos espaços de decisão e a representação substantiva, segundo Sanchez (2017, apud PITKIN, 1967), dos interesses das mulheres eleitoras, focando, assim, o "conteúdo da representação". Por outro lado, existe também a representação descritiva de que os "Parlamentos devem ser como um microcosmo da população", assim, sem levar em conta as bandeiras ou preferências, as mulheres deveriam estar no Parlamento por representarem parte significativa da sociedade e dos eleitores.

Essa diferenciação entre política de ideias e política de presença, segundo Phillips (2001), mostra que "a presença dos grupos sociais não é suficiente para a democracia, porque o indivíduo não necessariamente vai representar os interesses do grupo do qual faz parte". Para Miguel (2014), seria necessária uma mudança nos arranjos institucionais que fosse sensível às múltiplas perspectivas da sociedade, incluído, aqui, o recorte de gênero.

Tendo os conceitos de política de presença e de ideias como bojo, esta análise visa observar quem indicou mais emendas parlamentares para a ação de Construção e Implementação do equipamento público chamado Casa da Mulher Brasileira, uma estrutura integrada e holística que é um marco nas políticas públicas de combate à violência contra as mulheres.

O artigo está organizado da seguinte forma: os tópicos 1, 2 e 3 contextualizam os conceitos de violência como fator estruturante da sociedade brasileira e as perspectivas sobre representatividade política (pelos olhares de Hanna Pitkin e Anne Philips), além de apresentar o que é uma emenda parlamentar e por que ela tem importância como mensagem política a ser analisada nos enfoques de representação política. Nas seções posteriores, a política pública da Casa da Mulher Brasileira e sua execução orçamentária, do ponto de vista macro (governo federal) e micro

(emendas), são analisadas. Por último, a conclusão.

1. Violência de gênero dentro de uma estrutura social

O conceito de violência, adotado pelo Ministério da Saúde e descrito pela Organização Mundial da Saúde, pode ser resumido como:

> [...] o uso intencional da força física ou do poder, real ou em ameaça, contra si próprio, contra outra pessoa, ou contra um grupo ou uma comunidade, que resulte ou tenha grande possibilidade de resultar em lesão, morte, dano psicológico, deficiência de desenvolvimento ou privação. **(apud KRUG et al., 2002, p. 5)**

A violência, pela complexidade do fenômeno, é um conceito construído ao longo do tempo e dos casos concretos. Termos como violência de gênero estão ainda em debate e são conquistas conceituais e simbólicas recentes. A influência dos debates trazidos pelos movimentos de mulheres foi essencial para delimitar o lugar de violência de gênero como um problema social e um problema de saúde pública.

Foi na Conferência de Beijing, em 1995, que um primeiro passo, mesmo que tímido, foi dado no sentindo de ampliar a violência "privada" sofrida por milhares de meninas e mulheres ao redor do mundo como um possível problema de saúde pública e um sintoma social estruturante. Estruturante porque a violência contra a mulher precisa ser analisada pelo prisma do lugar social histórico que a mulher ocupa na sociedade, onde a subalternidade nas relações públicas e privadas as leva a um papel de gênero fundado pela desvalorização cultural do feminino.

Contextualizando o conceito, o papel de gênero diz respeito a "condutas esperadas associadas à sexualidade e

socialmente exigidas do indivíduo de acordo com o seu sexo" (PERLIN, 2006, p. 275). Tal conceito expande o entendimento de termos como, por exemplo, divisão sexual do trabalho, papel sexual da mulher e ocupação dos espaços públicos e/ou privados por homens e mulheres.

Essa assimetria tem como muitos de seus sintomas uma violência de gênero generalizada na sociedade brasileira, naturalizada em determinados sentidos e explicitada pelos dados, pois, segundo Jacqueline Pintanguy (2013, p. 117), esse construto social atinge as mulheres,

> [...] socializando-as para a vivência de relações de gênero assimétricas no âmbito afetivo e profissional, com marcantes consequências socioeconômicas, incidindo em seu desempenho e no reconhecimento de seu valor e de seus direitos nas esferas da educação, do trabalho, da família, da vida associativa e da política, dentre outros campos de sua trajetória existencial.

Essa estrutura desigual, baseada em um sistema de dominação do feminino e suas subjetividades, é uma causa fundamental da violência de gênero, que pode ser conceituada como:

> [...] formas de opressão e de crueldade nas relações entre homens e mulheres, estruturalmente construídas, reproduzidas no cotidiano e geralmente sofridas pelas mulheres. Esse tipo de violência se apresenta como forma de dominação e existe em qualquer classe social, entre todas as raças, etnias e faixas etárias. Sua expressão maior é o machismo naturalizado na socialização que é feita por homens e mulheres. **(MINAYO; CAPURCHANDE, 2011, p. 36)**

Cabe salientar que gênero compreende um debate interseccional e atravessado por recortes. Mulheres negras, mulheres trans, mulheres pobres, mulheres imigrantes, mulheres LGBTQ+, mulheres com deficiência são categorias de um mesmo conceito. Os lugares sociais das mulheres levam à ampliação da palavra mulher, que deixa de significar uma identidade fechada e homogênea e passa a ser mulheridades, com múltiplos atravessamentos.

2. Histórico da política pública de combate à violência de gênero

Para Marta Farah (2016, p. 127), "o eixo de uma ação governamental orientada pela perspectiva de gênero consiste na redução das desigualdades de gênero, isto é, das desigualdades entre homens e mulheres (e entre meninos e meninas)". No Brasil, o histórico mais recente de políticas públicas com foco na prevenção e combate à violência contra a mulher começa com a criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), com *status* de ministério, em 2003. Sendo um órgão vinculado à estrutura da Presidência da República, logo após a posse de Lula em seu primeiro mandato, tinha como principal objetivo promover a igualdade entre homens e mulheres e adotava uma linha específica, voltada para o combate à violência.

Em 2004, um novo passo foi dado com a realização da I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (I CNPM). Ali foi elaborado o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, que também abarcava, em um dos seus eixos, políticas de combate à violência. O objetivo nº 11 do plano continha "a inclusão de recursos nos Planos Plurianuais, Leis de Diretrizes Orçamentárias e Leis Orçamentárias Anuais para implementação de políticas públicas para as mulheres" (SPM, 2004).

Em 2006, ocorreu um dos maiores avanços legislativos referentes à violência contra a mulher, a Lei Maria da Penha foi sancionada (Lei nº 11.340/2006). A lei:

> configura violência doméstica contra a mulher qualquer ação, omissão ou conduta violenta, como ameaças, coerções ou privação arbitrária da liberdade, seja na vida pública ou privada, que pode resultar em sofrimento psíquico, lesão, danos físicos, sexuais, morais ou patrimoniais para a mulher, baseada em relações de gênero. **(BRASIL, 2006)**

Em 2007, formulado a partir da SPM, é lançado o Pacto Na-

cional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, buscando um acordo federativo para a implementação de políticas públicas integradas. Em 2011, criam-se as Diretrizes Nacionais para o Abrigamento de Mulheres em Situação de Risco e Violência, cujo objetivo é fortalecer as chamadas Casas-Abrigo como espaços seguros e de reconstrução da vida das mulheres em situação de violência.

Dois anos depois, em 2013, foi criada a Casa da Mulher Brasileira, que veio no bojo do programa "Mulher, Viver sem Violência" (BRASIL, 2013), e, em 2015, entrou em vigor a Lei do Feminicídio (BRASIL, 2015), que alterou o código penal, qualificando como feminicídio o homicídio praticado contra mulheres em razão de sua condição de ser do sexo feminino.

3. A representatividade política e o avanço de pautas de gênero

O sufrágio feminino, no contexto mundial e brasileiro, é recente. Tal direito é fruto de uma série de contestações de movimentos feministas, denominados de feminismos de primeira onda. Fruto de uma divisão sexual do trabalho, o chamado liberalismo patriarcal, conceituado por Pateman (1990), permite "a convivência entre os direitos individuais na esfera pública e as relações desiguais que estruturam a esfera privada", segundo Miguel e Biroli (2010, p. 657), criando, assim, "a representação sexual como diferença política".

A noção de cidadania – como conjunto de direitos – foi reconhecida tardiamente para as mulheres. Conceito surgido na Grécia, a cidadania (do latim *civitas*) excluía do acesso a esse conjunto de direitos escravos, mulheres e estrangeiros.

Ou seja, na visão de Aboim (2012, p. 106 apud PATEMAN, 1988):

> [...] a noção ocidental de cidadania foi construída com

> base numa referência masculina, pois os modelos de relações sociais sobre os quais foi edificada – primeiro, em forma de patriarcado paternal, depois, uma outra, mitigada e contemporânea, o patriarcado fraternal – excluem visões do feminino e das mulheres como seres sociais. Se, para Hobbes ou para Locke, o cidadão era apenas o proprietário, atualmente, na visão de Pateman, o cidadão, ou seja, o indivíduo, continua a ser um homem. Nesse sentido, a distinção entre o público e o privado (central na democracia clássica e na democracia liberal) continua a ser uma distinção de gênero.

No Brasil Colônia, dentro de uma série de conjugações sociais patriarcais, os direitos políticos também eram restritos aos homens, e com um recorte de raça – brancos. A representação da mulher, na colônia, era baseada na falta de capacidade intelectual e na irracionalidade emocional. O Império "reiterava determinadas representações coloniais sobre a mulher que fundamentavam sua exclusão do espaço público e da gestão econômica do patrimônio conjugal" (SENADO, 2004, p. 17). A igualdade, de direitos e obrigações legais, entre homens e mulheres só foi instituída na Constituição Federal de 1988.

Nesse cenário, a reivindicação das mulheres teve duas etapas, a primeira diz respeito ao acesso autônomo ao espaço público – cabe lembrar das legislações que garantiam ao homem o poder pátrio sobre a família e a necessidade da autorização do marido para o exercício de uma série de direitos –, e a segunda, à garantia do exercício de votar e ser votada.

Uma série de questões sensíveis a gênero só passaram a ser pautadas no Legislativo nacional após a inserção de vozes femininas no Parlamento. Somente com a chegada de Bertha Lutz, bióloga e feminista, ao Parlamento, em 1934, é que – pela primeira vez – o Parlamento pauta a possibilidade da construção de um Estatuto da Mulher, que propunha uma reestruturação nos direitos civis das mulheres. Lutz e Carlota de Queiroz, eleita em 1933, foram essenciais para a defesa de uma pauta com recorte de gênero na Constituição de 1934, que teve a mulher contemplada em seis dispositivos, destacando-se: licença-maternidade, mudanças na

situação jurídica da mulher casada e direito à creche.

Na Constituinte de 1988, a pauta de mulheres foi fortalecida, mesmo a Assembleia Nacional contando com somente 26 deputadas (e nenhuma senadora) dentre os 590 parlamentares envolvidos em sua elaboração. Das constituintes mulheres, duas eram de Brasília, a saber: Márcia Kubitschek (atuante nas áreas de educação e cultura, aprovou 17 das 42 emendas apresentadas) e Maria de Lourdes Abadia (atuante nas áreas de saúde, meio ambiente e tributação, aprovou 21 das 70 emendas apresentadas).

O pós-constituinte é marcado pela ampliação, apesar de insuficiente, do número de mulheres no Parlamento. Nesse contexto, uma série de políticas infraconstitucionais começam a ser instituídas com vias a regulamentar, e ampliar, os direitos previstos na carta constitucional, tendo como maior enfoque a temática de violência (SENADO, 2004).

Nesse sentido, no contexto do Parlamento nacional, o Senado (2004, p. 54) "pode constatar que a presença feminina no Parlamento [...] fez diferença e parece ter contribuído, pela sua visibilidade e estilo de intervenção, para conferir uma identidade feminina à defesa da causa", todavia, "os homens aprovam, pois, cerca de três vezes mais do que suas colegas de Parlamento" (SENADO, 2004, p. 90).

4. O conceito de representatividade política em perspectiva

4.1 O conceito de representatividade para Hanna Pitkin

A linha teórica sobre representação política dentro da temática feminista, conceituada por Hanna Pitkin, pode ser iniciada pelo seguinte questionamento: "uma representação política justa requer que os grupos historicamente marginalizados estejam presentes nas instâncias legislativas"? (SANCHES, 2017, p. 52). A autora, na construção de seu argumento teórico, define quatro eixos da ideia de representação: a formalística, a descritiva, a simbólica e a substantiva.

O foco proposto por essa análise é descrever aspectos substantivos da representação (a ser detalhado posteriormente), todavia, é preciso salientar as especificidades de cada um dos eixos, de forma a compreendê-los de maneira mais ampla.

A ideia de representatividade formalística tem como base a noção de *accountability* ou responsividade. Ou seja, segundo Sanches (2017, p. 52), a representação formalística é um "conjunto de regras que organizam a representação e que dão o direito de representar ao representante". Já no eixo de representatividade descritiva, a noção basilar seria a do "reflexo", em outras palavras, seria a "correspondência ou semelhança acurada com o que é representado" (LOUREIRO, 2009, p. 67); existe uma relação de substituição entre representantes e representados, de tal forma que as características pessoais do indivíduo têm grande preponderância.

Os argumentos sobre representação descritiva iniciados por Pitkin (2006) são importantes dentro dos debates relacionados à representação de grupos e recortes sociais, ou seja, espaços representativos como uma espécie de microcosmos da sociedade. O principal ponto favorável dessa perspectiva

descritiva estaria em conseguir falar por alguém que não conseguiu estar presente. Todavia, dentre os pontos negativos, existem limites para tal atuação, ou seja, por mais que um parlamentar se assemelhe aos supostamente representados, ele não poderia ser considerado uma amostra da sociedade, e, ainda, a prestação de contas ficaria comprometida, pois uma pessoa não pode ser responsabilizada pelo que ela é, mas pelo que faz Pitkin (2006).

Já no eixo de representação simbólica existem ligações simbólicas com os representados, ou seja, a confiança de ambos é construída por meio de crenças. É baseada na noção de *standing for*, assim como no eixo descritivo, e possui como limite, segundo Sanches (2017), a impossibilidade de definição de critérios, dado que não existem parâmetros racionais para definir as simbologias e crenças envolvidas.

A ideia de representação substantiva, eixo considerado por esta análise, leva em consideração o teor, ou o conteúdo, do processo representativo. A essência desta análise é a "qualidade da representação", segundo Sanches apud Pitkin (2017, p. 53). Ou seja, a inclusão numérica pouco diz sobre a atuação de determinados grupos no Parlamento, de tal forma que "é fundamental ter uma concepção substantiva da representação que indica o que o representante faz (*acting for*) e o que o representante é (*standing for*).

Não existe a comprovação da relação direta entre identidade do representante e qualidade da representação, todavia, para alguns autores – Sanches apud Willians (2017) – tal relação acontece. Nesse sentido:

> A democracia representativa liberal tem falhado em sua missão de representar todos os cidadãos de maneira igualitária e de promover justiça, já que a sub-representação de determinados grupos é uma forma de perpetuar as desigualdades sociais. **(SANCHES, 2017, p. 53)**

Desse modo, os instrumentos que Pitkin considerava obsoletos e com pouca efetividade, segundo Miguel (2010, p. 26), "ressurgem, repaginados, como formas de remediar os

problemas da democracia representativa".

4.2
O conceito de representatividade para Anne Phillips

Indo no sentido da inclusão cada vez maior de grupos que estão à margem da arena política, Phillips afirma, segundo Miguel e Biroli apud Phillips (2014, p. 94), que "não basta eliminar as barreiras formais à inclusão, concedendo acesso ao voto e aos direitos iguais. É necessário incorporar expressamente os grupos marginalizados no corpo político, empurrá-los para dentro [...]".

Nesse sentido, falando especificamente das mulheres, a autora pensa que o Parlamento, no paradigma atual, não consegue, de forma autogerida, lidar com as desigualdades de gênero e não tem as ferramentas necessárias para inserir as mulheres nos espaços de decisão, desse modo, medidas corretivas, ou afirmativas, seriam importantes para a busca de equidade política dos gêneros.

À reivindicação pela representação de indivíduos nos espaços políticos é dado o nome de "política de presença" (PHILLIPS, 2001). Essa perspectiva defende a presença de mais mulheres dentro da estrutura política dos Estados e, nos casos de desigualdade, a implementação de políticas afirmativas – cotas – que impactem numericamente esse montante de mulheres. Citando John Burnheim (PHILLIPS apud BURNHEIM, 2001, p. 270), a autora questiona se escolher representantes com base em suas crenças, fazendo paralelo aos partidos políticos, não resultaria em uma "mera fachada de discussão séria, atrás da qual as pessoas com dinheiro ou acesso à mídia garantem que são reeleitas". Ou seja, defende-se uma amostra de representantes estatisticamente semelhante à formação demográfica do eleitorado, ideia semelhante ao eixo representativo apresentado, e criticado, por Pitkin ao abordar a representação descritiva.

Em oposição à ideia de "política de presença", Phillips (2001) expõe o conceito de "política de ideias", consubstan-

ciando com o debate sobre representatividade substantiva já abordado nesta análise. Nesse sentido, a autora afirma que tanto Pitkin quanto os demais autores que confluem nessa perspectiva "têm partilhado da percepção de que uma ênfase excessiva sobre quem está presente nas assembleias legislativas desvia a atenção das questões mais urgentes sobre o que os representantes realmente fazem".

A autora vai em direção contrária da escolha de caminhos, afirmando que a construção de um sistema representativo mais justo vai além da escolha por presença ou ideia, mas, sim, necessita de um mecanismo que incorpore ambos, todavia, admite que "a política de presença faz conceder um peso significativamente maior à diferença de grupo do que a política de ideias admite, e as consequências potenciais desse fato precisam ser levadas em conta" (PHILLIPS, 2001, p. 287). Entretanto, salientando mais uma vez seu posicionamento de não escolha, declara: "embora a política de ideias seja um veículo inadequado para tratar da exclusão política, há pouco que se possa ganhar simplesmente pendendo para uma política de ideias".

Nesse sentido, a autora trabalha com os conceitos preceituados por Iris M. Young, a precursora da teoria das cotas (PEREIRA, 2016) e uma voz importante dentro da corrente deliberativista, ou comunicativa, do sistema representativo. Young (2006, p. 180) argumenta que:

> [...] o compromisso com a igualdade política implica que as instituições e práticas democráticas tomem medidas explícitas para incluir a representação de grupos sociais cujas perspectivas provavelmente seriam excluídas das discussões na ausência daquelas medidas.

Young desenvolve, ainda, um conceito fundamental, o de perspectiva social. De acordo com tal conceito, em oposição à ideia de interesse, afirma que a sensibilidade sobre alguns temas está ligada à experiência do grupo que vivenciou tal processo, ou seja, "os interesses podem ser representados por qualquer indivíduo, mas as perspectivas sociais, apenas por iguais" (SANCHES apud YOUNG, 2017, p. 53). Segundo esse argumento, a inserção de um número

maior de mulheres na política institucional não significaria, necessariamente, a defesa de interesses do grupo de mulheres representado, todavia, pelo ingresso de novas perspectivas sociais e dimensões diferentes, a importância das pautas de gênero seria mais relevante, além de o debate das questões relacionadas poder contar com sujeitos legitimados, que vivenciam intimamente essa perspectiva. Para Young (2006), a inserção das mulheres, e dos demais grupos marginalizados, nos espaços políticos é fundamental para a legitimidade de sistemas democráticos.

Nesse sentido, segundo Sanches (2017, p. 55), "quando a quantidade de mulheres nas instâncias legislativas aumentar, haverá também um aumento de massa crítica, o que fortaleceria a preocupação com questões femininas".

4.3
Representação de grupos e lugar de fala

A noção de lugar de fala parte do conceito de lugar de partida, em outras palavras – conforme o afirmado por Ribeiro (2017, p. 61 apud COLLINS, 1997) –, "quando falamos de pontos de partida, não estamos falando de experiências de indivíduos necessariamente, mas das condições sociais que permitem ou não que esses grupos acessem lugares de cidadania". Nesse sentido, destaca-se que o conceito de lugar de fala não diz respeito a indivíduos isolados, mas do lugar comum ocupado por grupos subalternizados.

A consequência desse não acesso, que leva em consideração não somente a categoria de gênero – mas também raça e classe –, é que se invisibiliza a produção política e epistemológica de tais grupos, cerceando a entrada destes nos espaços de decisão, nos meios de comunicação, impedindo que, independentemente do conteúdo da fala, esta não seja ao menos registrada. Ou seja, segundo Ribeiro (2017, p. 64), "o falar não se restringe ao ato de emitir palavras, mas de poder existir. Pensamos lugar de fala como refutar a historiografia tradicional e a hierarquização dos saberes consequente da hierarquia tradicional".

Em diálogo com a ideia de lugar de fala, somando-a à compreensão de perspectiva social, Young (2006) argumenta que se, por um lado, a noção de igualdade política requer a inclusão de grupos marginalizados, por outro, existe um questionamento de como a representação, específica de tais grupos, será realista e concreta. Nessa perspectiva, Young (2006) rejeita a ideia de copresença ou de substituição do eleitorado pelos eleitos apoiada em uma lógica identitária ou assentada na chamada "metafísica da presença" (YOUNG, 2006, p. 146 apud DERRIDA, 1973). Assim, a autora lança o seguinte paradoxo:

> Se aceitarmos o argumento de que a representação é necessária e, ao mesmo tempo, admitimos a visão de que uma deliberação democrática requer copresença de cidadãos e de que a representação só é legítima se o representante é, de algum modo, idêntico aos eleitores, temos, então, um paradoxo: a representação é necessária, mas impossível. **(YOUNG, 2006, p. 147)**

A autora defende que o processo de representação de grupo se assemelha muito mais a um relacionamento que se encontra embasado na percepção de *différence* (YOUNG, 2006, p. 148 apud DERRIDA, 1973), em contraposição à metafísica da presença, que gera, ainda segundo a autora, extremos violentos. Ainda dentro do contexto de *différence*, ela salienta que "a função do representante de falar por não deve ser confundida com um requisito identitário de que o representante fale como os eleitores falariam, tentando estar presente por eles na sua ausência", mas, sim, no estabelecimento de relacionamentos, entre eleitores e eleitorado, que permita que as demandas dos primeiros deixem "vestígios nas ações" dos segundos (YOUNG, 2006, p. 149).

Nesse mesmo sentido, Ribeiro (2017) afirma que a concepção de lugar de fala não aponta para essencialismos, mas, sim, para uma espécie de lócus social que imputa ao indivíduo o conhecimento sobre temáticas que não lhe pertencem, mas que perpassam a vivência e a existência dele. Assim, ao surgirem na arena política temáticas de afetação de determinados grupos, pelos menos que tais grupos já façam parte da discussão, com voz e fala ativas, já significa

acesso ao debate e a possibilidade de que formulem suas próprias convicções. Dessa forma, “lugar social não determina uma consciência discursiva sobre esse lugar. Porém, o lugar que ocupamos socialmente nos faz ter experiências distintas e outras perspectivas” (RIBEIRO, 2017, p. 69).

Observa-se que os aspectos da representação de grupos e o lugar de fala fluem da ideia do indivíduo, com especificidades únicas, para o coletivo como identidade em situação, ou não, de subalternidade. Dentro desse contexto, Young (2006) propõe, conforme Quadro 1, três modos pelos quais a representação pode ocorrer: por interesses, opiniões ou perspectivas.

QUADRO 1 Modelos de representação, conforme Young (2006)

Modelo de representação	Sujeitos(s) ativo(s)	Descrição
Representação de interesse	Grupos de interesse em busca de influência política	"Defino interesse como aquilo que afeta ou é importante para os horizontes de vida dos indivíduos ou para as metas das organizações" (YOUNG, 2006, p. 158)
Representação de opiniões	Partidos políticos ou associações	"Defino opiniões como os princípios, valores e prioridades assumidos por uma pessoa na medida em que fundamentam e condicionam seu juízo de valor sobre quais políticas devem ser seguidas e quais fins devem ser buscados" (YOUNG, 2006, p. 160)
Representação de perspectivas	Grupos sociais distintos	"A perspectiva social é o ponto de vista que os membros de um grupo mantêm sobre os processos sociais em função das posições que neles ocupam" YOUNG, 2006, p. 164)

Fonte
Autoria própria com base em Young (2006).

As três formas de representação não são estanques e nem se esgotam entre si, mas podem se complementar, todavia, a autora afirma que, dentre as três, interesses e opiniões são as que mais desenvolvem conflitos, dado que, pela constituição dos sujeitos ativos, tendem a ser "facilmente pensadas como conflitantes" (YOUNG, 2006, p. 169). Já, no oposto, as representações de perspectivas sociais "geralmente não se anulam entre si; antes, oferecem questões adicionais e compreensões sociais plenas".

5. Emendas parlamentares e uma nova forma de representação política

O ciclo orçamentário brasileiro tem três peças fundamentais: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Tais peças são encaixadas dentro de um processo que começa pelo Poder Executivo, é discutido e aprovado pelo Poder Legislativo e, posteriormente, executado na capilaridade do Poder Executivo.

Observa-se, nesse cenário, que o Poder Executivo tem um papel preponderante na distribuição dos recursos públicos, e a chave para a distribuição de recursos está na LOA. Os projetos são enviados para o Legislativo e analisados por uma Comissão Mista de Orçamento, entretanto, atualmente, o principal veículo de influência dos parlamentares na distribuição dos recursos está nas emendas parlamentares.

Até 2015, as emendas eram mais uma peça dentro do presidencialismo de coalizão. Era uma forma de o governo distribuir recursos, os parlamentares atendiam seus redutos e o orçamento mediava isso tudo dentro dos chamados recursos discricionários do governo. Todavia, com a emenda constitucional das Emendas Impositivas (EC 86/2015), criou-se o orçamento impositivo, e a execução das emen-

das parlamentares passou a ser obrigatória, com carimbos e identificações próprias e com impossibilidade de contingenciamento sem motivações técnicas. O orçamento continua no centro do embate, mas, agora, com o Poder Legislativo mais fortalecido.

Em 2019, com a Emenda Constitucional nº 100, mais um capítulo favorável ao Poder Legislativo acontece quando as emendas parlamentares de bancada também ganham impositividade, com moldes parecidos com os das emendas individuais.

O embate mais recente, e um capítulo-chave para entender o presidencialismo de coalizão, foi a criação do Identificador Primário nº 9 (RP9), que permite que o relator-geral do orçamento tenha sob sua administração uma fatia importante dos recursos do orçamento.

O derivar da história das emendas parlamentares, para além de esclarecer o funcionamento político do presidencialismo de coalizão brasileiro, é um forte indicador de representatividade parlamentar. A indicação de uma emenda parlamentar é uma ação política, cuja mensagem é carregada de significado político.

O voto do parlamentar, os discursos, as emendas, a apresentação de projetos de lei são comunicações políticas sobre quais são as prioridades políticas, ideológicas, partidárias e conceituais do ator político. As emendas parlamentares simbolizam, dentre outras coisas, onde o parlamentar quer investir, como ele quer investir, quais são seus parceiros locais e quais suas causas.

Um dos questionamentos que surgem da análise dessas emendas é se as mulheres tendem a direcionar seu agir político para pautas de gênero. Se a política de presença implicaria uma política de ideias no caso de direcionamento de emendas parlamentares. Essa leitura não vincula uma obrigação, uma vez que as mulheres não têm nenhum dever de dispender seus esforços somente para ações e pautas de gênero (já que são problemas estruturais e devem ser tratados por todo ator político).

6.
Casa da Mulher Brasileira

Com o fortalecimento da política pública de combate à violência contra a mulher, o reconhecimento dessa violência como uma violação de direitos humanos, a SPM lançou, em 2013, o programa Mulher: Viver sem Violência, que, no mesmo ano, foi endossado com a publicação do Decreto nº 8.086, de agosto de 2013, que "Institui o Programa Mulher Segura e Protegida" (BRASIL, 2013).

O programa seria desenvolvido pela implementação de unidades da Casa da Mulher Brasileira, que seriam:

> [...] espaços públicos onde se concentrarão os principais serviços especializados e multidisciplinares da rede de atendimento às mulheres em situação de violência, de acordo com as tipologias e as diretrizes estabelecidas pela Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, inclusive em regiões de fronteira, em cujas unidades serão prestados também serviços especializados de enfrentamento ao tráfico de mulheres e situações de vulnerabilidade decorrentes do fenômeno migratório. **(BRASIL, 2013)**

A Casa da Mulher Brasileira seria a consolidação e a melhoria sistêmica dos chamados Centros de Referência de Atendimento às Mulheres Vítimas de Violência, ou Casas-Abrigo, expandindo a atuação e integralizando o serviço e a rede de assistência jurídica e social.

No discurso de lançamento do programa, a então presidenta Dilma Rousseff afirmou:

> Agora, com o programa Mulher: Viver sem Violência, que aprofunda toda a luta que foi desenvolvida nesses últimos anos, começando pela Lei Maria da Penha, que nos honra com sua presença hoje, e passando pela reafirmação da própria lei, no sentido de que não será mais um caso de conivência com a violência contra a

> mulher. Será penalizada. Terá processo. Resultará em ato e delito. Então, hoje, aqui, com o programa Mulher: Viver sem Violência, estamos dando mais um passo. Sabemos que é preciso fazer muito mais e sempre para combater a violência contra a mulher.[1]

O programa era considerado o maior do gênero na América Latina, um avanço inédito no combate à violência contra as mulheres e uma demanda que era considerada não coberta pela Lei Maria da Penha.

7. Histórico orçamentário da Casa da Mulher Brasileira

Instituída em 2013, a Casa da Mulher Brasileira começou sendo coordenada dentro da SPM, um órgão, com status de ministério, que era vinculado à estrutura da Presidência da República. Nesse sentido, no primeiro ano de execução orçamentária da política, no guarda-chuva da ação orçamentária[2] 14XS, a política pública recebeu o aporte de R$ 28.100.002,00,[3] unicamente no identificador primário de nº 2 (RP 2), para o início da implementação dos espaços.

Ao longo dos anos, com as transformações no governo, outras fontes de recurso foram incorporadas na ação 14XS, que, mesmo com as mudanças de unidades orçamentárias e órgãos, manteve o mesmo código até 2021, aumentando seu bojo de recursos e incluindo atores importantes, como os parlamentares, por meio de emendas.

A ação 14XS, que objetiva, conforme descrito no Sistema de Integração do Orçamento Público (SIOP), a construção e o aparelhamento das Casas da Mulher Brasileira, que oferecerão serviços para defesa dos seus direitos, acompanhamento e orientação psicossocial, jurídica, de avaliação de riscos e proteção da vida, prevenção de agravos à saúde e promoção da cidadania e autonomia econômica, ficou na

[1] Disponível em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-cerimonia-de-lancamento-do-programa-mulher-viver-sem-violencia. Acesso em: 28 fev. 2022.

[2] Projeto, atividade ou operação especial em que um programa está detalhado. A ação é definida por descrição e código de quatro dígitos, posicionados do 10º ao 13º dígitos da classificação funcional e programática.

[3] Conforme consulta feita no SIOP e nos anexos da Lei Orçamentária Anual de 2014 (Lei n° 12.952 de 2014).

estrutura da SPM até 2016, quando, com a saída de Dilma Rousseff da Presidência da República e a chamada reforma ministerial do ex-presidente Michel Temer, foi criado o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos. Em 2017, a ação vai para dentro da estrutura do Ministério da Justiça e Cidadania, volta a integrar a Presidência da República e, em 2018, retorna para o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos.

Com a posse de Jair Bolsonaro, e Damares Alves sendo efetivada como ministra da Família, da Mulher e dos Direitos Humanos, a ação 14XS de construção e implementação da Casa da Mulher Brasileira é fixada dentro da estrutura da nova pasta, ficando como ação 14XS até o ano de 2022, quando é substituída pela ação 00SN – Apoio à implementação da Casa da Mulher Brasileira e de Centros de Atendimento às Mulheres.

Usando como análise somente o Resultado Primário Discricionário,[4] ou seja, RP 2, e a dotação inicial (ou seja, o valor do recurso após sanção da LOA), como decisão metodológica, a evolução de investimento da ação de Construção e Implementação da Casa da Mulher Brasileira está apresentada na Tabela 1.

[4] De caráter indicativo, tem como finalidade auxiliar a apuração do resultado primário previsto para o exercício. Esse resultado é uma meta fiscal que avalia se o governo está gastando mais do que a arrecadação. Basicamente, resultado primário é a diferença entre as despesas e as receitas fiscais. São eles: (0) despesa financeira; (1) despesa primária obrigatória; (2) despesa primária discricionária; (3) despesa relativa ao Projeto Piloto de Investimentos Públicos; (4) despesas constantes do orçamento de investimentos das empresas estatais que não impactam o resultado primário. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/orcamento/glossario/identificador-de-resultado-primario. Acesso em: 05 mar. 2022

TABELA 1 Dotação inicial RP 2 na ação da Casa da Mulher Brasileira (2014-2022)

Ano fiscal	Ação orçamentária	RP 2 (discricionário)
2014	14XS	R$ 28.100.002,00
2015	14XS	R$ 79.400.000,00
2016	14XS	R$ 15.156.826,00
2017	14XS	R$ 19.200.000,00
2018	14XS	R$ 26.850.000,00
2019	14XS	R$ 2.036.255,00
2020	14XS	R$ 2.435.370,00
2021	14XS	R$ 48.719,00
2022	00SN	R$ 0,00
TOTAL		**R$ 173.227.172,00**

Fonte
Elaboração própria com dados extraídos do SIOP (Brasília, 2022).

Fica claro que o investimento do Executivo na ação 14XS vem diminuindo significativamente ao longo dos anos, a ponto de a indicação do ano de 2022 ter sido zerada. Nas indicações para o ano de 2022, atores relevantes tomaram esse papel: o relator-geral da Lei Orçamentária e as emendas de bancada e comissão.

O primeiro ano do governo Bolsonaro marca uma queda drástica no investimento orçamentário nessa política pública, todavia, o direcionamento de recursos por parte indireta do Parlamento aumenta de forma exponencial. De todo o recurso destinado à ação da Casa da Mulher Brasileira entre os anos de 2019 e 2022, o investimento do Poder Executivo representa somente 5% do que foi investido pelas emendas de bancada, emendas de comissão e emendas de relator. O que quer dizer uma total inversão do papel que vinha sendo exercido nos anos anteriores, quando a política era fortalecida por recursos do governo federal. O detalhamento dos anos fica explicitado na Tabela 2.

TABELA 2 Indicação de recursos na ação da Casa da Mulher Brasileira nos RPs 2, 7, 8 e 9 (2014-2022)

Ano	Ação	RP 2 (discricionário)	RP 7 (emenda de bancada)	RP 8 (emenda de comissão)	RP 9 (emenda de relator geral)
2014	14XS	28.100.002,00	0,00	0,00	0,00
2015	14XS	79.400.000,00	0,00	0,00	0,00
2016	14XS	15.156.826,00	0,00	0,00	0,00
2017	14XS	19.200.000,00	0,00	0,00	0,00
2018	14XS	26.850.000,00	0,00	0,00	0,00
2019	14XS	2.036.255,00	10.000.000,00	0,00	0,00
2020	14XS	2.435.370,00	18.974.373,00	10.500.000,00	0,00
2021	14XS	48.719,00	14.186.126,00	0,00	30.000.000,00
2022	00SN	0,00	100.000,00	4.911.564,00	362.572,00
TOTAL		**173.227.172,00**	**43.260.499,00**	**15.411.564,00**	**30.362.572,00**

Fonte
Elaboração própria com dados extraídos do SIOP (Brasília, 2022).

Desde a implementação da política da Casa da Mulher Brasileira, emendas parlamentares foram direcionadas para construção, estruturação, reforma ou custeio dos equipamentos públicos. Por meio da indicação na ação 14XS, parlamentares poderiam direcionar tanto recursos no localizador nacional quanto nos seus estados ou municípios. Observou-se que mais parlamentares homens, conforme Tabela 3, destinaram recursos para a ação em comparação com parlamentares mulheres. De 2014 até 2022, deputados e senadores destinaram 77% do total de emendas parlamentares para a ação da Casa da Mulher Brasileira.

TABELA 3 Indicação de emendas parlamentares de homens e mulheres para a ação da Casa da Mulher Brasileira (2014-2022)

Ano	Ação	RP 6 Mulher	RP 6 Homem	RP 6 Total
2014	14XS	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 0,00
2015	14XS	R$ 0,00	R$ 300.000,00	R$ 300.000,00
2016	14XS	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 0,00
2017	14XS	R$ 200.000,00	R$ 0,00	R$ 200.000,00
2018	14XS	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 0,00
2019	14XS	R$ 1.000.000,00	R$ 500.000,00	R$ 1.500.000,00
2020	14XS	R$ 830.000,00	R$ 5.480.468,00	R$ 6.310.468,00
2021	14XS	R$ 0,00	R$ 2.690.000,00	R$ 2.690.000,00
2022	00SN	R$ 1.100.000,00	R$ 1.386.854,00	R$ 2.486.854,00
TOTAL		**R$ 3.130.000,00**	**R$ 10.357.322,00**	**R$ 13.487.322,00**

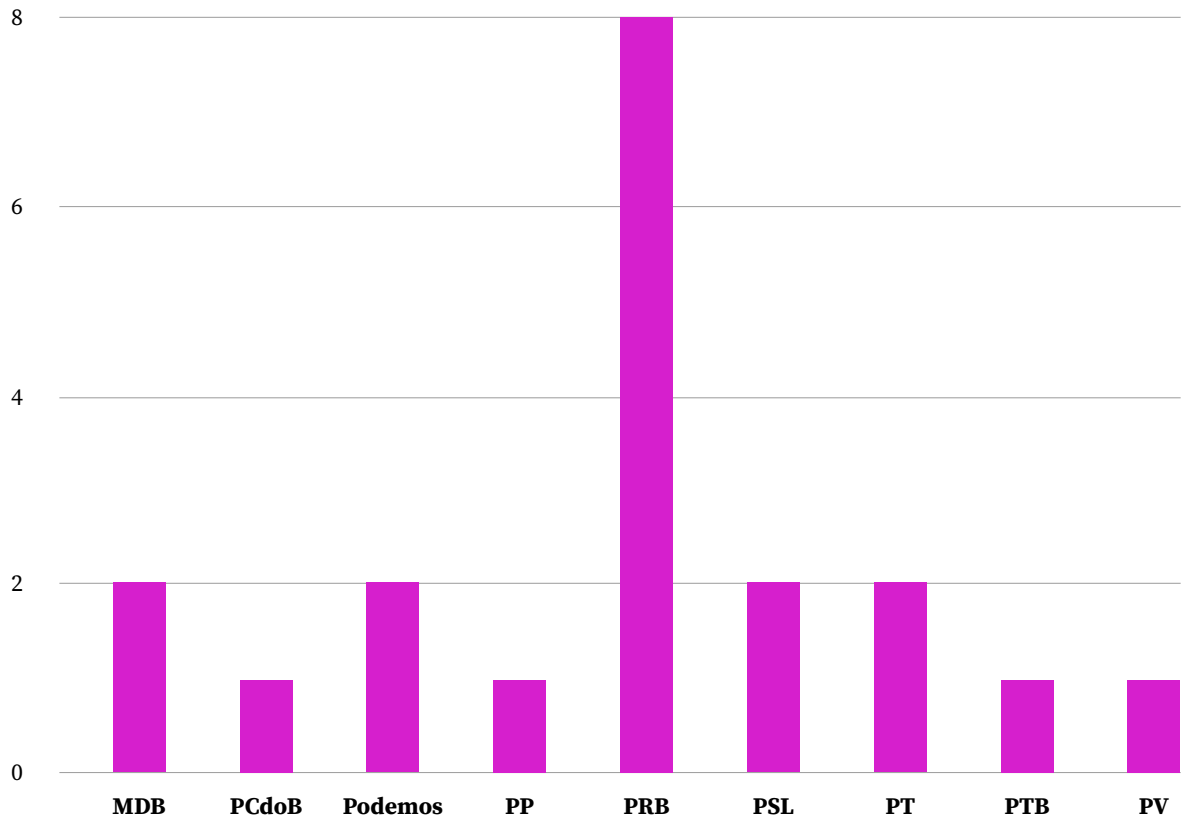
Fonte
Elaboração própria com dados extraídos do SIOP (Brasília, 2022).

Conforme o Gráfico 1, o partido que mais aparece na indicação é o Republicanos (PRB),[5] todavia, também se observa que, quando dividimos o grupo entre homens e mulheres, dentre as mulheres, o partido que mais aparece é o Partido dos Trabalhadores (PT), e, dentre os homens, o PRB.

[5] Considera-se o partido do parlamentar no momento da indicação da emenda.

GRÁFICO 1

Partidos dos parlamentares que indicaram emendas para a Casa da Mulher Brasileira (2014-2022)



Fonte
Elaboração própria com dados extraídos do SIOP (Brasília, 2022).

Salienta-se que, para extração dos dados, foi adotado como recorte toda e qualquer emenda indicada no RP 6 (identificador de emenda parlamentar individual) para ações voltadas para a Casa da Mulher Brasileira (qualquer que fosse a unidade orçamentária a que a ação estivesse vinculada). Destaque-se também que a pesquisa considerou as duas casas legislativas, levando em conta tanto deputados(as) como senadores(as).

Conclusão

Fica elucidado, nesta análise, que as mulheres parlamentares não têm por tendência, pelo menos analisando única e exclusivamente as ações voltadas para a Casa da Mulher Brasileira, priorizar o recurso de suas emendas parlamentares para uma das políticas mais importantes de combate à violência contra a mulher.

Tendo por pano de fundo a percepção da política de presença, os números mostram que, para além da ocupação de cadeiras femininas nas casas políticas ser desigual e assimétrica, do ponto de vista orçamentário, falta entender se as sujeitas eleitas também priorizam sua ação política – nesse caso, por meio de emendas parlamentares – para políticas públicas com recorte de gênero e combate às desigualdades.

Pelo desenho desta pesquisa, focada nas ações da Casa da Mulher Brasileira, mostrou-se que os homens tendem a investir mais suas emendas parlamentares na ação; o governo federal tem diminuído exponencialmente seu compromisso orçamentário com a política pública; e as grandes financiadoras têm sido as emendas de bancada e de relator. Nesse sentido, o foco de planejamento é completamente desvirtuado para inserções locais e sem planejamento adequado (principalmente na seara das emendas de relator).

Referências bibliográficas

ABOIM, S. Do público e do privado. Uma perspectiva de gênero sobre uma dicotomia moderna. **Revista Estudos Feministas**. Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Florianópolis, 2012.

BIROLI, F.; MIGUEL, L. F. Práticas de gênero e carreiras políticas: vertentes explicativas. **Revista Estudos Feministas**. Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Florianópolis, 2010.

BRASIL. Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. Brasília, 2004.

_____. **Lei nº 11.340**, de 7 de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm. Acesso em: 05 mar. 2022.

_____. **Decreto nº 8.086**, de 30 de agosto de 2013. Institui o Programa Mulher: Viver sem Violência e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d8086.htm. Acesso em: 05 mar. 2022.

_____. **Lei nº 13.104**, de 09 de março de 2015. Altera o art. 121 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, para prever o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio, e o art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, para incluir o feminicídio no rol dos crimes hediondos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13104.htm. Acesso em: 05 mar. 2022.

_____. **Emenda Constitucional nº 86**, de 17 de março de 2015. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm. Acesso em: 05 mar. 2022.

_____. **Emenda Constitucional nº 100**, de 26 de junho de 2019. Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc100.htm. Acesso em: 05 mar. 2022.

FARAH, M. **Políticas públicas e gênero**. Políticas públicas e igualdade de gênero. GODINHO, T.; SILVEIRA, M. L. (org.). São Paulo: Coordenadoria Especial da Mulher, 2004.

JEWKES, R.; SEN, P.; GARCÍA-MORENO, C. Violência sexual. In: KRUG, E. et al. **Relatório mundial sobre violência e saúde**. Genebra: Organização Mundial da Saúde, 2002. p. 147. Disponível em: https://opas.org.br/wp-content/uploads/2015/09/relatorio-mundial-violencia-saude.pdf. Acesso em: 06 mar. 2022.

LOUREIRO, M. R. Interpretações contemporâneas da representação. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 1, p. 63-93. Brasília, 2009.

MIGUEL, L. F. **Democracia e representação: territórios em disputa**. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

MINAYO, M. C. S.; CAPURCHANDE, R. D. A violência faz mal à saúde e à qualidade de vida: conceitos, teorias e tipologias da violência. In: ASSIS, S. G. et al. (org.). **Impactos da violência: Moçambique e Brasil**. Rio de Janeiro: ENSP/Universidade Eduardo Mondlane, 2011.

PATEMAN, C. **O contrato sexual**. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1990.

PEREIRA, N. B. Representação e democracia: algumas possibilidades de participação nas democracias contemporâneas. **Revista de Arte, Mídia e Política**, v. 8. São Paulo, 2016.

PERLIN, G. B. Gênero, multissexualidade e constituições familiares contemporâneas: desafios para uma atuação ética. **Revista Universidade Regional do Brasil** (UNIRB), v. 1. Salvador, 2006.

PERLIN, G. B.; SOW, M. M. **Gênero no Parlamento: mapeamento das proposições normativas com conteúdo de gênero na Câmara dos Deputados**. II Jornada de Pesquisa e Extensão da Câmara dos Deputados. Brasília, 2011.

PITANGUY, J. Violência contra a mulher: consequências socioeconômicas. **Cadernos Adenauer**, XIV, n. 03, 2013. Disponível em: https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=b46ab9dd-b367-8744-b02d-f867b01e6f16&groupId=265553. Acesso em: 05 mar. 2022.

PHILLIPS, A. De uma política de ideias a uma política de presença? **Revista Estudos Feministas**, v. 9, n. 1. 2001.

PITKIN, H. F. Representação: palavras, instituições e ideias. **Lua Nova: revista de cultura e política**. São Paulo: Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC), 2006.

POST, T. F. **Representação Substantiva de Mulheres na Câmara dos Deputados**. Trabalho de Conclusão de Graduação (Bacharelado em Ciência Política), Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília. Brasília, 2015.

RIBEIRO, D. **O que é lugar de fala?** Coleção Feminismos Plurais. São Paulo: Editora Letramento, 2017.

SANCHEZ, B. **Teoria política feminista e representação: uma análise da bancada feminina da Câmara dos Deputados**. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2017.

SENADO FEDERAL. **Proposições legislativas sobre questões femininas no Parlamento brasileiro.** Comissão Temporária do Ano da Mulher. Brasília, 2004.

YOUNG, I. M. Representação política, identidade e minorias. **Lua Nova: revista de cultura e política**. São Paulo: Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC), 2006.

ARTIGO 8

Ministério Público do Trabalho subsidiando ações para erradicação do trabalho infantil

AUTORIA Vanessa de Souza Ferreira

RESUMO

Durante análise dos dados referentes à pesquisa de mestrado sobre a relação do Ministério Público e Assistência Social na execução de ações para erradicação do trabalho infantil, teve destaque a atuação do Ministério Público do Trabalho na reversão de recursos advindos de ações julgadas, para organizações da sociedade civil (OSCs) executarem projetos sociais. O manuscrito tem como objetivo descrever esses achados e fomentar o debate sobre a possibilidade de o Ministério Público executar ou financiar políticas públicas.

Palavras-chave
política pública; assistência social; Ministério Público do Trabalho.

Introdução

A Constituição Federal de 1988 foi um marco na história do Brasil quando falamos em garantia de direitos e busca da equidade social. O seu art. 194 coloca a Seguridade Social como "um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social". Essas três áreas, Saúde, Previdência e Assistência Social, formam o tripé que sustenta a materialização dos direitos sociais e a superação das desigualdades entre as brasileiras e os brasileiros.

Em 1993, foi aprovada a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que regulamentou os preâmbulos da Assistência Social no Brasil, mas foi em 2004, com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que estados e municípios tiveram que abandonar ou adequar suas práticas assistencialistas às orientações presentes na política nacional.

A definição do que compete à Assistência Social executar enquanto política pública foi fundamental para desvincular a visão assistencialista que se tinha das ações para proteção social de pessoas e famílias vulneráveis. Para que a PNAS e a LOAS saíssem do papel foi necessário a organização do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

> O SUAS define e organiza os elementos essenciais e imprescindíveis à execução da política de assistência social, possibilitando a normatização dos padrões nos serviços, qualidade no atendimento, indicadores de avaliação e resultado, nomenclatura dos serviços e da rede socioassistencial e, ainda, os eixos estruturantes e de subsistemas conforme aqui descritos: Matricialidade sociofamiliar; Descentralização político-administrativa e territorialização; Novas bases para a relação entre Estado e Sociedade Civil; Financiamento; Controle Social; O desafio da participação popular/cidadão usuário; A política de recursos humanos; A informação, o monitoramento e a avaliação. **(PNAS, 2005)**

O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), ao aprovar a Resolução nº 109, em 11 de novembro de 2009, apresenta os programas e serviços que devem ser realizados pelos municípios e estados na área da Assistência Social. A tipificação nacional dos serviços socioassistenciais foi essencial para a padronização dos serviços e o enfrentamento das ações assistencialistas que, infelizmente, ainda persistiam em alguns estados e municípios.

Para construção do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) era necessário orientar gestores estaduais, municipais e do Distrito Federal sobre como tal sistema deveria ser organizado e como seria seu financiamento. Lembrando que o art. 195 da CF88 define as fontes de custeio para as ações da Seguridade Social (Saúde, Assistência Social e Previdência), cabendo ao SUAS gestar esses recursos financeiros por meio dos Fundos de Assistência Social. O Fundo Nacional de Assistência Social, os Fundos Estaduais de Assistência Social e os Fundos Municipais de Assistência Social contribuíram para o repasse automático fundo a fundo, tornando o processo mais transparente e possibilitando o controle social. Outra questão relevante quando falamos de financiamento da PNAS são os recursos financeiros provenientes de emendas parlamentares. A articulação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, seja em âmbito federal, estadual ou municipal, é colocada como necessária para que as ações, programas e projetos custeados por emendas parlamentares estejam em ressonância com a PNAS.

Durante a pesquisa para elaboração da dissertação de mestrado, identificamos que o Ministério Público, mais especificamente o Ministério Público do Trabalho (MPT), tinha por prática reverter multas de Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) e de ações julgadas para organizações governamentais e não governamentais realizarem ações específicas, como, por exemplo, para erradicação do trabalho infantil.

A reversão desses recursos não é deliberada em fóruns ou conselhos, e a indagação que ficou foi se essas reversões de recursos podem ser classificadas como financiamento de políticas públicas. E, se sim, como garantir que tais ações públicas não sejam divergentes da PNAS?

1.
Ação pública

Antes de conceituar o que compreendemos como ação pública, é preciso retomar o momento histórico que o Brasil vivenciou após a aprovação da CF88 e saber como a nova Constituição afetou a forma de elaborar e executar políticas públicas. A democratização evidenciou práticas governamentais centralizadoras e sem participação popular, o que, segundo Farah (2001), gerou um clima antiestatal em toda a sociedade, tendo o Estado que construir uma nova imagem sobre a esfera pública:

> A construção desta nova imagem supõe o reconhecimento de que o Estado é passível de reformas orientadas tanto para a superação de características críticas de sua atuação no período nacional-desenvolvimentista quanto para sua adequação aos desafios postos pela globalização, pela reestruturação produtiva e pelo processo – ainda inconcluso – de democratização. **(FARAH, 2001, p. 120-1)**

Era preciso avançar na construção de um Estado cujas ações fossem garantidoras de direitos sociais e construir novos arranjos institucionais, com antigas e novas instituições. Estabelecer novos arranjos institucionais pressupõe rever a articulação dentro do próprio Estado, e entre Estado e sociedade civil, incluindo novos atores no processo de formulação e execução de políticas públicas (FARAH, 2021).

Como bem conceitua Rodden (2004, p. 17), "o federalismo não é uma distribuição particular de autoridade entre governos, mas, sim, um processo – estruturado por um conjunto de instituições – por meio do qual a autoridade é distribuída e redistribuída". Entretanto, a CF88 ampliou os poderes do governo federal para exercer seu poder jurisdicional, limitando o poder de veto dos demais entes federados:

> Os formuladores da Constituição de 1988 combinaram ampla autoridade jurisdicional à União com limitadas oportunidades institucionais de veto aos

> governos subnacionais. Assim, formularam um desenho de Estado federativo em que os governos subnacionais têm responsabilidade pela execução de políticas públicas, mas autoriza a União a legislar sobre suas ações. **(ARRETCHE, 2012, p. 70)**

É com base nesses conceitos que apoiamos nossa análise da interação entre o Ministério Público e o Poder Executivo para implementação de ações públicas em prol da equidade social, incluindo, nesse novo arranjo institucional, a possibilidade de ampliar o orçamento público com a reversão de recursos financeiros advindos de ações julgadas, realizada por promotores e procuradores.

A CF88 deixa claro que o Estado, enquanto União Federativa, estaria dividido em três poderes "independentes e harmoniosos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário" (CF88, art. 2). Porém as funções não são rigidamente separadas e, ao mesmo tempo que é descentralizado (considerando as eleições, partidos políticos e o federalismo), o processo decisório acaba tendo momentos de centralização quando consideramos as regras internas do Congresso Nacional e o poder que o Executivo tem sobre o orçamento e algumas legislações (TAYLOR, 2007).

Outra ratificação presente na CF88 que proporcionou novas possibilidades de arranjos institucionais foi a autonomia de atuação do Ministério Público. É cediço que o promotor de Justiça tem como atribuição fiscalizar o cumprimento de leis e dos julgados desde 1609, com a instalação do Tribunal de Relação da Bahia, e que o Ministério Público foi consolidando sua identidade como defensor da sociedade e sua autonomia do Poder Executivo ao longo dos anos. Contudo, foi na CF88 que a instituição ganhou autonomia do Poder Executivo, garantindo sua plena independência funcional, sem nenhum órgão de controle interno ou externo (KERCHE, 2018). Arantes (2019) relembra que o Ministério Público de outros países dificilmente atua nas áreas civil e de cidadania política, por prezar a autonomia do indivíduo na busca pela efetivação de direitos:

> A atuação no campo penal pode ser mais ou menos

> discricionária, dependendo do país, mas notabiliza o MP como órgão capaz de agir em nome de um direito indisponível que cabe ao Estado proteger independentemente dos indivíduos. [...] Na esfera cível, por sua vez, não cabe pensar em interferência semelhante de um órgão do Estado, muito menos de um órgão burocrático fora do controle dos cidadãos que exercem na vida civil a representação de seus próprios interesses e direitos. **(ARANTES, 2019, p. 97)**

Apresentada a autonomia funcional do Ministério Público, voltemos a olhar para a execução de políticas sociais, tendo como pressuposto que o Estado deseja acabar com as desigualdades sociais e que possa contar com a contribuição do Ministério Público no financiamento de políticas públicas, programas e projetos.

Em relação ao conceito que define a atuação do Estado, há diferentes linguagens que a definem e, neste manuscrito, utilizaremos o conceito de Spink (2015), que considera a expressão política pública como saturada, ou seja, para o autor essa definição "já transbordou sua utilidade analítica, ao ponto de tornar-se sinônimo para qualquer tipo de agir governamental (...) Política pública não é a única linguagem de ação presente na arena pública" (SPINK, 2015, p. 1).

É partindo dessa afirmação que o autor apresenta o conceito de ação pública, que deve ser compreendida "de maneira crítica e ampla, para incluir não somente as ações governamentais para o público, mas as ações do público quando enfrenta seus governos, e suas ações como público para público" (SPINK, 2015, p. 2).

O termo ação pública traz para o debate a ideia de que "o que é público está em constante renegociação" (SPINK, 2015, p. 14), e essa renegociação acontece no cotidiano dos trabalhadores que operam uma ação pública, nos encontros e desencontros que materializam um programa, projeto ou serviço.

> Ação pública oferece uma abordagem de médio alcance para os assuntos públicos. Não requer que o Estado,

> governo, sociedade civil, serviços públicos, cidadãos, governança e outros pedaços sejam apresentados de maneira arrumada e lógica. Ao contrário, reconhece que as diferentes relações e noções são definidas por atores implicados com posições muito diferentes sobre Estado e sociedade. **(SPINK, 2015, p. 14-5)**

Para finalizar este capítulo e iniciar o proposto na Introdução, trazemos para o debate um trecho do artigo publicado por Farah (2001), em que o autor aborda a importância da provisão de instituições que não compõem o triplo poder do Estado, Poder Executivo, Poder Legislativo e Poder Judiciário.

> Embora sob direção de uma entidade governamental, vários projetos se estruturam como redes de entidades e instituições, mobilizadas e articuladas em torno de um problema de interesse público, cujo enfrentamento ultrapassa a capacidade de ação isolada do Estado, seja por limites financeiros ou técnicos, seja pelo maior grau de imersão no problema que uma ação coordenada permite. [...] É importante destacar, entre os programas que envolvem outros atores, aqueles em que a própria provisão e a gestão dos serviços ou da política pública passam a ser compartilhadas, deixando de ser atribuição exclusiva do Estado. **(FARAH, 2001, p. 138)**

Embasados no conceito de ação pública e na necessidade do Estado em estabelecer novos arranjos institucionais, olharemos para um cotidiano de atuação profissional, no caso a atuação do MPT/PRT2, e identificaremos possibilidades de essa instituição contribuir com o orçamento público destinado a ações públicas de erradicação do trabalho infantil.

2. Ações públicas para erradicação do trabalho infantil

O primeiro diagnóstico a retratar a situação de crianças e adolescentes em trabalho infantil no Brasil foi realizado no ano de 1995 pela Comissão de Combate ao Trabalho Infantil do Ministério do Trabalho e Emprego e, a partir de então, essa comissão passou a elaborar diagnósticos anuais, apresentando dados da situação de crianças e adolescentes que estavam exercendo atividade laboral.

No mesmo ano, o MPT iniciou ações de fiscalização em conjunto com o governo do estado de Mato Grosso do Sul e o Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil (FNPETI), que resultou na elaboração de um Plano de Ação Integrada. O objetivo era intervir junto às carvoarias da região para combater o trabalho infantil, sendo esse plano considerado um dos primeiros esboços em termos de política pública, conforme aponta Campos (1999).

A partir de 1995, outras ações se seguiram e, em setembro de 1996, o governo federal assinou compromisso em conjunto com "centrais sindicais, confederações patronais, organizações não governamentais, entre outros parceiros, para: erradicar o trabalho infantil nas diversas áreas econômicas; da proteção ao adolescente no trabalho, incluindo sua profissionalização" (CAMPOS et al., 1999, p. 12).

Com a criação da Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil (CONAETI), em 2002, atores governamentais e representantes da sociedade civil se mobilizaram para a elaboração do plano de metas que se transformou no Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador, concluído em 2004.

O ano 2000 foi um divisor na história do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) – a Portaria nº 2.917, de 2000, publicada pela Secretaria de Estado da Assistên-

cia Social, exigia a constituição de uma comissão estadual para implementação e monitoramento do PETI e, consequentemente, comissões municipais que fizessem a gestão do programa junto às famílias (SEAS, 2000). Tal portaria foi revogada em 2001, ficando em seu lugar as orientações presentes na Portaria nº 458, de 2001 (SEAS, 2001).

As duas portarias citadas no parágrafo anterior indicam a existência de comissões estaduais e municipais como pré-requisito para deliberação do cofinanciamento federal, sendo que, no item 5.4 de seus anexos, recomendam que tais comissões sejam compostas por representantes dos:

> órgãos gestores das áreas de assistência social, trabalho, educação e saúde, Conselhos de Assistência Social, de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselho Tutelar, Ministério Público, Delegacia Regional do Trabalho ou Postos, sindicatos patronais e de trabalhadores, instituições formadoras e de pesquisa, organizações não governamentais, fóruns ou outros organismos de prevenção e erradicação do trabalho infantil. No âmbito estadual, a Secretaria de Estado da Assistência Social, do Ministério da Previdência e Assistência Social se faz representar por meio da Delegacia Regional do Trabalho, do Ministério do Trabalho e Emprego, cuja participação é compulsória. **(SEAS, 2001, p. 3)**

É importante diferenciar a participação da sociedade civil em uma comissão deliberativa da participação em um fórum de discussão. O FNPETI, criado em 1994, também contava com representantes da sociedade civil, de empresas, além de instituições estatais, porém não era o espaço adequado para fortalecer a articulação territorial para implementação do PETI. Geralmente, os fóruns são espaços abertos à participação de qualquer pessoa que se sinta interessada em contribuir em ações de mobilização e sensibilização de diversos setores estatais, de empresas e organizações sociais, e não possibilita a deliberação sobre a implementação do programa. Por outro lado, as comissões, principalmente as municipais, são de fato espaços que possibilitam a interação entre os diferentes atores que a compõem para execução do PETI.

A Portaria nº 2.917, de 2000, delegou à Comissão Estadual de Erradicação do Trabalho Infantil o poder de validar os municípios que iriam receber o cofinanciamento e as famílias que seriam incluídas no PETI. As comissões tinham caráter deliberativo e consultivo, elas que indicavam quais municípios iriam ser incluídos no programa e receber recursos financeiros para manutenção dos serviços de jornada ampliada, que cadastravam as crianças encontradas em situação de trabalho infantil e deliberavam sobre a concessão do benefício financeiro às famílias. Nesse período, os integrantes das comissões, em especial os representantes da Assistência Social e do MPT, compartilhavam a gestão do PETI e podiam intervir diretamente na implementação do programa. Essa liberdade de intervenção na fase de implantação foi revista com a inclusão do PETI no Programa Bolsa Família (PBF), em 2005 (SEAS, 2000).

No ano de 2003, o governo federal criou o PBF com o objetivo de integrar os diversos programas de transferência de renda e assim proporcionar às famílias neles inseridas o acesso a diversas políticas públicas, como as que envolvem Assistência Social, Saúde e Educação. Nesse momento, houve a integração de programas de transferência de renda, como Bolsa Escola, Auxílio Gás, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação. Apenas em 2005 o governo federal conseguiu integrar o PETI ao PBF, com a publicação da Portaria do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) nº 666/2005 (MDS, 2005). Conforme relembra Carvalho (2004), houve uma tentativa de incorporação do PETI ao PBF ainda em 2003, e tal iniciativa foi barrada pela influência da rede de atores envolvidos, em especial a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF).

A Lei nº 12.435, de 2011, incluiu o PETI na LOAS como um dos programas de Assistência Social ofertados pelo SUAS que deveria realizar "transferências de renda, trabalho social com famílias e oferta de serviços socioeducativos para crianças e adolescentes que se encontrem em situação de trabalho" (BRASIL, 1993b). Para a Assistência Social, programas são "ações integradas e complementares com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qua-

lificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais" (BRASIL, 1993b).

Outro marco na interação do PETI à Assistência Social foi a Resolução nº 8, publicada pelo CNAS em 2013. Tal resolução "dispõe sobre as ações estratégicas do [...] PETI no âmbito do [...] SUAS e o critério de elegibilidade do cofinanciamento federal para os exercícios de 2013/2014" (CNAS, 2013, p. 1), onde estrutura essas ações em cinco eixos:

> I – informação e mobilização nos territórios de incidência do trabalho infantil para propiciar o desenvolvimento de ações de prevenção e erradicação do trabalho infantil; II – identificação de crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil; III – proteção social para crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil e suas famílias; IV – apoio e acompanhamento das ações de defesa e responsabilização; V – monitoramento e avaliação. **(CNAS, 2013, p. 2)**

O terceiro eixo é o que mais demanda ações de instituições do sistema de Justiça e de conselhos de direito por abordar a defesa da criança e adolescente e responsabilização da empresa ou indivíduo que utilizou mão de obra infantil. A aplicação de medidas protetivas a crianças e adolescentes é uma das principais atribuições dos Conselhos Tutelares, assim como acionar os demais órgãos e instituições que julgar necessário para garantir tal proteção à criança, ao adolescente e a seus familiares.

O Poder Judiciário e o Ministério Público são as instituições de maior destaque no eixo 4, porque poderão responsabilizar legalmente empresas e indivíduos que utilizarem mão de obra infantil. Importante pontuar que, no Brasil, utilizar mão de obra infantil não é considerado crime trabalhista, e sim uma prática ilegal, podendo as pessoas ou empresas que utilizam o trabalho infantil serem responsabilizadas legalmente e cobradas a ajustar suas condutas. Porém, há situações específicas de trabalho infantil que são consideradas crime pela natureza do trabalho realizado pela criança, como a exploração sexual. Nessa situação, os adultos envolvidos respondem criminalmente, e as crianças e adolescen-

tes retirados da exploração recebem medidas protetivas.

O Poder Judiciário pode ser acionado via Justiça do Trabalho quando há empresas envolvidas e crime trabalhista. Já a Justiça Civil é acionada, principalmente, via Vara da Infância e Juventude, quando há necessidade de medidas protetivas de afastamento de criança e adolescente de sua família. Importantíssimo esclarecer que negligência ocorre quando a família ou um de seus integrantes possuem condições de ofertar proteção e cuidado a uma criança ou adolescente e escolhe não o fazer, o que é muito diferente de famílias que acabam colocando crianças e adolescentes em situação de risco por falta de recursos próprios ou ausência de políticas públicas (AZEVEDO; GUERRA, 1998). Para garantir a defesa de crianças e adolescentes e a responsabilização dos violadores de direitos, o Ministério Público pode ser acionado via MPT ou Ministério Público Estadual (MPE), que podem atuar separadamente ou em conjunto. O MPT atua nas áreas trabalhista e de cidadania política, e o MPE atua nas áreas civil, criminal e de cidadania política. Quando se trata de trabalho infantil, durante a pesquisa foi identificado que o MPT é mais requisitado que o MPE pelos atores da rede de proteção, seja para ações extrajudiciais, como audiências públicas, termos de ajustamento de conduta, participação em ações de mobilização social e formação de trabalhares da rede de proteção, seja para atuar em ações judiciais quando necessário.

Além dessa mudança metodológica, a Resolução nº 8 (CNAS, 2013) aborda a mudança no repasse dos recursos federais para estados e municípios. Essas mudanças afetaram a relação entre serviço e benefício existente no PETI. Em artigo publicado, Rua (2007) também trata dessa questão ao avaliar a integração entre os dois programas, constatando que de fato ocorreu redução do recurso destinado aos municípios, contudo havia diversas denúncias de que a gestão municipal não aplicava corretamente essa quantia.

> Segundo informaram os entrevistados, "(...) quando foi suspenso o repasse fundo a fundo, os municípios não se queixaram de perder o controle da bolsa, mas sim os recursos para as ações socioeducativas e de convivên-

> cia, porque o (valor) *per capita* pago pelo PETI, de R$ 20,00, é o mais alto de todos os programas no País (...). Os dados das auditorias mostram que, na realidade, essas ações não eram oferecidas, e isso era possível porque a prestação de contas não era transparente. Como não havia controle, os municípios usavam o dinheiro e não realizavam as ações. Mas cabe perguntar: se os gestores não as realizavam ou subexecutavam, onde ficam as instâncias de controle?". **(RUA, 2007, p. 435)**

Apesar da redução de valores no repasse aos gestores municipais, houve um ganho de transparência na utilização desse recurso (RUA, 2007), e outro grande ganho foi a consolidação do PETI como um programa assegurado pela CF88. Ou seja, o PETI ganhou uma legitimidade que o tornou passível de ser exigido por via judicial por meio do Ministério Público. A despeito dessa prerrogativa, não foi constatado estudo sobre a solicitação via Ministério Público do PETI por famílias que teriam o direito de receber e não recebem – foram identificados apenas estudos sobre a concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC).

Para comparar as mudanças na forma de execução do PETI, segue tabela com as informações referentes às alterações realizadas para proteção social e articulação.

QUADRO 1 Mudanças na forma de realizar proteção social e articulação no PETI

	PETI no ano 2000*	Inclusão no PBF 2005**	Após inclusão na LOAS***
Proteção social			
Inclusão das famílias	Validade pela comissão	Critérios do PBF	Critérios do PBF
Forma de pagamento	Em espécie, por meio de bancos oficiais, agências dos Correios ou excepcionalmente por outras formas de pagamento (após apreciação da Comissão Estadual)	Cartão do Bolsa Família	Cartão do Bolsa Família
Serviços ofertados às crianças e adolescentes	Jornada ampliada, contraturno escolar	Jornada ampliada, contraturno escolar	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, e Programa de Atenção Integral à Família
Articulação			
Função da comissão	Caráter consultivo, propositivo e deliberativo	Caráter consultivo e propositivo	Caráter consultivo e propositivo
Seleção dos municípios que receberão recurso federal para execução do PETI	Priorizados pelo órgão gestor estadual da Assistência Social e pela Comissão Estadual de Erradicação do Trabalho Infantil	De acordo com o prescrito na NOB/SUAS: número de famílias inclusas no programa em relação à quantidade de crianças identificadas em trabalho infantil	Os municípios e Distrito Federal considerados como alta incidência de trabalho infantil, segundo Censo de 2010

Fonte
Elaboração própria. *SEAS, 2000; **MDS, 2005; ***BRASIL, 2011; CNAS, 2013.

Apresentadas as principais ações no Brasil para erradicação do trabalho infantil enquanto política pública nacional, passemos agora para as ações realizadas pelo Ministério Público.

3. Ações do Ministério Público para erradicação do trabalho infantil

Em que pesem as ações para erradicação do trabalho infantil estarem concentradas no MPT, decidimos por descrever a atuação do Ministério Público como um todo para depois olhar a especificidade do MPT, porque a atuação conjunta entre MPT e MPE está prevista na Recomendação nº 70 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), publicada em 11 de julho de 2019 (CNMP, 2019).

O CNMP elaborou o Manual de Atuação do Ministério Público na Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil em 2013, no qual são apresentadas sugestões para atuação do promotor de Justiça. O material propõe atuação em três dimensões: atuação protetiva, atuação repressiva e outras possibilidades de atuação. Todas, de alguma forma, acabam indicando a articulação com a Assistência Social, sendo que em "outras possibilidades de atuação" é colocada uma possibilidade de execução de política pública.

Essas possibilidades vão além das ações realizadas nos gabinetes, porque requerem uma proatividade e uma identificação do promotor ou procurador em atuar nessa causa de forma preventiva e pedagógica, fazendo audiências públicas, estabelecendo fluxos de atuação que envolvam os demais atores da rede, participação em fóruns de prevenção e de aprendizagem e em comissões ou redes intersetoriais que tenham entre os temas por eles trabalhados a erradicação do trabalho infantil (MEDEIROS NETO; MARQUES, 2013).

O livro reforça a importância de o promotor e o procurador

atuarem para além de erradicar o trabalho infantil, sugerindo ações proativas que visem melhorar a qualidade de vida dessas crianças e suas famílias. Essas ações proativas englobam a promoção e cobrança de políticas públicas, iniciativas que ultrapassam as atuações de repressão (MEDEIROS NETO; MARQUES, 2013). O manual também destaca a importância de atuarem de forma pedagógica:

> O Ministério Público também deve atuar, conforme previsto nos artigos 70 a 73 do ECA, de forma pedagógica: realizando audiências públicas sobre a questão; participando de seminários e reuniões; integrando órgãos de defesa e promoção dos direitos da criança e do adolescente e promovendo campanhas educativas e de conscientização. **(MEDEIROS NETO; MARQUES, 2013, p. 59)**

Traz, ainda, um conceito que julgamos importante apresentar: justiciabilidade de direitos fundamentais. Segundo o referido manual, garantir a justiciabilidade dos direitos fundamentais pressupõe que os promotores e procuradores devem atuar de forma a garantir a efetivação dos direitos fundamentais presentes na CF88, tendo como prioridade absoluta a proteção de crianças e adolescentes. Ou seja, justiciabilidade dos direitos fundamentais é garantir, por meio de ações judiciais, direitos fundamentais presentes na CF88 (MEDEIROS NETO; MARQUES, 2013).

Outro apontamento importante presente no material é a premissa de que o "dever de implementação de políticas públicas não é discricionário do poder público" (MEDEIROS NETO; MARQUES, 2013, p. 62). Assim, promotores e procuradores podem atuar diretamente na implementação de políticas públicas, sendo a reversão de recursos financeiros advindos de multas de TAC uma dessas possibilidades. Promotores e procuradores que apoiam essa interpretação afirmam que o Estado tem o dever jurídico-administrativo de executar, e, quando não cumpre sua função, o Ministério Público tem o dever de atuar para:

> a responsabilização do poder público, no sentido de provimento de tais prestações materiais, rumo ao

> preenchimento do conteúdo obrigacional do direito fundamental ao não trabalho, que alcança a família, a sociedade e o Estado (art. 227 da Constituição Federal). **(MEDEIROS NETO; MARQUES, 2013, p. 56)**

O texto também sugere que tais ações sejam financiadas com recursos financeiros advindos de TAC ou de ações julgadas: "o Ministério Público do Trabalho, desde que tenha a anuência da outra parte, mesmo com a sentença já prolatada, poderá destinar esse dinheiro à consecução de ações passíveis de reparar danos coletivos e de promover políticas públicas" (TRAMONTE; MELHADO; NATALI, 2002, p. 157).

Encontramos, durante a pesquisa, artigos em que os autores afirmam que os fundos para recursos advindos de multas e sentenças judiciais não são eficazes e não garantem a boa destinação. Um desses artigos aponta que tais fundos não estariam aptos para gerenciar os recursos e propõe como alternativa a legalização de que promotores e procuradores possam utilizar tais recursos para execução de políticas públicas. Segue trecho do artigo:

> Como já mencionado, políticas públicas são obrigação do Estado, especialmente no que se refere ao seu planejamento, sendo nessa seara intransferível. Porém, o Ministério Público também é legitimado a executá-las por meio de ações de políticas públicas, já que é órgão estatal, essencial à justiça, defensor do ordenamento jurídico e dos interesses sociais, podendo, com os recursos de que dispõe, realizar medidas aptas a alcançar melhorias efetivas em prol do trabalhador. Não é função precípua do MPT elaborar e planejar as políticas públicas nacionais, mas, em relação à sua execução, o órgão ministerial pode ter participação efetiva. Ademais, caso fosse necessário classificar o Ministério Público como integrante de algum dos poderes nacionais, este certamente estaria insculpido dentro do Poder Executivo, o que reforça a ideia de legitimidade do parquet para a promoção das políticas públicas previstas na Constituição Federal por meio da destinação dos recursos. **(TRAMONTE; MELHADO; NATALI, 2012, p. 160)**

Essa compreensão de que o Ministério Público pode intervir de forma ativa na implementação de políticas públicas nos ajudou a ampliar as possibilidades de interação entre Assistência Social e MPT na implementação do PETI, apontando para caminhos não previstos, como os de ambas as instituições implementarem ações de política pública.

Passamos agora a analisar como o MPT coloca em prática as três possibilidades de atuação para erradicação do trabalho infantil previstas no Manual de Atuação do Ministério Público na Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil (2013): atuação protetiva, atuação repressiva e outras possibilidades de atuação (MEDEIROS NETO; MARQUES, 2013).

3.1 Atuação do Ministério Público do Trabalho na erradicação do trabalho infantil

A inclusão do MPT como um dos ramos de atuação do Ministério Público da União (MPU) ocorreu em 1951, com a Lei nº 1.341, porém os procuradores do MPT continuavam ligados ao Poder Executivo (BRASIL, 1951). O MPT deve atuar em causas trabalhistas que serão julgadas pela Justiça do Trabalho, contudo, seus integrantes já realizavam diversas ações além da atuação em procedimentos judiciais, como é apresentado no site da instituição:

> Há sempre de se destacar, sobretudo em tempos de sucessivas tentativas de desconstrução do Direito do Trabalho, o protagonismo na composição da Comissão de cujas atividades resultou a Consolidação das Leis do Trabalho, marco civilizatório de 1º/05/1943, desde então um dos principais instrumentos normativos de efetivação do ideário da justiça social. **(MPT, 2019)**

A atuação do MPT em ações extrajudiciais está prevista na Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993, que, em seu art. 83, descreve as atribuições que competem ao MPT, e entre essas atribuições destacamos duas:

> III – promover a ação civil pública no âmbito da Jus-

> tiça do Trabalho, para defesa de interesses coletivos, quando desrespeitados os direitos sociais constitucionalmente garantidos; [...] V – propor as ações necessárias à defesa dos direitos e interesses dos menores, incapazes e índios, decorrentes das relações de trabalho. **(BRASIL, 1993a)**

Os procuradores do MPT devem atuar em causas de responsabilização trabalhista de pessoas ou instituições que utilizam mão de obra de crianças e adolescentes. Essa coordenadoria, assim como as demais coordenadorias temáticas do MPT, está subordinada ao gabinete do procurador-geral do Trabalho, conforme consta no art. 4º do Regimento Interno Administrativo do MPT, e está vinculada à Assessoria Técnica do MPT. O art. 8º do mesmo regimento especifica que "as atribuições das Coordenadorias Temáticas Nacionais e dos respectivos coordenadores, inclusive as de natureza administrativa, serão objeto de atos normativos específicos" e em seu parágrafo único destaca que essas coordenadorias estão vinculadas à Assessoria Técnica (MPT, 2018, p. 40).

A criação da Coordenadoria Nacional de Combate à Exploração do Trabalho da Criança e do Adolescente (Coordinfância) em 2000, por meio da Portaria nº 299, marca o compromisso do MPT em atuar em conjunto com instituições governamentais e não governamentais envolvidas na erradicação do trabalho infantil, porém é possível identificar ações do MPT em Mato Grosso do Sul no programa-piloto que deu origem ao PETI (CAMPOS, 1999).

Como já apresentado, os procuradores do MPT podem atuar de forma repressiva, quando há a identificação do trabalho infantil, e de forma protetiva para garantir que essas crianças e adolescentes saiam da situação de trabalho infantil e acessem direitos que lhe são garantidos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Há também a possibilidade de atuação preventiva, quando os procuradores do MPT podem participar de fóruns, comissões bem como realizar ações formativas sobre as consequências que a realização de atividade laborativa precoce pode provocar no desenvolvimento infantil.

A Coordinfância elaborou o projeto Resgate a Infância, que é composto por três eixos: educação, profissionalização e políticas públicas. O projeto é desenvolvido por procuradores do MPT em seus territórios de abrangência. No eixo educação, uma das estratégias de maior destaque é o MPT na Escola, no qual são realizadas ações de formação e sensibilização de todos que utilizam a escola como espaço de trabalho, estudo e convivência. O objetivo do programa é capacitar educadores e demais funcionários para identificar situações de trabalho infantil, uma vez que a escola ocupa grande parte do tempo de convívio de crianças e adolescentes. O programa também visa orientar a família sobre as consequências do trabalho infantil e a importância do brincar e estudar durante o desenvolvimento infantil. Pode ser considerada uma atuação proativa e preventiva executada por procuradores do MPT.

Em 2015, foi promovida formação para profissionais das Secretarias de Educação e Assistência Social do município de São Paulo. A representante de uma das OSCs entrevistadas relatou que recebeu recurso financeiro advindo de reversão de multas de TAC do MPT do Ceará.

O eixo sobre profissionalização está relacionado à proteção do adolescente trabalhador e promoção de espaços de aprendizagem, oferecendo uma alternativa ao trabalho ilegal e perigoso realizado por alguns adolescentes. Nesse eixo, os procuradores realizam ações investigativa e proativa. Para garantir essa proteção e espaços de aprendizagem, os procuradores devem atuar de forma proativa junto a empresas e instituições governamentais para implementação da Lei nº 10.097, de 19 de dezembro de 2000, conhecida como Lei da Aprendizagem (BRASIL, 2000).

Passemos agora para o eixo referente a políticas públicas do projeto Resgate a Infância. Esse eixo tem como objetivo garantir a implementação de políticas públicas para erradicação do trabalho infantil. A atuação nesse campo pode se materializar por meio do acompanhamento de implementação de políticas públicas e/ou ações governamentais que visem à erradicação do trabalho infantil. Tais procedimentos de acompanhamento são importantes, ao passo

que o procurador pode tomar ciência das ações que são realizadas e, quando necessário, realizar intervenção junto ao órgão executor (MPT, 2016).

A outra forma de atuação no eixo referente a políticas públicas é por meio da realização de ações em parceria com conselhos de direito, OSCs e instituições públicas ligadas ao Executivo, Legislativo e Judiciário. A articulação é feita junto à rede de proteção social existente nos municípios e com participação no Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. As intervenções junto a esses municípios podem se materializar pela utilização de instrumentos jurídicos como TAC ou ações civis públicas (ACPs), e tais instrumentos algumas vezes geram recursos financeiros que podem ser manejados pelo MPT.

Em relação a recursos financeiros para realizar as ações, os procuradores entrevistados relatam que não há rubricas específicas para a Coordinfância, e que os recursos que conseguem para subsidiar suas ações vêm de multas que são revertidas em prol de tais ações. Esses recursos, segundo as pessoas entrevistadas, podem ser repassados a OSCs que executam ações próprias ou em conjunto com o MPT. Questionados sobre as normativas para realizar tais repasses, procuradores do MPT entrevistados relatam que não há uma regulamentação, uma vez que cada procurador possui independência funcional para escolher a entidade que receberá o recurso financeiro e a forma de monitorar a sua aplicação.

Para além das possibilidades que o MPT tem para exercer suas funções, Garcia (2017) destaca a legitimação dada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) para que os procuradores do MPT pudessem utilizar recursos financeiros advindos de multas de ações extrajudiciais para defender direitos de trabalhadores (GARCIA, 2017, p. 175). Como já abordamos neste capítulo, a possibilidade de utilizar a ACP foi um marco na história do Ministério Público.

No caso específico dos procuradores do MPT, após receberem denúncia ou tomarem conhecimento de que há crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil, devem

instaurar processo investigativo para obter fatos que justifiquem uma ACP.

Outro instrumento jurídico muito utilizado é o TAC. Como já explicamos, procuradores podem propor às instituições que ajustem suas condutas em qualquer fase do procedimento administrativo ou durante o processo de julgamento de ACP. O TAC propõe que a instituição que está sendo verificada pelo Ministério Público ajuste sua conduta e se adeque às legislações vigentes. Quando o termo é descumprido, é possível aplicação de multas em dinheiro ou em bens, que devem ser direcionados a fundos colegiados, conforme consta no art. 5º da Resolução nº 179, do CNMP, de 2017. Contudo, como já abordado, alguns procuradores e promotores entrevistados se sentem mais seguros em destinar recursos a OSCs de sua confiança do que a fundos públicos, uma vez que tais fundos não garantiriam, segundo os entrevistados e alguns artigos (TRAMONTE; MELHADO; NATALI, 2012), a lisura necessária para destinação do dinheiro. O inciso 1º do art. 5ª da Resolução nº 179, de 2017, abre esta possibilidade, de destinar tais recursos para projetos de prevenção e reparação de danos de bens jurídicos (BRASIL, 2017c). Aqui segue trecho de um desses artigos que complementam a reflexão:

> Ocorre que o FAT também não se amolda integralmente ao fundo previsto na LACP, posto que não possui a participação do Ministério Público do Trabalho, nem mesmo tem o objetivo específico de reconstituir os danos causados aos direitos juslaborais [...] Frise-se que não há distinção entre as empresas que cumprem a legislação trabalhista e aquelas que causam danos, para fins de recebimento deste financiamento; o que, nas palavras de Marcos Antônio Ferreira Almeida[1] (2010, p. 87), gera um verdadeiro contrassenso, pois possibilita um financiamento oficial das próprias práticas combatidas pelas ações coletivas que geraram aqueles recursos. **(TRAMONTE; MELHADO; NATALI, 2012, p. 153).**

Segue agora trecho da entrevista com o procurador I do MPT, que relatou sua preocupação em direcionar os recur-

[1] ALMEIDA, M. A. F. A efetividade da reparação do dano moral coletivo na Justiça do Trabalho. **Revista do Ministério Público do Trabalho**, v. 20, n. 39, mar, 2010.

sos advindos de TAC para fundos públicos:

> A reversão do processo em verba é decidida pelo procurador por conta de sua independência funcional, ele escolhe a entidade, destina o dinheiro, e eu, o que eu faço é o acompanhamento. Se eu destino uma verba para um projeto específico, depois tem que ter prestação de contas. Se é uma verba prolongada, ao final eu também quero prestação de contas, e eu indico no que pode ser usada. Normalmente, em compra de equipamentos, bens materiais; eu não permito pagamento para contratação de empregados, pagamento de encargos, porque isso deve ser da própria entidade ou instituição para a qual estou destinando. Desde que estou aqui, em São Paulo, e como a comissão estadual do PETI em que eu atuava foi extinta, eu praticamente não destinei para entidades de assistência a crianças e para o combate ao trabalho infantil. Eu destino muita coisa para ajudar imigrantes, saúde, e pouca coisa para a assistência à criança em São Paulo. Principalmente porque eu era novo aqui e não conhecia as entidades e assim eu não destino. Eu preciso conhecer a entidade, confiar na entidade para mandar dinheiro para elas. **(Procurador I do MPT)**

Contudo, nem todos concordam com o entendimento de que tal ação deveria ser considerada política pública, como o procurador II do MPT entrevistado:

> Às vezes, ouve-se falar que "ocorreu a destinação de um TAC para uma campanha de combate ao trabalho infantil". Não é que o Ministério Público do Trabalho tem um recurso para essa campanha, mas é que uma empresa ou uma pessoa investigada que se utilizou de trabalho infantil, ou tenha comedido violações de direitos em outras questões do trabalho, foi condenada em um valor peculiar, e esse valor foi revertido para essa campanha. O Ministério Público não tem dinheiro para realizar políticas públicas, isso é uma obrigação constitucional de outra esfera de poder. **(Procurador II do MPT)**

De fato, não há normativa ou regulamento que direcione

a atuação de promotores e procuradores na destinação de recursos financeiros advindos de multas, o que existe está restrito a recursos advindos de ACP. A lei que regulamenta a ACP orienta o direcionamento para fundos colegiados, contudo, como já descrito neste capítulo, é possível que promotores e procuradores utilizem sua discricionariedade funcional para definir a quem e para onde tais recursos financeiros serão destinados.

Considerando que o Ministério Público, por determinações legais, não possui um forte *accountability*, como aponta Kerche (2018), sem uma padronização em relação à destinação dos recursos financeiros advindos dessas multas, a fiscalização sobre a utilização desses recursos fica praticamente inviável. Tal dificuldade de fiscalização é relatada por procuradores durante a pesquisa.

Se a destinação desses recursos será ou não considerada uma ação de política pública é uma questão que, a nosso ver, precisa ser estudada. Contudo, acreditamos que, quando se trata de destinação de recursos financeiros por promotores e procuradores, é preciso olhar para dois pontos: como a entrada desse recurso se relaciona com a execução de políticas públicas, porque eles podem acabar revertendo recursos para OSCs executarem ações similares a serviços ofertados por políticas públicas, porém, sem a supervisão do órgão responsável pela elaboração e implementação de tal política pública; outro ponto está relacionado a como a baixa *accountability* e a alta discricionariedade, que são inerentes ao Ministério Público, podem interferir na fiscalização e monitoramento desses recursos.

Conforme descrevemos neste item, o MPT e o MPE possuem discricionariedade funcional que asseguram a atuação em diversas áreas (civil, criminal, trabalhista, de cidadania política) e temas, entre eles a erradicação do trabalho infantil, e, dessa forma, podem promover ações judiciais e extrajudiciais. O questionamento que fica é se a atuação de promotores e procuradores para a erradicação do trabalho infantil, que tenha como objetivo final a execução de um serviço ou programa, deve ser deliberada nos conselhos de direitos e nas comissões bipartites ou tripartites (federal, estaduais ou municipais).

4. O caso do município de São Paulo

Durante a pesquisa de mestrado, identificamos que a Assistência Social e o MPT oscilavam entre momentos de ações articuladas e momentos de ações desvinculadas. Os momentos de articulação, segundo os entrevistados, se materializavam via comissões estadual e municipal, tanto no período em que as comissões eram deliberativas como no período atual, que são espaços de debate.

Identificamos a realização de eventos em conjunto, como a Bicicletada, em 2016, na Avenida Paulista, em que o MPT reverteu recursos para locação das bicicletas e a Assistência Social contribuiu com a infraestrutura. Outro evento significativo em parceria foi o curso de formação para professores da rede municipal de ensino, capacitando-os a identificar e encaminhar crianças e adolescentes que estariam em situação de trabalho infantil, realizado em 2015.

Os momentos de pouca interação foram relatados pelos promotores e procuradores entrevistados como os que envolvem a atuação do Ministério Público como agente fiscalizador da implementação da política pública e defesa dos direitos de crianças e adolescentes que estavam em situação de trabalho infantil. O exemplo foi a ACP aberta pelo MPT/PRT2 (Inquérito Civil nº 002916.2013.02.000/0-138) para averiguar a presença de crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil e mendicância no Aeroporto de Congonhas e seus arredores, que acabou na propositura de Termo de Ajuste de Conduta envolvendo tanto a Infraero quanto a Prefeitura Municipal de São Paulo, e que por fim foi julgada a favor da municipalidade (MPSP, 2017).

Com a inclusão do PETI na LOAS e após as diretrizes de vinculação do programa ao SUAS, identificamos que Assistência Social e MPT focaram em realizar ações independentes para erradicação do trabalho infantil.

Na Assistência Social, a execução de serviços, programas e benefícios previstos na LOAS e PNAS tinha dentro do pú-

blico prioritário crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil. Assim, ações para erradicação do trabalho infantil eram realizadas territorialmente nas unidades estatais, com recursos destinados para execução do SUAS.

O MPT focou sua atuação via Coordinfância, especificamente por meio do programa Resgaste a Infância com ações de defesa dos direitos da criança e do adolescente promovidas com recursos financeiros advindos de reversão de multas de TAC ou de ações julgadas.

Alguns entrevistados descrevem que a articulação entre Assistência Social e MPT requer empenho técnico e político. O empenho técnico estaria diretamente relacionado às ações de proteção social e se materializa nos casos concretos de intervenção e nos protocolos de atendimento pactuados entre as instituições. Já o empenho político é identificado na participação da Assistência Social e MPT nas comissões, porque as decisões pactuadas em comissões são geralmente mais políticas do que técnicas. A leitura de ata das reuniões da Comissão Municipal de Erradicação do Trabalho Infantil (CMETI) e do Procedimento Administrativo de Acompanhamento (PAA) que o Ministério Público Estadual instaurou para acompanhar as ações da comissão foi importante para fundamentar tal inferência.

Finalizando a análise da interação da Assistência Social e do MPT, destacamos a atuação do MPT na destinação de recursos advindos de multas para ações de erradicação do trabalho infantil. Os promotores e procuradores entrevistados foram enfáticos em se posicionar contrários à ideia de o MP realizar ações que são de competência do Poder Executivo, contudo, durante a pesquisa, foram encontrados estudos que buscam regulamentar tal intervenção como política pública. Trazemos um trecho de um artigo em que os autores defendem a legitimidade do MPT em realizar política pública:

> O presente trabalho teve como foco a destinação dos recursos provenientes de condenações judiciais em sede de Ação Civil Pública e multas advindas de Termos de Ajuste de Conduta, pelo Ministério Público

> do Trabalho, para a consecução de políticas públicas sociais que auxiliem nas metas governamentais e nos objetivos da República, em face da inadequação da solução comumente utilizada em sede trabalhista, qual seja a destinação dos recursos ao Fundo de Amparo ao Trabalhador. [...] A legitimidade para o planejamento das políticas públicas nacionais é, sem dúvida, do ente governamental. Entretanto, o Ministério Público do Trabalho pode ter papel efetivo na execução dessas medidas, uma vez que, dispondo dos recursos necessários, tem a opção de vertê-los à consecução de medidas que garantam a dignidade dos trabalhadores, especialmente no que concerne às suas metas institucionais. **(TRAMONTE; MELHADO; NATALI, 2012, p. 161-2)**

A falta de confiança na forma como os fundos de direitos utilizam os recursos pode levar procuradores do MPT a não seguir a recomendação do art. 13 da Lei de Ação Civil Pública, que prevê o destino dos recursos financeiros.

> Um fundo gerido por um Conselho Federal ou por Conselhos Estaduais de que participarão necessariamente o Ministério Público e representantes da comunidade, sendo seus recursos destinados à reconstituição dos bens lesados. **(BRASIL, 1985)**

Essa desconfiança somada à alta discricionariedade institucional leva alguns procuradores a reverter tais recursos para ações de erradicação do trabalho infantil, garantindo que tais recursos sejam utilizados em benefício da sociedade (NETO, 2019). Essa maneira de destinar os recursos segue a doutrina conhecida como *cy-prèsé,* presente nos países de *common law*. De acordo com essa doutrina, nos casos em que a destinação de determinado recurso não possa ser idêntica à intenção original, ela deve se dar da forma mais próxima possível. Neto (2019) defende que tal técnica seja utilizada para destinação dos recursos oriundos de TAC. Para o autor:

> O modelo brasileiro dos fundos falha na medida em que os valores obtidos em uma sentença proferida em ação coletiva, ou mesmo em um acordo celebrado em

> um conflito coletivo, não são destinados a finalidades que guardem correspondência com o específico direito coletivo ou individual de massa lesado. **(NETO, 2019, p. 132-3)**

E, diante da premissa da ineficácia dos fundos, Neto (2019) sugere que o Ministério Público possa deliberar sobre a destinação dos recursos firmados via TAC extrajudicialmente. Segue trecho do artigo em que o autor defende seu posicionamento:

> Torna-se evidente que o dever de fundamentação trazido no art. 489, §1º do CPC/15 aplica-se às deliberações do Ministério Público, que deve, de forma minudente e embasada, expor as razões para a adoção de determinada medida. Logo, trazendo essa linha de raciocínio ao tema do presente estudo, por força da incidência do art. 489, §1º do CPC/15 e dos princípios constitucionais que fundamentam essa disposição, o Ministério Público, ao celebrar um termo de ajustamento de conduta, deve motivar exaustivamente a destinação de valores pecuniários decorrentes de multas e indenizações, o que garantirá a observância do §2º do art. 5 da Resolução nº 179 do CNMP. Esses cuidados também buscam resguardar a representatividade adequada do Ministério Público quando atua em nome próprio defendendo interesses alheios. **(NETO, 2019, p. 137-8)**

Os posicionamentos descritos acima corroboram as falas dos procuradores do MPT que participaram da pesquisa de mestrado e relataram preferir direcionar os recursos advindos de multas de TAC e condenações judiciais para OSCs porque, assim, conseguem garantir que o recurso seja utilizado em ações que beneficiam diretamente a sociedade.

Não se pode determinar que os posicionamentos descritos acima sejam pactuados por todos os promotores e procuradores vinculados ao Ministério Público, entretanto, os dois procuradores do MPT entrevistados e uma representante de OSC trouxeram relatos de ações que foram realizadas com recursos financeiros de TAC ou condenações judiciais.

Diante da constatação da reversão de recursos, buscamos outras informações sobre as destinações, porém um dos entrevistados disse que não é fácil obter informações sobre reversão de verba porque poucos procuradores registram essa informação em banco de dados específico.

Entre as informações que puderam ser coletadas nas entrevistas, há um Termo de Cooperação e Parceria firmado entre uma organização da sociedade civil e o MPT/PRT2, em 2017, para a realização de curso sobre trabalho infantil. A representante de uma das OSCs afirma que os procuradores com quem realizaram o termo de cooperação acompanharam todo o processo, da elaboração do conteúdo à execução do curso. Em relação à prestação de contas, a representante da OSC diz ter enviado relatório com informações sobre as ações realizadas e outro com dados sobre o que foi orçado, o que foi feito e o que foi gasto, e que tais informações foram registradas conforme solicitado pelo procurador do MPT.

Outra informação concreta que conseguimos foi a reversão de verba para o Conselho Tutelar de M'Boi Mirim comprar equipamentos e material para a reforma do imóvel onde opera. A reversão de recursos ocorreu após uma empresa ser condenada em ACP, recebendo como penalidade a compra de computadores e o financiamento da reforma do imóvel.

Para compreender melhor como são realizadas as destinações de recursos, foi solicitado ao MPT/PRT2 informações referentes à quantidade de TAC e ações julgadas por questão de trabalho infantil e quanto destes tiveram recursos financeiros destinados a ações da Coordinfância ou de erradicação do trabalho infantil. Foi enviada uma lista com 16 destinações de recursos, de 2008 a 2020, recebidos por seis OSCs, oito Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), uma destinação para o FNPETI e uma destinação para a UNICEF. Todas as organizações foram selecionadas pelos procuradores do MPT por meio de um banco de dados de organizações aptas a receber tais recursos. Contudo, não foi possível se aprofundar nos critérios utilizados para tornar tais organizações aptas a receber o recurso direcionado pelo MPT.

Além das informações sobre os destinatários dos recursos advindos de multas de TAC e ações julgadas, foi encaminhado pelo MPT/PRT2 a relação de procedimentos administrativos que estão relacionados a denúncias de trabalho infantil e uma relação específica da Procuradoria do Trabalho no Município (PTM) de Guarulhos, subsede da MPT/PRT2, com 173 inquéritos civis registrados com o tema "07. Exploração do trabalho da criança e do adolescente" (PTM GUARULHOS PRT2, 2020).

O MPT/PRT2 também disponibilizou uma relação das empresas ou instituições públicas e privadas que responderam a inquérito civil por contratar mão de obra infantil ou que firmaram TAC por identificação de trabalho infantil. A relação tinha 783 procedimentos que se enquadram em nossa solicitação, com informações de 3 de janeiro de 2000 a 11 de dezembro de 2020.

Infelizmente, não foi possível analisar de forma consubstancial os dados enviados pelo MPT/PRT2, afinal, não há meios de identificar quais desses 783 procedimentos administrativos geraram multas ou precisaram conceder recurso financeiro para reconstrução dos bens coletivos lesados. Contudo, em uma comparação superficial, temos apenas 16 registros de reversões de recursos financeiros para OSCs e conselhos de direitos entre os anos de 2008 e 2020.

Em relação à seleção das entidades assistenciais que podem ser contempladas com a reversão desse recurso e como se dá a escolha de quem receberá o que, no próprio sítio do MPT/PRT2 há 32 entidades sem fins lucrativos habilitadas a aceitar recursos oriundos da atuação do MPT (MPTSP, 2021). Não identificamos informações oficiais de como os procuradores decidem quais entidades serão beneficiadas, apenas relatos dos procuradores do MPT entrevistados, que reforçam a tese de discricionariedade profissional para escolher as entidades beneficiadas.

Conclusão

A reversão de recursos financeiros para que OSCs realizem ações de erradicação do trabalho infantil é um forte exemplo da autonomia técnica do MPT. Contudo, uma das questões preocupantes dessa autonomia é o deslocamento de intervenções que hoje são exclusivas do Poder Executivo para o Ministério Público, uma instituição que possui pouca fiscalização, principalmente por parte da sociedade civil. A falta de *accountability* pode levar à perda da legitimidade, uma vez que ações públicas são decididas por pessoas e instituições avaliadas pela sociedade civil (AGUINSKY; ALENCASTRO, 2006).

Ações executadas de forma descontinuada e desarticulada estão na contramão do preconizado pela PNAS. Por não passarem por instâncias de deliberação conjunta, como comissões e conselhos de direitos da criança e do adolescente, não são incluídas como ações que compõem a política nacional e municipal de atendimento dos direitos da criança e do adolescente e, consequentemente, não passam pela fiscalização externa.

A descontinuidade nos atendimentos não garante proteção social integral suficiente para que essas crianças e adolescentes atendidos cresçam de forma saudável e, na vida adulta, alcancem segurança de sobrevivência, segurança de acolhida e segurança de convívio familiar e comunitário. Além de contribuir para a visão da Assistência Social como financiadora de práticas assistencialistas.

Uma possibilidade que vislumbramos para superar a falta de *accountability* do Ministério Público é a apresentada por Farah (2001), podendo o Estado transferir responsabilidades sem abrir mão dos instrumentos de controle e supervisão.

> Através dos novos arranjos institucionais assim constituídos, tende a crescer a perspectiva de sustentabilidade de políticas públicas que, de outra forma, poderiam sofrer solução de continuidade a cada mudança de governo. O enraizamento das políticas em um es-

> paço público que transcende a esfera estatal reforça a possibilidade, de políticas de longo prazo, com repercussões sobre a eficiência e a efetividade das políticas implantadas **(FARAH, 2001, p. 142)**

Por fim, é importante relembrar que não estamos falando de judicialização da política pública, mas de decisões judiciais e extrajudiciais que direcionam recursos para a realização de ações que podem ser convergentes ou divergentes dos programas, projetos e serviços que são ofertados pelo Poder Executivo por meio de políticas públicas. E, como tais ações não garantem a continuidade dos serviços, pode, em situações extremas, reforçar a cultura do assistencialismo.

Se a destinação desses recursos pode ou não ser considerada uma ação pública é uma questão que precisa ser aprofundada, com muito debate teórico sobre operacionalização e financiamento, entretanto, é fato que o MPT teria como cofinanciar alguns projetos e programas executados pela Assistência Social.

Referências bibliográficas

AGUINSKY, B. G.; ALENCASTRO, E. H. Judicialização da questão social: rebatimentos nos processos de trabalho dos assistentes sociais no Poder Judiciário. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 9, n. 1, p. 19-26, 2006. Disponível em: http://dx.doi.org/ 10.1590/ S1414-49802006000100002. Acesso em: 20 set. 2019.

ARANTES, R. Ministério Público, Política e Política Pública. In: OLIVEIRA, V. (Org.). **Judicialização de Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2019. p. 95-122.

ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz / Editora FGV, 2012.

AZEVEDO, M. A; GUERRA, V. N. **A. Infância e violência fatal em famílias**. São Paulo: Editora Iglu, 1998.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988.

_____. **Lei Complementar nº 75**, de 20 de maio de 1993a. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. Disponível em: http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/dh/volume%20i/publc75.htm Acesso em: 10 jan. 2021.

_____. **Lei nº 8.742**, de 7 de dezembro de 1993b. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Lei Orgânica da Assistência Social. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742compilado.htm. Acesso em: 10 jan. 2021.

_____. **Lei nº 1.341**, de 30 de janeiro de 1951. Lei orgânica do Ministério Público da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ ccivil_03/leis/1950-1969/l1341.htm. Acesso em: 10 jan. 2021.

_____. **Lei nº 10.097**, de 19 de dezembro de 2000. Altera dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ ccivil_03/leis/l10097.htm. Acesso em: 10 jan. 2021.

_____. **Lei nº 12.435**, de 6 de julho de 2011. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de setembro de 1993, e dispõe sobre a organização da Assistência Social. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20112014/ 2011/Lei/L12435.htm. Acesso em: 10 jan. 2021.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. **Norma Operacional Básica – NOB – SUAS**. Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/NOBSUAS_2012.pdf. Acesso em: 10 jan. 2021.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. **Portaria nº 666**, de 28 de dezembro de 2005. Disciplina a integração entre o Programa Bolsa Família e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. Disponível em: https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=193379. Acesso em: 10 jan. 2021.

_____. Ministério Público do Trabalho. **Carta de Serviços**. 2020. Disponível em: https://mpt.mp.br/pgt/publicacoes/carta--de-servicos-do-mpt/@@display-file/arquivo_pdf. Acesso em: 8 abr. 2021.

_____. Ministério Público do Trabalho. **Memória Institucional**, 26 de novembro de 2019. Disponível em: https://mpt.mp.br/pgt/memorial. Acesso em: 8 abr. 2021.

_____. Ministério Público do Trabalho. **Coordenadoria Nacional de Combate à Exploração do Trabalho da Criança e do Adolescente – Resgate a Infância**. 2016. Disponível em: https://midiaext.mpt.mp.br/pgt/apge/portalsge/projetos/portfolio/coordinfancia/documentacao_inicial-resgate-a--infancia.pdf. Acesso em: 8 abr. 2021.

_____. Ministério Público do Trabalho. **Portaria nº 299**, de 10 de novembro de 2000. Disponível em: https://www.cecult.ifch.unicamp.br/pf-cecult/public-files/projetos/10596/ portaria_pgt_no_299_de_10_de_novembro_de_2000_-_coordinfancia.pdf#overlay-context= bases-dados/ampt/links-materiais-apoio. Acesso em: 8 abr. 2021.

_____. Ministério Público do Trabalho. **Regimento Interno Administrativo do Ministério Público do Trabalho** – Revisto e Consolidado. 2. ed., dezembro de 2018.

_____. Política Nacional de Assistência Social (PNAS). **Resolução nº 145**, de 15 de outubro de 2004. 2005. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos / publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf. Acesso em: 10 jan. 2021.

CAMPOS, M. S. et al. **Trabalho infantil, desafios à sociedade**: análise do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil no período de 1996-97. 1. ed. São Paulo/Brasília: IEE-PPUCSP e Secretaria de Estado da Assistência Social (MPAS), 1999.

CARVALHO, I. M. M. Algumas lições do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 4, p. 50-61, 2004. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392004000400007. Acesso em: 10 jan. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS). **Resolução nº 109**, de 11 de novembro de 2009. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/ public/resolucao_CNAS_N109_%202009.pdf. Acesso em: 10 jan. 2021.

_____. **Resolução nº 8**, de 18 de abril de 2013. Dispõe sobre as ações estratégicas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) no âmbito do Sistema Único da Assistência Social (SUAS) e o critério de elegibilidade do cofinanciamento federal. Disponível em: http://blog.mds.gov.br/redesuas/wpcontent/uploads/2015/10/Resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA--08-2013-CNAS-18-04-20131.pdf. Acesso em: 10 jan. 2021.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). **Resolução nº 179**, de 26 de julho de 2017. Regulamenta o § 6º do art. 5º da Lei nº 7.347/1985, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a tomada do compromisso de ajustamento de conduta. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-179.pdf. Acesso em: 10 jan. 2021.

_____. **Recomendação nº 70**, de 11 de junho de 2019. Dispõe acerca da atuação conjunta entre o Ministério Público do Trabalho e os Ministérios Públicos dos Estados e do Distrito Federal e Territórios visando ao enfrentamento do trabalho infantil e à profissionalização de adolescentes e jovens. Disponível em: https://www. cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomendao-70.pdf. Acesso em: 10 jan. 2021.

FARAH, M. F. S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. **Revista de Administração Pública**, v. 35, n. 1, 2001. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/6364/4949.

Referências bibliográficas

GARCIA, E. **Ministério Público**: organização, atribuições e regime jurídico. 6. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2017.

KERCHE, F. **Ministério Público, lava jato e mãos limpas**: uma abordagem institucional. São Paulo: Lua Nova, n. 105, 2018.

MEDEIROS NETO, X. T.; MARQUES, R. D. **Manual de atuação do Ministério Público na prevenção e erradicação do trabalho infantil**. Brasília: CNMP, 2013.

NETO, R. R. Fundamentos e diretrizes para destinação alternativa de verbas pecuniárias em termos de ajustamento de conduta celebrados pelo Ministério Público. In: **Anais** [...]. Goiânia, 2019. p. 128-41.

RUA, M. G. Avaliação da integração do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil ao Programa Bolsa Família. **Revista do Serviço Público** – RSP, v. 58, n. 4, p. 417-450, dez. 2007. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1484/1/2007%20Vol.58%2cn.4%20Rua.pdf. Acesso em: 8 abr. 2021.

RODDEN, J. **Comparative federalism and decentralization**. On meaning and measurement. Comparative Politics, 2004. Em português no link: http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a03n24.pdf.

SÃO PAULO (ESTADO). Ministério Público do Estado. **PAA nº 231/16**, v. 1, de 2016. São Paulo, 2016.

_____. Ministério Público do Estado. **PAA nº 231/16,** v. 3, de 2017. São Paulo, 2017.

_____.Ministério Público do Estado. **PAA nº 231/16**, v. 11, de 2019. São Paulo, 2019.

SERVIÇO ESPECIALIZADO DE ABORDAGEM SOCIAL (SEAS). (Brasil). **Portaria nº 2.917**, de 12 de setembro de 2000. Estabelece as Diretrizes e Normas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). Disponível em: http://www.editoramagister.com/doc_19049_PORTARIA_N_2917_DE_12_DE_SET. Acesso em: 10 jan. 2021.

_____. (Brasil). **Portaria nº 458**, de 4 de outubro de 2001. Estabelece Diretrizes e Normas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e revoga a Portaria nº 2.917, de 12 de setembro de 2000. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia_social/portarias/2001/Portaria%20no%20458-%20de%2004%20de%20outubro%20de%202001.pdf. Acesso em: 10 jan. 2021.

SPINK, P. K. Um olhar diferente sobre a multidisciplinaridade: política pública e as múltiplas linguagens da ação pública. **Anais do I Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas (ENEPCP) – ANEPCP**. Brasília, 2015.

TAYLOR, M. O Judiciário e as políticas públicas no Brasil. In: **Dados**, v. 50, n. 2, Rio de Janeiro. p. 229-57, 2007.

TRAMONTE, M. S.; MELHADO, R.; NATALI, H. S. A inadequação da destinação de recursos obtidos pelo MPT ao Fundo de Amparo ao Trabalhador e sua utilização em ações de política pública social. **Revista de Direito Públic**o, Londrina, v. 7, n. 1, p. 149-64, jan./abr. 2002. Disponível em: http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/download/10369/10430. Acesso em: 10 jan. 2021.

EXPEDIENTE

Coordenação Executiva

Cilair Rodrigues de Abreu
Clara Marinho
Elaine Xavier
Márcio Gimene
Pedro de Lima Marin
Roseli Faria

Comissão Técnica

Cilair Rodrigues de Abreu
Clara Marinho
Elaine Xavier
Elton Bandeira
Fernando Sertã
José Luis Pagnusat
Kenia Cardoso
Leandro Couto
Márcio Gimene
Marcos Silva
Mariana Almeida
Martin Fortins
Otávio Ventura
Pedro de Lima Marin
Roseli Faria
Welles Matias

Comissão Julgadora

Élida Graziane
Felipe Freitas
Gabriela Mendes Chaves
Guilherme Tinoco
Márcia Lima
Pedro Rossi
Vilma da Conceição

Comunicação

Amauri Eugênio
Fernanda Nobre
Gaya Vieira
Luciana Lobato
Priscilla Castro
Sthefani Domenica
Vinícius Remer

Revisão

Lupa Texto

Diagramação

Victoria Carvalho

Apoio

Associação Brasileira de Pesquisadores/as Negros/as (ABPN)

Rede de Economistas Pretas e Pretos (REPP)

Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC)

Iniciativa para os Princípios de Direitos Humanos na Política Fiscal

A Tenda das Candidatas

Observatório das Desigualdades – UFRN

Fundação
Tide Setubal

Rua Jerônimo da Veiga, 164 – 04536-001
São Paulo – SP
Tel. (11) 3467-7240
www.fundacaotidesetubal.org.br
Superintendente: Mariana Almeida

Assecor – Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento

SEPN Qd.509, Ed. Isis, 1º andar, sala 114
Asa Norte – 70750-504 – Brasília – DF
Tel. (61) 3274-3132
www.assecor.org.br
Presidente: Márcio Gimene

Fundação Tide Setubal

ASSECOR
Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento

Fundação
Tide
Setubal

ASSECOR
Associação Nacional dos Servidores da
Carreira de Planejamento e Orçamento