

MONITORAMENTO
DOS DIREITOS
HUMANOS EM
TEMPOS DE
AUSTERIDADE
NO BRASIL



CENTER FOR ECONOMIC AND SOCIAL RIGHTS
SOCIAL JUSTICE THROUGH HUMAN RIGHTS

MONITORAMENTO DOS DIREITOS HUMANOS EM TEMPOS DE AUSTERIDADE NO BRASIL

Realização

Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC)
Center for Economic and Social Rights (CESR)
Oxfam Brasil

Apoio

Oxfam Intermon

Autores

INESC

Grazielle David (Org.)
Alessandra Cardoso
Carmela Zigoni
Matheus Magalhães
Nathalie Beghin
Yuriê César

CESR

Nicholas Lusiani (Org.)
Sérgio Chaparro (Org.)

Oxfam Brasil

Fernanda Papa

Revisão

Diego Lopes

Projeto Gráfico

Vivian Faingold

ISBN Online: 978-85-87386-51-9
ISBN Impresso: 978-85-87386-50-2

Maio de 2018

Sumário

Introdução	5
I) Financiamento do Estado com Justiça Fiscal	7
II) Uso Máximo de Recursos Disponíveis	8
III) Realização progressiva de direitos	11
III.1 – Política para as Mulheres	11
III.2 – Programa de Aquisição de Alimentos	16
III.3 – Programa Farmácia Popular	21
IV) Não Discriminação	24
V) Participação Popular e Transparência	25
Considerações Finais e Recomendações	26

Lista de Siglas

CE – Ceará
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CESR – Center for Economic and Social Rights
CNDM – Conselho Nacional dos Direitos da Mulher
CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento
CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
EC 95 – Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016
EUA – Estados Unidos da América
FAO – Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
FIOCRUZ – Fundação Oswaldo Cruz
FLACSO – Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais
FMI – Fundo Monetário Internacional
IMF – International Monetary Fund
INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos
IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IRPF – Imposto de Renda Pessoa Física
LAI – Lei de Acesso à Informação
LBL – Liga Brasileira de Lésbicas
LGBTI – Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e pessoas Intersexuais
MA – Maranhão
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MP – Medida Provisória
MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OIT – Organização Internacional do Trabalho
OMS – Organização Mundial da Saúde
ONG – Organização Não Governamental
ONU – Organização das Nações Unidas
OPAS – Organização Pan-Americana da Saúde
OPERA – Outcomes; Policy Efforts; Resources; Assessment (pilares da metodologia desenvolvida pelo CESR)
PAA – Programa de Aquisição de Alimentos
PEC – Proposta de Emenda Constitucional
PGFN – Procuradoria Geral da Fazenda Nacional
PIB – Produto Interno Bruto
PIDESC – Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNPM – Plano Nacional de Políticas para as Mulheres
PPA – Plano Plurianual
PR – Presidência da República
RASEAM – Relatório Anual Socioeconômico da Mulher
RFB – Receita Federal do Brasil
RP – Restos a Pagar
RR – Roraima
SAGE – Sala de Apoio à Gestão Estratégica
SEAD – Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário
SEGOV – Secretaria de Governo do Brasil
SINPROFAZ – Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional
SP – São Paulo
SPM – Secretaria de Políticas para as Mulheres
SUS – Sistema Único de Saúde
TCU – Tribunal de Contas da União
TGEU – Transgender Europe
UnB – Universidade de Brasília
UNDP – United Nations Development Programme
Unicamp – Universidade Estadual de Campinas

Introdução

Entre 2001 e 2012, o Brasil reduziu em 75% a pobreza extrema¹, como resultado do investimento em políticas públicas de proteção social, segurança alimentar e nutricional, educação, saúde e transferência de renda, entre outras. Com isso, saiu em 2012 do Mapa da Fome da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO). Entretanto, esse avanço está em risco.

A nova onda de medidas de austeridade adotada após a crise global de 2008 em diversos países teve seu início no Brasil em 2015, com cortes orçamentários importantes em políticas públicas promotoras de direitos, reforma trabalhista, proposta de reforma previdenciária, privatizações e reformas administrativas. Essa soma de ações austeras representa quase a totalidade das medidas de austeridade que usualmente são adotadas e as caracterizam².

A adoção dessas medidas foi baseada em um diagnóstico incorreto de que a causa da crise fiscal decorria de excesso de despesas primárias nos últimos anos. Não é isso que os dados demonstram, pelo contrário. Quando comparado com períodos anteriores, o crescimento real médio anual das despesas foi de 1,9% de 1997 a 2002; 2,2% de 2002 a 2010 e apenas 1,4% de 2010 a 2014.

Ao analisarmos a evolução da receita, observamos que ela cresceu 3,8% do PIB entre 1997 e 2002, 2% entre 2002 e 2010 e 2,4% entre 2010 e 2015, de acordo com os dados da Secretaria do Tesouro Nacional³. Assim, a queda do resultado primário nos anos mais recentes está mais relacionada com a queda da arrecadação do que com o aumento das despesas.

Entre as causas da importante redução da receita está o fim do ciclo das *commodities* no final de 2014⁴, em uma economia bastante dependente delas; além da ampla desoneração tributária ofertada à indústria, sem adequada análise prévia de seus efeitos e avaliação posterior de seus resultados.

Outro importante elemento do déficit fiscal está relacionado ao aumento da dívida pública em decorrência das altas taxas de juros e da acumulação de ativos. A gestão da política fiscal e do resultado primário não depende somente dos gastos primários, mas também da gestão das demais políticas macroeconômicas⁵.

Desconsiderando esses fatores, foi aprovada em 2016 a Emenda Constitucional 95, conhecida como Lei do

“Teto dos Gastos”. Essa medida de austeridade entrou em vigor em 2017 e é particularmente prejudicial, pois levará a significativos retrocessos na realização dos direitos. Isso porque, por 20 anos, as despesas primárias serão reajustadas apenas com a variação da inflação do período, sem crescimento real. Considerando a imensa desigualdade social que caracteriza o Brasil, o subfinanciamento crônico das políticas públicas, associado ao crescimento e ao envelhecimento da população brasileira, resultará, na prática, em expressiva redução dos gastos públicos *per capita*.

Ao longo desses quase três anos de medidas de austeridade excessivas no Brasil, os direitos humanos vêm sofrendo severos prejuízos no país. Em oposição ao preconizado nos princípios de direitos humanos, essas medidas atingiram de forma mais intensa as populações mais pobres e vulneráveis, apesar de existirem alternativas muito menos prejudiciais.

Este estudo foi elaborado para aprofundar os dados do informe “Direitos Humanos em Tempos de Austeridade”⁶ lançado em audiência pública na Câmara dos Deputados em 14/12/2017, data em que a EC 95 completou um ano, com o objetivo de mostrar seus primeiros efeitos. Na oportunidade também foi lançada a Campanha pela revogação da EC 95, com coordenação da Plataforma Dhesca.

Neste estudo realizamos análises de monitoramento de direitos sociais no Brasil em tempos de crise econômica por meio de cinco capítulos baseados nos cinco pilares da Metodologia Orçamento & Direitos⁷ do INESC: I) Financiamento do Estado com Justiça Fiscal, II) Uso Máximo de Recursos Disponíveis para a realização progressiva de direitos, III) Realização Progressiva de Direitos, IV) Não Discriminação e V) Participação Social. Note-se que, no capítulo 3, a avaliação da realização progressiva de direitos é realizada com base na metodologia OPERA⁸ do *Center for Economic and Social Rights* – CESR, que analisa como as medidas de austeridade impactam o orçamento das políticas, seu desempenho e suas consequências na realização dos direitos. O período de coleta de dados foi de maio a novembro de 2017, considerando o orçamento de 2014 a julho de 2017, e foram usadas fontes oficiais, bases de dados abertos do orçamento e conteúdos enviados a partir de consultas via Lei de Acesso à Informação (LAI).

¹ FAO; IFAD; WFP. *The State of Food Insecurity in the World: Strengthening the enabling environment for food security and nutrition*. Roma: 2014. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/a-i4030e.pdf>>, pp 23 e 24.

² CESR. *Assessing Austerity: monitoring the impact of fiscal consolidation*. NY: 2017.

³ Tesouro Nacional. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/resultado-do-tesouro-nacional>.

⁴ GRUSS, B. *After the Boom—Commodity Prices and Economic Growth in Latin America and the Caribbean*. FMI, 2014. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2014/wp14154.pdf>>.

⁵ Fundação Friedrich Ebert Stiftung; GT de Macro da Sociedade Brasileira de Economia Política; Plataforma Política Social. *Austeridade e Retrocesso: finanças públicas e política fiscal no Brasil*. São Paulo: Fórum 21, 2016. Disponível em: <<http://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/Austeridade-e-Retrocesso.pdf>>.

⁶ INESC, CESR, OXFAM BRASIL. *Direitos Humanos em tempos de austeridade*. Brasília: 2017. Disponível em: <<http://www.inesc.org.br/noticias/biblioteca/publicacoes/outras-publicacoes/direitos-humanos-em-tempos-de-austeridade/view>>.

⁷ INESC. *Metodologia Orçamento e Direitos*, 2ª ed. Brasília: 2018. [no prelo].

⁸ CESR. *The OPERA Framework: assessing compliance with the obligation to fulfill economic, social and cultural rights*. Madri: 2012. Disponível em: <http://www.cesr.org/sites/default/files/the.opera_framework.pdf>.

I. Financiamento do Estado com Justiça Fiscal e em conformidade com os direitos humanos

Para que o financiamento do Estado ocorra com justiça fiscal e em conformidade com os direitos humanos é necessário que: 1) o sistema tributário seja baseado em uma arrecadação que leve em conta a capacidade contributiva de cada indivíduo, o que pode requerer que a tributação direta, sobre renda e patrimônio, seja prioritária, em detrimento da tributação indireta, sobre bens e consumo, uma vez que “altos impostos sobre bens e serviços e baixos sobre renda e propriedade levam a resultados injustos e discriminatórios”⁹; 2) o uso dos recursos oriundos da arrecadação do Orçamento Público esteja comprometido com a promoção da igualdade e garantia dos direitos; 3) os retornos sociais e ambientais decorrentes de gastos tributários justifiquem a perda de arrecadação. Em síntese, dependendo de como os tributos são arrecadados e alocados, eles podem reduzir ou ampliar desigualdades sociais, podem promover ou dificultar a realização dos direitos humanos.

Quando avaliamos o sistema tributário do Brasil, o que encontramos é uma carga tributária regressiva e injusta, pois os tributos são majoritariamente indiretos. Por exemplo, os impostos e contribuições sobre o consumo e o trabalho chegam a 76% da arrecadação total, nível mais alto que o de países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Já os tributos sobre a renda e o patrimônio estão em patamares bem inferiores à média da OCDE, sendo de 7,4% do PIB no Brasil e de 13,6% na média dos países da OCDE¹⁰. Em consequência desse perfil tributário altamente regressivo, os mais pobres e vulneráveis no Brasil pagam proporcionalmente mais impostos que os demais. Assim, os 10% mais ricos da população despendem 21% da sua renda com o pagamento de tributos, enquanto que entre os 10% mais pobres o percentual é de 32%¹¹. Além disso, são os negros, e mais especificamente as mulheres negras, que pagam proporcionalmente mais tributos, pois são esses grupos populacionais que compõem a maior parte da base da pirâmide (os 10% mais pobres da população são majoritariamente integrados por negros e mulheres – 68,06% e 54,34%, respectivamente –, enquanto o decil mais rico é composto essencialmente por brancos e homens – 83,72% e 62,05%, respectivamente¹²).

Um tributo de caráter progressivo é o Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF). Entretanto, no Brasil, arrecada-se muito menos com esse imposto do que se poderia. Isso porque são praticadas poucas faixas de renda e uma alíquota máxima baixa¹³. O mais grave é que o Brasil é um dos únicos países do mundo onde os dividendos distribuídos pelas corporações a seus acionistas são isentos de tributação. Como resultado desse modelo regressivo de taxaço de renda, quanto mais rico o contribuinte é, menos impostos paga proporcionalmente¹⁴.

A consequência desse sistema tributário brasileiro injusto é que a política fiscal não é capaz de corrigir desigualdades. Ao contrário, as mantém e até as aprofunda. Elas praticamente não mudam nem antes nem depois da tributação; e nem depois da transferência de renda pelo lado das despesas, em contraste com o que é observado em outros países. A capacidade redistributiva do país é muito baixa quando comparada com a de países da OCDE e da América Latina, conforme demonstra o **gráfico 1**. Dessa forma, as políticas fiscais, além de não estarem reduzindo desigualdades, estão levando as famílias à pobreza devido à estrutura regressiva da carga tributária.

⁹ CIDH; OEA. *Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas*. 2017. Disponível em: <<http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PobrezaDDHH2017.pdf>>.

¹⁰ ROSA, E; SOUSA, F; SILVA, J. *Perfil da carga tributária brasileira*: base de incidência dos tributos e alternativas constitucionais à austeridade fiscal e à regressividade social. Goiás: UFG, 2016. Disponível em: <<https://ideas.repec.org/p/ufb/wpaper/060.html>>.

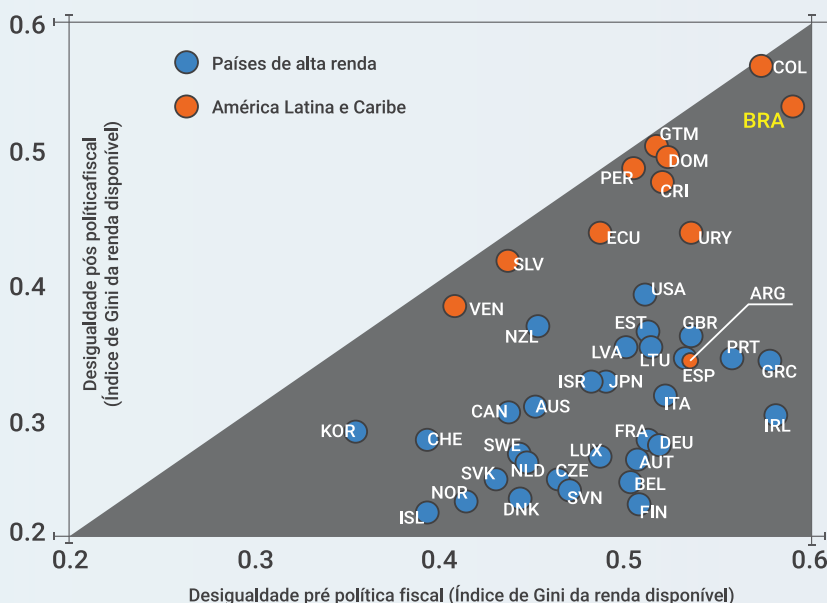
¹¹ GAIGER, F; FERREIRA, J. *Equidade fiscal no Brasil*: impactos distributivos da tributação e do gasto social, comunicado nº 92. IPEA, 2011. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/5207>>.

¹² SALVADOR, E. *As implicações do Sistema Tributário Brasileiro nas desigualdades de renda*. Brasília: INESC e OXFAM, 2014. Disponível em: <<http://www.inesc.org.br/biblioteca/textos/as-implicacoes-do-sistema-tributario-nas-desigualdades-de-renda/publicacao/>>.

¹³ PAES, N. *Imposto de Renda de Pessoa Física*: uma análise comparativa do Brasil e da América Latina. Campinas: Unicamp, 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-06182014000200489&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>.

¹⁴ GOBETTI, S; ORAIR, R. *Taxation and distribution of income in Brazil*: new evidence from personal income tax data. International Policy Centre for Inclusive Growth, nº136. Brasília: UNDP, 2016. Disponível em: <http://www.ipc-undp.org/pub/eng/WP136_Taxation_and_distribution_of_income_in_Brazil_new_evidence_from_personal_income_tax_data.pdf>.

Gráfico 1: Impacto redistributivo da política fiscal, tributação e transferências de renda



Fonte: Fiscal Monitor, FMI, 2017¹⁵.

É sabido que o enfrentamento da crise por meio da adoção de medidas de austeridade baseadas exclusivamente em cortes de despesas públicas, sem levar em conta a necessária correção da política tributária, tornando-a mais progressiva, é contraproducente em países com maiores índices de desigualdade, como é o caso do Brasil. Com efeito, em tais situações, segundo avalia o FMI¹⁶, observam-se taxas de crescimento menores e menos sustentáveis. Ainda segundo o FMI, a política fiscal é essencial para o crescimento inclusivo, seja por meio da tributação progressiva, seja por meio da provisão de serviços públicos e benefícios diretos para os mais vulneráveis.

II. Uso Máximo de Recursos Disponíveis

Esse pilar está fundado no Artigo 2º do PIDESC - Pacto internacional sobre direitos econômicos, sociais e culturais, que estabelece que:

Cada Estado-Parte no presente Pacto compromete-se a adotar medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômico e técnico, até no máximo de seus recursos disponíveis, que visem a assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativas (PIDESC, 1966).

Embora potente, o conceito do uso máximo por parte do Estado de recursos disponíveis não é simples, nem de fácil tradução como obrigação internacional, e nem de fácil monitoramento por parte da ONU. Para avaliar o cumprimento dessa obrigação é preciso que se defina o que se entende por “recursos disponíveis”, conceito que pode envolver tanto recursos financeiros

¹⁵ FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL, Fiscal Monitor. *Tackling Inequality*. FMI: 2017. Disponível em: <<https://www.imf.org/~media/Files/Publications/fiscal-monitor/2017/October/data/FiscalMonitorDatabaseOct2017.ashx>>.

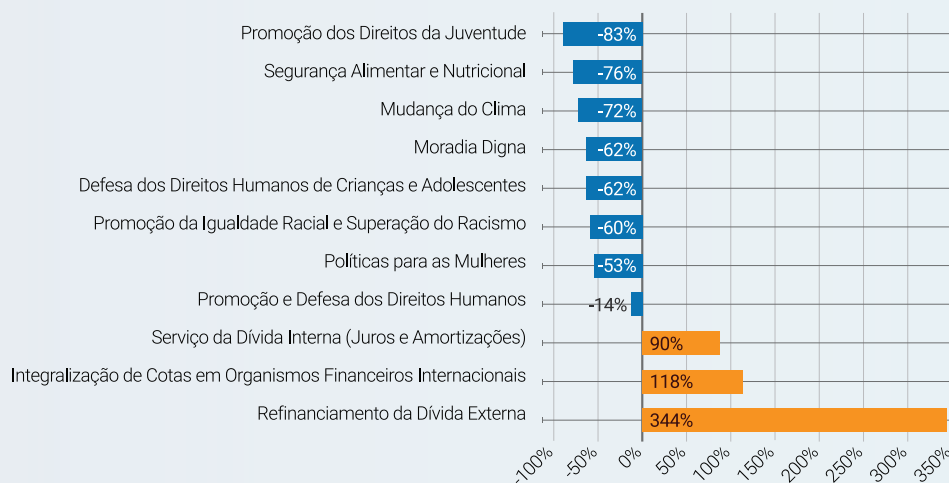
¹⁶ FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. *Fostering Inclusive Growth*. Alemanha: FMI, 2017. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/np/g20/pdf/2017/062617.pdf>>.

quanto recursos humanos e tecnológicos. Da mesma forma, a definição do que seria “o máximo” é também complexa. Se considerarmos, por exemplo, como as escolhas de políticas econômicas e fiscais de um país restringem sua capacidade de aplicar recursos públicos para garantir direitos, chegaremos à conclusão de que algumas políticas impedem que um país use o máximo de recursos disponíveis, tal como previsto no PIDESC. Esse é o caso da EC 95, “Teto dos Gastos”, no Brasil, país signatário do PIDESC desde 1992.

Na prática, a aplicabilidade desse conceito tem sido monitorada por meio do desenvolvimento de uma série de indicadores capazes de serem calculados com base nas informações disponíveis em cada país. O mais comum é a utilização de indicadores que medem a proporção de recursos orçamentários alocados em áreas específicas como saúde, educação e defesa. Mostrar, por exemplo, a correlação entre a porcentagem do orçamento que é gasta com direitos assegurados no Pacto e gastos em outras áreas, como é o caso da defesa, é prática frequente no monitoramento do PIDESC. Outra forma de medir o “uso máximo dos recursos disponíveis” é a comparação entre o dinheiro aplicado com a implementação de políticas de garantia de um direito específico, como saúde, com os recursos alocados na mesma política em outro país com nível de desenvolvimento semelhante.

No Brasil, observa-se que várias políticas não respeitaram o princípio do uso máximo de recursos disponíveis nos últimos anos. Com efeito, ao analisarmos a variação da dotação autorizada por programa orçamentário da administração federal, de 2014 a 2017, verificamos que, entre os programas que apresentaram maior redução de recursos financeiros no período, destacaram-se aqueles que possuem elevado impacto nas populações em situação de vulnerabilidade. É o caso, por exemplo, dos programas **2016 – Política para as Mulheres**, tendo em vista sua importância para a equidade de gênero e prevenção de violência, com redução em valores correntes de 53% de dotação orçamentária no período, e o **2069 – Segurança Alimentar e Nutricional**, por ser relevante para combater a fome e para a inclusão produtiva dos agricultores familiares, com redução de 76%. Além desses programas, iremos também apresentar os dados referentes ao **Programa Farmácia Popular**, devido à repercussão social que teve com a notícia de seu encerramento¹⁷, que afeta o direito à saúde da população, em especial o acesso a medicamentos.

Gráfico 2: Variação (%) da dotação orçamentária nominal por programa selecionado, 2014 a 2017*



Fonte: SigaBrasil.

Elaboração: autores.

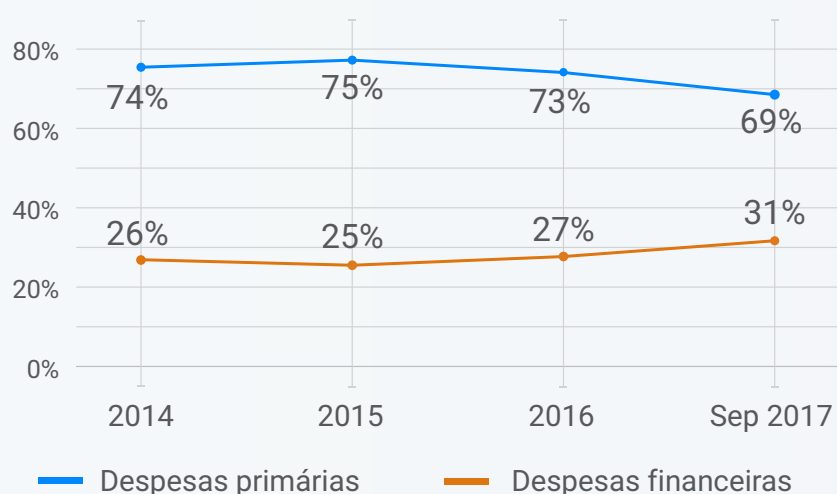
*Variação da dotação orçamentária em % para o período, em R\$ constantes.

¹⁷ RESENDE, T. *Fechamento da rede do Farmácia Popular é investigado pelo TCU*. Brasília: Valor Econômico, 2018. Disponível em: <<https://www.valor.com.br/brasil/5314017/fechamento-da-rede-do-farmacia-popular-e-investigado-pelo-tcu>>.

O **gráfico 2** permite extrair uma conclusão adicional importante: nos últimos três anos, o Brasil experimentou expressiva transferência de recursos públicos de programas sociais relevantes para os serviços da dívida pública, o que significa uma significativa redistribuição inversa dos recursos públicos, das populações vulneráveis para as mais ricas.

O **gráfico 3** revela que, entre os anos de 2015 e 2016, a proporção do orçamento gasto com despesas financeiras (serviços da dívida) cresceu 2% em termos reais, o que implicou igual perda para as despesas primárias (programas sociais). Isso demonstra um comprometimento com “o uso máximo de recursos” não para a realização de direitos, mas para o enriquecimento dos mais ricos por intermédio do pagamento de despesas financeiras. Uma total inversão do princípio de “uso máximo dos recursos disponíveis para a realização de direitos”.

Gráfico 3: Proporção da despesa total do Orçamento Geral da União com despesas primárias e despesas financeiras, 2014 a 2017*



Fonte: Siga Brasil.

Elaboração: INESC.

*2017: Valor real até setembro e estimado até o final do ano pelo ritmo praticado de despesas.

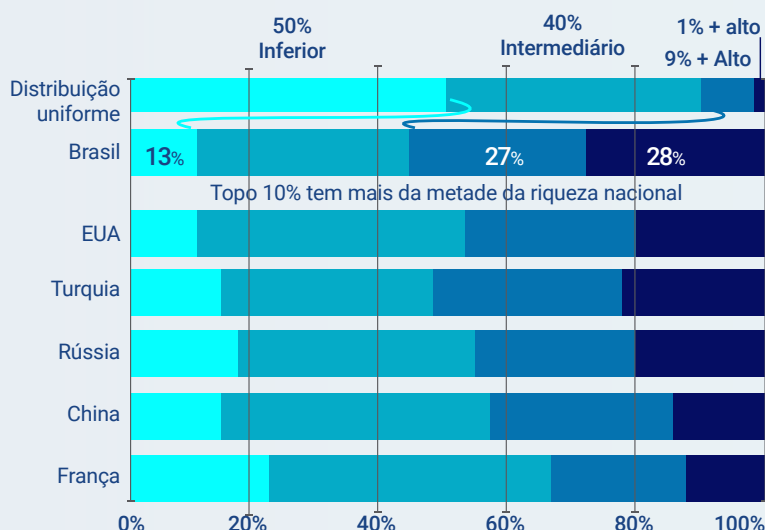
Tais medidas indicam um possível agravamento do quadro de desigualdades no Brasil, que é um dos piores do mundo. Os 10% mais ricos recebem mais da metade de toda a renda nacional¹⁸. A concentração de renda do 1% dos brasileiros no topo é a maior do mundo¹⁹, com os seis maiores bilionários do país possuindo riqueza equivalente ao patrimônio dos 100 milhões de brasileiros mais pobres, metade da população²⁰ (ver **gráfico 4**).

¹⁸ MORGAN, M. *Income Inequality, Growth and Elite Taxation in Brazil: new evidence combining survey and fiscal data, 2001-2015*. Paris School of Economics and EHESS, 2017. Disponível em: <http://www.ecineq.org/ecineq_nyc17/FILESx2017/CR2/p456.pdf>.

¹⁹ WORLD INCOME Database. *Global income inequality, 1980-2014*. WID, 2017. Disponível em: <<http://wid.world/>>.

²⁰ MAIA, K (coord); GEORGES, R. *A distância que nos une*. São Paulo: Oxfam Brasil, 2017. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/Relatorio_A_distancia_que_nos_une.pdf>.

Gráfico 4: Participação na renda em decis no Brasil e em outros países



Fonte: World Income Database, 2017.

Cabe destacar que as medidas de austeridade adotadas pelo governo brasileiro, além de descumprirem o princípio do uso máximo de recursos disponíveis para a realização progressiva de direitos humanos, desconsideraram diversas opções de equilíbrio fiscal existentes, uma vez que o espaço fiscal e a responsabilidade fiscal não são conquistados apenas pelo lado das despesas do orçamento, mas também pelo lado das receitas.

Diversas opções à austeridade fiscal

Uma opção seria a reforma do sistema tributário para torná-lo mais progressivo e inclusivo. A maioria dos países desenvolvidos taxa seus cidadãos sobre a renda, incluindo os dividendos. Se o Brasil fizesse o mesmo, poderia ter uma arrecadação adicional da ordem de R\$ 60 bilhões ao ano²¹. O mais alarmante é que o injusto sistema tributário brasileiro não apenas limita sua capacidade arrecadatória, mas também, como já destacado, mantém e até aprofunda as desigualdades existentes, que estão entre as piores do mundo.

O combate mais efetivo da evasão fiscal também é uma alternativa: o Brasil perde 10% do seu PIB por ano²² com essa prática ilegal, o que representa aproximadamente R\$ 500 bilhões evadidos anualmente²³.

Outra alternativa seria a cobrança mais eficiente da Dívida Ativa da União, que atualmente está com um montante de R\$ 1,8 trilhão²⁴.

O controle aprimorado dos gastos tributários é ainda uma possibilidade, visto que são executados sem adequada análise prévia e/ou sem monitoramento. Eles são despesas públicas indiretas, quando o Estado deixa de arrecadar por renúncia, incentivo ou benefício

²¹ GOBETTI, S; ORAIR, R; apud SALOMÃO, A. *Volta da tributação sobre lucros e dividendos renderia R\$ 60 bilhões*. Estadão, economia e negócios, 2017. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral/volta-da-tributacao-sobre-lucros-e-dividendos-renderia-r-60-bi,70001825314>>.

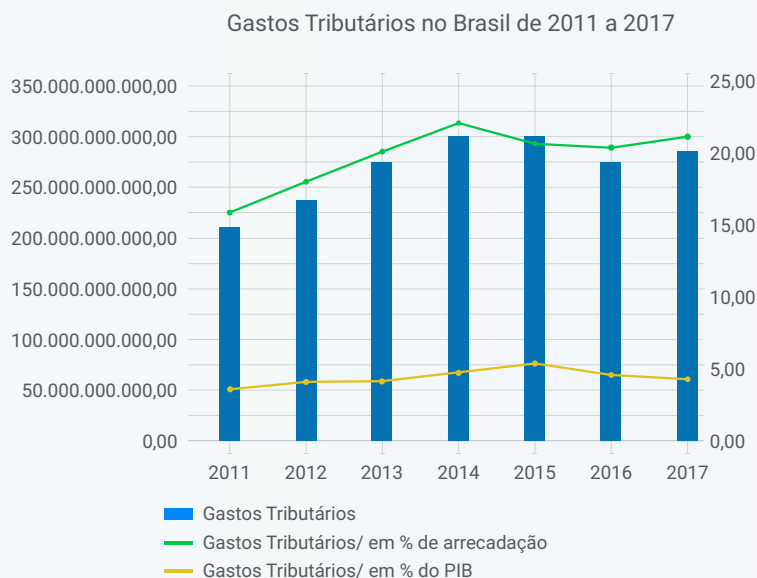
²² ONU, apud CHADE, J. *Empresas brasileiras sonegam quase um terço dos impostos*. Estadão, economia e negócios, 2017. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral/evasao-fiscal-no-brasil-chega-a-27-do-total-arrecadado,70001631710>>.

²³ SINPROFAZ. *Sonegação no Brasil – Uma Estimativa do Desvio da Arrecadação do Exercício de 2016*. Brasília: 2017. Disponível em: <<http://www.quantocustaobrasil.com.br/artigos/sonegacao-no-brasil%E2%80%93uma-estimativa-do-desvio-da-arrecadacao-do-exercicio-de-2016>>.

²⁴ PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL. *PGFN em números*. PGFN, 2017. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/noticias/2017/fevereiro/pgfn-disponibiliza-edicao-2017-do-201cpgfn-em-numeros201d/201cpgfn-em-numeros201d-2017.pdf>>.

fiscal; e correspondem a 5% do PIB nacional, o que equivale a R\$ 250 bilhões por ano²⁵. Essas medidas de desonerações tributárias afetam muito o financiamento do orçamento da seguridade social, ao enfraquecer as fontes tributárias das políticas de previdência social, saúde e assistência social. Também têm implicações para os estados e municípios no tocante ao financiamento das políticas de educação e saúde, uma vez que as fontes de financiamento dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios são reduzidas²⁶.

Gráfico 5: Gastos Tributários em percentual da arrecadação total e do PIB, 2011 a 2017

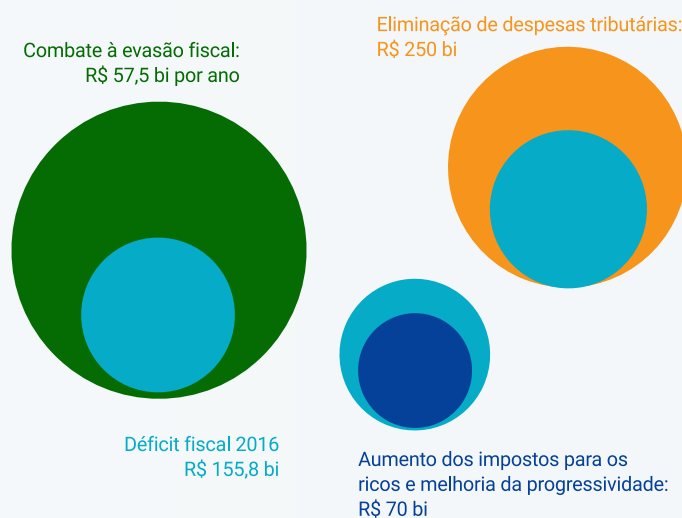


Fonte: Demonstrativo dos Gastos Tributários: Estimativas de Bases Efetivas – 2014 da RFB. Série 2012 a 2017. Demonstrativos de Gastos Tributários da RFB – 2015 a 2017. Valores em R\$ corrigidos pelo IPCA de abril/2017.

Elaboração: INESC.

Esse leque de opções para o enfrentamento do déficit fiscal revela que a adoção de cortes orçamentários tão drásticos não era essencial, existiam alternativas menos danosas à população brasileira.

Gráfico 6: Alternativas para o financiamento das despesas sociais no Brasil versus o déficit fiscal de 2016



Fonte: Sinprofaz (2017), Gobetti e Orair (2017), TCU (2017), Tesouro Nacional (2017).

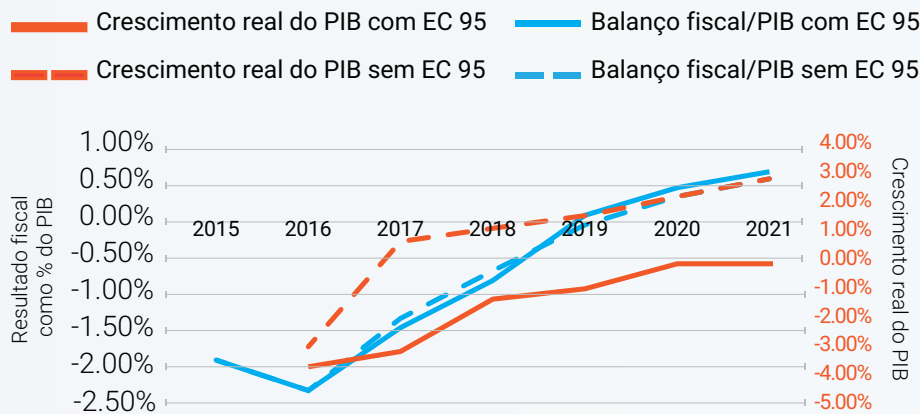
Elaboração: autores.

²⁵ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2017. Disponível em: <<http://bit.ly/2A4Bu8I>>.

²⁶ SALVADOR, E. *Renúncias Tributárias: os impactos no financiamento das políticas sociais no Brasil*. Brasília: INESC, 2015.

Além disso, novas estimativas²⁷ sobre o impacto da EC 95 no crescimento econômico (crescimento real do PIB) e no balanço fiscal (relação entre receita e despesa) mostram que essa medida não chega a atender suas próprias promessas. O “Teto dos Gastos” determina menores gastos em áreas prioritárias como saúde e educação, sem garantir que ocorrerá superávit primário, nem que a relação dívida pública/PIB será reduzida. O Brasil somente reduzirá sua relação dívida pública/PIB se ocorrer crescimento real do PIB acima da taxa de juros, mas isso dependerá também da habilidade do governo de gerar receitas, que é bastante prejudicada pela EC 95, como mostra o **gráfico 7**.

Gráfico 7: Estimativas da taxa de crescimento e do balanço fiscal com e sem a EC 95



Fonte: Freitas, 2017, com base em projeções do Banco Mundial.

III. Realização progressiva de direitos

As ações dos Estados devem se comprometer a universalizar os direitos, de forma progressiva, mas rapidamente, de forma qualitativa, melhorando constantemente suas políticas e o acesso a elas²⁸. Além disso, mesmo em momentos de consolidação fiscal, sob o direito internacional, a margem de autonomia dos Estados para responderem a crises econômicas não é absoluta. Para estarem de acordo com as normas internacionais de direitos humanos, as medidas de consolidação fiscal devem: ser temporárias, estritamente necessárias e proporcionais; não discriminatórias; levar em consideração todas as alternativas possíveis, inclusive medidas tributárias; proteger o conteúdo mínimo dos direitos humanos; e ser adotadas após cuidadosa consideração e genuína participação dos grupos e indivíduos afetados nos processos de tomada de decisão²⁹.

Uma das bases do pilar da realização progressiva dos direitos é o conceito de não retrocesso social, pelo qual é vetado ao legislador suprimir arbitrariamente a disciplina constitucional ou infraconstitucional de um direito fundamental social. Além disso, é dever do legislador manter-se no propósito de ampliar, progressivamente e de acordo com as condições fáticas e jurídicas (incluindo-se as orçamentárias), o grau de concretização dos direitos fundamentais sociais. Assim, o princípio não se traduz em mera manutenção do *status quo*, antes significando também a obrigação de avanço social.

²⁷ FREITAS, A. *Uma crítica heterodoxa à proposta do Novo Regime Fiscal* (PEC n.º55 de 2016). Porto Alegre, 2017. Disponível em: <<https://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/view/3883/3840>>.

²⁸ CUNHA, J. *O princípio da proibição do retrocesso social como norte para o desenvolvimento do direito à saúde no Brasil*, [dissertação]. Brasília: UnB, 2015.

²⁹ CESCR. *Public Debt, austerity measure and the International Covenant on economic, social and cultural rights*, Doc. E/C.12/2016/1. ONU: Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 2016.

O princípio do não retrocesso social é oposto ao preconizado na Teoria da Reserva do Possível, que é frequentemente utilizada como justificativa da omissão estatal no que se refere à efetivação de políticas públicas de direitos, com o falso argumento de fatores de ordem econômica, como é o caso da EC 95.

Para verificar se a realização progressiva de direitos está ocorrendo, é necessário sistematizar uma metodologia de avaliação. Neste estudo, utilizaremos o Método OPERA³⁰, do CESR, que analisará, em diferentes seções, como as medidas de austeridade impactaram: i) os resultados sobre os direitos relacionados com a política selecionada, ii) os esforços da política pública selecionada e iii) o orçamento. A seção final iv) concluirá com uma avaliação das medidas sob a lente dos direitos humanos.

As três políticas públicas selecionadas para serem avaliadas foram as que sofreram importante corte orçamentário e que têm alta relevância para populações em situação de vulnerabilidade, como é o caso da Política para as Mulheres, que, mesmo sendo muito importante para a equidade de gênero e a prevenção de violência, sofreu redução em valores correntes de 53% de dotação orçamentária no período; do PAA – Programa de Aquisição de Alimentos, por ser relevante para combater a fome e para a inclusão produtiva dos agricultores familiares, além de ter sofrido redução de 76% da dotação orçamentária no período; e do Programa Farmácia Popular, devido ao fechamento das farmácias públicas.

III.1 – Política para as Mulheres

Neste item, avalia-se o contexto da Política para as Mulheres e busca-se abordar como as medidas de austeridade, e particularmente a EC 95, afetaram e seguirão erodindo os direitos das mulheres, em flagrante descumprimento dos princípios dos direitos humanos.

i) Situação dos direitos das mulheres

Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180

O Ligue 180 é um serviço de utilidade pública gratuito e confidencial criado em 2005, que recebe denúncias de violência contra mulheres, reclamações sobre serviços da Rede de Atendimento à Mulher e orienta as mulheres sobre seus direitos e sobre a legislação vigente, encaminhando-as para outros serviços quando necessário. O Balanço do Ligue 180 é o documento oficial de prestação de contas do governo sobre os atendimentos realizados, por meio da central telefônica, às mulheres vítimas de violência, e constitui uma importante fonte de informação para o monitoramento da violência e de dados sobre a política pública.

Tradicionalmente publicado a cada semestre, em 2017 o Balanço do Ligue 180 não foi disponibilizado pelo governo federal. Apesar de recorrermos à Lei de Acesso à Informação (LAI)³¹ e à Ouvidoria da Secretaria de Políticas para as Mulheres, nenhum dado foi publicado. A justificativa oficial foi a de que os dados não foram consolidados pela área responsável. Porém, como demandamos os dados abertos (desagregados, em formato aberto, conforme previsto na LAI), entendemos que o governo está descumprindo a legislação vigente.

³⁰ CESR. The OPERA Framework. Disponível em: <<http://www.cesr.org/opera-framework>>.

³¹ Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

Proporção de atendimentos relacionados à violência contra a mulher

De acordo com o Balanço do final de 2016³², em comparação com o ano de 2015, a Central de Atendimento à Mulher constatou que, no tocante aos relatos de violência, houve aumento de 54% nos registros de cárcere privado, com a média de 16,7 registros/dia, e de 121% nos casos de estupro, com média de 16,51 relatos/dia. Outro dado importante é que, dos relatos de violência em que foi informada a cor da vítima, 60,53% das violências foram cometidas contra mulheres negras.

Segundo a SPM, em 2016, a Central de Atendimento à Mulher realizou o recorde de 1.133.345 atendimentos a mulheres em todo o país. O número foi 51% superior ao registrado no ano de 2015.

Tabela 1: Atendimentos realizados pelo Ligue 180, 2014 a 2016

Ligue 180			
	Número de atendimentos	Relacionados com violência	% dos atendimentos relacionados com violência
2014	485.105	52.957	11%
2015	634.862	63.090	10%
2016	1.133.345	140.350	12%

Fonte: Balanço Anual do 180 de 2015 e 2016.
Elaboração: INESC.

O Mapa da Violência de 2015 corrobora esses dados: a partir de informações da Rede de Saúde, mostra que em 2014 foram atendidas 223.796 vítimas de diversos tipos de violência, sendo que duas em cada três dessas vítimas (147.691) foram mulheres que precisaram de atenção médica por violências domésticas, sexuais e/ou outras. Isto é, em 2014, a cada dia, 405 mulheres demandaram atendimento em uma unidade de saúde, por alguma violência sofrida³³.

Número de homicídios de mulheres

No Brasil, a taxa de homicídios de mulheres está entre as mais altas do mundo. Em 2013, dado mais atual, era de 4,8 homicídios por 100 mil mulheres, o que colocava o país na 5ª posição entre 83 países do mundo. E mais, essa taxa é 2,4 vezes maior que a da média internacional. Entre 1980 e 2013, os quantitativos passaram de 1.353 homicídios para 4.762, o que equivale a um crescimento de 2,3% ao ano³⁴. A péssima posição do Brasil no ranking internacional de feminicídio e o aumento dos casos de violência doméstica contra mulheres nos anos recentes demonstram como as políticas para as mulheres deveriam ser prioridade política com destinação adequada de recursos orçamentários, ao invés de estar sofrendo cortes tão significativos.

³² LIGUE 180, central de atendimento à mulher. *Balanço anual 2016*. Brasília: Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres, Ministério dos Direitos Humanos, 2016. Disponível em: <http://www.compromissoeatitude.org.br/wp-content/uploads/2017/06/Balanco-Anual-180_2016.pdf>.

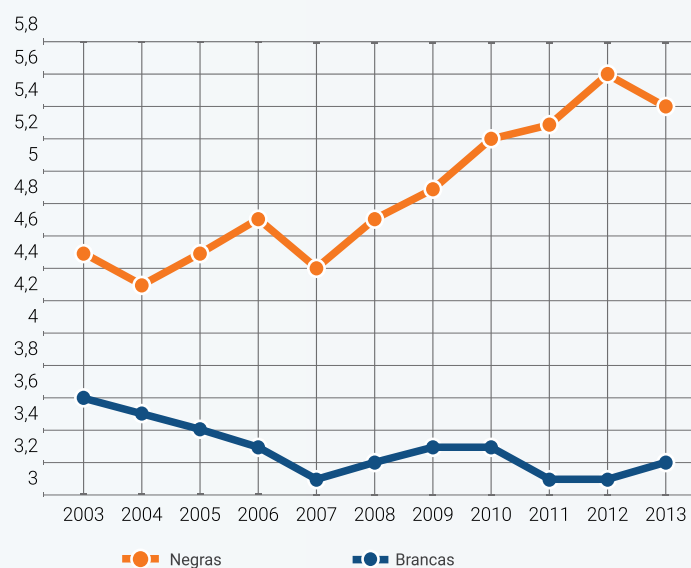
³³ WAISELFISZ, J. *Mapa da Violência de 2015: Homicídio de mulheres no Brasil*, ed. 1. Brasília: 2015. Disponível em: <http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2015/MapaViolencia_2015_mulheres.pdf>

³⁴ INSTITUTO PATRÍCIA GALVÃO. *Dossiê Feminicídio*. Disponível em: <<http://www.agenciapatriciagalvao.org.br/dossies/feminicidio/capitulos/qual-a-dimensao-do-problema-no-brasil/>>.

Esses cortes para as ações de combate à violência de gênero ainda afetam desproporcionalmente as mulheres mais pobres, negras e jovens (entre 18 e 30 anos), uma vez que tanto os casos de violência doméstica quanto de homicídios as atingem mais. Dessa forma, os cortes orçamentários são uma escolha política discriminatória por colocar maior peso do ajuste fiscal sobre setores mais vulneráveis da sociedade, violando as normas de direitos humanos aplicáveis às políticas de austeridade³⁵.

De acordo com o Mapa da Violência de 2015³⁶, entre 2003 e 2013, a taxa de assassinatos entre mulheres negras aumentou 54%, passando de 1.864, em 2003, para 2.875, em 2013. Chama atenção que no mesmo período o número de homicídios de mulheres brancas diminuiu 9,8%, caindo de 1.747, em 2003, para 1.576, em 2013. Estudiosas atribuem esse fato ao racismo institucional e à maior vulnerabilidade das mulheres negras no país.

Gráfico 8: Evolução da taxa de homicídios de negras e brancas no Brasil, 2003-2017



Fonte: Dossiê Feminicídio, 2017.
Dados: FLACSO, OPAS, OMS, SPM.

O Atlas da Violência de 2017 apresenta dados semelhantes ao mostrar que a mortalidade de mulheres negras é bem maior. Com efeito, a mortalidade de mulheres não negras teve redução de 7,4% entre 2005 e 2015, atingindo 3,1 mortes para cada 100 mil mulheres não negras, ou seja, abaixo da média nacional, enquanto a mortalidade de mulheres negras observou um aumento de 22% no mesmo período, chegando à taxa de 5,2 mortes para cada 100 mil mulheres negras, acima da média nacional³⁷.

A violência de gênero também afeta a população LGBTI: segundo a ONG *Transgender Europe* (TGEU)³⁸, entre janeiro de 2008 e março de 2014, foram registradas 604 mortes de pessoas trans no país, o que coloca o Brasil entre os países que mais mata transgêneros,

³⁵ ALSTON, P [relator especial da ONU para extrema pobreza e direitos humanos]. *Brasil: teto de 20 anos para o gasto público violará direitos humanos, alerta relator da ONU*. Genebra: ONU, 2016 Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/brasil-teto-de-20-anos-para-o-gasto-publico-violara-direitos-humanos-alerta-relator-da-onu/>>.

³⁶ WAISELFISZ, J. *Mapa da Violência de 2015: Homicídio de mulheres no Brasil*, ed. 1. Brasília: 2015. Disponível em: <http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2015/MapaViolencia_2015_mulheres.pdf>.

³⁷ CERQUEIRA, D; et al. *Atlas da Violência 2017*. Rio de Janeiro: IPEA e FBSP, 2017. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/170602_atlas_da_violencia_2017.pdf>.

³⁸ Transgender Europe (TGEU), apud CUNHA, T. *Brasil lidera ranking mundial de assassinatos de transexuais*. Correio Brasiliense. Disponível em: <<http://especiais.correiobraziliense.com.br/brasil-lidera-ranking-mundial-de-assassinatos-de-transexuais>>.

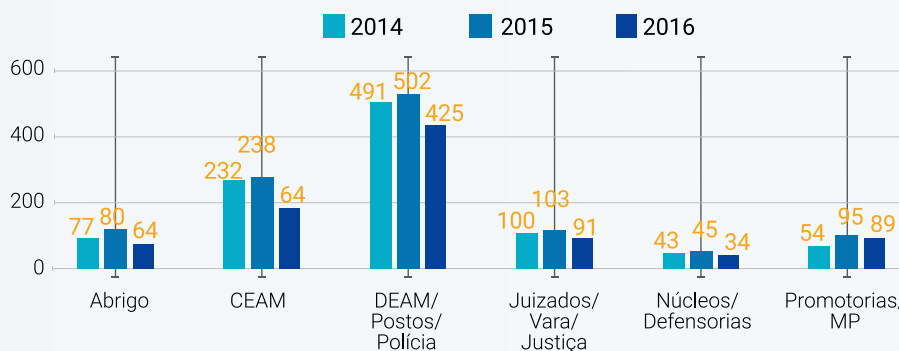
transexuais e travestis no mundo. Somente em 2016 foram 144 homicídios, de acordo com a Rede Trans Brasil. A Liga Brasileira de Lésbicas (LBL) estima que cerca de 6% das vítimas de estupro que procuraram o Ligue 180 do Governo Federal em 2012 eram mulheres lésbicas.

Número de serviços especializados de atendimento às mulheres em situação de violência por municípios

Entre as ações orçamentárias que mais sofreram cortes, estão a 210A e a 8843, que visam ao fortalecimento da Rede de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência e contemplam o eixo de assistência previsto na Política Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres. A meta que consta no PPA 2016-2019 é “ampliar para 1.650 os serviços especializados para os diversos tipos de violência contra as mulheres e aprimorar a articulação em rede”.

Não foi possível conhecer dados para 2017 sobre os serviços especializados da Rede de Atendimento porque, lembrando, a SPM não divulgou o relatório semestral do Ligue 180. Tentamos obter as informações por intermédio da LAI, mas também não foi informado com a alegação de que somente publicaram os dados consolidados de 2017, e não uma parcial. De todo modo, é possível inferir que houve queda no atendimento, uma vez que os serviços vêm encolhendo desde 2016 e que em 2017 os recursos são menores ainda do que nos anos anteriores.

Gráfico 9: Rede de Serviços especializados para vítimas de violência de gênero, 2014 a 2016*



Fonte: Lei de Acesso à Informação - LAI.
Elaboração: autores.

*Foram considerados em todos os anos apenas os serviços confirmados como em atividade.

Nos últimos anos fecharam pelo menos outros 164 serviços especializados em todo o país. É preocupante que esteja ocorrendo essa redução dos serviços especializados da Rede de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência no mesmo momento em que a violência contra a mulher aumenta. Dessa forma, esse corte orçamentário atenta contra o princípio do não retrocesso social, uma vez que não apenas inviabiliza a realização progressiva de direitos, mas reduz o acesso a serviços essenciais à promoção do direito.

Número de Casas das Mulheres Brasileiras Construídas

A Casa da Mulher Brasileira é uma inovação no atendimento humanizado às mulheres. Integra no mesmo espaço serviços especializados para os mais diversos tipos de violência contra as mulheres: acolhimento e triagem; apoio psicossocial; delegacia; Juizado; Ministério Público, Defensoria Pública; promoção de autonomia econômica; cuidado das crianças – brinquedoteca; alojamento de passagem e central de transportes.

A meta do governo para quatro anos especificada no PPA é “construir e implementar a Casa da Mulher Brasileira em 25 capitais brasileiras”, sendo: duas na região Centro-Oeste, nove na Região Nordeste, sete na Região Norte, quatro na Região Sudeste e três na Região Sul. Consultamos a SPM via LAI, e a execução está bem abaixo da meta: a informação é a de que foi inaugurada a Casa da Mulher Brasileira de Curitiba em 2016, e que havia previsão de entrega de mais quatro Casas em 2017 (que já estão em fase de conclusão das obras), a saber: São Luís/MA, Boa Vista /RR, Fortaleza/CE e São Paulo/SP. Dessas, somente a Casa de São Luís foi de fato entregue à população.

Número de Campanhas de utilidade pública realizadas

As campanhas de utilidade pública são fundamentais, considerando que o Brasil é um país de cultura machista, onde, como foi dito anteriormente, a violência de gênero é estruturante e sistêmica. Por meio das campanhas, é possível atuar na conscientização, na prevenção e no estímulo às denúncias por parte das vítimas.

Apesar de sua importância, de acordo com o site da SPM³⁹, a última campanha foi realizada em 2014, intitulada “Violência contra as Mulheres – Eu ligo”. Tal campanha buscava estimular as pessoas em geral, e não somente as mulheres em situação de violência, a não tolerar mais as agressões e denunciar qualquer forma de violência contra a mulher por meio do Ligue 180.

Essa perda de prioridade das campanhas é observada na baixa execução orçamentária da ação 4641 – Publicidade de utilidade pública, que sofreu redução de 66% de 2014 para 2016, passando de R\$ 17 milhões para R\$ 5,7 milhões. Já em 2017, até meados de setembro, somente R\$ 168 mil foram utilizados.

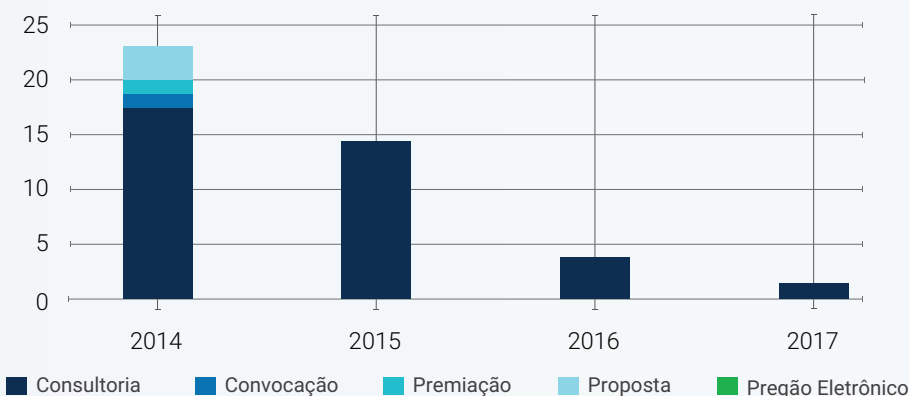
Número de editais para estudos e formações relacionados com autonomia e igualdade de direitos das mulheres

Uma grande parte dos recursos da SPM é executada em âmbito local, por meio dos governos estaduais e municipais ou de organizações da sociedade civil. O repasse de recursos acontece via editais, convênios ou licitações públicas. É por intermédio desses instrumentos que as ações de fortalecimento da Rede de Atendimento, por exemplo, são efetivadas.

Tomando como exemplo os editais, observamos uma queda significativa, de 23, em 2014, para um, em 2017. Do ponto de vista qualitativo, em 2014 foram publicados editais para pesquisa, publicações, formação e atividades do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), sendo que alguns deles contemplavam os estados em todas as regiões do país. O Gráfico 10 indica que a Rede de Atendimento praticamente parou de receber insumos para seu aperfeiçoamento a partir de 2016.

³⁹ SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICA PARA AS MULHERES. Campanhas 2014, Violência contra as Mulheres - Eu ligo. MDH, 2015. Disponível em: <http://www.spm.gov.br/assuntos/violencia/copy_of_campanhas>.

Gráfico 10: Número de editais publicados pela SPM



Fonte: Site da SPM.
Elaboração: INESC.

Atividades do Observatório da Igualdade de Gênero

O Observatório Brasil da Igualdade de Gênero surgiu em diálogo com a iniciativa da Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL) como estratégia de disseminação de informações acerca das desigualdades de gênero e dos direitos das mulheres. O objetivo era subsidiar o processo de formulação e implementação de políticas de equidade de gênero no país. Lançado em 8 de março de 2009, o Observatório é uma iniciativa da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República – SPM/PR, em parceria com outras instituições públicas, organizações da sociedade civil e organismos internacionais, e mantém diálogo com outros Observatórios do Brasil e da América Latina.

Apesar de sua relevância, é possível observar a falta de prioridade para seu adequado funcionamento. No *site* do Observatório⁴⁰, a última atualização de notícias é de agosto de 2016 e sua última publicação, o Boletim Observa Gênero, é de maio de 2016. Porém, o mais preocupante é que seu produto principal, o RASEAM – Relatório Anual Socioeconômico da Mulher, foi publicado pela última vez em 2014⁴¹. De acordo com o Sistema Eletrônico de Informações (SEI) do Ministério da Justiça e Cidadania⁴², já existe processo nº 08000.014669/2017-47 para publicação dos Relatórios de 2015 e 2016, uma vez que eles já foram produzidos e encaminhados para o Gabinete da SPM desde janeiro de 2017. Mais uma vez, a periodicidade da publicação de documentos importantes da Política para as Mulheres sofre com as mudanças constantes vivenciadas pela SPM e pela falta de prioridade auferida a essa agenda. Por fim, cabe destacar que a produção dos indicadores e dos documentos do Observatório também pode ser impactada, uma vez que sua equipe sofreu redução de mais de 50%: de cinco servidores públicos, três foram desligados dessas funções.

⁴⁰ Observatório Brasil da igualdade de gênero. Disponível em: <<http://www.observatoriodegenero.gov.br/>>.

⁴¹ SECRETARIA DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES. Raseam 2014: relatório anual socioeconômico da mulher. Presidência da República, 2015. Disponível em: <http://www.spm.gov.br/central-de-conteudos/publicacoes/publicacoes/2015/livro-raseam_completo.pdf>.

⁴² Sistema Eletrônico de Informações (SEI), Ministério da Justiça e Cidadania. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/Acesso/sistema-eletronico-de-informacoes-sei>>

O Conselho Nacional dos Direitos da Mulher foi criado em 1985, vinculado ao Ministério da Justiça, para promover políticas que visassem eliminar a discriminação contra as mulheres e assegurar sua participação nas atividades políticas, econômicas e culturais do país. De 1985 a 2010, o CNDM teve suas funções e atribuições bastante alteradas. Em 2003, ele passou a integrar a estrutura da SPM e a contar, em sua composição, com representantes da sociedade civil e do governo. Isso ampliou significativamente o processo de controle social sobre as políticas públicas para as mulheres. O CNDM tem como uma de suas importantes atribuições apoiar a SPM em suas articulações com diversas instituições da Administração Pública Federal e com a sociedade civil. Em que pese o desmonte de políticas públicas, o CNDM está em funcionamento, e em 2016 foi realizada a 4ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres.

ii) Institucionalidade da Política para as Mulheres

A Secretaria de Políticas para as Mulheres foi criada em 2003 com status de Ministério e ligada à Presidência da República. Foi a primeira vez na história do Brasil em que se criou um órgão específico para tratar do tema das desigualdades de gênero. Além de ter como atribuição pautar a questão de gênero em todos os outros órgãos federais, tem a responsabilidade de dialogar com a sociedade civil e executar políticas de combate à violência contra as mulheres. Destacam-se, ainda, marcos muito importantes para essa agenda, fruto da mobilização dos movimentos de mulheres e incidência junto ao Legislativo: a Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006), que prevê punição aos agressores de mulheres; e a Lei 13.104, que qualifica o feminicídio como crime de homicídio.

Entretanto, o país ainda está longe de alcançar a equidade de gênero, e as estatísticas de violência revelam um problema estruturante e sistêmico. Mesmo assim, as políticas públicas voltadas para as mulheres e a superação das desigualdades de gênero têm sido fortemente atingidas pelas medidas de austeridade nesses três anos, tanto com a perda de status de Ministério da SPM quanto pelos cortes orçamentários.

Desde o início das medidas de austeridade, o governo brasileiro está dismantando a estrutura governamental responsável por buscar a equidade de gênero. A primeira reforma administrativa que impactou o órgão foi realizada em outubro de 2015, sob a gestão da presidenta Dilma Rousseff, quando as pastas de Políticas para as Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos foram fundidas em um único ministério, o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos, em 5 abril de 2016.

Após a retirada da presidenta Dilma do cargo, a Medida Provisória 726, de 12 de maio de 2016, provocou nova reorganização institucional, levando a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres para o Ministério da Justiça e Cidadania. Tal medida sofreu críticas dos movimentos de mulheres, pois atribuía um caráter “policialesco” e “punitivista” às políticas de promoção de direitos das mulheres. No Brasil, os sistemas de justiça e carcerário são bastante controversos do ponto de vista dos direitos humanos, e estão sob a égide do Ministério da Justiça e Cidadania. A Lei 13.341, de setembro de 2016, converteu em lei o texto da MP 726 e transferiu as competências do Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos para o Ministério da Justiça e Cidadania.

Em 2 de fevereiro de 2017, uma nova Medida Provisória, a MP Nº 768, criou o Ministério dos Direitos Humanos, que passou a incorporar a Secretaria das Mulheres. Mas, no mês de maio, a SPM voltou a compor órgãos da Presidência da República, ao ser transferida para a Secretaria de Governo (SEGOV), com a edição da MP 782.

Em 21 de agosto de 2017 um novo Decreto terminou por “desidratar” totalmente a SPM, devolvendo parte significativa de seus cargos comissionados ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que, por sua vez, devolveu os cargos à SEGOV, mas sem passarem novamente para a SPM. Consta que as três secretarias que antes compunham a SPM foram transformadas em departamentos, com relevante diminuição do seu quadro de profissionais. A redução de pessoal, a perda de *status* e o encolhimento do orçamento impactam diretamente a capacidade de execução das metas do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM), e, conseqüentemente, os direitos das mulheres. A seguir, analisamos os resultados das medidas de austeridade em ações federais voltadas para as mulheres.

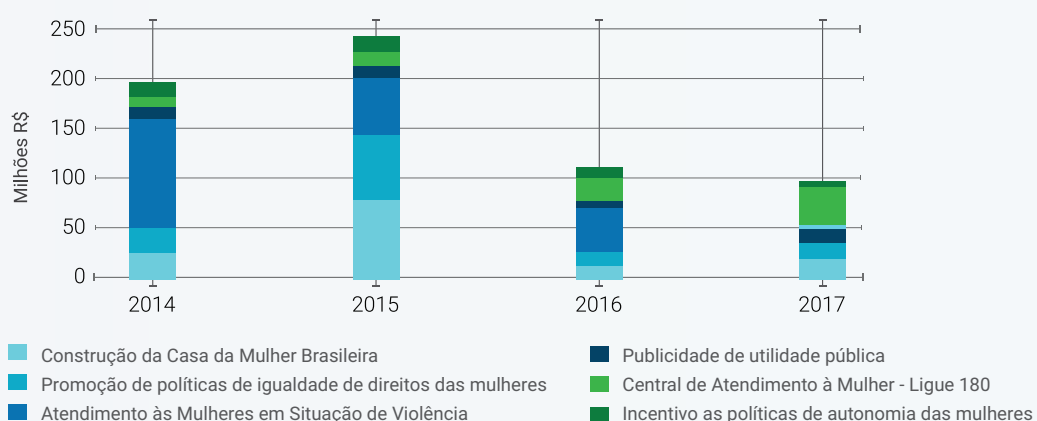
iii) Orçamento

No período de 2014 a 2016, ocorreu redução de 40% da execução orçamentária da Política para as Mulheres, tendo sido as ações de incentivo à autonomia, promoção de igualdade e atendimento às mulheres em situação de violência as que sofreram maiores cortes. É ainda importante destacar que esses cortes orçamentários afetam desproporcionalmente as mulheres mais pobres, negras e jovens, por serem as mais vulneráveis e aquelas que experimentam os piores indicadores sociais, estando também mais expostas à violência no Brasil.

Proporcionalmente, para cada R\$ 1,00 que foi cortado do orçamento das políticas para as mulheres, aumentou em R\$ 1.350 o orçamento para pagar o serviço da dívida, de 2015 para 2016. Com a EC 95, essa transferência será ainda maior ao longo dos anos, causando retrocessos nos direitos das mulheres e exacerbando as desigualdades de classe, gênero e raça. Isso porque o teto das despesas primárias foi adotado em um dos anos de menor orçamento para as políticas públicas, resultando em um teto bastante baixo. Assim, mesmo se ocorrer a retomada da economia brasileira, não será possível ampliar a dotação orçamentária para os gastos sociais, todo o crescimento econômico será apropriado pelo pagamento das despesas financeiras.

A situação piora porque outras políticas públicas com maior capacidade de pressão sobre o orçamento, como previdência, saúde, educação e segurança pública, tenderão a absorver uma maior dotação orçamentária, impactando negativamente as políticas para as mulheres.

Gráfico 11: Alocação orçamentária por ação do Programa Política para Mulheres, 2014 a 2017



Fonte: Siga Brasil.
Elaboração: autores.

Para 2017, o orçamento da Política para as Mulheres foi fixado em R\$ 96,5 milhões na Lei Orçamentária nº 13.414, de 10 de janeiro do mesmo ano. A partir do Decreto nº 9.018, de 30 de março de 2017, de programação orçamentária e financeira, foi determinado o limite de R\$ 53,8 milhões, exceto emendas parlamentares, ou seja, um corte de 55,7%. Do total, foram efetivamente disponibilizados R\$ 32,2 milhões, conforme detalhado, a seguir. Com uma dotação orçamentária tão baixa já no primeiro ano de vigência da Lei do “Teto dos Gastos”, é bastante improvável que ao longo dos próximos anos volte-se a destinar orçamentos adequados para a promoção de políticas para as mulheres.

Tabela 2: Programação orçamentária da Política para as mulheres em 2017

Programa “Política para as Mulheres” – por Ação Orçamentária	Limite disponibilizado (R\$) em 2017
14XS - Construção da Casa da Mulher Brasileira	–
210A - Promoção de políticas de igualdade de direitos das mulheres	4.472.638,00
210B - Atendimento às Mulheres em Situação de Violência	4.545.218,00
4641 - Publicidade de utilidade pública	–
8831 - Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180	21.553.389,00
8843 - Incentivo a políticas de autonomia das mulheres	1.665.000,00

Fonte: LAI.
Elaboração: INESC.

iv) Avaliação das medidas sob a lente dos princípios de direitos humanos

Desde 2015, o Brasil implementou medidas de austeridade excessivas e desnecessárias, causando sérios danos aos direitos humanos, e especialmente aos direitos das mulheres. Nos últimos três anos, a implementação dessas medidas significou uma transferência de renda sem precedentes de um valor importante de recursos públicos dos mais vulneráveis da sociedade brasileira para os detentores dos títulos da dívida pública. Com a recentemente aprovada EC 95, essa transferência será ainda maior, uma vez que foi adotado um teto para as despesas primárias, mas não para as despesas financeiras, causando um retrocesso social nos direitos das mulheres, e exacerbando as desigualdades de classe, gênero e raça.

De 2014 a 2016, o orçamento para a Política para as Mulheres foi reduzido em 40%, e de 2016 para 2017 em 52%. Com uma alocação orçamentária tão baixa ocorrendo já no primeiro ano da emenda constitucional, o orçamento para as mulheres seguirá insuficiente nos próximos 20 anos. Apesar da mudança constitucional não ter como alvo direto a redução do orçamento das políticas para mulheres, já era previsível que ele seria um dos programas mais afetados. Além disso, elas também serão afetadas com os cortes em políticas sociais, pois os impactos na saúde, educação e assistência são maiores nos grupos mais vulneráveis da sociedade. Combina-se a essa redução orçamentária drástica um cenário de avanço do conservadorismo no Parlamento, onde os direitos das mulheres têm sofrido diversos ataques. Lembrando que, no Brasil, as mulheres representam menos de 10% no Parlamento, e os negros menos de 4%, espaço que não conta com a presença de nenhum indígena, apesar de termos cerca de 300 etnias diferentes no país⁴³.

⁴³ INESC. Brasil dá vexame em ranking latino americano sobre mulheres nos parlamentos nacionais. Brasília: INESC, 2017. Disponível em: <<http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-gerais/2017/agosto/brasil-da-vexame-em-ranking-latino-americano-sobre-mulheres-nos-parlamentos-nacionais>>.

O governo brasileiro também está dismantelando as instituições estatais que buscam a equidade de gênero. A Secretaria de Políticas para as Mulheres teve seu *status* reduzido em dois níveis desde 2015. Entretanto, a política para “prevenir violência contra mulheres e oferecer suporte e assistência para vítimas de violência doméstica” deveria ser uma prioridade, dada a péssima *performance* brasileira em comparação com padrões internacionais nos temas de equidade de gênero e combate à violência contra mulheres. Em um *ranking* internacional de 83 países, o índice do Brasil foi de 4,8 homicídios por 100 mil mulheres, o que o colocou no quinto pior país. Esse índice de homicídio é 2,4 vezes mais alto que a média internacional.

Os cortes orçamentários agravam esse cenário, provocando a diminuição do número de serviços especializados oferecidos para as mulheres vítimas de violência em 15% de 2014 para 2016. Isso significa que, enquanto o número de casos de violência contra mulheres está aumentando, o número de serviços de apoio a elas ofertados pelo Estado está reduzindo, o que viola o princípio de não retrocesso social.

Também é importante destacar que o objetivo de construção da Casa da Mulher Brasileira não foi alcançado em 2017; as campanhas de interesse público, apesar de sua importância, não estão sendo realizadas desde 2014; o número de editais, que são necessários para a execução do orçamento, diminuiu; há uma falta de prioridade no funcionamento do Observatório de Gênero e seu relatório anual não tem sido lançado desde 2014; e, finalmente, há uma importante redução de transparência de dados.

Todas as situações descritas acima mostram sérias violações dos direitos das mulheres resultantes das medidas de austeridade – com destaque para a EC 95 – que estão sendo tomadas sem considerar as alternativas disponíveis.

III.2 – Programa de Aquisição de Alimentos

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), criado em 2003 no âmbito do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), adquire alimentos de agricultores familiares (incluindo indígenas, quilombolas, povos e comunidades tradicionais) com dispensa de licitação e a preços compatíveis com os praticados nos mercados regionais. Assegura-se, assim, preço e mercado, enfrentando dois problemas que sempre foram crônicos para os pequenos agricultores, pescadores e extrativistas. Ao mesmo tempo, utiliza os alimentos comprados para garantir o acesso à alimentação para cidadãos em situação de insegurança alimentar.

O PAA também deve ser entendido como resultado do “acúmulo de um conjunto de reflexões e de reivindicações trazidas por atores da sociedade civil e por gestores públicos que, desde a década de 1990, atuam nos temas da fome e da segurança alimentar e nutricional, e também conflui com as reivindicações das organizações da agricultura familiar por ações de apoio à comercialização da produção agrícola, sendo estas demandas expressas desde a década de 1970”⁴⁴.

Porém, depois de uma década de trajetória ascendente em termos de recursos e reconhecimento social, o PAA passou a enfrentar dificuldades na sua operacionalização a partir de 2013. A situação se agravou com os cortes orçamentários em 2015, e deteriorou-se ainda mais com as atuais medidas de austeridade fiscal e de desmonte do Estado.

Novamente iremos avaliar com o Método OPERA como essas medidas de austeridade afetaram: i) os resultados sobre os direitos dos agricultores familiares e dos cidadãos em situação de insegurança alimentar, ii) os esforços da política do PAA, iii) o orçamento

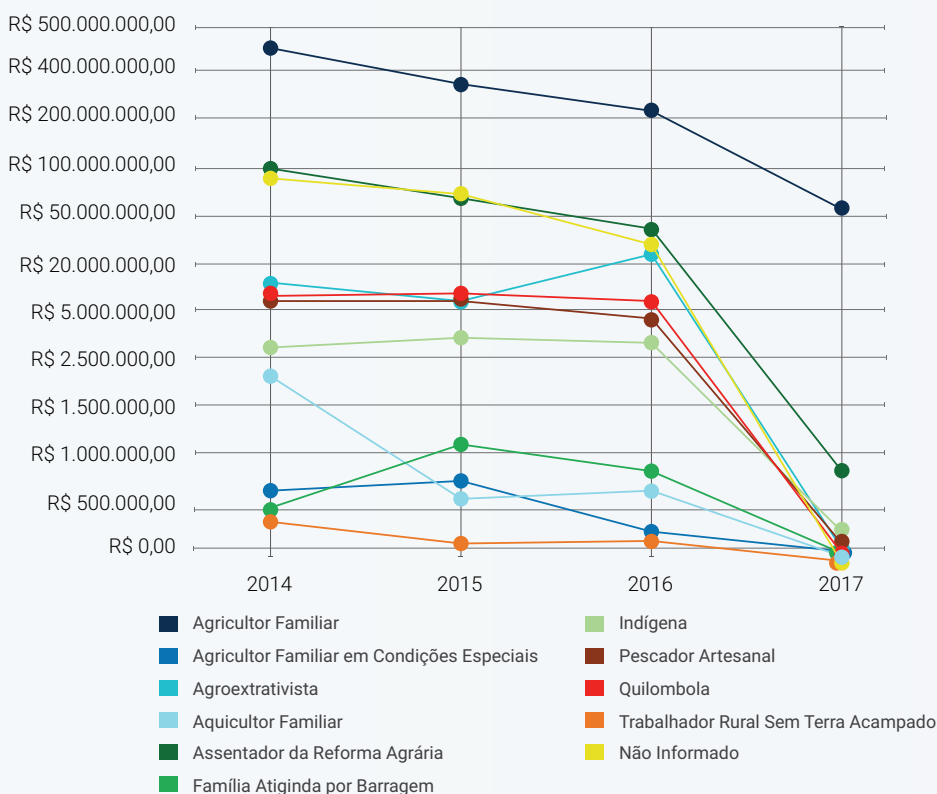
⁴⁴ TRINCHES, M; GRISA, C. *Entre mudanças e conservadorismos: uma análise dos programas de aquisição de alimentos (PAA e PNAE) a partir da retórica da intransigência*. In: Revista Nera, ano 18, nº. 26, edição especial, 2015.

do PAA, e por fim, a seção iv) concluirá com uma avaliação das medidas sob a lente dos direitos humanos.

i) Situação dos direitos dos agricultores familiares e dos cidadãos em situação de insegurança alimentar

Agricultores familiares: o número de agricultores beneficiados pelo PAA sempre foi muito reduzido se considerado o público potencial do programa. Mesmo no auge de sua execução, em 2012, o programa beneficiou 191.150 agricultores familiares, o que representou somente 4% desse universo (que totaliza 4,3 milhões, segundo o Censo Agropecuário de 2006). Mesmo considerando seu alcance limitado, o PAA tem impacto estruturante e fundamental na vida de uma diversidade de públicos-alvo atingidos pelo programa: agricultores familiares, agroextrativistas, aquicultores familiares, assentados de reforma agrária, famílias atingidas por barragens, indígenas, pescadores artesanais, quilombolas, trabalhadores sem-terra acampados. As informações do PAA Data sobre o alcance do programa para esses públicos distintos são evidenciadas no **Gráfico 12**. Os valores apresentados são relativos a recursos repassados aos distintos públicos.

Gráfico 12: Recursos* por categoria de agricultor, 2014 a 2017**



Fonte: PAA Data.

Elaboração: INESC.

*Valores em R\$ constantes corrigidos pelo IPCA de Agosto/17.

**2017: Valor real até junho e estimado até o final do ano pelo ritmo praticado de despesas.

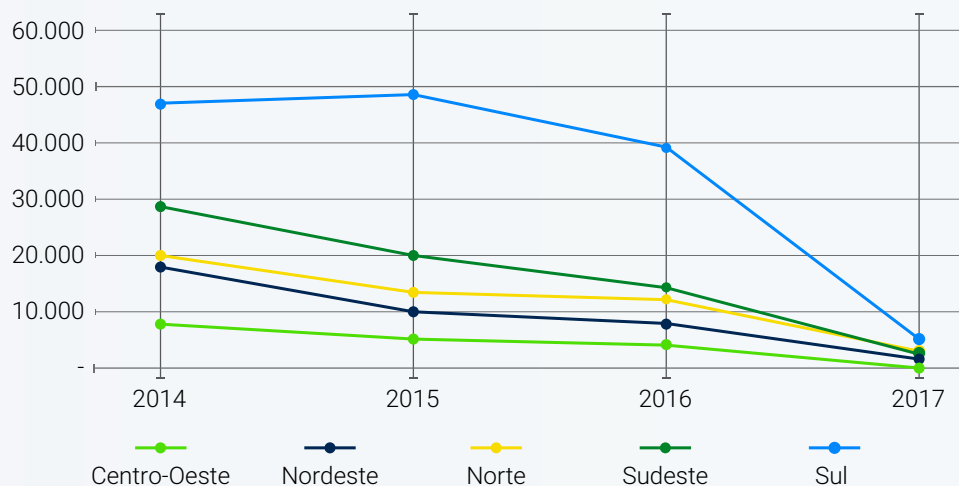
Os dados corroboram o desmonte do programa com uma queda radical dos valores repassados aos agricultores beneficiados pelo PAA, em especial no ano de 2017. Os dados também revelam a parcela irrisória do programa destinada a públicos não identificados tipicamente como agricultores familiares, como quilombolas, pescadores artesanais e indígenas, e sua praticamente extinção em função das medidas de austeridade fiscal. Esse

cenário atenta contra o princípio do não retrocesso dos direitos humanos, uma vez que os direitos dessa população, incluso ao trabalho e renda, estão nitidamente comprometidos com a redução dos recursos orçamentários.

Cabe dizer que o desafio de fortalecer e garantir mercado para os produtos de territórios indígenas, quilombolas, ribeirinhos e comunidades tradicionais tem importância que transcende em muito o valor financeiro. São, em geral, públicos com muito mais dificuldades de acesso aos mercados convencionais, e que muitas vezes eram vítimas de “atravessadores”, ou seja, intermediários que os exploravam comprando a produção por preço muito abaixo do mercado para realizar o transporte e a distribuição, o que no PAA passou a ser feito pelo Estado. Sob esta ótica, o PAA tem inegável importância na afirmação da identidade, da autonomia e da autoestima de comunidades marginalizadas pela economia convencional e pela política agrícola tradicional. Ademais, a destinação dos alimentos adquiridos desses grupos, além de contribuir para fortalecer uma alimentação mais saudável, respeita e valoriza as identidades e os hábitos alimentares culturais e territoriais.

Do ponto de vista espacial, o programa também teve efeito positivo ao alcançar regiões onde os agricultores são mais pobres e mais diversos, como é o caso das regiões Nordeste e Norte. Os dados relativos a números de agricultores beneficiados por região mostram a importância que o PAA tem para o Nordeste do país, onde os índices de pobreza e vulnerabilidade são mais intensos. Mostram também a capacidade do programa de alcançar produtores de diferentes perfis na Região Norte. A expressiva redução no número de agricultores beneficiados pelo programa evidencia assim um cenário de desmonte com perspectivas de forte impacto sobre a ampliação da desigualdade e pobreza.

Gráfico 13: Agricultores (as) por região, 2014 a 2017*

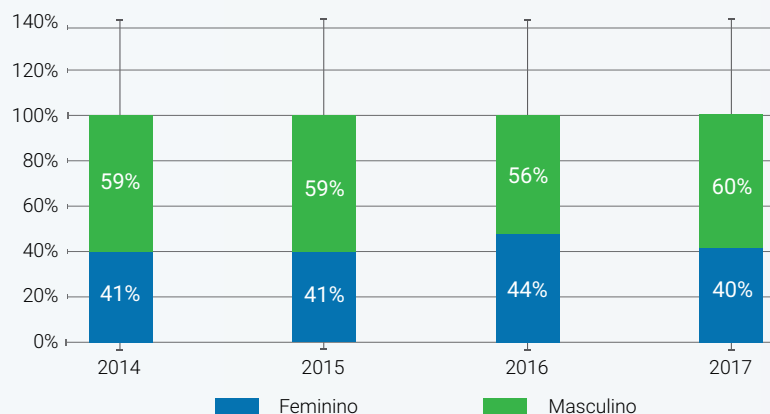


Fonte: PAA Data.
Elaboração: INESC.

*2017: Valores provisórios, por falta de atualização do PAA Data.

Por fim, dados do PAA Data por sexo mostram uma interessante perspectiva de empoderamento das mulheres no acesso ao programa, o que está sendo fatalmente afetado pela sua desconstrução como política pública.

Gráfico 14: Agricultores (as) por sexo, 2014 a 2017*



Fonte: PAA Data.

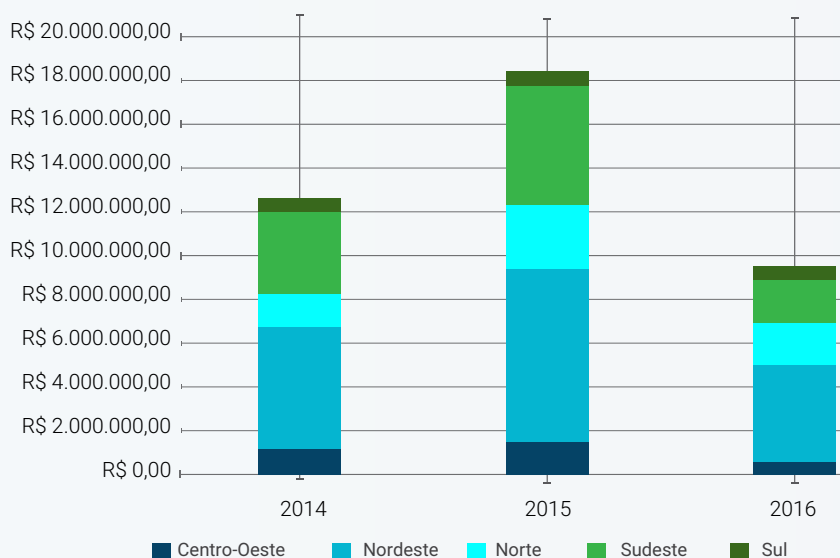
*2017: Valores provisórios, por falta de atualização do PAA Data.

Cidadãos em situação de insegurança alimentar beneficiários dos alimentos adquiridos dos agricultores familiares:

Um programa em desmonte, com recursos orçamentários e beneficiários agricultores em franca queda, certamente compromete sua outra dimensão estratégica, que é a distribuição de alimentos provenientes desses agricultores a pessoas em situação de vulnerabilidade social e insegurança alimentar. Os dados dos beneficiários do PAA, logicamente, deveriam apontar para essa direção. Porém, os dados de 2017, de forma inconsistente, não demonstram isso.

O **Gráfico 15** mostra a população atendida pelo PAA, por região, entre 2014 e 2016. Para 2017, os dados não foram divulgados pelo governo até a data de revisão final deste documento. Em 2014, com R\$ 38 bilhões de execução orçamentária, 12,5 milhões de pessoas eram atendidas. Como seria possível em 2017 o governo com R\$ 6 bilhões de execução orçamentária atender 112,6 milhões de pessoas?

Gráfico 15: PAA - População atendida por região, 2014 a 2016*



Fonte: PAA Data.

*Ano de 2017 não tem dados oficiais até a data de publicação.

É importante ressaltar também a ausência de consistência e padronização de informações referentes aos beneficiados do programa, o que dificulta uma análise mais aprofundada. Por exemplo, em alguns casos os dados são mensais, em outros são apenas anuais ou semestrais. Preocupa que informações disponibilizadas pelo governo apresentem uma inconsistência tão evidente e que nenhum retorno aos questionamentos via LAI tenha sido realizado. Tais fatos estão em evidente afronta ao direito fundamental de acesso à informação previsto no ordenamento jurídico brasileiro, tanto na Constituição Federal no art. 5º, quanto na LAI, referente à integridade e qualidade da informação disponibilizada.

ii) Institucionalidade do PAA

O programa é dividido em cinco modalidades, sendo que quatro delas contaram com recursos orçamentários específicos até 2016, nos extintos Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e do Desenvolvimento Agrário (MDA). A partir do *impeachment* em 2016 e da reforma ministerial, a execução do PAA, que cabia ao MDA, passou a ser feita pela Secretaria da Agricultura Familiar/SEAD vinculada à Presidência da República.

Tabela 3: Modalidades, Finalidades, Fontes de recursos e Executores do PAA

Modalidade	Finalidade	Fonte de Recursos	Executor
Apoio a Formação de Estoques pela Agricultura Familiar	Tem como finalidade apoiar financeiramente a constituição de estoques de alimentos por organizações da agricultura familiar, visando agregação de valor à produção e sustentação de preços.	MDS/MDA (até 2016); MDS/SEAD após <i>impeachment</i> .	Conab
Compra Direta da Agricultura Familiar	Tem como finalidade a sustentação de preços de uma pauta específica de produtos definida pelo Grupo Gestor do PAA, a constituição de estoques públicos desses produtos e o atendimento de demandas de programas de acesso à alimentação.	MDS/MDA (até 2016); MDS/SEAD após <i>impeachment</i> .	Conab
Incentivo à Produção e Consumo de Leite	Tem como finalidade contribuir com o aumento do consumo de leite pelas famílias que se encontram em situação de insegurança alimentar e nutricional e também incentivar a produção leiteira dos agricultores familiares.	MDS	Estados da Região Nordeste e Norte de Minas Gerais
Compra com doação simultânea	Tem como finalidade o atendimento de demandas locais de suplementação alimentar.	MDS	Estados da Região Nordeste e Norte de Minas Gerais
Compra institucional	Tem como finalidade garantir que todos os entes e órgãos federais possam comprar alimentos da agricultura familiar, com seus próprios recursos financeiros, dispensando-se a licitação, para atendimento às demandas regulares de consumo de alimentos de hospitais, quartéis, presídios, restaurantes universitários, refeitórios de creches e escolas filantrópicas, outros.	Entes e órgãos de forma independente e conforme Decreto nº 8.473, de 22/06/2015.	Órgãos federais, estados e municípios.

Fonte: CONAB.
Elaboração: INESC.

É importante destacar que no Brasil havia um Ministério da Agricultura, e o MDA foi criado para democratizar as políticas públicas no campo, visando atender os pequenos produtores, os acampados e assentados da reforma agrária e indígenas, como contraponto à hegemonia do agronegócio representado no Ministério da Agricultura. Uma das primeiras ações do governo Temer, com a reforma ministerial, foi acabar com este ministério, pois ele fortalecia a diversidade e inclusão no campo. Além de muito simbólicos, os resultados dessa medida são trágicos: em 2016, a violência no campo bateu recorde, com 61 assassinatos⁴⁵. Ainda, o Ministério do Desenvolvimento Social e do Desenvolvimento Agrário eram dois ministérios distintos e grandes antes dessa mesma reforma ministerial. A junção e redução deles pode representar grande redução das políticas públicas que deveriam atender.

A execução é feita principalmente pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), mas uma parte também é implementada de forma descentralizada pelos estados e municípios por meio da celebração de Termos de Adesão. Neste caso, cabe aos estados e municípios definirem a lista dos agricultores familiares beneficiários do programa. Nesta modalidade de execução o MDS paga diretamente aos agricultores por meio de um cartão bancário próprio. A modalidade de compra institucional, por sua vez, é realizada de forma autônoma por órgãos e entes com recursos próprios.

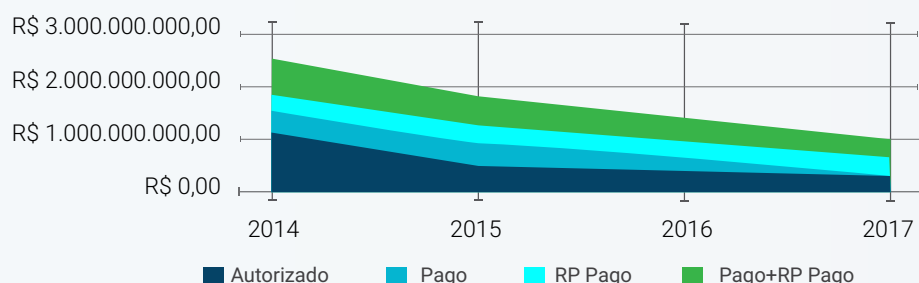
A existência de diferentes modalidades, fontes de recursos e responsabilidades de execução torna a análise do desempenho do PAA um tanto complexa. Para a realização do presente estudo foi utilizada para os anos de 2014 a 2016 a base de informações PAA-Data, que reúne dados referentes aos beneficiários. Para 2017, os dados foram obtidos pela Lei de Acesso à Informação. Para a análise orçamentária do programa, utilizamos a base de dados orçamentários do portal SIGA Brasil do Senado Federal.

iii) Orçamento

Existem duas ações orçamentárias que dão suporte financeiro ao PAA:

- Ação 2798 executada pelo MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e implementada por meio da aplicação direta dos recursos ou pela celebração de termos de execução descentralizada, convênios, termos de adesão, acordos e/ou instrumentos congêneres com órgãos ou entidades da administração pública federal, estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta e consórcios públicos de municípios.

Gráfico 16: Dotação e execução orçamentária* da ação 2798 – Aquisição de alimentos provenientes da Agricultura Familiar, 2014 a 2017**



Fonte: Siga Brasil.

Elaboração: INESC.

*Valores em R\$ constantes corrigidos pelo IPCA de Agosto/17.

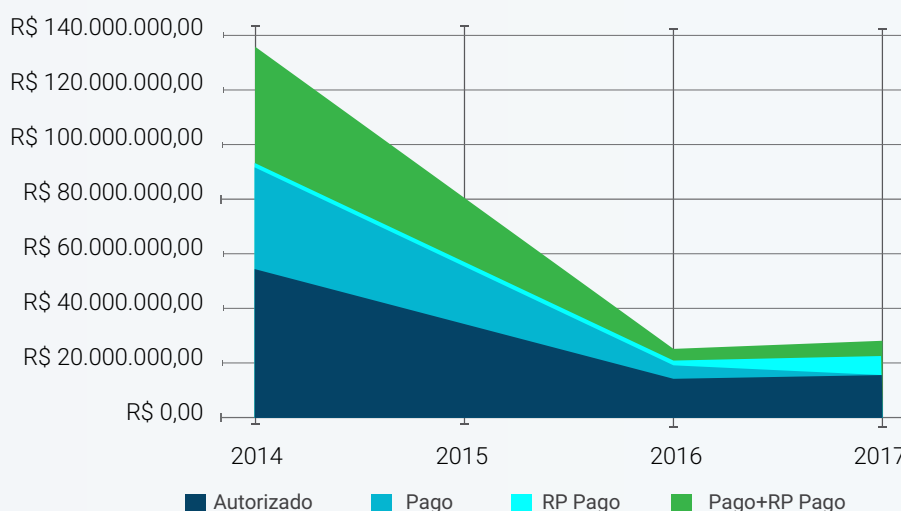
**2017: Valor estimado até o final do ano pelo ritmo praticado de despesas.

⁴⁶ KRAKOVICS, F. Com 61 assassinatos, violência no campo registra recorde em 2016. O Globo, 2017. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/com-61-assassinatos-violencia-no-campo-registra-recorde-em-2016-21278560>>.

O **gráfico 16** evidencia o desmonte orçamentário dessa política pública. Cortes severos tiveram início em 2015, quando o PAA perdeu 40% do valor total autorizado. Em 2016, ocorreu uma redução menos marcante, que foi seguida, em 2017, de um novo corte expressivo, de 40% do seu valor autorizado em relação a 2016. Se compararmos o valor autorizado de 2017 com o valor de 2014, temos um corte de quase 69%. Além dos valores autorizados para despesa em franco declínio, a execução orçamentária da ação também foi marcadamente comprometida em 2017. Os dados demonstram uma execução orçamentária de apenas 8,5% até 10 de novembro, com gastos de apenas R\$ 27,3 milhões de um total autorizado de R\$ 318,6 milhões. Ainda, 90% dessa execução está ocorrendo na forma de “Restos a Pagar Pagos”, ou seja, compromissos financeiros assumidos em anos anteriores.

- A segunda ação que compõe o PAA é a Ação 2B81, executada atualmente pela SEAD (Secretaria Especial da Agricultura e do Desenvolvimento Agrário), ligada à Presidência da República. Nesta ação a Conab realiza compra de produtos com base em distintas modalidades e sob distintas formas: por meio de termo de cooperação, termo de parceria, convênio, contrato de repasse ou por execução direta.

Gráfico 17: Dotação e execução orçamentária* da ação 2B81 – Aquisição de alimentos da Agricultura Familiar - PAA, 2014 a 2017**



Fonte: Siga Brasil.

Elaboração: INESC.

*Valores em R\$ constantes corrigidos pelo IPCA de Agosto/17.

**2017: Valor real até agosto e estimado até o final do ano pelo ritmo praticado de despesas.

Essa ação sofreu cortes orçamentários importantes em 2015 e 2016. Em 2017, seu orçamento autorizado representou apenas 24% do orçamento autorizado em 2014. Os dados da execução orçamentária até 10 de novembro de 2017 revelam que, até o momento de fechamento da coleta de dados deste estudo, nenhum centavo dessa ação havia sido gasto com despesas assumidas no ano corrente. A ação está sendo executada com seus poucos recursos basicamente para pagar compromissos assumidos em anos anteriores, como “Restos a Pagar”. Em outras palavras, além do corte expressivo de recursos, a execução da ação está sendo feita exclusivamente para pagar compromissos do passado. No total foram gastos até novembro de 2017 apenas 44% dos recursos autorizados. Contribuem para isso tanto os fortes contingenciamentos de recursos orçamentários em si, quanto o desmonte do Ministério de Desenvolvimento Agrário, que detalharemos na seção seguinte.

iv) Avaliação na perspectiva dos direitos humanos

As medidas de austeridade, em particular a EC 95, têm afetado o direito dos agricultores familiares, quilombolas, indígenas, ribeirinhos, extrativistas, entre outros produtores de base local e familiar e dos cidadãos em situação de insegurança alimentar, todos beneficiários do Programa de Aquisição de Alimentos. As evidências da redução de direitos a esses grupos populacionais podem ser constatadas quando analisamos em diferentes seções como essas medidas de austeridade impactaram o orçamento do PAA. É importante ressaltar que a forma de organização do trabalho no campo é bastante diversa, e que há diferentes impactos dessas políticas na vida de mulheres rurais, ribeirinhas, indígenas e quilombolas. O PAA, ao lado de políticas de acesso à água, como cisternas, melhora substancialmente a vida de mulheres e crianças.

Entretanto, uma política como o PAA deveria ser prioridade no Brasil para assegurar a inserção econômica dos agricultores familiares, dos povos indígenas e dos povos e comunidades tradicionais. E mais: deveria ser prioridade também porque foi só recentemente, em 2014, que o Brasil saiu do Mapa da Fome da FAO/ONU⁴⁶. De acordo com o Relatório, o Brasil reduziu em 82,1% o número pessoas subalimentadas no período de 2002 a 2014, sendo essa queda a maior registrada entre as seis nações mais populosas do mundo, e também superior à média da América Latina, que foi de 43,1%. Ainda segundo a FAO, entre os principais motivos que levaram o Brasil a conquistar as metas estabelecidas pela ONU estão: prioridade política da agenda de erradicação da fome e da desnutrição; compromisso com a proteção social consolidado por meio de programas de transferência de renda; crescimento econômico; e fomento à produção agrícola via compras governamentais – PAA.

Diante do atual cenário de retrocesso econômico e perda de prioridade das políticas de segurança alimentar e nutricional, os cortes orçamentários nos programas de transferência de renda, como o Bolsa Família e de fomento à produção, aquisição e distribuição de alimentos, como o PAA, podem representar o retorno do Brasil ao Mapa da Fome em curtíssimo tempo, o que representa uma violação do direito à alimentação adequada e à soberania alimentar.

III.3 – Programa Farmácia Popular

O objetivo do Farmácia Popular do Brasil era o de ampliar o acesso da população aos medicamentos considerados essenciais, disponibilizados a um baixo custo. Ainda, o Farmácia Popular foi pensado para dar retaguarda a usuários de planos privados de saúde que não têm garantia de cobertura de medicamentos, que têm peso significativo sobre o orçamento das famílias.

Em março de 2016, os dados referentes ao programa mostravam que, em média, entre 40 mil e 60 mil pacientes retiravam por hora medicamentos na rede “Aqui tem Farmácia Popular”. Mais de 4.464 municípios possuíam estabelecimentos do programa e cerca de 9 milhões de brasileiros eram beneficiados por mês, sendo aproximadamente 6,4 milhões de hipertensos e 2,7 milhões de diabéticos⁴⁷. Entretanto, a partir de 2016, os recursos para o programa começaram a ser reduzidos.

⁴⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA (FAO), apud CONSEA. *Brasil sai do Mapa da Fome, segundo FAO/ONU*. Presidência da República, 2017. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/comunicacao/noticias/2014/setembro/brasil-sai-do-mapa-da-fome-segundo-fao-onu>>.

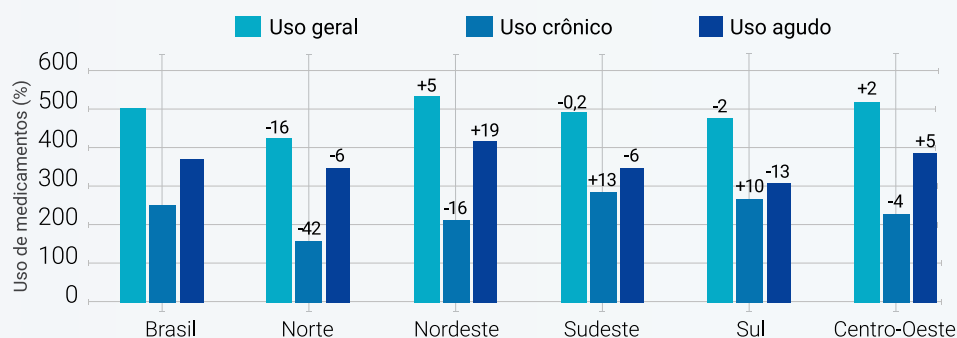
⁴⁷ PORTAL BRASIL. *Programa Farmácia Popular completa 10 anos*. Ministério da Saúde, 2017. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/saude/2016/03/programa-farmacia-popular-completa-10-anos>>.

Mantendo o mesmo padrão avaliaremos com o Método OPERA como essas medidas de austeridade afetaram: i) os resultados sobre o direito de acesso a medicamentos, ii) os esforços da política do programa, iii) o orçamento do Farmácia Popular, e iv) concluiremos com uma avaliação das medidas sob a lente dos direitos humanos.

i) Situação do direito de acesso a medicamentos

Até 2014, o Brasil havia feito um progresso expressivo na garantia de acesso a remédios para todas as pessoas, independentemente de seu nível de renda. O gasto público com acesso a remédios pelo Ministério da Saúde aumentou de R\$ 1,8 bilhão para R\$ 14,8 bilhões entre 2003 e 2015⁴⁸ – um aumento de mais de 260% em valores reais⁴⁹. Como resultado disso, 94,3% dos adultos precisando de remédios para doenças crônicas os obtiveram. Somente 0,5% dessa população não conseguiu obter algum remédio para seu tratamento. Dentre aqueles que tinham acesso pleno a tratamento, cerca de metade (47,5%) recebia todos os remédios de graça. Os brasileiros mais pobres, bem como aqueles sem um plano de saúde (55,7%), foram os mais beneficiados⁵⁰. Na comparação com as médias nacionais, porém, as regiões mais pobres (Norte e Nordeste, em particular) enfrentam as maiores barreiras no acesso a medicamentos que salvam vidas no país, tomando por base o uso de medicamentos como *proxy*⁵¹ (Bertoldi *et al.* 2016: 7s).

Gráfico 18: Prevalência de uso de remédios por região do Brasil, 2014



Fonte: Bertoldi *et al.*, 2016.

Para assegurar o acesso a medicamentos é essencial que as farmácias existam e estejam próximas da população. Entretanto, entre 2014 e julho de 2017, o número de farmácias públicas do Programa Farmácia Popular sofreu redução de 6,6%, com o fechamento de 61 farmácias, caindo de 532 para 497. E mais, em agosto de 2017, a Portaria N° 1.630 fechou 314 farmácias, restando apenas 53 em funcionamento.

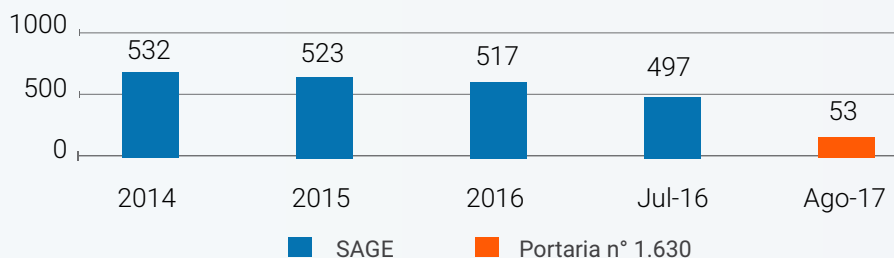
⁴⁸ DAVID, G; ANDRELINO, A; BEGHIN, N. *Direitos a medicamentos: avaliação das despesas com medicamentos no âmbito federal do SUS entre 2008 e 2015*, ed. 1. Brasília: Inesc, 2016. Disponível em: <<http://www.inesc.org.br/biblioteca/publicacoes/textos/direito-a-medicamentos-avaliacao-das-despesas-com-medicamentos-no-ambito-federal-do-sistema-unico-de-saude-entre-2008-e-2015/view>>.

⁴⁹ MENGUE, S; BERTOLDI, A; BOING, A; *et al.* *National Survey on Access, Use and Promotion of Rational Use of Medicines (PNAUM): household survey component methods*, vol. 50, supl. 2, 4s. Revista de Saúde Pública, 2016.

⁵⁰ TAVARES, N; LUIZA, V; OLIVEIRA, M; *et al.* *Free access to medicines for the treatment of chronic diseases in Brazil*, vol. 50, supl. 2, 7s. Revista de Saúde Pública, 2016.

⁵¹ BERTOLDI, A; PIZZOL, T; RAMOS, L; *et al.* *Sociodemographic profile of medicines users in Brazil: results from the 2014 PNAUM survey*, vol. 50, supl. 2. Revista de Saúde Pública, 2016.

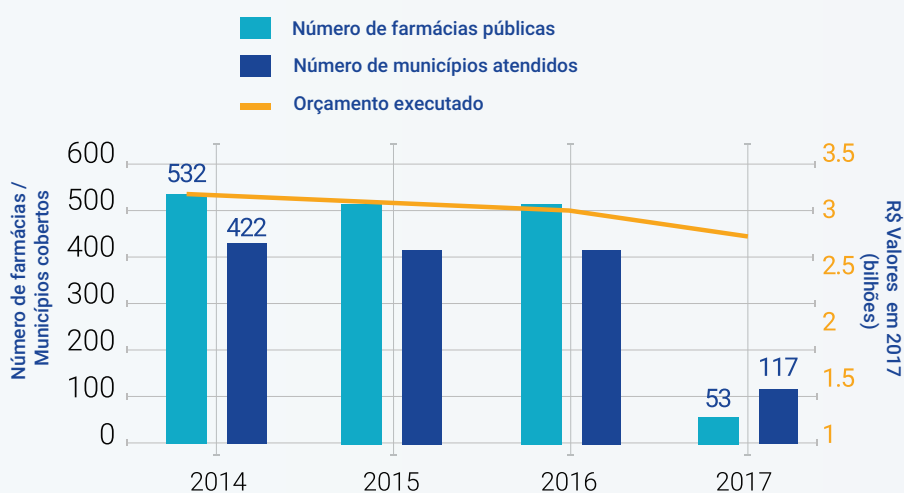
Gráfico 19: Número de farmácias públicas do Farmácia Popular, 2014 a julho de 2017



Fonte: SAGE Saúde e Portaria nº1.630.

A redução do número de unidades se refletiu no número de municípios atendidos pelo programa. A rede pública do Programa Farmácia Popular estava presente em 422 municípios em 2014 e foi reduzida a 402 em julho de 2017, uma queda de 4,7%, com o fechamento de unidades em 20 municípios no período de 2014 a julho de 2017 (ver Gráfico 19). Porém, com a Portaria 1.630/2017, que reduziu o número de farmácias populares da rede pública, o número de municípios também foi afetado, restando no máximo 53 municípios atendidos com a modalidade pública do programa.

Gráfico 20: Recursos gastos por ano no Programa Farmácia Popular e número de farmácias públicas/municípios cobertos, 2014 a 2017



Fonte: SAGE Saúde, Portaria nº1.630, Siga Brasil.

Elaboração: autores.

ii) Institucionalidade do Programa Farmácia Popular

O Programa Farmácia Popular do Brasil foi instituído por meio da Lei nº 10.858/2004 e regulamentado pelo Decreto nº 5.090. Em sua criação, o programa estabeleceu a disponibilização de medicamentos pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), mediante ressarcimento da União, para a criação de uma rede de farmácias públicas, com o objetivo de prover medicamentos essenciais a baixo custo para a população.

Em 2006, por meio da Portaria nº 491 do Ministério da Saúde, foi criada outra modalidade do programa, chamada “Aqui Tem Farmácia Popular”. Nessa modalidade,

o governo federal subsidia em até 90% os preços dos medicamentos, que são disponibilizados por farmácias privadas conveniadas, responsáveis pela programação, aquisição e distribuição dos medicamentos.

Em 2011, por meio da Portaria nº 184, o Ministério da Saúde inaugurou nova modalidade, intitulada “Saúde Não Tem Preço”, na qual estabeleceu que os medicamentos para diabetes, hipertensão e asma seriam distribuídos gratuitamente, tanto na rede própria quanto na conveniada, o que elevou a boa receptividade social do Farmácia Popular.

Porém, em agosto de 2017, por meio da Portaria Nº 1.630, o Ministério encerrou as atividades da rede pública do Farmácia Popular. Em novembro de 2017 anunciou que irá rever as normas para a rede privada, com revisão de preços. As farmácias privadas credenciadas já anunciaram que, se o governo seguir pelo caminho que está propondo, será o fim do Programa.

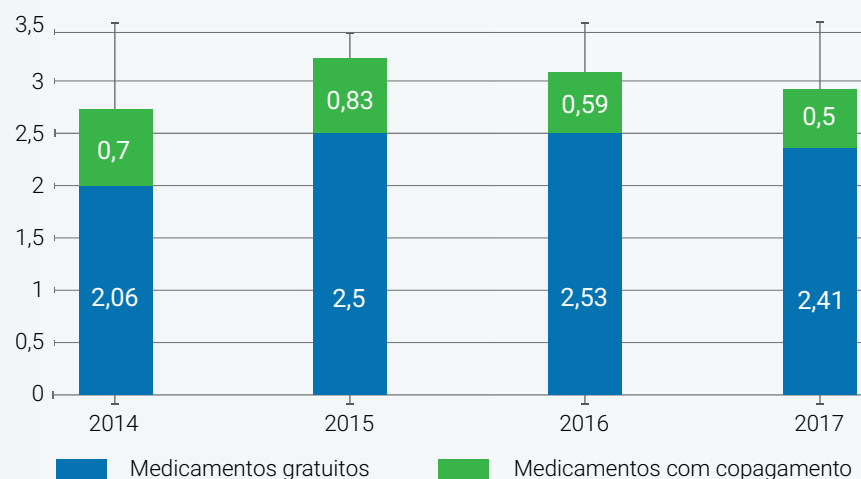
iii) Orçamento do Programa Farmácia Popular

As ações orçamentárias referentes ao Programa Farmácia Popular são:

20YR - Manutenção e funcionamento das unidades da rede própria pública e dos medicamentos gratuitos elencados no “Saúde Não Tem Preço” da rede credenciada.

20YS - Manutenção e funcionamento das unidades da rede credenciada privada para os medicamentos no sistema de copagamento.

Gráfico 21: Execução Orçamentária* do Programa Farmácia Popular, 2014 a 2017



Fonte: Siga Brasil.

Elaboração: autores.

*Valores correntes de pagos mais restos a pagar pagos, em bilhões de reais, corrigidos para preços de dezembro de 2017 pelo IPCA.

Na soma dos recursos executados por meio das farmácias públicas e das farmácias privadas conveniadas, a alocação financeira caiu de R\$ 3,34 bilhões para R\$ 2,9 bilhões de reais, de 2015 para 2017. No contexto da vigência da EC 95, a tendência é de uma contínua redução da alocação de recursos no programa.

iv) Avaliação na perspectiva dos direitos humanos

Uma das principais estratégias para a promoção do acesso aos medicamentos considerados essenciais é a sua expansão aos municípios constantes do Mapa da Extrema Pobreza, por meio do Programa Farmácia Popular⁵², de acordo com as diretrizes da Assistência Farmacêutica no SUS. Entretanto, com o fim da rede pública do programa, ao olharmos para as farmácias privadas conveniadas, o que observamos é que elas estão presentes em 56% dos municípios do Sudeste e 44% do Sul, mas atendem apenas 9% dos municípios do Nordeste e 7% dos municípios do Norte, sendo que nessas duas últimas regiões está concentrada a maior parte dos municípios pobres e extremamente pobres do país. No Centro-Oeste a cobertura é de 18%.

O fechamento das farmácias públicas dificulta, e muitas vezes impossibilita, o acesso aos medicamentos essenciais, especialmente de grupos mais vulneráveis, como mulheres e crianças pobres. Não se levou em consideração as necessidades da população usuária das farmácias populares ao fechar serviços de municípios onde a única farmácia existente era justamente pública, do Programa Farmácia Popular.

Ainda de acordo com auditorias operacionais do Tribunal de Contas da União⁵³, 36% dos usuários do Programa afirmaram que não teriam a possibilidade de acessar os medicamentos em outros locais que não as farmácias públicas; o que atenta contra o princípio do não retrocesso social, porque reduz o acesso a medicamentos que essa população das regiões mais pobres vinha tendo com a rede pública do Farmácia Popular.

Enquanto deliberadamente encerra as atividades do programa em diversos municípios do país, inviabilizando o acesso de milhares de pessoas que necessitam dos medicamentos essenciais, o Ministério da Saúde tem dificultado o acesso às reais informações que cercam as decisões políticas que vêm sendo tomadas, sem qualquer tipo de participação da sociedade civil. A violação dos princípios da participação, do uso máximo de recursos disponíveis, da realização progressiva de direitos e da não discriminação, em especial nos municípios que passam a não ser atendidos pelo Programa Farmácia Popular, explicita o desrespeito do direito humano ao acesso a medicamentos.

IV) Não Discriminação

O quarto pilar da Metodologia adotada pelo INESC é o da Não Discriminação. Entendemos que, para combater a discriminação e promover uma sociedade mais justa, igualitária e solidária, é necessário implementar políticas públicas emancipatórias, e estas só são viáveis por meio do orçamento público. O orçamento de um governo pode e deve incorporar o combate às discriminações em relação a gênero, raça, etnia, casta, região, geração, deficiência, migração e religião, bem como outros fatores. Porém, o Estado também pode violar esses direitos, quando reforça o racismo institucional, quando invisibiliza os sujeitos e grupos sociais que são vítimas do preconceito e da discriminação ou ainda quando corta recursos financeiros essenciais para a promoção de políticas públicas emancipatórias.

O orçamento público deveria incorporar pelo lado das receitas uma concepção de justiça, ou seja, um sistema tributário que busque superar por meio da arrecadação

⁵² MINISTÉRIO DA SAÚDE. Relatório Anual de Gestão (RAG) 2014. MS, 2015. Disponível em: <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/RAG_2014_20150331.pdf>.

⁵³ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Relatório de auditoria operacional: farmácia popular*. TCU, 2011. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A14D6E85DD014D7327A82819E4>>; <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20150820/AC_2074_33_15_P.doc>.

os impactos na renda dos grupos mais vulneráveis. Pelo lado das despesas deveria garantir que as políticas públicas voltadas para a superação das desigualdades fossem efetivas. O orçamento público também deveria ser uma ferramenta de combate da interseccionalidade das desigualdades – isto é, diferentes fatores, principalmente gênero, raça e classe, que interagem simultaneamente gerando múltiplas desigualdades.

Entretanto, quando avaliamos as políticas públicas selecionadas neste estudo, e conforme já apontamos, o que observamos foi o seguinte:

- Os cortes orçamentários para as ações de combate à violência de gênero afetam desproporcionalmente as mulheres mais pobres, negras e jovens (entre 18 e 30 anos), uma vez que tanto os casos de violência doméstica quanto de homicídios as atingem mais. Portanto, as medidas de austeridade são uma escolha política discriminatória porque o ajuste fiscal coloca uma sobrecarga maior sobre as pessoas mais vulneráveis da população brasileira, além de violar princípios internacionais de direitos humanos que deveriam ser respeitados e servir de guia das políticas de austeridade.
- Existe também uma afronta ao princípio da não discriminação no desinvestimento e no desmonte do Programa de Aquisição de Alimentos, porque ele atende justamente os grupos mais vulneráveis do campo e da floresta, que eram beneficiados pelo programa pelo estímulo à produção e pela aquisição de seus alimentos produzidos: indígenas, quilombolas, ribeirinhos, comunidades tradicionais, regiões Norte e Nordeste e mulheres.
- Já com relação às decisões na esfera orçamentária sobre os direitos da população usuária da Assistência Farmacêutica, o fechamento das farmácias populares da rede pública dificulta, e, muitas vezes, impossibilita, o acesso aos medicamentos essenciais. Isso ocorre porque muitos municípios brasileiros são extremamente pobres e não despertam o interesse da rede privada de farmácias. Esses municípios estão localizados principalmente nas regiões Norte e Nordeste e onde a população é de maioria negra. Assim, a decisão política de fechar as farmácias da rede pública e manter apenas as da rede privada conveniada é discriminatória.

V) Participação Popular e Transparência

A participação popular ocorre quando é garantida a possibilidade de incidência política nas questões que dizem respeito à vida concreta das sociedades e também nos processos de tomada de decisão do Estado e dos governos. Essa incidência pode ser por meio de espaços institucionais de participação, como conselhos ou conferências, ou por espaços não institucionalizados, como mobilizações, marchas, jornadas, etc.

Um dos principais fatores que podem facilitar ou dificultar a participação popular é a disponibilização de forma transparente e aberta de dados referentes ao orçamento público e às políticas públicas. Quando avaliamos as políticas públicas selecionadas neste estudo, e conforme já apontamos, o que observamos foi que:

- No programa Política para as Mulheres, quebrando a tradição de publicar a cada seis meses o Relatório do “Disque 180”, o governo não liberou o do meio do ano de 2017. Isso é especialmente importante porque o último relatório mostrava um incremento no número de casos de violência contra a mulher, de 2015 para 2016. Muitas outras informações reunidas neste estudo somente foram obtidas devido ao uso da Lei de Acesso à Informação, enquanto em anos anteriores esses mesmos dados eram abertos e de fácil acesso.

- No Programa de Aquisição de Alimentos, é importante ressaltar a ausência de diversos dados referentes a 2017, que em outros anos eram disponibilizados. Por exemplo, os dados da Conab ainda não foram divulgados, nem após pedido pela Lei de Acesso à Informação. Nos demais anos também ocorre um problema: não existe separação por sexo dos beneficiados. Em alguns casos os dados são mensais, em outros são apenas anuais ou semestrais. Essa falta de padrão e a inconsistência dos dados impossibilitam uma análise mais aprofundada da população atendida e beneficiada pelo programa. Também dificulta a participação e o controle social da política. Ainda, os dados da população em situação de insegurança alimentar beneficiada com os alimentos distribuídos pelo programa para 2017 não estavam disponibilizados online, tendo sido necessário recorrer à Lei de Acesso à Informação.
- No Programa Farmácia Popular, a transparência dos dados abertos em saúde tem sido reduzida significativamente nos últimos meses, e atualmente se mostra absolutamente inconfiável e desatualizada. O portal SAGE, que historicamente vinha sendo uma ferramenta importante no fornecimento de tais informações, já não é minimamente capaz de responder às demandas de acesso às informações atualizadas e corretas. Além disso, por meio do portal era possível gerar painéis comparativos com gráficos e tabelas, função que, sem explicações prévias, não está mais funcionando. Além disso, os dados, que eram extraídos em formatos úteis e organizados em colunas, têm sido gerados em caracteres corridos, sem discriminação ou alinhamento metodológico.

Agravando esse cenário de falta de transparência, todas essas medidas de austeridade e de desmonte das políticas estão sendo tomadas sem ser debatidas pelos respectivos conselhos. A desestruturação da SPM está acontecendo à revelia do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher. O mesmo acontece com o PAA, que foi construído no Consea de forma bastante participativa. Seu acompanhamento e execução também foram participativos, devido à existência de Comitê Nacional do Programa com integrantes da sociedade civil, de Comissões Locais e das inúmeras vezes que o programa foi discutido no plenário do Consea. Cabe recordar ainda que o Relatório da FAO/ONU cita a reativação do Consea em 2003 como uma das importantes medidas que auxiliaram na saída do Brasil do Mapa da Fome. Entretanto, o desmonte do PAA está ocorrendo sem ouvir essa instância de participação social, que é a mais importante no tema. No que se refere ao Programa Farmácia Popular, o fim do acesso aos medicamentos por meio das farmácias públicas foi decidido com total ausência de participação social, uma vez que não foi realizada sequer uma consulta à sociedade, seja junto ao Conselho Nacional de Saúde, seja por outros meios, como consulta pública *online*.

De acordo com a Pesquisa de Orçamento Aberto 2017 (OBS, na sigla em inglês)⁵⁴, o Brasil fornece informações orçamentárias substanciais à população, mas não fomenta a participação social. O relatório mostra que o país ocupa a 7ª posição no ranking global de transparência orçamentária entre 115 países analisados. No entanto, as instituições brasileiras oferecem poucas oportunidades para a população se envolver nos processos de gestão do orçamento federal. O Brasil caiu uma posição no ranking em relação à última pesquisa, divulgada em 2015, quando estava em 6ª lugar. Contudo, manteve a mesma pontuação: 77 de 100 pontos possíveis para transparência. Além disso, perdeu a posição de líder da América Latina, agora ocupada pelo México. O país acumulou apenas 35 pontos em “participação pública” na pesquisa atual – ainda assim, acima da baixa média global, que foi de 12 pontos.

⁵⁴ OPEN BUDGET INDEX. *The open budget survey*. OBI, 2017. Disponível em: <www.openbudgetsurvey.org>.

Considerações Finais e Recomendações

De acordo com o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas, as medidas de austeridade devem ser avaliadas à luz dos seguintes critérios:

“Primeiro, a medida de austeridade deve ser temporária, cobrindo apenas o período da crise. Segundo, a medida deve ser necessária e proporcional, no sentido de que adotar qualquer outra política, ou não fazer nada, seria mais prejudicial para os direitos econômicos, sociais e culturais. Terceiro, a medida não pode ser discriminatória e deve considerar todas as opções políticas, inclusive medidas tributárias, para garantir transferências sociais, mitigar desigualdades que podem ampliar em tempos de crise, e garantir que os direitos dos indivíduos e dos grupos mais vulneráveis e marginalizados não sejam desproporcionalmente afetados. Quarto, a medida deve respeitar o conteúdo do ‘mínimo existencial’ dos direitos ou um piso mínimo de proteção social, conforme desenvolvido pela Organização Internacional do Trabalho – OIT, e garantir a proteção desse conteúdo mínimo em qualquer tempo”.

É explícito que a EC 95, do “Teto dos Gastos”, não respeita nenhum desses critérios, como os achados deste estudo demonstram. Isso faz com que as medidas de austeridade adotadas sejam inaceitáveis quando avaliadas sob a perspectiva dos direitos humanos e considerando que o Brasil é um dos países mais desiguais do mundo.

Em vez de seriamente avaliar as alternativas disponíveis para ampliar o espaço fiscal via ampliação de receitas de maneira equitativa, os governos brasileiros dos últimos três anos decidiram realizar cortes profundos em setores sociais chave e congelar por emenda constitucional o gasto público por 20 anos. A austeridade, e a EC 95, em particular, não é um plano de consolidação fiscal, mas um ataque aos direitos humanos dos brasileiros – em especial, das mulheres, dos negros e daqueles em maior risco de pobreza – o que aumenta a desigualdade social e econômica.

Com o estabelecimento desse limite sem precedentes para o gasto público, passa a ficar fora do alcance do Brasil qualquer progresso na conquista de direitos humanos e no cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Essas medidas de austeridade, portanto, violam o direito internacional em direitos humanos, e possivelmente o direito constitucional. Como o Supremo Tribunal Federal⁵⁵ entendeu recentemente, algumas políticas de austeridade não podem ser admitidas, uma vez que enfraquecem as cláusulas fundamentais da Constituição do Brasil, tais como o dever de progressivamente assegurar a prestação de direitos sociais.

É essencial que as autoridades brasileiras tomem medidas imediatas para revogar a Emenda Constitucional 95 e submetam quaisquer medidas de consolidação fiscal a uma avaliação independente e rigorosa de seus impactos sobre os direitos humanos. Tal avaliação deve estar em conformidade com os critérios de direitos humanos definidos internacionalmente e dos quais o Brasil é signatário, bem como deve contar com ampla participação social.

Como alternativa à austeridade, deve-se pôr em marcha uma ampla reforma tributária, fundada nos princípios da justiça fiscal e do combate à corrupção e à evasão fiscal. Tal reforma contribuirá para assegurar os recursos necessários à progressiva realização dos direitos humanos no Brasil.

⁵⁵ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade 5595*. STF, 2017.

