

CMAP 2016 a 2018

Estudos e Propostas do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais



**Nilo Luiz Saccaro Junior
Wilsimara Maciel Rocha
Lucas Ferreira Mation
Organizadores**



Planejamento, monitoramento e avaliação com base em evidências são indiscutivelmente necessários ao bom desempenho das políticas públicas e constituem o principal objetivo do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) do governo federal, instituído por meio da Portaria Interministerial no 102, de 7 de abril de 2016.

O objetivo deste livro é apresentar os trabalhos que nortearam tecnicamente as discussões do CMAP, levando, na maioria dos casos, a correções de gestão da política analisada. Produzidos por autores de diferentes instituições – Ipea; Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; Controladoria-Geral da União; e Ministério do Desenvolvimento Social –, os textos trazem avaliações, diagnósticos e proposições sobre algumas das políticas públicas mais importantes do Brasil atual, tanto em termos de orçamento quanto de impacto socioeconômico. São discutidas, ainda, ações e decisões institucionais que permitem e subsidiam a avaliação em si, com destaque para o compartilhamento e o cruzamento de dados entre órgãos públicos na busca da interoperabilidade governamental.

Sem esgotar toda a temática tratada direta ou indiretamente no âmbito do CMAP, este livro mostra a grande abrangência das ações governamentais influenciadas pelo comitê. Além disso, demonstra que o esforço interinstitucional que o define pode se tornar o embrião de uma avaliação cada vez mais integrada e institucionalizada de políticas públicas, capaz de modificar para melhor a realidade brasileira. Espera-se que os trabalhos apresentados sirvam de subsídio e exemplo aos gestores e formuladores de políticas públicas para que, no âmbito de suas próprias instituições e relações interinstitucionais, possam perseguir uma ação governamental cada vez mais coesa, integrada e sinérgica.

CMAP 2016 a 2018

Estudos e Propostas do Comitê
de Monitoramento e Avaliação de
Políticas Públicas Federais



**Nilo Luiz Saccaro Junior
Wilsimara Maciel Rocha
Lucas Ferreira Mation
Organizadores**



Governo Federal

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

Ministro Esteves Pedro Colnago Junior



Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Ernesto Lozardo

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Rogério Boueri Miranda

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das

Instituições e da Democracia

Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais,

Urbanas e Ambientais

Alexandre Xavier Ywata de Carvalho

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de

Inovação e Infraestrutura

Fabiano Mezadre Pompermayer

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e

Políticas Internacionais

Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação

Mylena Pinheiro Fiori

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

CMAP 2016 a 2018

Estudos e Propostas do Comitê
de Monitoramento e Avaliação de
Políticas Públicas Federais



**Nilo Luiz Saccaro Junior
Wilsimara Maciel Rocha
Lucas Ferreira Mation
Organizadores**

CMAP 2016 A 2018 : estudos e propostas do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais / Nilo Luiz Saccaro Junior, Wilsimara Maciel Rocha e Lucas Ferreira Mation, Organizadores - Rio de Janeiro : IPEA, 2018.

219 p. : il.: gráfs., mapas color.

Inclui bibliografia.

ISBN 978-85-7811-340-7

1. Políticas Públicas. 2. Programas Governamentais. 3. Administração Pública. 4. Avaliação. I. Saccaro Junior, Nilo Luiz. II. Rocha, Wilsimara Maciel. III. Mation, Lucas Ferreira. IV. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 320.60981

Ficha catalográfica elaborada por Elizabeth Ferreira da Silva – CRB-7/6844.

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

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

AGRADECIMENTOS

Agradecemos aos vários participantes, de diferentes órgãos, que possibilitaram a realização das discussões do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais (CMAP): ministro Esteves Colnago, secretário executivo Gleisson Rubin, secretário executivo adjunto Walter Baere, secretário Júlio Alexandre, secretário adjunto Miguel Ragone, secretário Luis Felipe Monteiro, Fábio Servo, Rafael Giacomin, Miguel Leite, Lorena Ferreira, Renan Santos, Marisa dos Santos e Priscilla Sganzerla, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; presidente Ernesto Lozardo, Alexandre Ywata, Lenita Turchi e Pedro Souza, do Ipea; presidente Dyogo Oliveira e Marcos Ferrari, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); ministro Alberto Beltrame, secretária Tatiana Alvarenga e secretário Vinícius Botelho, do Ministério do Desenvolvimento Social; Beatriz Garrido, Alan Santos e Alexandre Pelliccione, da Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev); Rodrigo Hjort, do Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro); Bruno Bianco, Renato Vieira, Martha Seillier, secretária adjunta Fabiana Rodopoulos, Fabiana Martins, Rebeca Regatieri e Janete Duarte, da Casa Civil; secretário Alexandre Manoel, secretário Mansueto Almeida, Aumara Feu, Felipe Bardela, secretário Benedito Brunca, Emanuel Dantas e Narlon Nogueira, do Ministério da Fazenda; Ugo Vercillo e Henrique Anatole, do Ministério do Meio Ambiente; Pedro Pedrosa, Flávio Pereira e Yves Sobral, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE); secretário executivo Felipe Sigolo, do Ministério da Educação; secretário Antônio Leonel, Guilherme Mascarenhas e João Marcelo, do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU); Antônio Nucifora, do Banco Mundial; e todos os que não estão listados aqui, mas que, de alguma maneira, contribuíram para o trabalho do comitê e tornaram possível a publicação deste livro.

Agradecemos especialmente ao servidor Rodrigo Cota, do Ministério da Fazenda, por ter liderado com maestria várias reuniões do CMAP, enquanto esteve à frente da Secretaria Executiva Adjunta do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – seu constante engajamento com a melhoria da governança dos processos e das políticas públicas é admirável e contagiou os técnicos de vários ministérios convidados que se comprometiam

com as entregas e os encaminhamentos das reuniões. De maneira igualmente especial agradecemos ao servidor Arnaldo Barbosa, atualmente na Fundação de Previdência Complementar do Serviço Público Federal (Funpresp), por ser um exímio defensor do aumento da produtividade no serviço público – sua incrível capacidade de articulação técnica com os servidores dos órgãos centrais e setoriais possibilitou acordos importantes para o aperfeiçoamento das políticas debatidas no comitê.

Agradecemos ainda aos servidores e bolsistas do Ipea, que forneceram pareceres técnicos e valiosas sugestões para os capítulos deste livro: Carlos Wagner Albuquerque, Daniel da Mata, Júlio César Roma, Leonardo Monastério, Rafael Pereira, Vanessa Nadalin, Pedro Souza, Alixandro Leite, Matheus Costa, Pedro Albuquerque e Peng YaoHao.

Por fim, agradecemos aos autores dos trabalhos que compõem o livro, tanto pelas produtivas discussões proporcionadas no CMAP quanto pelos excelentes textos aqui apresentados.

Os organizadores

SUMÁRIO

PREFÁCIO	9
Esteves Pedro Colnago Junior	
INTRODUÇÃO	11
Ernesto Lozardo	
CAPÍTULO 1	
COMPARTILHAMENTO DE DADOS ENTRE ÓRGÃOS E ENTIDADES	
DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	17
Sérgio Tadeu Neiva Carvalho	
CAPÍTULO 2	
A LEI ROUANET E OS SEUS EFEITOS NO CAMPO CULTURAL E NA	
GESTÃO PÚBLICA	41
Frederico Augusto Barbosa da Silva	
Paula Ziviani	
CAPÍTULO 3	
O PROGRAMA SEGURO-DEFESO E O DEBATE NO ÂMBITO DO	
COMITÊ DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS	
PÚBLICAS FEDERAIS (CMAP)	65
Henrique Chaves Faria Carvalho	
Wilsimara Maciel Rocha	
André Gambier Campos	
CAPÍTULO 4	
OS EFEITOS DO ACESSO A MEDICAMENTOS POR MEIO DO	
PROGRAMA FARMÁCIA POPULAR SOBRE A SAÚDE DE	
PORTADORES DE DOENÇAS CRÔNICAS NÃO TRANSMISSÍVEIS	85
Aléssio Tony Cavalcanti de Almeida	
Fabiola Sulpino Vieira	
Edvaldo Batista de Sá	
CAPÍTULO 5	
RESULTADOS ATUARIAIS DA PROPOSTA DE REFORMA DA	
PREVIDÊNCIA NO SERVIÇO PÚBLICO CIVIL FEDERAL DO	
PODER EXECUTIVO	113
Bernardo P. Schettini	
Gustavo M. V. Pires	
Claudio Hamilton M. dos Santos	

CAPÍTULO 6	
INSUMOS PARA O REDESENHO DO FINANCIAMENTO	
ESTUDANTIL (FIES).....	131
Paulo Meyer Nascimento	
Paulo Roberto Corbucci	
CAPÍTULO 7	
LIÇÕES DE EXPERIÊNCIAS EXITOSAS PARA MELHORAR A EDUCAÇÃO	
EM REGIÕES COM BAIXOS ÍNDICES DE DESENVOLVIMENTO.....	153
Ana Codes	
Camillo Moraes Bassi	
Frederico Augusto Barbosa da Silva	
Glauter Rocha	
Herton Ellery Araújo	
Milko Matijascic	
Paulo Roberto Corbucci	
CAPÍTULO 8	
METODOLOGIA DE VALIDAÇÃO DE INFORMAÇÕES PARA BENEFÍCIOS	
SOCIAIS A PARTIR DE CRUZAMENTOS DE DADOS – ESTUDO DE CASO	
BASEADO NO CADASTRO ÚNICO E NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	171
João Gabriel Miranda Alves Pereira	
CAPÍTULO 9	
O PROGRAMA DE REVISÃO DE BENEFÍCIOS POR	
INCAPACIDADE (PRBI).....	183
Wilsimara Maciel Rocha	
Bruna Beck da Costa	
Waldyr de Oliveira Neto	
André Rodrigues Veras	
CAPÍTULO 10	
UM MÉTODO PARA A IDENTIFICAÇÃO DO CADASTRO FAMILIAR	
DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA IMPLÍCITO NO	
CADASTRO ÚNICO	197
Lucas Ferreira Mation	
Tamara Vaz de Moraes Santos	
CONCLUSÃO.....	217
Nilo Luiz Saccaro Junior	
Wilsimara Maciel Rocha	
Lucas Ferreira Mation	

PREFÁCIO

O aperfeiçoamento do desenho das políticas públicas, a adoção de ferramentas que permitam o seu acompanhamento e a promoção de mecanismos de avaliação constante são, atualmente, princípios globalmente reconhecidos e estimulados. No Brasil, o fomento à adoção de boas práticas de gestão tem sido o caminho para fortalecer a investigação e o aprimoramento das políticas públicas. Nesse sentido, ao final de 2015, foi instituída a Comissão Especial de Reforma de Estado, com o objetivo de propor aos órgãos da administração pública federal medidas para aumentar a eficiência na gestão e reduzir os custos administrativos.

A complexidade da implementação de políticas e programas de Estado impõe desafios variados à administração, muitos deles de difícil previsão nas etapas antecedentes de planejamento. Dessa forma, é esperado que existam problemas na execução das medidas propostas, e que parte dos recursos dispendidos não gere os resultados positivos esperados. Desafios adicionais foram introduzidos à gestão financeira e orçamentária dos órgãos da administração pública federal com o Novo Regime Fiscal, previsto na Emenda Constitucional nº 95/2016, o qual limita o crescimento da despesa primária anual ao gasto do exercício anterior, corrigido pela inflação. Tendo isso em vista, faz-se necessário realizar avaliação de políticas públicas de forma sistemática, buscando evitar desperdícios e favorecer tanto o saneamento das contas públicas quanto a disponibilidade financeira para outras ações de Estado.

Este livro apresenta os resultados das discussões realizadas no âmbito do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais (CMAP), instituído em abril de 2016 com o compromisso de dar andamento às medidas propostas pela Comissão Especial da Reforma do Estado, sempre com foco na eficiência, mas sem desconsiderar os impactos de bem-estar social.

O comitê tem contado com a participação ativa dos representantes dos órgãos centrais e de controle interno do governo federal, como a Casa Civil da Presidência da República; os ministérios da Fazenda; do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; da Transparência e Controladoria-Geral da União; e também dos pesquisadores do Ipea, que buscam cumprir com excelência a missão de aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento econômico, cultural e social do país.

A composição variada do CMAP sinaliza a abrangência do trabalho em andamento. O esforço conjunto dos técnicos de diferentes áreas da administração pública possibilitou reunir, nesta publicação, informações relevantes sobre o andamento dos programas analisados e compilar estudos, evidências e avaliações de políticas públicas já existentes. Como exemplos, podem ser citados os Programas Farmácia Popular Gratuidade, Bolsa Família (PBF), Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e ações públicas recém-criadas, como o Programa de Revisão dos Benefícios por Incapacidade (PRBI) e o projeto de compartilhamento de dados entre órgãos e entidades da administração pública.

A produção competente, o acúmulo e a robustez de informações, assim como a disseminação dos resultados, a partir da ampla divulgação dos estudos, têm o potencial de convencer – ou, ao menos, convencer – as diversas partes interessadas (órgãos setoriais, políticos, grupos de interesse e potenciais beneficiários, entre outros) sobre a necessidade de mudança em processos e programas que não atingem os objetivos esperados. É importante que os órgãos setoriais estejam imbuídos da necessidade de priorização do gasto no âmbito das suas políticas públicas, no intuito de privilegiar as mais efetivas e eficientes. Os órgãos setoriais têm papel fundamental na avaliação, na medida em que estão mais próximos da execução das políticas, conhecendo melhor as particularidades dos respectivos setores. A conscientização dos atores e da opinião pública, de modo geral, sobre os benefícios e os custos de oportunidade de determinada política pública eleva as chances de romper a resistência de grupos de interesse à alteração do *status quo*.

Espero que os diagnósticos, as avaliações e propostas aqui apresentados sirvam para subsidiar a decisão dos gestores e formuladores de políticas públicas – e sirvam também de inspiração para a criação de medidas cada vez mais consistentes.

Esteves Pedro Colnago Junior
Ministro do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

INTRODUÇÃO

É cada vez mais premente a necessidade de avaliação das ações governamentais com base em evidências empíricas. Isso permite aprimorar o desenho de políticas e programas de forma a buscar resultados e benefícios concretos para os atores envolvidos. O planejamento adequado e a análise sistemática das políticas públicas são pré-requisitos para que a atuação estatal seja efetiva, eficaz e eficiente em seu papel de fomentar o desenvolvimento econômico e reduzir as desigualdades sociais brasileiras. Sabendo disso, os órgãos centrais do governo federal criaram, em 2016, o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais (CMAP), por meio da Portaria Interministerial nº 102, de 7 de abril de 2016. O objetivo do comitê é aperfeiçoar as políticas públicas, os programas e as ações do Poder Executivo federal, além de aprimorar a qualidade do gasto público.

A formalização do CMAP por norma interministerial decorre da reunião das instituições responsáveis pela operacionalização das políticas fiscal e alocativa, que se encontram nos ministérios da Fazenda e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, respectivamente. O Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) e a Casa Civil da Presidência da República também integram o comitê por intermédio, respectivamente, da Secretaria Federal de Controle Interno e das subchefias de Articulação e Monitoramento e Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais. O Ipea, juntamente com a Escola Nacional de Administração Pública (Enap), o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a Escola de Administração Fazendária (Esaf) e a Ouvidoria-Geral da União (OGU), é responsável por apoiar as atividades do CMAP no âmbito de suas respectivas competências.

A composição variada do comitê sinaliza a importância do trabalho em andamento, desenvolvido por meio de uma ampla gama de atividades, que abrangem todas as etapas de cada política: seus mecanismos de implementação, a avaliação das estratégias de financiamento, o mapeamento dos riscos à consecução de metas predefinidas, o monitoramento dos resultados por meio de indicadores e, finalmente, a proposição de alternativas e ajustes no desenho da política.

Desde que foi criado, o CMAP tem sido um canal de comunicação entre equipes formadas por técnicos e gestores de diversos órgãos do Poder Executivo

federal que se reúnem para discutir os resultados e custos de políticas públicas selecionadas pelo seu impacto social e orçamentário.

Este livro nasce da necessidade de registrar e divulgar parte dos admiráveis esforços dessas equipes e de fornecer uma base de referência para futuras avaliações das políticas públicas aqui representadas. Além disso, ele contribui para o fortalecimento institucional do CMAP e para a formação de uma cultura governamental de avaliação *ex ante* e *ex post* de políticas públicas em geral.

A ativa participação do Ipea tem sido de extrema importância para o CMAP. No intuito de cumprir com excelência sua missão de aprimorar as iniciativas governamentais essenciais ao desenvolvimento econômico, cultural e social do país, o instituto tem buscado cada vez mais contato e parceria com os órgãos centrais de governo e com os órgãos setoriais executores das políticas públicas. A assessoria direta ao Estado nas suas decisões estratégicas é um papel em que o Ipea tem se destacado cada vez mais e tem se mostrado imprescindível. No CMAP, o instituto encontrou o ambiente ideal para disseminar o conhecimento e a experiência consolidados ao longo de mais de cinco décadas de estudos e pesquisas.

É notável a grande abrangência de escopo das políticas que foram discutidas no CMAP ao longo de pouco mais de dois anos: os capítulos que seguem trazem avaliações, diagnósticos e proposições sobre políticas de saúde, educacionais e sociais. Os temas apresentados foram amplamente debatidos com vista às decisões institucionais. Nesse sentido, são apresentados diagnósticos e propostas sobre o compartilhamento de dados entre diferentes órgãos públicos e sobre como promover a adequada interoperabilidade governamental. Alguns casos de sucesso expostos demonstram o potencial do uso inovador de cruzamentos entre bases de dados de registros administrativos, no contexto de monitoramento e avaliação.

Este livro não pretende esgotar toda a temática que foi tratada no âmbito do CMAP até o momento, mas apresentar os trabalhos que nortearam tecnicamente as discussões. Na maioria dos casos, apresentaram-se correções de gestão da política analisada.

Além da contribuição dos pesquisadores do Ipea, que tradicionalmente cobrem uma temática ampla e interdisciplinar, deve ser salientada a contribuição das equipes técnicas do Ministério do Planejamento – que, impelido pela grande dificuldade alocativa e orçamentária que caracterizou os últimos anos, concentrou-se na busca da qualidade e justiça do gasto público – e da CGU – que, para além do seu papel de auditoria e controle, tem atuado de maneira proativa na construção de uma cultura interinstitucional de avaliação. São dez capítulos que espelham um grande esforço interinstitucional.

O capítulo 1, *Compartilhamento de dados entre órgãos e entidades da administração pública*, de autoria de Sérgio Tadeu Neiva Carvalho, aborda o

compartilhamento de informações e dados entre órgãos da administração pública, em contextos inter e intraorganizacionais, apresentando os avanços institucionais recentes e descrevendo os aparatos jurídicos que embasam esse compartilhamento. O autor aponta diversos desafios atuais e futuros que limitam a adequada formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, os quais atingem diretamente as atividades do CMAP e a análise de políticas em geral. Algumas propostas para contornar esses desafios também são delineadas. Por fim, o texto explora, ainda, a relevância do compartilhamento de dados em um contexto de transparência e de prestação de contas à sociedade civil.

No capítulo 2, *A Lei Rouanet e os seus efeitos no campo cultural e na gestão pública*, Frederico Augusto Barbosa da Silva e Paula Ziviani fazem uma análise dos efeitos da Lei nº 8.313/1991 sobre a realização de atividades culturais, mostrando seu impacto sobre o mercado de patrocínios culturais, cuja complexidade é evidenciada. O texto se estrutura em duas seções principais: a primeira trata do sistema de financiamento fiscal à cultura e apresenta a arquitetura básica da Lei Rouanet; a segunda faz uma análise dos resultados da lei com base em evidências empíricas e mostra os principais desafios para o adequado funcionamento do mercado de patrocínios.

O capítulo 3, *O programa Seguro-Defeso e o debate no âmbito do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais (CMAP)*, escrito por Henrique Chaves Faria Carvalho, Wilsimara Maciel Rocha e André Gambier Campos, trata do programa Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal – mais conhecido como Seguro-Defeso. Além de diagnosticar seus principais problemas, como a falta de focalização; as ineficiências na gestão dos processos de requisição, validação e concessão de benefícios; e a ausência de mecanismos de monitoramento das estatísticas pesqueiras em cada bacia hidrográfica do país, os autores apresentam alguns resultados concretos, como as inovações institucionais editadas a partir de recomendações do CMAP, com o intuito de sanar alguns problemas identificados no diagnóstico. São descritas, ainda, as propostas para o aprimoramento futuro do programa, tais como mudança no prazo de solicitação e estabelecimento de cotas de pesca para cada região ou espécie.

O capítulo 4, *Os efeitos do acesso a medicamentos por meio do Programa Farmácia Popular sobre a saúde de portadores de doenças crônicas não transmissíveis*, de Aléssio Tony Cavalcanti de Almeida, Fabiola Sulpino Vieira e Edvaldo Batista de Sá, faz uma análise do impacto do acesso a medicamentos, por meio do Programa Farmácia Popular do Brasil, sobre indicadores de internação hospitalar e mortalidade por hipertensão, diabetes e asma no país durante o período de 2004 a 2016. Os autores descrevem brevemente o programa e apresentam os resultados, de acordo com metodologias de avaliação atuais. No final, são propostas novas metodologias de avaliação a fim de captar mais adequadamente a real dimensão dos impactos do programa.

No capítulo 5, *Resultados atuariais da proposta de reforma da previdência no serviço público civil federal do Poder Executivo*, Bernardo P. Schettini, Gustavo M. V. Pires e Claudio Hamilton M. dos Santos apresentam um estudo baseado em simulações de reforma previdenciária para os servidores públicos do Executivo federal, considerando o cenário dado pela Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 287, entre outras possibilidades. O trabalho descreve os marcos jurídicos relevantes e analisa as pirâmides etárias de servidores ativos, aposentados e pensionistas. As análises se baseiam nos dados dos registros administrativos do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE). Os autores usam as simulações do valor presente atuarial dos benefícios e das contribuições para estimar o valor esperado do *deficit* ao longo dos próximos anos.

O capítulo 6, *Insumos para o redesenho do Financiamento Estudantil (Fies)*, de Paulo Meyer Nascimento e Paulo Roberto Corbucci, explora o desenho do Programa de Financiamento Estudantil (Fies), comparando-o a iniciativas semelhantes em outros países e trazendo propostas para sua reformulação. Os autores mostram que a expansão do Fies entre 2010 e 2014 entrou em choque com a realidade fiscal que se impôs a partir de 2015. Por isso, propõem a adesão completa a um sistema de empréstimos com amortizações contingentes à renda (ECR), no intuito de melhor adequar o programa à realidade dos jovens recém-formados sem comprometer o gasto público.

No capítulo 7, *Lições de experiências exitosas para melhorar a educação em regiões com baixos índices de desenvolvimento*, Ana Codes, Camillo Moraes Bassi, Frederico Augusto Barbosa da Silva, Glauter Rocha, Herton Ellery Araújo, Milko Matijasic e Paulo Roberto Corbucci apresentam uma pesquisa que visa a compreender e detectar as razões pelas quais certas experiências educacionais que vêm sendo realizadas no município de Sobral e no estado do Ceará como um todo acabaram por elevar os resultados locais do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Iddeb). Com o auxílio de pesquisas de campo também em outras regiões, o objetivo final dos autores é discutir a possibilidade de reprodução desses sucessos em outros municípios e Unidades da Federação. O texto é dividido em seções que contêm a apresentação dos resultados principais, a metodologia e as recomendações de políticas de planejamento e gestão da educação.

O capítulo 8, *Metodologia de validação de informações para benefícios sociais a partir de cruzamentos de dados – estudo de caso baseado no Cadastro Único e no Programa Bolsa Família*, de autoria de João Gabriel Miranda Alves Pereira, aborda a utilização do cruzamento de registros governamentais como uma ferramenta de verificação e de validação das informações declaradas por beneficiários de políticas públicas. O autor mostra que o progresso da capacidade de processamento e da capacitação técnica dos órgãos públicos tem tornado este tipo de procedimento

cada vez mais importante. São procedimentos baratos e eficientes para a focalização dessas políticas e para o combate a fraudes. O texto explora, como estudo de caso, os cruzamentos realizados entre o Cadastro Único – primeiro passo para o registro de indivíduos que buscam receber o Bolsa Família – e bases governamentais de registros de renda.

No capítulo 9, *O Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade (PRBI)*, os autores Wilsimara Maciel Rocha, Bruna Beck da Costa, Waldyr de Oliveira Neto e André Rodrigues Veras mostram os efeitos do PRBI temporários ao trabalho, como a redução do tempo médio de espera de atendimento de perícia médica, nas concessões do auxílio-doença e da aposentadoria por invalidez. O texto demonstra que o programa se destinou a cumprir as revisões previstas na legislação previdenciária, de modo a reavaliar a real necessidade de percepção do benefício, e isso tem trazido significativa economia orçamentária, sem deixar de atender àqueles que realmente se enquadram nos requisitos de beneficiário.

Por fim, no capítulo 10, *Um método para a identificação do cadastro familiar do Benefício de Prestação Continuada implícito no Cadastro Único*, Lucas Ferreira Mation e Tamara Vaz de Moraes Santos apresentam um algoritmo para a identificação de laços familiares que visa à reconstrução dos vínculos de parentesco do Cadastro Único para o grupo familiar (Grufam) do Benefício de Prestação Continuada (BPC), por ter aquele uma composição familiar mais abrangente que este. O texto detalha a construção do método, que realiza o cruzamento de forma automática, perpassando pela definição das regras de reclassificação e pelos tratamentos estatísticos que minimizam tanto inclusões indevidas no Grufam quanto pareamentos falsos de titulares do BPC. Os autores mostram que pode haver significativa subnotificação de familiares no Grufam, indicando o caminho para o aperfeiçoamento da gestão do BPC. Este trabalho fornece, ainda, interessante exemplo das ideias defendidas nos capítulos 1 e 8, além de demonstrar o potencial das iniciativas que promovam a interoperabilidade governamental para o desenho, a gestão e a avaliação de políticas públicas.

Esperamos que os trabalhos aqui apresentados sirvam como subsídio e exemplo aos gestores e formuladores de políticas para que, no âmbito de suas próprias instituições e nas relações interinstitucionais, possam perseguir uma ação governamental cada vez mais coesa, eficaz, integrada e sinérgica. Mais que isso, esperamos que a iniciativa dos diversos órgãos que compõem o CMAP possa ser o embrião de uma avaliação de políticas públicas cada vez mais integrada, institucionalizada e rotineira, capaz de modificar para melhor a realidade brasileira.

Ernesto Lozardo
Presidente do Ipea

CAPÍTULO 1

COMPARTILHAMENTO DE DADOS ENTRE ÓRGÃOS E ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Sérgio Tadeu Neiva Carvalho¹

1 POR QUE HÁ RESISTÊNCIA AO COMPARTILHAMENTO DE DADOS?

Quem tem a informação, tem o poder. Por isso, existem aqueles que querem mantê-la só para si. Embora bastante antigo, o provérbio continua relevante, considerando a atual geração exponencial de informações e as gigantescas bases de dados. Nesse contexto, a administração pública, por intermédio de diversos órgãos e entidades, gerencia diversas bases de dados com informações indispensáveis para garantir a prestação adequada de serviços e políticas públicas.

A despeito dos dados tutelados propiciarem aumento da publicidade e eficiência, muitos dirigentes e servidores de órgãos e entidades públicas negam ou dificultam o acesso a essas informações.

Por sua vez, o Decreto nº 8.789, de 29 de junho de 2016 (Brasil, 2016), que dispõe sobre o compartilhamento de bases dados na administração pública federal, em seu art. 1º, estabelece que

os órgãos e as entidades da administração pública federal direta e indireta e as demais entidade controladas direta ou indiretamente pela União que forem detentoras ou responsáveis pela gestão de bases de dados oficiais disponibilizarão aos órgãos e às entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional interessados o acesso aos dados sob a sua gestão, nos termos deste Decreto.

Ainda no mesmo decreto, o art. 6º diz que “fica dispensada a celebração de convênio, acordo de cooperação técnica ou ajustes congêneres para a efetivação do compartilhamento das bases de dados” (Brasil, 2016).

Considerando o princípio da publicidade da administração pública, a chamada Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, regulamentou o direito fundamental de se receber dos órgãos públicos informações de interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral. O sucesso dessa norma pode ser medido pela larga adoção pelos cidadãos: entre maio de 2012 e abril de 2018 foram registradas 606.137 solicitações.

1. Auditor federal de finanças e controle da Controladoria-Geral da União (CGU).

Ponderando sobre o princípio da eficiência da administração pública, o Decreto nº 6.932/2009, também conhecido como Decreto Cidadão, entre outras diretrizes, dispunha sobre a aplicação de soluções tecnológicas que visem propiciar melhores condições para o compartilhamento das informações entre os órgãos públicos, com o objetivo de simplificar processos para atendimento ao cidadão. Entretanto, apesar do normativo ter sido vigente por mais de sete anos, observa-se que o compartilhamento de dados entre órgãos ainda não é regra na administração pública federal. Atualmente está em vigor o Decreto nº 9.094/2017, que revogou o Decreto nº 6.932/2009. Por seu turno, este decreto de 2017 ampliou princípios e consignou ainda mais medidas que simplificam o atendimento prestado aos usuários de serviços públicos. Ainda nessa seara, há que se destacar a Lei nº 13.460/2017, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos na administração pública.

Embora as normas supracitadas tratem sobre compartilhamento de dados, questiona-se o motivo do sucesso da Lei nº 12.527/2011 e a falta de êxito na implementação do decreto Brasil (2016). Com o intuito de operacionalizar as atribuições que o aludido decreto atribui à Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação do Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão (Setic/MP), essa Setic/MP mapeou 86 bases com arquivos passíveis de se compartilhar (apêndice A). Todavia, em setembro de 2017, apenas vinte bases de dados foram partilhadas e se encontravam disponíveis na Plataforma de Análise de Dados do Governo Federal (GovData), a qual fora concebida para viabilizar os compartilhamentos. Ou seja, apenas 23% dos dados mapeados pela Setic/MP foram efetivamente partilhados, apesar dos esforços persistentes da alta administração dos ministérios do centro de governo. Assevera-se ao fato que o universo de itens existente na administração pública é muito maior que o mapeamento realizado pela Setic/MP. Nesse aspecto, o insucesso do Decreto nº 8.987/2016 tem como causa um paradoxo: o direito do cidadão de privacidade e sigilo de seus dados pessoais. A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) assegura vários direitos fundamentais, entre os quais a inviolabilidade do sigilo de dados.

Essa prerrogativa constitucional é utilizada por vários gestores para justificar o não compartilhamento de dados. Cada órgão, em seu nicho de inserção da política pública a que se destina, possui uma maneira de alegar essa impossibilidade, seja em base de dados utilizadas para arrecadação fiscal, seja em prestação de serviços de saúde, educação, entre outras. A título de exemplos, citam-se o art. 198 do Código Tributário Nacional (CTN), Lei nº 5.172/1966, amplamente evocada pelos órgãos da Fazenda Pública para justificar as negativas de compartilhamento, como também normativos associados ao Sistema Único de Saúde (SUS) e à legislação médica para amparar as negativas de órgãos que implementam políticas de Saúde.

Nesse último exemplo, a discussão engloba a eventual publicização da condição médica dos cidadãos brasileiros pacientes do SUS e a doença que os acometem.

Por seu turno, nenhuma das justificativas apresentadas são desarrazoadas ou desproporcionais. São legítimas e demonstram a preocupação dos órgãos gestores das bases com o sigilo das informações dos cidadãos brasileiros. O cerne da discussão, entretanto, desdobra-se justamente na propriedade originária dos dados. Ora, eles não pertencem aos órgãos da administração pública que os gerenciam, mas aos cidadãos. O sigilo fiscal, de doença, a privacidade de informações escolares, entre outros, são todos direitos do cidadão e não dos órgãos que os detêm. Nesse aspecto configura-se o paradoxo: o direito constitucional de privacidade dos dados é utilizado como prerrogativa pelos órgãos gerenciadores das bases para negligenciar o compartilhamento. Em última instância, vários outros direitos do cidadão são tolhidos pela falta de intercomunicação em relação aos dados, na medida em que as políticas públicas poderão ser muito mais assertivas caso houvesse informações mais acuradas. Concretamente, o direito do cidadão em obter um atendimento adequado, sem a imposição de exigências e apresentação de informações as quais o Estado já tem posse, não é respeitado.

Nessa contenda entre os gestores das bases de dados e aqueles que solicitam seu compartilhamento, há uma sutileza jurídica: qual a diferença entre os arquivos que pertencem ao cidadão e os que pertencem ao Estado? Cabe destacar que essa nuance é uma retórica imposta com o intuito de intensificar o imbróglio envolvendo a partilha das bases de dados e, por conseguinte, evitar um fluxo harmonioso para seu compartilhamento. A CF/1988 consagrou a inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas como um direito fundamental no capítulo que trata *Dos direitos e deveres individuais e coletivos*, precisamente em seu art. 5º. Em nenhum momento, porém, a Constituição suscita o Estado como proprietário dos dados, hipótese que deve ser afastada sumariamente. A nuance a ser abordada não deve admitir o Estado como proprietário de dados, mas questionar se ele possui legitimidade para tratar deles. O Projeto de Lei Complementar (PLC) nº 53/2018 encerra a discussão ao conferir à administração pública a faculdade de tratar ou compartilhar dados que sejam necessários à execução de políticas públicas previstas em leis (como no art. 7º do referido PLC). O referido PCL gerou a Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018.

Diante dessa situação, propõe-se uma avaliação com o objetivo de identificar os motivos que impedem o pleno compartilhamento de dados entre órgãos e entidades e induzir a administração pública em busca de maior eficiência e desburocratização com o uso de informações já disponíveis no aparelho estatal.

2 QUAIS SÃO OS BENEFÍCIOS EM FOMENTAR O COMPARTILHAMENTO DE DADOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA?

O incentivo ao compartilhamento de dados entre órgãos e entidades públicas traz diversos benefícios. Inicialmente, permite a entrega de serviços com foco no cidadão, com quebra de barreiras institucionais entre órgãos da própria administração pública.

Assim, o primeiro benefício é a redução das exigências diretas ao cidadão que simplificam o atendimento. É comum a solicitação de informações já disponíveis em outro órgão da administração pública. Além disso, não há presunção de boa-fé do cidadão, e existem exigências fora do campo razoável, tais como a autenticação de documentos e reconhecimento de firmas em cartórios.

O segundo benefício é a redução de solicitações de emissão desses documentos nos postos de atendimento que refletem na diminuição de filas para requisição de outros serviços. Muitas demandas recebidas pelos órgãos públicos são referentes à emissão de documentos solicitados por outros órgãos públicos. Por exemplo, na lista do apêndice B há 22 serviços ofertados pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), sendo que quatorze desses exigem a apresentação da carteira de trabalho, documento emitido pelo Ministério do Trabalho. A integração direta de bases de dados evita que o cidadão seja utilizado como mero mensageiro da administração pública.

O terceiro benefício que se pode elencar é a adoção de práticas sustentáveis com a redução do volume de papéis e liberação de agentes públicos para outras atividades – o que, como resultado, reduz os gastos públicos.

O quarto é o aumento do controle, minimizando a possibilidade de corrupção e a ocorrência de erros durante o processamento. Com a consulta eletrônica e automática à fonte de informação primária, o agente público não interfere no processo. Consequentemente, cometer erros ou obter vantagens ilícitas para burlar o processo são reduzidos drasticamente.

O efetivo compartilhamento de dados poderá impactar positivamente a administração pública e mudar o panorama visualizado mais adiante, na figura 1. Em 2017, a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) do Ministério da Transparência e CGU realizou um levantamento dos serviços públicos oferecidos por dezoito órgãos superiores e seus órgãos subordinados e vinculados. O objetivo desse levantamento foi subsidiar futuras ações de controle e munir as autoridades da CGU e demais membros do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais (CMAP) com informações estratégicas. Os dezoito órgãos superiores avaliados encontram-se listados no quadro 1.

QUADRO 1

Dezoito órgãos superiores avaliados quanto à disponibilização de serviços públicos

Órgãos superiores
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa)
Ministério das Cidades (MCIDADES)
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação e Comunicações (MCTIC)
Ministério da Cultura (MinC)
Ministério do Desenvolvimento Social (MDS)
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC)
Ministério da Educação (MEC)
Ministério do Esporte
Ministério da Fazenda (MF)
Ministério da Integração Nacional (MI)
Ministério da Justiça (MJ)
Ministério do Meio Ambiente (MMA)
Ministério de Minas e Energia (MME)
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP)
Ministério da Saúde (MS)
Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS)
Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (MTPA)
Ministério do Turismo (MTur)

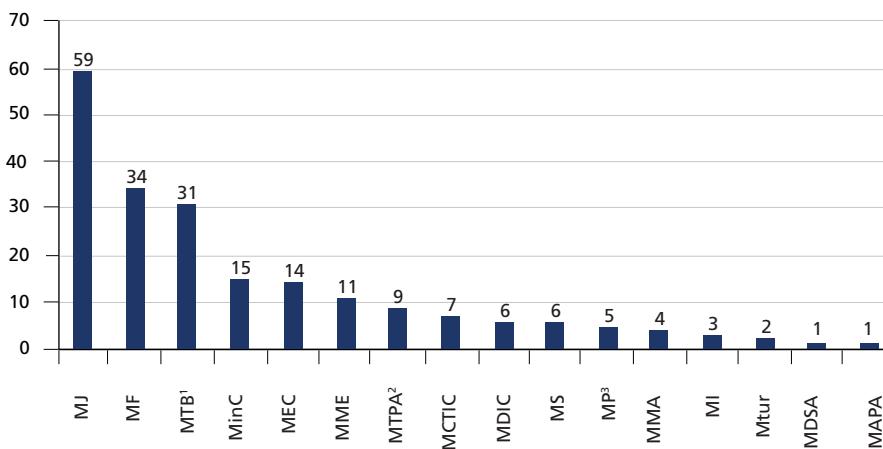
Fonte: Brasil (2017).

Novamente, cabe destacar que esse levantamento não se restringiu apenas aos órgãos superiores. Ao abordar o MCTIC, por exemplo, o levantamento contemplou o Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA), o Instituto de Matemática Pura e Aplicada (IMPA), Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), e Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel). Por conseguinte, os outros dezessete órgãos superiores também foram avaliados no levantamento com a inclusão dos seus órgãos vinculados ou subordinados.

Resumidamente, esse levantamento consistiu na verificação dos serviços públicos ofertados pelos órgãos com enfoque na documentação a ser apresentada pelos cidadãos para fazer uso deles. A verificação foi feita por meio de visualização dos sítios eletrônicos dos órgãos, identificando o que é oferecido e compilando os documentos exigidos. Nesse universo, realizou-se uma análise detalhada e pormenorizada de uma amostra de 208 serviços públicos (apêndice B). O gráfico 1 ilustra a amostra selecionada com a quantidade de atividades ofertadas, consolidada por órgão superior. Percebe-se, contudo, que a nomenclatura de alguns ministérios encontra-se desatualizada, na medida em que o levantamento foi feito em 2017 e ocorreram mudanças nas pastas ministeriais ao longo de 2017 e 2018.

GRÁFICO 1

Distribuição da amostra de serviços públicos selecionados para análise por órgão superior



Elaboração do autor.

Notas: ¹ Ministério do Trabalho e Emprego.² Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil.³ Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

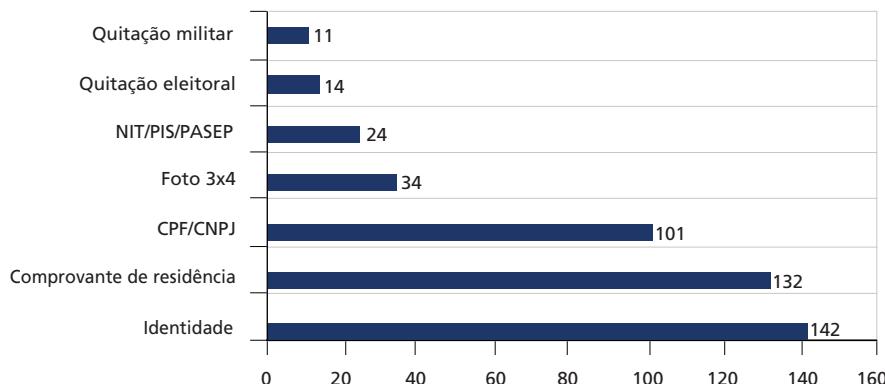
Interessante notar que os sete documentos mais exigidos ao cidadão para consumo dos 208 serviços públicos da amostra são: *i*) carteira de identidade; *ii*) Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou Cadastro nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ); *iii*) quitação militar; *iv*) quitação eleitoral; *v*) foto 3x4; *vi*) comprovante de residência; e *vii*) Número de Identificação do Trabalhador/Programa de Integração Social/Programa do patrimônio do Servidor Público (NIT/PIS/PASEP). As estatísticas estão apresentadas no gráfico 2. O documento de identidade é o mais exigido, haja vista que é necessária sua apresentação para o consumo de 142 serviços da amostra. Em seguida, o comprovante de residência é exigido por 132 serviços; e o CPF/CNPJ, para 101.

Diante desse cenário, o simples compartilhamento de base de dados entre os órgãos custodiantes de carteira de identidade e CPF/CNPJ permitiria uma significativa simplificação no consumo e uso dos 208 serviços públicos avaliados. Além disso, constatou-se que 21 deles exigem simultaneamente a apresentação da carteira de identidade e CPF/CNPJ. Logo, questiona-se o motivo de exigências de dois documentos que de certa forma possuem as mesmas informações para o uso de um serviço público, apesar de esse inconveniente poder ser amenizado, haja vista que é comum a carteira de identidade incluir o número do CPF e a Carteira Nacional de Habilitação (CNH) incluir CPF e número da carteira de identidade. Outrossim, essa situação permite diagnosticar que a falta de compartilhamento

de bases de dados implica em burocratização para o cidadão. O atendimento seria mais prático e eficiente caso os órgãos que ofertam os 21 serviços em questão possuíssem as bases de CPF/CNPJ e Identidade, pois, dessa forma, bastaria uma autenticação do cidadão para o consumo dessas atividades exercidas pelo Estado.

GRÁFICO 2

Documentos mais exigidos para acesso aos 208 serviços públicos da amostra



Elaboração do autor.

3 O CMAP IDENTIFICOU FRAGILIDADES QUE COMPROMETEM O AMBIENTE DE COMPARTILHAMENTO DE BASE DE DADOS

Conforme exposto, o compartilhamento de dados entre órgãos e entidades públicas é essencial para a desburocratização, o aumento da eficiência e o combate à corrupção na prestação de serviços públicos ao cidadão.

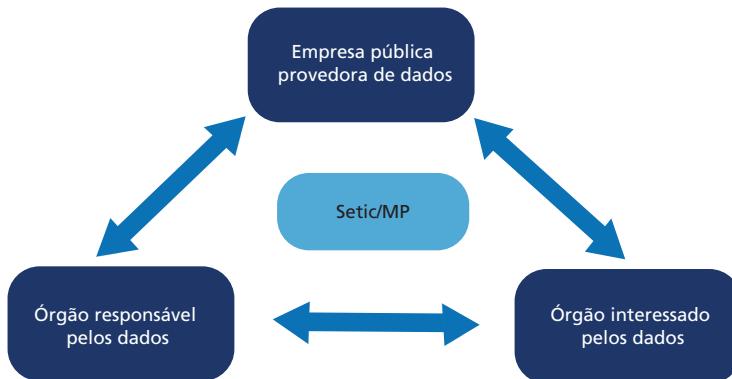
Preliminarmente, são identificadas as seguintes hipóteses que dificultam o compartilhamento de dados:

- manutenção do *status quo* da máquina administrativa que inibe o caráter inovador. Tendência de não alterar o que está funcionando;
- resquício do modelo burocrático, com excesso de controles, *a priori*. O agente público exige que seja servido pelo cidadão, invertendo a noção básica de servir a sociedade;
- custos elevados, falta de previsão orçamentária e falta de pessoal especializado para melhorar processos e disponibilizar dados para outros órgãos; e
- previsão legal insuficiente que permita a troca de dados entre diferentes poderes e esferas do governo.

Para aprofundar as causas que impedem o pleno compartilhamento de informações, é indispensável a avaliação sobre cada tipo de ator envolvido. A figura 1 ilustra a dinâmica da relação de compartilhamento de dados, envolvendo os quatro principais atores: a empresa pública provedora, o órgão responsável, o órgão interessado e a Setic/MP.

FIGURA 1

Principais atores envolvidos no compartilhamento de dados



Elaboração do autor.

O órgão responsável pelos dados possui informações de interesse do cidadão ou de outros órgãos e entidades governamentais. Nesse ator é essencial que existam mecanismos de governança de dados, além de um processo formal de classificação da informação (pública, restrita e sigilosa), um processo de atendimento de órgãos que solicitam bases de dados, bem como a necessidade de obter atualizações. A experiência prática demonstrou, contudo, exatamente o contrário, e o CMAP atuou contundentemente para sanear deficiências políticas, de governança e de relações institucionais com vistas a fomentar o compartilhamento de dados.

Em atenção às deficiências políticas e de governança, o cenário instaurado consistia em falta de autoridade política para negociar a partilha de dados de determinado órgão, desconsiderando a supremacia do interesse público, e falta de autoridade legal para determinar o compartilhamento de dados de determinado órgão. Além disso, inexistiam critérios claros e objetivos coerentes para a priorização de ações relacionadas com a divisão dos dados entre órgãos, o que poderia levar ao dispêndio de valores e iniciativas que não possuiriam a capacidade de gerar o melhor resultado possível. Por sua vez, não havia planejamento de médio ou longo prazo, com metas, objetivos e indicadores mensuráveis, relevantes e tempestivos a serem cumpridos e monitorados ao longo do tempo, de forma a direcionar a ação dos diversos envolvidos, na medida em que os indicadores da Estratégia de Governança Digital (EGD), especificamente o Objetivo Estratégico 7, são muito genéricos.

Adicionalmente, não havia critérios claros para definir quais seriam os custos referentes aos acessos ou extrações nas bases de dados, associados a desentendimentos entre as empresas provedoras dessas informações. Nesse ponto, o CMAP atuou como catalisador de entendimentos, facilitando a comunicação entre os atores da figura 1.

Em relação às deficiências sobre as relações institucionais, a situação em comento é melhor contextualizada por meio da divisão entre deficiências interorganizacionais e organizacionais.

Entre as deficiências interorganizacionais, elenca-se a interpretação equivocada das informações disponíveis na base de dados devido à inexistência de manuais, dicionários e consultoria técnica. Cabe destacar que essa deficiência é um ponto crucial. Os dados da administração pública, em geral, são mal documentados e dependem excessivamente da experiência dos seus operadores diretos. Uma medida saneadora dessa deficiência seria a criação de um protocolo obrigatório de documentação.

Há também a falta de incentivos para que os órgãos gestores autorizem o acesso às bases de dados próprias. Ainda, deve-se mencionar o desconhecimento dos órgãos e da Setic/MP sobre a existência de informações já geridas por outros órgãos, inclusive daquelas protegidas por sigilo bancário e fiscal, bem como da falta de estratégia de compartilhamento de dados com outros poderes e esferas.

Entre as deficiências organizacionais, enumeram-se a inviabilidade de obtenção de bases de dados, haja vista o custo elevado; a inviabilidade da utilização das informações, devido à falta de recursos financeiros ou humanos para adaptar os processos ou sistemas internos; e, por último, a indisponibilidade de informações, para outros órgãos, necessárias para a correta tomada de decisões, devido à alegação unilateral do gestor que o dado é sigiloso.

Diante desse cenário adverso, situa-se o órgão interessado pelos dados, que necessita de informações disponíveis em outros órgãos para a melhoria dos seus processos e o cumprimento da sua missão institucional. É inegável que a incorporação dessas bases de dados permitiria a simplificação de alguns serviços públicos com grande demanda, que exigem documentos já disponíveis na administração pública.

Ademais, na figura 1 há o ator *empresa provedora de dados*, que é aquela contratada por órgãos públicos para terceirizar a manutenção e o armazenamento de bases de dados. Como exemplo, o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) é contratado pela Receita Federal para esse serviço. O compartilhamento com outros órgãos públicos é administrado por essas empresas mediante autorização dos órgãos públicos responsáveis. Nesse sentido, a prestação dos serviços de acesso das bases de dados pelos órgãos públicos interessados deve seguir padrões de interoperabilidade e atender aos níveis mínimos de serviço.

Por fim, a Setic/MP, com o advento do Decreto nº 8.789 (Brasil, 2016), atuou como facilitador entre os atores, harmonizando as necessidades de cada um. A atuação da Setic/MP se concretizou com a expedição de normas complementares expedidas para o alcance dos objetivos estabelecidos no referido decreto.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O CMAP desempenhou papel fundamental para induzir o compartilhamento de base de dados no âmbito na administração pública federal. Esse comitê atuou assertivamente na proposição de melhorias do modelo de partilha de dados na gestão do Estado.

Uma das principais melhorias proporcionadas pelo CMAP foi o saneamento da falta de coordenação voltada à racionalização e à interoperabilidade tecnológica dos serviços de governo digital. Essa melhoria implica necessariamente em evitar a morosidade no processo de solicitação de bases de dados e concessão de acesso. A falta de coordenação foi de certa forma solucionada pela atuação do CMAP por meio do empoderamento da Setic/MP. O CMAP endossou as atribuições da referida secretaria previstas no art. 10 de Brasil (2016).

O CMAP endossou, ainda, um patrocínio organizacional para promover a melhoria da eficiência dos processos internos e serviços públicos prestados pelos órgãos mediante o incentivo para obtenção de dados de outros órgãos públicos. Atacou objetivamente o desentendimento entre as empresas provedoras de bases de dados, viabilizando um diálogo construtivo.

Adicionalmente, foram propostas pelo CMAP alternativas e ajustes no desenho e na implementação do modelo de prestação de serviço de compartilhamento de dados, solução denominada GovData, que disponibiliza uma robusta infraestrutura de *Data Lake*, permitindo a hospedagem e o cruzamento de grandes volumes de dados. Nesse ambiente, é possível compartilhar rapidamente informações entre órgãos, mantendo o sigilo e a confidencialidade daqueles dados que são de uso exclusivo. Essa plataforma foi oficialmente lançada em 5 de maio de 2017 pelo MP.

A falta de profissionais capacitados tecnicamente para a condução dos esforços de compartilhamento de dados foi uma fragilidade detectada no âmbito do CMAP. Esse ponto foi tratado com importância no comitê, haja vista que isso era um fator limitante para o progresso do GovData.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto nº 8.789, de 29 de junho de 2016. Dispõe sobre o compartilhamento de bases de dados na administração pública federal. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 29 jun. 2016.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Relatório de avaliação de avaliação por área de gestão**: governança e gestão de serviços públicos digitais, n. 8. Brasília: CGU, 2017. Disponível em: <<https://auditoria.cgu.gov.br/download/10425.pdf>>.

_____. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. **Estratégia brasileira para a transformação digital**. Brasília: MCTIC, 2018.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, estados e municípios. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 26 out. 1966.

_____. Decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009. Dispõe sobre a simplificação do atendimento público prestado ao cidadão, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma em documentos produzidos no Brasil, institui a Carta de Serviços ao Cidadão e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 5, 12 ago. 2009.

_____. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 18 nov. 2011.

_____. Decreto nº 8.789, de 29 de junho de 2016. Dispõe sobre o compartilhamento de bases de dados na administração pública federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 2, 30 jun. 2016.

_____. Decreto nº 8.638, de 15 de janeiro de 2016. Institui a Política de Governança Digital no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 15 jan. 2016.

_____. Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016. Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 11 maio 2016.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Estratégia de Governança Digital da administração pública federal (2016-2019)**. Brasília: MP, 2016.

_____. Decreto nº 8.987, de 13 de fevereiro de 2017. Aprova o estatuto e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções de confiança da Fundação Casa de Rui Barbosa, substitui cargos em comissão do grupo-direção e assessoramento superiores - das por funções comissionadas do Poder Executivo. **Diário Oficial da União**, Brasília, 14 fev. 2017.

_____. Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 26 jun. 2017.

_____. Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017. Dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma e da autenticação em documentos produzidos no país e institui a Carta de Serviços ao Usuário. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 18 jul. 2017.

_____. Projeto de Lei Complementar (PLC) nº 53/2018. Dispõe sobre a proteção de dados pessoais e altera a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, Câmara dos Deputados, 2018, convertida na Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018.

_____. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Dispõe sobre a proteção de dados pessoais e altera a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014 (Marco Civil da Internet). **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 59, 15 ago. 2018. Seção 1.

APÊNDICE A

QUADRO A.1 Bases de dados elegíveis para compartilhamento

	Órgão responsável	Base de dados
1	Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)	Cadastro de usuários de telefonia (fixa e móvel)
2	Agência Nacional do Cinema (ANCINE)	Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual (OCA)
3	ANCINE	Sistema ANCINE Digital
4	ANCINE	Sistema de Arrecadação de Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional sobre Serviços de Telecomunicações (SACS/CONDECINE)
5	ANCINE	Sistema Interativo do Cinema e Audiovisual (Sica)
6	ANCINE	Relatório de distribuição de Vídeo Doméstico (Savi)
7	Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL)	Cadastro de unidades consumidoras
8	Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS)	Sistema de Informações de Beneficiários (SIB)
9	Banco Central do Brasil (BCB)	Base de risco de crédito (Cadastro de movimentações financeiras acima de R\$ 1 mil)
10	BCB	Sistema de Operações do Crédito Rural e Proagro (SICOR)
11	Banco do Brasil	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP)
12	Caixa Econômica Federal (Caixa)	Cadastro do Número de Informação Social (NIS)
13	Caixa	Cadastro Nacional de Mutuários (CADMUT)
14	Caixa	Sistema Integrado de Administração da Carteira Imobiliária (SIACI)
15	Caixa	Base do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS)
16	Caixa	Base do Programa de Integração Social (PIS)
17	Caixa	Guia de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social (GFIP)
18	Companhia Nacional de Abastecimento (Conab)	Sistema de Cadastro Nacional de Produtores Rurais
19	Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN)	Registro Nacional de Veículos Automotores
20	DENATRAN	Registro Nacional de Condutores Habilitados
21	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE)
22	Forças Armadas	Folhas de pagamento das Forças Armadas
23	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)	Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE)
24	IBGE	Nomenclatura Comum do Mercado Comum do Sul (Mercosul) NCM
25	IBGE	Territórios – Divisão Político-Administrativa Municipal do Brasil
26	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Inca)	Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR)
27	Inca	Sistema de Informações Rurais (SIR)
28	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep)	Censo Escolar da Educação Básica (identificado)
29	Inep	Censo Escolar da Educação Superior (identificado)
30	Inep	Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM)
31	Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)	Folha de pagamentos do INSS (Maciça)

(Continua)

(Continuação)

	Órgão responsável	Base de dados
32	INSS	Sistema de Óbitos do INSS (SISOBI)
33	INSS	Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (SIRC)
34	INSS	Cadastro do Benefício de Prestação Continuada (BPC)
35	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa)	Registro Geral de Atividade Pesqueira (RGP)
36	Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA)	Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)
37	MDSA	Cadastro Único para Programas Sociais
38	MDSA	Folha de Pagamento do Programa Bolsa Família
39	Ministério da Educação (MEC)	Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec)
40	MEC	Sistema de Financiamento ao Estudante (Fundo de Financiamento Estudantil – FIES)
41	MEC	Programa Universidade para Todos
42	Ministério da Cultura (MinC)	Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura (Salic)
43	MinC	Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC)
44	MinC	Plataforma do Sistema Nacional de Cultura (SNC)
45	Ministério das Cidades	Programa Minha Casa Minha Vida
46	Ministério do Meio Ambiente (MMA)	Programa Bolsa Verde
47	Ministério da Saúde (MS)	Sistema Nacional de Gestão da Assistência Farmacêutica (HÓRUS)
48	MS	Base de dados do Farmácia Popular
49	MS	Sistema de Cadastramento de usuários do Sistema Único de Saúde (SUS) (CADSUS)
50	MS	Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES)
51	MS	Sistema de Informações de Nascidos Vivos (SINASC)
52	MS	Sistema de Informações de Mortalidade (SIM)
53	MS	Sistema de Informação de Atenção Básica (SIAB)
54	MS	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS)
55	Ministério do Trabalho (MTE)	Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)
56	MTE	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED)
57	MTE	Instrumentos Coletivos Registrados
58	MTE	Plano de Proteção ao Emprego (PPE)
59	MTE	Programa Seguro-Desemprego Trabalhador Formal
60	MTE	Seguro Desemprego Trabalhador Pescador Artesanal
61	MTE	Seguro-Desemprego Bolsa Qualificação
62	MTE	Seguro-Desemprego Empregado Doméstico
63	MTE	Seguro-Desemprego Trabalhador Resgatado
64	MTE	Abono Salarial
65	MTE	Classificação Brasileira de Ocupações (CBO)
66	MTE	CTPS Web

(Continua)

(Continuação)

	Órgão responsável	Base de dados
67	MinC	Cadastro do Programa de Cultura do Trabalhador
68	Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão (MP)	Sistema Integrado de Administração de Pessoal (SIAPE) / Sistema de Gestão de Pessoas (SIGEPE)
69	MP	Sistema de Organização e Inovação Institucional (Siorg)
70	MP	ComprasNet
71	MP	Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP)
72	Polícia Federal	Cadastro Nacional de Passaportes
73	Previdência (MF)/INSS	Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS)
74	Receita Federal	Cadastro de Imóveis Rurais (Cafir)
75	Receita Federal	Consulta e Gerencial da Declaração de Operações Imobiliárias (DOI)
76	Receita Federal	Nota Fiscal Eletrônica (NF-e)
77	Receita Federal	Sistemas de controle de débitos de pessoas jurídicas de direito público
78	Receita Federal	Sistemas de controle de débitos parcelados
79	Receita Federal	Sistema de emissão de Certidão de Regularidade Fiscal perante a Fazenda Nacional.
80	Receita Federal	Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ)
81	Receita Federal	Cadastro de Pessoas Físicas (CPF)
82	Receita Federal	Relação de declarantes da Receita Federal, preservado o sigilo fiscal
83	Receita Federal	E-Social
84	Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário/Ministério do Desenvolvimento Agrário (SEAD/ MDA)	Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) (DAP)
85	Secretaria Especial da Micro e Pequena Empresa (SEMPE)	Cadastro Nacional de Empresas (CNE)
86	Tribunal Superior Eleitoral (TSE)	Base de dados de políticos eleitos

Fonte: Secretaria de Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (Setic/MP).
Elaboração do autor.

APÊNDICE B

QUADRO B.1

Detalhamento da amostra dos serviços públicos avaliados em relação aos documentos exigidos para seu consumo pelo cidadão

	Órgão superior	Órgão	Serviço
1	Ministério da Justiça (MJ)	Polícia Federal	Emissão de passaporte
2	Ministério da Educação (MEC)	MEC	Programa Universidade para Todos (Prouni) – Validação da faculdade
3	MEC	MEC	Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) - Comissão Permanente de Supervisão e Acompanhamento (CPA)
4	MEC	MEC	FIES - Banco
5	MEC	MEC	Sistema de Seleção Unificada (Sisu)
6	MEC	MEC	Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM)
7	MEC	MEC	Revalidação do diploma
8	MEC	Universidades federais – Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Universidade Federal do Paraná (UFPR), Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Universidade de Brasília (UnB) (<i>ranking</i> do jornal Folha de S. Paulo, 2016)	Matrícula presencial Teste de Verificação de Habilidade Específica (THE)/ENEM - UFRJ
9	MEC	Universidades federais - UFRJ, UFMG, UFRGS, UFPR, UFSC, UnB (<i>ranking</i> do jornal Folha de S. Paulo, 2016)	Matrícula presencial Sisu/MEC - UFRJ
10	MEC	Universidades federais - UFRJ, UFMG, UFRGS, UFPR, UFSC, UnB (<i>ranking</i> do jornal Folha de S. Paulo, 2016)	Matrícula presencial Sisu - UFMG
11	MEC	Universidades Federais - UFRJ, UFMG, UFRGS, UFPR, UFSC, UnB (<i>ranking</i> do jornal Folha de S. Paulo, 2016)	Matrícula <i>on-line</i> - UFRGS
12	MEC	Universidades federais - UFRJ, UFMG, UFRGS, UFPR, UFSC, UnB (<i>ranking</i> do jornal Folha de S. Paulo, 2016)	Matrícula presencial - UFRGS
13	MEC	Universidades federais - UFRJ, UFMG, UFRGS, UFPR, UFSC, UnB (<i>ranking</i> do jornal Folha de S. Paulo, 2016)	Matrícula presencial - UFPR
14	MEC	Universidades federais - UFRJ, UFMG, UFRGS, UFPR, UFSC, UnB (<i>ranking</i> do jornal Folha de S. Paulo, 2016)	Matrícula presencial - UFSC
15	MEC	Universidades federais - UFRJ, UFMG, UFRGS, UFPR, UFSC, UnB (<i>ranking</i> do jornal Folha de S. Paulo, 2016)	Matrícula presencial - UnB
16	Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTB)	MTB	Seguro Desemprego Formal
17	MTB	MTB	Seguro Desemprego Pescador Artesanal
18	MTB	MTB	Bolsa Qualificação Profissional

(Continua)

(Continuação)

	Órgão superior	Órgão	Serviço
19	MTB	MTB	Seguro Desemprego Empregado Doméstico
20	MTB	MTB	Seguro Desemprego Trabalhador Resgatado
21	MTB	MTB	Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) 1ª via
22	MTB	MTB	CTPS 2ª via
23	MTB	MTB	Programa de Proteção ao Emprego (PPE)
24	MTB	Fundação Jorge Duprat de Segurança e Medicina do Trabalho (FUNDACENTRO)	Matrícula pós-graduação
25	MTB	Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)	Aposentadoria por idade
26	MTB	INSS	Aposentadoria por idade em pessoa com deficiência
27	MTB	INSS	Aposentadoria por tempo de contribuição
28	MTB	INSS	Aposentadoria por tempo de contribuição da pessoa com deficiência
29	MTB	INSS	Aposentadoria por tempo de contribuição do professor
30	MTB	INSS	Aposentadoria especial
31	MTB	INSS	Auxílio-doença
32	MTB	INSS	Auxílio-acidente
33	MTB	INSS	Aposentadoria por invalidez
34	MTB	INSS	Auxílio-reclusão
35	MTB	INSS	Pensão por morte
36	MTB	INSS	Salário-maternidade
37	MTB	INSS	Benefício de prestação continuada da Lei Orgânica da Assistência Social
38	MTB	INSS	Pescador artesanal (seguro-defeso)
39	MTB	INSS	Atualização do cadastro/senha
40	MTB	INSS	Atualização de tempo de contribuição
41	MTB	INSS	Cadastramento de declaração de cárcere
42	MTB	INSS	Inclusão ou alteração de conta bancária
43	MTB	INSS	Certidão de tempo de contribuição
44	MTB	INSS	Cópia / vista / carga de processos
45	MTB	INSS	Recurso
46	MTB	INSS	Revisão
47	Ministério da Saúde (MS)	Instituto Nacional do Câncer (INCA)	Inscrição pós-graduação (doutorado) stricto sensu em oncologia
48	MS	INCA	Inscrição pós-graduação (mestrado) stricto sensu em oncologia
49	MS	INCA	Matrícula das bolsas de aperfeiçoamento e pós-doutorado

(Continua)

(Continuação)

	Órgão superior	Órgão	Serviço
50	MS	Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)	Orientação ao viajante e emissão do certificado internacional de vacinação ou profilaxia (CIVP)
51	MS	Instituto Nacional de Traumatologia e Ortopedia (INTO)	Inscrição mestrado
52	MS	INTO	Inscrição residência
53	Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA)	MDSA	Cadastro Único
54	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa)	Mapa	Inscrição e baixa de reprodutores
55	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC)	MDIC	Concessão de auxílio funeral
56	MDIC	MDIC	Concessão de pensão
57	MDIC	MDIC	Alterar o beneficiário da titularidade do ato concessório de <i>drawback</i>
58	MDIC	MDIC	Outorgar ator concessórios de <i>drawback</i> fornecidos no mercado interno
59	MDIC	MDIC	Outorgar ator concessórios de <i>drawback</i> embarcação
60	MDIC	MDIC	Divulgar calendário brasileiro de exposição e feiras - Divulgação de eventos/sistema
61	Ministério da Cultura (MinC)	MinC	Vale-Cultura: cadastrar beneficiária
62	MinC	MinC	Vale-Cultura: Cadastrar operadora
63	MinC	MinC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) Cultura
64	MinC	Agência Nacional do Cinema (ANCINE)	Visto e cópia de processo
65	MinC	ANCINE	Registro de agentes econômicos, pessoas físicas ou jurídicas - Pessoa jurídica brasileira
66	MinC	ANCINE	Registro de agentes econômicos, pessoas físicas ou jurídicas - Pessoa física brasileira
67	MinC	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN)	Tombamento de bens culturais de natureza material
68	MinC	IPHAN	Valorização do patrimônio cultural ferroviário
69	MinC	IPHAN	Chancela da paisagem cultura
70	MinC	IPHAN	Cadastramento de bens arqueológicos
71	MinC	IPHAN	Registro de bens culturais de natureza imaterial
72	MinC	IPHAN	Chancela da paisagem cultura
73	MinC	IPHAN	Autorização para intervenções em bens imóveis tombados - Requisitos para acesso
74	MinC	IPHAN	Autorização para saída de obras de arte do país

(Continua)

(Continuação)

	Órgão superior	Órgão	Serviço
75	MinC	IPHAN	Mestrado profissional em preservação do patrimônio cultural - (PEP/MP/IPHAN)
76	Ministério da Integração Nacional (MI)	MI	Bolsa estiagem
77	MI	Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM)	Incentivos fiscais
78	MI	SUDAM	Fundo de investimentos
79	Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (MTPA)	MTPA	Cadastro Passe Livre
80	MTPA	MTPA	Aposentadoria
81	MTPA	MTPA	Pensionista
82		MTPA	Debêntures
83	MTPA	MTPA	Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura (REIDI)
84	MTPA	Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)	Cadastramento de motoristas (todos os serviços de fretamento)
85	MTPA	ANTT	Registro Nacional de Transportadores Rodoviários de Cargas
86	MTPA	ANTT	Transporte terrestre de produtos perigosos no Mercado Comum do Sul (Mercosul)
87	MTPA	Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ)	Cadastro Sistema Eletrônico de Informações (SEI) de usuário externo
88	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP)	MP	Requerimento de autorização de obras
89	MP	MP	Requerimento de declaração de domínio da União
90	MP	MP	Requerimento de permissão de uso
91	MP	MP	Requerimento de utilização/regularização de imóvel da União
92	MP	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)	Inscrição consultoria
93	MJ	MJ	Pedir Naturalização Ordinária
94	MJ	MJ	Solicitar a perda da nacionalidade brasileira
95	MJ	MJ	Solicitar anistia política
96	MJ	MJ	Solicitar autorização para funcionamento de organização estrangeira no Brasil
97	MJ	MJ	Solicitar qualificação como organização da sociedade civil de interesse público
98	MJ	MJ	Solicitar Reaquisição de Direitos Políticos
99	MJ	MJ	Solicita reaquisição de nacionalidade brasileira
100	MJ	MJ	Solicitar refúgio
101	MJ	MJ	Solicitar registro para executar serviço de microfilmagem

(Continua)

(Continuação)

	Órgão superior	Órgão	Serviço
102	MJ	MJ	Permanência por filha(o) brasileira(o)
103	MJ	MJ	Permanência por casamento com brasileira(o)
104	MJ	MJ	Permanência por união estável
105	MJ	MJ	Permanência para reunião familiar
106	MJ	MJ	Permanência pelo Mercosul
107	MJ	MJ	Permanência pelo Acordo Brasil-Argentina (Decreto nº 6.736/2009)
108	MJ	MJ	Restabelecimento de permanência
109	MJ	MJ	Permanência decorrente da condição de refugiado
110	MJ	MJ	Transformação trabalhador estrangeiro
111	MJ	MJ	Transformação agente missão religiosa
112	MJ	MJ	Transformação de diplomática em oficial em pesquisa ou em viagem cultural
113	MJ	MJ	Transformação da diplomática em estada para fins de Estudo
114	MJ	MJ	Transformação da diplomática em estada para fins de trabalho em agência de notícias estrangeira
115	MJ	MJ	Transformação da diplomática em estada para fins de atuação em missão religiosa
116	MJ	MJ	Transformação da diplomática em estada permanente
117	MJ	MJ	Transformação da diplomática em estada temporária como trabalhador contratado por empresa que presta serviço no Brasil
118	MJ	MJ	Prorrogação pesquisador/viagem cultural
119	MJ	MJ	Prorrogação - agente de missão religiosa
120	MJ	MJ	Prorrogação trabalhador estrangeiro (contrato de transferência de tecnologia e/ou de prestação de serviço de assistência técnica, de acordo de cooperação ou convênio, sem vínculo empregatício ou em situação de emergência.)
121	MJ	MJ	Prorrogação trabalhador estrangeiro (chamada de profissionais estrangeiros para trabalho a bordo de embarcação ou plataforma estrangeira.)
122	MJ	MJ	Prorrogação trabalhador estrangeiro (estrangeiro com vínculo empregatício no Brasil)
123	MJ	MJ	Prorrogação jornalista
124	MJ	MJ	Prorrogação estudante
125	MJ	MJ	Transferência de pessoas condenadas
126	MJ	Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE)	Acesso aos apartados restritos

(Continua)

(Continuação)

	Órgão superior	Órgão	Serviço
127	MJ	Departamento de Polícia Federal (DPF)	Passaporte comum
128	MJ	DPF	Passaporte de Emergência
129	MJ	DPF	Certidão de antecedentes criminais
130	MJ	DPF	Autorização para compra de arma de fogo
131	MJ	DPF	Registro de arma de fogo
132	MJ	DPF	Renovação de registro de arma de fogo
133	MJ	DPF	Transferência de arma de fogo
134	MJ	DPF	Guia de trânsito de arma de fogo (para pessoas físicas)
135	MJ	DPF	Guia de trânsito de arma de fogo (para pessoas físicas)
136	MJ	DPF	Comunicação de ocorrências
137	MJ	DPF	Entrega voluntária de armas de fogo
138	MJ	DPF	Carteira nacional de vigilante (CNV)
139		DPF	Registro de certificado de formação de vigilante
140	MJ	DPF	Guia de transporte de armas, munições e coletes à prova de balas de empresas de segurança privada
141	MJ	DPF	Plano de segurança bancário
142	MJ	DPF	Certificado de vistoria de carro-forte
143	MJ	DPF	Credenciamento de instrutor para escola de formação de vigilante
144	MJ	DPF	Certificado de registro cadastral (CRC)
145	MJ	DPF	Alteração do CRC
146	MJ	DPF	Certificado de licença de funcionamento (CLF)
147	MJ	DPF	Autorização especial (AE)
148	MJ	DPF	Autorização prévia (AP)
149	MJ	DPF	Autorização prévia substitutiva (APS)
150	MJ	DPF	Autorização prévia alteração (APA)
151	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação e Comunicações (MCTIC)	Instituto de Matemática Pura e Aplicada (IMPA)	Mestrado/Doutorado
152	MCTIC	IMPA	Bolsa de verão
153	MCTIC	Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT)	Banco postal - Conta Mais
154	MCTIC	ECT	Cadastro de pessoa física (CPF)
155		ECT	Caixa Postal
156	MCTIC	ECT	Vale postal eletrônico internacional
157	MCTIC	ECT	Vale postal eletrônico nacional

(Continua)

(Continuação)

	Órgão superior	Órgão	Serviço
158	Ministério do Meio Ambiente (MMA)	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama)	Guia de raias de águas continentais
159	MMA	Ibama	Licença para o transporte e o armazenamento de produtos e subprodutos florestais - Documento de Origem Florestal (DOF)
160	MMA	Ibama	Autorização de supressão de vegetação
161	MMA	Ibama	Observação
162	Ministério do Turismo (MTur)	MTur	Cadastramento de prestadores de serviços turísticos - pessoa física guia de turismo
163	MTur	MTur	Cadastramento de prestadores de serviços turísticos - pessoa jurídica
164	Ministério de Minas e Energia (MME)	Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM)	Autorização de pesquisa - pessoa física
165	MME	DNPM	Autorização de Pesquisa - pessoa jurídica
166	MME	DNPM	Licenciamento
167	MME	DNPM	Permissão de lavra garimpeira
168	MME	DNPM	Registro de extração
169	MME	DNPM	Licenciamento Ambiental - Licença Prévua (LP)
170	MME	DNPM	Licenciamento Ambiental - Licença de Instalação (LI)
171	MME		Licenciamento Ambiental - Licença de Operação (LO)
172	MME	DNPM	Licenciamento Ambiental no Regime de Licenciamento - (LP)
173	MME	DNPM	Licenciamento Ambiental no Regime de Licenciamento - (LI)
174	MME	DNPM	Licenciamento Ambiental no Regime de Licenciamento - (LO)
175	Ministério da Fazenda (MF)	Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB)	Aduana - Exportação de bens
176	MF	RFB	Aduana - Importação de bens
177	MF	RFB	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ)
178	MF	RFB	Cadastro de Imóveis Rurais (CAFIR)
179	MF	RFB	Cadastro de Pessoa Física (CPF)
180	MF	RFB	Pedido de cancelamento de CPF
181	MF	RFB	Código de Acesso para Serviços na Internet
182	MF	RFB	Consulta sobre a Classificação Fiscal de Mercadorias
183	MF	RFB	Consulta sobre a interpretação da Legislação Tributária
184	MF	RFB	Impugnação de lançamento e manifestação de inconformidade - pessoa física
185	MF	RFB	Impugnação de lançamento e manifestação de inconformidade - pessoa jurídica

(Continua)

(Continuação)

	Órgão superior	Órgão	Serviço
186	MF	RFB	Isenção de tributos
187	MF	RFB	Parcelamento Geral de Débitos
188	MF	RFB	Pesquisa de situação fiscal, cadastral e relatório de restrições
189	MF	RFB	Procuração para serviços disponíveis na internet
190	MF	RFB	Retificação de pagamentos
191	MF	Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN)	Alteração de codevedor - pessoa física
192	MF	PGFN	Alteração de codevedor - pessoa jurídica
193	MF	PGFN	Averbação de causa suspensiva da exigibilidade ou garantia - pessoa física
194	MF	PGFN	Averbação de causa suspensiva da exigibilidade ou garantia - pessoa jurídica
195	MF	PGFN	Certidão de Regularidade Fiscal - pessoa física
196	MF	PGFN	Certidão de Regularidade Fiscal - pessoa jurídica
197	MF	PGFN	Exclusão e suspensão do Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal (Cadin) - pessoa física
198	MF	PGFN	Exclusão e suspensão do Cadin - pessoa jurídica
199	MF	PGFN	Parcelamento da arrematação - pessoa física
200	MF	PGFN	Parcelamento da arrematação - pessoa jurídica
201	MF	PGFN	Parcelamento ordinário convencional - pessoa física
202	MF	PGFN	Reparcelamento ordinário convencional - pessoa física
203	MF	PGFN	Revisão de dívida inscrita - pessoa física
204	MF	PGFN	Revisão de dívida inscrita - Pessoa jurídica
205	MF	PGFN	Vista de processo administrativo e pedido de cópias - pessoa física
206	MF	PGFN	Vista de processo administrativo e pedido de cópias - pessoa jurídica
207	MF	Subsecretaria de Planejamento Orçamento e Administração (SPOA)	Concessão de auxílio funeral
208	MF	SPOA	Concessão de pensão

Elaboração do autor.

CAPÍTULO 2

A LEI ROUANET E OS SEUS EFEITOS NO CAMPO CULTURAL E NA GESTÃO PÚBLICA

Frederico Augusto Barbosa da Silva¹
Paula Ziviani²

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho surgiu a partir dos diálogos ocorridos no âmbito do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais (CMAP), instância que congrega diversos órgãos setoriais da administração pública federal que trabalham de forma articulada para aperfeiçoar as ações públicas. A proposta era fazer uma análise dos impactos da Lei Rouanet (Lei nº 8.313/1991) nas atividades culturais, assim como investigar a complexidade do mercado de patrocínios da área, seguindo-se daí proposições de política que seriam objeto de discussões no comitê.

Este capítulo apresenta a arquitetura da Lei nº 8.313/1991 – composta efetivamente pelo Fundo Nacional da Cultura (FNC), pelos incentivos a projetos culturais e pelos Fundos de Investimento Cultural e Artístico (Ficart), este último sem implementação significativa – e analisa os impactos dos incentivos fiscais na mobilização de recursos e proponentes. O estudo mostra o sucesso dos incentivos e alguns dos seus limites. Entre as suas limitações, destacam-se duas principais: a redução da parte de recursos próprios dos empresários, aquela que corresponde não a uma renúncia fiscal, mas ao adicional de recursos das empresas no financiamento; e a baixa taxa de captação de projetos aprovados, o que denota implicações em dispêndios financeiros e gasto de energia institucional por parte do Ministério da Cultura (MinC). Um dos resultados verificados é a alta taxa de recorrência de proponentes com recursos elevados, que pode ser interpretada como a presença de políticas culturais privadas com financiamento público. Ademais, os dados mostram que essas taxas convivem com alto nível de dissipaçāo, isto é, presença de um grande número de proponentes que desenvolvem projetos de forma ocasional e descontínua. A sua heterogeneidade, a diversidade de atividades que eles desenvolvem e de objetivos que perseguem, sinaliza a necessidade de tratamentos politicamente diferenciados para cada tipo. O texto considera que os incentivos

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

2. Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Disoc/Ipea.

fiscais não deslancharam um “mecenato privado” – um dos argumentos principais utilizados na implementação do mecanismo –, dado o uso quase indiscriminado de deduções de 100%, prática que não cria a cultura do emprego de recursos próprios.

O sistema de financiamento federal é uma referência para os agentes do campo cultural. Diferentes interesses e motivações movimentam os domínios culturais, e pode-se dizer que a estrutura dos dispêndios do mecenato público e privado resulta dos vetores de força e da dinamicidade dos diversos agentes. Os agentes e as instituições estabelecem entre si um sistema de relações e interdependências, sendo que os recursos financeiros exercem papel determinante na estruturação dos mercados simbólicos, nos comportamentos e nas estratégias. A ideia de que a política cultural se tornou subsidiária do financiamento é corrente entre atores e gestores da área. Afirmando que a definição de diretrizes e objetivos políticos deveria ser anterior e que os instrumentos de financiamento ganharam primazia, especialmente pela presença do incentivo fiscal, que permite que empresários e pessoas físicas decidam quem e o que será financiado. Neste trabalho, adota-se uma interpretação diversa da afirmada pelos agentes. De fato, esses instrumentos permitem que as políticas possam ser materializadas e operacionalizadas, possibilitando a produção de efeitos políticos e determinando como e quem usará os recursos. A Lei Rouanet é um instrumento complexo que traz mecanismos de financiamento direto (FNC), indireto (incentivos fiscais) e mercado de ações na forma de cotas (Ficart), associados a regulações institucionais do MinC. Nessas regulações encontram-se a Comissão do Fundo Nacional de Cultura (CFNC), o Conselho Nacional de Políticas Culturais (CNPC) e a Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC).

Para este trabalho, mecenato é o termo que expressa a política de financiamento público para a cultura e que supõe a coordenação entre os agentes estatais, os privados e o campo dos produtores culturais. Os incentivos fiscais ou gastos tributários indiretos³ são parte do sistema de financiamento e se constituem em instrumento do poder público para estimular e direcionar a presença de recursos privados a segmentos estratégicos.

Admite-se que o mais importante no mecenato é a sua capacidade de articular um conjunto de agentes em torno de objetivos comuns. Os incentivos fiscais na área cultural tiveram como propósito a construção de um mecenato privado articulando doações e patrocínios de pessoas jurídicas (empresas) e físicas.

A estrutura deste capítulo se divide em duas seções principais, para além desta introdução. Na seção 2, delimita-se o campo conceitual em que se movimenta a prática do mecenato cultural. A ideia é que qualquer tipo de mecenato, público ou empresarial, tem como característica a situação privilegiada do agente

3. Para discussão conceitual, ver Beghin, Chaves e Ribeiro (2010).

financiador. O privilégio consiste no fato de que é ele quem decide se pode dar ou não o recurso, para quem, quanto, onde e em que, mas o contexto é dado por interdependências entre os diferentes agentes em campos culturais estruturados. Nesta seção aborda-se ainda a evolução do número de proponentes e do gasto tributário de pessoas físicas e jurídicas com o sistema de financiamento federal à cultura. São apresentadas, também, características dos proponentes e da dinâmica do mecanismo de incentivo fiscal da Lei Rouanet, como recorrência, concentração e dissipação. A seção 3 trata dos dados empíricos a respeito do perfil dos proponentes dos incentivos fiscais da Lei Rouanet, além de mostrar que a grande heterogeneidade destes coloca desafios para a sua classificação como objeto de renúncia fiscal e para processos de *accountability*. Por fim, na última seção, reúnem-se algumas considerações finais.

2 INCENTIVOS FISCAIS OU GASTOS TRIBUTÁRIOS INDIRETOS

A legislação brasileira, desde a Constituição Federal, reserva papel central ao Estado na garantia dos direitos culturais e nas manifestações⁴ das diversas culturas e dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira (Brasil, 1988, seção II, art. 215). Nos seus parágrafos 1º, 2º e 3º, afirma que o poder público promoverá e protegerá o patrimônio cultural com a colaboração da comunidade e estabelece instrumentos de políticas, como inventário, registro, vigilância, tombamento, desapropriação, acautelamento e incentivos para a produção e conhecimento de bens e valores culturais.⁵ O sistema de financiamento, especialmente a Lei nº 8.313/1991, traduz e operacionaliza instrumentos previstos constitucionalmente.

A escassez de recursos públicos diretos decorrente do cenário fiscal e econômico levou a que se recorresse a outras fontes além das orçamentárias e de impostos, que até então não haviam sido utilizadas em suas potencialidades – seja pela ausência de marcos regulatórios claros, pelos estímulos insuficientes, seja pelo próprio contexto macroeconômico. Como alternativa à ausência de investimentos, o Estado cria a possibilidade de financiamento à cultura a partir dos recursos indiretos (incentivos ou benefícios fiscais), que são parte da arquitetura da Lei Rouanet, como se viu.

A lei inclui mecanismos de incentivos fiscais e financiamento orçamentário. O FNC, que integra também o Fundo Setorial do Audiovisual (FSA),⁶ constitui-se

4. O conceito de cultura empregado é amplo e bastante para incluir formas de expressão, modos de criar, fazer e viver, ciência, criações artísticas e tecnológicas etc. (Brasil, 1988, art. 216).

5. "§ 1º O poder público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação. § 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem. § 3º A lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais" (Brasil, 1988, seção II, art. 216).

6. O FSA acrescenta não apenas uma camada normativa ao FNC, mas também conceitos e operações diferenciadas. É um fundo para o desenvolvimento das cadeias produtivas da atividade audiovisual, tendo sido criado pela Lei nº 11.437, em 2006, e regulamentado pelo Decreto nº 6.299, de 2007. O FSA é uma categoria de programação específica do FNC.

por recursos de impostos, contribuições e outras fontes que compõem o orçamento da União. Os incentivos fiscais são uma modalidade de estímulo às empresas, e também às pessoas físicas, para que direcionem recursos para a produção e difusão cultural. Dito de outro modo, o sistema de financiamento federal à cultura,⁷ o mecenato, se dá efetivamente por dois mecanismos: *i*) incentivo fiscal, que facilita às pessoas físicas e jurídicas a opção pela aplicação de parcelas de impostos devidos para doação e apoio direto a atividades culturais; e *ii*) recursos orçamentários, recursos tributários destinados ao FNC e às demais instituições públicas federais.

Os incentivos a projetos culturais se dão por isenções ou deduções tributárias para contribuintes do Imposto de Renda que apoiam essas iniciativas sob a forma de doação ou patrocínio. São recursos não orçamentários, isto é, não transitam pelo orçamento federal. O incentivador é doador ou patrocinador: o doador faz transferência gratuita (doação) em caráter definitivo à pessoa física ou pessoa jurídica de natureza cultural, sem fins lucrativos, de numerário, bens ou serviços para a realização de projetos culturais, vedado o uso de publicidade paga para divulgação desse ato; já o patrocinador faz transferência gratuita (patrocínio), em caráter definitivo, à pessoa física ou jurídica de natureza cultural, com ou sem fins lucrativos, de numerário para a realização de projetos culturais com finalidade promocional e institucional de publicidade.⁸ O FNC, por sua vez, pode receber recursos passíveis de dedução tributária com destinação prévia ou livre, a critério do contribuinte. Essa modalidade não se consolidou por dificuldades operacionais, e não por falta de disposições normativas.

Os incentivos fiscais fazem parte da estratégia de criação de um mecenato privado que dispense o poder público do financiamento de parte das necessidades de recursos dos produtores culturais. Embora os significados e alcances desta prática sejam controvertidos (alguns atores envolvidos chegam a afirmar que se trata de desresponsabilização do setor público do seu papel na área cultural, dado que este dispõe de recursos, mas não decide sobre sua aplicação), no início existia a premissa de que os incentivadores privados aportariam somas adicionais consideráveis de recursos próprios para que tivessem direito às deduções. Estas não eram de 100%, como praticado atualmente, ou seja, as empresas teriam direito às reduções quanto mais investissem recursos próprios. Esta prática indicaria as disposições específicas dos incentivadores para o apoio à cultura e do governo na determinação de regras, instrumentos de incentivos e montantes de recursos passíveis de serem renunciados.

7. O sistema de financiamento federal à cultura também é composto pela Lei do Audiovisual, Lei nº 8.685/93, e pela Medida Provisória (MP) nº 2.228, de 2001, que também estabeleceu os Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional (Funcines).

8. O patrocinador pode cobrir gastos ou proporcionar a utilização de bens móveis ou imóveis, do próprio patrimônio, sem a transferência de domínio, para realização de projetos culturais por pessoa física ou jurídica de natureza cultural, com ou sem fins lucrativos.

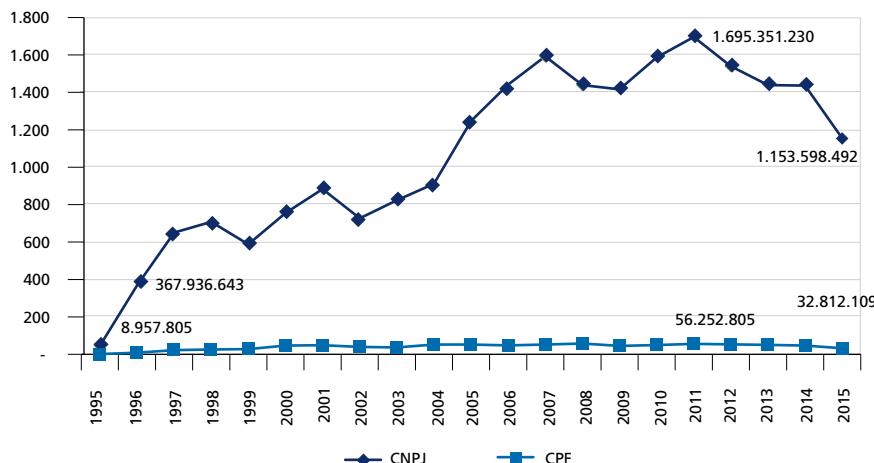
O uso dos incentivos fiscais não se constituiu, pelo menos nas etapas iniciais de vigência das legislações de incentivo, no aspecto central do financiamento. Sua importância foi se estabelecendo ao longo dos anos que se seguiram às reformas na legislação e à medida em que os benefícios iam ficando mais atraentes, os retornos de imagens evidenciados, o conhecimento das leis mais completo e alguns dos seus dispositivos menos burocráticos.

A crítica mais habitual às leis de incentivo é a de que elas deixam às empresas a decisão sobre quem, quando e onde apoiar projetos – sem que o poder público possa exercer qualquer tipo de controle ou direcionamento desses recursos no que se refere à gama de projetos aprovados para captação –, em geral com deduções de impostos, ou seja, recursos que deixam de ser arrecadados pelo Tesouro. Isso acontece em muitas áreas das políticas públicas. A cultura participa em níveis reduzidos dos montantes dos gastos tributários indiretos, mas sua utilidade e os impactos são questionados de forma recorrente.

2.1 O impacto positivo no aumento de proponentes e projetos

Os incentivos fiscais são recursos que deixam de ser recolhidos, então por isso também são chamados de gastos tributários indiretos. Esses gastos foram crescentes para cultura no período que vai de 1995 a 2015. Seu comportamento pode ser visualizado no gráfico 1.

GRÁFICO 1
Evolução do gasto tributário indireto de pessoas físicas e jurídicas com cultura
(1995-2015)
(Em R\$)



Fonte: Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura (Salic)/MinC.

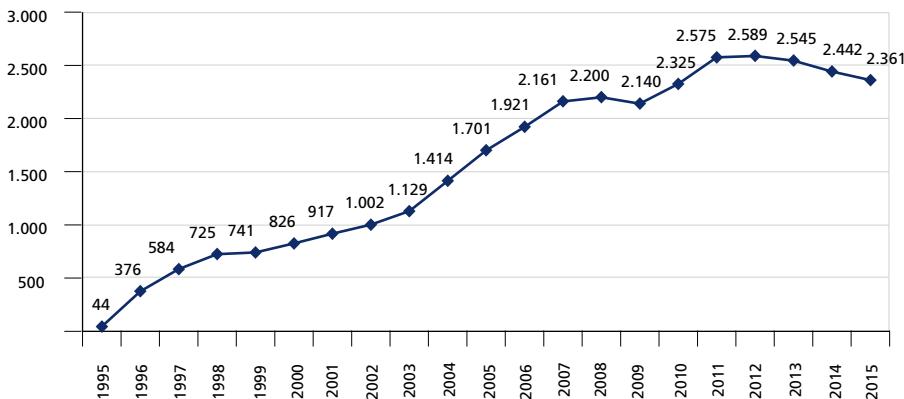
Elaboração dos autores.

Obs.: CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica; e CPF – Cadastro de Pessoas Físicas.

Os mercados de bens simbólicos, ou simplesmente mercados simbólicos, são constituídos por produtores, artistas e animadores, gestores públicos, empresas, associações e instituições de difusão, reconhecimento, consagração etc., assim como pelo público, que demanda o consumo desses bens e as práticas culturais (Bourdieu, 1971, p. 49-126).

O gráfico 2 mostra o crescimento do número de proponentes que se apresentaram ano a ano e captaram recursos. O montante daqueles que tiveram êxito na captação evidencia a capacidade do mecanismo de incentivo fiscal de mobilizar atores do campo cultural, oferecendo-lhes recursos para desenvolvimento de suas atividades, descomprimindo demandas diretas ao FNC.

GRÁFICO 2
Evolução do número de proponentes com captação (1995-2015)



Fonte: Salic/MinC.
Elaboração dos autores.

2.2 Taxas de sucesso na captação

O atual desenho da lei apresenta questões importantes, todas elas já levantadas e bastante criticadas: problemas na gestão, no acompanhamento e na avaliação da prestação de contas.

O número de projetos apresentados teve expansão gradual no período avaliado, evidentemente com aumentos mais expressivos na medida em que o instrumento foi se consolidando, ganhando legitimidade e visibilidade. Em alguns anos serão mais de 14 mil. O número daqueles aprovados pelo MinC também ampliou: em 1996 foram 2.552 e em 2015 esse número saltou para 5.451, tendo 2010 como pico com 7.874 projetos aprovados.

Cabe destacar que a avaliação e a aprovação dos projetos é um processo dispendioso, que mobiliza recursos humanos e financeiros, sendo que grande parte

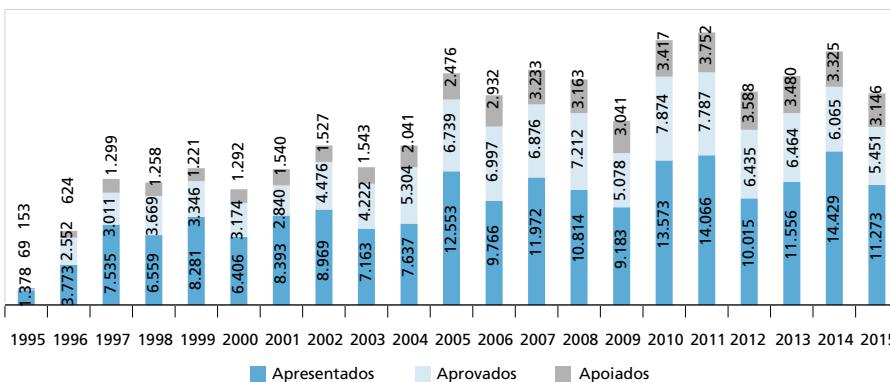
deles não passa pelo crivo das empresas. Aqueles submetidos à lei de incentivo fiscal enfrentam um longo período de tramitação, que demanda uma equipe técnica especializada para proceder à análise e à avaliação das propostas em várias etapas. De forma resumida, o projeto apresentado é avaliado, podendo ser aprovado ou rejeitado pelo MinC. Em caso de aprovação da proposta, o proponente tenta apoio junto às pessoas físicas ou jurídicas. Havendo êxito nessa etapa, o projeto torna-se recurso captado.

A análise dessas etapas mostra que o número de projetos apresentados é sempre maior do que o número de aprovados, e nem todos os aprovados conseguem captar recursos. A taxa de captação foi de 16,5% em 1996 e 27,9% em 2015; e a taxa de aprovação dos apresentados ao MinC foi de 67,6% em 1996 e 48,4% em 2015. Parte da responsabilidade por essas taxas é das empresas, que são os agentes que de fato decidem sobre o que e quem apoiar.

A taxa de sucesso na aprovação de projetos pelo MinC e na captação de recursos pelos proponentes junto às empresas e às pessoas físicas está expressa no gráfico 4. Na média do período, 54% dos projetos apresentados foram aprovados pelo MinC e 25% captaram recursos (45% dos aprovados pelo MinC captaram recursos).

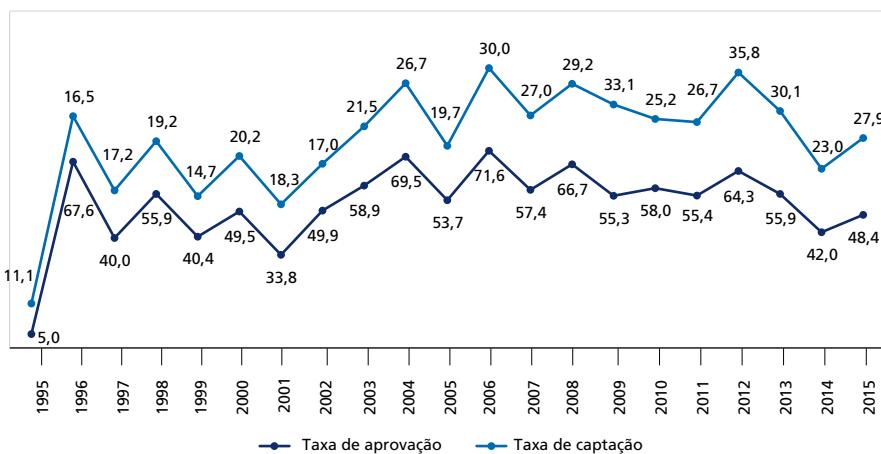
Como se depreende dos dados, apesar do número significativo de projetos apoiados através dos incentivos fiscais, há um grande esforço coletivo na produção, apresentação e avaliação de projetos que não resulta em bens culturais a serem ofertados para o público e para a sociedade.

GRÁFICO 3
Número de projetos apresentados, aprovados e apoiados (1995-2015)



Fonte: Salic/MinC.
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 4
Taxa de projetos aprovados e apoiados (1995-2015)
 (Em %)



Fonte: Salic/MinC.
 Elaboração dos autores.

2.3 Frustração na criação de um mecenato privado

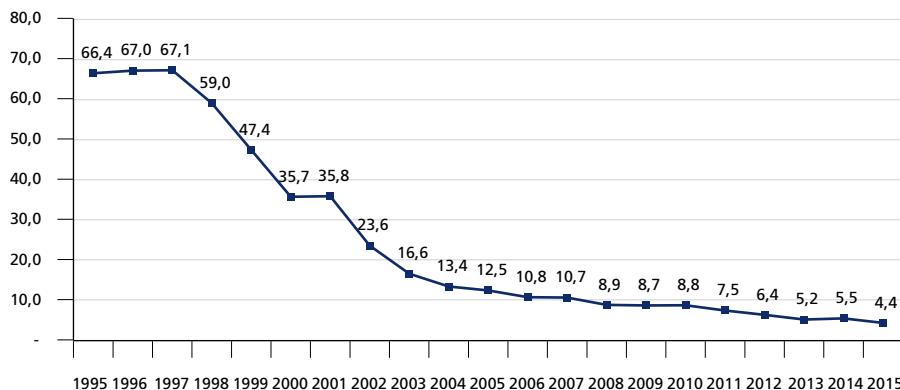
Os pontos mais significativos dos incentivos fiscais na cultura eram o aumento no aporte de recursos e a profissionalização das empresas na escolha dos projetos, eximindo o poder público de selecionar propostas sem conhecimentos mais aprofundados a respeito das possibilidades dos mercados culturais locais. Pouco se sabe sobre as vantagens da proximidade das empresas em relação aos mercados nos quais os projetos vão ser desenvolvidos. Já sobre o primeiro ponto, pode-se afirmar que, no que se refere ao aumento dos recursos próprios das empresas, as expectativas foram frustradas.

Os recursos adicionais das empresas diminuíram gradualmente. As mudanças na lei permitiram renúncias de 100%, o que propiciou o uso interessado da lei como parte de estratégias de *marketing* institucional das empresas, mas também como forma de mecenato público indireto. Quando o Estado financia através de gastos tributários indiretos, são recursos que deixam de entrar nos cofres públicos. E, como insinuam os críticos mais extremados, são as empresas que acabam decidindo o destino desses recursos, ao passo que os proponentes não agem de forma racional e direcionada para o público, uma vez que estão mais preocupados com o financiamento da produção e menos com os possíveis retornos de mercado capazes de cobrir os custos da sua produção. Ou seja, os proponentes não desenvolvem estratégias voltadas para o público, mas apenas para a captação.

Os dados mostram uma queda no emprego de recursos próprios das empresas nos projetos culturais. O seu adicional foi de R\$ 42,3 milhões em 1995, subindo para R\$ 333 milhões no ano seguinte, atingindo R\$ 575,4 milhões em 1997, quando começa a apresentar perda gradativa até chegar a R\$ 52 milhões em 2015. Isto é, o adicional de recursos novos das empresas constituía-se em 66,4% em 1995 e caiu gradualmente para 4,4% em 2015.

Assim, existem algumas desvantagens no uso do mecanismo incentivos fiscais. As mudanças dos níveis de dedução de vários artigos da Lei Rouanet fizeram com que os recursos próprios dos empresários diminuíssem percentualmente ao longo das décadas de vigência da lei. Mesmo que a parte dos recursos novos – que ainda são significativos em termos absolutos – ainda sirva de argumento para a defesa da manutenção dos dispositivos ou das alíquotas de 100% de dedução, deve-se considerar, em argumento razoável, mas indireto, que o nível de amadurecimento institucional das empresas (e pessoas físicas), no que se refere à escolha de projetos no quadro de estratégias de *marketing*, ainda é incipiente. As empresas se profissionalizaram, mas não de forma a considerar, pelo menos não em geral, a relação entre o mérito dos projetos apresentados e os retornos em imagem, o que implicaria avaliação da qualidade cultural desses projetos. Mesmo controvertidas, as avaliações baseadas em prestígio e inserção de mercado pressupõem o desenvolvimento de capacidade para interpretar os mundos das artes e da cultura. A baixa taxa de recorrência dos financiadores na participação dos incentivos fiscais é um indicador significativo nesse sentido, conforme dado apresentado na subseção 2.4.

GRÁFICO 5
Participação dos recursos adicionais privados no total (1995-2015)
 (Em %)



Fonte: Salic/MinC.
 Elaboração dos autores.

No que diz respeito à concentração dos proponentes, os argumentos mudam de direção. A presença de um grande número com participação regular reduz os riscos de uso inadequado dos recursos. Ainda assim, há um número significativo de proponentes ocasionais, o que denota a lógica do evento, isto é, reforça a crítica de que a lei de incentivo tem maior inclinação para aprovar projetos culturais voltados para a realização de eventos, como espetáculos ao vivo e *shows*, festivais, feiras, exposição de artes plásticas, e elaboração de produto cultural, em detrimento de projetos nas áreas de literatura, biblioteca, museus e centros culturais, seminários e cursos, patrimônio ou mesmo de manutenção de entidades artístico-culturais, construção e/ou reforma de espaços e aquisição de acervos. A alta casualidade dos proponentes pode apresentar também possíveis dificuldades na regulação, por parte do poder público, e na prestação de contas, por parte do proponente, dada a pouca experiência e o nível de conhecimento dos atores sobre os funcionamentos e trâmites do mecanismo. Outro fator a ser considerado é o baixo impacto – ou impacto potencial reduzido – das atividades culturais, pela simples razão da descontinuidade. Essas características também remetem à necessidade de tratamento diferenciado para os diferentes perfis de proponentes.

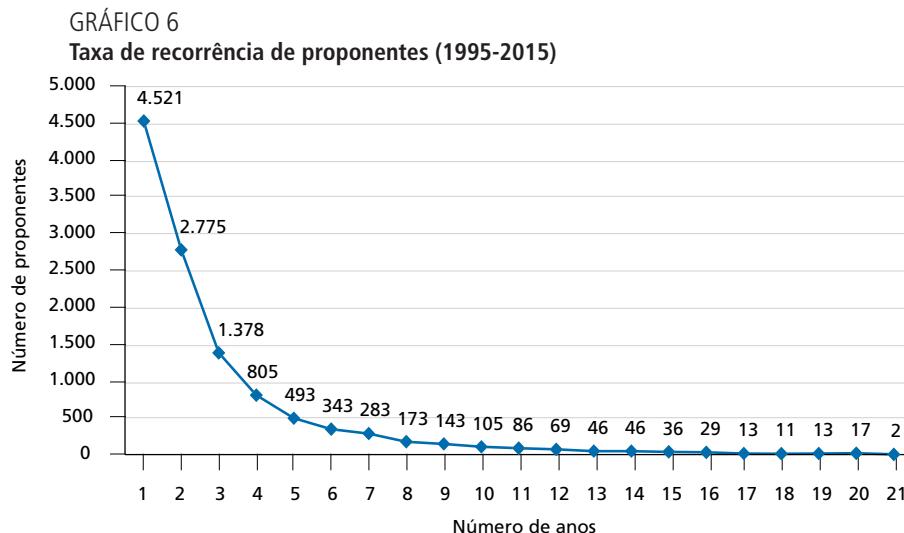
2.4 Dissipação, recorrência e concentração

A dissipação significa que muito esforço é despendido tanto por parte dos produtores quanto das instituições decisórias no financiamento de projetos e ações sem que se tenha resultados muito efetivos. As baixas taxas de sucesso de captação e realização daqueles são exemplos do grande nível de dissipação na área. Além disso, a dissipação reflete também na produção de grande número de projetos sem continuidade ou fora da moldura de políticas de médio e longo prazos. Evidentemente, essas são características estruturais da área cultural e não é à estratégia de mudá-la normativamente que se deve recorrer. Ao contrário, é possível racionalizar esforços ao trabalhar políticas que permitam o melhor e maior contato dos públicos com os eventos resultantes dos projetos apoiados. A organização de editais de circuitos, festivais, ocupação de espaços etc. ou de programas, projetos e ações que recorram a estratégias de formação de públicos podem potencializar o financiamento a projetos. Políticas dessa natureza evitariam a dispersão das ações e dos projetos incentivados pela lei, aumentando a conexão entre as atividades, e entre as mesmas e os públicos.

A recorrência se refere ao número de vezes que o mesmo proponente se volta para o MinC pedindo autorização e depois captando recursos de empresas financiadoras. Provavelmente, as taxas de recorrência permitem inferir a existência de políticas culturais privadas com usos de recurso público, o que demanda maior transparência e publicização tanto da política quanto da presença dos órgãos públicos no financiamento. Esta hipótese será retomada na seção 3.

O gráfico 6 apresenta a taxa de recorrência e a concentração dos recursos pela recorrência dos proponentes no período em análise. Dos proponentes,

4.521 apresentaram-se apenas em um dos anos no período considerado. Em dois anos, apresentaram-se 2.775, e assim por diante. Esses dois grupos correspondem a 64% dos proponentes e a quase 12% dos recursos. Ainda no que se refere aos proponentes, 121 apresentaram-se em mais de quinze anos para captar recursos, representando 1% do grupo e captando 26,6% dos recursos do período.



Fonte: Salic/MinC.
 Elaboração dos autores.

A informação de que 1% dos proponentes captaram 26,6% dos recursos em mais de 15 anos não se espelha direta e linearmente nos montantes dos que foram utilizados. O número de anos não é explicativo da concentração de recursos, mas resultado da capacidade de mobilizar e sensibilizar investidores. Na verdade, alguns proponentes sequer enfrentam filas da captação, pois já estão na carteira de patrocínios de uma ou de várias empresas, e outros são proponentes criados por empresas dispostas à atuação na área cultural, ou seja, resultam de um desdobramento de empresa que não é da área.

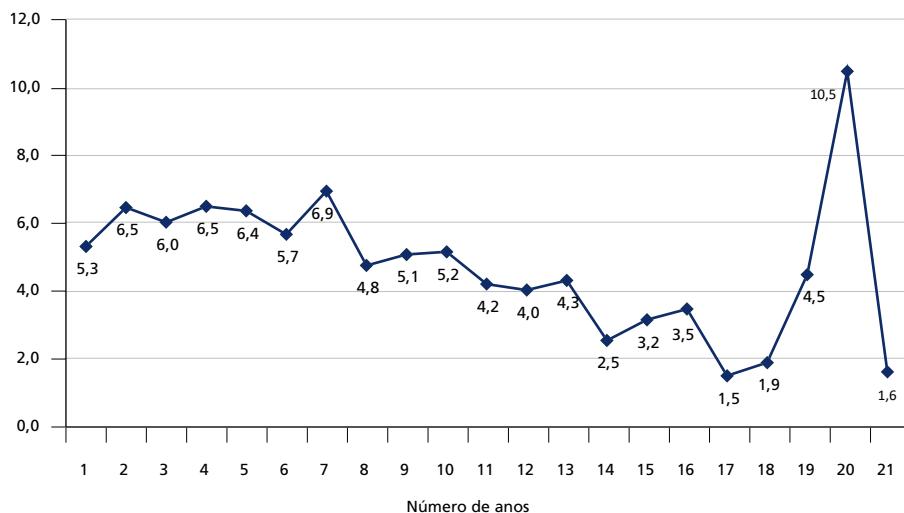
O gráfico 7 mostra que os 4.521 proponentes que apresentaram projetos apenas uma vez participaram com 5,3% dos recursos, enquanto dois que participaram 21 vezes (21 anos) consumiram 1,6%, e aqueles que se apresentaram vinte anos (exatamente dezessete proponentes) tiveram participação em 10,5% dos recursos totais.

De fato, a capacidade de mobilização de recursos significativos depende do capital simbólico dos proponentes, mas também das múltiplas estratégias das empresas financiadoras em relação ao papel da cultura nas suas atividades. A análise

será melhor explorada na seção a seguir a partir da interpretação mais detida de alguns exemplos conhecidos da área cultural, exemplos de instituições que dispõem de uma carteira de estratégias e razões para financiar atividades na área.

GRÁFICO 7

Participação dos proponentes habituais e não habituais por número de anos no uso dos incentivos fiscais
(Em %)



Fonte: Salic/MinC.

Elaboração dos autores.

3 A COMPLEXIDADE DO MERCADO DE PATROCÍNIOS CULTURAIS

A Lei nº 8.313/1991 vem sendo questionada em relação ao tipo de trabalho cultural que poderia ou deveria ser objeto de incentivos fiscais, sendo que muitas das discussões propõem definições mais claras de escopo e outras sobre critérios de financiamento. A natureza das instituições que serão objeto de incentivos também é questionada, isto é, se empresas com objetivos comerciais deveriam acessar os incentivos da mesma forma que aquelas de natureza cultural e social. As características dos proponentes também impõem desafios para a redução de riscos de não cumprimento de objeto em razão do fato de que algumas dessas empresas não têm *expertise* nas áreas das atividades culturais. Por esses motivos, propõe-se a discussão e a manutenção de cadastros dinâmicos (gestão de conhecimento) por parte do MinC, que facilitariam tanto o processo decisório quanto o monitoramento, o acompanhamento e a prestação de contas.

Nesta seção descreve-se a heterogeneidade dos proponentes da Lei nº 8.313/1991, suas motivações e inserções nos mercados restritos e ampliados da

cultura. Para realizar esse objetivo são escolhidos 25 proponentes da Lei Rouanet, de maneira a traçar a sua participação nos gastos tributários indiretos da cultura no período de 1995 a 2015. Em seguida, descreve-se o perfil organizacional valendo-se empiricamente do número de vínculos observados na Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) do Ministério do Trabalho.

Essa conexão permitiu relacionar o gasto tributário com diferentes formas organizacionais. Por exemplo, com a Fundação Padre Anchieta, organização de natureza jurídica privada e finalidade “não lucrativa”, que possui fontes financeiras adicionais do governo do estado de São Paulo e é responsável pela criação de quase mil empregos, além de ter escopo muito vasto de atividades culturais; com a Fundação Nacional de Artes (Funarte), órgão da administração pública federal direta, que tem escopo amplo de atividades culturais e artísticas e emprega 268 funcionários; e, finalmente, com a Time for Fun (T4F) Entretenimento S/A, empresa privada com finalidades lucrativas, com carteira diversificada de atividades culturais, entretenimento e alimentação, número variável de contratados no período (443 em 2013) e forte capacidade de gerar receitas de fontes variadas.

Essas considerações têm como objetivo enriquecer a discussão sobre a questão das finalidades culturais, sociais ou econômicas das empresas proponentes. Os riscos de desvios de finalidade dos recursos poderiam ser objeto de discussão mais acirrada e precisa, não apenas no momento da prestação de contas, mas no desenho normativo e regulatório da lei.

A definição da natureza cultural, social ou econômica das empresas que atuam na área ensejaria a estruturação de cadastros próprios. O cadastro poderia funcionar como um dos fatores para a redução de risco e ao mesmo tempo como estratégia de gestão de conhecimento, monitoramento e acompanhamento de atividades dos proponentes dos incentivos fiscais.

Em todo caso, as empresas são diferentes, têm diferentes estruturas e finalidades, e caso sejam consideradas parte do objeto das políticas culturais a serem financiadas com recursos dos incentivos fiscais, também devem ser tratadas de maneira diferenciada.

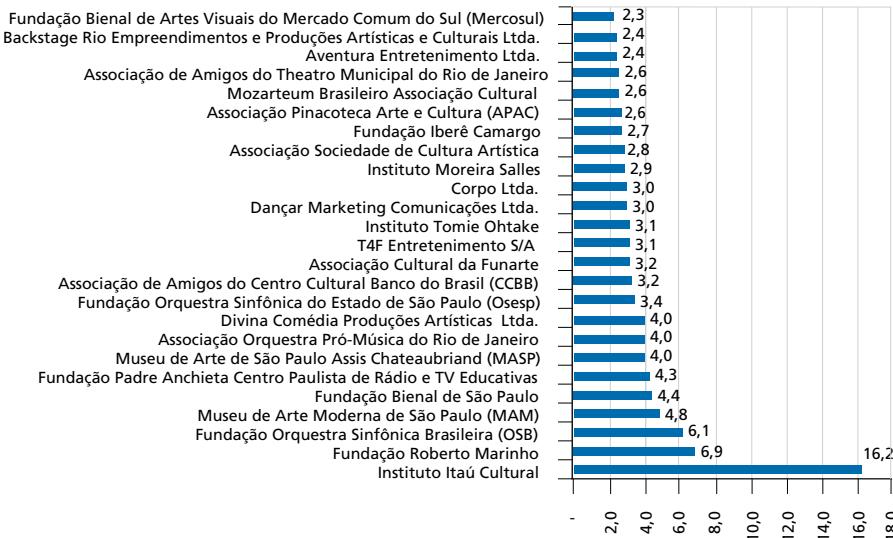
3.1 As heterogeneidades dos proponentes culturais: estrutura, finalidades e objetivos (culturais, sociais e econômicos)

O conjunto dos 25 proponentes selecionados têm as seguintes características em termos de captação de recursos incentivados: *i*) respondem por 18,7% dos gastos tributários indiretos do período (1995-2015); *ii*) 24 captaram recursos em mais de dez anos e 15 captaram dezenove ou mais anos; *iii*) a média de captação é de R\$ 10 milhões anuais, a mínima é de R\$ 5 milhões e a máxima, de R\$ 35 milhões por ano; e *iv*) o maior captador é o Instituto Itaú Cultural, com 16,2%, seguido da

Fundação Roberto Marinho (6,9%), da Fundação Orquestra Sinfônica Brasileira (6,1%) e demais componentes do grupo selecionado (gráfico 8).

GRÁFICO 8

Participação dos maiores captadores de incentivos fiscais no conjunto de recursos captados (1995-2015)
(Em %)



Fonte: Salic/MinC.

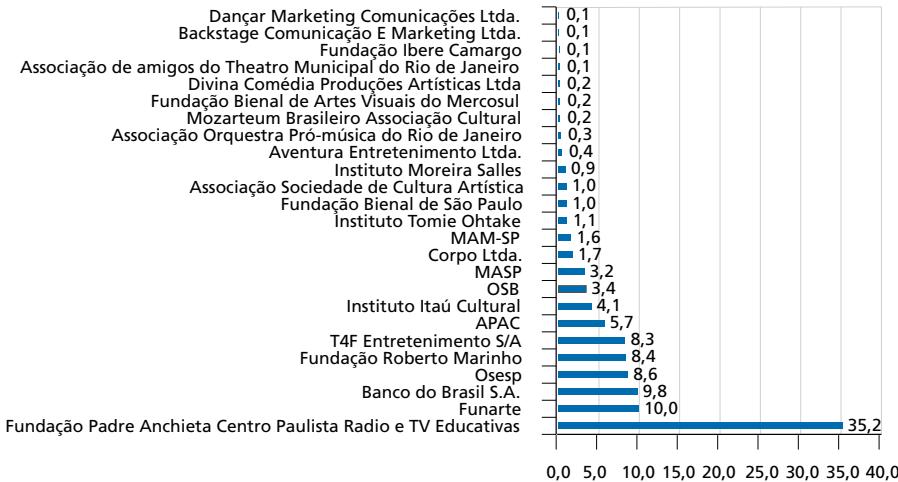
Elaboração dos autores.

As informações a respeito do número de vínculos foram construídas da seguinte forma: *i*) seleção da lista dos 25 maiores proponentes dos incentivos fiscais no período; *ii*) seleção na RAIS dos mesmos proponentes por nome e CNPJ; *iii*) como um dos proponentes tinha mais de três CNPJs com captação, sem alternativa ou critério de escolha entre eles, a opção simples foi a soma; *iv*) optou-se por trabalhar com o período de 1999 a 2014, pela qualidade e disponibilidade das informações da RAIS.

O gráfico 9 apresenta a composição percentual do grupo pela média do período. A Fundação Padre Anchieta tem 35,2% dos vínculos, seguida pela Funarte, com 10%, pelo Banco do Brasil (provavelmente CCBB), com 9,8%, e pela Fundação Osesp, com 8,6%.

GRÁFICO 9

Participação dos maiores captadores dos incentivos fiscais no conjunto de vínculos de trabalho (1999-2014)
(Em %)



Fonte: RAIS/Ministério do Trabalho.

Elaboração dos autores.

A média de vínculos trabalhistas no total foi de 3.392, com variações no intervalo de 2.530 e 4.214. A Fundação Padre Anchieta responde por 35% dos vínculos na média. A T4F Entretenimento S/A se iguala e depois ultrapassa, no final do período, o número de vínculos de emprego da Funarte (306 contra 274 em 2014) (gráfico 10).

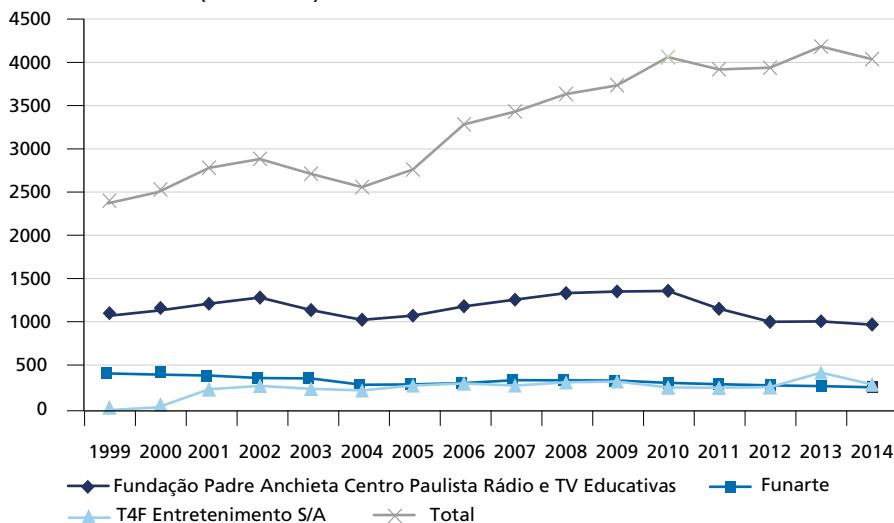
A composição de fontes financeiras, a estruturação, os impactos na geração de postos de trabalho e o escopo do conjunto de atividades realizadas pelas três instituições que serviram de exemplo (a Fundação Padre Anchieta, a Funarte e a T4F Entretenimento S/A) são indicadores da necessidade de estabelecimento de estratégias mais precisas de acompanhamento, classificação e avaliação de impactos. O lugar do MinC no campo de domínios culturais tão vastos deve ser redimensionado, assim como o papel das instituições em foco.

A mesma complexidade apontada rapidamente para as instituições exemplificadas valeria para os demais atores: CCBB, Itaú Cultural, Fundação Roberto Marinho etc., tanto no que se refere às fontes de financiamento quanto ao escopo das atividades e à configuração de recursos mobilizados.

A Fundação Padre Anchieta é pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, com autonomia jurídica, administrativa e financeira. Tem plena gestão dos seus bens e recursos, e possui como finalidade, de acordo com o seu estatuto, “a promoção de atividades educativas e culturais através da rádio, da televisão e

de outras mídias” (FPA, 2009, art. 3º). Em 2014, os dados da RAIS informam 998 vínculos de trabalho, o mínimo do período. O relatório de atividades do mesmo ano da fundação indica 119 admissões e 96 demissões, contratação de 204 autônomos, contratação de 274 pessoas jurídicas ou físicas para desenvolver projetos, 124 estagiários e 12 aprendizes. Quanto aos recursos, informa orçamento de R\$ 205.167.945 e repasses do governo de São Paulo no valor de R\$ 107.790.844.⁹ Interessante lembrar que, além de atividades relacionadas ao audiovisual, as suas ações abrangem produção literária, dramaturgia, dança, música, teatro etc.

GRÁFICO 10
Evolução do número de vínculos de trabalho no conjunto de proponentes selecionados (1999-2014)



Fonte: RAIS/Ministério do Trabalho.

Elaboração dos autores.

A Funarte é uma instituição vinculada ao MinC que desenvolve atividades relacionadas às artes (dança, circo, teatro, música, memória, cultura popular etc.) e tem recursos orçamentários da ordem de R\$ 115 milhões. Na RAIS, constam 274 vínculos de trabalho em 2014. O relatório de gestão do mesmo ano aponta 268 funcionários efetivos, além das contratações de terceiros para atividades de manutenção.

A terceira instituição que exemplifica a complexidade do mercado de patrocínios é a T4F Entretenimento S/A. Essa empresa apresentou projetos em três CNPJs diferentes. Apresenta a média de 338 empregos no período, com variações, e uma carteira de atividades surpreendente, como pode ser observado no quadro 1.

9. Mais informações disponíveis em: <<https://bit.ly/2LK4GpF>> e <<https://bit.ly/2orBydH>>.

QUADRO 1
Atividades da T4F Entretenimento S/A

Promoção de eventos	Operação de bilheteria, comercialização de alimentos, bebidas e produtos promocionais (<i>merchandising</i>)	Operação de casas de espetáculos
Música ao vivo: produções de espetáculos ao vivo de ícones da música nacional e internacional, como U2, Lady Gaga, Coldplay, AC/DC, Paul McCartney, Madonna, Bon Jovi, Aerosmith, Roger Waters, Pearl Jam, Black Sabbath, One Direction, Justin Bieber, Scorpions, Bob Dylan, Jamiroquai, Laura Pausini, Demi Lovato, Backstreet Boys, Muse, Roberto Carlos, Caetano Veloso, Maria Bethânia, Marisa Monte e Djavan, entre outros ícones da música internacional e nacional.	A T4F atua no segmento de operação de bilheterias no Brasil sob a marca Tickets for Fun, na Argentina e Chile sob a marca Ticketeck.	A T4F opera seis das mais importantes casas de espetáculo da América do Sul, sendo cinco no Brasil e uma na Argentina. As casas são alugadas de terceiros por meio de contratos de locação de longo prazo, com exceção do Teatro Opera Allianz na Argentina, do qual a T4F é proprietária. Nos intervalos das agendas dos espetáculos, as casas são alugadas para eventos de terceiros.
Espetáculos Familiares e Teatro: produções de espetáculos para diversão familiar (tais como Disney on Ice, Blue Man Group, Stomp, Madagascar, Alvin Ailey, Billy Elliot, Cirque du Soleil, entre outros); bem como espetáculos teatrais, incluindo produções de musicais da Broadway, de grande sucesso internacional (adaptadas para os idiomas português e espanhol), tais como O Rei Leão, Mudança de Hábito, A Família Addams, Mamma Mia!, O Fantasma da Ópera, A Bela e a Fera, Miss Saigon, Les Misérables e Cats; além de produções nacionais e ainda exposições culturais com conteúdos artísticos, científicos e educacionais, tais como as exposições Titanic, Corpos, Leonardo da Vinci e Esplendores do Vaticano.	Comercialização de alimentos, bebidas e produtos promocionais (<i>merchandising</i>) dentro das casas de espetáculos da T4F e em eventos externos, realizados em imóveis de terceiros, principalmente em grandes espetáculos de estádios e em espetáculos familiares indoor. A T4F busca também oferecer outros tipos de serviços, tais como os de buffet, para eventos fechados realizados nas suas casas de espetáculos.	
Eventos Esportivos: produções de eventos esportivos com foco em automobilismo, entre os quais estão a Copa Schin Stock Car e a Copa Petrobras de Marcas, além da Copa Chevrolet Montana e o Mini Challenge.		

Fonte: T4F Entretenimento S/A. Disponível em: <<http://www.t4f.com.br/produtos-e-servicos/>>.

As “receitas líquidas” do grupo T4R são significativas. O seu relatório indica R\$ 172 milhões em receitas de promoção de eventos, R\$ 31 milhões em operações de bilheterias, A&B e *venues* e R\$ 21 milhões em patrocínios em 2016.¹⁰

Os três exemplos mostram diferenças importantes de escopo e dinamismo institucional e econômico dos proponentes. Esta diferença levanta a indagação sobre a possibilidade de acompanhamento das atividades, assim como sobre a terminologia “projetos”, que se apresenta inadequada para designar tais atividades. O mecanismo de incentivo fiscal deve reconhecer a existência, como previsto no Decreto nº 5.761,

10. Mais informações disponíveis em: <http://ri.t4f.com.br/timeforfun/web/conteudo_pt.asp?idioma=0&conta=28&tipo=34932>.

de 2006, de planos anuais, programas, projetos e ações,¹¹ cada um necessitando de formas de monitoramento e prestação de contas próprias.¹² O uso de novas tecnologias para organizar cadastros dinâmicos, com portfólios atualizados e acompanhamento de atividades, não apenas facilitaria a avaliação ex ante das propostas de trabalho apresentadas, mas também dos processos de análise de desempenho das atividades dos proponentes.

3.2 Indexação e classificação dos proponentes: questões para o monitoramento

Até aqui acompanharam-se os dados empíricos que descrevem o grupo dos 25 proponentes que acessaram os maiores montantes de recursos incentivados na Lei nº 8.313/1991. A seleção permitiu ver as heterogeneidades na mobilização de trabalhadores, forma jurídica, composição de fontes de recursos e motivação de comportamento, assim como as características e complexidades relativas a esse conjunto no que se refere às possibilidades de acompanhamento, monitoramento e prestação de contas, ou seja, de distribuição de riscos.

O gráfico 11 apresenta os proponentes classificados pela Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE). Esse último esforço corrobora o argumento de que é necessária uma discussão de escopo, assim como é preciso repensar um cadastro que permita qualificar a natureza do proponente de recursos incentivados.

As discussões a respeito do escopo surgiram da necessidade de definição de áreas ou segmentos que seriam contemplados pela Lei Rouanet. A lei foi bem liberal nesta definição, mas as críticas que se seguiram exigiam que esta fosse mais precisa, pois idealmente pressupunha a definição de priorizações no uso dos recursos.

Os segmentos definidos operacionalmente pelo MinC também condicionavam uma maior precisão e definição de áreas, bem como dos princípios de não concentração. Por mais incrível que possa parecer, parte das dificuldades decorrem das opções referentes à organização das tecnologias que operacionalizavam os fluxos de decisão, especialmente o Salic/MinC.¹³ Novas definições serão necessárias, tanto para aplicar os princípios de equidade quanto para estabelecer novos fluxos de decisão e acompanhamento.¹⁴ A principal crítica dos técnicos envolvidos na classificação e distribuição de projetos é de que os segmentos artísticos são interdependentes, sendo difícil aplicar as regras de separação estrita e clara entre cada um deles.

11. O Decreto nº 5.761/2006 traz a seguinte redação: “art. 4º Para os efeitos deste decreto, entende-se por: I – proponente: as pessoas físicas e as pessoas jurídicas, públicas ou privadas, com atuação na área cultural, que proponham programas, projetos e ações culturais ao Ministério da Cultura” (Brasil, 2006). Os beneficiários e incentivadores têm como unidade de organização os mesmos conceitos.

12. O Decreto nº 5.761/2006 prevê relatórios anuais de avaliação: “art. 9º O Ministério da Cultura deverá elaborar e publicar relatório anual de avaliação do PRONAC [Programa Nacional de Apoio à Cultura], relativo à avaliação dos programas, projetos e ações culturais referidos neste decreto, enfatizando o cumprimento do disposto no plano anual do PRONAC” (Brasil, 2006).

13. Informações provenientes de entrevista com técnicos do MinC.

14. Essa questão foi exaustivamente trabalhada. Provas disso estão no Decreto nº 5.761/2006 e na Instrução Normativa nº 1, de 24 de junho de 2013.

GRÁFICO 11

Participação dos proponentes da Lei Rouanet (incentivos fiscais) classificados pela CNAE
(Em %)

Fonte: RAIS/Ministério do Trabalho.

Elaboração dos autores.

BOX 1

Segmentos culturais do MinC

Artes cênicas: artes integradas, ações de capacitação e treinamento de pessoal, circo, dança, mímica, música erudita, teatro e ópera.
Artes integradas: artes integradas, carnaval, equipamentos culturais multifuncionais, multimídia e restauração/bolsa.
Artes visuais: artes gráficas, artes integradas, artes plásticas, <i>design</i> , doações de acervos de artes visuais, exposição de artes, filatelia, formação técnica e artística de profissionais, fotografia, gravura, gráficas, moda, plásticas, projeto de fomento à cadeia produtiva da arte visual e projeto educativo de artes visuais.
Audiovisual: construção de salas de cinema (municípios com menos de 100 mil habitantes), difusão de acervo audiovisual, distribuição cinematográfica, doações de acervos audiovisuais, exibição cinematográfica, formação/pesquisa/informação, formação audiovisual, formação/pesquisa e informação, infraestrutura técnica audiovisual, jogos eletrônicos, manutenção de salas de cinema (municípios com menos de 100 mil habitantes), multimídia, pesquisa audiovisual, preservação de acervo audiovisual e preservação/restauração da memória.
Cinematográfica: produção cinematográfica, produção cinematográfica de curta-metragem, produção cinematográfica de média-metragem, produção radiofônica, produção televisiva, produção videofonográfica de curta-metragem, produção videofonográfica de média-metragem, produção de obras seriadas, projetos audiovisuais transmidiáticos, restauração de acervo audiovisual, rádio/tv/educação e rádios e televisões educativas não comerciais.
Humanidades: acervo bibliográfico, aquisição de equipamentos para manutenção de acervos bibliográficos, arquivo, artes integradas, ações de formação e capacitação, biblioteca, edição de livros, evento literário, eventos e ações de incentivo à leitura, filosofia, livros de valor artístico, livros de valor, livros de valor literário humanístico, obras de referência, periódicos e outras publicações e treinamento de pessoal para manutenção de acervos bibliográficos.
Música: artes integradas, doações de acervos musicais, música erudita, música instrumental, música popular e áreas integradas.
Patrimônio cultural: acervo, acervos museológicos, aquisição de equipamentos para manutenção de acervo, patrimônio cultural arquitetônico, artes integradas, artesanato/folclore, ações de capacitação, construção de equipamentos culturais em geral, construção de salas de teatro (municípios com menos de 100 mil habitantes), cultura afro-brasileira, cultura indígena, história, manutenção de centro comunitário com sala de teatro (municípios com menos de 100 mil habitantes), manutenção de equipamentos culturais em geral, manutenção de salas de teatro (municípios com menos de 100 mil habitantes), museu, música instrumental, preservação de acervos, preservação de acervos museológicos, preservação de patrimônio material, preservação de patrimônio museológico, preservação de patrimônio imaterial, restauração de acervos, restauração de acervos museológicos, restauração de patrimônio material, restauração de patrimônio museológico, treinamento de pessoal para manutenção de acervos.

Fonte: Salic/MinC.

O gráfico 11 mostra a participação dos proponentes por meio da classificação do CNPJ na CNAE, e não dos projetos. Não é possível fazer o mesmo para pessoas físicas, mas a apresentação pela CNAE é ilustrativa de algumas das dificuldades no estabelecimento de quem pode e qual é o sentido de permitir que agentes que não têm natureza cultural possam demandar incentivos fiscais na área. No limite, essa possibilidade aumenta os riscos de não cumprimento de objeto, casos que devem ser avaliados com vagar e cuidado.

Aproximadamente 19% dos proponentes são de áreas não culturais e apresentam propostas de projeto de natureza cultural. Nada impede que atividades culturais sejam realizadas por empresas do setor automotivo ou educacional, por exemplo. No entanto, formalmente, esta associação aumenta o risco de desvio de finalidade e, como já se escreveu, de não cumprimento de objeto.

No período de vigência da Lei Sarney, o MinC mantinha um cadastro de empresas de natureza cultural. Talvez esse seja um caminho a ser trilhado no sentido de redução de riscos e que pode ser aperfeiçoados para acompanhamentos mais precisos da realização de atividades culturais.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O texto analisou os impactos dos incentivos fiscais na mobilização de recursos e proponentes em mercados simbólicos específicos. Estes mercados são caracterizados por redes de relações de interdependências e que se organizam, apenas em parte, em torno do financiamento federal indireto. A análise mostrou o sucesso dos incentivos e alguns dos seus limites.

A Lei Rouanet, no seu componente incentivos fiscais, é bem-sucedida no que se refere ao aumento do aporte de recursos e ao financiamento de um número crescente de proponentes culturais.

A principal vantagem dos gastos tributários indiretos na cultura é que não entram no cômputo do *superavit* primário e por isso são protegidos, isto é, não se sujeitam a cortes e contingenciamento (embora possam ser revistos). Além disso, permitem aumentar o aporte de recursos das empresas numa clara pluralização de fontes.

As possibilidades de dedução de 100% dos recursos investidos em cultura pelas empresas tiveram consequências contrárias aos seus objetivos. Isto é, diminuíram a parte do empresário e mitigaram seus efeitos educativos na formação de disposições empresariais no que se refere às atividades de mecenato, independentemente do uso da renúncia. A rediscussão das alíquotas de dedução é urgente, especialmente se for associada com o perfil dos proponentes, que podem ter inserção e sustentabilidade nos mercados culturais e demandar apoio

especialmente pelo seu caráter independente e experimental, ou apelo de mercado, ou pelo perfil social da estética proposta.

A aparente desvantagem se atenua quando vemos a taxa de não recorrência de proponentes na demanda por financiamento. A apresentação de projetos é descontínua e até mesmo ocasional para a maior parte dos grupos.

O lado negativo é a recorrência de um pequeno grupo que concentra o acesso a recursos, mas que, paradoxalmente, diminui os riscos de uso indevido dos apoios, dado que tem portfólio, trabalho meritório e amplo reconhecimento público. A priorização dos proponentes reincidentes de forma regular pode e deve ser questionada, afinal, acaba por se constituir em uma política dentro da política, sendo, no entanto, positiva do ponto de vista da redução de riscos. Estes grupos poderiam ser objeto de tratamento diferenciado, não na forma de privilégios, mas pelo portfólio de atividades já realizadas. O Decreto nº 5.761/2006, que regulamenta a Lei nº 8.313/1991, também prevê tratamento diferenciado para programas, projetos e ações culturais.

Outro ponto a ser destacado é o da forte presença de financiadores sem expertise para escolha de projetos adequados, inclusive para as suas estratégias de *marketing*. Isso aumenta os riscos das escolhas aleatórias, que não sejam pautadas por conhecimento adequado das qualidades dos grupos demandantes e dos projetos apresentados para suas estratégias. A elaboração de cadastros que precisem informações a respeito das capacidades dos proponentes para o desenvolvimento de atividades e ações culturais com fins culturais, inclusão social e lucratividade pode ser uma linha de raciocínio a ser discutida.

A taxa de sucesso na captação é baixa, o que demanda mobilização de recursos financeiros e humanos de todos os agentes, mas especialmente do MinC. A possibilidade de recorrer aos editais para priorização e otimização no uso de recursos incentivados por parte do ministério é prevista pelo Decreto nº 5.761/2006, mas exige que os fluxos decisórios da CNIC, do CFNC e do CNPC sejam redefinidos com a criação de linhas e diretrizes específicas de priorização dos esforços institucionais.

Os mercados restritos de cultura movimentam jogos e valores específicos e os ampliados têm forte lógica de mercado no sentido de venda de bens, serviços e mercadorias. A complexidade das relações entre os atores e os mercados marca o escopo pouco definido dos agentes que podem ser chamados de culturais e a necessidade de uso de um vocabulário jurídico próprio e tratamento adequado de cada grupo de proponentes. Proponentes preocupados com desempenhos financeiros em mercados restritos e aqueles que buscam receitas e lucros em mercados ampliados devem, provavelmente, ter tratamentos diferenciados.

É possível achar soluções que delimitem e qualifiquem, não no sentido de atribuição de méritos culturais aos projetos apresentados, mas no de traçar de forma mais precisa o tipo de programa, projeto e ação a serem desenvolvidos com recursos do mecenato cultural. A priorização do que é produzido e a minimização de riscos no uso de recursos financeiros são aspectos importantes em qualquer política.

A demonstração empírica das heterogeneidades dos proponentes apontou não só a necessidade de melhor definir sua natureza cultural, mas também suas finalidades culturais, sociais e comerciais. Da mesma forma, colocou-se a necessidade de que o monitoramento, o acompanhamento e as avaliações considerem programas, projetos e ações, assim como planos de trabalho (acrescenta-se, anuais e plurianuais). Finalmente, aventou-se a hipótese de construção de cadastros dinâmicos (gestão de conhecimento) com informações sobre os proponentes, seus portfólios e, também, sobre processos e produtos decorrentes de suas atividades.

Por fim, é necessário lembrar que o trabalho aqui apresentado sofreu modificações significativas em relação aos conjuntos de reflexões preparados para subsidiar as discussões da Lei nº 8.313/1991 no âmbito do CMAP. O comitê fecundou o terreno para mudanças normativas e para o aperfeiçoamento na regulação da lei, ensejando a aproximação e a convergência de posições entre diferentes instituições ligadas ao financiamento das políticas culturais federais.

REFERÊNCIAS

BEGHIN, N.; CHAVES, J. V.; RIBEIRO, J. A. C. Gastos tributários sociais de âmbito federal: uma proposta de dimensionamento. In: CASTRO, J. A.; SANTOS, C. H. M.; RIBEIRO, A. C. (Org.). **Tributação e equidade no Brasil**: um registro da reflexão do Ipea no biênio 2008-2009. Brasília: Ipea, 2010.

BOURDIEU, P. Le marché des biens symboliques. *L'année Sociologique (1940/1948)*, v. 22, p. 49-126, 1971. (Troisième série).

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1988.

_____. Decreto nº 5.761, de 27 de abril de 2006. Regulamenta a Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, estabelece sistemática de execução do Programa Nacional de Apoio à Cultura – PRONAC e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 abr. 2006.

FPA – FUNDAÇÃO PADRE ANCHIETA. **Estatuto**. [s.l.]: FPA, abr. 2009. Disponível em: <<http://www2.tvcultura.com.br/fpa/institucional/estatuto-fpa.pdf>>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BOTELHO, I.; MOISES, J. A. **Modelos de financiamento da cultura**: os casos do Brasil, França, Inglaterra, Estados Unidos e Portugal. Rio de Janeiro: Funarte; Ministério da Cultura, 1997.

DURAND, G.; BERMAN, G. Patrocínio empresarial e incentivos fiscais à cultura no brasil: análise da experiência recente. **Revista de Administração de Empresas**, v. 37, n. 4, p. 39-50, 1999.

_____. O art. 3º da lei do audiovisual e as políticas públicas para o setor audiovisual na “retomada”. Trabalho apresentado no I Encontro Internacional de Direitos Culturais, Fortaleza, Ceará, 2012.

IKEDA, M. **O modelo das leis de incentivo fiscal e as políticas públicas cinematográficas a partir da década de noventa**. 2011. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Comunicação, Universidade Federal Fluminense, Niterói, Rio de Janeiro, 2011.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise. Brasília: Ipea, 2003. n. 7.

MALAGODI, M. E.; CESNIK, F. **Projetos culturais**. São Paulo: Fazendo Arte Editorial, 1998.

MENDONÇA, M. **Leis de incentivo à cultura**: uma saída para a arte. São Paulo: Carthago e Forte, 1994.

MORAES, U. Q. Renúncia fiscal para a cultura: uma visão possível. Trabalho apresentado no VII Seminário Internacional de Políticas Culturais, Rio de Janeiro, 2016.

REIS, A. C. **Marketing cultural e financiamento da cultura**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2003.

SARAIVA, E. Que financiamento para que cultura? O apoio do setor público à atividade cultura. **Revista de Administração Pública**, v. 33, n. 1, p. 89-119, jan./fev. 1999.

SILVA, F. A. B. da. **Notas sobre o sistema nacional de cultura**. Brasília: Ipea, 2005. (Texto para Discussão, n. 1080).

_____. **Políticas culturais e os públicos de teatro no Brasil**: hipóteses iniciais e necessidades de aprofundamento. Brasília: Ipea, 2015.

SILVA, F. A. B. da.; CHAVES, J. V. **Fundo Nacional de Cultura (FNC)**: situação atual e possibilidades de aprimoramento. Brasília: Ipea, 2005. (Divulgação restrita).

SILVA, F. A. B. da *et al.* **Encontros com o futuro**: prospecções do campo museal brasileiro no início do século XXI. Brasília: Ibram, 2014.

SILVA, F. A. B. da.; LABREA, V. V. **Linhas gerais de um planejamento participativo para o programa cultura viva.** Brasília: Ipea, 2014.

SILVA, F. A. B. da.; SÁ, J. V. **Sobre o financiamento e o público de Inhotim.** Brasília: Ipea, 2015.

SILVA, F. A. B. da; SÁ, J. V.; WALCZAK, I. A. **Por que as políticas culturais são políticas setoriais?** Trabalho apresentado no VII Seminário Internacional de Políticas Culturais, Rio de Janeiro, 2016.

SITES CONSULTADOS

ANCINE – AGÊNCIA NACIONAL DE CINEMA. **Condecine.** Disponível em: <<https://www.ancine.gov.br/pt-br/condecine>>. Acesso em: 17 ago. 2016.

FSA – FUNDO SETORIAL DO AUDIOVISUAL. **O que é o FSA:** introdução. Disponível em: <<https://bit.ly/2wq2zTg>>. Acesso em: 17 ago. 2016.

_____. **Documento de diretrizes.** Disponível em: <<https://bit.ly/2MIkRJC>>. Acesso em: 17 ago. 2016.

CAPÍTULO 3

O PROGRAMA SEGURO-DEFESO E O DEBATE NO ÂMBITO DO COMITÊ DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS FEDERAIS (CMAP)

Henrique Chaves Faria Carvalho¹

Wilsimara Maciel Rocha²

André Gambier Campos³

1 INTRODUÇÃO

O programa Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal (SDPA), usualmente chamado “Seguro-Defeso”, surgiu logo no início dos anos 1990, na esteira da Constituição Federal de 1988. Tratou-se de uma extensão do Seguro Desemprego dedicada a um trabalhador específico: o pescador profissional com perfil artesanal.⁴ Além de ser voltado a este profissional, o programa também se encontrou focado na preservação de várias espécies do ecossistema brasileiro (Campos e Chaves, 2014), uma vez que seu fato gerador é o defeso,⁵ e o aumento da efetividade deste foi uma das razões para a criação do SDPA.

De fato, é possível dizer que o SDPA foi resultado da confluência de políticas sociais e ambientais. Por um lado, ele ofereceu amparo ao pescador artesanal – que, durante certo período do ano, não consegue retirar sua subsistência de seu trabalho. Por outro, ele viabilizou proteção ao ecossistema de diversas áreas do país – em particular, às espécies marinhas, fluviais e lacustres, cuja reprodução é facilitada nesse mesmo período (Campos e Chaves, 2014).

Quem é o pescador artesanal, que se encontra desde sempre no cerne do SDPA? Sob o prisma trabalhista, ele pode ser entendido como uma espécie de informal,

1. Analista de planejamento e orçamento da Coordenação-Geral de Políticas Sociais (CGPSO) da Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos (Seplan) do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP).

2. Coordenadora-geral da CGPSO/Seplan/MP.

3. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

4. Segundo a Lei nº 11.959/2009 (Brasil, 2009, art. 8º), que regula as atividades pesqueiras, o pescador profissional artesanal é aquele que exerce a atividade com fins econômicos e comerciais, de forma autônoma ou em regime de economia familiar, com meios de produção próprios ou mediante contrato de parceria, desembarcado, podendo utilizar embarcações de pequeno porte.

5. O termo “defeso” se refere à “*paralisação temporária da pesca para a preservação da espécie, tendo como motivação a reprodução e/ou recrutamento, bem como paralisações causadas por fenômenos naturais ou acidentes*” (Brasil, 2009, art. 2º, XIX). Ou seja, é o período do ano em que a pesca de determinada espécie em uma região geográfica é proibida para garantir a preservação da espécie. Detalhe: o instituto jurídico do defeso é anterior à criação do SDPA em 1991.

situado no âmbito rural, laborando por conta própria, junto a mercados não regulados de bens e serviços, sem registro nas instâncias do Estado, operando com instrumentos próprios e capital reduzido, com escala mínima de produção, utilizando técnica adaptada e defasada e, também, apoiado por trabalho não remunerado, quase sempre familiar (Barbosa, 2011; Cacciamali, 2000; Cortés, 2000).

Por sua vez, sob a ótica previdenciária, o pescador artesanal pode ser compreendido como uma modalidade de segurado especial, que labora principalmente para a subsistência – e não para a geração de excedente, direcionado ao mercado –, por meio da mútua colaboração dos membros de seu grupo familiar, com o uso apenas eventual do trabalho de terceiros – como parceiros, por exemplo (Delgado e Cardoso Júnior, 2000; Delgado, 2004).

Sob a perspectiva trabalhista ou previdenciária, o pescador artesanal se faz acompanhar de personagens bastante similares, também vinculados à informalidade rural e à seguridade especial. Alguns exemplos são o pequeno agricultor, o pequeno pecuarista e o pequeno extrativista – vegetal ou mineral. Todos possuem uma extensa e tortuosa história no âmbito rural, caracterizada por uma insuficiente e difícil subsistência, com precária inserção na economia, na sociedade e na política brasileira (Delgado, 2004).

Outras definições podem ser oferecidas para o pescador artesanal, mas talvez essas duas sejam suficientes, se o propósito for circunscrever o seu personagem no SDPA. Até porque, em linhas gerais, tais definições balizaram as várias normas jurídicas, que historicamente regularam esse programa – entre as quais: leis nºs 8.287/1991, 10.779/2003, 11.959/2009 e 13.134/2015, bem como os decretos nºs 8.424/2015, 8.425/2015 e 8.967/2017.⁶

Aliás, a sucessão dessas normas jurídicas fez com que as regras do SDPA se alterassem, ora no sentido de ampliar o acesso dos pescadores artesanais ao programa, ora de restringi-lo. De acordo com a literatura, a alteração das regras para ampliar tal acesso prevaleceu, de modo claro e incisivo (Hellebrandt *et al.*, 2012; Marinho, Balestro e Walter, 2010; Brasil, 2013).

Esse fato pôde ser apontado como um dos motivos para a evolução da execução física e financeira do SDPA – examinada logo à frente –, e também como um dos motivos dos problemas que passaram a caracterizar o programa (Brasil, 2014; Brasil, 2013), os quais se tornaram objeto de debate no Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais (CMAP).

6. Além de diversas portarias, resoluções e instruções normativas do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), do Ministério do Trabalho (MTB), do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC), do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) do Ministério do Meio Ambiente (MMA).

A segunda seção deste capítulo examina vários desses problemas que, especialmente a partir da década de 2000, passaram a ser registrados no SDPA, e, dada sua magnitude e relevância, começaram a ameaçar a própria continuidade do programa.

Já a terceira seção aborda o debate que ocorreu no CMAP, a respeito de como seria possível solucionar tais problemas. Esse debate resultou em propostas de novas regras para o programa, como o Decreto nº 8.967/2017, que será analisado em detalhes mais adiante.

A quarta seção traz ainda algumas propostas para o aperfeiçoamento da política. Trata-se da exigência de novos documentos para fins de comprovação do exercício da atividade pesqueira de forma exclusiva e ininterrupta e o consequente recebimento do SDPA.

2 OS PROBLEMAS DO SDPA

Como mencionado, o SDPA é uma política pública socioambiental que visa garantir a sustentabilidade da atividade pesqueira – mantendo relativamente estável o estoque pesqueiro por meio da proibição da pesca durante o período reprodutivo das espécies – e a sobrevivência do pescador artesanal durante esse tempo. A lógica que sustenta a política é nítida: o Estado compensa o trabalhador quanto às consequências econômicas do exercício de seu poder regulatório e de polícia sobre o meio ambiente e a atividade econômica, adotando como pressuposto lógico-causal do benefício a noção de que, sendo o poder público o gerador de situação semelhante ao desemprego involuntário, ele mesmo deve compensar monetariamente os atingidos.

O grande dilema enfrentado pelo Poder Executivo da União é a verificação do efetivo exercício da pesca artesanal pelo requerente do benefício. As características dessa atividade profissional são tão peculiares que não há viabilidade de se usar um mecanismo tributário de forma universal para essa comprovação: a arrecadação da contribuição previdenciária por meio de “alíquota sobre o resultado da comercialização”, prevista inclusive no texto constitucional (Brasil, 1988, art. 195, § 8º), é feita hoje apenas residualmente por meio de nota fiscal. Isso ocorre porque a comercialização do pescado geralmente é feita entre pessoas físicas e, portanto, de maneira informal – o que impeliu o legislador ordinário a autorizar o recolhimento da contribuição previdenciária também por meio de Guia de Previdência Social (GPS) – e não somente via nota fiscal.⁷

Além disso, como tampouco há mecanismo viável e eficiente de fiscalização *in loco* do exercício profissional da pesca artesanal (dadas as características dessa

7. Por todos esses motivos, a União arrecada muito pouco com contribuição previdenciária de pescadores artesanais, que pagam, geralmente, o valor mínimo de R\$ 10,00 da GPS.

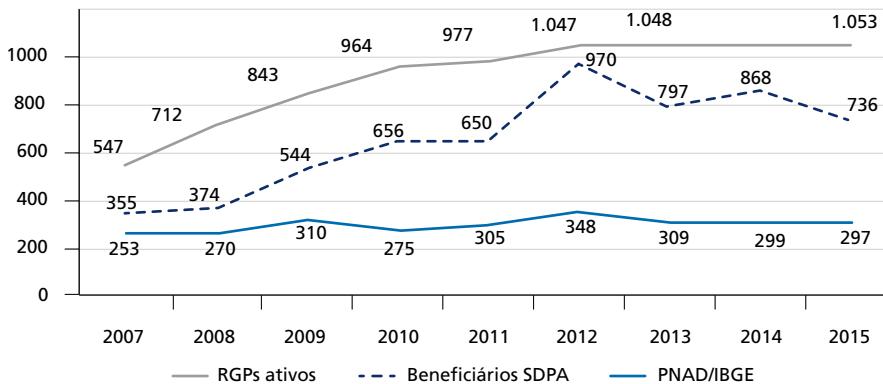
atividade), hoje a regulamentação infralegal praticamente “admite” a simples autodeclaração do pescador. Essa atual configuração está condicionada, repita-se, pela inexistência de procedimentos e exigências administrativas robustas o suficiente para comprovar, de forma consistente, que o requerente sobrevive exclusivamente da pesca artesanal.

As ineficiências na gestão dos processos de requisição, validação e concessão de benefícios se revelam por meio dos resultados de pesquisas e auditorias. O número de beneficiários, por exemplo, tem sido sempre maior que o número de pescadores artesanais identificados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) nas Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNADs), conforme mostra o gráfico 1. Em 2015, o número de pescadores artesanais encontrado pelo IBGE na PNAD anual era 297.051, enquanto o MTB contabilizou 735.529 segurados pelo SDPA naquele ano.

GRÁFICO 1

Pescadores artesanais inscritos no RGP na modalidade pescador artesanal versus número de beneficiários do SDPA versus número de pescadores artesanais profissionais segundo o IBGE¹ (2007-2015)

(Em milhares)



Fonte: PNAD/IBGE; MTB; Sistema de Informações do RGP (SisRGP) *apud* Brasil (2017).

Nota: ¹ Foram consultados os microdados das PNADs e o Censo 2010, identificando-se os trabalhadores por conta própria, não remunerados, no setor da pesca e ocupados como pescadores.

Obs.: 1. RGP – Registro Geral da Atividade Pesqueira.

2. Em RGPs ativos, o ano de 2014 foi incluído em 2015 (Brasil, 2017).

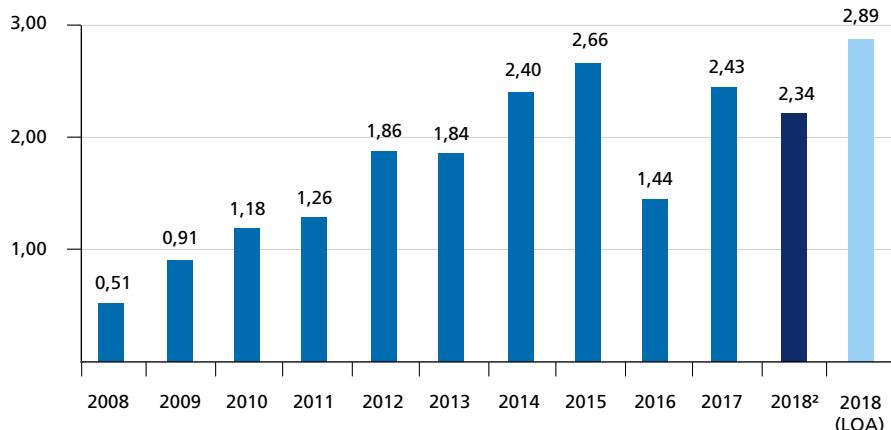
Segundo auditoria realizada pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), na qual foram entrevistados 2.315 beneficiários do SDPA, distribuídos em 126 municípios, constataram-se irregularidades em mais da metade dos casos (Brasil, 2017). Cerca de 66% das pessoas disseram não ter exercido a pesca no período da entrevista (2013 e 2014) ou admitiram praticar outras atividades remuneradas, geralmente informais, tendo a pesca como atividade complementar – o

que significa não atendimento aos critérios de elegibilidade da política (art. 1º, § 4º, da Lei nº 10.779/2003).

Ademais, a CGU também constatou que, entre 2007 e 2015, houve aumento de 92,4% no número de inscritos no RGP na modalidade pescador artesanal, atingindo a marca de 1.052.711 cadastrados – enquanto o número do IBGE, como visto anteriormente, correspondia a menos de um terço dos inscritos. O gráfico 1 mostra como essa discrepância tem se mantido elevada desde 2009.

Provavelmente, a evolução recente dos pagamentos do SDPA demonstrada no gráfico 2 é consequência, em grande medida, dos problemas identificados pelas pesquisas e auditorias mencionadas.

GRÁFICO 2
Valores pagos de SDPA (2008-2018)
 (Em R\$ bilhões)¹



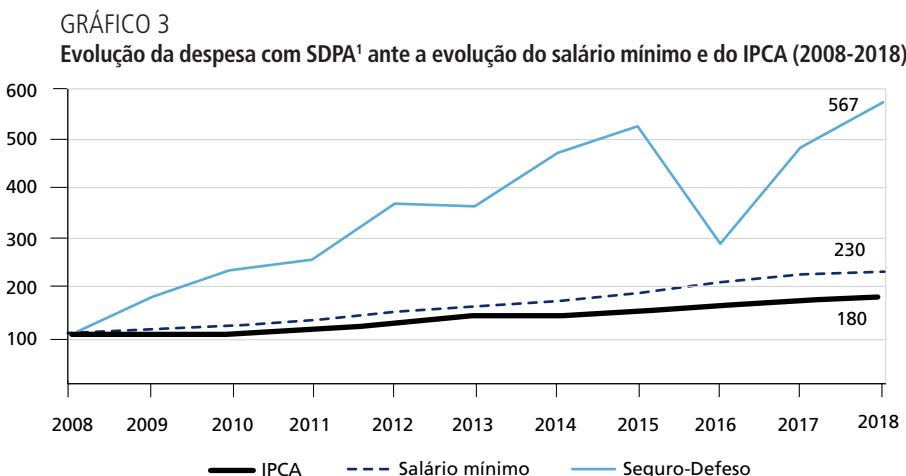
Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) Gerencial – Execução Orçamentária – Execução e restos a pagar (RAP).
 Notas: ¹ Valores nominais.

² Posição de 12/9/2018 (ação 004H/PO-004).

Obs.: 1. LOA – Lei Orçamentária Anual.

2. A redução em 2016 se deveu à suspensão do pagamento do SDPA efetuada em outubro de 2015 pela Portaria Interministerial Mapa-MMA nº 192/2015, por meio da qual se cancelou o pagamento referente à dez períodos de defeso em vários estados do país até que fossem concluídos o recadastramento dos pescadores artesanais e a revisão dos defeses. Em 2016, no entanto, o Congresso Nacional aprovou decreto legislativo suspendendo os efeitos dessa portaria, o que teve repercussão na volta da tendência de crescimento das despesas.

O gráfico 3 revela como o pagamento do SDPA cresceu bem acima da inflação medida pelo Índice de Preço ao Consumidor Amplo (IPCA) e da valorização do salário mínimo.



Fonte: IBGE e SIOP Gerencial - Execução Orçamentária - Execução e RAP.

Nota: ¹ Valores nominais.

Obs.: 2008 = 100.

É também provável que nem todo esse aumento real no volume de recursos destinados ao programa possa ser atribuído às fraudes, pois muitos pescadores artesanais legítimos não acessavam o benefício anteriormente, e foram, aos poucos, se integrando à política. Mesmo assim, os relatórios da CGU e o confronto entre o número de beneficiários e o de pescadores artesanais segundo as pesquisas do IBGE comprovam claramente que há discrepâncias nessa evolução.

Por fim, além dos motivos institucionais estruturais já apontados, outros fatores que também têm contribuído para esse cenário de aumento anômalo dos gastos estão relacionados à estrutura do modelo de gestão da política. Um eloquente exemplo é a situação do SisRGP: o sistema informatizado que deveria dar vazão a requerimentos e validações dos registros apresenta fragilidades quanto à segurança do acesso aos registros e à confiabilidade das informações desde 2014, conforme relatado por representantes do governo que conhecem o sistema e participaram das reuniões do CMAP sobre o tema. Por conta de problemas operacionais, e após uma série de determinações dos órgãos de controle, a emissão de novos registros para a pesca profissional está suspensa desde 2015.⁸ Diante disso – e para não gerar insegurança jurídica e judicialização em massa –, a Secretaria de Aquicultura e Pesca (SAP, atual Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República – SEAP/PR) vem desde então, e reiteradamente, publicando atos normativos para garantir o direito do exercício da profissão aos pescadores artesanais (as mais recentes foram as Portarias nº 1.275/2017 e nº 2.546/2017, ambas da SAP/MDIC).

8. Mais informações disponíveis em: <<https://goo.gl/YiVBBk>>.

Essas portarias tornaram válidos todos os RGPs suspensos ou ainda não analisados com relação ao Relatório de Exercício da Atividade Pesqueira (REAP), bem como conferiram aos protocolos de solicitação de Registro Inicial para Licença de Pescador Profissional Artesanal, entregues a partir de 2014, os mesmos efeitos que teria um RGP regular (exceto para obtenção do SDPA).⁹ Ou seja, o órgão da pesca vem dando *status* de “regular” para todas essas situações, mesmo sem as ter analisado documentalmente. Conclui-se, portanto, que não há hoje controle sobre a regularidade do RGP e até simples protocolos administrativos servem para a comprovação do exercício da atividade pesqueira.

Em resumo, o arranjo institucional da política possui elevado grau de complexidade, agravado por envolver um grande número de ministérios e organizações na sua gestão e critérios de elegibilidade de difícil averiguação. Por todos esses motivos, o SDPA tem sido objeto de estudos no âmbito do CMAP.

3 A ATUAÇÃO DO CMAP DIANTE DOS PROBLEMAS DO SDPA

3.1 O Decreto nº 8.967/2017

A edição do Decreto nº 8.967, de 23 de janeiro de 2017,¹⁰ foi um dos primeiros e mais importantes resultados do CMAP quanto ao SDPA. A partir das reuniões do comitê ocorridas ao longo de 2016, formulou-se minuta do normativo para efetuar mudanças infralegais com quatro intuições: *i*) melhorar a focalização da política; *ii*) criar requisitos e critérios para padronizar as normas que estabelecem os períodos de defeso; *iii*) estabelecer mecanismos de avaliação e monitoramento da efetividade e eficácia do SDPA; e *iv*) desburocratizar o processo de requisição e concessão do benefício.

Quanto à melhora da focalização, a intenção foi evitar erros de inclusão e direcionar os benefícios àqueles que efetivamente dependiam da pesca para sobreviver, restringindo, primeiramente, estes benefícios ao pescador artesanal “que não disponha de outra fonte de renda diversa da decorrente da atividade pesqueira” (Brasil, 2015a, art. 1º, § 4º).¹¹ Estabeleceu-se ainda que o RGP deveria passar a incluir essa eventual informação, “qualquer que seja sua origem ou valor” (Brasil, 2015b, art. 4º, § 1º).

9. Judicialmente, no entanto, diversas ações civis públicas vêm conseguindo conferir a validade para fins de requerimento de SDPA.

10. Esse decreto alterou outro que regulamenta o SDPA (Decreto nº 8.424/2015) e o que dispõe sobre RGP e licenças de pesca (Decreto nº 8.425/2015).

11. A rigor, essa alteração não foi inédita, pois a Lei nº 13.134/2015 (conversão da Medida Provisória nº 665/2014) já havia incluído essa previsão no art. 1º, § 4º da Lei nº 10.779/2003. Tratou-se, portanto, de uma atualização do decreto ante a lei.

Porém, essas exigências ainda carecem de instrumentos para verificação, já que a informação advém apenas da autodeclaração do requerente (art. 5º, § 1º, do Decreto nº 8.424/2015). Apesar de outra ação correlata trazida pelo Decreto nº 8.967/2017 (introdução do § 4º ao art. 4º do Decreto nº 8.425/2015) – que passou a prever a possibilidade, a qualquer tempo, de cruzamento de informações do RGP com registros administrativos oficiais para verificação do atendimento dos critérios de elegibilidade –, ainda não foram instituídas, de forma suficiente, rotinas para esses cruzamentos de dados. Além disso, a medida tem alcance relativamente restrito: somente terá efeitos para as novas inscrições no RGP – caso não haja recadastramentos das antigas – e, ainda assim, isso depende da retomada das inscrições, já que estas estão atualmente suspensas por decisão judicial.

Outra mudança quanto à focalização foi estabelecer que pescadores de subsistência e amadores não receberão SDPA: aqueles porque estão autorizados a pescar durante os defesos; esses porque não utilizam essa atividade para fins econômicos. Essa norma, no entanto, teve pouco efeito prático até agora, pois não existe método viável de verificação da declaração do requerente a partir do conceito de pesca de subsistência atualmente vigente: “quando praticada com fins de consumo doméstico ou escambo sem fins de lucro e utilizando petrechos previstos em legislação específica” (Brasil, 2009, art. 8º, II).

Ainda quanto à focalização, estipulou-se que o comprovante de residência deveria ser correspondente ao município abrangido pelo defeso ou seus limítrofes (art. 5º, V, do Decreto nº 8.424/2015) e que o RGP das embarcações deveria indicar se são destinadas à pesca artesanal e quais pescadores artesanais estariam vinculados a elas (art. 4º, §§ 2º e 3º, do Decreto nº 8.425/2015).

Uma segunda finalidade das mudanças foi estipular critérios e padrões mínimos para os atos normativos instituidores dos defesos, que careciam de uniformidade e sistematicidade. Passou a ser obrigatório que desses atos constem sua abrangência geográfica (discriminando os municípios incluídos), espécies envolvidas, existência ou não de alternativas para pesca e avaliação da eficácia do defeso como mecanismo de manutenção do estoque pesqueiro e da biodiversidade (art. 1º, § 10, do Decreto nº 8.424/2015). Assim, quando todos esses requisitos passarem a constar dos atos normativos dos defesos, será mais eficiente o direcionamento dos recursos públicos para os pescadores realmente afetados (por exemplo, excluindo os locais onde há alternativas de pesca).

Essa nova exigência da comunicação sobre alternativas de “pesca disponíveis e se elas abrangem todos os pescadores ou apenas aqueles que atuam de forma embarcada” (Brasil, 2015a, art. 1º, § 10, III) é central na reforma implementada pelo decreto. A previsão de que a pesca de espécies não contempladas no defeso ensejará o não pagamento do benefício até já constava do Decreto nº 8.424/2015

originalmente (art. 6º, III), mas carecia de melhor definição sobre a forma de se verificar a informação. Não obstante, a observância dessa exigência também dependerá de pesquisas e estatísticas pesqueiras capazes de subsidiar a adaptação dos atos que estabelecem defesos pelos órgãos responsáveis (MMA e SEAP).¹²

A terceira novidade importante foi a inclusão dos §§ 9º e 11 ao Decreto nº 8.424/2015, para obrigar os ministérios envolvidos a avaliar periodicamente a efetividade dos períodos de defeso instituídos, isto é, mensurar seus impactos na preservação dos recursos pesqueiros. Não há política pública eficiente e efetiva sem indicadores e avaliações periódicas de seus resultados. Assim, não faz sentido proibir a pesca de determinada espécie em regiões onde ela sequer é mais encontrada de forma viável economicamente. Para o cumprimento dessa determinação, todavia, é imperativa a retomada do “monitoramento pesqueiro”, não realizado desde 2008.

A quarta mudança relevante foi a previsão de que o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) possa desburocratizar o processo de requisição e concessão do benefício, adaptando a governança do SDPA às diretrizes dos decretos nº 8.789/2016 (compartilhamento de bases de dados do governo federal) e nº 6.932/2009 (agora “incorporado” ao Decreto nº 9.094/2017). Assim, o INSS poderá dispensar documentos que já constem em bases governamentais ou até mesmo o próprio requerimento do benefício, além de comunicar o pescador por internet ou telefone sobre impedimentos à concessão do SDPA (§§ 5º, 6º e 7º do art. 5º do Decreto nº 8.424/2015).

Por fim, outras mudanças foram feitas para a atualização do Decreto nº 8.424/2015 diante de alterações legais promovidas anteriormente, como a fixação da condição de segurado especial do pescador artesanal (art. 1º) e a possibilidade de condicionar o recebimento do benefício à frequência do trabalhador a cursos profissionalizantes (art. 6º-A) – esta última ainda sem efeitos práticos.

3.2 A Portaria Interministerial MDIC-MMA nº 78, de 29 de dezembro de 2017

Considerando que a preservação de espécies aquáticas também constitui um dos objetivos do SDPA – garantindo tanto o equilíbrio de ecossistemas quanto a sustentabilidade econômica da pesca –, qualquer avaliação do programa não pode prescindir de uma análise sobre sua *efetividade como instrumento de manutenção do estoque pesqueiro*. Ou seja, deve-se indagar: o defeso tem tido impacto positivo na preservação daquela(s) espécie(s)?

Os muitos defesos que existem no Brasil, porém, não têm sido objeto de estudos e avaliações com tal escopo. Aliás, só recentemente se estabeleceu, como

12. As estatísticas pesqueiras foram feitas pelo IBGE, em parceria com o Ibama e outros órgãos, até 2007, ano em que essa atribuição foi repassada ao Ministério da Pesca. Este, no entanto, não deu continuidade às pesquisas.

já visto, a obrigação de “mecanismos de monitoramento da biodiversidade e da atividade pesqueira e de avaliação da eficácia dos períodos de defeso como medida de ordenamento” (Brasil, 2015a, art. 1º, § 10). Contudo, tais mecanismos ainda não foram criados de forma estruturada e periódica.

Apesar disso, constatou-se a possibilidade de revisão de alguns defesos da região Nordeste, mais especificamente da região hidrográfica do Atlântico Nordeste Oriental, que abrangiam, entre outros cursos d’água, açudes e represas do semiárido de alguns estados. Após encaminhamento do CMAP, o MMA e o órgão da pesca (então Secretaria de Aquicultura e Pesca do MDIC) realizaram análises técnicas que resultaram na edição da Portaria Interministerial MDIC-MMA nº 78, de dezembro de 2017.

As notas técnicas¹³ que subsidiaram essa Portaria Interministerial mostram que a decisão considerou informações obtidas por consultoria contratada pelo MMA em 2016 e também por meio de oficina com a presença de universidades, pescadores e outros *stakeholders*. Tanto a consultoria quanto a oficina recomendaram expressamente a revogação e a atualização de alguns defesos continentais no Nordeste. A justificativa se baseou na ausência de impacto (efetividade) desses quatro defesos na preservação de estoques pesqueiros economicamente viáveis, seja porque essa região apresentava baixa quantidade de rios perenes, seja porque o maior volume de captura nos corpos d’água artificiais (açudes) correspondia a espécies não nativas. Esse problema de efetividade se agravou com as notórias dificuldades hídricas por que passou a região entre 2012 e 2017, segundo vários açudes, rios e represas.

A citada portaria revogou quatro defesos instituídos entre 2005 e 2008, referentes aos estados de Ceará, Paraíba, Rio Grande do Norte e Bahia, bem como estabeleceu critérios, padrões e medidas de ordenamento pesqueiro para aquela região. Ao mesmo tempo que revogou os quatro defesos mencionados, a mesma portaria estabeleceu um novo defeso para os quatro estados, entre janeiro e abril, mas agora restrito somente às espécies nativas, liberando-se a pesca comercial de todas as espécies exóticas. Estas foram então consideradas “alternativas de pesca”, nos termos do § 12 do art. 1º do Decreto nº 8.424/2015, o que implica o não cabimento de pagamento de SDPA para os pescadores artesanais dessa região.

Embora tenha tido inicialmente vigência imediata, a portaria foi alterada em junho de 2018 para estabelecer que sua vigência somente teria início em 30 de novembro de 2018. O potencial impacto desta portaria é uma economia de R\$ 112,5 milhões por ano, atingindo cerca de 40 mil antigos beneficiários.

Por gerar impacto para os antigos beneficiários, parlamentares dessas regiões têm trabalhado pela aprovação de projeto de decreto legislativo para sustar os efeitos

13. Nota Técnica, n. 50579/2017 – MMA e Nota Técnica, n. 51107/2017 – MMA.

da portaria. O Projeto de Decreto Legislativo do Senado (PDS) nº 29/2018 foi apresentado em março de 2018 e aprovado no mês seguinte pelo Senado, estando em tramitação em regime de urgência (até o momento da redação deste texto) na Câmara dos Deputados (lá renomeado para Projeto de Decreto Legislativo da Câmara (PDC) nº 920/2018).

Outra reação à Portaria nº 78/2017 ocorreu recentemente, limitando parcialmente seus efeitos no estado do Ceará. Trata-se da publicação da Portaria Interministerial nº 54, de 26 de setembro de 2018, assinada conjuntamente pelo Ministro de Estado Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República (ao qual se subordina atualmente a Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca) e pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente. O ato elenca 131 municípios cearenses (de um total de 184 que esse estado possui) onde não haveria alternativa de pesca e, portanto, não seria possível haver “pesca, transporte e comercialização de quaisquer espécies alóctones [exóticas] introduzidas nos corpos d’água da região” e, por decorrência, não seria cabível o INSS denegar um pedido de SDPA com fundamento no critério da existência de alternativa de pesca (nos termos do § 12, do art. 1º, do Decreto nº 8.424/2015).

Apesar da razoabilidade da Portaria nº 78/2017 e do avanço institucional com a nova obrigação do Decreto nº 8.424/2015 para a criação de mecanismos de avaliação da eficácia dos defesos, o ideal seria ir ainda mais longe na busca por evidências para aperfeiçoamento da política. A simples verificação da eficácia em preservar algumas espécies não deveria ser condição suficiente para manter o direito ao SDPA na região de abrangência daquele defeso. Ou seja, a efetividade do defeso não significa necessariamente efetividade do SDPA (em relação ao objetivo socioeconômico da política).

Em se tratando de benefício social que busca *substituir a renda* daqueles que profissionalmente vivem da pesca artesanal, dever-se-ia monitorar a *viabilidade econômica* da pesca daquelas espécies objeto da proibição temporária. A pergunta adicional seria: as espécies objeto do defeso são viáveis economicamente, isto é, possuem interesse comercial (demanda) e conservam estoque populacional suficiente para possibilitar a sobrevivência mensal daquele contingente de pescadores?

O surgimento do direito ao benefício do SDPA idealmente dependeria então de três investigações cruciais: *i*) se as espécies objeto do defeso possuem interesse comercial (demanda); *ii*) se o estoque pesqueiro (quantidade populacional) e o valor de mercado de sua produção potencial são suficientes para garantir o exercício da atividade pesqueira como profissão exclusiva; e *iii*) se o número de pescadores profissionais cadastrados que alegam sobreviver economicamente daquelas espécies naquela região é condizente com o tamanho do estoque e seu valor de mercado.

Essa proposta utiliza lógica similar à da regra de que o pagamento do SDPA não seria devido quando houvesse alternativa viável de pesca (art. 6º do Decreto nº 8.424/2015). Ambas as regras, no entanto, dependem da busca por dados

estatísticos¹⁴ sobre o estoque pesqueiro e pescadores, o que ainda não foi retomado. Essa abordagem é tão lógica quanto necessária para a legitimidade do SDPA: hoje nada impede que 100 mil pessoas declarem sobreviver profissionalmente da pesca em um mesmo açude pequeno, independentemente da quantidade, qualidade e valor de pescado ali existente.

3.3 Cruzamentos de dados no CMAP

Além dessas duas mudanças principais, o CMAP recomendou alguns cruzamentos de dados do SisRGP com outras bases oficiais, como Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape), Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) etc., para aprimorar o diagnóstico e orientar a investigação dos casos em desconformidade com a política. Alguns cruzamentos de dados possivelmente inéditos foram então executados no âmbito do CMAP.

O primeiro deles foi operacionalizado pela CGU e revelou que cerca de R\$ 148 milhões de Bolsa Família foram pagos irregularmente a beneficiários do SDPA durante 2016. O art. 2º, § 8º, da Lei do Seguro-Defeso determina que o pagamento do Bolsa Família deve ser suspenso durante o recebimento do SDPA.

O MP, por sua vez, utilizou informações do Siape presentes na Plataforma de Análise de Dados do Governo Federal (GovData), que conta com uma tabela de ativos e aposentados (Siape-servidor) e outra de pensionistas (Siape-pensionistas).¹⁵ O cruzamento da base do SDPA com o Siape-servidor encontrou onze pessoas com correspondência nos dois cadastros, sendo que quatro pessoas tinham data de requisição do SDPA posterior ao ingresso no órgão/serviço público. Já o cruzamento com o Siape-pensionista encontrou 170 pessoas que receberam proventos e SDPA simultaneamente. Os resultados foram encaminhados ao INSS, já que a lei veda o pagamento do benefício a quem disponha de outra fonte de renda (§ 4º do art. 1º da Lei nº 10.779).

Por fim, o CMAP também recomendou à Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev) o cruzamento de dados entre duas das categorias de inscrição no RGP, ambas constantes da base do SisRGP: *i)* a categoria de RGP de pescador artesanal; e *ii)* a categoria de RGP de aquicultor. Constatou-se a existência de 1.830 CPFs que estavam atrelados a duas categorias distintas de inscrição no RGP, a de pescador artesanal e a de aquicultor. Nesses casos, há alguma

14. O Supremo Tribunal Federal (STF) já manifestou a necessidade de “dados objetivos ou estudos técnicos ambientais que comprovem a desnecessidade do defeso”, quando do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5.447, em 2016 (relator ministro Luís Roberto Barroso). Dessa forma, a União precisa retomar a produção de estatísticas e estudos se eventualmente pretender adotar outras medidas de suspensão de defesos baseadas na ausência de efetividade ou medidas de suspensão do SDPA fundamentadas na existência de alternativas de pesca. O órgão supremo do Judiciário, portanto, deu sinais de que não aceitará medidas nessa seara sem base em evidências científicas.

15. Nota Técnica nº 13006/2017 – MP.

probabilidade de o pescador artesanal que também possui RGP de aquicultor não ser elegível ao SDPA, já que teria outra fonte de renda, a aquicultura.

4 PROPOSTAS DE APERFEIÇOAMENTO DO SDPA

Análises, estudos e debates desenvolvidos no CMAP levaram a diversas sugestões de mudanças para o arranjo normativo-legal do SDPA ou para sua gestão. Todavia, elas (ainda) *não foram implementadas*, seja porque não estão maduras tecnicamente, seja por não terem tido a “janela de oportunidade” política.

Entre as propostas de mudança normativa, uma delas seria a *alteração do prazo de solicitação do SDPA*. A abertura do prazo permaneceria a mesma da Instrução Normativa (IN) nº 83/2015 do INSS – isto é, trinta dias antes da data de começo do defeso –, mas o prazo final passaria a ser trinta dias após seu início. Assim, o período total para a requisição seria de sessenta dias (hoje o requerente tem até o último dia).

Essa mudança se justifica por conta de uma consequência lógica da natureza alimentar do benefício: se o SDPA existe para garantir a sobrevivência do pescador quando sua atividade laboral é suspensa, não faz sentido permitir que o benefício seja solicitado vários meses depois da interrupção de sua fonte corriqueira de renda.¹⁶

A restrição do prazo teria três propósitos. Um deles é permitir que haja tempo hábil para que o INSS encaminhe aos demais órgãos federais a relação dos beneficiários do SDPA e se evite a acumulação indevida com outros benefícios sociais. O segundo propósito seria evitar que se aguarde a virada de ano e a mudança do valor do salário mínimo para que todas as parcelas, sendo pagas de uma só vez no ano seguinte, sejam calculadas com base nesse novo valor. Um terceiro seria facilitar a gestão dos pagamentos feitos pela Caixa Econômica Federal, que hoje tem dificuldade de prever o montante de recursos (grande parte em espécie) a ser disponibilizado pelo interior do país.

Uma segunda proposta normativa de aperfeiçoamento é decorrente do diagnóstico apresentado pela CGU ao CMAP. Segundo o órgão, em 2016, cerca de 108.434 inscritos no SDPA, em um total de 409.434,¹⁷ sacaram o benefício

16. Embora haja pescadores artesanais que residem em áreas isoladas e distantes dos centros urbanos – cujo acesso muitas vezes se dá somente por barco, especialmente na região amazônica –, o prazo de sessenta dias para requisição se mostraria razoável.

17. O total de beneficiários do cruzamento da CGU não corresponde aos 558.761 segurados em 2016 segundo o MTB em seu sítio eletrônico. Embora tenham usado sua base de dados, provavelmente a parte dos beneficiários que se refere a defesos iniciados em 2015 não constava da base enviada pela CGU. De toda forma, o número de casos atípicos ficou subestimado, e não o contrário.

em municípios que não se situavam entre os dez mais próximos daquele declarado como local de residência no ato de requerimento do SDPA (ou 26,4%).¹⁸

Haveria duas explicações alternativas para os 108.434 casos: *i*) o beneficiário reside efetivamente no município constante do comprovante de residência apresentado, mas está fora de casa por algum motivo durante o defeso; ou *ii*) não é pescador artesanal efetivamente e reside na prática em município distinto daqueles do defeso (ou limítrofes a estes), tendo apresentado comprovante de endereço ilegítimo.

Para evitar o segundo caso, e considerando que a legislação não obriga que o saque do SDPA ocorra dentro da região onde se pesca (e limítrofes), uma medida juridicamente válida seria solicitar que o beneficiário *justifique*, pessoalmente perante o INSS ou banco, por que está fazendo o saque em município tão distante da área onde alega residir e pescar (a simples proibição do saque fora da área do defeso – para além dos municípios limítrofes – provavelmente enfrentaria dificuldades jurídicas). Embora não impeça eventuais fraudes, a exigência de que se apresente fisicamente seria, por si só, constrangedora. Esse expediente operacional – convocar ao INSS ou agência bancária para que se justifique, atualize dados cadastrais ou faça prova de vida – é comum e usual em diversos benefícios pagos pelo INSS, como a aposentadoria por invalidez e pensões por morte, por exemplo. A convocação para comparecimento implicará mais risco e custos para o beneficiário irregular que não faz jus ao SDPA.

Cumpre advertir que os efeitos benéficos dessa proposta somente ocorrerão caso sua implementação seja devidamente acompanhada junto ao INSS. Para tanto, é preciso instituir rotina automatizada de cruzamento de dados, considerando a abrangência geográfica de cada defeso, para detectar os casos que ensejam a convocação do beneficiário. A vinculação do comprovante de residência à área do defeso, por exemplo, que foi incluída no Decreto nº 8.424/2015 somente em 2017 (pelo Decreto nº 8.967/2017), até hoje não teve efeito prático algum, já que as dezenas de normas que estabelecem os defesos ainda não listam os municípios sobre os quais incidem.

Uma terceira proposta, que envolve aspectos de política ambiental e regulação econômica, deriva da mesma discussão sobre a viabilidade e a sustentabilidade econômica do estoque pesqueiro travada na terceira seção deste capítulo. Trata-se do *estabelecimento de cotas* para pescadores e/ou de produção para cada região ou espécie, como as

18. O acesso aos recursos do SDPA ocorre de duas formas: pelo saque direto (por meio do Cartão Cidadão ou “na boca do caixa”) ou por depósito em conta corrente (quando o beneficiário possui conta na Caixa Econômica Federal). Por isso, em sua análise, a CGU considerou o município do saque ou da agência bancária à qual está vinculada a conta corrente.

chamadas *individual transferable quotas* (ITQs) ou *catch shares*, adotadas em mais de dezoito países (Chu, 2009; The Economist, 2008).¹⁹

A partir de dados sobre o potencial do estoque pesqueiro viável comercialmente e pesquisas sobre a produtividade da pesca artesanal de cada espécie, um *número limitado de licenças* seria concedido para aquela região/espécie, de modo a garantir a sustentabilidade da atividade. As vantagens são duas: *i*) facilitaria o controle social, pois os próprios profissionais e os aspirantes à profissão fiscalizariam quem efetivamente exerce a atividade; e *ii*) haveria um limite quantitativo e racional de pescadores e maior previsibilidade sobre a sustentabilidade da atividade. Mais uma vez, no entanto, é redundante dizer que é preciso investimento em pesquisa e estatísticas regulares para executar essa ideia.

Por fim, uma proposta urgente que tem sido objeto de discussões é a *reforma do SisRGP*. O sistema precisa ser reformulado para aumentar sua segurança e possibilitar sua integração a outras bases de dados. Tentativas vêm sendo feitas junto aos órgãos envolvidos no CMAP.

Outras propostas também apareceram nesses dois anos de CMAP-SDPA, mas de forma ainda muito incipiente ou com alto grau de dificuldade de implementação, das quais apenas citamos duas: a desvinculação do benefício ao salário mínimo (o que implicaria mudar a lei e, talvez, enfrentar resistências judiciais); e sua transformação numa espécie de “garantia-safra”.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde a década de 1990, o SDPA faz parte tanto das políticas sociais quanto das ambientais. Isso porque, de um lado, ele apoia os pescadores artesanais que, em parte do ano, não conseguem subsistir com seu trabalho e, de outro, ele protege o ecossistema, facilitando a reprodução de espécies marinhas, fluviais e lacustres nesse mesmo período.

A relevância do SDPA é evidente, seja na seara social, seja na ambiental. Entretanto, os vários problemas que permeiam as relações entre esse programa e o seu público podem afetar a sua legitimidade e, dessa forma, colocar em risco até mesmo a sua continuidade como política pública.

19. Esse instituto tem sido a evolução mais comum nas políticas de preservação dos recursos pesqueiros, que começaram com o estabelecimento de períodos de pesca (*seasons*) – a outra face do período de defeso –, desde a década de 1970. A implementação de ITQs é uma medida regulatória de política ambiental e econômica baseada na teoria de que o principal motivador da pesca excessiva é a falha de mercado relacionada à natureza de “recurso comum” do pescado. As ITQs estabelecem o direito de propriedade do recurso por meio de títulos (quotas) que permitem a extração de uma quantidade de pescado em certa região em determinado período. Essas quotas geralmente podem ser negociadas e transferidas, mantendo o limite total para dada região. Todavia, a medida exige fiscalização e monitoramento constantes e, por isso, são adotadas em regiões ou para espécies cuja fiscalização efetiva é mais viável.

A acelerada evolução da execução física e financeira do SDPA já aponta para tais problemas. Por trás dessa evolução, está uma acentuada discrepância entre os números de pescadores artesanais e de beneficiários. Em outras palavras, no que se refere ao SDPA, parece haver uma má focalização, que faz com que, por vezes, o programa dirija-se a grupos aos quais não deveria (trabalhadores que não são pescadores artesanais – ou que sequer são pescadores).

Todavia, os problemas de focalização são apenas alguns dos que afetam a legitimidade do SDPA. Outros mais têm sido debatidos no âmbito do CMAP, que tem justamente a missão de analisar, entre diversos outros aspectos, a efetividade, a eficácia, a eficiência das políticas públicas, bem como de recomendar alterações no desenho das políticas em andamento com foco na sua sustentabilidade.

Esse debate tem se mostrado bastante profícuo, resultando em inovações institucionais como o Decreto nº 8.967/2017, que procurou melhorar a focalização do programa, padronizar as normas que definem os defesos, desburocratizar a concessão de benefícios, bem como promover a avaliação sistemática dos seus resultados.

Em outros termos, no que diz respeito ao SDPA, o debate realizado no CMAP tem se revelado extremamente interessante, apresentando vários resultados concretos, capazes de melhorar atributos-chave desse programa – como a sua eficácia, eficiência e sustentabilidade, por exemplo. Todavia, os desafios para a melhoria da governança do programa permanecem.

Isso posto, o saldo da atuação do CMAP é positivo, seja pela ótica do diagnóstico dos problemas – já que os cruzamentos de dados e as outras análises possibilitaram identificar pontos de melhoria antes não evidentes –, seja pelo lado das propostas de aperfeiçoamentos. Por isso o trabalho deve continuar e evoluir para estudos mais profundos sobre a viabilidade das alternativas mais estruturais, como as quotas e/ou a alteração da natureza jurídica do SDPA. Para além disso, todo o esforço (que não foi pouco) resultou em aprendizado institucional que não pode ser desperdiçado pelos futuros gestores.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, A. O conceito de trabalho informal, sua evolução histórica e o potencial analítico atual: para não jogar a criança fora junto com a água do banho. *In: OLIVEIRA, R.; GOMES, D.; TARGINO, I. (Org.). Marchas e contramarchas da informalidade do trabalho.* 1. ed. João Pessoa: UFPB, 2011. p. 105-159.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, 5 out. 1988.

_____. Lei nº 11.959, de 29 de junho de 2009. Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, regula as atividades pesqueiras, revoga a Lei nº 7.679, de 23 de novembro de 1988, e dispositivos do Decreto-Lei nº 221, de 28 de fevereiro de 1967, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 29 jun. 2009. Disponível em: <<https://goo.gl/jJPkwE>>.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 524/2013**. Brasília: TCU, 2013. Disponível em: <<https://goo.gl/8SrJck>>.

_____. Controladoria-Geral da União. **Relatório de avaliação da execução de programas de governo nº 28/2014**: gestão sustentável dos recursos pesqueiros. Brasília: CGU, 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/mza16X>>. Acesso em: 30 out. 2015.

_____. Decreto nº 8.424, de 31 de março de 2015. Regulamenta a Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003, para dispor sobre a concessão do benefício de seguro-desemprego, durante o período de defeso, ao pescador profissional artesanal que exerce sua atividade exclusiva e ininterruptamente. **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 mar. 2015a. Disponível em: <<https://goo.gl/6dofcw>>.

_____. Decreto nº 8.425, de 31 de março de 2015. Regulamenta o parágrafo único do art. 24 e o art. 25 da Lei nº 11.959, de 29 de junho de 2009, para dispor sobre os critérios para inscrição no Registro Geral da Atividade Pesqueira e para a concessão de autorização, permissão ou licença para o exercício da atividade pesqueira. **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 mar. 2015b. Disponível em: <<https://goo.gl/yCzHfm>>.

_____. **Relatório de avaliação da execução de programas de governo nº 70/2017 – fiscalização e monitoramento para a sustentabilidade dos recursos aquícolas e pesqueiros**. Brasília: CGU, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/Ys2JBr>>. Acesso em: 20 jun. 2018.

CACCIAMALI, M. Globalização e processo de informalidade. **Economia e Sociedade**, v. 14, p. 153-174, jul. 2000.

CAMPOS, A.; CHAVES, J. **Seguro-Defeso**: diagnóstico dos problemas enfrentados pelo programa. Brasília: Ipea, 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/WBbNdv>>. Acesso em: 23 fev. 2015.

CHU, C. Thirty years later: the global growth of ITQs and their influence on stock status in marine fisheries. **Fish and Fisheries**, v. 10, n. 20, p. 217-230, May 2009. Disponível em: <<https://goo.gl/sLK28F>>. Acesso em: 14 jul. 2018.

CORTÉS, F. La metamorfosis de los marginales: la polémica sobre el sector informal en América Latina. In: TOLEDO, E. (Coord.). **Tratado latinoamericano de sociología del trabajo**. 1. ed. México: Fondo de Cultura Económica, 2000. p. 592-618.

DELGADO, G. **O setor de subsistência na economia e na sociedade brasileira: gênese histórica, reprodução e configuração contemporânea**. Brasília: Ipea, 2004. Disponível em: <<https://goo.gl/AUQXwH>>. Acesso em: 25 set. 2013.

DELGADO, G.; CARDOSO JÚNIOR, J. **A universalização de direitos sociais no Brasil**: a previdência rural nos anos 90. 1. ed. Brasília: Ipea, 2000.

HELLEBRANDT, L. *et al.* Avaliação de políticas públicas aplicadas à pesca artesanal no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPPAS, 6., 2012, Belém, Pará. **Anais...** Belém: Anppas, 2012.

MARINHO, D.; BALESTRO, M.; WALTER, M. **Políticas públicas de emprego no Brasil**: avaliação externa do seguro-desemprego. 1. ed. Brasília: Editora UnB, 2010. v. 1.

THE ECONOMIST. A rising tide: scientists find proof that privatising fishing stocks can avert a disaster. **The Economist**, 18 set. 2008. Disponível em: <<https://goo.gl/YBvQFc>>. Acesso em: 14 jul. 2018.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Lei nº 8.287, de 20 de dezembro de 1991. Dispõe sobre a concessão do benefício de seguro-desemprego a pescadores artesanais, durante os períodos de defeso. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 dez. 1991. Disponível em: <<https://goo.gl/n27dD8>>.

_____. Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003. Dispõe sobre a concessão do benefício de seguro desemprego, durante o período de defeso, ao pescador profissional que exerce a atividade pesqueira de forma artesanal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 nov. 2003. Disponível em: <<https://goo.gl/T3SAL5>>.

_____. Ministério do Trabalho. Resolução Codefat nº 468, de 21 de dezembro de 2005. Estabelece e consolida critérios para a concessão do seguro-desemprego aos pescadores artesanais durante os períodos de defeso, instituído pela Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 dez. 2005. Disponível em: <<https://goo.gl/qrh78k>>.

_____. Resolução Codefat nº 657, de 16 de dezembro de 2010. Dispõe sobre a concessão do seguro-desemprego aos pescadores profissionais, categoria artesanal, durante os períodos de defeso, instituído pela Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 dez. 2010. Disponível em: <<https://goo.gl/JSXrwS>>.

_____. Ministério do Trabalho. Instrução Normativa nº 1, de 27 de dezembro de 2011. Dispõe sobre os procedimentos operacionais referentes ao benefício seguro- desemprego do pescador profissional artesanal durante o período de defeso, no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego. **Diário Oficial da União**, Brasília, 4 jan. 2012. Disponível em: <<https://goo.gl/xA924Q>>.

_____. Lei nº 13.134, de 16 de junho de 2015. Altera as leis nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego e o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT); nº 10.779, de 25 de novembro de 2003, que dispõe sobre o seguro-desemprego para o pescador artesanal; e nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os planos de benefícios da Previdência Social. Revoga dispositivos da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, e as leis nº 7.859, de 25 de outubro de 1989, e nº 8.900, de 30 de junho de 1994; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 jun. 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/CHh2vD>>.

_____. Decreto nº 8.967, de 23 de janeiro de 2017. Altera o Decreto nº 8.425, de 31 de março de 2015, que dispõe sobre os critérios para inscrição no Registro Geral da Atividade Pesqueira, e o Decreto nº 8.424, de 31 de março de 2015, que dispõe sobre a concessão do benefício de seguro-desemprego, durante o período de defeso, ao pescador profissional artesanal que exerce sua atividade exclusiva e ininterruptamente. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 jan. 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/DybpRa>>.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos. Departamento de Planejamento, Avaliação e Assuntos Sociais. Brasília: MP, 2017. (Nota Técnica, n. 13006/2017).

_____. Ministério do Meio Ambiente. Departamento de Conservação e Manejo de Espécies. Brasília: MMA, 2017. (Nota Técnica, n. 51107/2017).

_____. Secretaria de Biodiversidade. Departamento de Conservação e Manejo de Espécies. Brasília, 2017. (Nota Técnica, n. 50579/2017).

CAPÍTULO 4

OS EFEITOS DO ACESSO A MEDICAMENTOS POR MEIO DO PROGRAMA FARMÁCIA POPULAR SOBRE A SAÚDE DE PORTADORES DE DOENÇAS CRÔNICAS NÃO TRANSMISSÍVEIS

Aléssio Tony Cavalcanti de Almeida¹

Fabiola Sulpino Vieira²

Edvaldo Batista de Sá³

1 INTRODUÇÃO

As doenças crônicas não transmissíveis (DCNTs) são doenças de longa duração e, geralmente, de progressão lenta. Elas estão entre as principais causas de morbidade (adoecimento) e mortalidade em todo o mundo, com destaque para as doenças do aparelho circulatório, neoplasias, diabetes e doenças respiratórias crônicas. Anualmente, 15 milhões de homens e mulheres com idade entre 30 e 70 anos morrem no mundo inteiro devido às DCNTs, que estão crescendo desproporcionalmente em países de baixa e média renda, onde quase metade das mortes prematuras ocorre (WHO, 2017).

No Brasil, entre 2002 e 2012, as DCNTs aumentaram sua participação na carga de doenças, passando de 62,1% para 69,9% do total de anos de vida ajustados pela incapacidade (*disability adjusted life years – DALYs*), o que sinaliza piora de qualidade e redução da expectativa de vida da população brasileira neste período (Boccolini e Camargo, 2016). Dados da Pesquisa Nacional de Saúde (PNS) 2013 mostram que 45,1% da população (mais de 66 milhões de pessoas) referiu possuir pelo menos uma doença crônica (Malta *et al.*, 2015) e que as DCNTs são responsáveis por mais de 70% dos óbitos no país, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2014).

Entre as estratégias para enfrentamento das DCNTs, o acesso a medicamentos figura como uma das mais importantes, e há fortes evidências de que a baixa adesão ao tratamento farmacológico de longo prazo tem como consequência resultados ruins de saúde, maior utilização e gastos com assistência à saúde (Cutler *et al.*, 2018;

1. Professor do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal da Paraíba. Bolsista do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Disoc/Ipea.

3. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Disoc/Ipea.

Iuga e McGuire, 2014; Vrijens *et al.*, 2017). Considerando que o custo elevado dos medicamentos é consistentemente apontado como importante barreira ao acesso e, portanto, como relevante causa para a não adesão ao tratamento farmacológico em países de rendas baixa e média, a disponibilidade de medicamentos de qualidade a preços acessíveis é essencial para tratamento e controle das doenças crônicas.

O Brasil tem avançado na estruturação da assistência farmacêutica pública e na ampliação da oferta de produtos farmacêuticos. Duas estratégias principais são empregadas atualmente: *i*) a da compra e dispensação de medicamentos pelo Sistema Único de Saúde (SUS) em farmácias das unidades de saúde próprias; e *ii*) a da dispensação em farmácias privadas, no âmbito do Programa Farmácia Popular do Brasil (PFPB), com reembolso do valor de referência ao setor privado pelo governo federal, que equivale ao preço de venda total ou parcial do produto. Este programa constitui importante forma de acesso a medicamentos para DCNTs, especialmente nos segmentos populacionais menos favorecidos socioeconomicamente (Costa *et al.*, 2016).

Se, de um lado, há evidências fortes e suficientes sobre a relevância dos medicamentos no enfrentamento das DCNTs (WHO, 2010), por outro, restam dúvidas sobre a efetividade e a eficiência das estratégias para a garantia do acesso da população a esses produtos, especialmente porque o gasto pode variar significativamente entre elas (Vieira, 2018; Garcia, Guerra Júnior e Acúrcio, 2017; Silva e Caetano, 2016) e persiste a escassez de estudos sobre o assunto. Até o momento, o único trabalho publicado que demonstra a efetividade do Farmácia Popular na redução das internações por hipertensão e diabetes não analisou a heterogeneidade do efeito do programa ao longo dos anos e sobre dados até 2012 (Ferreira, 2017), apenas um ano após a introdução da gratuidade da dispensação dos medicamentos para tratamento dessas doenças, algo que ampliou consideravelmente a cobertura e o acesso a eles.

As preocupações com o gasto público em saúde e com medicamentos podem se acentuar em momentos de crise econômica e motivar os governos a buscar soluções para controlar as despesas (Vogler *et al.*, 2016). No Brasil, em meio a uma importante recessão econômica, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão criou o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais (CMAP) em 2016, a fim de aperfeiçoar políticas públicas, programas e ações do Poder Executivo federal; aprimorar a alocação de recursos; e melhorar a qualidade dos gastos públicos (Brasil, 2016). No âmbito do CMAP, o PFPB foi escolhido entre os programas que deveriam passar por avaliação de impacto de seus resultados, a ser realizada pelo Ipea.

Nesse contexto, o objetivo principal deste trabalho é avaliar a efetividade da melhoria de acesso a medicamentos por meio do Farmácia Popular, em diferentes

grupos etários, sobre indicadores de internação hospitalar e mortalidade por hipertensão, diabetes e asma do Brasil, no período de 2004 a 2016. De forma a complementar a avaliação de impacto, também foi objetivo desta pesquisa fazer uma caracterização dos usuários do PFPB e da distribuição regional dos recursos. Nas seções que seguem, após esta introdução, descreve-se brevemente o Farmácia Popular; na sequência, os métodos empregados na avaliação de impacto; a seguir, na mesma seção, são apresentados e discutidos os resultados; e, por fim, algumas considerações são feitas como síntese.

2 O PROGRAMA FARMÁCIA POPULAR DO BRASIL

O Farmácia Popular foi criado em 2004 com a finalidade de garantir o acesso da população a medicamentos essenciais, a baixo custo, com disponibilização pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e dispensação em uma rede de farmácias – geridas pelos estados, municípios e instituições privadas sem fins lucrativos –, à parte das unidades de saúde do SUS, que foi chamada de Rede Própria (RP). O copagamento foi introduzido na saúde pública brasileira pelo PFPB, sendo o custo de produção ou aquisição dos medicamentos dividido entre o Ministério da Saúde e os usuários, e a manutenção dos estabelecimentos farmacêuticos públicos garantida pelos entes subnacionais gestores dessas unidades, com apoio do Ministério da Saúde por meio do pagamento de um incentivo financeiro (Brasil, 2004a; 2004b).

A expansão do PFPB ganhou novo impulso a partir de 2006, quando o governo federal possibilitou o credenciamento de farmácias privadas lucrativas, a serem reembolsadas pelas vendas dos medicamentos por parte do Ministério da Saúde em até 90% do valor de referência previamente definido, e pagas diretamente pelos usuários do valor correspondente à diferença entre o preço de venda e o valor resarcido pelo governo federal. Esta estratégia foi chamada de Aqui Tem Farmácia Popular (ATFP) (Brasil, 2006). Assim, o Farmácia Popular passou a operar em duas vertentes: a RP, constituída por uma rede estatal de farmácias, e a ATFP (ou Rede Conveniada – RC), organizada em parceria com o setor privado lucrativo, que foi responsável pelo rápido crescimento do número de estabelecimentos farmacêuticos credenciados (Silva e Caetano, 2015).

Outro pilar importante do Farmácia Popular foi a implantação da iniciativa Saúde Não Tem Preço (SNTP) em 2011, que consistia inicialmente na dispensação gratuita de medicamentos para tratamento da hipertensão e diabetes, e que foi posteriormente ampliada com a inclusão de medicamentos para tratamento da asma (Brasil, 2011). A introdução da gratuidade no PFPB contribuiu para o rápido crescimento dos gastos do Ministério da Saúde até 2015, quando as despesas chegaram a R\$ 3 bilhões em valores de 2016 (Vieira, 2018).

A partir de então, algumas medidas passaram a ser implementadas pelo governo federal, sob a justificativa de coibir fraudes no Farmácia Popular, como a definição de idade mínima para a dispensação de medicamentos,⁴ e para garantir maior eficiência à alocação dos recursos, como o encerramento da RP em 2017, segundo o Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (Conasems) (2017).

Atualmente, o Ministério da Saúde mantém a gratuidade dos medicamentos usados no tratamento de asma, diabetes e hipertensão; e cofinancia com os usuários os medicamentos para tratamento de dislipidemia, osteoporose, rinite, doença de Parkinson e glaucoma, além de anticoncepcionais e fraldas geriátricas,⁵ perfazendo gasto total de aproximadamente R\$ 2,9 bilhões em 2017.⁶

3 ASPECTOS METODOLÓGICOS DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO DO PFPB

A hipótese a ser testada neste estudo é que, ao melhorar o acesso aos medicamentos e, dessa forma, a continuidade do tratamento, o PFPB promove redução das internações hospitalares e dos óbitos precoces por asma, diabetes e hipertensão, podendo ser esse efeito heterogêneo ao longo dos diferentes grupos etários da população beneficiada. Para tanto, foi empregado o modelo de diferenças em diferenças (DiD) com efeito fixo, considerando: *i*) as vertentes RP e Rede ATFP; *ii*) o tempo de exposição do município ao PFPB; *iii*) a densidade intramunicipal, medida pelo número de estabelecimentos credenciados; e *iv*) o transbordamento espacial da cobertura.

Foram utilizados dados dos municípios brasileiros de 2003 a 2016 para avaliar os efeitos do PFPB sobre indicadores de internação hospitalar e mortalidade.⁷ Os indicadores de resultado foram construídos a partir de dados extraídos do Sistema de Informações Hospitalares (SIH) e do Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM), sendo divididos por tipo de doença (asma, diabetes e hipertensão)⁸ e por quatro grupos etários:⁹ 0 a 25 anos; 26 a 39 anos; 40 a 59 anos; 60 anos ou mais de idade. Adicionalmente, foram usados dados oriundos do Sistema de Informação da Atenção Básica (SIAB); do Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES); da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS); das Estimativas Populacionais; e das Malhas Municipais

4. Ver informações disponíveis no Portal Saúde: <<https://bit.ly/2LBS4B1>>. Acesso em: 11 jun. 2018.

5. A lista de medicamentos pode ser consultada em: <<http://portalsms.saude.gov.br/acoes-e-programas/farmacia-popular/elenco>>. Acesso em: 11 jun. 2018.

6. Dado obtido do Siga Brasil, adotando-se os procedimentos descritos por Vieira (2018).

7. O período de 2003 foi definido como linha de base, uma vez que corresponde a uma data anterior à implantação do PFPB, ou seja, nesse período nenhum município estava sob sua influência.

8. A Classificação Internacional de Doenças (CID-10) foi utilizada para identificar as internações e os óbitos pelas doenças estudadas. Para consultar a lista de códigos de doenças considerados nesta pesquisa para cada doença, consultar a tabela A.1 no apêndice.

9. A definição dos grupos etários desta pesquisa foi feita com o objetivo de distribuir a população de interesse em grupos de crianças e jovens, adultos (jovens e de meia-idade) e idosos, adaptando os parâmetros de grupos etários usados no DATASUS para fins da avaliação de impacto.

do Brasil, produzidas pelo IBGE. O quadro 1 lista as variáveis usadas neste estudo, trazendo uma breve descrição delas e as fontes de dados referentes.

Para identificar a cobertura do Farmácia Popular nos municípios, foram usados dados administrativos e financeiros do programa, considerando para tais fins, em especial, dados sobre a data de credenciamento do estabelecimento, o valor de venda dos medicamentos e a localização geográfica do estabelecimento.

QUADRO 1
Descrição das variáveis

Variável	Descrição	Fonte
Indicadores de resultado		
Internações	Taxa de internações hospitalares relacionadas a diabetes, hipertensão arterial e asma por 100 mil habitantes, total e por grupos etários (local de residência)	SIH e IBGE
Mortalidade	Taxa de mortalidade relacionada a diabetes, hipertensão arterial e asma por 100 mil habitantes, total e por grupos etários (local de residência)	SIM e IBGE
Cobertura do programa		
Exposição ao ATFP	Tempo de exposição do município à RC do varejo de drogarias do PFPB (em anos)	PFPB ¹
Exposição à RP	Tempo de exposição do município à RP de farmácias do PFPB (em anos)	PFPB ¹
Estabelecimentos (<i>Estb</i>)	Quantidade de estabelecimentos do programa por 100 mil habitantes	PFPB ¹ e IBGE
<i>NB</i>	Número de municípios, na vizinhança de uma região não coberta, que possuem estabelecimentos atendidos pelo programa em um dado período de tempo	PFPB ¹ e IBGE
Variáveis de controle		
População	Estimativas da população	IBGE
Porte	Variável categórica com seis níveis de população (até 5 mil, de 5 a 10 mil, de 10 a 20 mil, de 20 a 50 mil, de 50 a 100 mil e acima de 100 mil)	IBGE
Consultas	Consultas médicas por 100 mil habitantes	SIAB e IBGE
Leitos	Leitos hospitalares por 100 mil habitantes	CNES e IBGE
Massa salarial	Soma do total dos rendimentos do trabalho formal (em R\$ milhões)	RAIS
Drogarias	Drogarias formais (em 1 mil unidades)	RAIS
Densidade	Drogarias por 100 mil habitantes	RAIS e IBGE
Farmacêuticos	Taxa de farmacêuticos por 100 mil habitantes	RAIS e IBGE
Educação	Número de faculdades (ensino superior) por 100 mil habitantes	RAIS e IBGE
Indicadores financeiros		
Gasto ATFP	Valor pago pelo governo federal às drogarias da RC	PFPB ¹
Valor das internações hospitalares (IH)	Despesas com as internações hospitalares relacionadas a diabetes, hipertensão e asma	SIH
Salário	Média salarial de todas as fontes do trabalho	IBGE

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Dados administrativos do programa.

Obs.: As informações financeiras foram corrigidas monetariamente pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), tendo 2016 como período de referência.

Existem algumas questões relevantes a respeito dos dados utilizados que merecem destaque. Primeiramente, o indicador de mortalidade captura melhor os efeitos do programa sobre a saúde dos beneficiários, pois os dados do SIM referem-se a todos os óbitos ocorridos, enquanto o indicador de morbidade (internações) cobre apenas os beneficiários do PFPB que utilizaram serviços hospitalares públicos ou privados conveniados ao SUS.

Em segundo lugar, se por um lado o tempo de exposição do município capta a heterogeneidade do programa ao longo do tempo, por outro, é preciso considerar o volume de cobertura. Isso é relevante porque podem existir municípios com tempos idênticos de exposição, mas com uma quantidade diferente de estabelecimentos participantes, influenciando a probabilidade de acesso aos produtos e, desse modo, os resultados esperados. Ademais, faz-se importante incluir na análise um indicador que capte possíveis transbordamentos da demanda, isto é, indivíduos residentes em municípios não cobertos pelo PFPB que podem acessá-lo em municípios vizinhos. Isto é feito por meio da variável *NB*, que foi construída usando a matriz de contiguidade *queen* com *caliper* de 50 km.¹⁰ A inclusão desse controle no modelo de avaliação se faz necessária para mitigar problemas de comparação com municípios não cobertos pelo programa, cujos moradores podem estar acessando os medicamentos em municipalidades vizinhas.

Por fim, existem diversos fatores variantes no tempo que podem influenciar os indicadores de resultado¹¹ e a adesão ao tratamento, como idade, fatores genéticos, estilo de vida (hábitos não saudáveis), descontinuação do tratamento, estresse e qualidade dos serviços de atenção básica (prevenção). A descontinuação do tratamento, por sua vez, pode ser influenciada por características socioeconômicas (como renda familiar e educação), mas também pela indisponibilidade dos medicamentos na rede pública;¹² por mudanças nos preços; por falta de uma orientação farmacêutica adequada; e pelos primeiros sinais de melhora no quadro de saúde (Puig-Junoy, García-Gómez e Casado-Marín, 2016).

Uma questão central para a análise do objeto deste estudo é que os municípios que possuem estabelecimentos participantes do PFPB podem ser distintos dos que não participam, e essas diferenças podem estar correlacionadas com os indicadores de internações e mortalidade. As localidades mais desenvolvidas e com melhores indicadores de saúde, por exemplo, podem ser as localidades em que o programa apresenta maior cobertura. Caso isso ocorra, a correlação entre a ampliação de medicamentos e as condições de saúde será confundida com o efeito riqueza.

10. Destaca-se que no PFPB não existe restrição de acesso, de modo que qualquer indivíduo pode adquirir medicamentos em suas unidades, desde que apresente: documento oficial com foto e número do Cadastro de Pessoas Físicas (CPF); prescrição médica, no caso de medicamentos, ou prescrição, laudo ou atestado médico, no caso de correlatos; e, para a dispensação de fraldas geriátricas para incontinência, o paciente deverá ter idade igual ou superior a 60 anos.

11. Adicionalmente, a inclusão dessas covariadas aumenta a precisão das estimativas dos coeficientes relacionados ao programa (Wooldridge, 2010).

12. O PFPB influencia a disponibilidade dos medicamentos, gerando também efeito renda e efeito preço para os beneficiários.

Além disso, em sua vertente RP, as parcerias foram direcionadas para municípios de maior porte populacional do país, que para efeitos do programa foram definidos como os que possuem mais de 70 mil habitantes – com exceção das municipalidades do estado de São Paulo, cujo limiar definido era de 100 mil habitantes (Santos, Costa e Osorio-de-Castro, 2011).

No caso dos estabelecimentos privados, a adesão é voluntária, podendo resultar em autosseleção. Os estabelecimentos privados devem cumprir alguns requisitos, como a existência de farmacêutico devidamente registrado no Conselho de Farmácia. Contudo, é razoável supor que eles levem em conta variáveis de dimensões comerciais, como tamanho de mercado e concorrência. Embora a adesão à Rede ATPF seja voluntária, existe um esforço do governo central em aumentar a capilaridade do PFPB no território brasileiro. Esse esforço pode ser verificado por sua elevada cobertura (82% dos municípios brasileiros em 2016, de acordo com os dados administrativos do Farmácia Popular).

Dessa forma, a simples comparação entre um grupo de municípios cobertos e um grupo de municípios não cobertos não implica que a diferença de resultados entre eles seja originada pelo programa, pois existem, sobretudo, características não observáveis correlacionadas com o status de tratamento. Quando esta correlação existe, a variável de indicação de tratamento no modelo é endógena. O ponto central do problema de endogeneidade do Farmácia Popular está possivelmente relacionado ao momento específico em que a municipalidade passou a ser coberta.

Outra questão é que, de acordo com a literatura médica, melhorias nas condições de saúde dos pacientes crônicos são diretamente relacionadas com a continuidade do tratamento. Sendo assim, é de se esperar que indivíduos residentes em um município exposto há mais tempo ao PFPB sejam menos propensos a interromperem o tratamento farmacológico. Portanto, o efeito do PFPB pode variar com o tempo de exposição (Galiani, Gertler e Schargrodsy, 2005; Rocha e Soares, 2010).

Apesar de muitas das características observáveis – e, sobretudo, das não observáveis – confundirem a identificação dos efeitos, elas são estruturais e pouco variantes no tempo. Também se verificou que a adesão ao programa está mais associada a fatores fixos no tempo.¹³ Nessas situações, a abordagem de dados em

13. A identificação desse ponto foi feita usando um modelo de duração de risco proporcional (Cox). A modelagem adotada e as escolhas das variáveis foram baseadas em Galiani, Gertler e Schargrodsy (2005) e em Rocha e Soares (2010), de forma que a probabilidade de que um estabelecimento localizado em um dado município e período de tempo participe do PFPB é uma função de um conjunto de covariadas fixas (fatores demográficos, sociais e econômicos) e variantes no tempo (número de médicos, leitos hospitalares, concorrência das drogarias e farmácias, choques de demanda etc.). Para operacionalizar a implementação desse modelo, fez-se o seguinte recorte: no momento em que um município entra no PFPB, ele deixa a amostra nos períodos seguintes, preservando, assim, as municipalidades sem estabelecimentos participantes no programa. A partir dos resultados desse modelo de duração, foi observado que as covariadas fixas no tempo conseguem explicar aproximadamente 98% da variabilidade da decisão de adesão.

painel com o estimador de DiD é um método comumente utilizado que consegue controlar a heterogeneidade não observada invariante no tempo.

O modelo que admite efeito heterogêneo por tempo de cobertura usado para estimar a efetividade do PFPB sobre os indicadores de saúde da população está descrito na equação a seguir.

$$\begin{aligned}
 Y_{it,k} = & \sum_{j=1}^J \beta_{j,k} RC_{j,it} + \sum_{g=1}^G \delta_{g,k} RP_{g,it} + \tau_{1,k} Estb_{it} \\
 & + \tau_{2,k} NB_{it} + X'_{it} \gamma_k + \phi_i + \mu_{st} + \epsilon_{it,k}
 \end{aligned} \tag{1}$$

Em que $Y_{it,k}$ representa o indicador de resultado k para o município i no tempo t , com k englobando os indicadores de internação hospitalar e de mortalidade (incluindo o tipo de doença e grupo etário); $RC_{j,it}$ é uma variável binária que assume valor 1 se o município i no ano t possui algum estabelecimento privado com registro de vendas na RC do programa por j anos; $RP_{g,it}$ é uma variável binária que assume valor 1 se o município i no ano t tem algum estabelecimento da RP com registro de vendas por g anos; $Estb_{it}$ capta o número de estabelecimentos do programa por 100 mil habitantes, dado que a densidade de cobertura pode variar no tempo; NB_{it} mede o seu transbordamento espacial por meio da quantidade de vizinhos do município i , em um raio de 50 km, cobertos pelo PFPB no tempo t ; X_{it} representa um vetor de variáveis de controle dos municípios; ϕ_i é o efeito fixo do município; μ_{st} representa tendências temporais específicas para s -ésima Unidade da Federação de localização do município; $\epsilon_{it,k}$ é o termo de erro aleatório.

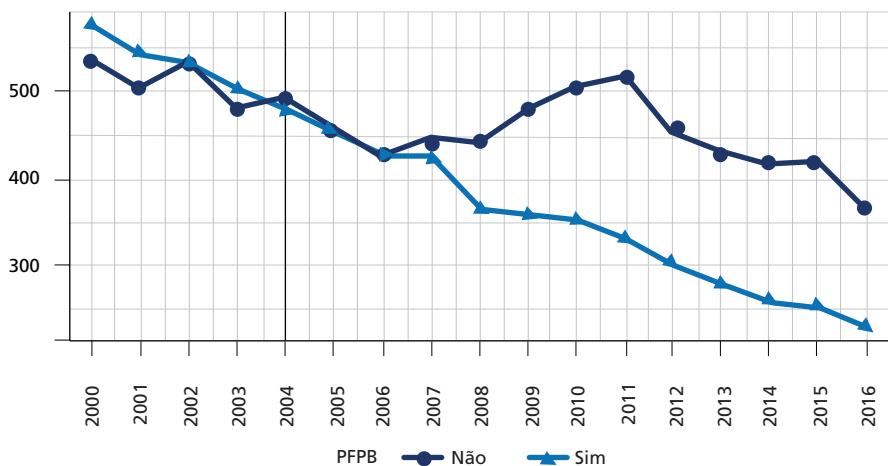
Tendo por base a equação 1, foi realizada também outra modelagem para estimar o impacto do programa, sendo que, ao invés de separar os efeitos por tipo de rede (ATFP e RP) e tempo de exposição, assumiu-se um efeito homogêneo de participação (modelo DiD convencional).

A hipótese de trajetórias paralelas entre os grupos de controle e tratamento, assumida pelo modelo DiD, é um pressuposto de identificação forte, especialmente em cenários com muita heterogeneidade entre as observações (Abadie, 2005). Embora não seja possível testar diretamente essa suposição, pode-se verificar se as tendências no tempo entre os municípios tratados e não tratados foram iguais nos períodos anteriores à intervenção. O gráfico 1 exibe a evolução dos indicadores de internações hospitalares e de mortalidade de 2000 a 2016.

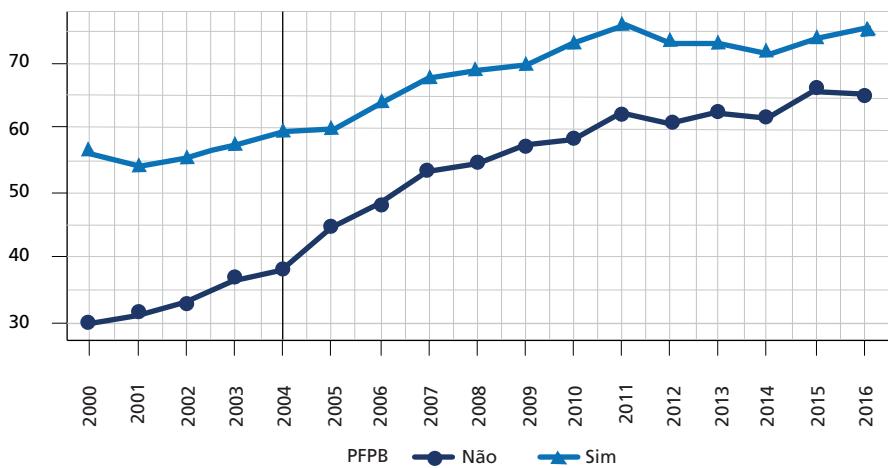
GRÁFICO 1

Brasil: evolução dos indicadores de internações hospitalares e de mortalidade por grupos de municípios cobertos e não cobertos pelo PFPB – diabetes, hipertensão e asma (2000-2016)

1A – Taxa de internações



1B – Taxa de mortalidade



Fonte: SIH/SUS, SIM/SUS e Estimativas Populacionais do IBGE.

Elaboração dos autores.

Obs.: Taxa por 100 mil habitantes.

O gráfico 1 sugere que ambos os grupos de municípios apresentavam tendências similares nos indicadores de saúde no período anterior à intervenção (antes de 2004). A tabela A.2 no apêndice faz um teste mais formal a fim de identificar se os dois grupos pré-intervenção (2000 a 2003) exibiam estatisticamente a mesma

tendência, cujo modelo estimado é baseado em uma versão ligeiramente modificada da equação 1. Os coeficientes reportados na tabela A.2 indicam que não existem diferenças estatisticamente significativas a 5% entre municípios cobertos e não cobertos pelo PFPB sobre os indicadores de internações e mortalidade relativas a hipertensão, diabetes e asma. Essas evidências sinalizam que as municipalidades dos grupos de tratamento e controle possuem trajetórias paralelas no período pré-tratamento, em que a estratégia de identificação usada não pode ser rejeitada. Dado que municípios tratados e não tratados exibem tendências similares antes da intervenção, logo os resultados dos municípios não tratados podem ser bons preditores do cenário contrafactual das unidades sob tratamento.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 Cobertura e caracterização dos usuários do programa

Considerando que a ação central do PFPB está relacionada à melhoria do acesso a medicamentos para um público-alvo que, em geral, é portador de doenças crônicas, é fundamental verificar, inicialmente, a cobertura do programa, na medida em que esses pacientes necessitam de tratamento continuado.

Verifica-se na tabela 1 que mais da metade dos municípios brasileiros passou a ser coberta pelo programa a partir de 2011, período que marca também uma mudança no tipo de cobertura dos municípios, pois praticamente todas as localidades cobertas tinham drogarias conveniadas à Rede ATFP. A partir de 2011, a iniciativa SNTP contribuiu para uma rápida expansão do número de municípios com estabelecimentos participantes, particularmente, por meio da utilização do comércio varejista (Silva e Caetano, 2015). Os valores pagos pelo governo federal aos estabelecimentos privados revelam não apenas o aumento da capilaridade do programa em termos de cobertura nos municípios, mas também o aumento da demanda efetiva dos beneficiários.

Em 2016, 4.556 municípios possuíam estabelecimentos com registro de vendas do PFPB, representando aproximadamente 82% de cobertura do território brasileiro. Os dados da tabela 1 demonstram o protagonismo da Rede ATFP, com número crescente de estabelecimentos e municípios atendidos, ao passo que as farmácias da RP não conseguiram expandir sua capilaridade no território nacional ao longo do tempo. A vertente ATFP cresceu em razão do aproveitamento da estrutura da rede privada do varejo de drogarias e farmácias, verificando-se intensificação do grau de cobertura do programa por adesão das próprias drogarias, sem restrição acerca de regiões ou critérios populacionais explícitos nos seus marcos regulatórios.

TABELA 1

Brasil: distribuição de frequência dos municípios cobertos pelo PFPB e gastos do Ministério da Saúde com a Rede ATFP

Ano	Tipo de cobertura				
	Nenhuma	Apenas Rede ATFP	Apenas RP	Ambas as redes	Gastos ATFP (R\$ milhões)
2005	5.549	0	21	0	
2006	5.124	332	47	67	34,72
2007	4.694	637	96	143	157,1
2008	4.365	884	120	201	323,78
2009	3.743	1.469	111	247	287,57
2010	3.189	2.004	81	296	247,22
2011	2.388	2.789	1	392	831,09
2012	1.999	3.165	0	406	1.397,61
2013	1.603	3.561	0	406	1.862,18
2014	1.204	3.960	0	406	2.411,83
2015	1.042	4.036	0	409	2.897,88
2016	1.014	4.147	0	409	2.683,29

Fonte: Dados cadastrais do PFPB.

Elaboração dos autores.

Obs.: O gradiente de cores demonstra o aumento dos números e valores – em uma coluna, o azul mais intenso corresponde a menor número ou valor e o vermelho mais intenso a maior número ou valor.

Com a iniciativa SNTP e a maior capilaridade do Farmácia Popular entre os diferentes municípios brasileiros, nota-se estabilização da cobertura da RP; intensificação do credenciamento de drogarias à Rede ATFP; e considerável elevação dos valores repassados pelo governo federal para a RC, que apresentou variação entre 2010 e 2012 de mais de 465%. A expansão do número de estabelecimentos farmacêuticos privados participantes e a introdução da gratuidade geraram aumento significativo do acesso ao tratamento para hipertensão e diabetes, aumento do volume de vendas no mercado dos medicamentos incluídos no Farmácia Popular e aumento da participação de medicamentos genéricos neste mercado (Luiza *et al.*, 2017).

Para a compreensão da efetividade do PFPB, torna-se fundamental caracterizar geograficamente a sua cobertura e os medicamentos mais demandados por tipo de doença. Em 2015, verificou-se que, das nove doenças reportadas, apenas quatro delas concentravam mais de 92% do total de recursos do ATFP, que incluem, também, despesas com a oferta de contraceptivos. Com exceção da dislipidemia, os medicamentos com maior frequência de demanda fazem parte da modalidade gratuidade (asma, diabetes e hipertensão), respondendo em conjunto por 76,3% dos R\$ 2,9 bilhões pagos pelo Ministério da Saúde em 2015. A mesma tendência nacional da composição (e concentração) da demanda é acompanhada também nas Unidades da Federação (UFs), com destaque para o Acre, em termos do consumo

de sua população por produtos para tratamento da hipertensão (73,9%) e para o Amapá, no caso da diabetes (36,4%) (tabela 2).

TABELA 2

Brasil e UFs: distribuição percentual dos valores pagos pelo Ministério da Saúde por medicamentos relacionados aos tratamentos de doenças no ATFP (2015)

UF	Gasto (R\$ milhões)	Distribuição percentual									
		Antic.	Asma	Diab.	Dislipid.	Park.	Glauc.	Hipert.	Incont.	Osteop.	Rinite
Brasil	2.897,9	0,62	5,03	18,98	16,52	1,28	0,05	52,26	2,82	1,30	1,15
RO	14,3	0,20	0,51	12,67	13,40	0,36	0,01	70,35	0,80	1,58	0,13
AC	0,4	0,20	2,31	16,46	5,85	0,03	0,01	73,89	0,26	0,63	0,38
AM	1,4	0,27	3,32	20,54	9,16	1,32	0,00	64,69	0,21	0,43	0,06
RR	2,2	0,08	2,46	16,01	10,79	0,34	0,01	63,60	0,13	6,23	0,35
PA	35,2	0,68	3,78	21,30	13,06	1,75	0,06	55,63	1,41	1,35	0,98
AP	0,3	0,15	1,41	36,37	7,16	3,14	0,01	49,70	1,07	0,59	0,40
TO	10,0	0,25	1,56	12,25	17,34	0,30	0,04	64,57	1,27	2,23	0,20
MA	26,0	0,27	1,93	19,31	20,55	1,55	0,02	53,23	1,03	1,88	0,22
PI	27,3	0,40	1,21	12,36	18,50	1,45	0,09	61,32	2,45	1,86	0,36
CE	68,9	0,28	4,25	20,41	19,45	2,17	0,01	47,49	3,95	0,89	1,09
RN	60,1	0,94	1,95	14,05	21,92	1,49	0,06	52,35	4,22	2,62	0,39
PB	55,8	0,44	1,89	15,22	15,54	1,79	0,04	56,94	5,52	1,92	0,69
PE	90,1	0,22	3,61	18,50	23,14	1,31	0,07	47,24	3,64	1,35	0,92
AL	18,6	0,21	3,42	24,42	11,11	1,66	0,02	54,97	2,61	1,01	0,57
SE	12,5	0,37	1,69	20,17	18,82	1,34	0,02	52,08	2,89	1,60	1,01
BA	102,0	0,90	3,03	18,40	14,73	1,46	0,04	55,71	3,38	1,21	1,14
MG	505,6	1,11	6,38	18,62	16,76	0,78	0,06	49,94	3,66	1,27	1,43
ES	77,5	0,53	7,06	17,30	16,92	1,15	0,04	51,64	2,84	1,36	1,16
RJ	289,7	0,20	2,59	21,56	13,49	1,81	0,06	55,45	2,62	1,03	1,19
SP	587,2	0,78	3,93	23,53	13,33	1,07	0,08	52,66	2,08	1,09	1,44
PR	209,8	0,52	5,07	16,25	19,42	1,15	0,02	52,02	3,71	1,16	0,69
SC	113,7	0,62	8,09	16,87	17,46	1,49	0,03	50,16	2,85	1,36	1,06
RS	315,8	0,38	7,48	14,61	20,00	1,35	0,05	50,99	2,24	1,43	1,48
MS	27,5	0,16	1,90	17,33	15,56	0,52	0,02	61,68	1,65	0,71	0,48
MT	27,8	0,15	2,28	15,18	13,73	0,87	0,02	65,31	0,82	1,45	0,20
GO	178,4	0,44	8,17	17,38	17,04	1,85	0,03	50,54	2,34	1,71	0,48
DF	39,7	0,38	7,06	23,54	17,22	1,50	0,02	46,73	1,49	1,13	0,94

Fonte: Registros administrativos do PFPB.

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Antic. – Anticoncepção; Diab. – Diabetes; Dislipid. – Dislipidemia; Park. – mal de Parkinson; Glauc. – Glaucoma; Hipert. – Hipertensão; Incont. – Incontinência urinária; Osteop. – Osteoporose.

2. O gradiente de cores demonstra o aumento dos valores – na coluna, o azul mais intenso corresponde a menor valor e o vermelho mais intenso a maior valor.

Além da concentração em poucos tipos de tratamento de doenças, pontua-se também que apenas seis estados – São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Paraná e Goiás – detiveram 72% dos recursos do ATPF, um valor acima do contingente populacional desses estados, que, em conjunto, respondem por 54% da população do país. Por tal contexto, a avaliação de impacto realizada neste estudo é direcionada para indicadores de saúde relacionados ao tratamento das doenças cobertas na modalidade gratuidade e espera-se que os efeitos regionais sejam desiguais, haja vista a disparidade de alocação dos recursos do programa entre os estados brasileiros.

Em relação ao perfil socioeconômico dos usuários do PFPB, destaca-se que os indivíduos com 40 anos ou mais de idade representam 90,3% do total dos gastos. Entre os mais jovens (idade inferior a 15 anos), a concentração da demanda é por medicamentos usados no tratamento da asma, enquanto entre os idosos a maior parte dos recursos é destinada ao tratamento da hipertensão arterial. No que tange à dimensão renda,¹⁴ verifica-se que, independentemente do estrato social, os medicamentos para hipertensão são os produtos mais demandados. Interessante notar que, para o tratamento da diabetes, há relação direta entre a demanda e a renda dos indivíduos. Enquanto entre os mais pobres 19,7% dos recursos destinados a este estrato são para a diabetes, entre os mais ricos esse valor é de 26% (tabela 3).

Para o elenco de medicamentos da modalidade copagamento, existe uma tendência da contrapartida financeira dos usuários desestimular, via de regra, a demanda por alguns deles (Emmerick *et al.*, 2017). Por exemplo, no caso da rinite, observa-se que entre os mais pobres a participação relativa dos gastos com medicamentos para o tratamento dessa doença é de 1,5%, enquanto entre os mais ricos essa participação é de 2,1%, ou seja, uma diferença de 40%. De forma geral, os dados apresentados nesta seção evidenciam que a demanda pelo programa é concentrada regionalmente e demograficamente, o que implica a necessidade de uma adequação do modelo de avaliação de impacto do programa a essas especificidades.

14. O rendimento foi estimado levando em conta a renda formal do mercado de trabalho, benefícios sociais e previdenciários.

TABELA 3

Brasil: distribuição percentual dos valores pagos pelo Ministério da Saúde por medicamentos relacionados aos tratamentos de doenças no ATPF por grupos etários e faixas de renda (em salários mínimos) (2015)

Variáveis	Faixa etária	Gasto (R\$ milhões)	Distribuição percentual									
			Antic.	Asma	Diab.	Dislipid.	Park.	Glauc.	Hipert.	Incont.	Osteop.	Rinite
	0 a 4	3,0	0,01	88,68	0,72	0,25	0,02	0,01	0,87	0,00	0,01	9,42
	5 a 9	3,5	0,03	72,39	4,10	0,59	0,07	0,01	1,88	0,00	0,03	20,90
	10 a 14	4,1	0,76	51,80	19,35	1,93	0,14	0,04	4,81	0,00	0,07	21,09
	15 a 19	11,3	13,74	30,49	21,68	6,27	0,46	0,04	15,40	0,00	0,30	11,61
	20 a 29	78,8	9,82	25,30	18,03	10,49	0,64	0,03	29,41	0,00	0,39	5,89
Idade	30 a 39	179,8	3,34	18,84	17,09	11,57	0,61	0,03	43,77	0,00	0,36	4,40
	40 a 49	360,5	0,62	6,65	18,45	14,19	0,61	0,04	57,24	0,00	0,46	1,73
	50 a 59	694,4	0,04	3,13	20,29	17,41	0,67	0,05	56,54	0,00	1,14	0,71
	60 a 69	805,2	0,00	2,36	20,88	18,24	1,03	0,06	53,79	1,55	1,61	0,46
	70 a 79	520,3	0,00	2,23	18,46	18,08	2,20	0,06	52,26	4,46	1,87	0,37
	80+	236,9	0,00	2,00	12,68	15,14	3,75	0,05	44,93	19,36	1,81	0,28
	Até 1/2	834,3	0,91	6,40	19,68	15,85	0,98	0,05	51,66	1,80	1,17	1,51
Renda	1/2 a 1	60,4	1,91	9,80	16,50	13,98	0,48	0,04	54,68	0,22	0,68	1,71
	1 a 2	1.236,8	0,54	4,36	17,64	16,63	1,29	0,05	53,82	3,50	1,37	0,80
	2 a 5	640,2	0,33	4,09	19,86	17,18	1,58	0,06	51,05	3,30	1,41	1,13
	5 a 10	87,5	0,32	5,01	23,32	17,58	1,81	0,06	47,10	1,64	1,22	1,95
	10+	39,0	0,17	4,98	26,10	18,14	2,65	0,06	43,23	1,41	1,18	2,08

Fonte: Registros administrativos do PFPB.

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Antic. – Anticoncepção; Diab. – Diabetes; Dislipid. – Dislipidemia; Park. = mal de Parkinson; Glauc. – Glaucoma; Hipert. – Hipertensão; Incont. – Incontinência urinária; Osteop. – Osteoporose.

2. O gradiente de cores demonstra o aumento dos valores – na coluna, o azul mais intenso corresponde a menor valor e o vermelho mais intenso a maior valor.

4.2 Estimativas da efetividade do programa

Dada a relevância da dinâmica etária na demanda por medicamentos do PFPB e também das diferentes respostas fisiológicas ao tratamento farmacológico, todas as estimativas de impacto (total e por grupos de doenças) foram estratificadas por faixas etárias. Essas estimativas de efetividade do PFPB sobre as taxas de internações hospitalares no SUS (incluindo hospitais privados e filantrópicos conveniados) e sobre a taxa de mortalidade por causas relativas a asma, diabetes e hipertensão nos municípios brasileiros estão dispostas nas tabelas 4 e 5.

Cada uma possui resultados para quarenta diferentes especificações por grupos de doenças, grupos etários e para dois tipos de modelos: *i*) DiD convencional, com efeito homogêneo de participação no programa (independentemente do tempo de cobertura e modalidade de PFPB, ATPF e RP); e *ii*) DiD com efeito heterogêneo

por tempo de exposição e separação por modalidade. Em ambos, a efetividade do PFPB é computada por três indicadores: *i*) participação no programa; *ii*) densidade de cobertura (capturada pelo número de estabelecimentos por 100 mil habitantes); e *iii*) transbordamento espacial (número de municipalidades vizinhas cobertas pelo PFPB em cada período).

Para a obtenção de estimativas mais robustas, os modelos foram controlados por variáveis de tendência específicas para cada UF de localização do município; variáveis observáveis variantes no tempo (como renda, leitos hospitalares, consultas médicas, escolaridade da população, número de farmacêuticos etc.); e por efeito fixo municipal.

De forma geral, o Farmácia Popular tem um efeito médio negativo sobre as taxas de internações hospitalares e mortalidade por 100 mil habitantes. Os impactos totais nas internações são induzidos pelos indivíduos mais jovens (de 0 a 25 anos) e mais velhos (60 anos ou mais de idade) e, na mortalidade, pelos idosos. No modelo I, na tabela 4, tem-se que municípios participantes do PFPB reduziram, em média, 64 internações por complicações de asma, diabetes e hipertensão por 100 mil habitantes quando comparados a municípios não cobertos no período de 2004 a 2016. Esse efeito pode ser ampliado, dependendo da densidade de cobertura (um estabelecimento adicional por 100 mil habitantes implica redução de três internações) e da externalidade espacial da cobertura. Em relação à externalidade, tem-se que pacientes de municípios sem cobertura do PFPB, que são vizinhos de municípios cobertos, podem ter acesso aos medicamentos e, assim, seus municípios de residência não cobertos apresentam tendência de redução de internações e óbitos.

Outra informação importante apresentada na tabela 4 diz respeito ao detalhamento dos efeitos por grupos etários para cada tipo de doença em análise. No caso das internações por asma, nota-se que a efetividade do programa é maior entre os mais jovens. Esse resultado está em consonância com a evidência de que a demanda por medicamentos para tratamento desta doença é maior para este grupo etário (tabela 3). Em contrapartida, a redução nas taxas de internações por hipertensão ocorre com mais intensidade entre os idosos, resultado também consistente com o perfil de demanda traçado anteriormente.

Ao considerar os resultados expressos no modelo II, ressalta-se que a ampliação do acesso a medicamentos está associada, de forma geral, à redução da taxa de internações hospitalares e de óbitos, sobretudo para as municipalidades cobertas há mais tempo por estabelecimentos da Rede ATFP. Conforme as tabelas 4 e 5, os coeficientes de tempo de exposição com significância estatística ($p < 0,05$) e com sinal esperado só são observados para os municípios cobertos com estabelecimentos da Rede ATFP.

Brasil: estimativas de impacto do PFPB sobre as taxas de internação hospitalar por grupos de doenças e faixas etárias, segundo efeito médio homogêneo e por tempo de exposição dos municípios ao programa e suas vertentes (2003-2016)

Variáveis	Total						Diabetes						Hipertensão						Asma					
	Total			Faixas etárias			Total			Faixas etárias			Total			Faixas etárias			Total			Faixas etárias		
	0-25	26-39	40-59	60+	0-25	26-39	40-59	60+	0-25	26-39	40-59	60+	0-25	26-39	40-59	60+	0-25	26-39	40-59	60+	0-25	26-39	40-59	60+
Participação	-64,08¹	-27,12 ¹	-4,89 ¹	-11,29 ¹	-20,78 ¹	-0,65¹	-0,08 ¹	-0,04 ¹	-0,75 ¹	0,22 ¹	-17,26¹	-0,73 ¹	-1,66 ¹	5,07 ¹	-9,80 ¹	-46,16¹	-26,31 ¹	-3,19 ¹	-5,46 ¹	-11,20 ¹				
Estabelecimentos	-3,12¹	0,18 ¹	-0,15 ¹	-0,92 ¹	-2,23 ¹	-0,55¹	-0,02 ¹	-0,04 ¹	-0,16 ¹	-0,33 ¹	-0,48¹	0,05 ¹	-0,01 ¹	-0,23 ¹	-0,30 ¹	-2,10¹	0,15 ¹	-0,11 ¹	-0,53 ¹	-1,61 ¹				
Vizinhos	-21,56¹	-5,06 ¹	-1,19 ¹	-4,32 ¹	-11,00 ¹	-0,06¹	-0,14 ¹	0,07 ¹	-0,01 ¹	0,03 ¹	-4,79¹	-0,07 ¹	-0,34 ¹	1,47 ¹	-2,91 ¹	-16,71¹	-4,85 ¹	-0,92 ¹	-2,84 ¹	-8,11 ¹				
	Modelo I						Modelo II						Modelo III						Modelo IV					
	RC – Exposição						RC – Exposição						RC – Exposição						RC – Exposição					
Ano 1	-66,97¹	-23,96 ¹	4,69 ¹	-13,55 ¹	-24,77 ¹	-3,31¹	-0,17 ¹	-0,29 ¹	-1,95 ¹	-0,89 ¹	-20,31¹	-0,99 ¹	-1,82 ¹	-6,23 ¹	-11,28 ¹	-43,35¹	-22,81 ¹	-2,57 ¹	-5,36 ¹	-12,61 ¹				
Ano 2	-81,55¹	-26,74 ¹	4,59 ¹	-16,60 ¹	-33,63 ¹	-7,05¹	-0,36 ¹	-0,27 ¹	-2,92 ¹	-3,51 ¹	-22,78¹	-0,44 ¹	-1,73 ¹	-7,14 ¹	-13,48 ¹	-51,71¹	-25,94 ¹	-2,58 ¹	-6,54 ¹	-16,64 ¹				
Ano 3	-95,81¹	-29,32 ¹	-5,89 ¹	-20,71 ¹	-39,89 ¹	-10,69¹	-0,48 ¹	-0,60 ¹	-4,68 ¹	-4,93 ¹	-28,72¹	-0,53 ¹	-2,17 ¹	-8,85 ¹	-17,16 ¹	-56,40¹	-28,30 ¹	-3,12 ¹	-7,18 ¹	-17,80 ¹				
Ano 4	-118,03¹	-33,97 ¹	-7,42 ¹	-27,50 ¹	-50,15 ¹	-16,89¹	-0,78 ¹	-0,69 ¹	-6,77 ¹	-8,65 ¹	-34,52¹	-0,94 ¹	-2,82 ¹	-11,79 ¹	-18,96 ¹	-66,62¹	-31,26 ¹	-3,90 ¹	-8,93 ¹	-22,53 ¹				
Ano 5	-131,08¹	-32,94 ¹	-7,51 ¹	-31,30 ¹	-59,31 ¹	-21,49¹	-1,04 ¹	-1,04 ¹	-8,32 ¹	-11,08 ¹	-37,74¹	-1,10 ¹	-2,64 ¹	-12,52 ¹	-21,48 ¹	-71,85¹	-30,81 ¹	-3,83 ¹	-10,46 ¹	-26,75 ¹				
Ano 6	-138,86¹	-27,38 ¹	-7,57 ¹	-34,71 ¹	-69,20 ¹	-26,06¹	-1,01 ¹	-1,70 ¹	-10,15 ¹	-13,20 ¹	-42,26¹	-1,05 ¹	-2,93 ¹	-14,09 ¹	-24,20 ¹	-70,54¹	-25,32 ¹	-2,94 ¹	-10,47 ¹	-31,81 ¹				
Ano 7	-135,15¹	-23,23 ¹	-6,63 ¹	-36,76 ¹	-68,52 ¹	-30,13¹	-0,92 ¹	-1,82 ¹	-12,00 ¹	-15,39 ¹	-45,55¹	-1,04 ¹	-3,11 ¹	-15,87 ¹	-25,53 ¹	-59,47¹	-21,27 ¹	-1,70 ¹	-8,89 ¹	-27,61 ¹				
Ano 8	-135,15¹	-18,11 ¹	-5,04 ¹	-36,90 ¹	-75,11 ¹	-36,94¹	-1,41 ¹	-2,14 ¹	-14,15 ¹	-19,25 ¹	-46,02¹	-0,42 ¹	-2,88 ¹	-15,87 ¹	-26,85 ¹	-52,18¹	-16,27 ¹	-0,01 ¹	-6,88 ¹	-29,01 ¹				
Ano 9	-143,31¹	-16,48 ¹	-2,67 ¹	-41,50 ¹	-82,66 ¹	-42,85¹	-1,15 ¹	-1,42 ¹	-16,32 ¹	-23,96 ¹	-51,50¹	-0,25 ¹	-2,65 ¹	-18,30 ¹	-30,30 ¹	-48,96¹	-15,08 ¹	1,40 ¹	-6,89 ¹	-28,40 ¹				
Ano 10	-142,11¹	-11,87 ¹	-2,56 ¹	-42,02 ¹	-85,66 ¹	-46,34¹	-1,00 ¹	-2,20 ¹	-17,54 ¹	-25,60 ¹	-53,96¹	-0,38 ¹	-3,05 ¹	-19,28 ¹	-31,25 ¹	-41,81¹	-10,49 ¹	2,68 ¹	-5,51 ¹	-28,80 ¹				
Ano 11	-111,00¹	1,51 ¹	0,74 ¹	-38,76 ¹	-74,48 ¹	-42,23¹	-0,91 ¹	-1,11 ¹	-17,33 ¹	-22,98 ¹	-49,96¹	-0,35 ¹	-2,53 ¹	-19,10 ¹	-27,99 ¹	-18,80¹	-2,77 ¹	4,37 ¹	-2,43 ¹	-23,51 ¹				

(Continua)

(Continuação)

Variáveis	Total						Diabetes						Hipertensão						Alergias						
	Faixas etárias			Total			Faixas etárias			Total			Faixas etárias			Total			Faixas etárias			Total			
	Total	0-25	26-39	40-59	60+	Total	0-25	26-39	40-59	60+	Total	0-25	26-39	40-59	60+	Total	0-25	26-39	40-59	60+	Total	0-25	26-39	40-59	60+
RP – Exposição																									
Ano 1	57,45¹	14,46	5,51 ¹	14,57 ¹	22,91	1,63	0,43	0,05	0,94	0,22	15,68	2,01 ¹	2,16 ¹	4,75 ¹	6,76 ¹	40,14	12,02	3,31	8,88 ¹	15,93					
Ano 2	68,50	17,49	7,20	15,61	28,20	2,06	0,54	-0,33	1,88	-0,03	13,89¹	1,05	2,08	3,34	7,42 ¹	52,55	15,90	5,45	10,40	20,81					
Ano 3	74,08	19,96 ¹	6,21 ¹	15,52	32,39	1,91	0,37	-0,20	1,10	0,63	6,09	0,24	0,63	0,85	4,36	66,08	19,34	5,78	13,57	27,40					
Ano 4	73,53	18,55 ¹	5,39 ¹	15,23 ¹	34,36	1,86	0,07	-0,30	1,10	0,99	3,38	-0,58	-0,17	-0,10	4,24	68,28	19,06	5,86	14,24	29,13					
Ano 5	77,72	20,49	5,21	16,92	35,10 ¹	1,89	-0,11	-0,43	1,43	1,00	2,96	-0,97	-0,28	-0,16	4,37	72,87¹	21,56	5,91	15,65	29,74 ¹					
Ano 6	77,09	17,21	5,33	18,31	36,25	0,95	-0,16	-0,60	1,09	0,61	2,89	-0,99	0,33	1,03	2,52	73,25	18,36	5,59	16,19	33,11					
Ano 7	72,38	14,09	5,23	17,49	35,57 ¹	1,34	-0,43	-0,78	1,29	1,27	2,93	-0,89	0,57	0,36	2,90	68,10	15,42	5,45	15,84	31,40 ¹					
Ano 8	69,60	11,83	5,30	17,32 ¹	35,14	1,77	-0,19	-0,82	1,54	1,23	2,12	0,15	0,31	-0,22	1,88	65,71	11,87	5,81 ¹	15,99 ¹	32,03					
Ano 9	69,50	9,15	5,23	17,36	37,77	1,55	-0,32	-0,90	1,34	1,44	1,89	-0,73	0,45	-0,29	2,46	66,06	10,20	5,68	16,31	33,87					
Ano 10	62,20	5,74	4,06	16,39	36,00 ¹	1,08	-1,11	-1,04	1,53	1,70	0,10	-1,06	0,06	-0,86	1,95	61,02	7,91	5,04 ¹	15,72 ¹	32,35 ¹					
Ano 11	67,42	1,93	3,93	21,79	39,78 ¹	1,25	-1,52	-1,53	2,04	2,27	10,79	-1,02	0,80	4,70	6,31	55,38	4,47	4,66	15,05 ¹	31,20 ¹					
Ano 12	77,76	-11,92	6,89	29,11	53,69	7,27	-0,99	-1,59	4,02	5,82	20,82	-3,32	1,19	9,39	13,56	49,67	-7,62	7,28	15,70	34,31					
Ano 13	51,25	-2,62	3,68	8,00	42,18	-0,99	-1,02	-3,77	0,07	3,72	3,91	0,70	0,29	-4,53	7,44	48,34	-2,31	7,16	12,46	31,03					
Estabelecimentos	-2,61¹	0,18 ¹	-0,14 ¹	-0,75 ¹	-1,90 ¹	-0,37¹	-0,02 ¹	-0,03 ¹	-0,10 ¹	-0,23 ¹	-0,32¹	0,05 ¹	0,00	-0,17 ¹	-0,20 ¹	-1,92¹	0,14 ¹	-0,11 ¹	-0,49 ¹	-1,47 ¹					
Vizinhos	-25,33¹	-5,10 ¹	-1,28 ¹	-5,55 ¹	-13,41 ¹	-1,54¹	-0,21 ¹	-0,02 ¹	-0,56 ¹	-0,75 ¹	-6,36¹	-0,09	-0,42 ¹	-2,05 ¹	-3,81 ¹	-17,43¹	-4,80 ¹	-0,84 ¹	-2,94 ¹	-8,85 ¹					

Nota: ¹ Valor estatisticamente diferente de zero (p -valor < 0,05).

Obs.: Efeitos-padrão foram estimados de forma robusta, agrupados no nível do município. Todos os modelos foram controlados por variável de tendência específica para cada UF de localização do município, variáveis observáveis variantes no tempo e por efeito fixo municipal.

TABELA A 5
Brasil: estimativas de impacto do PFPB sobre as taxas de mortalidade por grupos de doenças e faixas etárias, segundo efeito médio homogêneo e por tempo de exposição dos municípios ao programa e suas vertentes (2003-2016)

Variáveis	Total						Diabetes						Hipertensão						Asma						
	Faixas etárias			Total			Faixas etárias			Total			Faixas etárias			Total			Faixas etárias			Total			
	0-25	26-39	40-59	60+	0-25	26-39	40-59	60+	0-25	26-39	40-59	60+	0-25	26-39	40-59	60+	0-25	26-39	40-59	60+	0-25	26-39	40-59	60+	
Participação	-1,60¹	0,16	-0,10	-0,19	-1,47 ¹	-0,20	0,08	-0,08	0,01	-0,22	-1,39¹	0,09	0,00	-0,05	-1,25 ¹	-0,21	-0,04	-0,02	-0,15	0,01	0,00	-0,04 ¹	0,00	-0,04	-0,12
Estabelecimentos	-0,04¹	0,04	0,00	-0,01 ¹	-0,07 ¹	-0,03¹	0,00	0,00	-0,01 [*]	-0,03 ¹	-0,01	0,00	0,00	0,00	-0,04¹	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-0,04 ¹	
Vizinhos	-0,28	0,16	-0,02	-0,06	-0,36 ¹	0,12	0,02	-0,01	0,00	0,12	-0,40¹	-0,01	-0,01	-0,02	-0,36 ¹	-0,17	-0,02	-0,02	-0,04	-0,04	0,00	-0,04	0,00	-0,04	-0,12
													</td												

(Continua)

(Continuação)

Variáveis	Total						Diabetes						Hipertensão						Asma						
	Faixas etárias			Faixas etárias			Faixas etárias			Faixas etárias			Faixas etárias			Faixas etárias			Faixas etárias			Faixas etárias			
	Total	0-25	26-39	40-59	60+	Total	0-25	26-39	40-59	60+	Total	0-25	26-39	40-59	60+	Total	0-25	26-39	40-59	60+	Total	0-25	26-39	40-59	60+
Ano 1	1,06	0,64	0,11	0,28	0,03	0,93	0,49	0,05	-0,09	0,47	0,13	0,14	0,05	0,15	-0,21	-0,12	-0,12	0,01	0,22	-0,24					
Ano 2	1,77	0,41	0,21	0,53	0,63	1,32	0,52	0,08	0,22	0,50	0,45	-0,13	0,09	0,26	0,23	0,12	0,14	0,04	0,05	-0,11					
Ano 3	1,52	0,70	0,01	0,25	0,57	1,02	0,24	0,01	-0,03	0,80	0,50	0,37	0,00	0,16	-0,03	-0,03	0,06	-0,01	0,13	-0,20					
Ano 4	1,45	1,19	0,01	0,28	-0,02	1,35	0,34	0,06	-0,03	0,99	0,10	0,56	-0,07	0,27	-0,66	-0,22	0,07	0,02	0,05	-0,36					
Ano 5	2,86	0,14	0,02	1,02	1,68	1,84	-0,09	-0,03	0,45	1,50	1,03	0,11	0,01	0,40	0,50	-0,22	-0,10	0,04	0,16	-0,33					
Ano 6	2,66	1,55	0,08	0,80	0,23	1,70	0,07	0,04	0,43	1,15	0,97	1,05	0,03	0,14	-0,25	-0,35	0,08	0,01	0,23	-0,67					
Ano 7	2,66	0,96	0,04	1,05	1,81	1,81	0,26	0,02	0,36	1,17	0,86	0,27	0,03	0,25	0,31	-0,30	0,13	-0,01	0,00	-0,43					
Ano 8	3,02	0,61	0,10	0,71	1,59	2,20	-0,14	0,02	0,31	2,01	0,83	0,40	0,03	0,20	0,20	-0,43	-0,08	0,05	0,21	-0,61					
Ano 9	3,26	0,70	0,03	0,73	1,80	2,46	-0,08	0,12	0,37	2,05	0,79	0,18	-0,06	0,20	0,47	-0,52	0,07	-0,03	0,16	-0,72					
Ano 10	3,81	0,89	0,03	0,89	2,00	2,59	-0,15	0,05	0,60	2,09	1,22	0,79 ¹	-0,01	0,11	0,33	-0,20	0,05	-0,01	0,18	-0,43					
Ano 11	3,34	1,62	0,01	0,73	0,98	1,51	-0,21	-0,02	0,25	1,50	1,82	2,17	0,01	0,20	-0,56	0,21	-0,13	0,02	0,28	0,04					
Ano 12	9,39	-3,87	-0,04	2,98	10,31	4,58	-0,55	-0,03	1,40	3,76	4,81	2,22	-0,03	1,17	1,46	4,01	-1,51 ¹	0,02	0,41	5,10					
Ano 13	6,37	-4,24	-0,30	3,45	7,46	2,74	0,60	-0,16	1,28	1,01	3,63	-1,01	-0,13	1,18	3,59	1,18	-2,64 ¹	-0,01	0,98	2,85					
Estabelecimentos	-0,01	0,04	0,00	0,00	-0,04 ¹	-0,01	0,00	0,00	-0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	0,01	-0,04¹	0,00	0,00	0,00	0,00						
Vizinhos	-0,54¹	0,18	-0,03	-0,11	-0,57 ¹	-0,04	0,01	-0,02	-0,03	0,00	-0,50¹	-0,01	-0,02	-0,04	-0,43 ¹	-0,20¹	-0,02 ¹	0,00	-0,05	-0,14					

Nota: ¹Valor estatisticamente diferente de zero (p -valor < 0,05).

Obs.: Erros-padrão foram estimados de forma robusta, agrupados no nível do município. Todos os modelos foram controlados por variável de tendência específica para cada UF de localização do município, variáveis observáveis variantes no tempo e por efeito fixo municipal.

Para fins de análise de robustez, na tabela A.3 no apêndice foram desenvolvidas especificações adicionais (com e sem inclusão do controle para transbordamento espacial de tratamento). Mesmo sem esse controle, nota-se que os coeficientes de tempo de exposição com significância estatística e com sinal esperado só são observados para os municípios cobertos com estabelecimentos da RC. Contudo, na especificação com controle de transbordamento espacial do PFPB (para ambos os tipos de doenças), seus efeitos nos municípios cobertos aumentam. Isso significa que existe potencial transbordamento espacial na cobertura do programa, de modo que a não inclusão desse controle poderia subestimar as estimativas de efeito médio.

Como os critérios para a obtenção de medicamentos numa Farmácia Popular independem do município de residência, é razoável supor que os efeitos do programa não fiquem restritos apenas aos residentes de municipalidades cobertas. Dessa forma, a não inclusão da variável vizinhos com PFPB, medida pelo número de municípios participantes nas proximidades de uma municipalidade não coberta, gera subestimação dos efeitos na taxa de mortalidade e na internação hospitalar. Essa subestimação pode ser justificada pela “contaminação” do grupo de controle, em decorrência do fato de indivíduos residentes em municípios não atendidos poderem acessar os medicamentos nos estabelecimentos do PFPB em outros municípios. Considerando que o Brasil é formado por um número expressivo de municípios de pequeno porte – cerca de 70% possuem menos de 20 mil habitantes – e que existe uma tendência crescente de migração pendular,¹⁵ é provável que exista uma potencial demanda pelos medicamentos e outros itens providos nos estabelecimentos de municipalidades vizinhas.

Dessa forma, quanto maior o tempo de cobertura do município pelo Farmácia Popular, maior tende a ser o efeito do programa sobre seus indicadores de saúde em termos absolutos. Para cada um dos grupos etários (na totalização das internações), verifica-se que o PFPB foi capaz de reduzir as internações e a mortalidade, exceto para os indivíduos mais jovens (de 0 a 25 anos de idade) neste último caso.

Sem perder de vista a maturidade dos resultados esperados, pode-se enquadrar a internação hospitalar como um indicador de impacto de repercussão mais imediata que o indicador de óbito. Nesse cenário, municipalidades expostas há pouco tempo ao programa já exibem expressivas diminuições no quantitativo de residentes demandando serviços hospitalares de média e alta complexidade. Dada a maior propensão ao controle dos níveis de pressão arterial e de glicemia – provido pelo tratamento farmacológico – e a redução das complicações do quadro de saúde, a tabela 5 evidencia a ampliação do acesso a medicamentos pelo PFPB também

15. Migração pendular é uma definição associada ao cenário em que indivíduos residentes em um dado município cumprem jornada diária de trabalho em outro.

teve efeitos expressivos na redução na taxa de óbitos por doenças relacionadas à hipertensão arterial e diabetes. No caso da asma, foram identificadas tendências de redução dos óbitos, mas com muito menos expressividade.

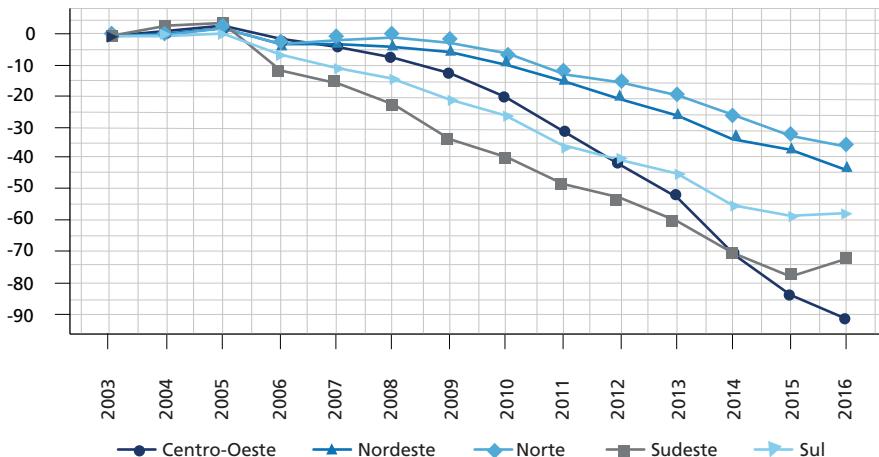
Em relação aos efeitos expressivos introduzidos pela Rede ATFP sobre os indicadores de internação e mortalidade, nota-se que essa vertente apresenta elevada abrangência no território nacional, sendo concentrada nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste do país. Desse modo, os gráficos 2 e 3 exibem o comportamento dos impactos regionais do PFPB sobre a taxa de variação percentual do total de internações e óbitos reduzidos por diabetes, hipertensão e asma de 2003 a 2016. Para a construção dessas taxas de variações percentuais nos indicadores de desfecho da pesquisa, considera-se o efeito marginal global do PFPB ao longo do tempo (tempo de exposição, densidade de cobertura e transbordamento espacial) nas internações e nos óbitos.

Nota-se expressiva tendência de redução das internações e óbitos, independentemente da região geográfica. Ademais, tem-se que, antes da iniciativa SNTP (2004-2010), a média da taxa de redução anual nas internações em decorrência do programa era de 8,9%, enquanto a partir de 2011 a taxa de redução média no período passou para 46%. Essa mesma tendência é observada na taxa de mortalidade, que, de 2004 a 2010, teve média de redução de 3,4% e, de 2011 a 2016, de 13,2%. Por tais resultados, a modalidade gratuidade e a estratégia de intensificar a capilaridade do Farmácia Popular entre os municípios brasileiros amplificou ainda mais seus impactos benéficos na saúde dos portadores das doenças crônicas analisadas.

Regionalmente, observa-se que os locais com menor cobertura do PFPB no Brasil (Norte e Nordeste) – que também são as regiões do país menos desenvolvidas economicamente – são aqueles em que o grau de efetividade do programa foi mais baixo. Na média de todo o período de existência do PFPB (2004 a 2016), a taxa de redução de internações por causas relativas a diabetes, hipertensão e asma no Norte e Nordeste foi de -11,7% e -15,2%, enquanto no Sudeste, Centro-Oeste e Sul os valores foram de -38,5%, -32,0% e -28,5%. A redução dos óbitos para as doenças estudadas se comportou de forma similar.

GRÁFICO 2

Grandes Regiões brasileiras: taxa de variação do total de internações reduzidas relacionadas a diabetes, hipertensão e asma pelo PFPB (2003-2016)
(Em %)

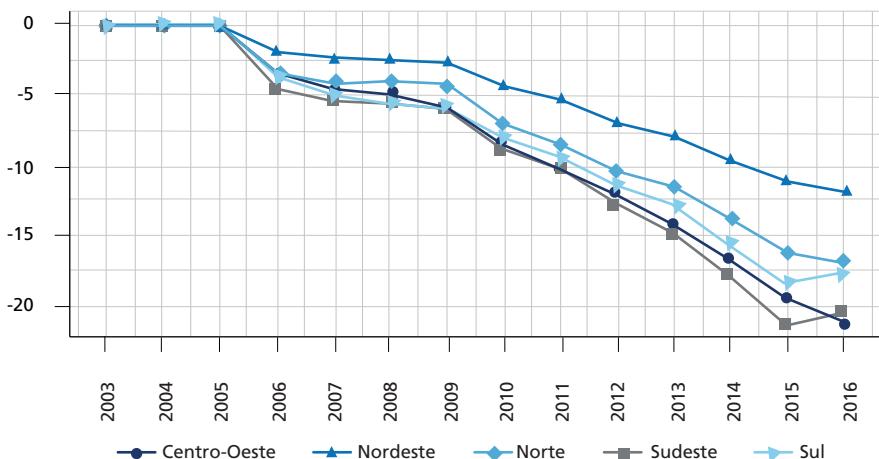


Elaboração dos autores.

Obs.: Estimativas desenvolvidas com base nos coeficientes do modelo II da tabela 4 (primeira coluna), admitindo um nível de significância de 5% e o efeito conjunto do programa.

GRÁFICO 3

Grandes Regiões brasileiras: taxa de variação do total de óbitos reduzidos relacionados a diabetes, hipertensão e asma pelo PFPB (2003-2016)
(Em %)



Elaboração dos autores.

Obs.: Estimativas desenvolvidas com base nos coeficientes do modelo II da tabela 5 (primeira coluna), admitindo um nível de significância de 5% e o efeito conjunto do programa.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O custo elevado é consistentemente apontado como uma importante barreira ao acesso a medicamentos para o tratamento e controle das DCNTs. O PFPB contribui para reduzir esta barreira e melhorar a adesão ao tratamento farmacológico, tendo como consequência melhores resultados de saúde para seus beneficiários. Dados da Pesquisa Nacional sobre Acesso, Utilização e Promoção do Uso Racional de Medicamentos (PNAUM), um inquérito de base populacional que foi a campo entre 2013 e 2014, revelam que, dos medicamentos utilizados para tratamento da hipertensão arterial, 16% foram obtidos por meio do Farmácia Popular (Mengue *et al.*, 2016).

Desde sua criação em 2004, o PFPB expandiu-se substancialmente, cobrindo, em 2016, mais de 80% do território brasileiro, devido particularmente ao aproveitamento da estrutura da rede privada do varejo de drogarias e farmácias. Infelizmente, a despeito de estar presente em tantos municípios, seus gastos concentram-se em poucas localidades. Apenas seis estados, todos nas regiões mais abastadas, receberam, em 2015, mais de 70% dos recursos do PFPB, ao passo que eles representam 50% da população do país. Além da concentração em poucos estados, os recursos do programa também se concentram no tratamento de poucas doenças. Em 2015, 92% desses recursos foram destinados à compra de medicamentos para asma, diabetes, hipertensão e dislipidemia.

Com exceção dos medicamentos para dislipidemia, os para asma, diabetes e hipertensão são disponibilizados gratuitamente para os pacientes. Segundo estudo baseado em dados da PNAUM, o esforço desta ação governamental e da oferta de medicamentos pelo SUS foi responsável pela ampliação do acesso gratuito aos produtos farmacêuticos necessários ao tratamento de hipertensão e diabetes, especialmente por parte da população mais pobre. Contudo, o acesso a medicamentos que atuam no sistema respiratório ainda é feito majoritariamente por desembolso direto (Tavares *et al.*, 2016), o que indica resultado mais limitado do Farmácia Popular quanto à dispensação de medicamentos para tratamento da asma, a despeito da gratuidade da oferta.

No período analisado (2004 a 2016), em média, 150,5 mil internações decorrentes de asma, diabetes e hipertensão foram reduzidas. No último ano em análise, a redução foi de 287,3 mil hospitalizações. Com base nessas estimativas e considerando o gasto médio com AIH (Autorização de Internação Hospitalar) de R\$ 812,32 para tratamento dessas doenças na rede SUS, mensura-se uma economia direta para o sistema, em 2016, no valor de R\$ 233 milhões no que tange às hospitalizações evitadas. Contudo, o PFPB beneficia de forma desigual os pacientes de diferentes localidades e com diferentes problemas de saúde – por exemplo, a taxa de redução das internações na região Sudeste (38,5%) chega a ser mais de três vezes a taxa de redução observada na região Norte (11,7%), possivelmente refletindo a menor cobertura nessa última.

Este resultado, apesar de expressar iniquidade, reforça os achados a respeito da efetividade do programa, especialmente quando se tem em mente que seus efeitos podem ser ampliados pela maior densidade (número de farmácias participantes por 100 mil habitantes), transbordamento espacial da cobertura e maior tempo de exposição do município.

O indicador de internações hospitalares sofre de uma séria limitação, pois desconsidera as internações ocorridas no setor privado (não conveniado ao SUS). Contudo, os resultados obtidos a partir do indicador de óbitos também indicam expressivo impacto do PFPB sobre a mortalidade por problemas decorrentes de hipertensão arterial, diabetes e asma, visto que no ano de 2016, por exemplo, 19.390 óbitos foram evitados. Para o caso da asma, identificou-se uma tendência de redução dos óbitos, mas menos expressiva (6,3% do total em 2016) que as observadas nos casos das outras duas (59,2% para diabetes e 34,5% para hipertensão).

Embora efetivo, parte expressiva da demanda pelo PFPB é formada por usuários do SUS, evidenciando problemas com a provisão descentralizada de medicamentos pelos governos subnacionais. Considerando que os custos da dispensação de medicamentos por provedores públicos podem ser menores que os da dispensação por meio do programa (Silva e Caetano, 2016; Garcia, Guerra Júnior e Acúrcio, 2017), faz-se necessário avançar na agenda de pesquisa a respeito da economicidade desta estratégia. Podem ser construídos, por exemplo, indicadores de desfecho a partir de dados identificados ao nível dos indivíduos e combiná-los com dados de custos para se calcular o custo-efetividade do PFPB *vis-à-vis* a dispensação por farmácias das unidades de saúde do SUS.

REFERÊNCIAS

- ABADIE, A. Semiparametric difference-in-difference estimators. **Review of Economic Studies**, v. 72, p. 1-19, 2005.
- BOCCOLINI, C. S.; CAMARGO, A. T. S. P. **Morbimortalidade por doenças crônicas no Brasil**: situação atual e futura. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2016. (Textos para Discussão, n. 22).
- BRASIL. Lei nº 10.858, de 13 de abril de 2004. Autoriza a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) a disponibilizar medicamentos, mediante resarcimento, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, n. 71, p. 1, 14 abr. 2004a. Seção 1.
- _____. Ministério da Saúde. Portaria nº 2.587, de 6 de dezembro de 2004. Institui o incentivo financeiro do Programa Farmácia Popular do Brasil, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, n. 236, p. 33, 9 dez. 2004b. Seção 1.
- _____. Ministério da Saúde. Portaria nº 491, 9 de março de 2006. Dispõe sobre a expansão do Programa Farmácia Popular do Brasil. **Diário Oficial da União**, n. 48, p. 59, 10 mar. 2006. Seção 1.

_____. Ministério da Saúde. Portaria nº 184, de 3 de fevereiro de 2011. Dispõe sobre o Programa Farmácia Popular do Brasil. **Diário Oficial da União**, n. 25, p. 35, 4 fev. 2011. Seção 1.

_____. Portaria Interministerial nº 102, de 7 de abril de 2016. Institui o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais – CMAP. **Diário Oficial da União**, n. 67, p. 79, 8 abr. 2016. Seção 1.

CONASEMS – CONSELHO NACIONAL DE SECRETARIAS MUNICIPAIS DE SAÚDE. **Nota Informativa nº 18/2017**. Informa sobre o encerramento da Rede Própria do Programa Farmácia Popular do Brasil. Brasília, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2Nv1v73>>. Acesso em: 11 jun. 2018.

COSTA, K. S. *et al.* Obtenção de medicamentos para hipertensão e diabetes no Programa Farmácia Popular do Brasil: resultados da Pesquisa Nacional de Saúde, 2013. **Epidemiologia e Serviços de Saúde**, Brasília, v. 25, n. 1, p. 33-44, 2016.

CUTLER, R. L. *et al.* Economic impact of medication non-adherence by disease groups: a systematic review. **BMJ Open**, v. 8, n. 1, 2018.

EMMERICK, I. C. M. *et al.* Retrospective interrupted time series examining hypertension and diabetes medicines usage following changes in patient cost sharing in the “Farmácia Popular” programme in Brazil. **BMJ Open**, v. 7, p. 1-9, 2017.

FERREIRA, P. A. A. Efeitos do copagamento de medicamentos sobre a saúde no Brasil: evidências do programa Aqui Tem Farmácia Popular. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, n. 47, p. 67-117, 2017.

GALIANI, S.; GERTLER, P.; SCHARGRODSKY, E. Water for life: the impact of the privatization of water services on child mortality. **Journal of Political Economy**, v. 113, n. 1, p. 83-120, 2005.

GARCIA, M. M.; GUERRA JÚNIOR, A. A.; ACÚRCIO, F. A. Avaliação econômica dos Programas Rede Farmácia de Minas do SUS *versus* Farmácia Popular do Brasil. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 1, p. 221-233, 2017.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional de Saúde, 2013**. Percepção do estado de saúde, estilo de vida e doenças crônicas. Rio de Janeiro: IBGE, 2014.

IUGA, A. O.; MCGUIRE, M. J. Adherence and health care costs. **Risk Management and Healthcare Policy**, v. 7, p. 35-44, 2014.

LUIZA, V. L. *et al.* Applying a health system perspective to the evolving Farmácia Popular medicines access programme in Brazil. **BMJ Global Health**, v. 2, p. 1-13, 2017.

MALTA, D. C. *et al.* A vigilância e o monitoramento das principais doenças crônicas não transmissíveis no Brasil – Pesquisa Nacional de Saúde, 2013. **Revista Brasileira de Epidemiologia**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 3-16, 2015.

MENGUE, S. S. *et al.* Acesso a medicamentos para hipertensão arterial no Brasil. **Revista de Saúde Pública**, São Paulo, v. 50, n. 2, 2016.

PUIG-JUNOY, J.; GARCÍA-GÓMEZ, P.; CASADO-MARÍN, D. Free medicines thanks to retirement: impact of coinsurance exemption on pharmaceutical expenditures and hospitalization offsets in a national health service. **Health Economics**, v. 25, p. 750-767, 2016.

ROCHA, R.; SOARES, R. R. Evaluating the impact of community-based health interventions: evidence from Brazil's Family Health Program. **Health Economics**, v. 19, n. 1, p. 126-158, 2010.

SANTOS, C. D. B.; COSTA, N. R.; OSORIO-DE-CASTRO, C. G. S. Quem acessa o Programa Farmácia Popular do Brasil? Aspectos do fornecimento público de medicamentos. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 6, p. 2963-2973, 2011.

SILVA, R. M.; CAETANO, R. Programa “Farmácia Popular do Brasil”: caracterização e evolução entre 2004-2012. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 10, p. 2.943-2.956, 2015.

_____. Custos da assistência farmacêutica pública frente ao Programa Farmácia Popular. **Revista de Saúde Pública**, São Paulo, v. 50, n. 74, p. 1-11, 2016.

TAVARES, N. U. L. *et al.* Acesso gratuito a medicamentos para tratamento de doenças crônicas no Brasil. **Revista de Saúde Pública**, São Paulo, v. 50, n. 2, 2016.

VIEIRA, F. S. **Evolução do gasto com medicamentos do Sistema Único de Saúde no período de 2010 a 2016**. Brasília: Ipea, 2018. (Texto para Discussão, n. 2356).

VOGLER, S. *et al.* Pharmaceutical policies in a crisis? Challenges and solutions identified at the PPRI Conference. **Journal of Pharmaceutical Policy and Practice**, London, v. 9, n. 9, p. 1-5, 2016. VRIJENS, B. *et al.* Current situation of medication adherence in hypertension. **Frontiers in Pharmacology**, v. 8, n. 100, 2017.

VRIJENS, B. *et al.* Current situation of medication adherence in hypertension. **Frontiers in Pharmacology**, v. 8, n. 100, 2017.

WHO – WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Package of essential noncommunicable (PEN) disease interventions for primary health care in low-resource settings**. Geneva: WHO, 2010.

_____. **Noncommunicable diseases progress monitor, 2017**. Geneva: WHO, 2017.

WOOLDRIDGE, J. W. **Econometric analysis of cross section and panel data**. 2nd ed. Massachusetts: MIT Press, 2010.

APÊNDICE

TABELA A.1

Brasil: lista de Códigos Internacionais de Doença (CID-10) usados para classificar as internações e os óbitos relacionados com hipertensão, diabetes e asma

Doença	Quantidade	CID-10
Hipertensão	44	F010, F012, G932, H350, H400, I10, I110, I119, I120, I129, I130, I131, I132, I139, I150, I151, I152, I158, I159, I270, I272, I674, K766, O100, O101, O102, O103, O104, O109, O11, O120, O13, O140, O150, O151, O152, O159, O16, P000, P292, P293, R030, T465, Y525
Diabetes	73	E100, E101, E102, E103, E104, E105, E106, E107, E108, E109, E110, E111, E112, E113, E114, E115, E116, E117, E118, E119, E120, E121, E122, E123, E124, E125, E126, E127, E128, E129, E130, E131, E132, E133, E134, E135, E136, E137, E138, E139, E140, E141, E142, E143, E144, E145, E146, E147, E148, E149, E232, G590, G632, G730, G990, H280, H360, I792, M142, M146, N083, N251, O240, O241, O242, O243, O244, O249, P700, P701, P702, Z131, Z833
Asma	10	J440, J441, J448, J449, J450, J451, J458, J459, J46, J82

Elaboração dos autores.

TABELA A.2

Brasil: estimativas dos efeitos do Programa Farmácia Popular do Brasil (PFPB) (pseudotratamento) no período anterior a ele (2001-2003)

Variáveis explicativas	Indicadores de impacto			
	Internações		Mortalidade	
	Coeficiente	Erro-padrão	Coeficiente	Erro-padrão
Efeito				
2001 x pseudotratamento (PFPB)	-10,9	16,1	-0,54	1,45
2002 x pseudotratamento (PFPB)	-20,26	16,07	-0,63	1,43
2003 x pseudotratamento (PFPB)	-10,91	16,06	-1,38	1,41
Tendência				
2001	-32,04 ¹	14,62	0,52	1,35
2002	3,94	14,59	2,78 ¹	1,34
2003	0,38	14,58	6,25	1,31
Efeito fixo		Sim		Sim
Observações		21.964		19.552

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ *p*-valor<0,05.

As estimativas da tabela A.2 visam verificar a existência de trajetórias paralelas entre municípios tratados (em ao menos um período de tempo a partir de 2004) e não tratados (em nenhum período), levando em conta dados anteriores ao PFPB (2001 a 2003). Os coeficientes associados às variáveis iteradas de tempo e de tratamento¹ não foram significativos estatisticamente nem para internações e nem para óbitos. Isso implica

1. Essa variável refere-se a um pseudotratamento, já que nenhum município a rigor pode ser classificado como coberto pelo PFPB antes de 2004.

que municípios (pseudo) tratados não apresentam diferenças nas taxas de internações hospitalares ou de mortalidade por causas relativas a hipertensão arterial e diabetes quando comparados com as municipalidades não cobertas pelo programa.

TABELA A.3
Brasil: estimativas de impacto do PFPB sob diferentes especificações (2003-2016)

Variável	Variável dependente			
	Internação hospitalar		Mortalidade	
	Sem controle para transbordamento espacial	Com controle para transbordamento espacial	Sem controle para transbordamento espacial	Com controle para transbordamento espacial
Rede Conveniada (RC)				
Tempo de exposição				
Ano 1	-27,256 (5,314) ¹	-66,969 (5,766) ¹	-1,883 (0,569) ¹	-2,722 (0,618) ¹
Ano 2	-37,530 (5,676) ¹	-81,547 (6,195) ¹	-2,312 (0,608) ¹	-3,242 (0,665) ¹
Ano 3	-47,107 (6,173) ¹	-95,808 (6,757) ¹	-2,154 (0,661) ¹	-3,183 (0,725) ¹
Ano 4	-66,133 (6,740) ¹	-118,034 (7,348) ¹	-2,232 (0,721) ¹	-3,329 (0,788) ¹
Ano 5	-75,751 (7,388) ¹	-131,078 (8,019) ¹	-4,413 (0,791) ¹	-5,582 (0,860) ¹
Ano 6	-79,674 (8,122) ¹	-138,862 (8,779) ¹	-4,981 (0,869) ¹	-6,231 (0,942) ¹
Ano 7	-72,755 (9,203) ¹	-135,150 (9,848) ¹	-6,426 (0,985) ¹	-7,744 (1,056) ¹
Ano 8	-69,610 (10,427) ¹	-135,149 (11,056) ¹	-7,021 (1,116) ¹	-8,405 (1,186) ¹
Ano 9	-74,807 (12,384) ¹	-143,312 (12,960) ¹	-8,475 (1,326) ¹	-9,922 (1,390) ¹
Ano 10	-70,411 (14,344) ¹	-142,114 (14,886) ¹	-10,426 (1,535) ¹	-11,941 (1,597) ¹
Ano 11	-35,158 (19,109) ¹	-110,997 (19,552) ¹	-9,820 (2,045) ¹	-11,422 (2,097) ¹
Rede Própria (RP)				
Tempo de exposição				
Ano 1	52,625 (16,021) ¹	57,450 (15,989) ¹	0,958 (1,715)	1,059 (1,715)
Ano 2	63,448 (16,109)	68,499 (16,077)	1,667 (1,724)	1,773 (1,725)
Ano 3	70,611 (16,261)	74,078 (16,228)	1,449 (1,741)	1,522 (1,741)
Ano 4	71,061 (16,370)	73,525 (16,336)	1,403 (1,752)	1,455 (1,752)
Ano 5	75,748 (16,457)	77,719 (16,423)	2,822 (1,762)	2,864 (1,762)
Ano 6	76,337 (16,818)	77,092 (16,783)	2,646 (1,800)	2,662 (1,800)
Ano 7	72,112 (17,252)	72,382 (17,215)	2,659 (1,847)	2,665 (1,847)
Ano 8	69,191 (17,816)	69,601 (17,779)	3,013 (1,907)	3,022 (1,907)
Ano 9	68,765 (18,888)	69,504 (18,848)	3,242 (2,022)	3,258 (2,022)
Ano 10	61,518 (21,806)	62,198 (21,760)	3,796 (2,334)	3,810 (2,334)
Ano 11	67,295 (30,991)	67,423 (30,925)	3,335 (3,317)	3,338 (3,317)
Ano 12	76,322 (69,764)	77,761 (69,616)	9,361 (7,468)	9,392 (7,467)
Ano 13	50,622 (156,496)	51,250 (156,165)	6,354 (16,752)	6,367 (16,751)
Estabelecimentos PFPB (Estb)	-2,284 (0,127) ¹	-2,609 (0,128) ¹	0,002 (0,014)	-0,005 (0,014)
Vizinhos com PFPB (NB)		-25,332 (1,444) ¹		-0,535 (0,155) ¹
Tendência (μ)	X	X	X	X
Controles (χ)	X	X	X	X
Efeito fixo (ϕ)	X	X	X	X
Observações	77.923	77.923	77.923	77.923

Nota: ¹ Valor estatisticamente diferente de zero (p -valor<5%).

Obs.: Erros-padrão robustos agrupados no nível do município entre parênteses.

CAPÍTULO 5

RESULTADOS ATUARIAIS DA PROPOSTA DE REFORMA DA PREVIDÊNCIA NO SERVIÇO PÚBLICO CIVIL FEDERAL DO PODER EXECUTIVO¹

Bernardo P. Schettini²

Gustavo M. V. Pires³

Claudio Hamilton M. dos Santos⁴

1 INTRODUÇÃO

O governo federal enviou a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 287 para o Congresso Nacional em dezembro de 2016, visando alterar parâmetros da previdência tanto dos trabalhadores do setor privado como dos servidores públicos civis. Essa proposta foi modificada na Comissão Especial, dando origem à chamada versão substitutiva de maio de 2017. O texto, no entanto, não chegou a ser votado no plenário da Câmara dos Deputados.

Com o intuito de reduzir as resistências de setores do parlamento e, consequentemente, obter mais votos, o governo apresentou uma emenda aglutinativa, em novembro de 2017, que não muda nada de essencial no tocante aos servidores públicos, mas torna as mudanças para os trabalhadores do setor privado mais brandas (por exemplo, reduz o tempo mínimo de contribuição e elimina as alterações previstas na previdência rural e no benefício não contributivo). Esta última versão não foi votada em fevereiro de 2018, como era planejado. Não obstante, considerando o grave quadro fiscal do país, acredita-se que a reforma da previdência voltará à pauta do Congresso no futuro próximo.

Este texto mensura os efeitos da reforma prevista no texto substitutivo da PEC nº 287/2016 no Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) federal.

1. Os resultados deste capítulo foram quase todos apresentados na reunião do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais realizada no dia 1º de setembro de 2017. A partir das sugestões dos participantes, bem como da reflexão dos próprios autores, foram realizadas inúmeras outras simulações para avaliar a robustez das estimativas e foram considerados diferentes cenários para contratações e reajustes salariais, devido às propostas dessa natureza que surgiram na época. Para manter o texto próximo à exposição realizada na reunião supracitada, essas estimativas adicionais foram omitidas. No entanto, o leitor interessado poderá consultar o *Texto para Discussão* nº 2365 (Schettini, Pires e Santos, 2018), que documenta todos os resultados da pesquisa.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac) do Ipea.

3. Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Dimac/Ipea.

4. Técnico de planejamento e pesquisa na Dimac/Ipea.

Para tanto, realiza microssimulações não comportamentais a partir dos registros administrativos do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE), disponibilizado pelo Ministério do Planejamento, que apresenta uma abrangência muito boa entre os servidores civis do Poder Executivo. Mascarenhas, Oliveira e Caetano (2004), por sua vez, adotam um enfoque bastante parecido na avaliação dos efeitos da reforma de 2003 sobre o RPPS federal.⁵

Os resultados sugerem que as mudanças previstas nas pensões por morte poderiam gerar uma redução substancial nos gastos públicos. Por sua vez, as alterações nas aposentadorias programadas ocasionariam uma contenção equivalente nas despesas devido ao adiamento do ingresso na inatividade. Todavia, tais estimativas devem ser interpretadas com cuidado, uma vez que o servidor continua recebendo salários quando opta por adiar sua aposentadoria para gozar das condições previstas na regra de transição.

Este capítulo possui outras quatro seções. A seção 2 expõe as modificações previstas na PEC nº 287/2016 no que se refere à previdência dos servidores, bem como discute os principais aspectos das reformas anteriores. Em seguida, a seção 3 descreve o banco de dados, enquanto a seção 4 discute os resultados das simulações. Por fim, a seção 5 apresenta as considerações finais.

2 PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES CIVIS

Os servidores civis estão sujeitos a diferentes condições de acesso, fórmulas de cálculo e regras de atualização dos benefícios, de acordo com as suas datas de entrada no setor público. Mais especificamente, aqueles que entraram até o fim de 2003 poderão se aposentar com o último salário (integralidade) e terão suas aposentadorias corrigidas da mesma forma que as remunerações dos funcionários ativos (paridade). Para os que entraram até 16 de dezembro de 1998, a paridade valerá para as pensões por morte que eventualmente instituírem. Cabe notar que, para ter acesso às condições diferenciadas, os servidores devem requerer o benefício pela regra de transição apropriada.

A regra de transição do art. 6º da Emenda Constitucional (EC) nº 41/2003, aplicável a todos servidores que entraram até 2003, exige o cumprimento da idade mínima (60 anos para homens e 55 para mulheres) e do tempo de contribuição (35 e 30 anos, respectivamente) previstos na regra permanente, além de anos adicionais de serviço público (vinte no lugar de dez). Por sua vez, o art. 3º da EC nº 47/2005,

5. As simulações simplesmente calculam o valor presente atuarial dos benefícios e das contribuições a partir das informações pessoais e funcionais de cada pessoa presente no banco de dados e de um conjunto de hipóteses – por exemplo, taxas de desconto, crescimento salarial, tábulas biométricas, tempo de contribuição anterior à entrada no serviço público e comportamento para aposentadoria. Para avaliar o efeito da reforma, são realizadas duas simulações, variando apenas a configuração de regras previdenciárias. Para mais detalhes sobre a metodologia, ver Schettini, Pires e Santos (2018).

válido somente para aqueles que entraram antes de 1998, desconta um ano na idade mínima para cada ano de contribuição excedente, mas exige ainda mais tempo de serviço público (25 anos).⁶

As aposentadorias dos servidores que entraram a partir de 2004 serão iguais à média dos 80% maiores salários corrigidos pela inflação, e a atualização se dará na medida necessária para a manutenção do valor real. Ademais, aqueles admitidos após o início da vigência do Regime de Previdência Complementar (RPC), cuja data é 4 de fevereiro de 2013 no caso do serviço público federal do Poder Executivo, terão seus benefícios calculados por meio de uma fórmula mista: média dos 80% maiores salários de contribuição até o teto do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) (parcela de benefício definido) mais a complementação oriunda da entidade fechada de previdência complementar (modalidade de contribuição definida), denominada Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal (Funpresp).⁷ Os servidores que entraram antes da vigência do RPC e que optaram por aderir a este regime também ficarão sujeitos ao teto do RGP.⁸

As pensões por morte serão iguais ao salário do servidor ou o provento do aposentado falecido até o teto do RGP acrescido de 70% do excedente, exceto no caso dos instituidores que ingressaram durante a vigência do RPC ou que, mesmo tendo entrado anteriormente, optaram por aderir ao regime. A atualização das pensões será igual ao reajuste concedido ao servidor no mesmo cargo que serviu de referência para a concessão do benefício, no caso dos instituidores que ingressaram antes de 1998 ou que entraram antes de 2003 e vierem a se aposentar por invalidez. No caso dos demais instituidores, a atualização se dará pela inflação.

Cumpre ressaltar que a diferenciação dos servidores por safras é de extrema relevância para simulações como as realizadas neste texto. Como será mostrado adiante, a própria proposta de reforma enviada pelo governo ao Congresso estabelece regras de transição diferentes para os servidores de acordo com a data de entrada. Mais precisamente, tal proposta impõe condições especiais (mais duras) para que a integralidade e a paridade sejam preservadas na regra de transição.

6. Professores da educação básica e servidores policiais possuem aposentadorias especiais. Os professores descontam cinco anos na idade mínima e no tempo de contribuição (Constituição Federal de 1988 – CF/1988 –, § 5º). Os policiais não têm idade mínima, bastando cumprir 30 (25) anos de contribuição se homem (mulher) (Lei Complementar – LC nº 144/2014, que atualizou a LC nº 51/1985).

7. De acordo com a Lei nº 12.618/2012, o início da vigência do RPC é definido como a data em que a entidade fechada de previdência complementar do respectivo Poder entrar em funcionamento. O Decreto nº 7.808, de 20 de setembro de 2012, criou a Funpresp do Poder Executivo (Funpresp-Exe), que entrou em funcionamento em 4 de fevereiro de 2013, e a União assinou um convênio com esta entidade para a administração de um plano específico dos servidores do legislativo (LegisPrev). Por sua vez, a Funpresp do Poder Judiciário (Funpresp-Jud) foi criada pela Resolução nº 496 do Supremo Tribunal Federal, em 29 de outubro de 2012, e entrou em funcionamento em 14 de outubro de 2013, tendo recebido a adesão do Ministério Público da União.

8. Visando incentivar a migração para o RPC, a Lei nº 12.616/2012 concedeu um benefício especial (proporcional ao tempo de contribuição anterior) para os servidores em exercício que realizassem a opção pelo novo regime no prazo de dois anos. Tal prazo foi reaberto por dois anos pela Lei nº 13.328/2016.

Recentemente, o governo realizou mudanças bastante significativas na duração das pensões por morte instituídas por cônjuges ou companheiros. Segundo a Lei nº 13.135/2015 (conversão da Medida Provisória nº 664/2014), além da carência de dezoito contribuições mensais, o casamento ou união estável deve ter sido realizado há pelo menos dois anos para que o benefício possa ser estabelecido. A duração da pensão, que antes era sempre vitalícia para cônjuges e companheiros, passou a depender da idade do beneficiário. Os prazos agora são os seguintes: *i*) três anos quando o beneficiário nessa condição for menor de 21 anos de idade; *ii*) seis anos se ele tiver entre 21 e 26 anos; *iii*) dez anos se sua idade estiver no intervalo de 27 e 29 anos; *iv*) quinze anos quando ele possuir entre 30 e 40 anos; *v*) vinte anos se ele tiver entre 41 e 43 anos; e *vi*) vitalícia se o beneficiário tiver 44 anos ou mais de idade.

A PEC nº 287/2016 foi enviada pelo governo ao Congresso em dezembro de 2016. Tal proposta de reforma prevê uma série de mudanças paramétricas na previdência dos servidores e principalmente na dos trabalhadores do setor privado, incluindo a previdência rural e a não contributiva.⁹ Neste trabalho, considera-se a versão substitutiva aprovada pela Comissão Especial em abril de 2017 – que não apresenta diferenças relevantes em relação à emenda aglutinativa de novembro do mesmo ano no que se refere à previdência dos servidores públicos. No entanto, a versão substitutiva da PEC realiza diversas modificações na proposta original do governo.

Cumpre destacar as três principais diferenças nas regras permanentes das aposentadorias. Primeiramente, a proposta original previa a equalização da idade mínima de homens e mulheres em 65 anos, mas a redação atual aumenta a idade mínima dos homens para 65 e a das mulheres para 62. Em segundo lugar, o texto submetido pelo governo propunha acabar com as aposentadorias especiais caracterizadas por categorias profissionais, mas a versão aprovada na Comissão prevê condições diferenciadas para os professores da educação básica e para os servidores policiais. Mais precisamente, os docentes poderão se aposentar com 60 anos de idade e 25 de contribuição, independentemente do sexo, e os policiais poderão ter a idade mínima reduzida por meio de Lei Complementar, respeitado o mínimo de 55 anos para ambos os sexos. Em terceiro, o texto do relator mudou a fórmula de cálculo dos proventos. Na proposta do governo, os valores dos benefícios seriam

9. A PEC nº 287/2016 foi enviada para o Congresso no dia 5 de dezembro de 2016. No dia 19 de abril de 2017, o relator da Proposta na Comissão Especial, deputado Arthur Oliveira Maia, do Partido Popular Socialista (PPS) da Bahia, apresentou parecer favorável nos termos de um substitutivo, que contém algumas mudanças em relação ao texto original. O relatório foi aprovado na Comissão no dia 3 de maio do mesmo ano (23 votos a 14), mas essa versão não chegou a ser votada no Plenário da Câmara. O governo apresentou uma emenda aglutinativa em novembro de 2017 visando obter mais apoio, mas este texto não muda nada de essencial no tocante aos servidores em relação ao substitutivo. Esta última versão não foi votada no início de 2018 como desejava o governo e acabou saindo de pauta. Caso a PEC seja eventualmente aprovada na Câmara, ela deverá ainda passar pelo Senado Federal, onde poderá ser rejeitada, aprovada integralmente ou sofrer mudanças e ter que retornar para a Câmara.

iguais a 51% da média dos salários de contribuição mais 1% para cada ano de contribuição. Por sua vez, o texto do relator prevê 70% da média mais 1,5% para cada ano de contribuição além do mínimo do primeiro ao quinto, 2% do sexto ao décimo e 2,5% do décimo primeiro em diante. Nos dois casos, a média é limitada ao teto no caso dos servidores que participam do RPC. A mesma fórmula vale para as aposentadorias por incapacidade permanente (piso de 70% da média), exceto se decorrente de acidente em serviço ou doença profissional (100% da média).

Essas condições não seriam aplicadas imediatamente a todos os servidores devido às regras de transição previstas. Os servidores em atividade que já preencheram as condições para aposentadoria programada não seriam afetados, e os demais poderiam inicialmente se aposentar com 60 anos de idade e 35 de contribuição se homem, e 55 anos de idade e 30 de contribuição se mulher, desde que cumprissem um pedágio de 30% do tempo de contribuição restante na data da publicação da emenda e que tivessem completado vinte anos de serviço público. No entanto, a partir do terceiro exercício posterior à aprovação, as idades mínimas da regra de transição seriam acrescidas em um ano a cada dois decorridos até atingir os limites da regra permanente. Aqueles que entraram antes de 1998 poderiam reduzir um dia na idade mínima para cada dia de contribuição que exceder o mínimo requerido. Contudo, deve-se observar que todos que entraram antes de 2003 deveriam observar as idades mínimas da regra permanente para poderem se aposentar com o último salário. Nesse sentido, a PEC gera um incentivo grande para os servidores adiarem suas aposentadorias.

Algumas das mudanças mais relevantes na previdência dos servidores dizem respeito ao cálculo das pensões por morte, e o texto substitutivo mantém praticamente todas as propostas submetidas pelo governo. Sob a regra atual, os beneficiários obtêm a totalidade da base de cálculo descrita anteriormente. Quando há mais de um dependente qualificado, a pensão é dividida em cotas iguais, que são reversíveis: se algum dos beneficiários perde a condição de pensionista (por exemplo, quando os filhos ultrapassam os 21 anos de idade), sua parcela é redistribuída aos demais. Além disso, é perfeitamente possível acumular mais de uma pensão ou pensão e aposentadoria. A proposta de reforma mudaria três aspectos da regra vigente. No cenário da reforma, as pensões seriam iguais a uma cota familiar igual a 50% da base de cálculo acrescida de 10% por dependente. Além disso, ela acabaria com a reversibilidade e vedaria a acumulação de benefícios, exceto se a soma não ultrapassar dois salários-mínimos.

Antes de prosseguir, cabe notar que a PEC nº 287/2016 realiza outras mudanças que ou são menos relevantes no agregado (tal como a alteração na base de cálculo das contribuições dos inativos e pensionistas portadores de doenças incapacitantes) ou não são passíveis de mensuração de acordo com a metodologia adotada, pois

devem ter efeito apenas indireto (judicialização, por exemplo).¹⁰ Isto posto, deve-se observar que reformas como essa sempre ensejam avaliações dos seus efeitos, dada sua relevância para as finanças públicas e para a economia de modo geral.

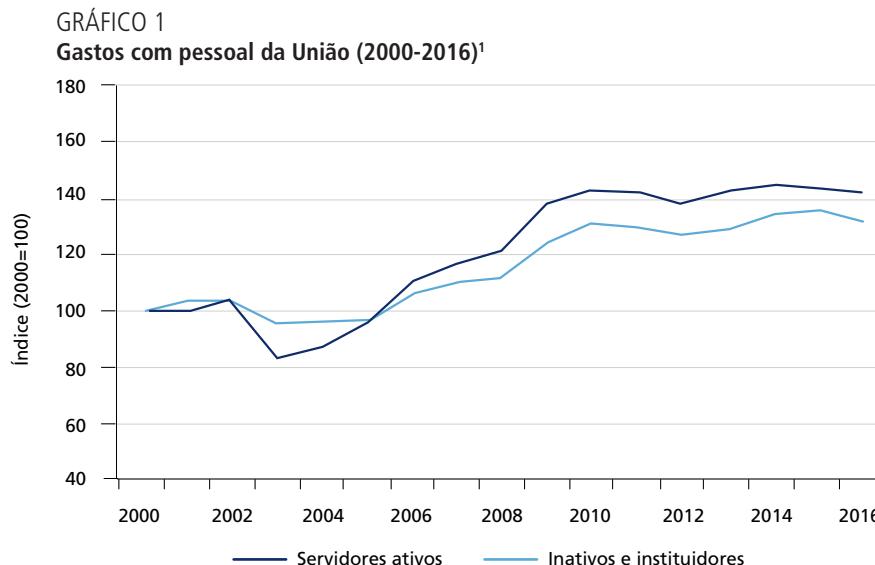
Com o trabalho anterior que mais se assemelha a este estudo, Mascarenhas, Oliveira e Caetano (2004) realizam microssimulações usando o cadastro do SIAPE para estimar o efeito da reforma de 2003 sobre o RPPS federal. Outros autores, como Magalhães e Bugarin (2004), adotam um modelo de coorte idade-sexo, que é bastante utilizado para reduzir os custos computacionais ou quando microdados não estão disponíveis. Souza *et al.* (2006) realizam simulações usando os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) para mensurar os efeitos da mesma reforma sobre o sistema previdenciário brasileiro de uma forma geral e mostram que o impacto diminui com as alterações no texto original promovidas pela Câmara, pelo Senado e pelo Supremo Tribunal Federal. Giambiagi *et al.* (2007) usam os dados da PNAD para simular outras mudanças, por exemplo, a interrupção do crescimento do piso previdenciário e a introdução de idade mínima no setor privado.

Caetano (2008) apresenta estimativas dos efeitos fiscais da introdução do RPC no serviço público federal, mostrando que o custo de transição é positivo entre vinte e trinta anos após o início da vigência do regime, devido à perda de arrecadação, e que depois disso a redução nos gastos supera os custos de tal política. Ferreira (2008), Rangel e Saboia (2013), Amaral, Giambiagi e Caetano (2013) e Rodrigues e Afonso (2015) analisam o efeito do RPC do ponto de vista dos servidores, avaliando, por exemplo, o impacto nas taxas de reposição das aposentadorias.

3 DADOS

O gráfico 1 mostra a evolução dos gastos com pessoal da União desde 2000 de acordo com o Boletim Estatístico de Pessoal (BEP), elaborado pelo Ministério do Planejamento. O índice não diferencia as despesas com servidores estatutários daquelas com empregados celetistas e temporários, mas acredita-se ele retrata as tendências gerais no período analisado. Em particular, o crescimento acentuado da folha de pagamentos até 2010 e a estabilização posterior estão de acordo com a política de recursos humanos adotada pelo governo federal nesses anos.

10. Exemplos disso são: *i*) a possibilidade de readaptação de servidor que adquirir incapacidade para o cargo em que estiver investido; *ii*) a obrigatoriedade de avaliações periódicas para os que tiverem adquirido incapacidade permanente e não forem passíveis de readaptação; *iii*) exigência de avaliação biopsicossocial para caracterização do servidor como deficiente para fins de aposentadoria especial; *iv*) vedação, para fins de aposentadoria especial, à caracterização por categoria profissional ou ocupação das atividades exercidas em condições especiais que prejudicam a saúde; e *v*) exclusão da previsão de aposentadoria especial para os servidores que exercem atividade de risco, sem especificação (os policiais passaram a ser tratados explicitamente).



Fonte: BEP/Ministério do Planejamento.

Nota: ¹ O deflator é o Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna (IGP-DI) da Fundação Getulio Vargas (FGV).

De modo geral, pode-se dizer que o período de 2004 a 2010 é marcado por um ritmo elevado de contratações e de acréscimos salariais. Como a imensa maioria dos benefícios previdenciários possui paridade, os gastos com inativos e pensionistas também aumentaram no mesmo período. O número de aposentadorias concedidas – que experimentou um pico em 2003 (durante a tramitação da reforma) e depois diminuiu – apresentou crescimento gradual a partir de 2004. No entanto, de 2011 em diante, nota-se que tanto os salários como as aposentadorias e pensões ficam estáveis. Portanto, no período recente, não seria correto afirmar que existem sinais de crescimento descontrolado das despesas com pessoal.

A tabela 1 apresenta valores aproximados, em reais constantes, das despesas com pessoal civil do Poder Executivo – responsável por cerca de 70% dos salários do quadro civil da União e por mais de 75% de todas as aposentadorias e pensões do RPPS federal – a partir de 2010. Os dados são oriundos da base Siga Brasil, um sistema de informações sobre o orçamento público federal mantido pelo Senado Federal. Tais despesas, que oscilam na faixa de R\$ 130 bilhões, representaram aproximadamente 2% do PIB em 2016.

O SIAPE reúne informações cadastrais e financeiras individualizadas dos servidores civis ativos e dos aposentados do Poder Executivo federal, bem como dos pensionistas e dependentes cadastrados. Trata-se de um banco de registros administrativos, concebido nos anos 1990, principalmente para melhorar a gestão da folha de pagamentos. Cabe notar que o SIAPE não abrange o Banco Central e a Agência Brasileira de Inteligência, dado

que estes órgãos administram sua própria folha de pagamentos de forma descentralizada. Os servidores do Ministério das Relações Exteriores que estão lotados fora do país também não são considerados. É interessante observar que comparecem no SIAPE os funcionários antigos dos ex-territórios federais que são de responsabilidade da União. Os dados usados no presente trabalho são oriundos de uma extração de julho de 2016.

TABELA 1

Gastos com pessoal civil do Poder Executivo federal (2010-2016)
(Em R\$ bilhões)

	2010	2012	2014	2016
Salários ¹	70,1	70,4	76,4	73,5
Aposentadoria e pensões ²	59,2	61,0	63,1	59,3
Total	129,3	131,3	139,5	132,8

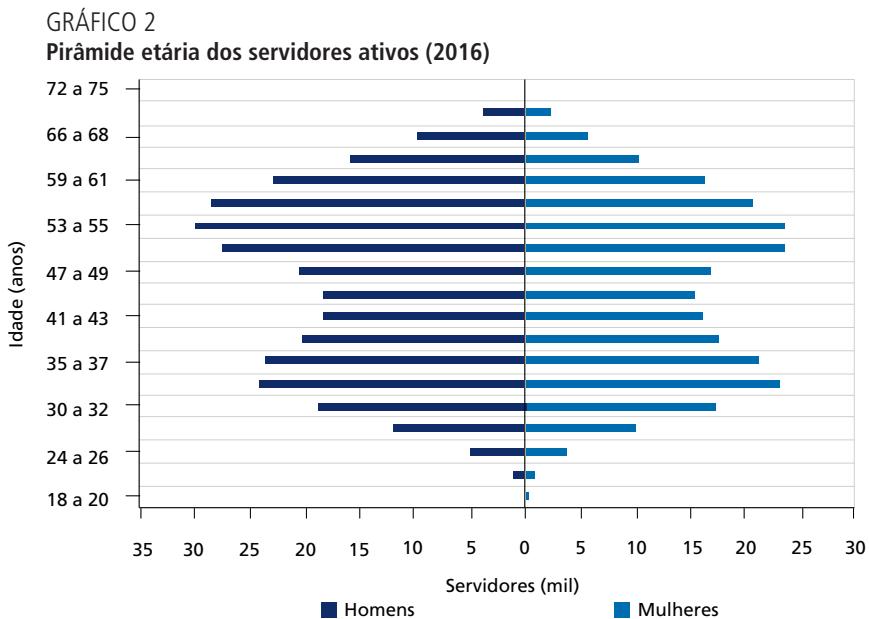
Fonte: Siga Brasil/Senado Federal.

Notas: ¹ Vencimentos e vantagens fixas – pessoal civil (elemento de despesa 11).

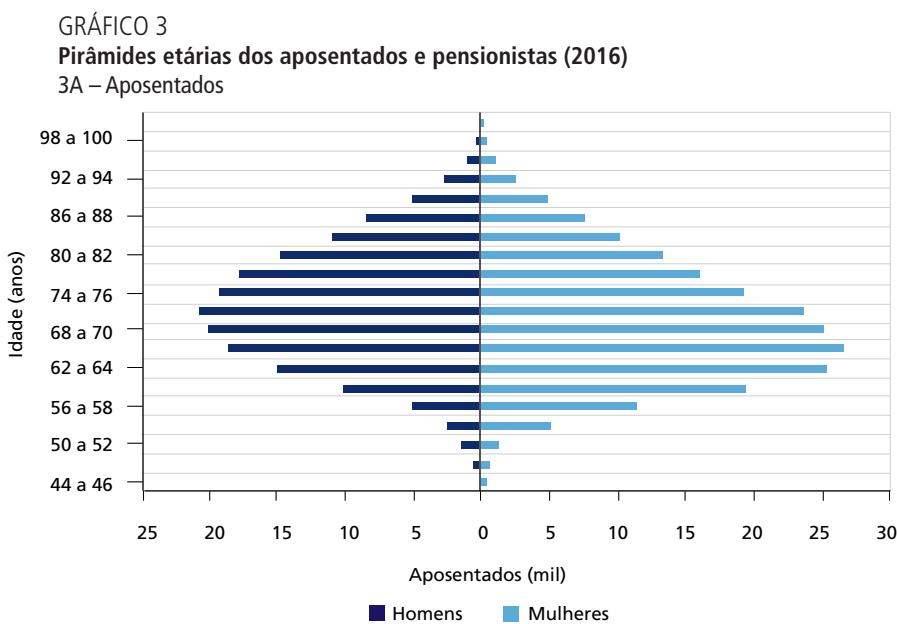
² Aposentadorias e pensões do RPPS (elementos 1 e 3). Exclui gastos com militares e seus dependentes e com anistiados políticos.

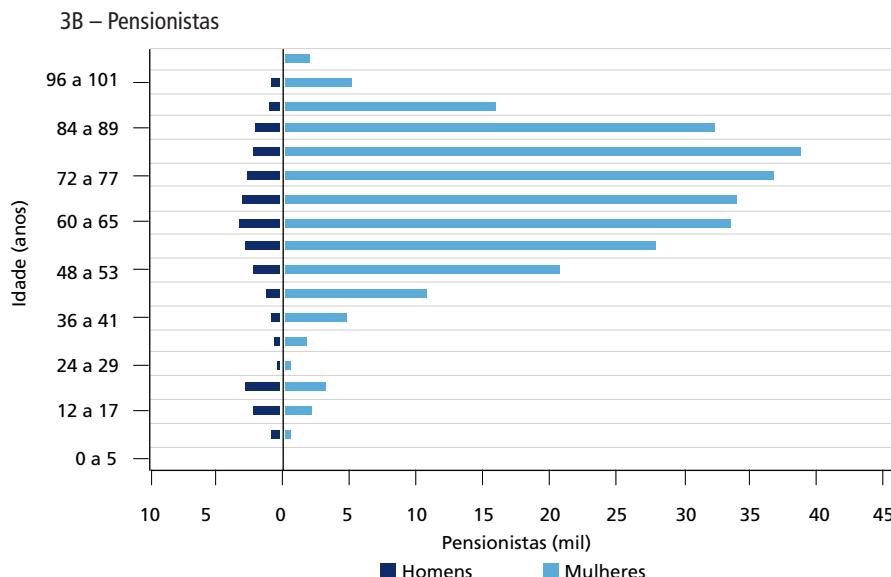
O banco de dados apresenta cerca de 543 mil vínculos de servidores ativos, desconsiderando os celetistas e demais temporários, como médicos residentes. É importante observar que a estrutura etária do serviço público não guarda relação direta com a demografia da população como um todo, mas sim com a política de contratação e as regras de aposentadorias vigentes em cada época. O gráfico 2 apresenta a pirâmide elaborada a partir do cadastro de servidores ativos, o qual apresenta 55% de homens. Nota-se que a distribuição possui um perfil bimodal. Os servidores na faixa de 20 e 30 anos foram majoritariamente contratados após 2000, enquanto os demais são, em sua maior parte, oriundos de safras anteriores, principalmente das décadas de 1980 e 1990. A frequência começa a diminuir na faixa dos 50 anos como reflexo das regras de elegibilidade.

O gráfico 3 apresenta, no painel 3A, a pirâmide dos aposentados. O banco de dados conta com quase 392 mil inativos, dos quais apenas 45% são homens, uma vez que as mulheres podem se aposentar mais cedo e apresentam maior longevidade. Cabe notar que a presença de pessoas relativamente jovens nessa distribuição reflete principalmente as aposentadorias por invalidez e das pessoas com deficiência, além dos servidores policiais, cuja elegibilidade não está relacionada à idade. O painel 3B do gráfico, por sua vez, mostra a pirâmide dos pensionistas. Há 300 mil deles no banco de dados, entre os quais as mulheres são a imensa maioria, respondendo por mais de 90% dos registros. O número de instituidores de pensão – isto é, ex-servidores falecidos que deram origem a pensões por morte – é bem menor, não ultrapassando 250 mil.



Fonte: SIAPE/Ministério do Planejamento.

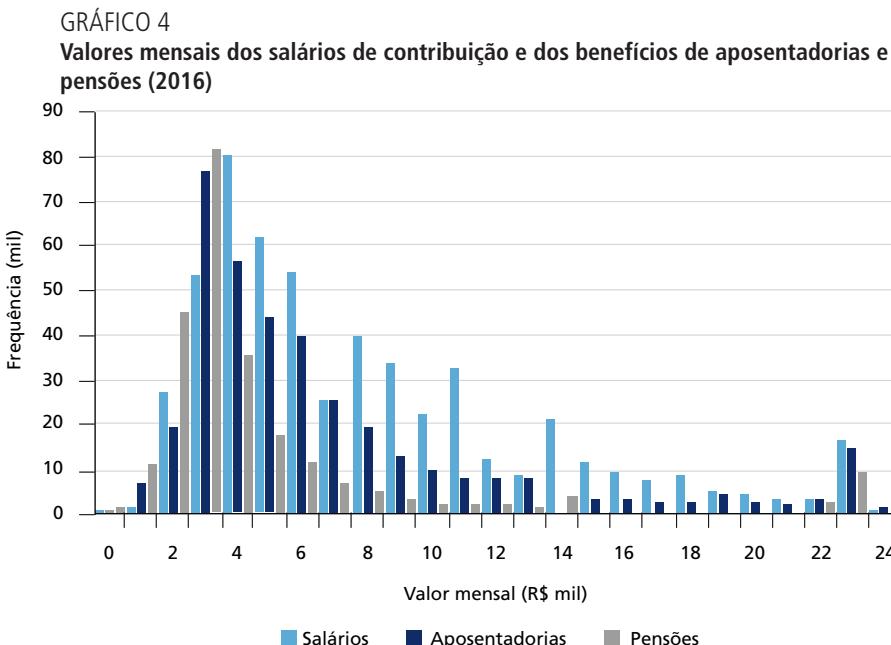




Vale ressaltar que a participação dos homens entre os pensionistas se equipara à das mulheres nas idades até 21 anos, uma vez que nessa parte da distribuição os dependentes são geralmente filhos de ex-servidores. No entanto, a partir dos 21 anos, a participação das mulheres torna-se predominante. Com efeito, mortes de servidores ou aposentados homens geram pensões vitalícias para cônjuges ou equivalentes com maior frequência do que o falecimento de mulheres, mas não se deve desconsiderar que legislações antigas concediam pensões vitalícias para filhas de servidores.¹¹

Outro aspecto que deve ser destacado é o perfil das remunerações. O gráfico 4 apresenta um histograma dos valores mensais dos salários de contribuição, das aposentadorias e das pensões por morte, e percebe-se que as três distribuições são assimétricas à direita. Por exemplo, embora a remuneração média dos ativos seja igual a R\$ 8,7 mil, 50% dos servidores possuem vencimentos até R\$ 7 mil e apenas 25% recebem salários superiores a R\$ 11 mil. Os valores médios das aposentadorias e pensões são iguais a R\$ 7,8 mil e R\$ 5,7 mil, respectivamente. Porém, deve-se observar que a dispersão é elevada em ambos os casos.

11. Mais informações a respeito da Lei nº 3.373, de março de 1958, disponíveis em: <<https://goo.gl/o78Auq>>.



Fonte: SIAPE/Ministério do Planejamento.

Obs.: Omite-se parte da cauda direita da distribuição (que vai até mais de R\$ 33 mil) para visualização.

4 RESULTADOS ATUARIAIS

Nesta seção são apresentados os resultados da avaliação da reforma prevista no texto substitutivo da PEC nº 287/2016. Essas simulações supõem que a reforma entra em vigor em 2018, tal como pretendia o governo inicialmente. Além disso, não é considerada a reposição dos servidores que se aposentam.¹²

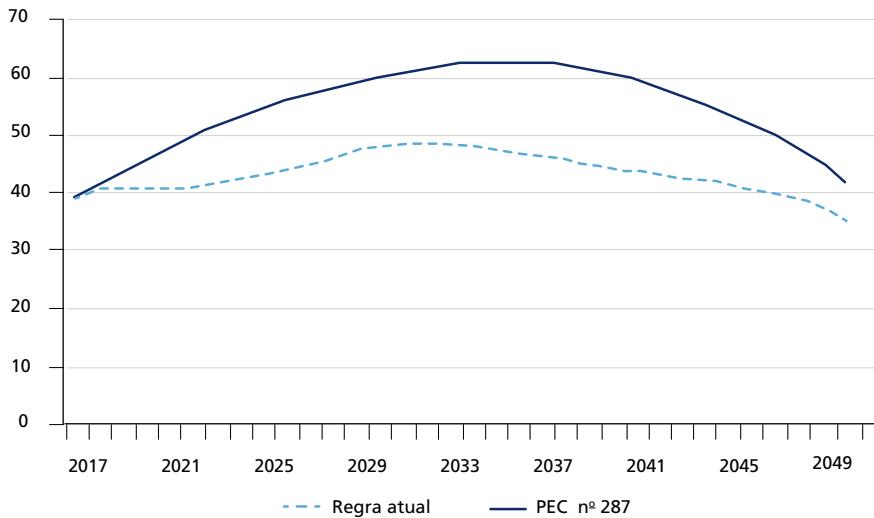
O resultado agregado é apresentado no gráfico 5, que mostra a trajetória estimada para o *deficit* considerando as regras atuais e as previstas na reforma. A área entre as duas curvas é a estimativa de quanto o governo seria capaz de economizar com o RPPS, levando-se em consideração somente os segurados

12. Cabe mencionar brevemente algumas das suposições adotadas nas simulações. As hipóteses biométricas e financeiras são: *i*) a mortalidade dos servidores, aposentados e pensionistas válidos é igual à da população em geral, resumida na tábua do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2014 extrapolada; *ii*) a mortalidade dos inválidos segue a tábua do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários (IAPB) de 1957; *iii*) o crescimento salarial por antiguidade (progressão na carreira) é igual a 1% ao ano, enquanto os acréscimos por produtividade (reajustes reais nas tabelas de vencimentos) são desconsiderados; e *iv*) a taxa de desconto é igual a zero, dado que o regime financeiro é de repartição simples. Outras duas hipóteses relevantes são o tempo de contribuição anterior à entrada no serviço público e o comportamento para aposentadoria. O primeiro foi imputado de acordo com as médias por faixa etária extraídas do cadastro de tempo averbado. Quanto ao segundo, os servidores que ainda não podem se aposentar irão sair do serviço público assim que se qualificarem pela regra que maximiza o valor do seu benefício. Porém, existem muitos servidores que já poderiam estar aposentados na data-base (mais de cem mil). Para evitar um salto irreal no número de aposentados, optou-se por realizar um sorteio a partir de uma distribuição de probabilidade beta para suavizar o ingresso na inatividade dessas pessoas.

do Poder Executivo. Tal quantia seria igual a R\$ 78,4 bilhões após dez anos e a R\$ 215 bilhões no decorrer de vinte anos, isto é, cerca de 1,3% e 3,4% do PIB de 2016, respectivamente.

O valor esperado do *deficit* diminui substancialmente já nos primeiros anos após a aprovação da PEC, e esse efeito rápido reflete principalmente o adiamento das aposentadorias gerado pela regra de transição. A regra permanente também adia aposentadorias, mas seus efeitos demoram mais para aparecer. Além disso, vale ressaltar que as mudanças no cálculo das pensões valem desde o primeiro ano e elas geram efeitos bastante expressivos, sobretudo quando se considera horizontes maiores.

GRÁFICO 5
Valor esperado do *deficit* nos dois cenários (2017-2049)
 (Em R\$ bilhões)



Elaboração dos autores.

A tabela 2 apresenta os resultados de forma desagregada para diferentes horizontes temporais. São apresentadas também as estimativas que descontam os fluxos financeiros a 3% ou 6% ao ano, mas acredita-se que tal raciocínio seja mais adequado quando o regime financeiro é de capitalização, não de repartição pura como no RPPS na União.

Primeiramente, cabe notar que os efeitos sobre as receitas de contribuições são de segunda ordem, uma vez que a reforma prevê mudanças somente nos gastos com aposentadorias e pensões. As contribuições aumentam na medida em que o tempo dos segurados na condição de servidores ativos torna-se maior no cenário

da reforma, dado que a base de contribuição dos inativos e pensionistas é apenas a parcela que excede o teto de RGPS. Cumpre observar, no entanto, que os cálculos consideram inclusive as contribuições patronais, que são intraorçamentárias.

TABELA 2

Diferenças nos gastos com benefícios e nas receitas de contribuições entre os dois cenários de acordo com a taxa de desconto e o horizonte de projeção (2018-2047)
(Em R\$ bilhões)

Taxa de desconto (%)	0			3			6		
	10	20	30	10	20	30	10	20	30
Aposentadorias	-45,4	-101,3	-154,5	-36,1	-70,4	-95,3	-29,0	-50,4	-62,4
Programadas	-44,9	-101,2	-156,7	-35,7	-70,1	-96,1	-28,6	-50,2	-62,7
Por invalidez	-0,5	-0,1	2,2	-0,4	-0,2	0,8	-0,4	-0,2	0,3
Pensões por morte	-31,6	-101,9	-175,0	-25,1	-68,1	-101,7	-20,1	-47,0	-63,0
Servidores ativos	-11,1	-44,5	-89,3	-8,7	-29,0	-49,5	-7,0	-19,6	-29,2
Aposentados	-20,5	-57,4	-85,7	-16,3	-39,0	-52,2	-13,2	-27,4	-33,7
Contribuições	1,4	11,5	27,4	1,1	7,0	14,4	0,8	4,4	8,0
Total	-78,4	-214,7	-356,9	-62,2	-145,4	-211,5	-50,0	-101,8	-133,4

Elaboração dos autores.

Em segundo lugar, deve-se ressaltar que a redução acumulada nos desembolsos a título de pensões por morte é considerável, sendo estimada em quase R\$ 32 bilhões nos primeiros dez anos e R\$ 102 bilhões no decorrer de vinte anos. Esses valores refletem principalmente a diminuição no tamanho das cotas: a regra atual proporciona a totalidade da base de cálculo mesmo quando o único pensionista é o cônjuge, mas este dependente obteria apenas 60% do total. Além disso, o valor da base de cálculo diminui com a reforma. A formulação da família padrão adotada neste estudo (casal sem filhos) desconsidera o fim da reversibilidade.

Acredita-se que a estimativa de redução nos gastos com pensões é conservadora principalmente porque ignora o efeito decorrente da vedação de acumulações no cenário da reforma (por exemplo, pensão por morte e aposentadoria do RGPS ou de qualquer RPPS). Deve-se reconhecer que muitas pensões provavelmente deixariam de ser pagas devido a tal dispositivo. Para se ter uma ideia da dimensão dessa omissão, cerca de metade dos cônjuges cadastrados pelos servidores apresentaram algum vínculo formal no mercado de trabalho nos cinco anos anteriores, de acordo com os registros da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) do Ministério do Trabalho. Como é difícil dizer exatamente como as pessoas irão modificar seu comportamento a essa nova realidade (abrir mão do menor benefício ou continuar trabalhando para acumular salário com a pensão), optou-se por deixar extrações dessa natureza a cargo do leitor.

Em terceiro lugar, cumpre observar que os gastos com aposentadorias são bem menores no cenário em que a PEC é aprovada, sendo estimada uma redução de R\$ 45 bilhões nos dez primeiros anos, maior do que nas despesas com pensões por morte. No horizonte de vinte anos, o efeito acumulado é de R\$ 101 bilhões.

Por um lado, espera-se que os valores pagos a título de aposentadorias por invalidez, que representam cifras relativamente pequenas, aumentem a longo prazo, uma vez que o cálculo que hoje é proporcional na regra permanente passaria a ficar sujeito ao limite mínimo de 70% da média dos salários de contribuição.¹³ De todo modo, trata-se de um valor pequeno considerando o impacto global estimado.

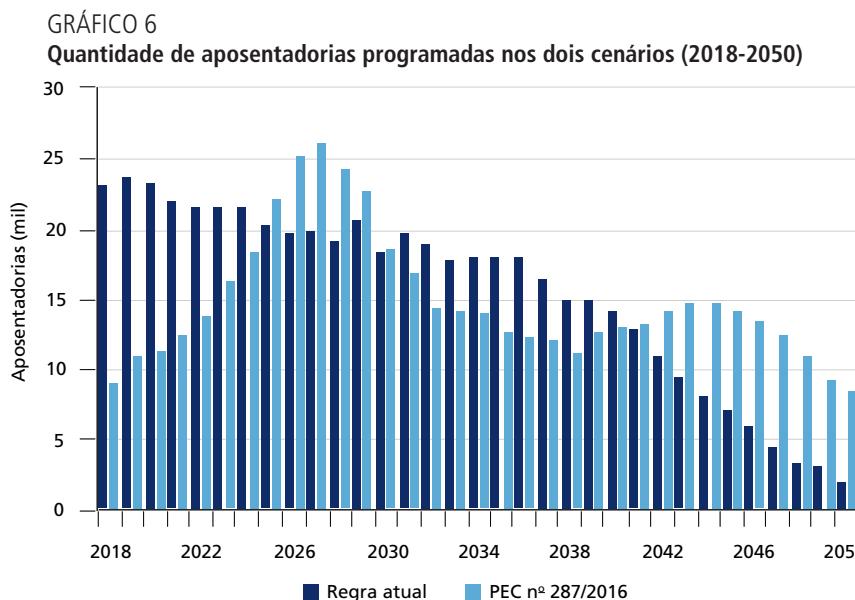
Por outro lado, as despesas com aposentadorias programadas diminuem para qualquer horizonte considerado. Nas simulações deste trabalho, todos os servidores aguardam a elegibilidade pela regra que maximiza o valor do seu benefício. Assim, desde que a idade limite de 75 anos não seja atingida, os servidores trabalham até completar quarenta anos de contribuição para obter a média integral dos salários de contribuição. De modo similar, aqueles que ingressaram antes de 2003 e se qualificam com idade inferior às novas idades mínimas nos próximos anos adiam a saída para se aposentarem com o último salário de contribuição. Consequentemente, se essa regra for uma boa aproximação da realidade, o número de concessões de benefícios diminuiria no cenário em que a reforma é aprovada.

A quantidade de pessoas que se qualificam para a aposentadoria por alguma regra nos dez primeiros anos não é muito diferente entre os dois cenários, situando-se em torno de metade do total de servidores ativos. No entanto, em virtude do incentivo gerado pela regra de transição prevista na PEC, muitos adiam sua aposentadoria por alguns anos. O gráfico 6 retrata esse fenômeno, apresentando a quantidade de benefícios que são concedidos nos dois cenários analisados.

Cabe ressaltar que o número de aposentadorias tem crescido de modo gradual nos últimos anos. A quantidade de novos inativos foi próxima de 6 mil em 2005 e aumentou praticamente todo ano desde então, tendo se situado acima de 15 mil por ano desde 2012. O número de aposentadorias apresentou um patamar mais elevado em 2017, quando superou 22 mil (nível parecido ao verificado em alguns anos da década de 1990).¹⁴ O procedimento adotado neste trabalho gera um número parecido de aposentadorias nos primeiros anos da simulação pela regra atual, mas prevê uma redução nas concessões no cenário em que a reforma é aprovada, pela razão apontada anteriormente.

13. Essa mudança se justifica no contexto da harmonização das regras entre os regimes de previdência dos servidores públicos e dos trabalhadores do setor privado. Nesse sentido, deve-se observar que o cálculo dessa modalidade de aposentadoria no RGPS atualmente não é proporcional, ou seja, não há incidência do fator previdenciário.

14. Informação extraída do Painel Estatístico de Pessoal do Ministério do Planejamento, disponível em: <<https://goo.gl/18Fkki>>.



Elaboração dos autores.

Antes de encerrar, é importante destacar que existe uma incerteza grande em relação ao número de aposentadorias que serão concedidas a cada ano, independentemente da aprovação ou não de uma reforma nos moldes da PEC nº 287/2016, uma vez que existem mais de 100 mil servidores civis do Poder Executivo que já adquiriram a elegibilidade e continuam trabalhando. Muitos deverão se aposentar a cada ano, mas outros irão adquirir a elegibilidade e poderão continuar trabalhando; portanto, trata-se de uma questão que deve permanecer relevante no futuro próximo. Acredita-se que compreender o comportamento dos servidores no que se refere à escolha do momento da aposentadoria é um tema de extrema relevância nesse contexto.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta de reforma da previdência apresentada pelo governo em dezembro de 2016 foi aprovada com modificações pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados em maio de 2017, mas não obteve apoio político suficiente e, consequentemente, não chegou a ser votada no plenário. A emenda aglutinativa, apresentada pelo governo em novembro de 2017, também não havia sido votada até meados de 2018, que é um ano eleitoral. Como o país enfrenta um quadro fiscal delicado e os gastos previdenciários representam um peso elevado no orçamento, o próximo governo provavelmente irá trabalhar para aprovar alguma reforma.

Este capítulo analisou os efeitos da PEC nº 287/2016 no âmbito do serviço público federal por meio de microssimulações não comportamentais usando os registros administrativos do SIAPE, que abrange praticamente todo o Poder Executivo civil. Em síntese, os resultados sugerem que essa reforma provocaria reduções bastante expressivas nos gastos com pensões, mesmo ignorando a vedação de acumulações. Além disso, as estimativas indicam que uma economia equivalente resultaria das aposentadorias programadas. No entanto, como esse resultado decorre do adiamento das aposentadorias daqueles que pretendem preservar a integralidade/paridade, deve-se ter cuidado ao interpretar tais estimativas. De fato, acredita-se que é mais apropriado analisar os gastos com ativos e inativos de forma integrada, considerando em que medida o governo irá substituir os servidores que se aposentam.

Para encerrar, cabe destacar que o número de servidores que irão adquirir a elegibilidade à aposentadoria programada pelo RPPS federal nos próximos anos é elevado. Na realidade, a quantidade atual dos chamados riscos iminentes já chama atenção. Nesse contexto, parece relevante compreender melhor o comportamento dos servidores no que diz respeito à escolha do momento da aposentadoria. Os resultados descritos neste capítulo foram submetidos a alguns testes de sensibilidade,¹⁵ mas é importante observar que, ainda assim, as estimativas podem ser imprecisas devido à falta de uma compreensão aprofundada sobre como os servidores geralmente escolhem o momento de se aposentar.

REFERÊNCIAS

- AMARAL, F. V. A.; GIAMBIAGI, F.; CAETANO, M. A.-R. O fundo previdenciário dos servidores da União: resultados atuariais. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 43, n. 1, p. 119-160, abr. 2013.
- CAETANO, M. A.-R. Previdência complementar para o serviço público no Brasil. **Sinais Sociais**, v. 3, n. 8, p. 120-149, 2008.
- FERREIRA, G. G. **Condições atuariais para a construção do fundo previdenciário federal (Funpresp)**. 2008. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. 85 p.
- GIAMBIAGI, F. *et al.* Impacto de reformas paramétricas na previdência social brasileira: simulações alternativas. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 2, p. 175-220, 2007.

15. Optou-se por avaliar a sensibilidade das projeções de aposentadorias em relação a duas das principais hipóteses adotadas nas projeções: tempo de contribuição anterior ao ingresso no serviço público e comportamento dos riscos iminentes. Ver Schettini, Pires e Santos (2018).

MAGALHÃES, P. B. C.; BUGARIN, M. N. S. Simulações da previdência social brasileira: estudo de caso do Regime Jurídico Único (RJU). **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 34, n. 4, p. 627-659, 2004.

MASCARENHAS, R. A. C.; OLIVEIRA, A. M. R.; CAETANO, M. A.-R. Análise atuarial da reforma da previdência do funcionalismo público da União. **Coleção Previdência Social**, Brasília: MPS, v. 21, 2004.

RANGEL, L. A.; SABOIA, J. L. **Criação da previdência complementar dos servidores federais**: motivações e implicações na taxa de reposição das futuras aposentadorias. Brasília: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1847).

RODRIGUES, D. D.; AFONSO, L. E. O impacto da criação do Funpresp sobre os benefícios previdenciários dos servidores públicos federais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 6, p. 1479-1505, nov./dez. 2015.

SCHETTINI, B. P.; PIRES, G. M. V.; SANTOS, C. H. M. **Previdência e reposição no serviço público civil federal do Poder Executivo**: microssimulações. Brasília: Ipea, 2018. (Texto para Discussão n. 2365).

SOUZA, A. P. *et al.* Resultados fiscais da reforma de 2003 no sistema de previdência social brasileiro. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 36, n. 1, p. 1-38, abr. 2006.

CAPÍTULO 6

INSUMOS PARA O REDESENHO DO FINANCIAMENTO ESTUDANTIL (FIES)

Paulo Meyer Nascimento¹
Paulo Roberto Corbucci²

1 INTRODUÇÃO

Este estudo foi elaborado sob demanda do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais (CMAP), em 2016, para subsidiar o redesenho do Programa de Financiamento Estudantil (Fies), uma vez que a expansão deste programa governamental, verificada no período 2010-2014, associada aos crescentes índices de inadimplência, comprometia sua sustentabilidade e, no limite, sua manutenção.

Este capítulo se subdivide em seis seções, além desta introdução. A seção 2 trata da experiência internacional, com destaque para os subsídios implícitos e as modalidades de reembolso dos empréstimos. Na terceira, apresenta-se a evolução do Fies no período 2010-2016, em relação aos contratos de financiamento. Na seção 4, analisa-se a distribuição dos contratos do Fies no período 2010-2014, sob o enfoque regional e por faixas de renda, bem como sua apropriação pelas grandes empresas de capital aberto. Na quinta seção, são analisados os requisitos ou critérios para a concessão do financiamento nesse período. Na penúltima seção, são exibidas proposições para o redesenho do Fies, com destaque para os empréstimos com amortizações contingentes à renda (ECRs). Por fim, na última seção, apresentam-se considerações finais, reiterando-se a necessidade de se ter um programa de crédito educativo robusto, sustentável e com modalidades de reembolso mais justas, dada a oferta predominantemente privada da educação superior no Brasil. Chama-se a atenção para que, no redesenho desse programa, sejam incorporados mecanismos que não reforcem o processo de concentração desse mercado, ora em curso. Cabe ressaltar que a Medida Provisória (MP) que alterou o Fies (MP nº 785/2017) – posteriormente transformada na Lei nº 13.530/2017 – incorporou a principal proposição contida neste estudo, o ECR, embora sua completa implementação ainda demande alguns ajustes.

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura (Diset) do Ipea.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

2 FINANCIAMENTO ESTUDANTIL NO MUNDO

Programas governamentais de crédito educativo existem em dezenas de países. Shen e Zideman (2009) enumeram 44 programas de 39 países, espalhados por todos os continentes, e o *site* do The International Comparative Higher Education Project, por seu turno, faz menção a 65 programas de 46 países.³ Via de regra, eles são destinados a estudantes matriculados no ensino superior público, que são cada vez mais raros, e Alemanha, Argentina, Áustria, Brasil, Dinamarca e Suécia são as exceções mais mencionadas. Programas governamentais de crédito educativo destinados a financiar estudos em instituições privadas são menos comuns, sendo os casos mais conhecidos os do Brasil e dos Estados Unidos.⁴

2.1 Justificativas de sua existência

Atividades de ensino, pesquisa e extensão são caras, intensivas em trabalho, com trajetórias de custo naturalmente crescentes – pois as possibilidades de substanciais aumentos de produtividade sem perdas de qualidade tendem a ser limitadas –, e em alguns países, a exemplo do Brasil, possuem baixos indicadores de acesso e conclusão, que sinalizam demanda ainda reprimida pela educação superior. Questões dessa natureza traduzem-se em pressões por recursos acima da capacidade dos orçamentos públicos, levando à necessidade de serem buscadas fontes de receitas complementares não tributárias.

Decorrente dessa realidade, há uma crescente tendência em várias partes do mundo para a adoção de políticas de compartilhamento de custos, embora a controvérsia política em torno do tema enseje formatos tão variados quanto, de um lado, a manutenção de ensino superior totalmente gratuito e, de outro, a cobrança de anuidades, durante o curso ou posteriormente à sua conclusão, a incidir sobre todos ou apenas sobre alguns estudantes (Johnstone, 2012). Com disso, assenta-se em dois pilares a justificativa para a atuação de governos nesse setor: *i*) uma população mais escolarizada traz transbordamentos econômicos e não econômicos para toda a sociedade, não apenas para quem diretamente se beneficia dos estudos; e *ii*) sem alguma intermediação do poder público, a cobrança de mensalidades e de taxas durante os estudos tende a excluir do ensino superior pessoas que não tenham condições de pagá-las, reduzindo a escolarização de segmentos representativos da sociedade, alargando desigualdades educacionais, culturais e socioeconômicas e restringindo a produtividade sistêmica da economia.

3. Disponível em: <<https://bit.ly/2C9F465>>.

4. Disponível em: <goo.gl/h8iqjk>.

2.2 O *trade-off* entre subsídios implícitos e encargos de reembolso

Programas governamentais de crédito educativo diferenciam-se substancialmente entre si, não só em termos dos objetivos que precipuamente propõem alcançar, mas também em termos de estrutura organizacional, fontes de financiamento do próprio fundo, cobertura, critérios para a formalização dos contratos e métodos de coleta das parcelas devidas. Em quase todos, porém, observa-se uma diferença nada desprezível entre o total desembolsado pelo governo com os empréstimos e a quantia reembolsada posteriormente pelos beneficiários do programa.

Duas são as principais rotas por meio das quais o dinheiro público esvai-se em programas de crédito educativo: a primeira remete a subsídios implícitos no próprio desenho do programa, e a segunda diz respeito à inadimplência (atraso e falta de pagamento) e aos custos de administrar um programa desse tipo. Ambas são detalhadas no quadro 1.

QUADRO 1

Fatores que reduzem a total recuperação dos montantes emprestados por meio de programas de crédito educativo

Rota 1: fatores inerentes ao próprio desenho do programa (subsídios implícitos ou <i>ex ante</i>)	Rota 2: fatores administrativos (subsídios <i>ex post</i>)
Taxas de juros subsidiadas	Parcelas temporariamente em atraso
Períodos de utilização e de carência isentos de taxas de juros	Não pagamento (evasão)
Reembolsos definidos em termos nominais (há casos em que nem correção monetária incide por completo)	Custos administrativos
Longos períodos de amortização	-

Fonte: Nascimento e Longo (2016a).

Essa questão é analisada em Shen e Ziderman (2009) e retomada em Nascimento e Longo (2016a), que incluem o Fies na comparação com os 44 programas de 39 países, para os quais os primeiros calculam os subsídios implícitos explicitados no quadro 1. O gráfico 1, por sua vez, mostra-os com base nos cálculos de Nascimento e Longo (2016a) para o Fies em dois momentos: com as regras vigentes entre 2010 e o primeiro semestre de 2015 (Fies-10) e com as regras vigentes do segundo semestre de 2015 ao segundo semestre de 2016.

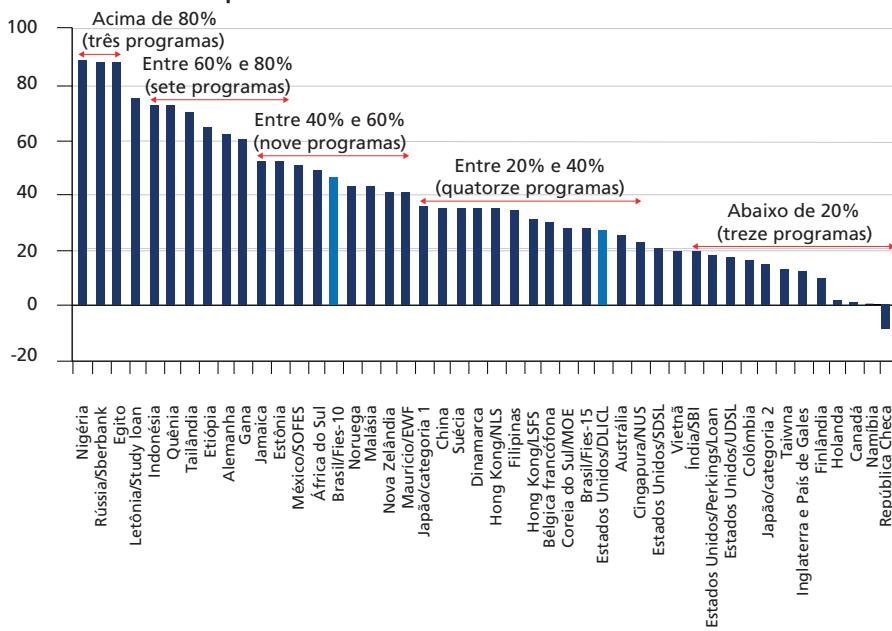
O programa de crédito educativo brasileiro está abaixo da média dos outros 44 programas representados no gráfico 1, que é de aproximadamente 60%. Ressalte-se, porém, a enorme variação nos subsídios implícitos dos 44 programas de crédito educativo estudados por Shen e Ziderman (2009) e confrontados no gráfico 1 com os dois cenários do Fies.

Há programas quase sem subsídios embutidos em seu desenho, para os quais as taxas de reembolso do financiamento (que são o complemento do subsídio

implícito) aproximam-se dos 100%, como é o caso de Canadá, Holanda e Namíbia. Há ainda o caso pitoresco do programa tcheco, cuja taxa de reembolso excede os 100%; nele, os beneficiários são requeridos a pagar de volta uma quantia 8% maior que o valor presente do empréstimo originalmente recebido. No outro extremo, as condições de financiamento observadas no Egito, na Nigéria e na Rússia mostravam-se extremamente generosas à época do estudo de Shen e Ziderman (2009): os subsídios implícitos aproximam-se dos 90%, nesses casos.

GRÁFICO 1

Fies: subsídios implícitos, em comparação com outros 44 programas de crédito educativo de 39 países



Fonte: Nascimento e Longo (2016a).

Obs.: Fies-10 refere-se ao subsídio implícito calculado a partir dos parâmetros válidos para o Fies entre 2010 e o primeiro semestre de 2015; Fies-15, para o Fies do segundo semestre de 2015 ao segundo semestre de 2017.

O Fies pode não estar no mesmo patamar dos programas mais generosos encontrados mundo afora, mas carregava em seus parâmetros elevados níveis de subsídio. O Fies-10 estaria no terceiro quintil dos maiores subsídios implícitos, abaixo de África do Sul, e apresentaria taxa de reembolso maior que a de outros quatorze programas. No entanto, após as mudanças de 2015, a situação foi significativamente alterada: o Fies-15 estaria no quarto quintil em termos de tamanho do subsídio implícito, circundado por programas da Coreia do Sul, dos

Estados Unidos e da Austrália, e com uma taxa de reembolso inferior a apenas dezessete programas de quatorze diferentes países.

O gráfico 1 deve ser tomado como uma mera comparação ilustrativa, pois os números nele informados podem servir de parâmetro para analisar a dimensão dos subsídios implícitos ao desenho do Fies, mas têm também suas limitações. Deve-se ressaltar que os dados utilizados no trabalho de Shen e Ziderman (2009) e neste texto para inflação e taxas reais de juros são de momentos distintos: no caso do primeiro, os dados advêm de *World Development Indicators 2004*, publicação do Banco Mundial, e no segundo, são médias do período de janeiro de 2010 a dezembro de 2014 (tabela 1). Se os dados de Shen e Ziderman (2009) fossem atualizados, é possível que a situação reportada no gráfico 1 fosse diferente, particularmente para alguns dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que depois da crise financeira de 2008/2009 reduziram consideravelmente suas taxas básicas de juros.

A imagem do gráfico 1 também pode, na prática, ter se alterado, caso tenham sido modificados os parâmetros de alguns dos programas ali representados, tal como ocorreu com o próprio Fies. Isso pode ser justificado pois o cálculo dos subsídios implícitos é particularmente sensível aos parâmetros relacionados às taxas de juros e ao prazo máximo de amortização praticados pelo programa.

Os resultados reportados em Nascimento e Longo (2016b) indicam que, após as modificações introduzidas no Fies no segundo semestre de 2015, o impacto dos encargos de reembolso já começa a se mostrar acima do considerado pela literatura como razoavelmente manejável para programas de financiamento estudantil. Haveria, assim, pouco espaço para mexer nos parâmetros do Fies com vistas a diminuir seus subsídios implícitos. Em uma perspectiva de médio e longo prazos, porém, com a taxa básica de juros – a do Sistema Especial de Liquidação e Custódia (Selic) – tendendo a reduzir-se e a aproximar-se da taxa de juros do Fies, o subsídio implícito deve cair.

2.3 Reembolso dos empréstimos concedidos

Há basicamente dois tipos de programas de crédito educativo. Um deles são os empréstimos convencionais garantidos pelo governo, que requerem o pagamento de volta do valor emprestado durante um período de tempo especificado, em prestações que dependem das taxas de juros contratadas e do prazo de financiamento. Muitos deles são destinados a estudantes de baixa renda e em alguns casos, como nos Estados Unidos, no Canadá e no Japão, são concedidos e gerenciados por instituições financeiras, com o governo subsidiando taxas de juros e/ou garantindo o pagamento se houver inadimplência. Em outros casos (Fies, por exemplo), o empréstimo é concedido e gerenciado diretamente por instituições públicas.

Outro tipo são os ECRs. Esta modalidade de crédito dilui as amortizações do financiamento ao longo da vida economicamente ativa do mutuário em prestações definidas de acordo com sua renda futura e cobradas pelos sistemas de tributação ou de recolhimentos de contribuições previdenciárias, ou por algum sistema de desconto em folha.

A principal diferença entre ECR e empréstimos tradicionais é a flexibilidade do prazo de duração do financiamento, pois os pagamentos são definidos de acordo com a renda da pessoa, em vez de fixados a partir da distribuição do montante principal e dos juros por um número predeterminado de parcelas. Em períodos de renda baixa ou inexistente, as parcelas devidas também são reduzidas ou até, no limite, suspensas. O saldo devedor segue existindo e sujeito às taxas de juros contratadas, mas suas amortizações são proporcionais à renda de quem tomou o financiamento, de forma a melhor adequarem-se às flutuações de rendimento, comuns, sobretudo, nos primeiros anos após a formatura. À medida que muda o patamar de renda da pessoa ao longo da vida, acelera-se a amortização do saldo devedor. Essa característica torna-os um mecanismo potencialmente mais justo, ao menos quando comparados aos empréstimos tradicionais.

Assim sendo, essa modalidade de empréstimo traz consigo uma espécie de seguro contra a inadimplência. Quem obtém rendas maiores ao longo de sua vida laboral pós-formatura paga o total do seu empréstimo mais rapidamente. Quem possui baixos rendimentos depois de obter seu diploma acaba por dispor de prazos mais longos, chegando, por vezes, a pagar menos que o valor presente da quantia que tomou emprestada. Quem aufera ganhos em torno da mediana da distribuição de rendimentos acaba por estender seu débito por um período mais longo que em empréstimos tradicionais, pagando juros por mais tempo, mas o faz, em tese, diluindo melhor seus encargos financeiros e comprometendo menos o seu padrão de vida nos primeiros anos de vida profissional após a obtenção do título.

Créditos educativos via ECR começaram a se consolidar como alternativa de financiamento estudantil à medida que cresciam custos da educação superior em países desenvolvidos e depois de se mostrarem viáveis e relativamente bem-sucedidos na Austrália, Nova Zelândia, Inglaterra e no País de Gales, onde sua implantação em larga escala ocorreu entre 1989 e 1998. Há também aplicações de ECR como crédito educativo na África do Sul, Hungria, Holanda, Coreia do Sul e no Japão. Nos Estados Unidos, há recorrentes discussões, inclusive no Parlamento, sobre sua implementação em larga escala, mas até o momento a aplicação é pontual. Com isso, percebe-se que a efetividade dos ECRs parece maior em países em que o financiamento do ensino superior é razoavelmente centralizado.

3 EVOLUÇÃO DO FIES A PARTIR DE 2010

Assim como ocorreu em relação aos gastos públicos de uma maneira geral, os dispêndios sob a rubrica do Fies tiveram crescimento bastante elevado a partir de 2010, muito acima da própria expansão da educação superior privada. Com isso, aumentou de forma substancial a quantidade de beneficiários do Fies em relação ao universo de estudantes matriculados nas instituições de ensino superior (IES) privadas, tal como se observa na tabela 1.

TABELA 1

Brasil: contratos do Fies, matrículas e ingressantes em cursos de graduação presenciais nas IES privadas (2010-2014)

	2010	2011	2012	2013	2014	Variação (%)
Matrículas nas IES privadas	3.987.424	4.151.371	4.208.086	4.374.431	4.664.542	17,0
Contratos ativos do Fies ¹	531.987	623.241	914.195	1.551.956	1.910.718	259,2
% do total de matrículas	13,3	15,0	21,7	35,5	41,0	-
Ingressantes	1.181.650	1.260.257	1.508.295	1.494.490	1.658.350	40,3
Contratos novos do Fies	76.165	154.250	377.780	559.905	732.243	861,4
% do total de ingressantes	6,4	12,2	25,0	37,5	44,2	-

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep)/Ministério da Educação (MEC); Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)/MEC.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Referem-se a todos os contratos (em fase de utilização, carência e amortização).

Conforme mostrado na tabela 1, as matrículas no setor privado registraram crescimento de cerca de 17% no período 2010-2014, mas os gastos com o Fies tiveram aumento de 454%, o que permitiu que o número de contratos ativos fosse ampliado em 259% no mesmo período. Quando se estabelece a relação entre contratos novos (firmados a cada ano) e os ingressos de estudantes, verifica-se que as diferenças entre as taxas de crescimento de ambos tornam-se ainda maiores. Se, no primeiro caso, o incremento foi de 861%, com relação ao número de ingressantes (novos estudantes) o crescimento foi de apenas 40%. Com isso, houve ampliação da razão entre esses dois fatores, de 6% para 44% no período sob análise.

É possível que essa dissociação decorra de maior atratividade do Fies após as mudanças introduzidas em 2010, tornando beneficiários muitos estudantes que poderiam custear as mensalidades, mas que, diante de condições tão atrativas do programa, optaram por contrair o empréstimo.

O crescimento exponencial de beneficiários do Fies entre 2010 e 2014 pode ser atribuído às mudanças introduzidas neste programa, a partir de 2010, tornando-o bastante vantajoso para os contratantes, especialmente no que se refere à redução da taxa de juros – que passou a ser negativa, quando se tem por referência os índices inflacionários do período. Acredita-se que, com uma taxa de juros de 3,4%, o Fies

passou a ser atrativo inclusive para aqueles que dispunham de recursos financeiros suficientes para custear os estudos.

Além disso, o prazo de amortização foi ampliado para até três vezes o período de utilização do financiamento, acrescido de doze meses, e o período de carência para o início da quitação do empréstimo foi estendido para dezoito meses. Anteriormente, o prazo de amortização era de duas vezes o período contratado, acrescido de doze meses, com carência de apenas seis.

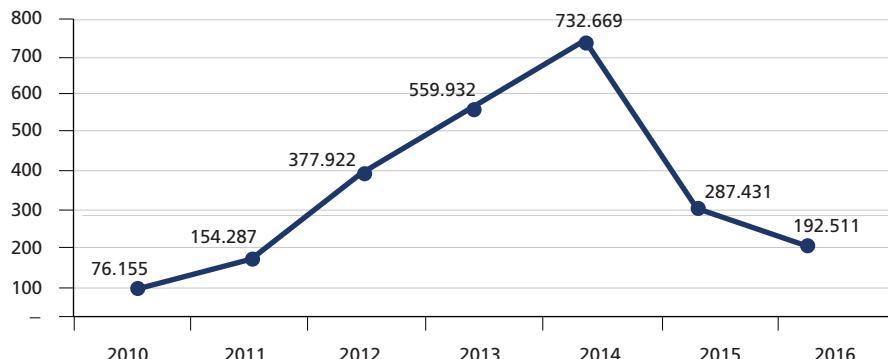
No entanto, a partir de 2015, o programa sofreu drástico corte orçamentário, de modo a compatibilizar a oferta de novos contratos às receitas disponíveis. Devido a isso, foram estabelecidos novos critérios nos processos seletivos: para os alunos, houve a exigência de média mínima de 450 pontos no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) e de nota na redação diferente de zero; e para as instituições de ensino, a distribuição das vagas disponíveis passou a ser feita com base nos conceitos obtidos pelos cursos no Sistema Nacional de Avaliação de Cursos (Sinaes), estabelecendo-se cotas de contratos, tendo como referência o retrospecto do ano anterior. Por fim, limitou-se em 6,41% a correção no valor dos financiamentos, como forma de coibir aumentos abusivos das mensalidades praticadas pelas instituições de ensino.

Além dessas mudanças já introduzidas, o ministro da Educação havia anunciado que o preenchimento das vagas a serem ofertadas no segundo semestre de 2015 também levaria em conta as seguintes prioridades: *i)* cursos com notas 5 e 4; *ii)* áreas de interesse social e econômico, como engenharia, formação de professores e saúde; e *iii)* as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (exceto o Distrito Federal). Posteriormente, o Edital nº 6, de 20 de janeiro de 2016, estabeleceu o teto de renda familiar mensal bruta *per capita* de até 2,5 salários mínimos (SMs), porém, por demanda das instituições de ensino, este limite foi ampliado para 3 SMs no Edital nº 64, de 16 de junho de 2016, referente ao segundo semestre deste ano. Desse modo, a curva de crescimento ascendente relativa aos contratos do Fies firmados no período 2010-2014 sofreu forte inflexão em 2015, como pode ser observado no gráfico 2.

Além de ter havido diminuição na oferta a partir de 2015, as novas regras do Fies tiveram como consequência a redução na taxa de ocupação das vagas ofertadas. Em 2015, foram preenchidos 92% das 314 mil vagas, mas no ano seguinte a proporção caiu para apenas 59% de um total de 325 mil. Isso pode estar associado ao menos a dois fatores: desinteresse entre aqueles que poderiam tornar-se beneficiários do Fies e/ou insuficiência de demandantes elegíveis pelas novas regras. No que se refere ao primeiro deles, trabalha-se com a hipótese de que as mudanças introduzidas em 2010 tenham gerado um efeito *crowding-out* no período 2010-2014, e que, com a reformulação ocorrida em 2015, estabeleceu-se um teto de renda para os

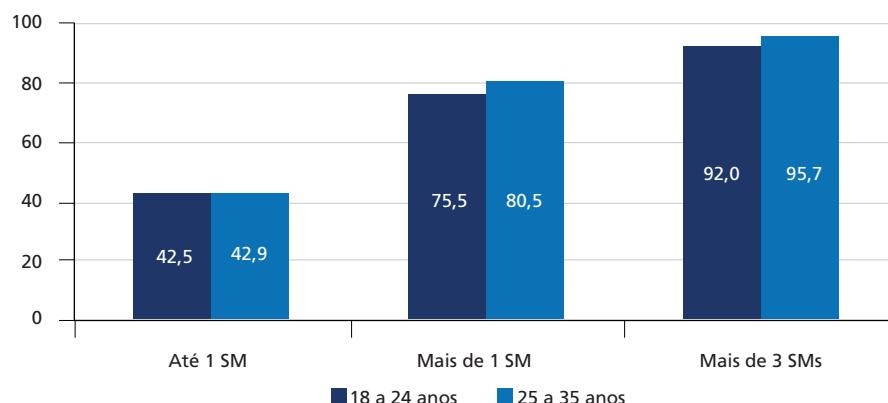
novos beneficiários do programa. Se, por um lado, esse aumento na proporção de beneficiários com renda de até 1 SM sugere que houve ampliação do atendimento àqueles que mais precisam, por outro, a crescente redução na proporção de vagas preenchidas, em 2015 e 2016, pode estar relacionada à demanda insuficiente, por exemplo, pelo fato de ainda ser bastante baixa a proporção de pessoas desta faixa de renda que haviam concluído o ensino médio, como é mostrado no gráfico 3.

GRÁFICO 2
Brasil: contratos firmados junto ao Fies por exercício (2010-2016)
 (Em 1 mil)



Fonte: FNDE/MEC.
 Elaboração dos autores.

GRÁFICO 3
Brasil: população com ensino médio completo por faixas de renda selecionadas (2014)
 (Em %)



Fonte: Microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).
 Elaboração dos autores.

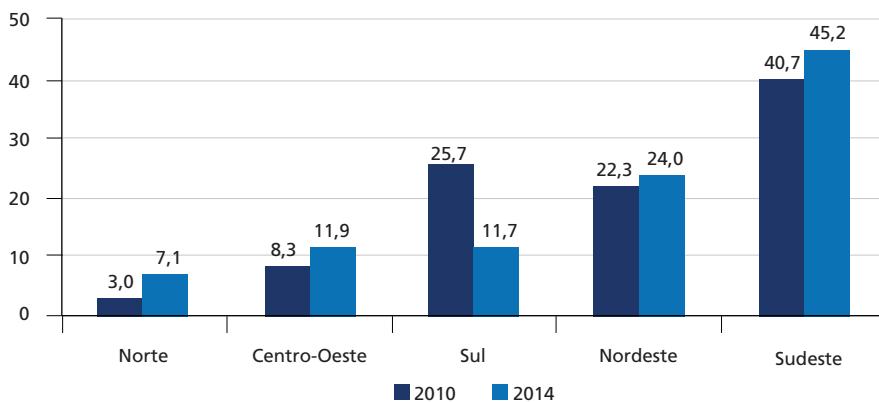
4 A DISTRIBUIÇÃO DOS CONTRATOS DO FIES

4.1 Regional

O primeiro aspecto a ser analisado refere-se à distribuição dos contratos pelas cinco macrorregiões brasileiras. Sob esse enfoque, pode-se afirmar que as regiões mais pobres foram em alguma medida favorecidas. No período de grande expansão do programa (2010-2014), Norte, Nordeste e Centro-Oeste tiveram aumento de sua participação no total de contratos firmados a cada ano, conforme pode ser observado no gráfico 4.

GRÁFICO 4

Brasil: proporção dos contratos firmados junto ao Fies por macrorregião (2010 e 2014)
(Em %)



Fonte: FNDE/MEC.

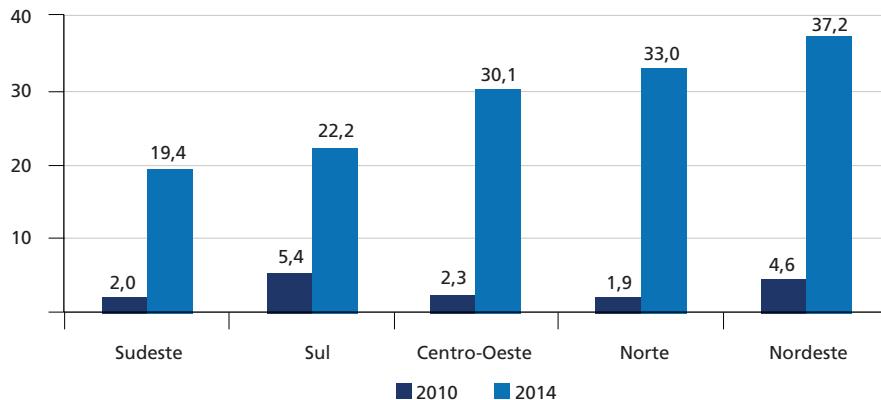
Elaboração dos autores.

Esse aumento da participação em quatro das cinco macrorregiões foi acompanhado de expressiva queda na região Sul. Para além dessas oscilações identificadas, que podem ter sido causadas por fatores diversos, caberia verificar em que medida a apropriação dos contratos do Fies corresponde à proporção de vagas ofertadas pelas IES privadas em cada macrorregião.

Quando se tem por referência as vagas ofertadas, constata-se que no período 2010-2014 houve aumento da participação apenas nas regiões Norte e Nordeste, o que seria algo esperado, haja vista que estas regiões ainda registram as menores taxas de acesso à educação superior, bem como as menores proporções de matrículas da rede privada, quando comparadas às demais regiões. Desse modo, calculou-se a razão entre a proporção de contratos do Fies e a de vagas ofertadas em cada macrorregião, cujo resultado é apresentado no gráfico 5.

GRÁFICO 5

Brasil: razão percentual entre os contratos do Fies e as vagas ofertadas pelas IES privadas (2010 e 2014)
(Em %)



Fonte: FNDE/MEC; Inep/MEC.
Elaboração dos autores.

O gráfico 5 evidencia o elevado crescimento dos contratos do Fies como proporção das vagas ofertadas em todas as cinco macrorregiões. Entretanto, os maiores ganhos foram registrados junto às regiões mais pobres do país, fato este que contribui para a redução das desigualdades de acesso à educação superior sob esse recorte.

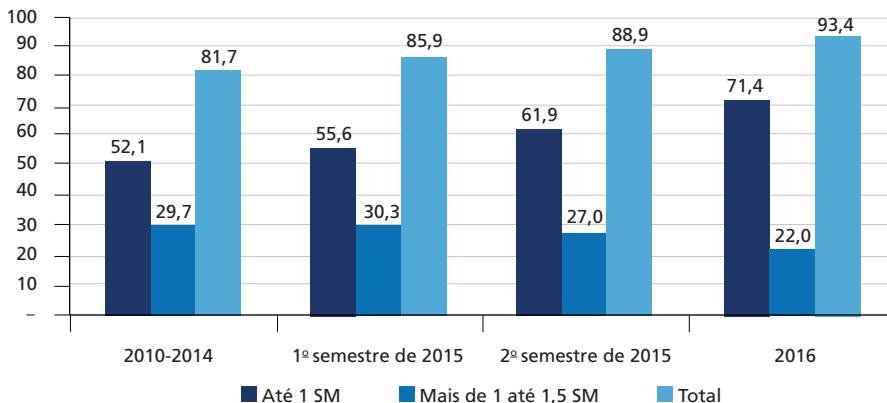
4.2 Renda

Conforme se observa no gráfico 6, mais de 93% dos beneficiários do Fies em 2016 tinham renda familiar *per capita* de até 1,5 SM, enquanto no início da década representavam menos de 82% do total. Cabe ressaltar que um crescimento mais expressivo foi registrado entre aqueles com renda de até 1 SM, cuja participação no total ampliou-se de 52% para 71%.

Ainda que não tenham sido analisados os perfis de renda dos beneficiários do Fies no período anterior a 2010, a evolução apresentada no gráfico 6 sugere que o aumento da proporção de estudantes com renda de até 1 SM estaria relacionado com as mudanças nas regras de concessão introduzidas a partir de 2015.

GRÁFICO 6

Brasil: distribuição dos beneficiários do Fies por faixas de renda (2010-2016)
(Em %)



Fonte: FNDE/MEC.

Elaboração dos autores.

Obs.: Renda familiar *per capita*.

4.3 IES privadas

Conforme foi apresentado anteriormente na tabela 1, a razão estabelecida entre o estoque de contratos ativos do Fies e o universo de matrículas em cursos de graduação presenciais nas IES privadas ampliou de 13% para 41% no período 2010-2014. Portanto, houve um crescimento substancial da taxa de cobertura do programa em relação ao universo de matriculados. Porém, quando se analisa a distribuição desses contratos, verifica-se que quatro grandes grupos educacionais inscritos na BM&FBovespa detinham proporções acima dessa média em 2014, conforme apresentado na tabela 2.

TABELA 2

Estudantes de cursos de graduação presenciais beneficiários do Fies matriculados nas empresas educacionais com ações na BM&FBovespa (2014)

Empresa	Total de estudantes com Fies (mil)	Total de estudantes (%)
Kroton	258,8	61,2
Estácio	122,7	42,3
Ser Educacional	48,0	47,5
Animax Educação	34,3	48,2
Total	463,8	-

Fonte: Corbucci, Kubota e Meira (2016).

Ressalte-se que o índice médio de 41% para o conjunto das IES privadas inclui essas quatro empresas, de modo que, ao excluí-las, a média das demais instituições ficaria em torno de 38%, enquanto, entre as primeiras, atingiria 52%. Portanto,

há evidências de que, ao menos naquele ano, tais empresas beneficiavam-se das receitas do Fies em proporção acima da média do restante das IES privadas.

5 SOBRE OS REQUISITOS PARA A CONTRATAÇÃO DO FIES

Desde 2015, para ser elegível a empréstimos do Fies era necessário haver obtido no mínimo 450 pontos como nota média nas provas objetivas do Enem, bem como nota maior que zero na redação. A edição do Enem em 2014 contou com a participação de mais de 8,7 milhões de participantes, mas apenas 51,8% destes estariam aptos a pleitear um contrato de financiamento junto ao Fies, segundo o requisito de desempenho nas provas do Enem, como é mostrado na tabela 3.

TABELA 3

Brasil: participantes do Enem por faixa de renda familiar *per capita* (2014)

Faixa de renda	Total	Total (%)	Com nota mínima exigida	Total (%)
Até 1/4 SM	2.082.862	23,9	830.199	18,4
De 1/4 a 1/2 SM	3.283.778	37,6	1.586.649	35,1
De 1/2 a 1 SM	1.996.561	22,9	1.142.262	25,3
De 1 a 2 SMs	897.526	10,3	606.357	13,4
De 2 a 3 SMs	225.298	2,6	170.039	3,8
De 3 a 5 SMs	152.154	1,7	118.216	2,6
> 5 SMs	84.069	1,0	64.501	1,4
Total	8.722.248	-	4.518.223	-

Fonte: Enem/MEC.

Elaboração: Núcleo de Informações Sociais (Ninsoc) da Disoc/Ipea.

Obs.: Foram calculadas as faixas de renda *per capita* de maneira aproximada, uma vez que o questionário socioeconômico do Enem não contempla questão desta natureza. Assim sendo, foram utilizados os dados de duas questões: renda mensal da família (Q003) e número de pessoas na casa (Q004).

Com relação à primeira questão, foram arbitrados valores para o cálculo da renda familiar, na forma como segue: *i*) até 1 SM = R\$ 724,00; *ii*) mais de 1 até 20 SMs = média do intervalo; e *iii*) mais de 20 SMs = R\$ 14.480,01.

Para o cálculo da faixa de renda, os valores anteriores foram divididos pelo número de pessoas que moram na casa do participante.

Outro aspecto a ser analisado refere-se à distribuição dos participantes do Enem por faixas de renda. Neste caso, verifica-se que a maioria se concentrava nas duas primeiras (até 1/2 SM), perfazendo 61,5% do total. Além disso, 96% dos participantes que obtiveram nota mínima exigida pelo Fies enquadravam-se na faixa de renda elegível ao financiamento, conforme a tabela 3.

Considerando-se que a faixa de renda elegível ao Fies estende-se até 3 SMs *per capita*, constata-se que apenas 2,7% do universo de participantes e 4,0% daqueles que haviam obtido a nota mínima exigida situavam-se acima desse patamar.

Portanto, o critério de renda adotado não estaria discriminando positivamente os grupos menos favorecidos, uma vez que a quase totalidade dos participantes torna-se elegível segundo esse critério. Deve-se ainda ter em conta que a proporção de participantes com notas elegíveis no Enem cresce à medida que aumenta a renda. Desse modo, apenas 40% dos mais pobres haviam obtido desempenho satisfatório nesse exame, contra cerca de 77% entre os mais ricos.

Por fim, as desigualdades de desempenho entre os participantes do Enem com desempenho favorável são ampliadas quando se desagregam as faixas de renda por macrorregião, conforme é mostrado na tabela 4. Sob esse enfoque, observa-se que a proporção daqueles que se inseriam na primeira faixa de renda na região Centro-Oeste correspondia a apenas 45% da porcentagem de participantes da sexta faixa de renda na região Sudeste.

TABELA 4
Brasil e macrorregiões: proporção de participantes com desempenho satisfatório no Enem 2014, por faixa de renda familiar *per capita* (2014)

Faixa de renda	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Até 1/4 SM	39,9	36,8	40,0	43,3	40,7	35,8
De 1/4 a 1/2 SM	48,3	44,5	48,3	50,7	49,6	42,8
De 1/2 a 1 SM	57,2	53,1	58,1	58,4	58,1	51,1
De 1 a 2 SMs	67,6	63,6	69,4	68,5	67,0	62,9
De 2 a 3 SMs	75,5	70,0	75,7	77,0	74,0	73,4
De 3 a 5 SMs	77,7	71,9	76,8	79,4	76,8	75,9
> 5 SMs	76,7	69,0	75,2	79,2	76,3	72,7
Total	51,8	44,7	48,6	56,5	56,2	47,8

Fonte: Microdados do Enem/MEC.
 Elaboração: Ninsoc/Disoc/Ipea.

6 PROPOSTAS PARA O REDESENHO DO FIES

6.1 Reembolso contingente à renda

Chapman (2014) enumera como requisitos mínimos para que as implementações de regimes de ECR sejam bem-sucedidas: *i*) registros precisos dos passivos que estudantes acumulam com o passar do tempo; *ii*) um mecanismo de coleta avançado e eficiente, preferencialmente dotado de sistema de registro informatizado; e *iii*) maneiras eficientes de determinar com boa precisão a renda dos mutuários, ao menos enquanto estes permanecerem com débitos por pagar. Há, no Brasil, condições institucionais para atender aos três requisitos.

O Inep, por meio dos censos, levanta anualmente informações sobre as matrículas em cursos superiores no Brasil, conhecendo inclusive o Cadastro de

Pessoa Física (CPF) das pessoas matriculadas. O FNDE gere atualmente o Fies e detém as informações necessárias sobre os contratos de financiamento, e a Receita Federal dispõe de sistemas eficientes de cobrança, permitindo viabilizá-la pelo sistema de tributação da renda, como já acontece em outros países, e/ou pelo sistema de contribuições previdenciárias – no Brasil, ambos os sistemas são geridos pela Receita. Os dados da PNAD 2014 mostram que 65,4% dos 17,3 milhões de graduados que naquele ano existiram na população brasileira estavam em empregos formais ou contribuíam com a previdência, e a porcentagem sobe para 78% se considerados apenas os graduados que em 2014 compunham a população economicamente ativa. A Receita Federal tem capacidade de alcançar, portanto, uma quantidade elevada das pessoas com diploma de nível superior no Brasil.

Os graduados que não sejam alcançáveis pela Receita e não estejam registrados no Cadastro Único (CadÚnico) como elegíveis a programas sociais deveriam pagar um valor anual mínimo do ECR, pois isso busca atingir não só os vazamentos do Imposto de Renda (IR) e da previdência como também quem sai do país. Nestes casos, esse valor mínimo deveria ser relativamente alto, uma vez que incentivaria os graduados a se formalizarem ou, se tiverem migrado, a declararem renda no exterior; o não pagamento, por sua vez, implicaria inscrição na dívida ativa da União e nos serviços de proteção ao crédito. Deve-se evitar, no entanto, pagamento mínimo de todas as pessoas financiadas, já que isso se contrapõe à principal vantagem de um ECR, que é servir como um seguro contra a inadimplência em momentos da vida em que a pessoa aufera rendimentos baixos ou nulos.

Uma reformulação do Fies, com a introdução de amortizações proporcionais à renda individual futura, poderia ser implementada em relativo curto espaço de tempo. A iniciativa não exigiria reformas constitucionais – ela protegeria os beneficiários da inadimplência e tornaria mais eficaz a cobrança da dívida.

Duas seriam as questões principais concernentes à cobrança das parcelas dos empréstimos pela Receita Federal: a primeira seria fazê-la incidir sobre o crescente contingente de pessoas físicas que declaram IR na condição de pessoas jurídicas;⁵ a segunda seria calcular a prestação devida a partir de todo o rendimento auferido do trabalho e do capital, inclusive rendimentos atualmente isentos da cobrança do próprio IR e antes de incidirem as deduções previstas em lei.⁶ Portanto, o montante a ser pago anualmente do saldo devedor de um ECR deveria ter base de cálculo

5. Sobre as brechas na legislação tributária que viabilizam legalmente essa prática de elisão fiscal, ver Afonso (2014) e Castro (2014).

6. As isenções tributárias e as deduções fiscais vigentes reduzem significativamente a alíquota efetiva do Imposto de Renda e o montante de renda tributável. Para mais informações, ver Gobetti e Orair (2015); Afonso (2014); Castro (2014); e dados agregados do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF) recentemente tornados públicos pela Receita Federal, disponíveis em: <<http://goo.gl/xePMxg>>. Acesso em: 11 nov. 2015.

diferente da do IR, devendo considerar também rendimentos isentos e desconsiderar as deduções legais. Seu cálculo final deveria preceder o cálculo do imposto devido.

A reforma proposta poderia prever uma regra de transição, dando a opção a titulares de contratos vigentes de migrar ou não para o novo sistema. O prazo máximo de amortização poderia ser atrelado ao início da aposentadoria da pessoa, havendo limite máximo de idade entre os critérios de elegibilidade para o novo Fies. Os empréstimos poderiam ser concedidos diretamente por instituições públicas, com elegibilidade circunscrita a critérios de renda aliados a requisitos mínimos de desempenho estudantil no Enem e de conceito do curso no Sinaes, a fim de garantir foco nos melhores estudantes entre os que mais precisam. Eles poderiam envolver também instituições financeiras privadas e cooperativas de crédito, com o governo atuando na regulação da concessão do crédito, na cobrança do ECR pelo IR ou pelas contribuições previdenciárias e como garantidor do crédito – mas, neste caso, recomenda-se desenhar mecanismos que assegurem acesso a crédito dos estudantes de famílias de baixa renda, combinados com iniciativas de assistência estudantil (ver algumas ideias mais adiante). Igualmente, seria salutar vincular o número de vagas financeiráveis ao crédito recuperado ao longo do tempo. Com isso, em algum momento no futuro, o crédito educativo concedido para estudos em cursos oferecidos por instituições privadas seria condicional à recuperação do crédito concedido no passado, contribuindo para tornar o Fies autossustentável, ao mesmo tempo que estimularia as instituições de ensino a serem mais parcimoniosas na sua concessão, a melhorarem seus cursos e a investirem em programas de orientação de carreira para seus egressos.

Sob as novas regras, os contratos seriam iniciados sem quaisquer subsídios implícitos nas taxas de juros, e o principal deles seria o perdão das parcelas remanescentes após aposentadoria, invalidez, doença grave ou morte. Fora isso, outros subsídios adicionais poderiam ser ponto de discussão, como a suspensão da incidência de juros durante o período de estudos ou a redução das taxas após longos períodos de amortização, a fim de diminuir os encargos sobre quem levaria muitos anos para saldar a dívida, mas não chegaria a se beneficiar do perdão. Também seria o caso de discutir se caberia algum mecanismo de subsídio cruzado, por meio de taxas sobre o valor emprestado ou com regras de prazo mínimo de cobrança – isto é, mesmo que se pague 100% do valor presente do curso, persistir a cobrança por mais um tempo. Algumas proposições específicas para a sua implementação são elaboradas abaixo.

- Tomar como piso de cobrança do ECR e a faixa inicial de cobrança do IR.
- Para cada alíquota de IR, a cobrança do ECR poderia ser de uma porcentagem da renda equivalente à metade da porcentagem da alíquota aplicável do imposto, com o mínimo entre 2% e 3%, se houver faixa de cobrança do ECR abaixo do piso do IR.

- Não teria carência, pois as parcelas só seriam incidentes havendo renda suficiente a ser cobrada.
- Na fase de amortização, incidiriam juros anuais de 9,725% sobre os empréstimos concedidos com recursos públicos, e linhas de crédito de instituições financeiras que viessem a ser garantidas pelo governo poderiam ter algum outro limite. Esse patamar equivale a zerar o subsídio às taxas de juros sempre que a inflação atingir o centro da meta oficial do Banco Central (4,5%), considerando que a taxa real de juros de equilíbrio do Brasil seja em torno de 5% (assim entendem muitos analistas). Ela só poderia acompanhar a taxa Selic sempre que esta fosse igual ou menor que 9,725% ao ano, e este limite daria uma garantia aos beneficiários de que seu saldo devedor não explodiria em anos de crise. Atrelar a taxa à Selic⁷ e estipular um teto (mesmo quando a Selic for maior) significa dizer que o governo só subsidiaria a taxa de juros nos momentos em que não cumprisse a meta de inflação e/ou que uma conjuntura de instabilidade ensejasse taxas de juros reais mais altas do que o patamar que costuma ser percebido como de equilíbrio.
- Durante a fase de utilização, haveria correção do saldo devedor pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), sem cobrança de juros sobre o montante financiado. O próprio governo pagaria os juros se o Fies fosse concedido por instituições financeiras.
- Exigir prazo mínimo de pagamento ou incidir taxas sobre o valor emprestado seriam elementos adicionais a serem discutidos, pois permitiriam que parte das perdas decorrentes de não pagamento por insuficiência de renda fosse arcada pelos graduados que viessem a auferir renda elevada e, portanto, pagassem rapidamente seu saldo devedor.

6.2 Mecanismos de distribuição dos contratos ofertados

No intuito de assegurar maior equidade no acesso aos recursos públicos, recomenda-se que a distribuição de contratos do Fies tenha em conta um teto por mantenedora. O principal argumento que justifica tal medida é a concentração dos benefícios em quatro empresas educacionais de capital aberto, ao menos em 2014, em proporção superior à das demais IES privadas, como apresentado anteriormente. Além de esse aporte adicional de recursos públicos beneficiar os maiores grupos, ele também poderia contribuir para acelerar o processo de concentração do mercado da educação superior no país.

7. Em um cenário de taxas de juros reais a 5% e inflação a 4,5%, a Selic ficaria em 9,725%, pois a conta a ser feita é: $(\text{taxa nominal}) = [[1 + (\text{taxa real})] \times [1 + (\text{inflação})]] - 1$.

Conforme mostram Corbucci, Kubota e Meira (2016), está em curso no país um processo de reconcentração da educação superior privada, liderado por grandes grupos empresariais com aportes de investimentos estrangeiros. Portanto, torna-se necessária a introdução de medidas regulatórias no campo econômico que favoreçam a redistribuição dos recursos públicos de forma mais equânime. Considerando-se que os grandes grupos empresariais são justamente os mais bem estruturados financeiramente, devido ao aporte de recursos oriundos de fundos de investimentos nacionais e estrangeiros, não se torna razoável que estes ainda sejam beneficiados em proporção acima daquela usufruída pelo restante do setor privado.

Outro aspecto a ser levado em conta diz respeito à distribuição geográfica dos contratos. Neste caso, não se trata do nível macrorregional, mas, sim, do nível municipal. Conforme foi mostrado por Corbucci (2014), as regiões Norte e Nordeste apresentavam elevada desigualdade na oferta de educação superior entre as capitais e os demais municípios. Nesse sentido, o Fies poderia fomentar a ampliação da oferta de vagas pelas IES privadas nestes municípios.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O primeiro eixo de análise deste estudo diz respeito à ampliação do acesso, da permanência e da conclusão da educação superior àquela parcela da população brasileira que, mesmo tendo habilidades e desejo para tal, não consegue fazê-lo por restrições de natureza econômica. Trata-se, pois, de um desafio a ser vencido por países como o Brasil, onde ainda é bastante reduzida a proporção de adultos com formação em nível superior. Diante disso, programas de crédito educativo são necessários para que estudantes tenham alternativa viável para financiar seus estudos.

Nesse sentido, o ECR concilia eficiência e equidade, na medida em que posterga o pagamento e contorna barreiras financeiras de acesso. Por ser vinculado à renda futura da pessoa, oferece a seus beneficiários um seguro contra variações pecuniárias ao longo da vida, e por ser coletado pelos mesmos mecanismos que tributam a renda ou recolhem contribuições previdenciárias, reduz os riscos para quem empresta. Se forem cobradas taxas de juros equivalentes ao custo de financiamento do próprio governo e previrem perdão após saída definitiva do mercado de trabalho, ele permite concentrar subsídios em quem apresenta baixa renda ao longo de toda a vida, além de viabilizar mais recursos para mais empréstimos. Mudanças introduzidas no Fies por meio da Lei nº 13.530/2017 sinalizam a transformação do programa em um ECR, todavia, devem ser feitas as ressalvas relacionadas a seguir.

- 1) O envolvimento da Receita Federal na coleta dos pagamentos seria recomendável, a fim de automatizar descontos em folha e também porque o recebimento estritamente pelo Sistema de Escrituração Fiscal Digital

das Obrigações Fiscais Previdenciárias e Trabalhistas (eSocial), como previsto até o fechamento deste texto, limita a incidência das alíquotas do ECR a salários, sendo desejável que alcance outras rendas do trabalho e também rendas de capital, atingindo, portanto, também empregadores e profissionais liberais que exerçam suas atividades profissionais por meio de pessoas jurídicas.

- 2) A correção do saldo devedor do empréstimo apenas pela inflação implica altos subsídios que beneficiam a todos, mesmo a quem vier a auferir altos rendimentos. Como o ECR já protege a pessoa em períodos de renda baixa, o saldo devedor poderia – e deveria – ser corrigido pela Selic, o que faria com que os subsídios fossem restritos a quem não dispusesse de renda ao longo da vida para pagar integralmente seu empréstimo.
- 3) O novo Fies exige pagamento mínimo independentemente da renda da pessoa, o que vai de encontro à ideia de um ECR também como um seguro contra momentos de renda baixa ou nula. Recomenda-se, portanto, a retirada da exigência de pagamento mínimo.

A disponibilidade de crédito educativo (com ou sem ECR), no entanto, não dispensa programas de assistência estudantil bem desenhados, que sejam eficazes não só em garantir matrícula a estudantes realmente de baixa renda como também em propiciar-lhes ajuda de custo para que não se vejam obrigados a abandonar os estudos por questões de subsistência. Para essa finalidade, recomendam-se ECRs específicos ou programas de bolsa com requisitos de elegibilidade bem delineados e foco em discentes de baixa renda com desempenho satisfatório no Enem.

A despeito de se ter no Brasil elevada participação do setor privado na oferta de educação superior, compartilha-se do entendimento de que a questão central que está por encontrar novas respostas não se refere à tradicional dicotomia público-privado. Considera-se que essa questão já está superada por duas razões principais: a primeira, porque reconhece-se a incapacidade do poder público em oferecer educação superior a todos os seus demandantes, ao menos sob o arcabouço legal em que se dá a sua oferta na atualidade; a segunda, pelo fato inegável de o setor privado se encontrar devidamente consolidado no país, com extensa capilaridade e com diversos exemplos de bons resultados. Portanto, mais do que negá-lo, caberá avançar em termos da sua regulação – a rigor, muito há por ser feito.

O segundo eixo aqui analisado trata de como os recursos do Fies vêm sendo apropriados, tanto em termos territoriais e institucionais quanto pelos indivíduos. Em relação à primeira e terceira dimensões, constatou-se que houve avanços nos últimos anos, no que tange à redução das desigualdades. Porém, no que se refere às empresas educacionais, foi identificado que os grandes grupos educacionais estariam

se beneficiando das receitas do Fies em proporção nunca inferior à média das IES privadas, sendo o maior deles com grande vantagem sobre os demais.

Uma das possíveis implicações negativas dessa conjunção de fatores em favor dos grandes grupos seria reforçar a tendência à concentração do capital na educação superior privada, tendo em vista que as instituições ou empresas que não dispõem de semelhantes oportunidades de capitalização e não se beneficiam do financiamento público indireto em proporção semelhante à obtida pela maior empresa listada na Bovespa, por exemplo, tenderão a ser incorporadas ou mesmo fechadas. Diante do exposto, considera-se que se torna necessária a criação de mecanismos de alocação dos recursos do Fies de modo a contra-arrestar ou, pelo menos, não reforçar essa tendência à concentração do capital na educação superior privada.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, J. R. R. Imposto de renda e distribuição de renda e riqueza: as estatísticas fiscais e um debate premente no Brasil. **Revista da Receita Federal: estudos tributários e aduaneiros**, v. 1, n. 1, p. 28-60, 19 dez. 2014.
- CASTRO, F. A. **Imposto de renda da pessoa física**: comparações internacionais, medidas de progressividade e redistribuição. 2014. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014.
- CHAPMAN, B. Income contingent loans: background. In: CHAPMAN, B.; HIGGINS, T.; STIGLITZ, J. (Ed.). **Income contingent loans**: theory, practice and prospects. Houndsills, United Kingdom: Palgrave Macmillan, 2014.
- CORBUCCI, P. **Evolução do acesso de jovens à educação superior no Brasil**. Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1550).
- CORBUCCI, P.; KUBOTA, L.; MEIRA, A. Reconfiguração estrutural ou concentração do mercado da educação superior privada no Brasil? **Radar**: tecnologia, produção e comércio exterior, Brasília, n. 46, p. 39-45, ago. 2016.
- GOBETTI, S. W.; ORAIR, R. O. **Progressividade tributária**: a agenda esquecida. Brasília: Tesouro Nacional, 2015.
- JOHNSTONE, D. B. Worldwide trends in financing higher education: a conceptual framework. **Educación Superior y Sociedad**, v. 16, n. 1, p. 105-122, 2012.
- NASCIMENTO, P. A. M. M.; LONGO, G. F. Qual o custo implícito do Fies para o contribuinte brasileiro? **Radar**: tecnologia, produção e comércio exterior, Brasília, n. 46, p. 13, ago. 2016a.

_____. Qual o peso dos encargos de reembolso sobre a renda esperada dos beneficiários do Fies? **Radar**: tecnologia, produção e comércio exterior, Brasília, n. 46, p. 23, ago. 2016b.

SHEN, H.; ZIDERNAN, A. Student loans repayment and recovery: international comparisons. **Higher education**, v. 57, n. 3, p. 315-333, 2009.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CORBUCCI, P. Desigualdades no acesso dos jovens brasileiros à educação superior. *In: SILVA, E. R. A. da; BOTELHO, R. U. (Org.). Dimensões da experiência juvenil brasileira e novos desafios às políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2016. p. 153-176.

NASCIMENTO, P. A. M. M. **Compartilhamento de custos e crédito estudantil contingente à renda**: possibilidades e limitações de aplicações para o Brasil. Brasília: Ipea, ago. 2016. (Texto para Discussão, n. 2220).

ZIDERNAN, A. Student loan schemes in practice: a global perspective. *In: HELLER, D. E.; CALLENDER, C. (Ed.). Student financing of higher education*: a comparative perspective. Oxon, United Kingdom: Routledge, 2013. p. 32-60.

CAPÍTULO 7

LIÇÕES DE EXPERIÊNCIAS EXITOSAS PARA MELHORAR A EDUCAÇÃO EM REGIÕES COM BAIXOS ÍNDICES DE DESENVOLVIMENTO¹

Ana Codes²

Camillo Moraes Bassi³

Frederico Augusto Barbosa da Silva⁴

Glauter Rocha⁵

Herton Ellery Araújo⁶

Milko Matijascic⁷

Paulo Roberto Corbucci⁸

1 INTRODUÇÃO

O Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 estrutura-se em metas e estratégias intermediárias, norteadas pelos princípios da ampliação do acesso, do desempenho dos estudantes, da valorização dos profissionais da área, da gestão, da diversidade e do financiamento da educação.⁹

Em sua Meta 7, o plano estabelece parâmetros de aprendizado adequado na idade certa, relativos aos distintos níveis da educação básica. Para tanto, estipula médias nacionais do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb),¹⁰

1. Uma versão deste texto já foi publicada como *Relatório Institucional* do Ipea, em maio de 2018.

2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

3. Técnico de planejamento e pesquisa na Disoc/Ipea.

4. Técnico de planejamento e pesquisa na Disoc/Ipea.

5. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura (Diset) do Ipea.

6. Técnico de planejamento e pesquisa na Disoc/Ipea.

7. Técnico de planejamento e pesquisa na Disoc/Ipea.

8. Técnico de planejamento e pesquisa na Disoc/Ipea.

9. Para uma interpretação mais acurada do PNE, ver *Texto para Discussão* nº 2285 do Ipea, *Uma Leitura do Plano Nacional de Educação (PNE) e uma Proposta para seu Monitoramento* (Araújo, Bassi e Codes, 2017b).

10. O Ideb é um indicador elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) do Ministério da Educação (MEC) para medir a qualidade de sistemas de ensino. Ele é calculado de forma a combinar duas dimensões: o aprendizado e o fluxo escolar. Ideb = N x P, onde N é a nota da prova Brasil e P é o índice de aprovação, que é igual a 1/T, onde T é o tempo médio de permanência na série.

a serem atingidas até 2021, quais sejam: 6,0¹¹ para os anos iniciais do ensino fundamental e 5,5 para seus anos finais; e 5,2 para o ensino médio.

Assim como acontece com muitos indicadores socioeconômicos, os resultados do Ideb evidenciam que as notas variam bastante entre as localidades brasileiras, tendendo a espelhar as desigualdades existentes no país. Algumas exceções, contudo, chamam a atenção. Há municípios situados em regiões pobres, que apresentam ótimos valores do Ideb; há também locais abastados, onde somas razoáveis de recursos são investidas em educação, que apresentam desempenhos insuficientes.

Exceções como essas ganham notável importância na área da gestão pública. Elas sinalizam que é possível ter educação de qualidade em contextos historicamente desfavorecidos – de modo que se possa romper, por exemplo, a “corrente transmissora” do analfabetismo entre gerações de cidadãos de determinada localidade –, assim como apontam que aportes financeiros não bastam para que o processo educativo seja efetivado a contento.

Buscar compreender essas experiências coloca-se então como algo promissor para a educação em nosso país, sendo particularmente oportuno no momento atual. Além da crise fiscal por que passa o Brasil, clamando pela redução e racionalização dos gastos públicos, encontra-se em discussão a reestruturação do principal mecanismo de financiamento da educação básica, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

Diante disso, este texto apresenta o resultado de uma pesquisa realizada com o objetivo de conhecer e identificar quais são as razões que tornam algumas experiências exitosas, no que se refere ao desempenho dos seus alunos – especificamente nos anos iniciais do ensino fundamental, por ser sustentáculo para as etapas subsequentes –, e verificar a possibilidade de reproduzi-las em outros entes federativos. A investigação nasceu a partir de diálogos ocorridos no âmbito do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais (CMAP), instância que congrega diversos órgãos setoriais da administração pública federal que, trabalhando articuladamente, podem contribuir para o cumprimento do PNE 2014-2024, em seu compromisso de oferecer educação de qualidade para todos os cidadãos.

Em nome da objetividade, a próxima seção traz os resultados principais da pesquisa, sob a forma de recomendações de políticas de planejamento e gestão para a educação pública de qualidade. As etapas de procedimentos, descrições e análises que levaram àquelas recomendações estão nas seções subsequentes, estruturadas segundo a lógica-padrão de um relatório de pesquisa: faz-se um apanhado geral da motivação

11. Essa é a média observada nos países desenvolvidos, membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). A comparação internacional foi possível devido a uma técnica de compatibilização entre a distribuição das proficiências observadas no Programa Internacional de Avaliação de Alunos (Programme for International Student Assessment – Pisa) e no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) (Fernandes, 2009).

do estudo; relatam-se a metodologia que foi utilizada para seu desenvolvimento, seus principais achados e, para fechar, exalta-se a importância da convergência de interesses e ações de distintas esferas de governo, para a construção da educação de qualidade no país.

2 ÉXITO E POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO NO CEARÁ

A pesquisa de campo evidenciou que o sucesso do Ceará está ancorado num sistema de colaboração federativa em que, apesar da delimitação de competências,¹² as políticas estaduais convergem e apoiam os municípios em sua esfera de atribuições. Esse regime consubstancia-se em três tipos de medidas que, funcionando de maneira articulada, reforçam-se sinergicamente – avaliação, bonificação e capacitação. Elas constituem as recomendações de políticas apresentadas neste relatório, por atenderem aos seguintes critérios: são passíveis de replicação; possuem amparo legal; são financeiramente viáveis; e levam a bons resultados.

2.1 Avaliação

No Brasil, o marco da apreciação educacional é o Saeb, instituído no início da década de 1990. Os sistemas estaduais de avaliação, por seu turno, tiveram implementação irregular. Em alguns, contemporânea ao Saeb; em outros, bem mais tarde.

O Ceará, particularmente, iniciou esse processo em 1992. Intitulado de Sistema Permanente de Avaliação da Educação do Ensino Básico do Ceará (SPAEC),¹³ atua de forma censitária, monitorando escolas municipais e estaduais em três pontos:

- alfabetização – SPAECE-Alfa: derivada do Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC), investiga, ano a ano, o nível de proficiência em leitura, no 2º ano do ensino fundamental;
- ensino fundamental – 5º e 9º anos: com periodicidade bienal, intercalada ao ciclo do Saeb, afere o desempenho em língua portuguesa e matemática; e
- ensino médio – 1º, 2º e 3º anos: realizada anualmente, analisa o desempenho naquelas mesmas disciplinas.

No âmbito do SPAECE, aplicam-se também questionários contextuais, que investigam tanto as condições socioeconômicas e os hábitos de leitura do aluno como o perfil e a didática dos docentes, além da qualidade da gestão – diretores, como alvo.

12. A educação básica brasileira é oferecida, em regime de colaboração, por redes municipais de ensino, voltadas prioritariamente à educação infantil e ao ensino fundamental, e redes estaduais, prioritariamente nos ensinos médio e fundamental (Constituição da República Federativa do Brasil – CF/1988, art. 211). Nos anos iniciais do fundamental, a municipalização já é de 82,5% no nível nacional, mas, no Ceará, 99,3% dessas matrículas já estão na rede municipal. A municipalização das matrículas nos anos finais do fundamental é bem inferior no nível nacional, 48,8%, mas, no Ceará, já está quase completa, 91,5% (censo escolar de 2015, disponível em: <<http://inep.gov.br/microdados>>).

13. Disponível em: <<http://www.seduc.ce.gov.br/index.php/avaliacao-educacional/88-pagina-inicial-servicos/avaliacao-educacional/5170-spaece>>.

O que é inovador e parece promissor, entretanto, é o instrumento de gestão da aprendizagem chamado Mais PAIC. Iniciativa recente do governo estadual,¹⁴ em 2015, o Mais PAIC consiste em avaliações realizadas no início do ano letivo, com função diagnóstica – diferenciando-se do SPAECE, externo ao município, que ocorre ao final de um período ou ciclo de estudo. Essa característica permite que os gestores escolares – professores,¹⁵ coordenadores pedagógicos e diretores – possam planejar suas ações para sanar as lacunas no aprendizado de cada estudante.

Da breve narrativa, pode-se depreender que o estado dispõe de uma estrutura de avaliação capaz de identificar os gargalos à evolução da educação básica. Prova maior são as informações colhidas, por meio do SPAECE-Alfa – avaliação da alfabetização – e do Mais PAIC, que permitem corrigir, a tempo, deficiências basais, comprometedoras ao pleno aprendizado do educando. Como decorrência lógica, é possível atribuir parcela do êxito à sistemática em questão, ficando o desafio de reproduzi-la em outros entes federados.

2.2 Bonificação

Cabe ao estado do Paraná o pioneirismo, em 1992, na utilização do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) como mecanismo para bonificações. Seu principal atrativo é não envolver gastos adicionais, mas apenas condicionar repasses obrigatórios. Sob a denominação de ICMS Ecológico,¹⁶ já tinha sido adotado por dezessete estados até 2012, evidenciando o grau de adesão.

O Ceará foi um deles, porém com critério mais abrangente. Em vez de condicionar os repasses apenas a fatores ecológicos, adicionou as áreas de saúde e educação, razão do atributo “socioambiental”. A cota-parte do ICMS cabível ao município e passível de condicionamento foi totalmente preenchida por fatores ligados à educação (72%), saúde (20%) e ao meio ambiente (8%). Em 2017, esses recursos foram da ordem de R\$ 620 milhões. Como 72% desse montante é canalizado via índice de qualidade da educação (IQE), pode-se imaginar o incentivo dos municípios para melhorarem constantemente seus desempenhos nessa área. Como o IQE não está vinculado ao número de matrículas – o que ocorre com o Fundeb –, prioriza municípios de pequeno porte e bom desempenho educacional. Cálculos feitos para alguns casos com esse perfil mostram que a cota-parte do ICMS Socioambiental chega a suplantar os repasses do fundo.

14. Essa estratégia já era utilizada pela prefeitura de Sobral.

15. Aqui considerados como “gestores da aprendizagem”.

16. Amparado constitucionalmente (CF/1988, art. 158, parágrafo único, inciso II), passa a condicionar o repasse do tributo – cota-parte dos municípios – à presença de mananciais de abastecimento e unidades de conservação (Lei Complementar nº 59/1991), assumindo o prestígio de um modelo genuinamente nacional a pagamentos por serviços ambientais – nesse caso, regulação climática e provisão de recursos hídricos. Disponível em: <<http://www.icmsecologico.org.br/site/>>.

Outro mecanismo de bonificação também utilizado no Ceará – dessa vez como parte do orçamento estadual, reforçando o caráter colaborativo – é o programa Escola Nota 10. As 150 escolas com desempenhos mais altos são premiadas e também as 150 com os mais baixos, mediante os valores de, respectivamente, R\$ 2 mil e R\$ 1 mil por aluno, por etapa correspondente: anos iniciais do fundamental, anos finais e ensino médio.

Uma característica importante dessa política é que os bônus são divididos em duas partes. A primeira é concedida no momento da premiação – 75%, nos casos das 150 escolas com os maiores desempenhos, e 50%, nos dos menores. O recebimento da outra parte é condicionado à melhoria dos resultados das 150 que tinham as menores notas – pois que o desenho do programa estabelece que estas devem ser ajudadas pelas escolas mais bem-sucedidas, no seu planejamento e sua gestão administrativa e pedagógica. Com isso, o estado consegue neutralizar o possível efeito deletério associado a políticas de bonificação: manter ou acirrar as desigualdades existentes, quando se premiam apenas os melhores resultados.

2.3 Capacitação

No Brasil, estruturas e organizações voltadas para a formação e capacitação dos profissionais da educação já são largamente estabelecidas. São vários os sistemas que se baseiam em distintos arranjos, tais como convênios com universidades credenciadas pelo MEC, o uso da educação à distância (EAD), centros de formação continuada, Organizações Não Governamentais (ONGs) etc.

O estado do Ceará, em termos de instituições, aproxima-se do padrão nacional. A diferença está no uso que se faz da capacitação, que é oferecida não apenas ao corpo docente, mas a todos os profissionais ligados à educação – tanto no nível escolar quanto nas secretarias de educação municipais. As capacitações possuem, assim, o escopo ampliado; são utilizadas como instrumentos que alinham as questões didático-pedagógicas com a estratégia mais abrangente da gestão por resultados, também consolidada sobre os pilares da avaliação e bonificação.

2.4 Qual o papel da União?

Os recursos da União, voltados à educação básica, orientam-se, essencialmente, pelo princípio da equalização, isto é, suprimir as acentuadas assimetrias regionais, garantindo um patamar mínimo aos gastos. Os exemplos mais eloquentes são a complementação ao Fundeb, a cota-parte do salário-educação e os múltiplos programas, administrados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). É cabível sugerir que a distribuição de recursos baseada no desempenho – bonificação – seja também um instrumento da União para melhorar o padrão mínimo de qualidade do ensino. Resta a tarefa de reconhecer os canais à sua execução. Em síntese, a criatividade, inclusive, será um ingrediente para o sucesso.

Quanto aos demais pontos de apoio que formam um tripé – além da bonificação, avaliação e capacitação –, a União pode ajudar mediante assistência técnica junto a estados e municípios. De um lado, o foco deve ser a consolidação de sistemas estaduais de avaliação, em todas as Unidades da Federação (UFs), a exemplo do SPAECE. De outro, deve intensificar o papel das universidades federais na capacitação dos profissionais da educação, ensinando-os a utilizar a avaliação como instrumento cotidiano de trabalho.

Com base nesses instrumentos, convoca-se, então, a União para protagonizar a arregimentação e concertação de esforços despendidos pelas diferentes esferas de governo, em torno de um projeto de melhoria do sistema educacional brasileiro baseado nos pilares da avaliação, bonificação e capacitação.

O caminho que levou a essas recomendações de políticas, no âmbito desta investigação, é relatado nas próximas seções. Começa-se, a seguir, pela motivação do estudo.

3 MOTIVAÇÃO: PODE-SE FAZER MAIS E MELHOR COM OS RECURSOS DISPONÍVEIS?

O modelo conceitual aqui utilizado parte da ideia de que os resultados do processo educacional estão associados às circunstâncias em que ele se desenvolve. Estas circunstâncias dizem respeito tanto a fatores extrínsecos às escolas – aqueles que conformam o ambiente socioeconômico dos estudantes – como intrínsecos – que compõem o sistema escolar –, os quais se influenciam mutuamente. A figura 1 ilustra esse relacionamento.

A importância de se garantir uma educação básica de qualidade para a população é que ela pode ser um meio de romper a transmissão de privações entre as gerações de pessoas residentes em determinada localidade. Funciona como uma chave de acesso a oportunidades mais amplas que aquelas condicionadas pelo contexto familiar ou socioeconômico de origem.

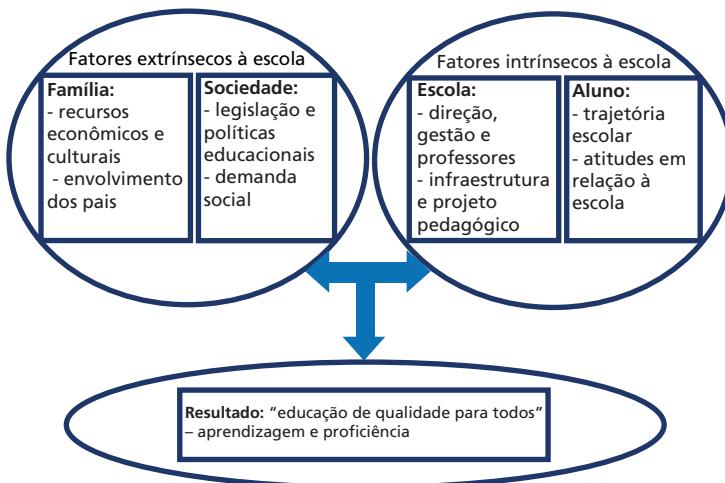
Espera-se, por exemplo, que o aprendizado das crianças¹⁷ seja menor em locais com altas taxas de analfabetismo – indicador que pode ser usado como *proxy* de fatores extrínsecos à escola. Essa tendência geral é ilustrada no gráfico 1 pela linha vermelha.¹⁸ Evidenciam-se, entretanto, também algumas exceções, como o caso do Ceará, cuja taxa de analfabetismo está muito acima da nacional, mas suas crianças estão aprendendo, na média, mais que as das demais UFs brasileiras. Os outros oito estados nordestinos – envolvidos pelo retângulo – seguem o padrão geral, com altas taxas de analfabetismo associadas a baixos valores do Ideb.

17. O estudo focou os anos iniciais do ensino fundamental, cuja idade própria está entre 6 e 10 anos de idade.

18. A linha vermelha é o resultado da técnica de regressão pelo método dos mínimos quadrados para esse conjunto de pontos, as 27 UFs brasileiras. A reta é $y = -7,1766x + 5,9643$, onde y é o Ideb_Anos Iniciais (AI) 2015; x é a taxa de analfabetismo de adultos no ano de 2010; e o $R^2 = 0,4893$.

FIGURA 1

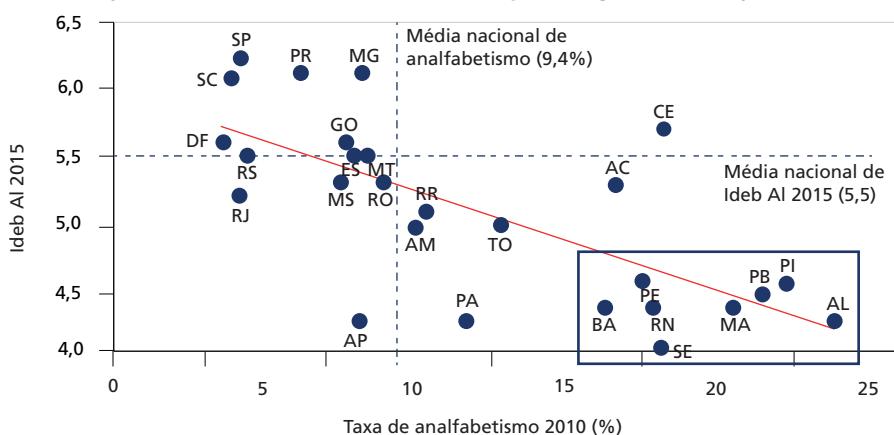
Modelo conceitual dos determinantes para uma educação de qualidade



Fonte: Soares (2007).
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 1

Relação entre analfabetismo dos adultos e aprendizagem das crianças



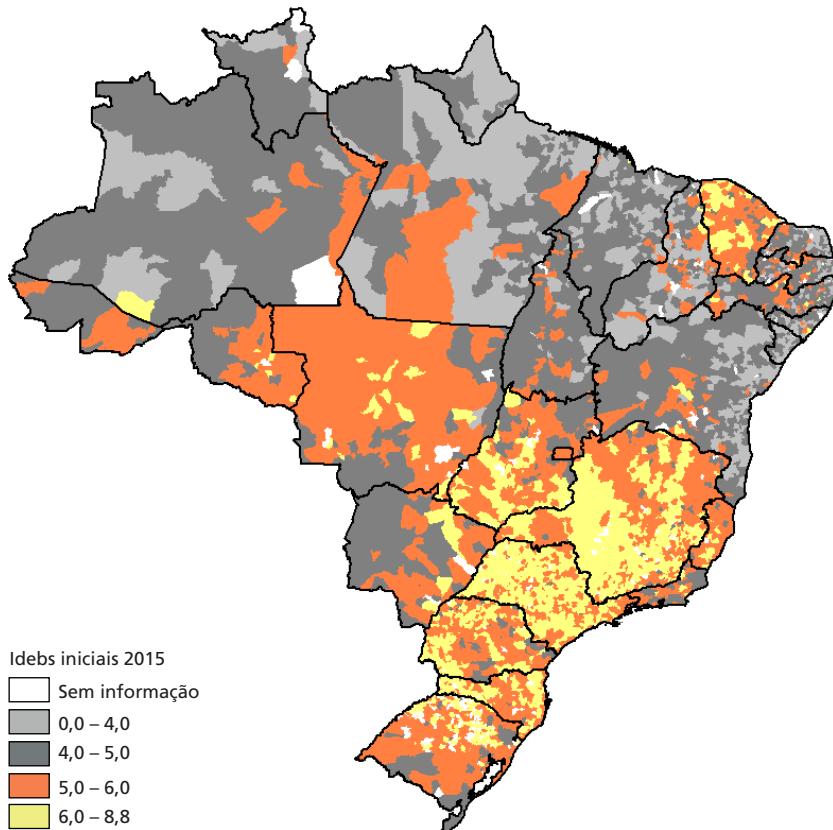
Fonte: Censo Demográfico 2010/IBGE e Ideb 2015/Inep.
Elaboração dos autores.

A relação entre desempenho e gastos também chama atenção. Observando-se o Fundeb, principal fonte de recursos de estados e municípios, verifica-se que o Ceará sempre foi dependente da complementação da União, evidenciando sua baixa capacidade de financiamento, diante do número de matrículas observadas. Em 2017, por exemplo,

seu valor aluno/ano foi o sexto menor – R\$ 2.184,94 – entre as 27 UFs, demandando um repasse de R\$ 1,33 bilhão para atingir o piso nacional – R\$ 2.875,03.¹⁹

Os resultados educacionais por município, medidos de acordo com o Ideb 2015 para os anos iniciais do ensino fundamental (Ideb AI 2015), encontram-se na figura 2. Nele, os bons desempenhos dos municípios do estado do Ceará chamam atenção em meio ao Nordeste brasileiro, subvertendo a estabelecida lógica de que a aprendizagem está diretamente associada às condições socioeconômicas do local.

FIGURA 2
Ideb AI 2015: anos iniciais do fundamental da rede pública



Fonte: Ideb 2015/Inep.
Elaboração dos autores

De fato, 37,2% dos municípios do Ceará já atingiram a meta do PNE para 2021. Dentro do Nordeste, o segundo colocado é Pernambuco, com apenas 4,4%. A

19. Para uma análise mais profunda sobre o Fundeb e a complementação da União, ver Araújo, Bassi e Codes (2017a).

descrição geral do cenário brasileiro, nesses termos, está na tabela 1. Apresentam-se ali, por estado, os desempenhos municipais do Ideb AI 2015, diante das rendas domiciliares *per capita* dos alunos das redes públicas municipais – aqui utilizadas como *proxy* de situação socioeconômica.

TABELA 1
Municípios: resultado do Ideb AI 2015 e renda domiciliar *per capita* média dos alunos

Estados	Número de municípios ¹	Municípios IDEB_AI>=6	Porcentagem IDEB_AI>=6	RDPC dos Alunos_AI das redes públicas (R\$)
Brasil	5.277	1.694	32,1	468,62
Rondônia	51	9	17,6	522,91
Acre	22	0	0,0	379,74
Amazonas	61	1	1,6	324,9
Roraima	13	0	0,0	491,98
Pará	143	0	0,0	335,59
Amapá	16	0	0,0	361,74
Tocantins	137	1	0,7	428,19
Maranhão	214	2	0,9	263,24
Piauí	212	4	1,9	297,00
Ceará	183	68	37,2	280,85
Rio Grande do Norte	159	1	0,6	295,23
Paraíba	210	4	1,9	280,08
Pernambuco	183	8	4,4	274,48
Alagoas	99	3	3,0	265,30
Sergipe	74	0	0,0	272,07
Bahia	409	7	1,7	282,14
Minas Gerais	817	496	60,7	530,93
Espírito Santo	77	22	28,6	512,26
Rio de Janeiro	92	6	6,5	483,93
São Paulo	621	458	73,8	639,26
Paraná	392	176	44,9	660,82
Santa Catarina	269	169	62,8	789,94
Rio Grande do Sul	378	162	42,9	642,17
Mato Grosso do Sul	76	5	6,6	592,37
Mato Grosso	135	20	14,8	649,31
Goiás	233	72	30,9	532,37
Distrito Federal	1	0	0,0	677,63

Fonte: Ideb 2015/Inep e Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2015/IBGE.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Apenas municípios com Ideb AI 2015 informado.

Obs.: RDPC = renda domiciliar *per capita*.

Os municípios do Ceará se destacam mesmo quando se considera o âmbito nacional. Em ordem decrescente, por Ideb AI 2015, os quatro primeiros municípios brasileiros estão no Ceará – com Sobral encabeçando a lista. Além disso, entre os quinze maiores Idebs AI, oito estão localizados naquele estado. Com base nessas evidências, na intenção de desenvolver políticas educacionais voltadas para ajudar a efetivação do PNE, partiu-se então para investigar e compreender mais detalhadamente como “surpreendentes” bons desempenhos de aprendizagem brotam em locais socioeconomicamente menos favorecidos.

4 METODOLOGIA

Não é a primeira vez que Sobral é cenário de uma experiência que pode mudar os rumos do entendimento sobre um fenômeno. Em 1919, empenhado em corroborar a teoria da relatividade, um grupo de pesquisadores visitou a cidade para observar o eclipse que substantivaria as elaborações de Albert Einstein.²⁰ Com isso, aquela expedição de fato testemunhou fenômenos que passavam ainda despercebidos pela ciência. Quase cem anos depois, a luz de Sobral brilha novamente no Ideb de 2015. O que se tem a revelar desta vez?

Na tentativa de responder a essa pergunta, nova expedição foi organizada para visitar o local. Dessa vez, o fenômeno a ser desvelado é o desenvolvimento de políticas públicas educacionais. Visto que não apenas Sobral mas também outras UFs têm obtido desempenhos significativa e sistematicamente superiores nos indicadores de educação fundamental, elas são hoje os melhores laboratórios de política para aperfeiçoar o sistema de educação brasileiro. Nessa perspectiva, impôs-se a necessidade de adotar uma estratégia metodológica orientada para obter e assimilar lições e boas práticas de políticas que ajudem a promover o fortalecimento e aperfeiçoamento contínuo do PNE.

Foi-se, então, a campo, partindo da premissa de que elas são evolutivas; de que as instituições importam; e de que o aprendizado é um elemento central do processo. Ou seja, o desenvolvimento de uma política é um percurso de contínua transformação e evolução, em que não há estanqueidade entre formulação, implementação e avaliação – sendo essas atividades concomitantes e integradas. A formulação é um processo gradual, que requer experiência real de implementação (*learning by doing*), e suas características ótimas não podem ser planejadas *a priori*, mas precisam ser aprendidas, em parte, por meio da interação com o mundo real.

Para dar conta desse desafio, foi utilizada a metodologia de estudo de casos. Sua adoção foi motivada, especialmente, pela capacidade de se adaptar à natureza desorganizada e fluida das informações envolvidas nesta pesquisa, que

20. Mais informações em: <<http://www.fisica.net/relatividade/o-eclipse-de-1919.php>>.

são essencialmente qualitativas e abarcam nuances técnicas, sociais e políticas que só podem ser satisfatoriamente compreendidas por meio de contato efetivo com as realidades e os atores locais.

No desenvolvimento dos estudos de casos, utilizou-se o método de rastreamento de processo (*process tracing*), que explora a cadeia de eventos e os processos de tomada de decisão ocorridos no desenvolvimento da política, assimilando inclusive seus aspectos políticos e institucionais. O objetivo foi mapear o processo causal que produz o resultado, chegando-se à causa primária de sucesso ou falha das ações ou medidas envolvidas nos casos em estudo.

O rastreamento de processo da gestão da aprendizagem na educação brasileira pode ser sumarizado na figura 3. Ele envolve as interações entre docentes e estudantes que ocorrem dentro da sala de aula, passando ao nível da direção de escola – que deve oferecer as condições favoráveis para que aquelas relações aconteçam da forma mais eficaz possível. As secretarias municipais, por seus turnos, devem envidar esforços para apoiar as direções escolares a enfrentarem seus desafios, e assim por diante.

FIGURA 3

Brasil: rastreamento de processo para gestão da aprendizagem no sistema educacional



Ainda que os processos causais de uma experiência bem-sucedida sejam identificados, sua reprodução em outra UF não se faz de modo automático. A assimilação de políticas públicas é algo complexo e envolve várias etapas. Os novos conhecimentos, lições do passado, de outras áreas de política, países, regiões ou

localidades, são fontes importantes de aprendizado, não apenas nos casos exitosos mas também no outro lado do espectro – casos com Idebs mais baixos –, podendo oferecer valiosas oportunidades de ensinamentos.

Por isso, para dar conta da tarefa a que se propôs, o estudo utilizou os recursos metodológicos de análises de dados secundários, pesquisas documentais e entrevistas semiestruturadas com atores relevantes do processo (secretários ou representantes municipais de educação, diretores de escolas, coordenadores pedagógicos e professores).²¹ Em cada localidade, foram visitadas pelo menos duas escolas: uma entre os maiores Idebs AI e a outra entre os menores.

Primeiro, elegeram-se quais seriam os estados, os municípios e as escolas a serem visitados, por abrigarem boas fontes de lições para as políticas educacionais. As escolhas levaram em consideração questões logísticas, viáveis no escopo da pesquisa, bem como a relação entre os desempenhos das escolas e algumas características socioeconômicas dos locais – as capacidades, e também os problemas enfrentados por municípios de tamanhos diferentes, podem ser um divisor de águas entre o sucesso e o insucesso. Dessa forma, além das escolhas do estado do Ceará e de Sobral, já fartamente justificadas, resolveu-se visitar escolas na capital, Fortaleza, e em uma cidade de pequeno porte, Deputado Irapuan Pinheiro – terceiro maior Ideb AI do estado.

Assim como o Ceará surgiu da observação dos melhores colocados no Ideb AI 2015, o estado do Piauí, seu vizinho geográfico, foi visitado por possuir oito dos quinze municípios com os menores Idebs AI 2015 do Brasil. Para a escolha feita em relação ao Piauí, utilizou-se a mesma lógica do Ceará: a capital, Teresina; um município de médio porte, Parnaíba, espelhando Sobral, que inclusive localiza-se perto dele; e um de pequena dimensão, Domingos Mourão – o maior Ideb AI do Piauí.

O Distrito Federal também foi visitado nesta pesquisa. Além de servir como pré-teste para as entrevistas semiestruturadas, esse ente da Federação oferece um bom contraponto ao caso do Ceará. Destaca-se por possuir fatores extrínsecos muito favoráveis – a menor taxa de analfabetismo entre os estados brasileiros, o terceiro maior valor aluno/ano do Fundeb e a segunda maior renda domiciliar *per capita* dos alunos da rede pública – e resultados do Ideb AI aquém dos esperados, em descompasso com sua pujança socioeconômica.

A partir daí, de posse das informações colhidas nas visitas, realizou-se um esforço analítico sobre como as políticas, os programas ou as instituições funcionaram

21. Aqui vão os agradecimentos a todos que colaboraram para esta pesquisa – especialmente aos entrevistados –, que generosamente concederam partes valiosas de seus tempos e conhecimentos, muito contribuindo para a realização deste trabalho.

naquelas experiências. Ao mesmo tempo, buscou-se encontrar possibilidades de produção de resultados desejáveis em outros locais.

Assim sendo, na seção seguinte, relatam-se os principais achados da pesquisa de campo, que lastream as recomendações de políticas anteriormente expostas neste relatório.

5 PRINCIPAIS ACHADOS DA EXPEDIÇÃO A CAMPO

O objetivo principal desta pesquisa é encontrar “luzes”, em meio à miríade de experiências existentes no território nacional, que possam conduzir à recomendação de políticas de planejamento e gestão educacional. Por isso, como principais achados, serão relatados apenas os aspectos “reluzentes”: as lições a serem aprendidas – assim reveladas quando analisadas diante de práticas correspondentes, que foram consideradas malsucedidas –, capazes de orientar a formação de um modelo de intervenção pública, potencialmente exitoso e passível de replicação.

A primeira impressão que emerge da “expedição” a campo é a de que é possível prestar um serviço de excelência nas escolas públicas brasileiras, mesmo em contextos socioeconômicos precários. Logo no começo, o nível de comprometimento e consciência dos profissionais entrevistados nas escolas salta aos olhos; o trabalho dentro da escola é árduo, ocorre em meio a muitas interações entre as crianças, e a probabilidade de incidente é alta – mas eles demonstram possuir a energia necessária para lidar com tamanho desafio. Além disso, quando a gestão fora da escola reconhecidamente apoia o processo educacional, os profissionais da gestão escolar parecem bem mais satisfeitos com sua dinâmica de trabalho no dia a dia. Já a falta de apoio administrativo às necessidades dos diretores e coordenadores pedagógicos se reflete, de forma deletéria, nas ações dos professores com seus alunos.

Apoiar e valorizar os profissionais da educação são, portanto, aspectos primordiais para um ensino de qualidade. Isso ultrapassa as questões de remuneração – ainda que essas sejam importantes. A valorização se materializa principalmente no contexto escolar, formado por um conjunto de condições, tangíveis e intangíveis, que conformam o espaço no qual esses profissionais desenvolvem suas atividades. A relevância de tornar esse ambiente mais produtivo e propício, para que o processo de aprendizagem ocorra de modo apropriado e sustentável, aparece com centralidade no discurso daqueles que participam de experiências exitosas.

O trecho abaixo, transcrição de uma entrevista com a fonte preservada, é parte da fala da diretora da escola cujo Ideb AI 2015 está entre os quinze primeiros do Brasil, num universo de quase 40 mil que tiveram esse indicador calculado.

O trabalho da escola é voltado para garantir a qualidade da aula. Tudo o que a gente faz em volta é com esse único objetivo, de garantir que o tempo que o aluno passa

na escola, na sala de aula, seja produtivo. A nossa escola pretende ser eficaz; o que é a escola eficaz? É a escola que consegue fazer com que haja realmente a aprendizagem. Se não há aprendizagem, a escola não está cumprindo o seu papel.

Nesse contexto, a figura do diretor ganha destaque, devido aos papéis administrativos e pedagógicos que lhe cabem. As boas práticas mostram que esse profissional deve ser um líder, caracterizando-se pela autonomia e autoridade – mas não pelo autoritarismo.

A autonomia administrativa desses gestores escolares aparece como um ponto importante para o bom funcionamento do ambiente de aprendizagem. Experiências exitosas diferenciam-se pelo alto grau de capacidade da administração escolar para resolver seus problemas cotidianos, sem dependência imediata da gestão central da secretaria.

Do lado pedagógico, cabe ao diretor aglutinar toda a equipe em torno do valor principal da escola, o aprendizado dos alunos. Para isso, ele deve ser capaz de desenvolver um espírito de grupo entre todos os profissionais, que precisam trabalhar em harmonia e parceria para atingir esse objetivo – a ponto de ser natural, por exemplo, a prática de coordenadores pedagógicos participarem das atividades em sala de aula, colaborando e monitorando de perto o trabalho dos professores.²²

Quanto aos instrumentos usados para melhorar os desempenhos dos aspectos administrativos e pedagógicos de uma escola, destacam-se as avaliações externas e as capacitações profissionais.

Avaliações externas ou de larga escala consistem em provas aplicadas aos alunos das redes de ensino, que podem ser utilizadas como instrumento para a elaboração de políticas públicas e também no nível escolar. Neste nível, se bem aproveitadas, elas tornam-se um fator intrínseco, capaz de direcionar processos pedagógicos e administrativos para fazer com que todos os estudantes aprendam o conteúdo curricular. Assim, seus resultados podem servir como insumo para que os profissionais de uma escola intervenham e melhorem seus processos de trabalho.

Esse ponto está claramente ilustrado nas seguintes palavras, transcritas de uma entrevista com a fonte preservada, ditas pelo secretário de Educação do município com terceiro maior Ideb AI 2015, entre os mais de 5 mil que tiveram esse indicador divulgado.

De seis em seis meses, a gente tem a avaliação do estado, a “provinha Mais PAIC”, que a gente chama. Eu considero essa provinha também um divisor de águas. Já vem do estado, como uma prova pronta, baseada nos descritores que são avaliados.

22. Em escolas com resultados insuficientes, testemunharam-se conflitos entre os professores e os coordenadores pedagógicos, como se estes fossem “interventores” no seu campo de atuação. Houve caso, inclusive, em que o sindicato de professores foi acionado para mediar a relação com a coordenação pedagógica.

Nós reproduzimos o material aqui e os técnicos da secretaria aplicam, como aplicadores externos. Aí informamos os resultados no sistema e ele gera os relatórios, por escola e por turma, dos descritores em que os alunos apresentam maior dificuldade. A gente aplica em maio ou junho. Em agosto, de posse desses resultados, a secretaria chama os professores aqui, ou às vezes a gente vai até a escola também, com esses resultados em mãos, e chega lá e se reúne. Então a formação é preparada em cima dos descritores que tiveram menos acertos. O professor sabe o que ele tem para trabalhar: os descritores que tiveram maior erro na turma dele. Assim, podemos fazer uma correção de rumos antes do final do ano e da avaliação externa.

As avaliações externas se desdobram também em fatores extrínsecos, intervenientes nos processos escolares. Com esta funcionalidade, elas informam as esferas municipal, estadual e federal para ajustarem legislações, políticas educacionais e modos de gestão, assim como instrumentalizam a sociedade em suas demandas por educação pública de qualidade.

Quanto à capacitação profissional, a novidade está em sua integração com as políticas de avaliação externa. Além do modo usual como essas capacitações vêm ocorrendo no país – cursos de formação continuada voltados para reciclagem, novos métodos e materiais de ensino, teorias cognitivas etc. –, elas devem ter o papel de habilitar os profissionais da educação a interpretar e usar aqueles resultados como instrumentos cotidianos de monitoramento e planejamento do ensino. Não menos importante, essa nova feição das capacitações deve realizar um “trabalho de base”, quebrando possíveis resistências às avaliações externas por parte desses profissionais – muitas vezes existentes, tácita ou implicitamente, e que obstruem, desde o início, qualquer projeto de desenvolvimento de uma gestão por resultados.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa foi motivada pelo desejo de conhecer e identificar as razões que tornam algumas experiências exitosas, em termos do desempenho dos alunos dos anos iniciais do ensino fundamental, e de reproduzi-las em outros locais.

Logo de início, os resultados do Ideb 2015 apontaram a necessidade de se olhar mais de perto o que estava acontecendo em Sobral e no Ceará. Seus bons desempenhos educacionais estavam entre os melhores do país, à revelia das condições socioeconômicas típicas do Nordeste brasileiro.

As visitas mostraram que o segredo do sucesso é o alinhamento entre os atores, nas diferentes instâncias da gestão educacional. No nível escolar, de gestão da aprendizagem, observou-se a convergência entre professores, de um lado, e diretores e coordenadores pedagógicos, de outro. Isso explica os bons resultados de casos atomizados, mas, para que esses resultados se expandam para a rede, é preciso que o alinhamento se dê também com a gestão municipal. Da mesma

forma, ampliando-se o escopo, diferentes redes municipais de ensino devem estar em sintonia com as políticas estaduais.

A figura 4 ilustra os graus dessa sinergia, que nos remete à metáfora do eclipse de Sobral – alinhamento também flagrado no Ceará e que, desejavelmente, há de se reproduzir em outros entes federados do país (Comunitas e FGV, 2017).

FIGURA 4
Convergência entre dirigentes



Fonte: Comunitas e FGV (2017).

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiautes e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Em termos tangíveis, os casos bem-sucedidos revelam políticas e gestores trabalhando articuladamente em torno de três dimensões do processo educacional: avaliação, bonificação e capacitação. É sobre essas bases que se deve atuar, para que se possam disseminar e sustentar bons resultados educacionais em outros pontos do país. Nesse intento, cabe à União capitanear o empreendimento, por meio de assistência técnica e financeira, intercedendo em outros estados brasileiros, para que se alinhem nessa direção. O CMAP, fórum de convergência de distintos órgãos da administração pública federal, coloca-se como uma instância promissora para levar esse desafio adiante.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, H.; BASSI, C.; CODES, A. **Fundeb e VAA mínimo nacional**: critérios alternativos e reflexos sobre a complementação da União. Brasília: Ipea, 2017a. (Nota Técnica, n. 44).
- _____. **Uma leitura do plano nacional de educação (PNE) e uma proposta para seu monitoramento**. Brasília: Ipea, 2017b. (Texto para Discussão, n. 2285).
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 outubro de 1988. **Diário Oficial**, Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: <<http://twixar.me/pwD3>>. Acesso em: 16 nov. 2017.
- COMUNITAS; FGV – FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. **Como melhorar o Ideb**: experiências que funcionam. Rio de Janeiro: FGV/EBAPE, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2NEqVz0>>. Acesso em: 18 nov. 2017.
- FERNANDES, R. **Índice de desenvolvimento da educação básica (Ideb)**: metas intermediárias para a sua trajetória no Brasil, estados, municípios e escolas. Brasília: Inep/MEC, 2009. Disponível em: <<https://bit.ly/2wHvxx9>>. Acesso em: 24 nov. 2017.
- SOARES, J. F. Melhoria do desempenho cognitivo dos alunos do ensino fundamental. **Caderno de Pesquisa**, v. 37, n. 130, p. 135-160, 2007. Disponível em: <<https://bit.ly/2wFXTrE>>. Acesso em: 25 nov. 2017.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

- CEARÁ. Decreto nº 29.306, de 5 de junho de 2008. Dispõe sobre os critérios de apuração dos índices percentuais destinados à entrega de 25% (vinte e cinco por cento) do ICMS pertencente aos municípios, na forma da Lei nº 12.612, de 7 de agosto de 1996, alterada pela Lei nº 14.023, de 17 de dezembro de 2007, e dá outras providências. **Diário Oficial Eletrônico**, Fortaleza, 5 jun. 2008. Disponível em: <<http://twixar.me/PwD3>>. Acesso em: 18 nov. 2017.

- _____. Decreto nº 29.881, de 1º de outubro de 2009. Altera dispositivos do Decreto nº 29.306, de 5 de junho de 2008, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Fortaleza, ano 1, n. 162, 31 ago. 2009. Série 3. Disponível em: <<https://bit.ly/2NGKwP2>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

- FERNANDES, R.; GREMAUD, A. **Qualidade da educação**: avaliação, indicadores e metas. São Paulo, 25 abr. 2009. Disponível em: <<https://bit.ly/2CpDUDo>>. Acesso em: 24 nov. 2017.

- OLIVEIRA, M. **Sistemas estaduais de avaliação da educação básica**. Faculdade de Educação. Juiz de Fora: Universidade Federal de Juiz de Fora, [s.d]. Disponível em: <<https://bit.ly/2MLpNgt>>. Acesso: 22 nov. 2017.

PAIVA, L. W. **Memória de cálculo dos coeficientes e distribuição do ICMS municipal.** Fortaleza: Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), jan. 2017. (Nota Técnica, n. 63). Disponível em: <<https://bit.ly/2MPRQM8>>. Acesso em: 15 nov. 2017.

PARANÁ. Lei Complementar nº 59, de 1 de outubro de 1991. Dispõe sobre a repartição de 5% do ICMS, a que alude o art. 2º da Lei nº 9.491/90, aos municípios com mananciais de abastecimento e unidades de conservação ambiental, assim como adota outras providências. **Diário Oficial**, Curitiba, 1 out. 1991. Disponível em: <<https://bit.ly/2LTHsgL>>. Acesso em: 18 nov. 2017.

PONTES, A. P. *et al.* **Boletim de Finanças Públicas nº 5.** Fortaleza: Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), set. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2NJPmuT>>. Acesso em: 15 nov. 2017.

CAPÍTULO 8

METODOLOGIA DE VALIDAÇÃO DE INFORMAÇÕES PARA BENEFÍCIOS SOCIAIS A PARTIR DE CRUZAMENTOS DE DADOS – ESTUDO DE CASO BASEADO NO CADASTRO ÚNICO E NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

João Gabriel Miranda Alves Pereira¹

1 INTRODUÇÃO

O Brasil possui, atualmente, cerca de 205 milhões de habitantes. Conhecer esses cidadãos, suas necessidades e características é fundamental para que sejam prestados serviços públicos eficientes e de qualidade.

Historicamente, bases de dados foram criadas em órgãos governamentais de forma isolada e, mesmo com o propósito de serem universais, acabaram por ser desenhadas para atender a objetivos preponderantes dessas entidades, o que resulta em multiplicidade de bases e em gerenciamentos difusos, muitas vezes não adequadamente coordenados.

Boas práticas de gestão de benefícios sociais incluem a facilidade de acesso pela população, a simplificação de conceitos e de procedimentos para cadastro e, especificamente em relação ao que será tratado neste texto, a adequada identificação daqueles cidadãos que fazem jus a cada um dos benefícios disponibilizados pelo Estado brasileiro.

A falta de clareza quanto às regras dos programas sociais pode gerar dúvidas e questionamentos sobre sua credibilidade, o que, além de comprometer sua eficácia, pode também implicar a rejeição a políticas públicas potencialmente benéficas.

Da mesma forma, o tratamento indevido ou inadequado de resultados obtidos a partir de cruzamentos de dados é igualmente crítico, eventualmente comprometendo as iniciativas de controle necessárias à viabilidade e à execução desses programas, além de possivelmente prejudicar pessoas de maneira individual, enquanto potenciais beneficiárias da política pública.

Assinala-se que muitas das bases de dados públicas disponíveis são declaratórias. Nesses casos, o registro administrativo é efetuado a partir da informação prestada

1. Auditor federal de finanças e controle do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU).

pelo cidadão, sem exigência, *a priori*, de comprovação documental. Essa opção, em princípio, mostra-se acertada em situações em que a verificação apresenta custo muito mais alto (em relação à coleta de dados por declaração), quando os riscos são baixos ou mitigados por outras formas de controle, ou quando as opções para a rapidez na coleta dos dados são limitadas.

Essas limitações não inviabilizam, entretanto, o uso da tecnologia da informação. Os avanços percebidos no setor permitem que se trabalhe com mais dados em menos tempo, tornando possíveis verificações a custos cada vez menores. Se bem aproveitados, tais recursos resultam em ganhos na qualificação das bases de dados disponíveis.

Assim, a abordagem trazida sobre o assunto neste trabalho busca retratar, sob o ponto de vista do autor, os debates ocorridos a respeito da aplicação de cruzamentos de dados para a gestão de benefícios sociais, no âmbito do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais do Poder Executivo, instituído pela Portaria Interministerial nº 102, em 7 de abril de 2016, e composto por representantes dos ministérios do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), da Fazenda (MF), da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU) e da Casa Civil da Presidência da República, contando também com a participação de membros de instituições convidadas.

2 EVOLUÇÃO DAS BASES DE DADOS AO LONGO DO TEMPO

Entre as bases de dados públicas existentes, o Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) é uma das mais conhecidas. Oriundo do registro de pessoas físicas, de 1965, o Decreto-Lei nº 401, de 30 de dezembro de 1968, previu que a inscrição no CPF ficaria a critério do MF e alcançaria as pessoas físicas, contribuintes ou não do Imposto de Renda (IR).

No caso específico do CPF, a norma que o criou tem por objetivo tratar de dispositivos que alteram a legislação do IR. Portanto, ainda que seja um cadastro geral, o CPF observa a regulamentação do MF.

Atualmente, passados cerca de cinquenta anos de sua criação, nem todos os brasileiros estão nele registrados, mesmo sendo um cadastro de referência bastante utilizado em várias políticas públicas. Além disso, a atualização dos dados cadastrais ocorre principalmente para os declarantes do IR.

Concorrem para a identificação de indivíduos no Brasil outras bases de dados, tais como a de registro cartorial de nascimentos, casamentos e óbitos e a da Justiça Eleitoral. Existem ainda os registros de identificação das secretarias de segurança pública estaduais, entre outros.

Nesse sentido, o primeiro passo para um adequado cruzamento de dados é conseguir estabelecer a unicidade de pessoas entre as diferentes bases de dados. São recorrentes as situações de divergência de informação sobre um mesmo indivíduo.

Essas divergências, no entanto, não representam necessariamente erros de registro, podendo ser resultado, por exemplo, de diferentes métodos de coleta, tais como a abreviação de nomes ou de datas de coleta diversas, atualizadas periodicamente ou não.

Quando há mudança de nome por casamento, por exemplo, atualmente é necessário que os vários documentos (identidade, carteira de motorista, carteira de trabalho, passaporte etc.) sejam alterados individualmente. Enquanto isso é feito, os nomes válidos para determinada pessoa serão divergentes se não forem considerados o nome original e o nome após a alteração. Essa é uma das diversas hipóteses a serem observadas que podem impactar a qualidade do resultado do cruzamento de dados.

A multiplicidade de cadastros não ocorre apenas na identificação pessoal. Existe também uma série de bases de dados que tratam de renda de indivíduos. Dessa forma, nos cruzamentos, é necessário identificar quais são os registros envolvendo as rendas de uma pessoa, bem como se são assinaladas em mais de uma base, situação em que existiria a possibilidade de erro ao se somarem duas rendas iguais, em bases distintas.

Entre as bases que registram rendas de cidadãos, encontram-se a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), ambos de responsabilidade do Ministério do Trabalho; o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), gerenciado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS); e o Sistema Integrado de Administração de Pessoal (SIAPE), gerenciado pelo MP.

O conjunto dessas bases dispõe de informações (declaratórias ou não) que indicam rendas formais de empregados públicos ou privados, aposentados e pensionistas. Entretanto, há limitações quanto à completude dessas bases, ou seja, elas não detêm todas as informações de rendas formais existentes. O registro dos pagamentos de previdência de regimes próprios de estados e municípios, por exemplo, é feito localmente por esses entes federados, não existindo uma base única nacional que os consolide.

3 EVOLUÇÃO DA APLICAÇÃO DE CRUZAMENTOS DE DADOS RELACIONADOS A BENEFÍCIOS SOCIAIS

A viabilidade de se realizarem cruzamentos de bases de dados tem amparo na evolução tecnológica observada ao longo dos anos no Brasil, especialmente na

última década. Quanto aos meios que favorecem esses cruzamentos, destacam-se a maior capacidade computacional existente e a maior qualificação das equipes, incluindo o conhecimento a respeito dos ganhos e os limites sobre o uso das bases de dados disponíveis.

As fiscalizações executadas pelos órgãos de controle vêm, durante os anos, utilizando-se desses cruzamentos para melhor focalizarem os diagnósticos a serem verificados *in loco*, por exemplo.

O modelo de diagnóstico que se utiliza de amostras estatísticas para definição de fiscalizações aleatórias, cujo resultado permite inferências globais acerca da execução de programas de governo, pode resultar em custos elevados de recursos humanos e de diárias e passagens. Diagnósticos com resultados de qualidade semelhante podem ser realizados, no entanto, com um número menor de visitas (e com redução de custos) ao se usarem, de forma complementar, os resultados obtidos nos cruzamentos de bases de dados.

Os órgãos gestores de programas sociais, além dos de controle, também vêm servindo-se dos cruzamentos de dados para qualificarem suas bases e ações. Em um primeiro momento, a principal alternativa para a coleta de dados foi por meio da declaração dos potenciais beneficiários, com visita *in loco* por parte de agentes públicos ou não; atualmente é possível que esses dados sejam testados diante de outros registros oficiais. Eventualmente, até a própria coleta poderia ser otimizada ao se oferecerem tais registros às equipes de campo para validação.

A disponibilidade tecnológica e suas vantagens não devem implicar, contudo, a utilização desarrazoada dos cruzamentos de bases de dados. Os diagnósticos precisam ser alinhados ao adequado planejamento e às oportunidades de tratamento. Nesse sentido, é necessário reconhecer que os cruzamentos são apenas um passo no aprimoramento da gestão de benefícios sociais.

4 O PLANEJAMENTO DAS PROVIDÊNCIAS DECORRENTES DOS CRUZAMENTOS DE DADOS E CUIDADOS RELACIONADOS À ANÁLISE DOS RESULTADOS

Com o uso mais frequente dos cruzamentos de dados, é necessário atenção para não haver risco de se creditar importância maior aos resultados gerados do que a devida para o tratamento das inconsistências. Com isso, é especialmente relevante que as divergências identificadas tenham a natureza de alerta, mas que não sejam consideradas como um resultado acabado, e sim como situações a serem verificadas e validadas.

O prejuízo da cessação de um benefício social em um caso de falso positivo (quando há um apontamento em cruzamento de dados que não se confirma na prática) pode ser maior que a manutenção do pagamento do benefício incorretamente. É por

isso que os resultados dos cruzamentos devem ser necessariamente analisados a partir dos seus pressupostos e das metodologias utilizadas, sem conclusões precipitadas.

Há aqui uma consideração a ser feita: são frequentes resultados diferentes para cruzamentos de dados que possuem o mesmo objetivo. Os resultados obtidos dependem dos pressupostos utilizados.

Entre as análises que devem ser feitas em um cruzamento de dados, inclui-se, especialmente, o planejamento dos tratamentos a serem adotados a partir dos resultados. Assim, é importante que se separem em dois grupos as providências a serem tomadas. O primeiro decorre da necessidade de adoção de aperfeiçoamentos no desenho ou operacionalização da política pública, de forma a se evitar que as falhas identificadas voltem a ocorrer.

Contudo, é preciso analisar a relação de custos e benefícios das alterações, a possibilidade de elas serem feitas e se a falha justifica sua realização em uma política pública já consolidada. Eventualmente, a avaliação contemplando a gestão de riscos pode resultar na manutenção da estrutura da política pública em vigor e a principal implicação do resultado do cruzamento ser apenas de apurações individuais dos casos identificados.

O segundo grupo de providências se caracteriza pela verificação individualizada das ocorrências. Um dos efeitos mais visíveis do cruzamento de dados é a possibilidade de identificação de cidadãos que recebem indevidamente benefícios sociais. A visibilidade desse achado decorre do potencial prejuízo financeiro ao erário (concessão e recebimentos indevidos), o que, como consequência, também prejudica pessoas que de fato deveriam estar recebendo esses benefícios, segundo as regras estabelecidas, e não estão, por limitações orçamentárias.

As providências de apuração não necessariamente são simples e imediatas, e vão além da mera cessação do benefício indevido. A legislação pode prever a abertura de processos administrativos específicos, com fluxos para contraditório e ampla defesa, que implicam, em si, custos à própria administração pública. Quanto a isso, embora tais processos visem, inclusive, à devolução dos recursos recebidos indevidamente, seu custo pode ser maior que o valor resarcido. Assim, a solução de apuração, embora se caracterize como determinação legal ao gestor público, também precisa ser adequadamente planejada e gerenciada, a fim de evitar mais prejuízos.

As apurações individualizadas, em contrapartida, também representam uma oportunidade para se verificar a confiabilidade dos cruzamentos de dados. Nesse momento, as informações apuradas podem ser cotejadas com outras documentações, identificando erros e omissões dos cruzamentos, bem como fornecendo insumos para aperfeiçoamento da metodologia.

A verificação individualizada apresenta, ainda, outras duas oportunidades. A primeira se refere à coleta de informações para o aperfeiçoamento de políticas públicas, ao se observarem outros elementos sobre potenciais beneficiários – por exemplo, determinada família pode ter pleiteado acesso a benefício por julgar meritório o seu recebimento, mesmo que não atenda às regras do programa. Tal caso pode representar insumo para ajuste na regra desse benefício.

À medida que as divergências em cruzamentos são apuradas, no entanto, há também a oportunidade de que os dados identificados sejam revistos. É possível que nomes ou informações de renda estejam registrados de forma equivocada em bases oficiais. Quando há apuração, é importante que as bases de dados sejam retificadas para correção de erros ou omissões. Com isso, elas são aperfeiçoadas e evita-se a recorrência de apontamentos indevidos em outros cruzamentos.

5 ESTUDO DE CASO – CADASTRO ÚNICO E BOLSA FAMÍLIA

O Cadastro Único para Programas Sociais (Cadastro Único) é o instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda a ser utilizado obrigatoriamente para a seleção de beneficiários e a integração de programas sociais do governo federal voltados ao atendimento desse público. Atualmente, mais de trinta políticas públicas utilizam o Cadastro Único, inclusive o Programa Bolsa Família, além de programas sociais estaduais e municipais.

O Cadastro Único permite que o governo conheça melhor a realidade socioeconômica dessa população. Nele são registradas informações como: características da residência, identificação de cada pessoa, escolaridade, situação de trabalho e renda, entre outras.

O Programa Bolsa Família, por sua vez, tem como objetivo combater a fome, a pobreza e outras formas de privação das famílias, além de promover a segurança alimentar e nutricional e o acesso à rede de serviços públicos de saúde, educação e assistência social, criando possibilidades de emancipação sustentada dos grupos familiares e de desenvolvimento local dos territórios. O primeiro passo para que a família possa ingressar no programa é o seu registro no Cadastro Único.

O Ministério do Desenvolvimento Social é o responsável pela gestão e operacionalização do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único, em parceria com os ministérios da Educação e da Saúde, para a gestão das condicionalidades, e com a Caixa Econômica Federal, encarregada de processar as informações cadastrais enviadas pelos municípios e pelo Distrito Federal e de organizar e efetuar o pagamento dos benefícios às famílias.

O cadastramento realizado por essas famílias é um ponto de controle de fundamental importância para as políticas sociais. Permite um primeiro contato

das famílias em situação de vulnerabilidade com o Sistema Único de Assistência Social e possibilita ao governo dispor de fontes de informação valorosas para o planejamento de políticas públicas, incluindo o Programa Bolsa Família.

Nessa lógica, a acessibilidade de cadastro – sem exigências desnecessárias – deve ser compatibilizada com a primordial segurança de que as informações registradas sejam fidedignas, até mesmo para que se evite responsabilizar legalmente as famílias por declararem dados incorretos que já são de conhecimento da administração pública (Brasil, 2018).

Assim, o Ministério do Desenvolvimento Social, em função de aprimoramentos fundamentados em cruzamentos de bases de dados com maior frequência, reduziu o tempo de lançamento de listas de averiguação cadastral. Até 2016, a ação era anual, com o lançamento de uma única lista com diferentes grupos (definidos a depender do tipo de achado e prazos de repercussão). A partir do decorrer de 2017, o procedimento passou a ser realizado durante o exercício, de forma rotineira, distribuindo os achados ao longo do ano para tratamento pelos gestores municipais, facilitando sua dinâmica.

Além disso, se inicialmente as informações eram apenas declaratórias e mais difíceis de serem verificadas em menor tempo, atualmente já há o impedimento da habilitação de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família que têm membros identificados na RAIS/CAGED com renda individual não declarada no Cadastro Único, em um cruzamento de dados que é feito periodicamente.

Tais medidas citadas, tanto de aumento na frequência de batimentos para a identificação de inconsistências quanto de verificações prévias rotineiras à concessão de benefícios, são efeitos diretos da intensificação do uso de cruzamentos de dados para a gestão de cadastros e benefícios sociais.

Uma consequência de grande visibilidade desses aperfeiçoamentos foi a eliminação, ao longo de 2017, da fila de pessoas aguardando a habilitação no Bolsa Família. À medida que os cruzamentos permitiram identificar famílias que não mais faziam jus ao programa, outras puderam receber o benefício imediatamente.

6 PROPOSTA DE ONDE SE DESEJA CHEGAR E POSSIBILIDADES DE SIMPLIFICAÇÃO, EFICIÊNCIA E ECONOMIA DE RECURSOS

O uso dos recursos computacionais por meio de cruzamentos de dados, se adequadamente realizado, pode permitir que os aperfeiçoamentos de gestão levem, simultaneamente, à melhoria da prestação de serviços públicos aos cidadãos e à economia de recursos.

O Decreto nº 9.094/2017 normatizou iniciativas de racionalização de atendimento ao cidadão pela administração pública, dispondo sobre a simplificação

da prestação dos serviços públicos aos usuários, inclusive ratificando a dispensa do reconhecimento de firma.

O mencionado normativo estabelece que os órgãos e as entidades do Poder Executivo federal observarão as seguintes diretrizes nas relações entre si e com os usuários dos serviços públicos:

- I - presunção de boa-fé;
 - II - compartilhamento de informações, nos termos da lei;
 - III - atuação integrada e sistêmica na expedição de atestados, certidões e documentos comprobatórios de regularidade;
 - IV - racionalização de métodos e procedimentos de controle;
 - V - eliminação de formalidades e exigências cujo custo econômico ou social seja superior ao risco envolvido;
 - VI - aplicação de soluções tecnológicas que visem simplificar processos e procedimentos de atendimento aos usuários dos serviços públicos e propiciar melhores condições para o compartilhamento das informações;
 - VII - utilização de linguagem clara, que evite o uso de siglas, jargões e estrangeirismos; e
 - VIII - articulação com os estados, o Distrito Federal, os municípios e os outros poderes para a integração, racionalização, disponibilização e simplificação de serviços públicos.
- Parágrafo único. Usuários dos serviços públicos são as pessoas físicas e jurídicas, de direito público ou privado, diretamente atendidas por serviço público (Brasil, 2017).

Os procedimentos de gestão de informação e de cruzamentos de dados para aprimoramentos na prestação de serviços públicos estão alinhados com as diretrizes do decreto referido.

Atualmente, existem diversas iniciativas no âmbito do governo federal que visam à plena implantação dessas diretrizes, entre as quais se destacam o Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (Sirc), o lançamento do Documento Nacional de Identificação (DNI) e a ampliação do Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas (eSocial). As três têm como potencial resultado a unificação de registros e a simplificação de procedimentos.

O Sirc tem a finalidade de captar, processar, arquivar e disponibilizar dados relativos a nascimento, casamento, óbito e natimorto produzidos pelas serventias de registro civil das pessoas naturais. Com isso, ele pretende apoiar e otimizar o planejamento e a gestão de políticas públicas que demandarem o conhecimento e a utilização dos dados.

O DNI, associado à Identificação Civil Nacional (ICN), tem como objetivo tornar única a identidade do brasileiro em suas relações com a sociedade e com os

órgãos e entidades governamentais e privadas, centralizando as informações em uma única base de dados validada biometricamente.

O eSocial, por sua vez, é, por definição, o instrumento para a unificação da prestação das informações referentes à escrituração das obrigações fiscais, previdenciárias e trabalhistas, e tem por finalidade padronizar sua transmissão, validação, armazenamento e distribuição.

Todas essas iniciativas convergem para que as informações sobre a identidade e demais aspectos relacionados à cidadania dos brasileiros sejam mais bem organizadas e disponibilizadas para o planejamento de políticas públicas, resultando em melhor atendimento aos cidadãos.

A conclusão das ações ocorrerá no médio prazo, porém esperam-se efeitos imediatos quando da efetivação das etapas de curto prazo. À medida que as diversas bases de dados voltarem-se para uma gestão da informação integrada, os controles se tornarão mais eficientes, as fraudes assumirão caráter mais residual e os gestores estarão dotados de melhores recursos para o atendimento da população.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo trata dos avanços obtidos e das perspectivas para o aprimoramento da gestão de políticas públicas a partir da validação de informações para benefícios sociais com base nos cruzamentos de dados, discutidas no âmbito do Comitê de Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas do Poder Executivo do governo federal.

Ao longo dos últimos dez anos, muito se avançou em relação ao entendimento das potencialidades e limitações da utilização de recursos tecnológicos para a prestação de serviços públicos mais adequados às necessidades dos cidadãos brasileiros. Entre esses aspectos, incluem-se a facilidade de acesso a esses serviços e a economicidade na sua prestação.

Nesse sentido, os cruzamentos de dados trazem ganhos para o planejamento e a gestão de políticas públicas. Especialmente nesse aspecto, cabe a ressalva de que não é o cruzamento de dados *per se* que trará avanços de gestão, mas a sua aplicação de forma estruturada e bem compreendida.

As discussões e ações para melhoria da gestão da informação na administração pública brasileira já representam fonte importante de economia de recursos públicos, inclusive no combate a fraudes, e resultaram em ações como as iniciativas relacionadas ao DNI, ao Sirc e ao eSocial, que, se adequadamente geridas, têm o potencial de trazer resultados tanto no curto quanto no médio e no longo prazo.

Os avanços relacionados ao Cadastro Único e ao Programa Bolsa Família representam exemplos de experiências de utilização de cruzamentos de dados bem-sucedidas, embora sejam sempre pertinentes o monitoramento e a revisão desses avanços.

Uma consequência de grande visibilidade desses aperfeiçoamentos foi a eliminação, durante 2017, da fila das famílias aguardando a habilitação no Programa Bolsa Família. À medida que os cruzamentos permitiram identificar aquelas que não mais faziam jus ao programa, outras puderam receber o benefício imediatamente.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017. Dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma e da autenticação em documentos produzidos no país e institui a Carta de Serviços ao Usuário. **Diário Oficial**, Brasília, n. 136, p. 2, 18 jul. 2017. Seção 1.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Relatório de avaliação da execução de programa de governo** – Programa Bolsa Família. Brasília, 2018.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Decreto-Lei nº 401, de 30 de dezembro de 1968. Altera dispositivos da legislação do imposto de renda e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, v. 107, n. 5, p. 1, 8 jan. 1969. Seção 1.

_____. Decreto nº 76.900, de 23 de dezembro de 1975. Institui a Relação Anual de Informações Sociais – RAIS e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, v. 113, n. 246, p. 2, 24 dez. 1975. Seção 1.

_____. Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999. Aprova o regulamento da Previdência Social, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 7 maio 1999.

_____. Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007. Dispõe sobre o Cadastro Único para programas sociais do governo federal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 jun. 2007.

_____. Decreto nº 8.270, de 26 de junho de 2014. Institui o Sistema Nacional de Informações de Registro Civil – Sirc e seu comitê gestor, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 121, p. 2, 27 jun. 2014. Seção 1.

_____. Decreto nº 9.373, de 11 de dezembro de 2014. Institui o Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas – eSocial e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 dez. 2014.

_____. Lei nº 13.444, de 11 de maio de 2017. Dispõe sobre a Identificação Civil Nacional (ICN). **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 90, p. 2, 12 maio 2017. Seção 1.

_____. Decreto nº 9.278, de 5 de fevereiro de 2018. Regulamenta a Lei nº 7.116, de 29 de agosto de 1983, que assegura validade nacional às Carteiras de Identidade e regula sua expedição. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 26, p. 3, 6 fev. 2018. Seção 1.

CAPÍTULO 9

O PROGRAMA DE REVISÃO DE BENEFÍCIOS POR INCAPACIDADE (PRBI)

Wilsimara Maciel Rocha¹

Bruna Beck da Costa²

Waldyr de Oliveira Neto³

André Rodrigues Veras⁴

1 INTRODUÇÃO

O marco legislativo inicial da Previdência Social no Brasil é o Decreto nº 4.682/1923, conhecido como Lei Eloy Chaves, que criou as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) para os empregados de empresas do ramo ferroviário. Essas caixas já garantiam, mediante contribuições de seus filiados, os benefícios de aposentadoria por invalidez e de pensão aos dependentes no caso de falecimento do empregado. A Lei Eloy Chaves previa, ainda, assistência médica e diminuição no custo de medicamentos aos segurados (Stephanes, 1998).

No plano internacional, a Convenção nº 102 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), vigente em âmbito externo desde 1955, prevê o tratamento previdenciário mínimo devido no caso de doenças mórbidas de qualquer origem, gravidez e parto, estabelecendo recomendações a serem observadas na concessão de benefício por afastamento temporário e definitivo do trabalho. Esse documento apenas foi incorporado ao regramento brasileiro oficialmente em 2008, por meio do Decreto Legislativo nº 269.

No que diz respeito à Previdência Social, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 201, inciso I, elencou doença e invalidez entre os eventos a serem cobertos por ela. O Regime Geral de Previdência Social (RGPS), instituído pela Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991 (Brasil, 1991), garante, a seus segurados, benefícios que têm por objetivo substituir o rendimento do trabalho em caso de incapacidade para o exercício da atividade laboral, resguardando, para os momentos

1. Coordenadora-geral de políticas sociais da Coordenação-Geral de Políticas Sociais (CGPSO) da Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos (Seplan) do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP).

2. Analista técnica de políticas sociais (ATPS) na Seplan/MP.

3. Analista de planejamento e orçamento (APO) na Seplan/MP.

4. Diretor do Departamento de Benefícios Assistenciais da Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS).

de afastamento temporário do trabalho, o auxílio-doença; e de incapacidade definitiva, a aposentadoria por invalidez.

Nesse sentido, o auxílio-doença é devido ao segurado do RGPS que tiver constatado, por meio de perícia médica promovida pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), incapacidade temporária para o trabalho (superior a quinze dias, no caso dos segurados empregados), desde que cumprida a carência de doze contribuições mensais,⁵ de acordo com o art. 59 da lei supracitada (Brasil, 1991).

Vale destacar que a incapacidade temporária para o trabalho em decorrência de agravos relacionados à saúde é um problema em todo o mundo, com considerável custo socioeconômico. No Brasil, o auxílio-doença pode ser classificado de duas formas: não ocupacional (previdenciário) e relacionado ao ambiente do trabalho (acidentário) (Barbosa-Branco e Ildefonso, 2012).

De acordo com informações da Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda, entre os anos de 2012 e 2016, foram concedidos⁶ a segurados empregados⁷ 7,1 milhões de auxílios-doença, dos quais 84% tinham natureza previdenciária. O total concedido no período teve duração média de 163 dias, e a despesa média por benefício foi de aproximadamente R\$ 8 mil (Brasil, 2017).

A literatura traz alguns fatores que podem influenciar a duração da incapacidade para o trabalho, como características do indivíduo, da enfermidade, do sistema de saúde, do seguro social, das demandas do serviço, do nível de reposição de renda pelo Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), entre outros⁸ (Souza e Santana, 2012). Cabe mencionar que a alta probabilidade de demissão no retorno ao trabalho, associada à dificuldade em encontrar outro emprego, sobretudo durante períodos de recessão econômica, costumam influenciar na decisão dos empregados de solicitar ou não um benefício previdenciário (Jacobi *et al.*, 2015).

A aposentadoria por invalidez, por seu turno, é devida ao segurado do RGPS quando diagnosticada sua incapacidade para o trabalho e insusceptibilidade de reabilitação para o exercício de atividade que lhe garanta a subsistência, estando

5. O art. 26 da Lei nº 8.213/1991 isenta de carência a concessão de auxílio-doença e aposentadoria por invalidez nos casos de acidente de qualquer natureza ou causa e de doença profissional ou do trabalho, bem como nos casos de segurado que, após filiar-se ao RGPS, for acometido de alguma das doenças e afecções especificadas em lista elaborada pelos Ministérios da Saúde e da Previdência Social, atualizada a cada três anos, de acordo com os critérios de estigma, deformação, mutilação, deficiência ou outro fator que lhe confira especificidade e gravidade que mereçam tratamento particularizado (Brasil, 1991).

6. Os benefícios concedidos referem-se ao fluxo mensal de benefícios.

7. O segurado empregado, resumidamente, é aquele que presta serviço à empresa em caráter não eventual, sob sua subordinação e mediante remuneração, representando, em 2016, 64,4% dos filiados ao RGPS (Brasil, 1991, art. 12).

8. O nível de reposição de renda pelo INSS é a porcentagem do valor líquido do último salário do segurado e que é reposto no caso da incapacidade para o trabalho. O estudo de Souza e Santana (2012) mostra que reposição de renda pelo INSS menor ou igual a 100% são relacionadas com maior taxa de cessação do benefício e com sua menor duração.

esse em gozo ou não do auxílio-doença, desde que cumpridos os requisitos administrativos, nos termos do art. 42 da Lei nº 8.2313/1991.

Vale destacar que o artigo supracitado, embora determine que a aposentadoria por invalidez seja concedida ao segurado acometido por incapacidade insuscetível de recuperação, adverte que o benefício lhe será pago “enquanto permanecer nesta condição”. O Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), em publicação recente, afirma que tanto o auxílio-doença quanto a aposentadoria por invalidez devem ser considerados benefícios de caráter temporário, uma vez que “se houver a recuperação da capacidade para o trabalho, os benefícios podem ser cessados”, reiterando que essa espécie de afastamento “deve ser reavaliada periodicamente para verificar se a incapacidade persiste” (Brasil, 2018).

No período entre 2012 e 2016, foram concedidas cerca de 280 mil aposentadorias por invalidez a segurados empregados, das quais, 13% tiveram causa ocupacional. A despesa média por benefício foi de R\$ 61 mil ao longo dos anos analisados e, embora sua natureza fosse definitiva, vale mencionar que a duração média entre 2012 e 2016 era de quase 1.100 dias (Brasil, 2017).

A concessão dos dois benefícios apresentou crescimento vigoroso entre segurados empregados no Brasil, passando de 1,5 milhão em 2012 para 7,4 milhões em 2016, um aumento de 378% no período. Ressalta-se que a concessão de auxílio-doença corresponde a mais de 95% dos benefícios analisados no estudo de referência, prestados entre 2012 e 2016 (Brasil, 2017).

Quanto à natureza do adoecimento, os números dão conta de que a maior parte dos afastamentos do trabalho no período analisado – cerca de 31% – está relacionada a lesões traumáticas (capítulo 19 da Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados à Saúde – CID-10),⁹ seguida por doenças do sistema osteomuscular e tecido conjuntivo (capítulo 13 da CID-10), representando 19% da concessão, e transtornos mentais e comportamentais (capítulo 5 da CID-10), respondendo por 8,9% dos afastamentos entre 2012 e 2016.

Dado o contexto exposto, e considerando o importante custo socioeconômico associado à incapacidade para o trabalho, o governo federal instituiu, em meados de 2016, o Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade (PRBI), cujos resultados e natureza este texto pretende apresentar. Gestado no âmbito do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais (CMAP), o PRBI tem como objetivos: *i*) realizar tempestivamente nova perícia médica para verificar se a incapacidade que motivou o pagamento do benefício persiste; *ii*) diminuir o tempo

9. A CID-10 foi conceituada para padronizar e catalogar as doenças e problemas relacionados à saúde, tendo como referência a Nomenclatura Internacional de Doenças, estabelecida pela Organização Mundial de Saúde. É possível acessar seus diferentes capítulos, agrupamentos, categorias e subcategorias em: <<http://datasus.saude.gov.br/sistemas-e-aplicativos/cadastros-nacionais/cid-10>>.

de espera dos cidadãos para realização de perícias no INSS; e *iii)* eliminar o gasto com pagamentos a pessoas fora do perfil para receber o benefício (Brasil, 2018).

A próxima seção deste capítulo traz os marcos legais que preveem a revisão do auxílio-doença e da aposentadoria por invalidez e apurações das auditorias do Ministério da Transparência, da Controladoria-Geral da União (CGU) e do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre esse ponto. Na seção seguinte, é apresentado o PRBI, criado com o propósito de verificar e corrigir as potenciais irregularidades identificadas nas investigações promovidas pelos órgãos de controle, relacionadas à concessão dos benefícios de auxílio-doença e aposentadoria por invalidez pelo INSS.

2 ANTECEDENTES DO PRBI

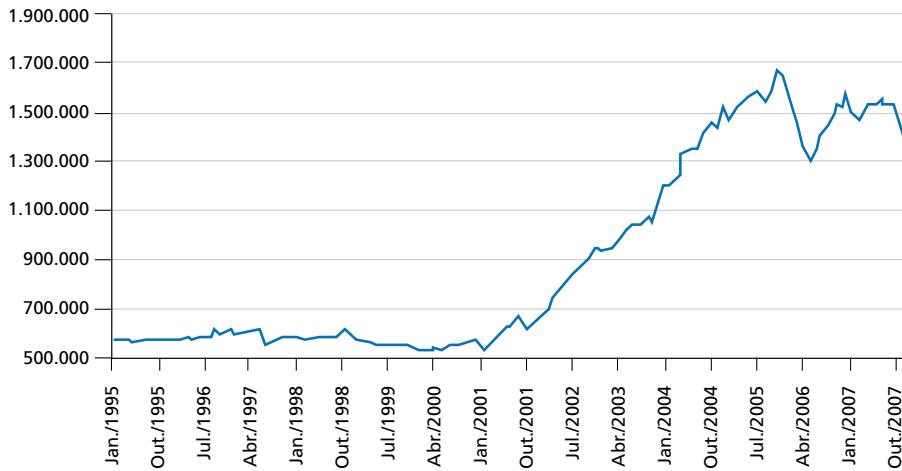
O Regulamento da Previdência Social (Decreto nº 3.048/1999), em seu art. 46, determina que o aposentado por invalidez se submeta a exame médico pericial a cada dois anos, a fim de verificar a manutenção das condições que ensejaram a concessão da aposentadoria (Brasil, 1999). Quanto ao auxílio-doença, a Instrução Normativa INSS nº 77/2015 prevê que, para os benefícios concedidos ou restabelecidos por decisão judicial, haja revisão após seis meses da implantação judicial ou do trânsito em julgado.

A despeito de os normativos legais preverem uma revisão periódica desses benefícios, esse comando não era levado a efeito há vários anos. Dessa forma, em 2009, o TCU realizou auditoria com o objetivo de identificar os fatores que poderiam ter resultado no expressivo aumento da quantidade de beneficiários de auxílio-doença, que passou de 569.228 em 2000 para 1.382.073 em 2007, conforme observado no gráfico 1. Consequentemente, a despesa com essa espécie de benefício passou de R\$ 2,4 bilhões em 2000 para R\$ 13,3 bilhões em 2007.

Como resultado dessa investigação, o TCU identificou que o crescimento no número de benefícios prestados poderia estar relacionado a inconsistências na concessão. O órgão apontou como incentivo a essa situação as “limitações dos sistemas informatizados de apoio às atividades médico-periciais no que concerne à falta de emissão de alertas sobre situações potencialmente indicativas de fraudes”, a “ausência de uma sistemática abrangente para acompanhar e avaliar a qualidade das perícias médicas” e a “ausência de estratégia efetiva de monitoramento baseada em exames periódicos, visando à identificação e correção de inconsistências não detectadas pelos mecanismos de controle regulares instituídos” (Brasil, 2012).

Os fatores apontados pela auditoria promovida pelo TCU nas atividades do INSS em 2009, portanto, já indicavam a importância da adoção de revisões periódicas que verificassem a manutenção das condições que motivaram a concessão do benefício por incapacidade.

GRÁFICO 1
Evolução dos benefícios de auxílio-doença emitidos¹ (1995-2007)



Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS); InfoLogo; Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda.

Nota: ¹ No jargão previdenciário, o termo se refere ao estoque de benefícios (variável estoque), diferentemente dos benefícios concedidos, que se referem ao fluxo mensal.

Em outubro de 2015, o Ministério da Transparência e a CGU publicaram o Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo nº 59. Ele consolidou o resultado de auditoria promovida sobre os processos gerenciais do INSS na execução das ações relativas ao auxílio-doença e contemplou aspectos relacionados à celeridade no atendimento ao segurado, à confiabilidade do processo de concessão de benefícios e à estrutura disponibilizada pelo INSS para atendimento ao segurado.

O resultado da avaliação apontou que, dos 1,6 milhão de benefícios de auxílio-doença pagos em maio de 2015, representando uma despesa de R\$ 1,8 bilhão no mês, 721 mil estavam em manutenção há mais de dois anos; 2,6 mil foram pagos a segurados diagnosticados com doenças, em tese, não incapacitantes; 77 mil àqueles em que, via de regra, o prazo de retorno seria inferior a quinze dias; e 500 mil, o equivalente a R\$ 536 milhões, foram concedidos ou reativados judicialmente, e possuíam perícia realizada há mais de dois anos ou, ainda, não havia registro de realização de perícia médica.

Os alertas e as recomendações resultantes das auditorias descritas incentivaram a atualização da legislação vigente e a formulação, no contexto do CMAP, de um programa de revisão voltado à avaliação dos benefícios por incapacidade.

3 CMAP E O PRBI

Dado o tamanho do público-alvo e a despesa do Estado com esses benefícios previdenciários por incapacidade, no âmbito do CMAP, surgiu a ideia do PRBI,

com o intuito de verificar e corrigir as potenciais irregularidades identificadas em auditorias promovidas por órgãos de controle, ao longo dos anos anteriores, relacionadas à concessão dos benefícios de auxílio-doença e aposentadoria por invalidez pelo INSS.

Com o objetivo de estabelecer o fundamento legal para instituir as medidas de governança dos benefícios por incapacidade necessárias à instituição do PRBI, em 2016, o MP, o MDS e a Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda propuseram a Medida Provisória nº 739, de 7 de julho de 2016, a qual perdeu efeito por decurso de prazo e, em 6 de janeiro de 2017, foi publicada a Medida Provisória nº 767, nos mesmos termos da norma anterior, sendo essa convertida, em junho do mesmo ano, na Lei nº 13.457/2017.

As medidas de governança adotadas consistiram no estabelecimento de Data de Cessação do Benefício (DCB), quando a decisão judicial ou administrativa não fixar o término do período de afastamento; na ampliação do período de carência quando houver perda da qualidade de segurado; e na realização de perícias médicas revisionais, a fim de reavaliar o estoque de benefícios por incapacidade cujas condições iniciais não passavam por reavaliação há mais de dois anos, sendo esta última a base do já mencionado PRBI.

Para incentivar o processo de reavaliação, foi, também, instituído o Bônus Especial de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade (BESP-PMBI) ao médico perito do INSS que trabalhasse além da sua capacidade operacional diária.

Faz-se importante detalhar duas das medidas de governança trazidas pela atualização da legislação vigente. Primeiramente, a partir da inovação promovida pela Lei nº 13.457/2017, a Lei nº 8.213/1991 passou a estabelecer que, por ocasião da concessão ou reativação do auxílio-doença, fosse estipulado prazo estimando a duração do benefício. Não sendo possível estimar o período de afastamento do trabalhador, a prestação terá duração de 120 dias, podendo ser prorrogada mediante requerimento, caso em que o segurado deverá passar por nova avaliação médica (Lei nº 8.213/1991, art. 60, §§ 8º, 9º e 10; Decreto nº 3.048/1999, art. 75-A).

Essa medida se mostra benéfica, visto que impede a formação de estoque de benefícios mantidos por períodos duradouros sem revisão. Embora não houvesse determinação legal de um prazo máximo de duração do auxílio-doença, administrativamente, o INSS estipulava, mediante avaliação pericial ou com base na documentação médica do segurado, o prazo que entendesse suficiente para a recuperação do segurado, seguindo o que recomenda o Decreto nº 3048/1999 (art. 78, §1º). No caso dos auxílios-doença concedidos por via judicial, entretanto, isso não era observado.

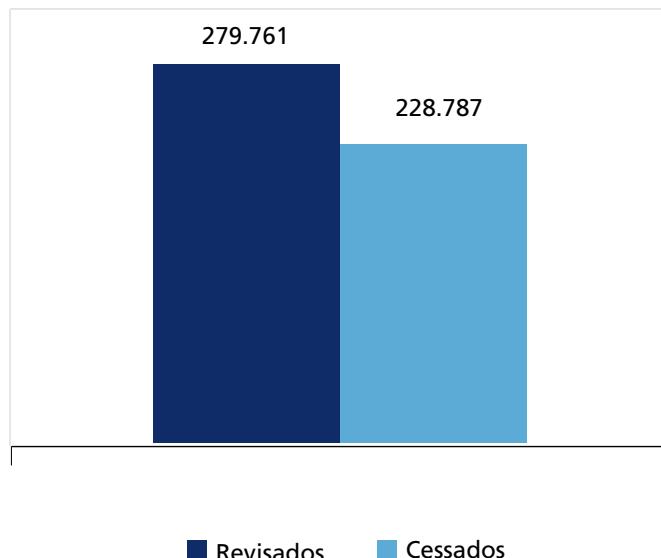
Outra medida de governança que merece maior detalhamento é a realização de perícias médicas a fim de verificar a manutenção das condições que ensejaram a concessão dos benefícios por incapacidade, que consiste propriamente no PRBI. Pode-se afirmar que os resultados obtidos confirmaram as suspeitas apontadas pelos órgãos de controle, tendo sido constatada a existência, à época da criação do PRBI, de 1.557.884 benefícios por incapacidade mantidos há mais de dois anos sem revisão, sendo 552.998 auxílios-doença e 1.004.886 aposentadorias por invalidez.

Durante a primeira fase do PRBI, que foi de agosto de 2016 até fevereiro de 2018, foram revisados 279.761 auxílios-doença e 10.073 aposentadorias por invalidez. Desse montante, 228.787 do primeiro e 1.749 do segundo foram cessados, o que representa, respectivamente, 82% e 17% de reversão nos benefícios analisados.

Importante esclarecer que, dos 228.787 beneficiários que tiveram seus auxílios-doença cessados, 201.674 passaram por exame médico revisional e 26.701 não responderam à convocação para revisão. Assim, foi descontinuado o pagamento aos beneficiários somente nos casos em que a perícia médica do INSS constatou a inexistência de incapacidade para o trabalho e nos casos de não comparecimento à perícia.

GRÁFICO 2

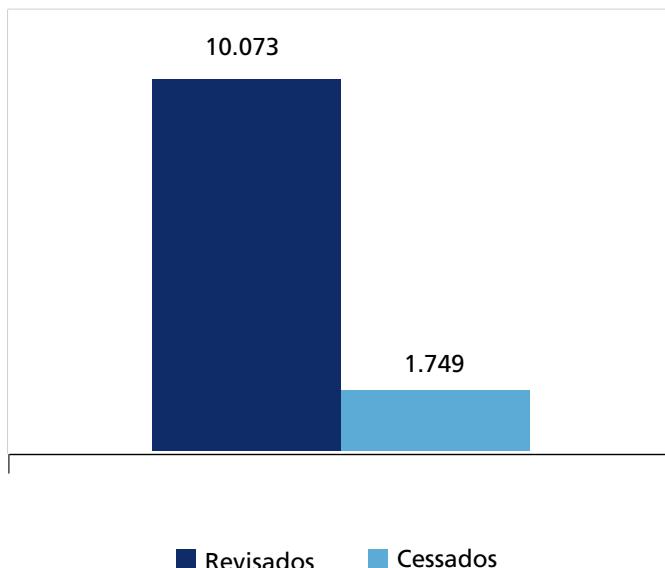
Auxílio-doença: revisados e cessados – primeira fase do PRBI



Fonte: MDS.

GRÁFICO 3

Aposentadoria por invalidez: revisados e cessados – primeira fase do PRBI



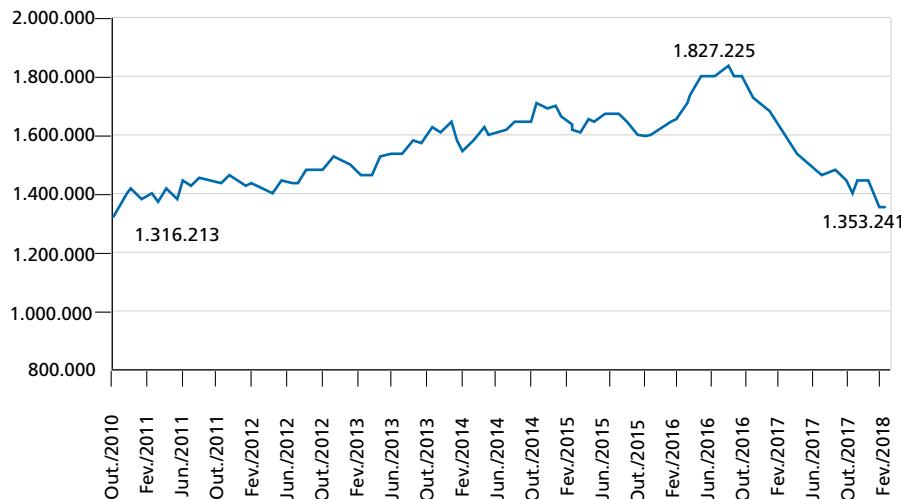
Fonte: MDS.

Com isso, houve queda considerável no estoque de auxílios-doença ativos, que atingira a marca de 1.827.225 benefícios pagos em agosto de 2016, e, ao final da primeira fase, passou para 1.354.711, em fevereiro de 2018. Isso representa uma redução de 472.514 benefícios, equivalente a 26% do estoque inicial, os quais, sem as medidas implementadas pelas Medidas Provisórias nº 739/2016 e nº 767/2017, convertida na Lei nº 13.457/2017, provavelmente continuariam sendo pagos, mesmo que indevidamente. Cabe destacar que, em janeiro de 2018, com a redução para 1.353.241 benefícios ativos, atingiu-se o menor patamar do estoque de auxílios-doença desde outubro de 2010, quando a quantidade emitida foi de 1.316.213, conforme gráfico 4.

Consequentemente, houve uma redução no gasto anual com o pagamento de auxílio-doença. Em 2016, o gasto nominal com esse benefício foi da ordem de R\$ 27,3 bilhões, caindo para R\$ 24,8 bilhões em 2017, ou seja, uma economia de R\$ 2,5 bilhões, conforme observado no gráfico 5. No acumulado em doze meses, até abril de 2018, a despesa caiu ainda mais, alcançando R\$ 23,5 bilhões, isto é, R\$ 1,3 bilhão menor que a despesa total de 2017.

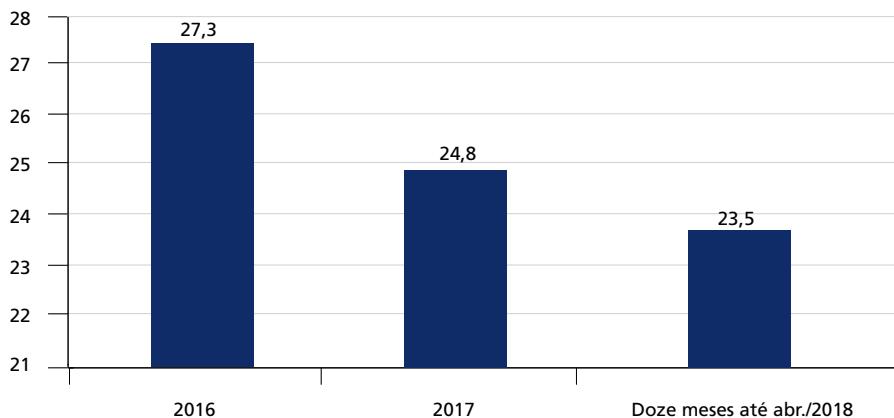
Quando comparamos as despesas com auxílio-doença nos primeiros quadrimestres de 2016, 2017 e 2018, chama atenção a redução de gastos obtida em 2018 em relação aos anos anteriores, superior a R\$ 1 bilhão.

GRÁFICO 4
Benefícios de auxílio-doença emitidos (2010-2018)



Fonte: Boletim Estatístico da Previdência Social (BEPS); Secretaria de Previdência; Ministério da Fazenda.

GRÁFICO 5
Despesa anual do governo com auxílio-doença (2016-2018)
(Em R\$ bilhões)

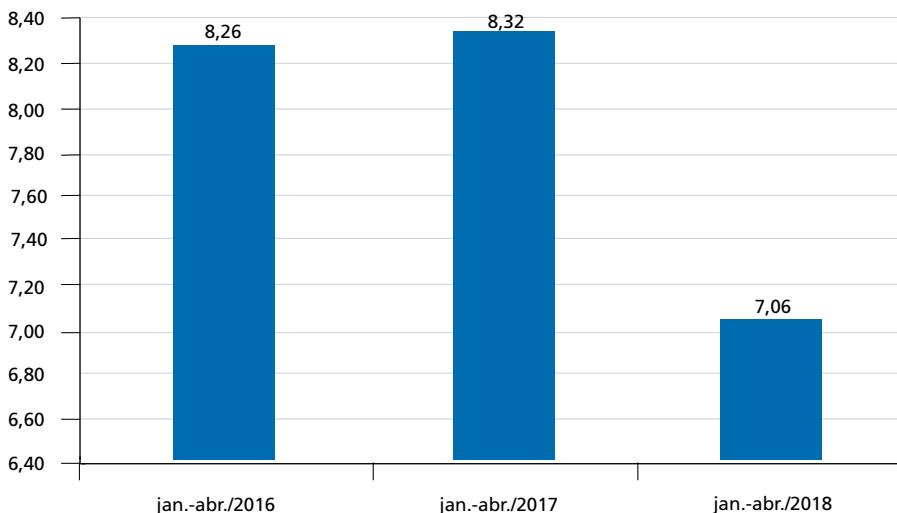


Fonte: BEPS; Secretaria de Previdência; Ministério da Fazenda.

Com o início da segunda fase do PRBI, passou-se a dar mais foco ao estoque de aposentadorias por invalidez ativas. No período de 1º de março de 2018 a 31 de maio de 2018, foram submetidos à revisão 277.846 aposentadorias por invalidez e 114.821 auxílios-doença, sendo cessados, respectivamente, 85.170 e 85.734 benefícios.

GRÁFICO 6

Despesa com auxílio-doença no primeiro quadrimestre (2016-2018)
(Em R\$ bilhões)



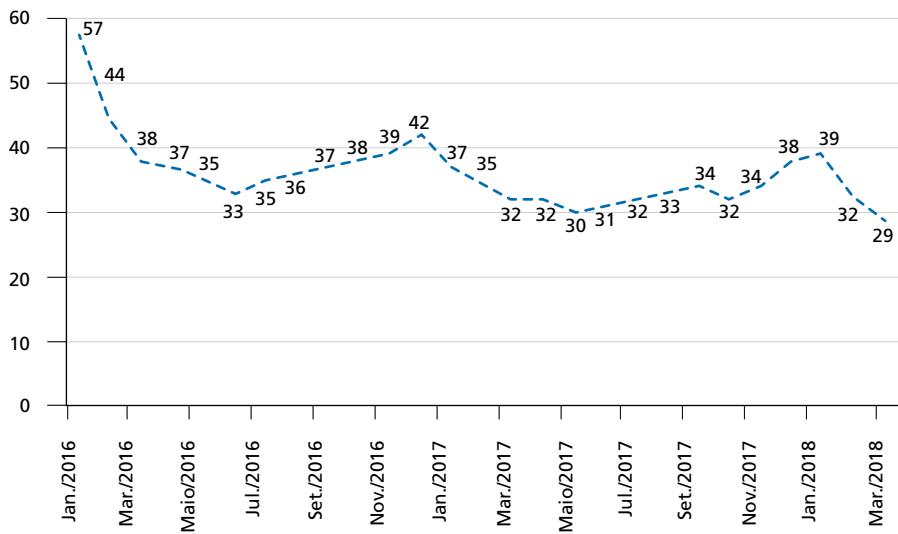
Fonte: BEPS; Secretaria de Previdência; Ministério da Fazenda.

Outra consequência positiva na gestão dos benefícios trazida por medidas de governança, conforme se observa no gráfico 7, é a redução do tempo médio de espera de atendimento de perícia médica (TMEA – PM) de 35 para 29 dias, entre julho de 2016 e março de 2018. Esse índice que estava prejudicado ante as paralisações de servidores nos anos de 2015 e 2016 passou a apresentar melhor desempenho em decorrência da implementação do sistema de realização de perícias do PRBI para além da capacidade regular de atendimento, sem impactar a entrada de novos requerimentos, haja vista a adoção de agenda extraordinária.

Quanto à adesão de médicos peritos do INSS ao PRBI, ressalta-se que entre dezembro de 2017 e março de 2018 o número de médicos participantes do programa passou de 918 para 2.897, o que representa 97% dos peritos disponíveis. Com isso, a capacidade operacional da autarquia para realizar a ação de revisão saiu de uma média de 15 mil perícias/mês, na primeira fase do programa, para mais de 200 mil por mês na segunda fase. De acordo com o MDS, essa evolução garantirá que o INSS tenha condições de concluir, até o final de 2018, todo o processo de revisão dos benefícios por incapacidade (Brasil, 2018).

Cabe esclarecer que, de acordo com os moldes atuais do programa, os médicos peritos participantes podem realizar até quatro perícias extras por dia, além da sua capacidade operacional diária. Com isso, esses servidores passaram a ter a jornada de trabalho controlada por resultados mensuráveis.

GRÁFICO 7
TMEA-PM (2016-2018)



Fonte: MDS.

Pode-se afirmar, ainda, que as medidas adotadas por meio do PRBI contribuem para o alcance de objetivos, metas e iniciativas previstos no Plano Plurianual (PPA) 2016-2019, especificamente dentro do Programa Temático 2061 – Previdência Social. O quadro 1 apresenta os atributos do PPA que guardam relação com o PRBI.

QUADRO 1
Atributos do PPA 2016-2019 que embasaram o PRBI

Objetivo	Meta	Iniciativas
0251 – Garantir a melhoria da qualidade dos serviços previdenciários.	04NL – Reduzir o tempo médio total para decisão de requerimento inicial de benefícios para 45 dias.	06AO – Inovação dos serviços e processos previdenciários com foco na simplificação e excelência. 06AQ – Aprimoramento da avaliação da capacidade laboral. 06AS – Aperfeiçoamento da gestão do pagamento de benefícios.
0252 – Fortalecer a sustentabilidade dos regimes previdenciários.	-	00RC – Fortalecimento dos controles internos administrativos, o combate às fraudes, a gestão de riscos e a segurança institucional. 00RF – Promoção das políticas e ações de sustentabilidade do sistema previdenciário.

Fonte: PPA 2016-2019.
Elaboração dos autores.

Ante todo o exposto, é perceptível que as medidas de governança trazem consigo não só resultados positivos na diminuição da despesa com benefícios de auxílio-doença, mas também no atendimento e na focalização aos segurados do RGPS, quando materializados os eventos doença e invalidez previstos na Constituição.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Aprimorar o processo de revisão dos benefícios por incapacidade é fundamental para a redução dos custos econômicos, sociais e pessoais relacionados ao afastamento do trabalho, bem como para enfrentar os desafios fiscais da economia brasileira, tendo que fazer escolhas assertivas para melhor alocação dos recursos orçamentários escassos.

Desde a implementação do PRBI já é possível perceber uma melhora na gestão dos processos de trabalho no âmbito do INSS, refletida na redução do TMEA-PM. Isso transcende o âmbito dos recursos economizados, pois materializa a entrega ao cidadão de um serviço mais ágil e condizente com a dignidade da pessoa humana.

Entretanto, ante o cenário de sucessivos *deficit* fiscais, o montante de recursos economizados chama atenção, alertando para a importância de reavaliar a eficiência e a eficácia das políticas públicas. A redução da despesa com auxílio doença em R\$ 2,5 bilhões entre 2016 e 2017, e em R\$ 1,3 bilhão no primeiro quadrimestre de 2018 em relação ao de 2017, mostra que o PRBI surtiu o efeito esperado, seja pela ótica social, permitindo redirecionar recursos a quem realmente precisa, seja pelo prisma fiscal, contribuindo para amenizar a pressão que o *deficit* previdenciário exerce sobre a despesa pública.

Convém finalizar desconstruindo a crítica de que o PRBI seria um programa destinado a cortar direitos dos segurados, pois, ao contrário, ele se destinou justamente a cumprir as revisões previstas na legislação previdenciária, de modo a reavaliar a real necessidade de percepção do benefício. Ademais, passados quase dois anos do início do programa, o expressivo estoque de beneficiários de auxílio-doença, que entre agosto de 2016 e abril de 2018 passou de 1.827.225 para 1.350.711, evidencia que o acesso à previdência tem sido garantido a quem dele faça jus.

REFERÊNCIAS

BARBOSA-BRANCO, A.; ILDEFONSO, S. Prevalência e duração dos benefícios auxílio-doença decorrentes de asma no Brasil em 2008. **Jornal Brasileiro de Pneumologia**, São Paulo, v. 38, n. 5, p. 550-558, 2012.

BRASIL. Lei nº 8.213/1991, de 24 julho de 1991. Dispõe sobre os planos de benefícios da previdência social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 jul. 1991.

_____. Decreto nº 3.048/1999, de 6 de maio de 1999. Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 7 maio 1999.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão TCU nº 042.008/2012-3**. Brasília, Tribunal de Contas da União, 2012. Disponível em: <<https://bit.ly/2Q4Y3S2>>.

_____. Ministério da Fazenda. **Adoecimento mental e trabalho**: a concessão de benefícios por incapacidade relacionados a transtornos mentais e comportamentais a empregados entre 2012 e 2016. Brasília: Ministério da Fazenda, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2PBXD4y>>.

_____. Ministério do Desenvolvimento. **Caderno de Estudos**: desenvolvimento social em debate, Brasília, n. 30, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2NbWrYj>>.

JACOBI, H. R. *et al.* Benefícios auxílio-doença no ramo de carne e pescado. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 194-207, jan. 2015.

SOUZA, N. S. S.; SANTANA, V. S. Fatores associados à duração dos benefícios por incapacidade: um estudo de corte. **Revista de Saúde Pública**, São Paulo, v. 46, n. 3, p. 425-34, jun. 2012.

STEPHANES, R. **Reforma da Previdência sem Segredos**. Rio de Janeiro: Record, 1998.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Decreto nº 4.682/1923, de 24 de janeiro 1923. Crea, em cada uma das empresas de estradas de ferro existentes no paiz, uma caixa de aposentadoria e pensões para os respectivos empregados. **Diário Oficial**, Rio de Janeiro, 13 abr. 1923.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 5 out. 1988.

_____. Decreto Legislativo nº 269, de 18 de setembro de 2008. Aprova o texto da convenção nº 102 da organização internacional do trabalho - OIT, relativa à fixação de normas mínimas de segurança social, adotada em Genebra, em 28 de junho de 1952. **Diário Oficial da União**, Brasília, 19 set. 2008.

_____. Instituto Nacional do Seguro Social. Instrução Normativa INSS/PRES nº 77, de 21 de janeiro de 2015. Estabelece rotinas para agilizar e uniformizar o reconhecimento de direitos dos segurados e beneficiários da Previdência Social, com observância dos princípios estabelecidos no art. 37 da Constituição Federal de 1988. **Diário Oficial da União**, 22 jan. 2015.

_____. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle. **Relatório de avaliação da execução de programas de governo nº 59**. Brasília: MTFC, ago. 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2oJOnA9>>.

_____. Lei nº 13.457/2017, de 26 de junho de 2017. Altera as leis nºs 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os planos de benefícios da previdência social, e 11.907, de 2 de fevereiro de 2009, que dispõe sobre a reestruturação da composição remuneratória da carreira de perito médico previdenciário e da carreira de supervisor médico-pericial; e institui o bônus especial de desempenho institucional por perícia médica em benefícios por incapacidade. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 jun. 2017.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. Portaria nº 93, de 11 de janeiro de 2018. Autoriza a instituição do Programa de Gestão das Atividades Médicas Periciais (PGAMP) no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. **Diário Oficial da União**, 15 jan. 2018.

UM MÉTODO PARA A IDENTIFICAÇÃO DO CADASTRO FAMILIAR DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA IMPLÍCITO NO CADASTRO ÚNICO^{1,2}

Lucas Ferreira Mation³
Tamara Vaz de Moraes Santos⁴

1 INTRODUÇÃO

O Benefício de Prestação Continuada (BPC) é um programa de assistência social do governo federal que garante um salário mínimo mensal às pessoas com deficiência e aos idosos pobres. Em 2017, o BPC atendeu 4,5 milhões de pessoas com um orçamento de R\$ 50,3 bilhões,⁵ constituindo o maior programa de transferência do governo federal em termos orçamentários. Apesar do expressivo número de beneficiários e recursos, o cadastro desses beneficiários e dos membros familiares do BPC ainda opera de forma isolada dos demais programas sociais do governo. Este texto apresenta um método para incorporar informações do Cadastro Único para Programas Sociais (Cadastro Único) aos cadastros do BPC, permitindo a melhoria do seu grau de cobertura e focalização.

Devido a diferenças nas definições legais do conceito de família, o BPC mantém um cadastro familiar próprio, denominado Grupo Familiar (Grufam), que opera de forma independente do Cadastro Único. Enquanto o grupo familiar deste define a posição de cada membro em relação a uma pessoa de referência, usualmente a mãe do domicílio, o do BPC é centrado no titular do benefício, que frequentemente é uma criança ou um idoso da família. Além disso, a família no BPC é mais restrita, incluindo apenas pais, irmãos solteiros e filhos solteiros. Já a do Cadastro Único inclui todos os membros que compartilham despesas no domicílio.

Essas diferenças de cobertura e pessoa de referência impediram, até hoje, o uso das informações do Cadastro Único de maneira sistemática e automatizada para a melhoria da qualidade do BPC. Este isolamento, além de aumentar custos

1. Este texto se baseia em partes da nota técnica *Método para complementação dos grupos familiares do BPC com informações do Cadastro Único*. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/170818_nt_astec_5.pdf>.

2. Repositório do projeto disponível em: <https://gitlab.com/ipeaDATA-lab/composicao_familiar_BPC>.

3. Técnico de planejamento e pesquisa do Ipea.

4. Bolsista do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Assessoria Técnica (Astec) do Ipea.

5. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/relcrys/bpc/docs/downloads/2017/DezTodos.pdf>>.

operacionais, reduz a capacidade de identificação de potenciais beneficiários e focalização deste benefício. Com o Decreto nº 8.805, de 7 de julho de 2016, que exigiu o cadastramento dos beneficiários do BPC no Cadastro Único, as informações do BPC passaram a estar disponíveis para os atendentes do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) no momento de sua concessão ou da atualização cadastral. Mesmo assim, persistem os dois sistemas separados de grupos familiares e os atendentes têm que fazer a conversão das posições familiares manualmente.

Este trabalho apresenta uma metodologia para reconstruir, de forma automática, as famílias segundo o critério do BPC com base nas informações de relações familiares do Cadastro Único. Isso permite detectar potenciais beneficiários e familiares de beneficiários do BPC não incluídos no respectivo grupo. Esse conjunto ampliado de informações, por sua vez, possibilita uma melhoria da gestão e do grau de focalização de renda *per capita* do programa.

O BPC requer que o beneficiário tenha renda máxima de um quarto de salário mínimo *per capita*, ainda que, em casos de judicialização,⁶ costuma-se aceitar a renda *per capita* de até meio salário mínimo. O cômputo da renda *per capita* requer informações da composição familiar de todos os beneficiários e da renda recebida de cada um. A renda de empregos formais e a renda auferida de benefícios sociais e aposentadorias são relativamente bem assinaladas nos registros administrativos federais.⁷ A dificuldade reside em identificar quais indivíduos pertencem a cada unidade familiar – o que requer informações dos vínculos de filiação, união civil e coabitação, por exemplo, cujos registros são menos abrangentes e unificados.⁸ Ademais, tampouco existe uma base de dados de domicílios indicando a coabitação.

Em função da ausência de registros administrativos agregados de consanguinidade, afinidade e coabitação, a maioria dos programas de transferência de renda se baseia em composições familiares autodeclaradas. Isso requer um sistema de verificação e atualização destas informações, pois há incentivos à subdeclaração de membros com rendas formais altas. Além disso, as composições familiares mudam ao longo do tempo e é necessária uma sistemática de atualização dos cadastros.

6. Segundo o Acórdão 580.963 do Supremo Tribunal Federal (STF).

7. Existem sistemas de coleta de informações sobre renda laboral e de autônomos desde os anos 1970, como a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), o Cadastro de Empregados e Desempregados (CAGED), o Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social (GFIP) e o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS). Para os benefícios operacionalizados pelo INSS, há o registro sistematizado de suas folhas de pagamentos, denominado de "maciça".

8. Nascimentos, casamentos, separações e óbitos são registrados nos cartórios de registro civil e, até muito recentemente, com exceção dos óbitos, não eram informados para uma base de dados centralizada. Desde 2001, os óbitos são registrados no Sistema de Controle de Óbitos (Sisobi), instituído pela Portaria do Ministério da Previdência Social (MPS) nº 847/2001. Para os demais registros civis registrados em cartório, só foi iniciada a sistematização desses dados em 2014, a partir do Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (Sirc), criado pelo Decreto nº 8.270, de 26 de junho de 2014.

Depois desta introdução, a seção 2 do trabalho apresenta as diferenças entre os conceitos de família utilizados pelo BPC e pelo Cadastro Único, assim como as sistemáticas de atualização de informações dos respectivos cadastros familiares. Resumidamente, este último dispõe de cobertura populacional maior, composição familiar mais abrangente e melhor sistemática de atualização das informações. Além do mais, até 2004, as informações do grupo familiar do BPC não eram registradas no sistema integrado do INSS, existindo a inscrição do grupo familiar do beneficiário apenas em um sistema cliente-servidor distribuído nas unidades do instituto. Portanto, o Cadastro Único mostra grande potencial para complementar as informações do Grufam. Existem dificuldades, entretanto, no uso destas informações pela falta de informações do estado civil de cada membro e dos vínculos de parentescos explícitos entre todos os membros das famílias entre si.

A seção 3 evidencia o algoritmo que permite reconstruir o grupo familiar do beneficiário do BPC usando as informações do Cadastro Único e faz avaliações de limitações e acurácia do método aplicado. Apesar das diferenças entre as estruturas familiares utilizadas em ambas as bases, o algoritmo possibilita reconstruir a grande maioria de vínculos familiares de primeira ordem de pessoas beneficiárias do BPC e estimar o seu estado civil apenas segundo as informações da Cadastro Único.

A seção 4, por sua vez, demonstra os resultados da utilização do algoritmo proposto. O método foi aplicado aos dados do Grufam de fevereiro de 2018 e do Cadastro Único de junho de 2018. Entre outros resultados, esse método identificou 1,24 milhão de membros familiares subnotificados, um aumento de 45% no número de membros familiares.

Por fim, a seção de conclusão resume os resultados obtidos e aponta possíveis melhorias normativas e extensões desta abordagem.

O método aqui apresentado para a complementação de grupos familiares já está sendo incorporado em algumas rotinas de verificação de renda *per capita* dos titulares do BPC. Ele foi elaborado a pedido do Grupo de Trabalho Interinstitucional do Benefício da Prestação Continuada (GTI-BPC) do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e posteriormente mostrado ao Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais (CMAP). A Nota Técnica SAGI/MDS nº 31/2017 revela que a quantidade de titulares do BPC com renda acima de meio salário mínimo praticamente dobra quando considerado o grupo familiar do benefício complementado com membros familiares identificados no Cadastro Único. Esse resultado é similar ao encontrado por nós quando realizado o mesmo exercício.

2 DIFERENÇAS CONCEITUAIS ENTRE FAMÍLIA NO BPC E NO CADASTRO ÚNICO

O Cadastro Único utiliza a seguinte definição de família.

I – Família: a unidade nuclear composta por um ou mais indivíduos, eventualmente ampliada por outros indivíduos que contribuam para o rendimento ou tenham suas despesas atendidas por aquela unidade familiar, todos moradores em um mesmo domicílio (Brasil, 2007, art. 4º).

Esta definição de família depende da coabitação e do compartilhamento de despesas. São cadastrados em um núcleo familiar todos membros, parentes ou não, que compartilhem renda e despesas. As relações de parentesco são definidas entre cada componente da família e a pessoa responsável pelo núcleo,⁹ não havendo registro explícito das relações dos demais membros entre si. O critério da escolha da pessoa responsável pela unidade familiar é que esta tenha mais de 16 anos e seja, preferencialmente, do sexo feminino. Assim, o Cadastro Único elenca onze posições para o registro dos membros: pessoa de referência, cônjuge, pai/mãe, sogro(a), irmão/irmã, genro/nora, filho(a), enteado(a), neto(a)/bisneto(a), outro parente e não parente.

Já o BPC usa outro conceito de família. Para a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), a família a ser considerada no BPC é a seguinte.

§ 1º Para os efeitos do disposto no *caput*, a família é composta pelo requerente, o cônjuge ou companheiro, os pais e, na ausência de um deles, a madrasta ou o padastro, os irmãos solteiros, os filhos e enteados solteiros e os menores tutelados, desde que vivam sob o mesmo teto (Brasil, 2011, art. 20).

Nessa definição, o próprio beneficiário é colocado como a pessoa de referência e os demais integrantes da família são classificados de acordo com o grau de parentesco. A lei elenca, ainda, as pessoas que podem ser registradas como grupo familiar do requerente, não levando em consideração todos os parentes que residem sob um mesmo domicílio – embora todos os indivíduos listados como família do beneficiário devam residir sob o mesmo teto, com as raras exceções previstas na LOAS.¹⁰ Em relação ao estado civil dos irmãos, filhos e enteados, a Portaria Conjunta SPS/INSS/SNAS nº 2 (Secretaria de Políticas de Previdência Social/INSS/Secretaria Nacional de Assistência Social), de setembro de 2014, considera como solteiras, para fins de cálculo de renda do BPC, as pessoas que não tenham constituído união estável ou contraído casamento civil.

O quadro 1 compara estas duas definições familiares. Como visto, a família do Cadastro Único é mais abrangente, incluindo todos os indivíduos que compartilham

9. Existe a possibilidade de haver em um domicílio mais de um núcleo familiar, ou seja, famílias conviventes. São aquelas que compartilham apenas despesas habituais, como aluguel, água e luz. Elas podem, inclusive, ter relações de parentesco entre si – nestes casos, o método de reclassificação aqui proposto não será capaz de levar em conta tais relações familiares.

10. Em caso de situação de rua ou condição de acolhimento em instituições de longa permanência, os familiares devem estar na mesma condição que o requerente ao benefício para que sejam incluídos em seu grupo familiar.

despesas – isso engloba os parentes, e até não parentes. Já a família do BPC abarca apenas relações familiares de primeira ordem, a depender do estado civil do parente do beneficiário, isto é, ela não inclui netos, genros/noras, outros parentes e não parentes que aparecem no Cadastro Único. Também não entram na família do BPC filhos, enteados e irmãos casados. Portanto, em termos de membros familiares cobertos, o conceito de família no BPC está contido no do Cadastro Único, o que indica a possibilidade de se aproveitarem as informações deste para recompor famílias do BPC.¹¹

QUADRO 1
Brasil: comparativo entre estruturas familiares do BPC e Cadastro Único (2018)

Pessoa de referência	Cadastro Único	Grufam (BPC)
	Responsável pela unidade familiar, maior de 16 anos, preferencialmente do sexo feminino	Beneficiário do BPC
Critérios de inclusão de membro familiar	Coabitacão	Sim
	Compartilhamento de despesas	Sim
	Parentesco	Não
	Estado civil	Não
Inclusão por grau de parentesco	Pai/mãe	Sim
	Cônjugue	Sim
	Filhos/enteados	Todos
	Irmãos/irmãs	Todos
	Sogros, netos, genro/nora	Sim
	Outros parentes	Sim
	Não parentes	Sim

Elaboração dos autores.

A escolha da pessoa de referência da família nos dois cadastros também é distinta. No Cadastro Único, a família é centrada preferencialmente na “mãe” do domicílio; no BPC, no beneficiário, que frequentemente pode ser uma criança ou um idoso – até hoje, essa diferença foi a maior dificuldade para a integração das informações destes dois cadastros. Para que este reaproveitamento de informações seja feito, é necessário reclassificar as posições familiares do Cadastro Único para que fiquem centralizadas nos beneficiários do BPC da família, respeitando as regras de inclusão. Apresentamos na seção 3 um método para se fazer isso, mas antes é importante ressaltar certas dificuldades.

11. Exceto no caso de o beneficiário do BPC não ser parente da pessoa responsável pela unidade familiar no Cadastro Único ou não compartilhar renda e despesas.

Apesar de o Cadastro Único oferecer um conceito familiar mais amplo, algumas ausências de informações dificultam sua reconfiguração para a definição familiar do BPC, conforme a seguir descrito.¹²

- 1) As relações familiares são esparsas, apenas registradas em relação ao responsável pelo domicílio, e não para todos os membros entre si.
- 2) Não há informações de estado civil dos membros.
- 3) As categorias outro parente e não parente inviabilizam qualquer suposição de relação desses com os demais membros.

Uma especificidade do grupo familiar do beneficiário do BPC é que, por ser focado no beneficiário e não no domicílio, as pessoas listadas em uma “família” também podem ser encontradas em outra(s) família(s). Esse é o caso quando há em um mesmo domicílio dois ou mais indivíduos que recebem o benefício.

Em relação à sistemática de coleta e atualização das informações, o Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007, prevê revisão a cada dois anos da composição familiar dos inscritos no BPC. Para isso, ele explicita que essa revisão pode se valer de informações advindas de outras bases de dados a fim de verificar – para o beneficiário e seus familiares – o acúmulo de benefícios, a renda declarada e a reavaliação médica e social no caso das pessoas com deficiência. Não há menção, no entanto, a nenhum meio de revalidação do grupo familiar declarado pelo requerente ou beneficiário. Ou seja, na prática, prevalece inalterado o grupamento aceito na solicitação do benefício. Além disso, ao analisar o tamanho médio dos grupos familiares em função da data de início do benefício, vemos que até 2004 eles não continham nenhum membro, exceto o próprio beneficiário. Isso é explicado pela falta de centralização dessas informações no INSS no referido ano.

Já o Cadastro Único conta, ainda, com uma sistemática efetiva de atualização das informações, inclusive de composição familiar. Para garantir a manutenção dos benefícios, as famílias inscritas devem revisar os dados cadastrados a cada dois anos.

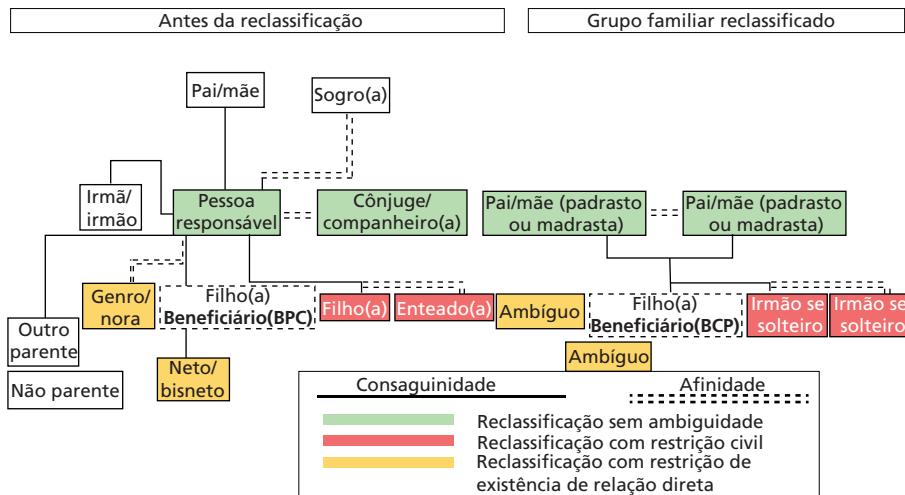
3 MÉTODOS PARA A IDENTIFICAÇÃO DO GRUPO FAMILIAR DO BPC IMPLÍCITO NO CADASTRO ÚNICO

O método proposto se baseia em um conjunto de regras de reclassificação, elaboradas analisando-se todas as possíveis posições que um titular do BPC pode ocupar numa família registrada no Cadastro Único. A figura 1 exemplifica um caso no qual o beneficiário do BPC ocupa a posição de filho na família do Cadastro Único – nesse caso, a pessoa responsável e o cônjuge/companheiro no Cadastro Único

12. Ver Mation e Santos (2017) para uma discussão também sobre as limitações em razão das famílias conviventes, ignoradas aqui por não constituírem mais de 0,5% do Cadastro Único.

representariam o pai/mãe na família do BPC daquele beneficiário. Similarmente, os filhos e enteados (que forem solteiros) no Cadastro Único corresponderiam às posições de irmãos no Grufam. Genros/noras e netos/bisnetos do Cadastro Único, por sua vez, não foram classificados, porque não é possível definir se são cônjuges do beneficiário do BPC ou de um de seus irmãos.

FIGURA 1
Exemplo de aplicação do método de reclassificação



Elaboração dos autores.

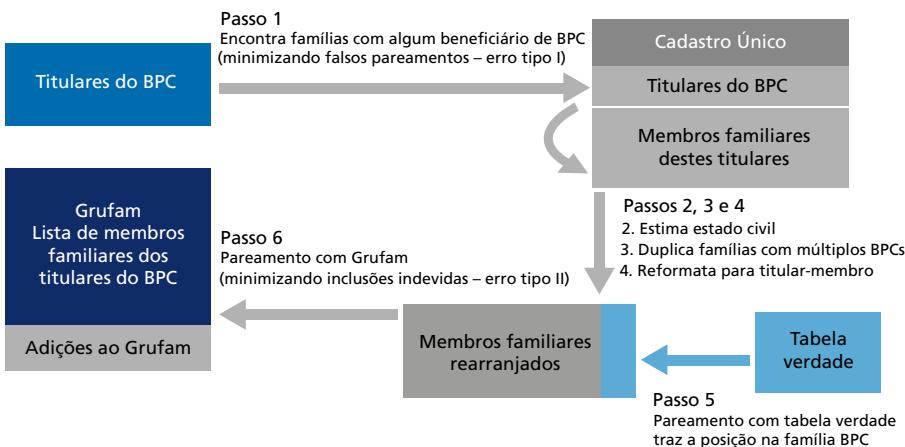
Para cada posição do titular foram analisadas as posições dos demais membros familiares, e qual seria a relação direta entre o titular do BPC e estes membros. Esse conjunto de regras foi agrupado em uma tabela verdade, que descreve as regras para a conversão das famílias do Cadastro Único nas famílias do BPC.¹³ Cada linha da tabela verdade é composta por pares de posições familiares e estados civis do Cadastro Único e pelo resultado da reclassificação para cada par. O primeiro elemento desse par é a posição do titular do BPC na família e seu estado civil; o segundo descreve a posição familiar e o estado civil do membro que será reclassificado – para este par de indivíduos, a tabela apresenta o resultado da regra de reclassificação, indicando se o membro pertence ao Grufam e em qual posição está.

13. A tabela verdade está disponível no apêndice A de Mation e Santos (2017). Também está disponível em formato tabular em: <https://gitlab.com/lpeaDATA-lab/composicao_familiar_BPC/tree/master/tabelas_reclassificacao>.

A tabela é composta por 176 linhas que descrevem o universo de regras de reclassificação possíveis para todos os casos que podem existir de composições familiares.¹⁴ Entretanto, 88% das famílias do Cadastro Único são compostas pelo responsável pela família (RF), cônjuge e filhos, podendo haver aquelas apenas com o RF, RF e cônjuge, RF e filhos e RF, cônjuge e filhos. Para estas, vinte regras são suficientes para a reclassificação, sendo dez para cada possibilidade de estado civil (solteiro e não solteiro).

Para que a tabela com as regras de reclassificação pudesse ser aplicada, foi feita uma sequência de pareamentos, filtros e transformações nos dados do Grufam e do Cadastro Único. A figura 2 especifica o algoritmo adotado, que é composto por seis etapas descritas no apêndice. Os passos 1 e 6 consistem em pareamentos, que foram formulados para serem robustos, a fim de evitar problemas cadastrais nos nomes e documentos de identificação nas duas bases, de forma a minimizar erros de inclusão causados pelo método.¹⁵

FIGURA 2
Ilustração do funcionamento do algoritmo proposto



Elaboração dos autores.

A estimativa do estado civil (passo 2) foi feita por *proxies* tendo como base as seguintes regras:

- pessoa de referência é solteira quando não há cônjuge;

14. Este número é o resultado da combinação de nove possíveis posições familiares do titular do BPC (excluindo outros parentes e não parentes), dez possíveis posições familiares, incluindo o próprio beneficiário, e dois estados civis do membro familiar. Destas 180 combinações, são excluídas quatro desnecessárias (ex.: regra extra para pessoa de referência e cônjuge, já que não é possível haver o beneficiário e outro membro na mesma posição para essas duas posições), chegando às 176 regras.

15. Para uma discussão mais detalhada dos métodos de escolha das chaves de pareamento, ver apêndice B de Mation e Santos (2017).

- cônjuge é sempre não solteiro;
- existência de pai e mãe indica que são casados;
- existência de sogro e sogra indica que são casados;
- ausência de genro/nora indica estado civil solteiro dos filhos ou enteados;
- idade menor ou igual a 15 anos indica estado civil solteiro (idade não nubil, Código Civil, capítulo VIII, arts. 1.517 e 1.520); e
- genro/nora é sempre não solteiro.

3.1 Validação e limitações do método

Para verificar a acurácia das reclassificações, os indivíduos encontrados na base original do Grufam e do Grufam-CAD (Cadastro Único) tiveram seus vínculos familiares comparados, registrando-se uma taxa de acerto nessas reclassificações de 99,5%. Os 31 mil casos (0,5%) de incorreção, em sua maioria, estão atrelados à má classificação do beneficiário, o que ocorre quando o Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) dos pais é registrado como sendo o do próprio beneficiário. Isso causa a marcação incorreta de quem é o beneficiário do BPC no Cadastro Único, levando à reclassificação errada dos seus membros familiares.

Outro problema que pode acontecer devido à aplicação do método são as adições indevidas, ou seja: a pessoa estava nos dois bancos de dados, mas não foi pareada por alguma divergência entre os registros. Isso pode gerar uma estatística inflada de subnotificações no Grufam – o método proposto neste capítulo tratou de minimizar esses erros sistemáticos de pareamento. Existem dois principais fatores atrelados a esse algoritmo que podem ocasionar os falsos pareamentos, conforme descrito a seguir.

- 1) O uso de *proxies* para o estado civil no Cadastro Único. Como o grupo familiar do BPC apenas considera filhos(as) e irmãos(as) solteiros(as), a má estimativa do estado civil pode trazer falsas inclusões de familiares ou a omissão de membros que deveriam ser inseridos.
- 2) Pareamento do Grufam original com o reclassificado por outras variáveis além do CPF e do número do benefício (NB).
- 3) Para que os diversos registros se comuniquem, deve haver uma chave única que os ligue, podendo ser simples ou composta. O pareamento por CPF seria o ideal por conta de sua unicidade e constância ao longo da vida do indivíduo. No entanto, o uso de outras variáveis para garantir que as pessoas sejam encontradas mesmo sem CPF pode gerar o problema de não pareamento, ainda que essas pessoas existam em ambas as bases. O resultado final é uma adição de indivíduos ao Grufam maior que o real. A definição das chaves para esse pareamento, entretanto, levou em conta essa hipótese, fazendo com que

ele fosse sequencialmente relaxado, de modo a permitir que se encontrem as pessoas nas duas bases. Essas chaves estão descritas na tabela 1.

Com relação às pessoas não pareadas por não terem sido reclassificadas, essa hipótese tem extensão reduzida. Os indivíduos não reclassificados somaram apenas 377 mil, 6,8% do total dos passíveis de reclassificação.

TABELA 1

Pareamentos consecutivos do Grufam-CAD e Grufam por chaves utilizadas

Chaves dos pareamentos sucessivos	Total pareado
Primeiro por CPF, NB e data de nascimento	3.496.766
Segundo por CPF, NB e nome abreviado sem "da", "de", "do" etc.	10.802
Terceiro por nome, NB e data de nascimento	164.506
Quarto por nome fonético, NB e data de nascimento	10.425
Quinto por nome e NB	4.346
Sexto por nome fonético e NB	8.604
Sétimo por NB e data de nascimento	1.149
Total	3.696.598

Elaboração dos autores a partir dos microdados do cadastro de beneficiários do BPC de fev./2018 e do Cadastro Único de jun./2018.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A recriação do grupamento familiar BPC no Cadastro Único usou dados provenientes do Cadastro Único de junho de 2018 e do Grufam de fevereiro 2018. O Grufam original tem 4,5 milhões de beneficiários e 2,8 milhões de indivíduos que compõem o grupo familiar desses beneficiários, somando um total de 7,3 milhões¹⁶ de pessoas na base de dados.

Foram encontrados 2,7 milhões de beneficiários do BPC no Cadastro Único, totalizando 5,6 milhões¹⁷ de pessoas passíveis de serem classificadas como pertencentes ao grupo familiar do beneficiário, inclusive o próprio. Desses 5,6 milhões, 93,2% foram reclassificados e 6,8% não foram. Dos reclassificados, 96% entram na família BPC do beneficiário. Entre os não reclassificados, o principal motivo foi a impossibilidade de se inferir o estado civil (59%), seguida da existência de não parentes, outros parentes ou demais indivíduos com relações com essas posições (33%). O grupo de familiares dos beneficiários idosos teve a pior taxa de reclassificação (92,3%), devido principalmente à inviabilidade de gerar *proxies* para o estado civil (70,5%). Isso pode ter sido ocasionado pela presença de netos ou bisnetos nos domicílios de

16. Estatísticas para banco de dados desduplicados por CPF e data de nascimento.

17. Total já com famílias do Cadastro Único replicadas caso exista mais de um beneficiário em uma mesma família.

idosos, uma vez que essa categoria é de difícil identificação quanto ao estado civil. No entanto, a presença dessas pessoas apenas gera uma estatística pior de reclassificação, não impactando a efetivação dessa reclassificação, já que esses indivíduos não entrariam nas famílias desses idosos. A tabela 2 apresenta as taxas de reclassificações e o motivo das não reclassificações.

TABELA 2
Brasil: proporção de pessoas reclassificadas por tipo de reclassificação e espécie de BPC (2018)

Reclassificações	Total		Deficiência		Idoso	
	Número de pessoas	%	Número de pessoas	%	Número de pessoas	%
Reclassificado	5.186.870	93,2	3.143.918	93,8	2.042.952	92,3
Não reclassificado	377.276	6,8	207.286	6,2	169.990	7,7
Reclassificados						
Entra na família	4.987.576	96,2	3.032.808	96,5	1.954.768	95,7
Não entra na família	199.294	3,8	111.110	3,5	88.184	4,3
Não reclassificados						
Ambíguo	30.726	8,1	30.190	14,6	536	0,3
Estado civil não identificado	221.721	58,8	101.804	49,1	119.917	70,5
Não parentes e outros parentes ou demais relações com essas posições	124.829	33,1	75.292	36,3	49.537	29,1

Elaboração própria a partir dos microdados do cadastro de beneficiários do BPC de fev./2018 e do Cadastro Único de jun./2018.

A tabela 3 exibe o pareamento final. Pareando os beneficiários e seu grupo familiar, gerado a partir do Cadastro Único (Grufam-CAD), com o Grufam original, encontraram-se em ambas as bases 3,7 milhões de pessoas e 1,24 milhão que foram reclassificadas como pertencentes ao grupo familiar dos beneficiários do BPC, mas que não estão no registro do Grufam original. Assim, essas pessoas foram adicionadas ao Grufam original, gerando a base expandida do registro de membros familiares do BPC (Grufam expandido) com 8,6 milhões de pessoas. Estas adições correspondem a um aumento de 45%, quando se comparando aos 2,8 milhões de membros familiares do Grufam original, excluindo-se os beneficiários.

TABELA 3
Brasil: pareamento – Cadastro Único reclassificado e Grufam (2018)

Resultado do pareamento	Número de observações
Grufam e Grufam-CAD	3.696.598
Só Grufam-CAD	1.240.241
Só Grufam original	3.624.743
Total	8.561.582

Elaboração dos autores a partir dos microdados do Cadastro de beneficiários do BPC de fev./2018 e do Cadastro Único de jun./2018.

Quando adicionados os reclassificados ao Grufam original, o número médio de indivíduos dentro das famílias BPC encontradas no Cadastro Único se eleva. A média de pessoas no Grufam original era de apenas 1,6 por família. Combinada com o Grufam-CAD, essa média sobe para 2,1 pessoas por família. Todas as categorias de vínculo familiar aumentaram em termos de médias, como mostra a tabela 4.

TABELA 4

Brasil: número médio de pessoas na família BPC para famílias de beneficiários encontrados no Cadastro Único (2018)

Vínculo familiar	Médias		
	Grufam original	Grufam-CAD	Grufam expandido
Pessoas	1,6	1,8	2,1
Pai/mãe	0,2	0,3	0,3
Cônjugue ou companheiro	0,1	0,2	0,3
Filho ou enteado	0,2	0,2	0,3
Irmão/irmã	0,1	0,1	0,2

Elaboração dos autores a partir dos microdados do cadastro de beneficiários do BPC de fev./2018 e do Cadastro Único de jun./2018.

Em relação à espécie do benefício, os indivíduos com deficiência tiveram um maior aumento de média de número de pessoas no domicílio e em todos os possíveis vínculos familiares. Enquanto os idosos registraram um crescimento médio de 1,3 para 1,6, as pessoas com deficiência foram de 1,9 indivíduo em média na família para 2,6 no Grufam expandido. Essa alta de médias pode indicar que há uma subnotificação daqueles que deveriam integrar o cálculo da renda *per capita* do beneficiário, e que essa subnotificação foi maior para as pessoas com deficiência. A tabela 5 permite verificar os demais resultados discriminados por espécie de benefício.

TABELA 5

Brasil: número médio de pessoas na família BPC para famílias de beneficiários encontrados no Cadastro Único por espécie do benefício e base de dados (2018)

Vínculo familiar	Deficiência			Idoso		
	Grufam original	Grufam-CAD	Grufam expandido	Grufam original	Grufam-CAD	Grufam expandido
Pessoas	1,9	2,2	2,6	1,3	1,5	1,6
Pai/mãe	0,3	0,6	0,6	0,0	0,0	0,0
Cônjugue ou companheiro	0,0	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3
Filho ou enteado	0,2	0,2	0,3	0,1	0,2	0,2
Irmão/irmã	0,3	0,3	0,4	0,0	0,0	0,0

Elaboração dos autores a partir dos microdados do cadastro de beneficiários do BPC de fev./2018 e do Cadastro Único de jun./2018.

Na tabela 6 são apresentadas as estimativas médias de composição familiar levando em consideração todas as famílias do Grufam, e não apenas as de beneficiários

encontrados no Cadastro Único. É possível notar que os aumentos nas médias entre o Grufam original e o Grufam-CAD se mantêm, embora a discrepância entre ambos seja menor quando comparada apenas às famílias dos inscritos no BPC encontradas no Cadastro Único, já que só uma parte deles foi localizada neste.

TABELA 6

Brasil: número médio de pessoas na família BPC, considerando todas as famílias do BPC, por espécie do benefício e base de dados (2018)

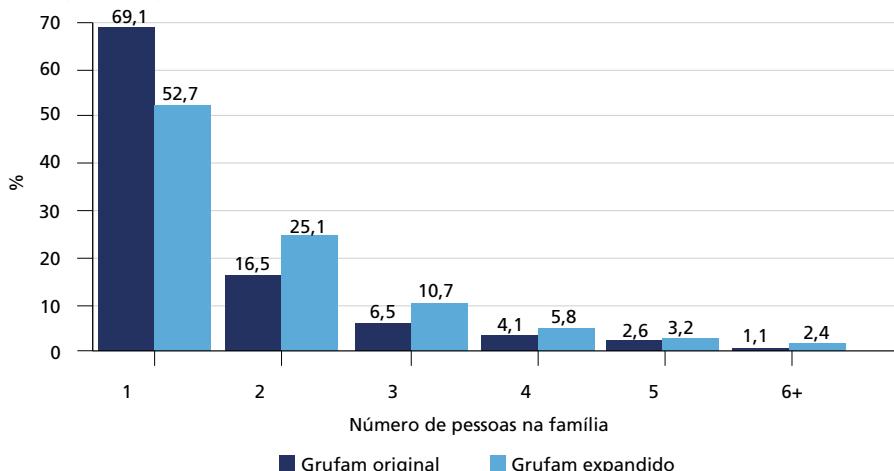
Vínculo familiar	Total		Deficiência		Idoso	
	Grufam original	Grufam expandido	Grufam original	Grufam expandido	Grufam original	Grufam expandido
Pessoas	1,6	1,9	1,9	2,3	1,3	1,4
Pai/mãe	0,2	0,3	0,4	0,5	0,0	0,0
Filho ou enteado	0,1	0,2	0,0	0,1	0,1	0,2
Cônjugue ou companheiro	0,1	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2
Irmão/irmã	0,2	0,2	0,3	0,4	0,0	0,0

Elaboração dos autores a partir dos microdados do cadastro de beneficiários do BPC de fev./2018 e do Cadastro Único de jun./2018.

Além disso, o gráfico 1 mostra que 69% das famílias no Grufam original eram compostas apenas pelo próprio beneficiário. Após incrementar o Grufam com as informações do Cadastro Único, esta proporção foi reduzida para 53%. Em todos os demais tamanhos de família houve aumento na frequência.

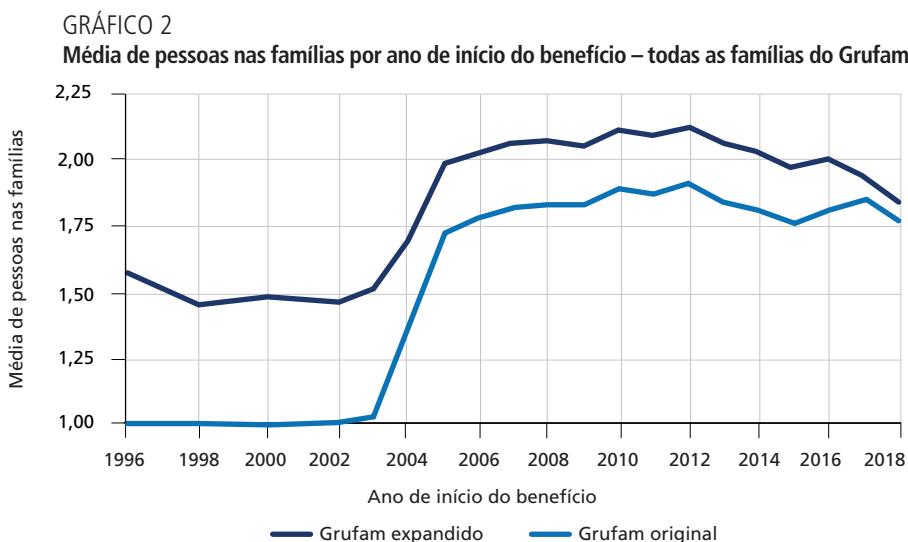
GRÁFICO 1

Brasil: proporção de famílias por número de pessoas no grupo familiar do BPC (set/2016)



Elaboração dos autores a partir dos microdados do cadastro de beneficiários do BPC de fev./2018 e do Cadastro Único de jun./2018.

Outro resultado de médias é apresentado no gráfico 2, em que foram comparadas as médias de pessoas entre o registro do Grufam original e do expandido por ano de início do benefício. O período até 2004 apresenta uma grande discrepância entre o Grufam original e o Grufam alimentado por informações do Cadastro Único. Isso ocorre devido ao tempo em que as informações do grupo familiar do BPC não eram centralizadas pelo INSS (até 2004), sendo registrado apenas o beneficiário, enquanto o grupo familiar era registrado de modo descentralizado em outro sistema. Após isso, houve a centralização desses registros no Grufam e, consequentemente, a elevação de membros familiares no registro original, embora haja, para todos os anos de início do benefício, um indicativo de subnotificação.



Elaboração dos autores a partir dos microdados do cadastro de beneficiários do BPC de fev./2018 e do Cadastro Único de jun./2018.

4.1 Impactos no potencial de focalização do programa

A partir das informações dos grupos familiares do BPC, tanto do Grufam original como do Grufam expandido, fez-se um exercício de verificação da renda *per capita* de cada titular do BPC. Foram usadas informações de rendas do trabalho – vindas da RAIS e do CAGED – e de benefícios sociais e previdenciários – da folha de pagamento do Programa Bolsa Família e do INSS –, utilizando-se a metodologia de pareamento desenvolvida pelo Ipea.¹⁸ O exercício preliminar de cruzamento de dados para apurar o valor atualizado da renda dos titulares apresentou resultados similares aos apurados na nota técnica da SAGI/MDS (2018). De acordo com a nota, no Grufam original encontraram-se 161,7 mil titulares com renda *per capita* acima

18. Disponível em: <https://gitlab.com/ipeaDATA-lab/cruzamentos_reg_adm>.

de um quarto e menor ou igual a meio salário mínimo. Considerando o Grufam complementado com informações do Cadastro Único, seguindo o método proposto neste trabalho, esse número praticamente dobra, chegando a 312,8 mil titulares. Isto é, 151,1 mil titulares com renda estimada acima de um quarto do salário mínimo só são detectados após a complementação de informações vinda do Cadastro Único. Tomando por base o valor anual do benefício (doze salários mínimos de 2016), o gasto com estes 151,1 mil titulares corresponde a R\$ 1,6 bilhão.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho foi apresentada uma metodologia de recriação do grupo familiar do beneficiário do BPC no Cadastro Único. O método consistiu na identificação dos beneficiários do BPC no Cadastro Único, criação das *proxies* de estado civil, duplicação dos domicílios com mais de um beneficiário, aplicação da tabela verdade e pareamento com o Grufam original, gerando o Grufam-CAD. Por razão da estrutura de registro de pessoas no Cadastro Único, algumas hipóteses tiveram que ser feitas para se elaborar o estado civil dos indivíduos via criação de proxies. Ainda assim, o método mostrou uma taxa de acerto de 99,5% entre os reclassificados.

O grupo familiar do BPC, recriado a partir do Cadastro Único e pareado com o Grufam original (Grufam expandido), apontou uma subnotificação de 1,24 milhão de pessoas que deveriam ser incluídas no cômputo da renda *per capita* de seus respectivos beneficiários. Ao serem adicionadas ao cadastro original do BPC (Grufam), verificou-se um aumento do número médio de pessoas nas famílias de beneficiários do programa. Esse resultado corrobora o potencial do uso do Cadastro Único para complementar os grupos familiares do BPC, de modo a melhorar a gestão e a focalização do programa. Apesar disso, deve-se notar que pode haver inclusão indevida de membros familiares por problemas no pareamento ou defasagem nas informações do Grufam. Assim, se o método for utilizado para aferir individualmente a validade de benefícios, faz-se necessária uma análise cautelosa, caso a caso, de cada indivíduo adicionado e já existente. No médio prazo, estes erros de inclusão podem ser minimizados com uma maior qualidade nos registros, principalmente com melhores registros de CPF e informações que possibilitem uma reconstrução mais adequada das relações familiares e do estado civil de cada um.

A despeito da solução apresentada neste texto, a coexistência de dois conceitos de família distintos, cada um com seu respectivo cadastro, dificulta a gestão e focalização destes programas. O conceito de família definido pelo Cadastro Único por coabitação e compartilhamento de despesas de todos os membros do domicílio é o que melhor reflete as condições materiais dos membros. Logo, ele deveria ser tomado como base para todos os programas de complementação de renda. Além

das diferenças conceituais, esses programas são geridos por redes separadas e têm sistêmáticas distintas de atualização das informações. O cadastro no BPC é feito nas agências do INSS e o do Cadastro Único é realizado pela rede de Centros de Referência de Assistência Social (CRAS). Há, portanto, um custo maior associado à manutenção de redes paralelas com alta capilaridade.

Apesar da dificuldade metodológica de se integrarem diferentes registros administrativos, o método proposto demonstra a possibilidade de que isso seja feito com grau elevado de confiabilidade. Além disso, os resultados demonstram o potencial da combinação de diferentes registros administrativos para melhoria da gestão e focalização das políticas públicas, reduzindo os custos de monitoramento e avaliação destas políticas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007.** Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do governo federal e dá outras providências. Brasília: Casa Civil, 2007.

_____. **Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011.** Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da assistência social. Brasília: Casa Civil, 2011.

MATION, L. F.; SANTOS, T. V. de M. **Método para complementação dos grupos familiares do BPC com informações do Cadastro Único.** Brasília: Ipea, 2017. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/170818_nt_astec_5.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2018.

SAGI/MDS – SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO DO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Aprimoramento da gestão do Benefício de Prestação Continuada (BPC): o Grupo de Trabalho Interinstitucional.** Brasília: SAGI/MDS, 2018.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

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

_____. **Portaria MPAS nº 847 de março de 2001.** Dispõe sobre a obrigatoriedade do titular do Cartório de Registro Civil de Pessoas Naturais comunicar ao Instituto Nacional do Seguro Social o registro dos óbitos ocorridos no mês imediatamente anterior. Brasília: Ministério da Previdência e Assistência Social, 2001.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 40/2003 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 16/64. Brasília: Senado Federal, 2003.

_____. **Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007.** Regulamenta o benefício de prestação continuada da assistência social devido à pessoa com deficiência e ao idoso de que trata a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, acresce parágrafo ao art. 162 do Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999, e dá outras providências. Brasília: Casa Civil, 2007.

_____. **Acórdão do Recurso Extraordinário 580.963 PR.** Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2013. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4864062>>. Acesso em: 9 jun. 2017.

_____. **Portaria Conjunta SPS/INSS/SNAS nº 2, de setembro de 2014.** Brasília: SPS, 2014.

_____. **Decreto nº 8.805, de 7 de julho de 2016.** Altera o regulamento do Benefício de Prestação Continuada, aprovado pelo Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007. Brasília: Casa Civil, 2016.

VENTURINI, A. M. **A remodelação da política social do Benefício de Prestação Continuada pelo Judiciário.** Brasília: Ipea, 2016.

APÊNDICE

DESCRÍÇÃO DO ALGORITMO DE RECLASSIFICAÇÃO DAS FAMÍLIAS DO CADASTRO ÚNICO PARA O PADRÃO FAMILIAR DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC)

Passo 1) Filtro de famílias do Cadastro Único com algum beneficiário do BPC (*inner join* Cadastro Único – titulares BPC)

Passo 2) Estimação de estado civil para pessoa de referência, pai/mãe, filho(a), enteado(a) e genro/nora

A estimativa do estado civil foi feita por *proxies* tendo como base as regras a seguir:

- pessoa de referência é solteira quando não há cônjuge;
- cônjuge é sempre não solteiro;
- existência de pai e mãe indica que são casados;
- existência de sogro e sogra indica que são casados;
- ausência de genro/nora indica estado civil solteiro dos filhos ou enteados;
- idade menor ou igual a 15 anos indica estado civil solteiro (idade não núbil, Código Civil, capítulo VIII, arts. 1.517 e 1.520); e
- genro/nora é sempre não solteiro.

Passo 3) Replicação de famílias com mais de um BPC

Caso encontrado mais de um beneficiário do BPC dentro de uma família no Cadastro Único, ela será replicada tantas vezes quanto o número de beneficiários, de modo que cada beneficiário do BPC tenha uma família correspondente no Cadastro Único.

Passo 4) Reformatação para formato titular-membro reclassificado

A tabela verdade toma por hipótese que a pessoa identificada como beneficiária no Cadastro Único é a pessoa de referência, sendo refeitas as relações de parentesco dos demais indivíduos do domicílio usando-se as regras de inclusão descritas na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) para cada posição hipotética do beneficiário. Para que a tabela verdade fosse aplicada, houve a necessidade de marcar para todos os indivíduos de um domicílio a posição do beneficiário na família do Cadastro Único e adicionar uma dummy (variável binária) que indica quem é o beneficiário de cada família.

Passo 5) Recriação do grupo familiar a partir da tabela verdade

Realização de *merge* com a tabela verdade, trazendo automaticamente a sua posição familiar correspondente para o Grufam.

Passo 6) Pareamento (*full join*) do Grufam original com o Grufam-CAD

Por fim, a última etapa gera o Grufam expandido, em que se assumiu que as pessoas não pareadas advindas do grupamento familiar recriado no Cadastro Único (Grufam-CAD) foram omitidas no Grufam original e por isso adicionadas nessa fase.

Os métodos de pareamento nos passos 1 e 6 foram cuidadosamente escolhidos, entre vários testados, de acordo com a qualidade dos identificadores individuais e de forma a minimizar a chance da falsa detecção de um membro familiar do BPC implícito no Cadastro Único.¹

1. Para uma discussão mais detalhada dos métodos para escolha das chaves de pareamento, ver apêndice B de Mation, L. F.; Santos, T. V. de M. *Método para complementação dos grupos familiares do BPC com informações do Cadastro Único*. Brasília: Ipea, 2017. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/170818_nt_astec_5.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2018.

CONCLUSÃO

Nilo Luiz Saccaró Junior¹
Wilsimara Maciel Rocha²
Lucas Ferreira Mation³

Ações de planejamento, monitoramento e avaliação baseada em evidências são indiscutivelmente necessárias ao bom desempenho de qualquer política estatal voltada a assegurar direitos e o bem-estar da sociedade. O foco dessas ações pode diferir, a depender do aspecto que se pretenda garantir, reforçar ou aperfeiçoar, mas antever e acompanhar continuamente os resultados da sua implementação será sempre fundamental.

Ao longo desta publicação buscou-se mostrar o resultado dos estudos, das análises, das avaliações e das propostas desenvolvidas no âmbito do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais (CMAP). Foi uma oportunidade para identificar medidas que pudessem sanar fragilidades e promover avanços mais significativos em políticas públicas de grande impacto econômico, social e cultural.

De um modo geral, além de ressaltar a importância de uma cultura de avaliação, as análises apresentadas no decorrer deste livro evidenciam a importância da adoção de técnicas de cruzamento de informações entre cadastros, registros administrativos e bases de dados do governo federal. Para tanto, a interoperabilidade governamental e a instituição de uma prática que estimule o compartilhamento de bancos de dados entre órgãos e entidades da administração pública se fazem cada vez mais prementes. Isso é exemplificado e evidenciado aqui pelos trabalhos que auxiliaram o processo de revisão periódica das condições de elegibilidade que dão acesso a benefícios sociais. A verificação da permanência do contexto que configurou o acesso aos benefícios se mostrou importantíssimo para o Programa de Revisão dos Benefícios por Incapacidade (PRBI) e para a minimização de inclusões indevidas no Cadastro Único para o grupo familiar do Benefício de Prestação Continuada (BPC). Se implementadas de forma sistemática e periódica, essas medidas de

1. Técnico de planejamento e pesquisa e chefe da Assessoria Técnica da Presidência (Astec) do Ipea.

2. Coordenadora-geral da Coordenação-Geral de Políticas Sociais (CGPSO) da Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos (Seplan) do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP).

3. Técnico de planejamento e pesquisa do Ipea.

verificação podem ensejar adequações relevantes nos processos de concessão e revisão dos benefícios – com potencial redução de despesa do governo federal e maior focalização no público-alvo da política.

É interessante notar que, no mesmo ano em que foi institucionalizado o CMAP, foi publicada a Emenda Constitucional nº 95, que instituiu o Novo Regime Fiscal. Esse modelo estabeleceu limites individualizados para a despesa primária anual, determinando que o gasto público do ano corrente deveria corresponder ao gasto no exercício anterior, corrigido pela inflação. Nesse contexto, as avaliações desenvolvidas pelo CMAP ganharam papel ainda mais central. Em face da qualidade do trabalho desempenhado e dos reflexos concretos que os resultados trouxeram a determinadas políticas, é importante que se reconheça a necessidade de fortalecimento e institucionalização desse comitê, no sentido de garantir a continuidade e o aprimoramento do que vem sendo desenvolvido. Com essa clareza, o governo federal vem envidando esforços para editar um decreto que reinstituirá o CMAP, respaldado em uma estrutura mais sólida, com forma de atuação oficializada e entregas periódicas predefinidas.

O fortalecimento do CMAP é primordial para difundir a cultura da avaliação de políticas públicas na administração pública federal. Isso se dará necessariamente a partir de um grupo técnico que reúna instituições responsáveis pela operacionalização das políticas alocativa e fiscal, como os ministérios do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e da Fazenda, respectivamente; e instituições capazes de promover e facilitar a interlocução técnica entre os executores das políticas públicas, como o Ministério da Transparência e a Controladoria-Geral da União, a Casa Civil da Presidência da República e o Ipea. Além disso, é essencial o estímulo à participação de diferentes atores da administração pública federal, sobretudo daqueles diretamente responsáveis ou envolvidos na execução das políticas examinadas.

O processo de avaliação de políticas públicas envolvendo órgãos centrais e setoriais tende a tornar o resultado da avaliação mais consistente, pois soma os recursos das instituições envolvidas. Por exemplo, o órgão central pode contribuir com capacidades institucionais para a realização da avaliação e visão global do governo, ao passo que os órgãos setoriais podem cooperar com conhecimentos específicos, dados e informações relevantes sobre a política, ambos auxiliados por órgãos técnicos.

Com tudo isso em vista, considera-se que a realização de avaliações envolvendo as equipes dos órgãos centrais e setoriais é uma boa prática a ser incentivada, o que demanda coordenação e articulação constante entre os atores. Assim, pode ser útil a criação de subcomitês gestores de avaliação formados por órgãos e entidades da administração pública federal, cuja competência técnica seja adequada ao objetivo de avaliar a política selecionada, à proposição de alternativas de solução para os

problemas eventualmente identificados ou à implementação de melhorias no programa avaliado.

Outro ponto a ser priorizado é a publicização dos resultados das avaliações por meio de relatórios anuais. Essa prática contribuiria para transparência da atuação governamental, em sintonia com o que sugerem os princípios da administração pública. Além disso, incentivaria a participação social, a partir do uso da informação por órgãos de diferentes esferas de governo e entidades da sociedade civil, assim como o aprofundamento da análise por membros da academia.

Finalmente, reconhecendo a atuação produtiva que o CMAP vem demonstrando desde sua criação, cumpre recomendar que as avaliações promovidas pelo comitê se estendam para outras políticas. Embora até o momento o foco principal tenha se dado ao redor de políticas sociais, ele não precisa se restringir a elas – qualquer ação governamental só tem a ganhar com sua discussão no âmbito do CMAP. Cabe ressaltar o preconizado por sua portaria de instituição, que estabelece como objetivos: o aperfeiçoamento de políticas públicas, programas e ações do Poder Executivo federal para que alcancem melhores resultados; o aprimoramento da alocação de recursos; e a melhoria da qualidade do gasto público, sem discriminar a natureza da política, do programa ou da ação objeto de avaliação.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Andrea Bossle de Abreu

Revisão

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Lis Silva Hall

Mariana Silva de Lima

Vivian Barros Volotão Santos

Rava Caldeira de Andrade Vieira

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha (estagiária)

Lorena de Sant'Anna Fontoura Vale (estagiária)

Editoração

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Carlos Henrique Santos Vianna

Mayana Mendes de Mattos (estagiária)

Vinícius Arruda de Souza (estagiário)

Capa

Aline Cristine Torres da Silva Martins

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Brasília

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,

Térreo – 70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em adobe garamond pro 11/13,2 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em offset 90g/m² (miolo)
Cartão supremo 250g/m² (capa)
Rio de Janeiro-RJ

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.



ipea

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
PLANEJAMENTO,
DESENVOLVIMENTO E GESTÃO

