

APRESENTAÇÃO¹

A edição nº 27 do boletim *Políticas sociais: acompanhamento e análise* faz um diagnóstico sobre os desafios que importantes compromissos internacionais assumidos pelo país trazem para as políticas sociais. Entre os diversos compromissos aqui apresentados, assumidos ao longo de todo o século XX, merece destaque – pela atualidade, pela abrangência e pela centralidade que conquistou em todo o mundo – a *Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável*, e a sua proposta de adequação, realizada pela Comissão Nacional dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (CNODES). A elaboração dessa proposta de adequação das metas globais da Agenda 2030 ao contexto brasileiro resultou de um trabalho coletivo coordenado pelo Ipea que envolveu 75 órgãos governamentais e centenas de gestores e técnicos do governo federal.²

A Agenda 2030 corresponde a um conjunto de dezessete objetivos e 169 metas. Sua estrutura contempla de forma integrada objetivos relativos ao combate à fome e à pobreza, à promoção de uma vida saudável para todos, à educação de qualidade, ao trabalho decente, à superação das diferentes desigualdades, à preservação ambiental, ao acesso à justiça e ao crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável. O Brasil foi um dos líderes da iniciativa, na Organização das Nações Unidas (ONU), e assumiu o compromisso político com a agenda em agosto de 2015, com outros 192 países. No ano seguinte, instituiu-se a CNODES, principal mecanismo de governança dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) no Brasil (Decreto nº 8.892/2016), que, por sua vez, delegou ao Ipea a função de instituição de assessoramento técnico permanente a essa comissão.

Com o início do novo governo, em 2019, o método de governança da Agenda 2030 foi alterado. Em 11 de abril de 2019, a CNODES foi extinta (Decreto nº 9.759/2019). Em dezembro do mesmo ano, excluiu-se, por meio do Veto Presidencial nº 61/2019, a persecução das metas dos ODS de um dos principais instrumentos de planejamento das políticas públicas do governo federal – o Plano Plurianual 2020-2023 (Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019).³ Tais fatos desencadearam manifestações e

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bps27/apresentacao>

2. Além disso, a proposta foi submetida à consulta pública pelo período de um mês. Para detalhes sobre a proposta e o seu processo de elaboração, ver Silva, Peliano e Chaves (2018).

3. Até o momento do fechamento desta edição, o veto presidencial ainda não tinha sido votado pelo Congresso Nacional. A última movimentação em sua tramitação foi sua inclusão na Ordem do Dia das Sessões Remotas do Congresso Nacional convocadas para quarta-feira, 17 de junho de 2020. A matéria, contudo, deixou de ser apreciada em virtude do cancelamento da sessão. Disponível em: <<https://bit.ly/2Cl77Af>>. Acesso em: 6 ago. 2020.

preocupações de várias organizações da sociedade civil que atuam na implementação e no monitoramento da Agenda 2030.⁴ Diante do debate público em torno do tema, o governo federal reafirmou que a agenda “integra um dos projetos prioritários do planejamento estratégico da Secretaria de Governo da Presidência da República” e que a Secretaria Especial de Articulação Social, responsável pela governança da agenda em âmbito federal, tem trabalhado na “continuidade do processo de nacionalização das metas para os dezessete ODS” e na “identificação das ações e programas do governo federal que contribuem para o seu alcance”. A previsão do governo federal é de que esse processo seja concluído em novembro de 2020 (O governo..., 2020).

Nesse contexto, esta edição de *Políticas sociais: acompanhamento e análise* pretende contribuir para esse debate, oferecendo um rico número de informações e análises em seus nove capítulos que tratam dos principais setores que formam o campo da política social: previdência social, assistência social, saúde, educação, cultura, trabalho, desenvolvimento rural, igualdade racial e igualdade de gênero. Neste número, em caráter excepcional, o capítulo de cultura foi substituído por uma análise direcionada aos direitos e às políticas públicas voltados aos povos indígenas diante das proteções internacionais oferecidas pelos acordos e compromissos assumidos pelo país. Essa análise faz-se especialmente relevante neste momento, uma vez que, em 2019, o Brasil apresentou seu terceiro relatório à Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial (Cerd), cobrindo o período de 2003 a 2017.⁵ Neste processo, coube ao Ipea elaborar subsídios para o relatório, que abordou de forma detalhada as condições de vida dos povos indígenas ao longo das duas últimas décadas, trazendo importantes reflexões a serem consideradas no campo do Estado (Ipea, 2019). Além dos capítulos ordinários, esta edição traz também uma nota de política com interessante discussão sobre inclusão produtiva e laboral. A seguir, apresenta-se uma breve síntese do conteúdo de cada capítulo.

O capítulo 1, dedicado à previdência social, está organizado em duas partes. Na primeira, é feita uma exposição sobre o processo parlamentar de reforma do sistema previdenciário, da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 287/2016, enviada pelo Poder Executivo federal ao Congresso Nacional em dezembro de 2016, até a aprovação e sanção da Emenda Constitucional (EC) nº 103/2019. O texto aborda os itens alterados pela reforma previdenciária a partir do diagnóstico original de despesas crescentes do sistema vigente, englobando os benefícios segurados do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS). A segunda parte refere-se ao acompanhamento da política previdenciária. Essa seção se subdivide em outras três partes. Primeiramente, os autores se reportam aos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)

4. Disponível em: <<https://bit.ly/3gN1RV4>>. Acesso em: 6 ago. 2020.

5. O último relatório apresentado pelo Brasil à Cerd havia sido em 2003.

para verificar a evolução da taxa de cobertura da população a partir de distintos recortes societários e federativos. Posteriormente, o texto aborda a evolução do resultado previdenciário global, comparando indicadores recentes de pagamento de benefícios previdenciários e acidentários (quantidade, valores totais e médios, e participação relativa na despesa total) entre os subsistemas, bem como a relação contábil entre receitas e despesas, conforme o fluxo anunciado anualmente pela Secretaria de Previdência Social. Por fim, é realizada uma comparação internacional em termos de despesa previdenciária total e estrutura demográfica. Nas considerações finais, o capítulo trata brevemente sobre as Normas Mínimas da Seguridade Social preconizadas pela Convenção nº 102 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), adotada pelo organismo em 1952 e ratificada pelo Brasil em 2008, que estabelece padrões mínimos de proteção previdenciária para seus países-membros.

O capítulo 2, dedicado ao tema da assistência social, analisa as fundamentais contribuições da política de assistência social ao cumprimento dos objetivos e das metas da Agenda 2030. Apresentam-se informações e análises das potencialidades e desafios do conjunto de serviços, benefícios e programas dessa política nas transformações almejadas pelo ODS 1, qual seja “acabar com a pobreza, em todas as suas formas, em todos os lugares”. As metas e os indicadores que compõem o primeiro ODS são descritos e analisados conectando metas e indicadores com a política de assistência social hoje existente. A partir desse quadro, faz-se um diagnóstico geral da política de assistência social, abordando a sua evolução nos últimos anos, com foco em 2018. Argumenta-se, como resultado da análise, que o cumprimento do objetivo de erradicação da pobreza em todas as suas formas está ameaçado pelos caminhos recentes da política e pelas sérias restrições fiscais impostas a ela.

O capítulo 3, dedicado às políticas na área de saúde, traz como tema central de sua análise a Agenda 2030 e os compromissos assumidos pelo governo brasileiro no âmbito dos ODS, em particular o ODS 3, que tem como proposta “assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades”. De forma muito interessante, os autores apresentam e discutem esse terceiro objetivo tendo como pano de fundo as propostas anteriores para a área de saúde que constavam dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), analisando em que medida esses objetivos se inserem nos ODS, os avanços entre os dois compromissos e os desafios que seguem pendentes de enfrentamento. Para que esses avanços e desafios possam ser mais bem compreendidos, os autores iniciam o texto apresentando uma importante discussão a respeito dos distintos entendimentos que se podem ter do conceito de cobertura universal de saúde. Isso se revela importante não apenas porque o ODS 3 traz uma meta específica para alcance da cobertura universal, mas, em especial, porque o alcance das demais metas, e, portanto, do objetivo de garantir vida saudável e bem-estar para todos, depende diretamente de como se compreende e operacionaliza esse conceito na construção dos sistemas de saúde dos mais diferentes países.

O capítulo 4, dedicado às políticas de educação, está organizado em quatro seções. A seção 1 introduz, apresenta os ODS e informa que a questão central do capítulo é verificar os efeitos das reformas administrativas do atual governo sobre as metas do ODS 4. A seção 2 relaciona as metas do ODS 4 com a estrutura institucional da educação no Brasil, considerando o Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) e a Constituição Federal de 1988 (CF/1988). A seção 3 relaciona as metas do ODS 4 com a estrutura institucional para destacar os efeitos das mudanças administrativas promovidas pela nova gestão federal, iniciada em 2019. A seção 4 apresenta as conclusões, com uma análise crítica sobre o alcance das mudanças nas estruturas administrativas e nos programas do Ministério da Educação (MEC).

O capítulo 5, *Direitos e políticas públicas para povos indígenas*, parte do exame dos acordos e compromissos internacionais assumidos pelo Brasil no campo da proteção aos direitos dos povos originários e do combate às formas raciais e étnicas de discriminação. Tais acordos influíram sobre a construção dos aparatos legais e institucionais nacionais internos por meio dos quais a política indigenista se configurou. Duas abordagens, que se complementam, tratam desse processo: de um lado, uma discussão teórica que investiga os limites entre a ação discricionária do Estado e o respeito à autonomia dos povos indígenas; de outro, um levantamento da efetividade das políticas indigenistas – com destaque para as políticas demarcatórias – a partir de uma análise do orçamento público.

O capítulo 6, dedicado às políticas de trabalho e renda, aborda a questão dos acordos e compromissos internacionais na área a partir de dois importantes marcos. O primeiro deles se refere aos tratados e às convenções da OIT que orientaram o Brasil e boa parte dos países em todo o mundo a organizarem e fortalecerem seus sistemas públicos de emprego. No caso brasileiro, os autores apontam que foi apenas após a promulgação da CF/1988 que o país finalmente instituiu um Sistema Público de Emprego (SPE), conforme as orientações da OIT, ainda que importantes passos nessa direção tenham sido dados, com a implementação do Sistema Nacional de Emprego (Sine), em 1975, e do Programa Seguro-Desemprego, em meados dos anos 1980. O SPE brasileiro, contudo, ainda cobre uma parcela bastante limitada da população trabalhadora do país, orientando boa parte de suas ações para os ocupados formais e sofrendo com uma série de limitações ao seu financiamento. O segundo marco internacional abordado no texto trata-se dos compromissos assumidos pelo Estado brasileiro no âmbito dos ODS, especificamente o ODS 8, que se refere ao trabalho decente e ao crescimento econômico. Os autores fazem uma análise das metas propostas nesse oitavo objetivo e de como o país tem caminhado ou não em direção ao seu cumprimento, apresentando uma importante evolução dos indicadores na área de mercado de trabalho ao longo dos últimos anos. Questões importantes, como o comportamento recente da taxa de

desemprego e o aumento da informalidade, são discutidas no texto, que aponta as dificuldades no cumprimento das metas do ODS 8 se mantidos o ritmo e a evolução do mercado de trabalho brasileiro verificado no final dos anos 2010. Por fim, alguns programas governamentais são apresentados, assim como a nova organização do Plano Plurianual 2020-2023 para a área.

O capítulo 7, dedicado às políticas de desenvolvimento rural, dialoga diretamente com o ODS 2, “acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável”, apresentando indicadores e avaliando programas e políticas públicas relacionadas à segurança alimentar e à produção sustentável de alimentos. Esse capítulo aborda o conceito de segurança alimentar e indicadores que medem a (in)segurança alimentar da população, além de mostrar que o percentual de domicílios com insegurança alimentar grave reduziu pela metade, de 6,9%, em 2004, para 3,2%, em 2013, último ano para o qual a informação está disponível; no entanto, ainda são mantidos níveis mais elevados no meio rural em relação ao meio urbano. Os bons resultados na situação de segurança alimentar estão relacionados às políticas de transferência de renda e de valorização do salário mínimo. Destaca, também, o crédito para a agricultura familiar advindo do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e a garantia de compra da produção pelo Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), em colaboração com o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Contudo, esses avanços podem ser parcialmente comprometidos. Houve aumento da proporção da população em situação de pobreza de 12,8%, em 2013, para 13,3%, em 2017, bem como na precarização das relações de trabalho, com crescimentos da taxa de desocupação e de subutilização da força de trabalho. Adicionalmente, outra preocupação refere-se à qualidade dos alimentos, devido ao aumento do uso de agrotóxicos no país. Associam-se a essas preocupações as reduções no orçamento dos programas relacionados ao desenvolvimento rural e a desestruturação das instituições responsáveis pela execução dessas políticas. O combate à fome exige esforços contínuos, alocação de recursos e fortalecimento das instituições para executarem políticas que voltariam a demonstrar o compromisso do governo com esse objetivo.

O capítulo 8, dedicado à pauta da igualdade racial, dialoga com as recomendações do Sistema ONU na promoção de direitos (civis, humanos e sociais), em suas várias formas e níveis. O núcleo da análise é a efetividade dos compromissos assumidos pelo Brasil ao ratificar a Cerd, de dezembro de 1965, e as respectivas respostas a esta convenção por parte do Estado brasileiro. Entendendo que a efetividade é resultado do conjunto de entregas públicas que concorrem para a produção ou mitigação dos marcadores sociais das diferenças, o capítulo analisa a recepção institucional da Cerd nos diferentes ciclos políticos dos últimos quarenta anos. Aponta-se que, após atravessar o período negacionista, consumado na incorporação do mito da democracia racial como leitura oficial, o Estado brasileiro foi lentamente reconhecendo a densidade e a profundidade do racismo na formação da sociedade brasileira.

Em larga medida, esse reconhecimento se institucionalizou por meio da CF/1988, construída e instrumentalizada pelas organizações negras para tornar efetivo o tratamento antidiscriminatório nela inscrito. Políticas e programas dirigidos à promoção da igualdade racial passaram a repertoriar as intervenções públicas em diferentes áreas e setores. O período de avanços institucionais foi, porém, também o período em que as formas mais candentes de expressão do racismo na sociedade brasileira se agudizaram, dada a elevação expressiva das taxas de mortalidade violenta e de encarceramento da população negra nos últimos anos. A partir de 2015, e com maior ênfase a partir de 2016, um novo ciclo se inicia, inaugurado pela execução continuada de um programa político que questiona a viabilidade e a legitimidade dos compromissos sociais forjados com base na CF/1988. Nesse novo ciclo, o sistema antidiscriminatório é afetado, de forma direta, pelo desmonte das estruturas públicas racializadas construídas no período antecedente e, de forma indireta, pela reforma do sistema de proteção social, cujos efeitos são ainda mais negativos sobre os segmentos mais vulnerabilizados.

O capítulo 9, dedicado à pauta da igualdade de gênero, se propõe a analisar os compromissos internacionais para a promoção dos direitos das mulheres e da igualdade de gênero assumidos pelo Estado brasileiro. O capítulo resgata, inicialmente, o desenvolvimento dos direitos das mulheres a partir da fundação da ONU, descrevendo as diferentes fases em que foram criados órgãos e realizadas conferências, bem como foram acordadas pelos países – inclusive pelo Brasil – as cartas, as declarações, as convenções, os pactos, os tratados, os protocolos, as conferências e as agendas. A narrativa gradualista apresentada pelas autoras não esconde, entretanto, idas e vindas nessa trajetória. A própria atuação da ONU e de suas instituições se transmuda ao longo das décadas analisadas nesse capítulo, das primeiras iniciativas sobre direitos humanos; passando pelas conferências dos anos 1990; até as tentativas de pactuação internacional em torno dos ODMs e dos ODS, com sua Agenda 2030. Ao analisar os desafios para o cumprimento das metas dos ODS no Brasil, as autoras apontam o impacto da reorientação do governo federal em relação à agenda de promoção dos direitos das mulheres, mas reconhecem, no princípio da vedação do retrocesso nos direitos fundamentais – já adotado pela Suprema Corte brasileira – e na força dos sistemas internacionais de direitos humanos, o que se poderia chamar de pontos de resistência para a manutenção dos compromissos assumidos historicamente pelo Brasil em relação aos direitos humanos das mulheres.

Por fim, a nota *Políticas de inclusão produtiva e laboral: o “elo perdido” da proteção social?* analisa o repertório de políticas públicas instituído a partir do final do século XX para combater a pobreza e a desigualdade de renda na América Latina e no Caribe, suas características mais centrais e suas relações com os chamados programas de inclusão produtiva. Essa nota também argumenta que esse período

foi caracterizado por importante expansão e estruturação de políticas de caráter contributivo e não contributivo nos países da região, entre as quais figuram: benefícios previdenciários, transferências condicionadas de renda e programas de inclusão produtiva – uma “espécie de tripé para um sistema integral de proteção social e inclusiva”. Em seguida, o autor trata da inclusão produtiva como um eixo das políticas públicas de proteção social no Brasil e cita diversos programas que têm como objetivo a “geração de oportunidades de trabalho e renda a jovens e adultos em idade ativa com alguma dificuldade de inserção no mercado de trabalho”.

Em suma, esta edição do boletim *Políticas sociais: acompanhamento e análise* apresenta um rico e diversificado panorama das políticas sociais, revelando capacidades e fragilidades do Estado brasileiro no cumprimento de importantes compromissos internacionais assumidos, com foco particular na Agenda 2030. Entende-se que o contexto extremamente desafiador para o país torna essa discussão ainda mais relevante. As múltiplas crises que se sobrepõem atualmente – política, social, econômica, ambiental e, mais recentemente, a pandemia da Covid-19 – requerem estratégias urgentes de revigoramento das políticas sociais, com o intuito de combater desigualdades e injustiças.

Conselho Editorial

REFERÊNCIAS

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Subsídio ao Relatório Brasil sobre o cumprimento da Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial (2003-2017): povos indígenas**. Brasília: Ipea, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/33WRxWW>>.

O GOVERNO brasileiro e a Agenda 2030. **Gov.br**, 30 jan. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/2Q079B3>>. Acesso em: 6 ago. 2020.

SILVA, E. R. A.; PELIANO, A. M.; CHAVES, J. V. (Orgs.). **Agenda 2030: ODS – Metas Nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. Brasília: Ipea, 2018.

