

1. Introdução: Orçamento e Direitos

Mais uma vez, como ocorre todo ano, o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional, no final de agosto, o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA). Lá estão previstos todos os gastos do governo federal para 2009, especificados os montantes destinados para cada programa e ação governamental e as metas que cada política pretende alcançar no próximo ano.

O orçamento público é um instrumento estratégico para a efetivação dos direitos humanos e para o exercício do controle social. Ele expõe as opções e prioridades políticas do governo e define o alcance de políticas sociais e redistributivas. Do ponto de vista do controle social, quando o governo elenca as suas prioridades no uso do recurso público, a sociedade pode influenciar este processo, por meio de pressão para promover mudanças na peça orçamentária durante sua tramitação no Congresso Nacional e, posteriormente, no acompanhamento da execução orçamentária, verificando se os gestores públicos estão efetivamente aplicando os recursos autorizados pelo orçamento.

O Inesc elaborou recentemente uma Nota Técnica¹ analisando os grandes números do orçamento para 2009. O estudo revela a prioridade do governo brasileiro para 2009: quase a metade (48%) do orçamento fiscal e da seguridade social está comprometida com os credores financeiros do governo. Além disso, devido à crise financeira internacional, o governo brasileiro recentemente editou a Medida Provisória 422, de 06 de outubro de 2008, visando assegurar níveis adequados de liquidez no sistema financeiro brasileiro, por meio da emissão de títulos e autorização de redesconto em condições especiais para as instituições bancárias. Ainda não sabemos quais serão os impactos orçamentários da MP 422. Há o temor de que essa medida possa drenar ainda mais os recursos das políticas sociais para o sistema financeiro.

O objetivo do presente texto é aprofundar a análise da proposta de lei orçamentária para 2009, a partir da perspectiva dos direitos humanos, com ênfase nas dimensões de gênero e raça. Em que medida o orçamento proposto pela União prioriza a alocação dos gastos públicos para políticas que efetivem direitos consagrados na nossa Constituição Federal? Em que medida homens e mulheres, negros/as e brancos/as têm os seus direitos garantidos?

Optamos, com esse estudo, por analisar o PLOA 2009 a partir de um conjunto de programas e ações da Política de Seguridade Social, definida como um conjunto integrado de ações destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

¹ INESC, Nota Técnica nº 143. "PLOA 2009: metade do orçamento para os credores financeiros", setembro de 2008. Disponível em www.inesc.org.br

A Constituição Federal (CF) incorporou muitas demandas da sociedade de expansão dos direitos sociais e políticos, sendo um dos maiores avanços a adoção do conceito de seguridade social, que engloba em um mesmo sistema as políticas de saúde, previdência e assistência social.

Assim a seguridade social brasileira é um conjunto integrado de ações do Estado e da sociedade voltadas para assegurar os direitos relativos à saúde, previdência e à assistência social, e inclui também a proteção ao trabalhador e trabalhadora desempregada via seguro-desemprego. Essas políticas passam a ser regidas por novos princípios e diretrizes, associando, ao mesmo tempo, universalidade e seletividade, centralização e descentralização, distributividade e redistributividade, gratuidade e contributividade.

Para viabilizar as inovações propostas e permitir a efetiva implementação da seguridade social, o seu financiamento foi ampliado para além das contribuições previdenciárias, com a diversificação de bases tributárias, que se efetivaram por meio da instituição de contribuições sociais. Os recursos orçamentários relativos à previdência, à assistência e à saúde devem ser organizados em único orçamento. Assim, a lei orçamentária anual é composta por três esferas: fiscal, da seguridade social e de investimentos das estatais. O PLOA 2009 revela que, com exceção do refinanciamento da dívida, o orçamento fiscal e da seguridade social é de R\$ 1,1 trilhão, sendo que o orçamento da seguridade social representa 40% desse total, ou R\$ 425,7 bilhões. Os programas da seguridade que são analisados neste estudo - Proteção Social Básica, Proteção Social Especial, Previdência Social Básica, o Programa Bolsa Família, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e Programa de Combate à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes - totalizam R\$ 255,3 bilhões.

2. Orçamento Público, Direitos Humanos e Desigualdades

Quando falamos de direitos humanos, estamos considerando os compromissos que o Estado Brasileiro assumiu internacionalmente em tratados e convenções e também os direitos garantidos em nossa legislação constitucional e infraconstitucional. Estamos falando em normas jurídicas que impõem ao Estado o dever de garantir uma vida digna para milhões de brasileiros/as. Por direitos humanos entendem-se não só os direitos civis e políticos (previstos nos arts. 5º e 14 da Constituição Federal), mas também os direitos sociais, econômicos, culturais e ambientais.

Embora o Estado brasileiro tenha se comprometido com a ratificação do Pacto Internacional sobre direitos econômicos, sociais e culturais - PIDESC, em 1992, a destinar o máximo de recursos disponíveis, visando assegurar progressivamente os direitos elencados no Pacto, não é isso o que ocorre. O orçamento da União não se destina prioritariamente a garantir os direitos da população, mas sim à manutenção de privilégios (como o pagamento de juros da dívida do governo), para investimentos (diminuindo o custo para a reprodução do capital) e em muitos casos, para políticas sociais compensatórias, que não garantem a emancipação de seus beneficiários/as.

A obrigação do poder público, previsto no Estatuto da Criança e Adolescentes (ECA) e no Estatuto do Idoso (Lei n.º 10741/2003), de destinar, de forma privilegiada, recursos públicos às áreas relacionadas com a proteção ao idoso e à infância e juventude é sistematicamente ignorada quando da elaboração do PLOA.

Ou seja, como fazer com que os governos, quando da elaboração da proposta orçamentária, priorizem políticas públicas que efetivem direitos já assegurados em nossa legislação para a população? Quais indicadores são utilizados pelo poder público para demonstrar em que medida as políticas públicas estão conseguindo garantir direitos para a população?

Este estudo pretende iniciar um novo olhar do Inesc sobre o orçamento público: a análise o orçamento à luz dos direitos humanos. No caso brasileiro, uma dimensão essencial que deve ser considerada são as desigualdades, em especial aquelas decorrentes da raça, etnia e gênero. O racismo e o sexismo operam em todos os níveis das relações sociais e políticas, fazendo com que as políticas públicas não consigam universalizar os direitos.

Por outro lado, as políticas públicas, por vezes, reafirmam certos estereótipos de gênero ou mesmo ignoram os efeitos no racismo institucional que fazem com que a população negra tenha maiores dificuldades para acessar serviços e equipamentos públicos.

Esse desafio metodológico de analisar o orçamento à luz dos direitos humanos e das desigualdades de raça e gênero implica na busca de outros dados e indicadores que respondam a essa demanda. Muitos desses indicadores não existem, o que não significa que não podem ser elaborados.

3. PPA 2008/2011 e a Agenda Social

Embora o foco da análise da presente Nota seja o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) 2009, é importante contextualizarmos o PLOA dentro do PPA 2008/2011.

De acordo com a mensagem presidencial do PPA, para o período de 2008 a 2011, o governo federal estruturou seus programas e ações em três eixos centrais:

- √ Crescimento Econômico, por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que inclui medidas de aperfeiçoamento do sistema tributário e desoneração de investimentos;
- √ Educação de Qualidade, por meio do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE);
- √ Agenda Social, com a ênfase nas transferências condicionadas de renda associadas às ações complementares, no fortalecimento da cidadania e dos direitos humanos, na cultura e na segurança pública.

Iremos nos deter na Agenda Social proposta pelo governo. O foco da Agenda Social são os programas de transferência de renda², em conjunto com os serviços socioassistenciais e ações na área do fortalecimento da cidadania e dos direitos humanos, na cultura e na segurança pública.

3.1. A reduzida concepção dos direitos humanos contida no PPA

² Consideramos como programas de transferência de renda, o Benefício de Prestação Continuada - BPC, o Bolsa Família, a Renda Mensal Vitalícia, concessão de bolsa do PETI - Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e a concessão de auxílio financeiro para os jovens participantes do Projovem.

O PPA considera como direitos humanos ou direitos da cidadania as ações voltadas para públicos historicamente expostos a situações de vulnerabilidade, como crianças e adolescentes, pessoas com deficiência, quilombolas, mulheres e povos indígenas. Ou seja, reúne toda a política implementada pelas Secretarias Especiais de Políticas para a Mulher, de Promoção da Igualdade Racial e de Direitos Humanos.

Uma primeira questão versa sobre a visão reducionista dos direitos humanos prevista no PPA e que se expressa na PLOA 2009. Para o governo federal, a política de direitos humanos é aquela voltada para os chamados segmentos vulneráveis da população e não um conjunto amplo de políticas que garantam um patamar mínimo de dignidade e direitos fundamentais na área da educação, saúde, assistência, previdência, segurança pública, cultura, trabalho etc.

Uma oportunidade para alteração dessa visão reduzida é o atual processo de revisão do Programa Nacional de Direitos Humanos de 2002³, que pretende estabelecer metas e diretrizes de direitos humanos a serem efetivadas e cumpridas pelo Estado brasileiro em toda sua extensão (estados, municípios, legislativo e judiciário).

3.2. Reduzir as desigualdades raciais e de gênero com a transferência de renda: uma falácia

Promover a inclusão social e a redução das desigualdades é o primeiro dos dez grandes objetivos de governo previstos no PPA e o principal foco da Agenda Social. Contudo, para o governo federal, redução das desigualdades significa apenas a evolução dos indicadores de renda entre a população mais vulnerável, resultando em melhoras no índice de Gini (que mede a desigualdade de renda entre os mais ricos/as e os mais pobres).

Há uma omissão do planejamento do governo federal de não contemplar em sua visão estratégica os impactos das desigualdades raciais e de gênero e sua interface com a pobreza. O racismo e o sexismo estruturam perversas desigualdades no mercado de trabalho e em várias outras dimensões sociais. No caso da população negra, há enorme diferença de acesso ao ensino médio e superior. Um jovem branco no Brasil tem três vezes mais probabilidade de chegar à universidade do que um jovem negro. Além disso, no Brasil, os negros/as ganham, em média, metade dos rendimentos auferidos aos brancos/as (IPEA, 2007)⁴.

A prioridade da Agenda Social no que tange às políticas para as mulheres e de promoção da igualdade racial está centrada no Pacto Nacional Pelo Enfrentamento da Violência Contra as Mulheres e no Programa Brasil Quilombola, que são apenas uma das dimensões prioritárias na luta pela igualdade no país.

Com relação à visão reducionista do fenômeno da desigualdade no país presente no PPA, cabe dizer que dois terços dos pobres no Brasil são negros/as. Metade

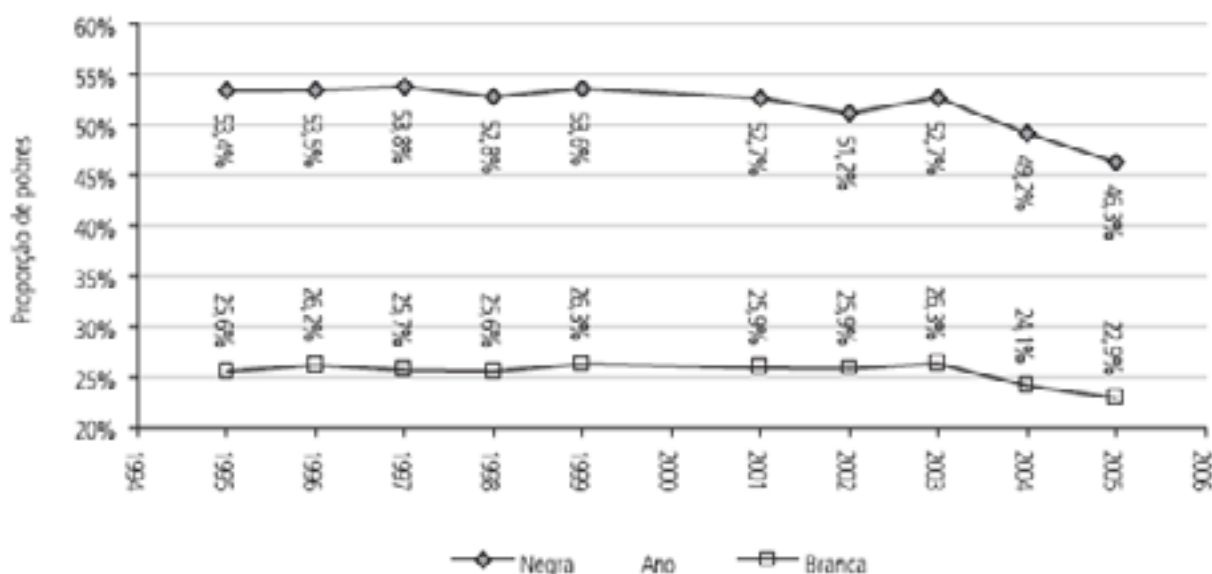
³ O processo de revisão do PNDH II está sendo organizado por meio da 11ª Conferência Nacional de DHs que será realizada de 15 a 18 de dezembro de 2008 em Brasília. Para mais informações visite a página eletrônica www.11conferenciadh.com.br

⁴ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA (2007) 'Boletim de Políticas Sociais - Acompanhamento e Análise nº 13, Edição Especial', Brasília: IPEA.

da população negra no Brasil vive abaixo da linha da pobreza. Esse percentual (46,3%) é duas vezes maior que o observado para a população branca, como revela o gráfico 1.

Segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD (2005)⁵, o Índice de Desenvolvimento Humano - IDH do Brasil, em 2002, o colocava na 73ª posição no ranking mundial de desenvolvimento humano. Se desagregássemos os indicadores sociais e de renda que formam o índice por raça/cor, teríamos que o Brasil negro ocuparia a 105ª posição no ranking, enquanto o Brasil branco ocuparia a 44ª posição.

Gráfico 1 - Porcentagem da população vivendo abaixo da linha da pobreza, segundo cor/raça - Brasil, 1995-2005



Fonte: PNAD 1995-2005 - Dados sistematizados por IPEA (2007, p. 289)

Obs: A população negra é composta de pretos e pardos.

Um dado que chama a atenção em quase todos os gráficos apresentados é que dentro de um período de 10 anos, embora tenha havido alguns avanços nos indicadores sociais como um todo, as diferenças entre a população branca e a negra permanecem praticamente constantes. A imagem que fica são de duas linhas paralelas (dois mundos) que nunca se cruzam.

Mesmo com a tendência de queda do número de pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza, a partir de 2003, impulsionada pelo aumento do salário mínimo e pelos programas de transferência de renda do governo federal, as diferenças entre brancos/as e negros/as continuam as mesmas. Esse dado demonstra a dificuldade das políticas públicas no Brasil de enfrentarem as desigualdades raciais e o racismo.

⁵ PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD (2005) 'RELATÓRIO DE DESENVOLVIMENTO HUMANO - BRASIL 2005: RACISMO, POBREZA E VIOLÊNCIA', BRASÍLIA: PNUD BRASIL.

3.3. Sobre a concentração excessiva dos recursos federais em programas de transferência de renda

Uma terceira questão é o enorme descompasso entre os recursos previstos para os programas de transferência de renda e os recursos destinados para serviços socioassistenciais e de promoção da igualdade racial e de gênero.

Se compararmos os valores previstos no PPA 2008/2011 para a função "Assistência Social" com os valores previstos para as funções "Direitos da Cidadania" e "Cultura" podemos verificar a ênfase excessiva dada aos programas de transferência de renda dentro da Agenda Social.

Tabela 1 - Comparação dos valores previstos no PPA 2008-2011 por três funções selecionadas

Função	Valores em bilhões	Percentual
Assistência Social	R\$ 134,01	92,58%
Direitos da Cidadania	R\$ 6,69	4,63 %
Cultura	R\$ 4,04	2,79%
Total	R\$ 144,75	100%

Fonte: Mensagem presidencial PPA 2008/2011

Os valores previstos para a função "Assistência Social" são executados por meio dos programas e ações desenvolvidos pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. Na Tabela 2, encontramos a relação de todos os programas executados pelo MDS e os valores previstos para 2009.

Dos R\$ 33,12 bilhões previstos no PLOA 2009 para serem executados pelo MDS, estão destinados para os programas e ações de transferência de renda, a saber, Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada, Renda Mensal Vitalícia e a concessão de bolsa do PETI - Programa de Erradicação do Trabalho Infantil o montante de R\$ 30,63 bilhões. Isso representa 93% do orçamento do MDS para 2009.

Tabela 2 - PLOA 2009 - Valores previstos para os Programas do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS

Programa (Cod/Desc)	Valores (R\$)	%
0068 - ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL	346.834.000	1,05
0073 - ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA SEXUAL CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES	58.928.400	0,18
0089 - PREVIDÊNCIA DE INATIVOS E PENSIONISTAS DA UNIÃO	60.600	0,00
0152 - SISTEMA NACIONAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO AO ADOLESCENTE EM CONFLITO COM A LEI - PRÓ-SINASE	24.330.648	0,07
0750 - APOIO ADMINISTRATIVO	122.513.041	0,37
0901 - OPERAÇÕES ESPECIAIS: CUMPRIMENTO DE SENTENÇAS JUDICIAIS	85.080	0,00
1006 - GESTÃO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME	78.094.066	0,24
1049 - ACESSO À ALIMENTAÇÃO	880.143.331	2,66
1133 - ECONOMIA SOLIDÁRIA EM DESENVOLVIMENTO	32.000.000	0,10
1335 - TRANSFERÊNCIA DE RENDA COM CONDICIONALIDADES - BOLSA FAMÍLIA	12.005.305.000	36,24
1384 - PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA	19.061.821.539	57,55
1385 - PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL	143.470.149	0,43
8034 - NACIONAL DE INCLUSÃO DE JOVENS - PROJÓVEM	369.207.400	1,11
TOTAL	33.122.793.254	100

Fonte: Senado Federal/ Siga Brasil. Elaboração Inesc.

A estratégia de concessão de bolsas tem sido ampliada muito nas políticas públicas federais. Aliada à exigência de condicionalidades (renda, idade, deficiência, permanência de filhos/as na escola etc.), esse modelo tem o apoio do Banco Mundial, que vê nesse tipo de proposta uma inovadora forma de assistência social na América Latina. Como outro exemplo, o Pronasci - Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania, parte da Agenda Social do governo federal, prevê o montante de R\$ 1,4 bilhão para 2009. Desse valor, 44,09%, ou R\$ 620 milhões, são destinados para a concessão de bolsa-formação para policiais militares e civis, agentes penitenciários, guardas municipais, bombeiros e peritos criminais de baixa renda.

Em que medida a destinação privilegiada de recursos para programas de transferência de renda e a estratégia de concessão de bolsas tem se dado a custa da estruturação e manutenção de outros programas e ações federais? Em que medida esses programas estão promovendo um avanço significativo e permanente na realização dos direitos dos cidadãos/ãs brasileiros/as? Tentaremos responder essas questões na análise dos programas e ações selecionados da política de seguridade social.