

políticas sociais

acompanhamento e análise

| FEVEREIRO 2003 |

6

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Ministro – Guido Mantega

Secretário-Executivo – Nelson Machado

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

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

Presidente

Glauco Arbix

Chefe de Gabinete

Persio Marco Antonio Davison

Diretor de Estudos Macroeconômicos

Ricardo Varsano

Diretor de Estudos Regionais e Urbanos

Luiz Henrique Proença Soares

Diretor de Administração e Finanças

Celso dos Santos Fonseca

Diretor de Estudos Setoriais

Mário Sérgio Salerno

Diretor de Cooperação e Desenvolvimento

Maurício Otávio Mendonça Jorge

Diretor de Estudos Sociais

Anna Maria T. Medeiros Peliano

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

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

Esta publicação contou com o apoio financeiro do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), por meio do Projeto BRA/01/013.

políticas sociais – acompanhamento e análise

Diretoria de Estudos Sociais

Conselho Editorial

Brancolina Ferreira
Frederico Augusto Barbosa da Silva
Guilherme da Costa Delgado
Jorge Abrahão de Castro
Lauro Roberto Albrecht Ramos
Mário Lisboa Theodoro (Editor responsável)
Nathalie Beghin
Paulo Corbucci
Roberto Nogueira

Colaboradores

Ana Maria de Resende Chagas
Ângela Barreto
Brancolina Ferreira
Bruno Duarte
Bruno Marcus Amorim
Carlos Octávio Ocké Reis
Daniel Cerqueira
Fernando Gaiger Silveira
Francisco Sadeck Filho
Frederico Augusto Barbosa da Silva
Guilherme da Costa Delgado
Helmut Schwarzer
Jorge Abrahão de Castro
Luana Simões Pinheiro
Luciana Mendes
Luis Fernando de Lara Resende
Luiz Parreiras
Manoel Moraes
Marcelo Britto
Maria Cristina Abreu
Maria Martha Cassiolato
Mário Lisboa Theodoro
Paulo Roberto Corbucci
Roberto Passos Nogueira
Sergei Soares
Sérgio Francisco Piola
Sônia Tiê Shicasho
Waldir Lobão

Assistentes de Pesquisa

Beatris Camila Duqueviz
Helano Borges Dias
Helenne Simões
Joelmir Rodrigues da Silva
Radakian M. S. Lino

ISSN 1518-4285

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	5
CONJUNTURA E POLÍTICA SOCIAL.....	7
ACOMPANHAMENTO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS.....	13
SEGURIDADE SOCIAL.....	15
PREVIDÊNCIA.....	18
ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	29
SAÚDE.....	39
EDUCAÇÃO.....	51
CULTURA.....	65
EMPREGO E RENDA.....	78
SEGURANÇA PÚBLICA.....	88
DESENVOLVIMENTO RURAL.....	99
ENSAIOS	119
OS CONSELHOS DE POLÍTICA SOCIAL – ALGUMAS CONCLUSÕES E RESULTADOS.....	121
Ademar Kyotoshi Sato	
Ana Maria Resende Chagas	
Frederico Augusto Barbosa da Silva	
Luiz Eduardo Abreu	
Mário Lisbôa Theodoro	
EVOLUÇÃO DO GASTO SOCIAL FEDERAL: 1995-2001.....	127
Jorge Abrahão de Castro	
Manoel Batista de Moraes	
Francisco Sadeck	
Bruno Duarte	
Helene Simões	
GLOSSÁRIO DE SIGLAS E ABREVIATURAS	135

APRESENTAÇÃO

É com grande satisfação que o Ipea, dando continuidade ao esforço de acompanhamento e avaliação das políticas sociais, apresenta o sexto número do periódico *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*. A apresentação e a avaliação semestral dos principais acontecimentos na área social dão lugar, nesta edição, a uma análise do comportamento e das tendências dos diferentes setores sociais nos últimos oito anos. Trata-se de um balanço das duas gestões de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002) para as áreas tradicionalmente analisadas nesta publicação, a saber: Previdência, Assistência Social, Saúde (que formam o Sistema de Seguridade Social), Educação, Cultura, Trabalho e Renda, Desenvolvimento Rural e Segurança Pública.

Neste momento de mudança de governo, a publicação desse tipo de análise apresenta-se extremamente relevante e importante, não só para fornecer aos diversos segmentos da sociedade um panorama geral da atuação social do governo FHC, como para oferecer aos novos atores governamentais subsídios para a elaboração de suas políticas.

A estrutura mantém-se igual à da última edição, com a publicação de dois volumes. O primeiro volume inicia-se com a seção Conjuntura e Política Social, que apresenta, de maneira bem geral, os principais acontecimentos que marcaram o período FHC no que tange à área social. Em seguida, na seção Acompanhamento de Políticas e Programas Governamentais, as diferentes áreas de atuação social são analisadas com maior riqueza de detalhes no que se refere às principais tendências percebidas, aos seus programas e às formas de financiamento e gasto dos últimos oito anos. A tradicional seção de ensaios apresenta os resultados de dois estudos realizados pela Diretoria de Estudos Sociais (Disoc) e pelos técnicos associados no último ano. O primeiro deles, de autoria de um grupo de técnicos da Disoc, trata dos Conselhos de Políticas Sociais, em particular do Conselho Nacional de Previdência Social, do Conselho Nacional de Assistência Social, do Conselho Nacional de Saúde e do Conselho de Gestão do Fundo de Amparo ao Trabalhador. Neste artigo, os conselhos são analisados de forma a se destacar a importância de cada um deles como instrumento da participação popular na concepção, na elaboração e na gestão das políticas sociais. O segundo, coordenado pelo técnico Jorge Abrahão, da Disoc/Ipea, apresenta uma análise da evolução do Gasto Social Federal total e por área de atuação para o período 1993-2001. Excepcionalmente, neste número a seção Acompanhamento da Legislação em Políticas Sociais não será publicada pelo fato de esta ser uma edição especial de “balanço” da gestão de Fernando Henrique Cardoso.

O segundo volume traz o Anexo Estatístico, que apresenta algumas novidades nesta edição: em todas as tabelas provenientes da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), foi realizado um detalhamento também para raça ou cor, o que reforça, mais uma vez, o comprometimento do Ipea com a questão racial; além disso, as tabelas que tratam do financiamento e do gasto social trazem informações anuais para o período 1995-2001, permitindo uma análise do compor-

tamento e da evolução desses indicadores durante toda a gestão de Fernando Henrique Cardoso. As informações apresentadas traduzem a atuação do governo que finda na área social e serão, certamente, de grande valia para técnicos, gestores e para a sociedade em geral.

Boa leitura!

Conselho Editorial

CONJUNTURA E POLÍTICA SOCIAL

Os chamados anos FHC, consubstanciados em dois mandatos consecutivos (1995-1998 e 1999-2002), deram continuidade ao processo de consolidação da democracia e fortalecimento das instituições, nessa década e meia de regime constitucional. O que chama atenção nessa retrospectiva, entretanto, é o fato de que cada um dos mandatos apresenta características bem marcadas.

De um lado, a trajetória de regulamentação e efetivação dos avanços sociais introduzidos pela Constituição de 1988 e reativados pela gestão Itamar Franco marcou mais fortemente o primeiro dos dois períodos. Os números referentes aos gastos sociais sinalizam um aumento contínuo e sistemático do gasto *per capita* até 1998. A extensão de direitos a segmentos até então não contemplados pelas políticas públicas aparece como o mote desse período, conferindo à primeira etapa da gestão FHC uma característica mais social, alavancada pela estabilidade econômica dos primeiros anos do Plano Real.

De outro lado, o segundo período FHC parece adquirir um caráter distinto, caudatário de uma nova conjuntura econômica em que fica explícita a fragilidade da economia nacional, sobretudo em face do ambiente de crise internacional, com a expressiva alta do câmbio e o conseqüente aumento da pressão sobre a dívida pública. O governo optou pela reorientação da ação do Estado em seus pilares básicos. Internamente, políticas de cunho mais restritivo passam a nortear esse período, capitaneadas pela adoção de alguns mecanismos legais, como a Lei de Responsabilidade Fiscal, e pela busca de superávit nas contas públicas para fazer frente aos crescentes compromissos externos. A perspectiva neoliberal, que preconiza um Estado menor e uma política social focalizada no combate à pobreza, ganha espaço em detrimento de grande parcela dos avanços sociais pós-1988.

Uma outra marca do governo FHC, esta comum aos dois períodos, foi a introdução de uma discussão do problema racial na agenda pública. Em 1995, organizadores da “Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida” entregaram ao governo federal um documento retratando as condições de vida do negro no Brasil e indicando caminhos para superar o racismo e as desigualdades raciais existentes. Como resposta ao Movimento Negro, foi criado o Grupo de Trabalho Interministerial de Valorização da População Negra (GTI – População Negra), ligado ao Ministério da Justiça. O governo passa a reconhecer, então, a existência de enormes desigualdades entre negros e brancos e a abrir espaços, na sociedade e no próprio governo, para debates sobre a problemática racial, sobre as ações afirmativas e, principalmente, sobre a questão das cotas, em particular sobre cotas nas universidades. A partir da criação do GTI passa a ser proposta uma série de outras ações de caráter afirmativo e valorizativo da população negra no âmbito do governo federal. No ano de 2000, um novo impulso é dado à questão racial com a realização de eventos preparatórios para a III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial,

Xenofobia e Intolerância Correlata, realizada na cidade de Durban, África do Sul, em agosto de 2001. Apesar de todos os avanços obtidos, a atuação do governo federal ainda é constituída por ações desarticuladas, pontuais e descontínuas, promovidas de maneira isolada por determinados órgãos públicos, sem qualquer estratégia de articulação ou integração que possibilite uma redução sustentada do racismo e das desigualdades raciais.

No que se refere ao comportamento do mercado de trabalho, o período FHC caracterizou-se pela prevalência de taxas de desemprego elevadas, de queda nos rendimentos médios e de aumento da informalidade, a despeito de uma melhoria em todos os indicadores da área nos dezoito primeiros meses de governo. A partir de 1996, há uma forte inflexão no comportamento desses indicadores, a qual foi motivada pela sobrevalorização cambial e pela grande liberdade na entrada de produtos no país, bem como pelo aumento da produtividade sem aumento significativo na produção. Como conseqüência, o nível de emprego começou a se reduzir, o que foi agravado pelas crises internacionais nos anos que se seguiram e pela resposta do governo brasileiro a essas crises, com aumento da taxa de juros e conseqüente redução da atividade econômica. Com elevadas taxas de desemprego, o rendimento médio dos trabalhadores inicia uma trajetória de queda que se estende por todo o período. Há um aumento da informalidade, ou seja, do contingente de trabalhadores sem carteira assinada ou daqueles que trabalham por conta própria. O crescimento desse setor repercute diretamente no financiamento do sistema de proteção social, que passa a contar com um número cada vez mais restrito de contribuintes. A parcela de trabalhadores desprotegidos cresce com a informalidade, mas a atuação do Estado nas políticas de emprego permanece extremamente focalizada no emprego formal.

O setor de Segurança Pública foi fortemente marcado, na gestão FHC, pela publicação do Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) em 2000, momento em que o governo federal passa a demonstrar um real comprometimento com a área. Até 1999, a ação federal resumia-se a apenas dois programas que tratavam, respectivamente, do reaparelhamento da Polícia Federal e dos investimentos no sistema penitenciário nacional, retirando a questão da segurança pública do círculo de matérias de competência exclusiva dos estados. A evolução dos indicadores da área de segurança indica um crescimento contínuo da criminalidade e da violência durante todo o período FHC, não apenas nos estados do Rio de Janeiro e de São Paulo – influenciados, principalmente, pelo tráfico e pelo crime organizado –, mas denota também um crescimento ainda mais acelerado nos estados das regiões Nordeste e Norte do país. Caracterizam ainda o período o aumento dos homicídios entre jovens, também com destaque para SP e RJ, e a utilização banal de armas de fogo.

No setor agrário, o acompanhamento de alguns índices de qualidade de vida e de desenvolvimento desse segmento mostram que, apesar de alguns indicadores apresentarem uma pequena melhora no período, esta evolução nunca foi capaz de alterar de maneira significativa a realidade da população rural. É fato que, durante o período FHC, os índices de qualidade dos domicílios, abastecimento de água com canalização interna, rede de esgoto e aquisição de bens de consumo apresentaram um crescimento significativo. No entanto, esses índices mantiveram-se sempre em patamares abaixo do esperado e com uma relevante defasagem em relação ao setor urbano. De maneira geral, a atuação governamental traduziu-se em ações desarticuladas e insuficientes, incapazes de alcançar níveis satisfatórios de cobertura da população rural ou de alterar

a condição de exclusão a que este grupo está submetido. A comunidade rural permanece sob níveis de desenvolvimento muito inferiores aos verificados no setor urbano. O pequeno produtor mantém-se desvalorizado e desestimulado, encontrando grandes dificuldades para se inserir no mercado de maneira competitiva.

Na área de Cultura, o governo Fernando Henrique recebeu, ainda como herança do período Collor, um setor esvaziado, com instituições e políticas desestruturadas. Em resposta a essa situação e às reivindicações dos agentes culturais, há uma inflexão no governo FHC marcada pela reorganização e a reconstrução institucional da área, bem como pela recriação do Ministério da Cultura (MinC). Grandes avanços são obtidos, influenciados fortemente pelos mecanismos de financiamento criados ou modernizados na segunda metade dos anos 1990, principalmente pelas leis de incentivo à cultura, editadas no início da década de 1990 (Lei Rouanet – 1991 e Lei do Audiovisual – 1993). Esses instrumentos legais foram sendo ajustados ao longo dos anos e permitiram que o setor passasse a receber aportes significativos de recursos para financiamento, oriundos tanto da esfera pública quanto da esfera privada, recursos que cresceram bastante no início da década, mas mantiveram-se relativamente estabilizados ao longo dos anos. A revitalização do cinema nacional, dos museus e das bibliotecas é um exemplo da política cultural da gestão FHC. No entanto, essa reestruturação, apesar dos inegáveis avanços alcançados, não foi capaz de desconcentrar o acesso à cultura, que permanece muito restrito aos grandes centros urbanos. Grande parte dos municípios brasileiros ainda não possui bibliotecas, museus, teatros ou mesmo cinemas.

No âmbito da Educação, as políticas do início do governo FHC caracterizaram-se tanto por iniciativas de descentralização da gestão da área educacional quanto por uma atuação extremamente focalizada no ensino fundamental, que garantiu um nível de acesso praticamente universal sem, no entanto, lograr uma igual garantia de acesso a um ensino de qualidade. A criação, em 1996, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef) e as primeiras experiências do governo federal com o Programa Bolsa-Escola, a partir de 2001, contribuíram significativamente para a universalização do acesso e para a redução dos níveis de evasão e repetência no ensino fundamental. A educação infantil, por sua vez, durante toda a gestão FHC, ficou relegada a um plano assistencial, com uma expansão do nível de cobertura extremamente reduzida. Já o ensino médio experimentou momentos distintos durante os últimos oito anos, tendo sido até o final da década de 1990 colocado em um plano secundário, com despesas residuais. Essa tendência foi alterada com o lançamento da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) em 1996, instituindo o conceito de Educação Básica, que engloba desde a educação infantil até o ensino médio, estabelecendo uma obrigatoriedade progressiva e a sua gratuidade. A partir da promulgação da LDB – e o conseqüente estabelecimento das Diretrizes Curriculares para o Ensino Médio em 1998 – e do aumento da demanda por expansão no atendimento, o ensino médio começa a ser mais valorizado. No ensino superior, a atuação do governo baseou-se no estímulo à expansão do número de vagas, contudo sem o aumento dos gastos federais, o que pôde ser realizado a partir de uma flexibilização e agilização do processo de credenciamento e reconhecimento de cursos e instituições privadas. A fim de fiscalizar a qualidade do ensino oferecido, o governo instituiu mecanismos de avaliação, como o Exame Nacional de Cursos (o chamado Provão) e a Avaliação das Condições da Oferta dos Cursos de Graduação. O esforço da ação fis-

calizadora e avaliadora do Ministério da Educação (MEC) em face do ensino de um modo geral aparece como um dos pontos positivos da gestão FHC na área de Educação.

A perspectiva de criação de um campo de ação governamental denominado Seguridade Social, no qual se incluíam as áreas de Saúde, Assistência Social e Previdência Social, composição planejada no próprio texto constitucional, não logrou efetivar-se no período FHC. Com efeito, as três áreas permaneceram estanques e sem sincronismo; o próprio Orçamento da Seguridade Social, previsto constitucionalmente, jamais se consolidou como instrumento de ação integrada, sendo unicamente um quadro demonstrativo das despesas governamentais em Saúde, Assistência e Previdência Social, respectivamente. Além disso, em 1999, o governo Fernando Henrique extinguiu formalmente, por meio de medida provisória, o Conselho Nacional de Seguridade Social (CNSS), proscrevendo, na prática, o principal instrumento institucional de integração da ação governamental na perspectiva da Seguridade Social, tal como concebido constitucionalmente. As ações no âmbito da Saúde, da Assistência e da Previdência Social mantiveram-se em suas baias.

Na área de Saúde, a despeito de uma melhoria inegável no setor sob vários aspectos nos últimos oito anos, o Brasil ainda permanece em desvantagem quando comparados os indicadores gerais de saúde brasileiros e os de outros países do continente americano. Os dados sobre esperança de vida ao nascer e mortalidade infantil reforçam essa idéia, apresentando constante melhora ao longo dos anos, mas a taxas cada vez menores e sempre inferiores à quase totalidade dos doze países americanos com população superior a 12 milhões de habitantes. Quando se fala em controle de enfermidades, o período FHC foi marcado por resultados bastante contraditórios – positivos em relação a algumas doenças, como Aids e aquelas controláveis por vacinas –, ao mesmo tempo em que se viu ressurgir doenças praticamente erradicadas, como hanseníase, malária e dengue. O setor de medicamentos foi alvo de várias políticas que atuaram de maneira positiva no sentido de solucionar o problema da falta de remédios, como o incentivo à produção nacional e a implantação dos medicamentos genéricos. São destaques desse período: a intensificação, a partir de 1998, do processo de descentralização da gestão do SUS para os estados e, principalmente, para os municípios; a redução das desigualdades regionais de acesso aos serviços do SUS, sem, contudo, conseguir resolver o problema da insuficiência da oferta de serviços mais complexos; e a expansão da oferta básica de saúde. No que se refere à saúde suplementar, esta passou a ser regulada pelo governo federal a partir de 1998, tendo sido criada, em 2000, a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), responsável por promover a concorrência e a defesa dos direitos dos consumidores de planos individuais.

No tocante às políticas de Assistência Social, o período em análise foi marcado por uma atuação difusa, na qual diferentes instâncias do governo federal, e não apenas a Secretaria de Assistência Social (depois Secretaria de Estado de Assistência Social – Seas), elaboraram e executaram ações e programas de cunho assistencial, voltados para o combate à pobreza. Casos como a criação do Comunidade Solidária, em 1995, vinculado à Presidência da República, o Bolsa-Alimentação, do Ministério da Saúde, e o Bolsa-Escola, do Ministério da Educação, são exemplos importantes dessa realidade. Esses programas, desenvolvidos fora do âmbito da Seas, não foram submetidos a nenhum tipo de controle, planejamento ou análise por parte da secretaria, entidade responsável pela elaboração da Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

Como consequência, as políticas de Assistência Social, tomadas em nível amplo, apresentaram-se de maneira desarticulada e desconexa, resultando em programas e ações sobrepostos ou mesmo concorrentes. A primeira gestão FHC caracterizou-se por uma preocupação em ver a assistência como parte de um sistema de seguridade social orientado pela Lei Orgânica de Assistência Social (Loas), promulgada em 1993. A partir da segunda gestão, as ações de combate à pobreza passaram a se concentrar em programas do tipo “renda-mínima”, o que foi reforçado com a criação do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, cujos recursos eram destinados a programas que tinham como foco as famílias com renda *per capita* inferior à linha de pobreza ou as famílias em municípios em situação extrema de miséria. Vale destacar, ainda, o processo de transferência de um sistema centralizado para outro descentralizado e participativo de gestão da assistência, com a realização de convênios com entidades e municípios e a criação de fundos, conselhos e planos.

No que tange à Previdência Social, deve-se destacar, no período em foco, o esforço em consolidar o sistema previdenciário em suas bases atuariais por intermédio do aprimoramento de mecanismos legais de preservação do sistema. Nesse sentido, a Emenda Constitucional nº 20, de 1998, e a Lei do Fator Previdenciário, Lei nº 9.876, de 1999, constituem dois marcos legislativos. Com efeito, as mudanças propostas pelo governo FHC ao longo de suas duas gestões visavam a sanear financeiramente o sistema previdenciário público, ainda que isso pudesse por em questão a própria idéia de proteção social a que estava submetido o sistema por força do texto constitucional. A idéia de uma reforma previdenciária mais ampla, suscitada pelo acúmulo de necessidades de financiamento ocorrido a partir de 1996, engendrou um amplo debate acerca dos limites da privatização do sistema. A reforma propriamente dita não se efetivou, ainda que algumas reformulações importantes tenham sido implementadas – caso da Previdência Complementar e de algumas alterações no sistema, sobretudo no que tange aos servidores públicos. Contudo, a despeito do momento delicado e ao contrário do que ocorreu em outros países da América Latina, o sistema previdenciário brasileiro manteve-se apto a cumprir pontualmente com o pagamento de benefícios para mais de 20 milhões de segurados, desempenhando um papel importante no combate à pobreza que assola os segmentos mais carentes da população.

De um modo geral, o legado da gestão FHC parece definir alguns desafios para o novo governo. A questão do trabalho e do emprego continua aberta: desemprego, baixíssimos rendimentos e informalidade grassam, e, nesse sentido, o desafio que se coloca é o de se forjar políticas de geração de emprego e renda com um caráter inclusivo, ou seja, a promoção do emprego associado a um projeto de financiamento efetivo de um Estado do Bem-Estar que se estenda a todos os segmentos da população. Do mesmo modo, a efetiva implantação de uma cultura de Seguridade Social que integre Saúde, Assistência e Previdência Social continua na ordem do dia. A privatização de segmentos de prestação de serviços nas áreas de Saúde e Previdência, assim como a ausência de uma definição mais precisa do papel das organizações filantrópicas na constituição de uma sistemática de ação no âmbito assistencial constituem outros desafios importantes.

Na área de Segurança Pública, o desafio da reversão do ambiente de caos social a que estão submetidos alguns dos principais centros urbanos do país deverá suscitar o equacionamento de uma política que associe o tema mais diretamente à questão do

resgate da cidadania e de sua extensão aos segmentos populacionais mais pobres. Cidadania e democratização do acesso aos serviços devem ser também o mote da área da Cultura. E nesse mesmo sentido, a questão agrária deverá incluir novos interlocutores dos movimentos sociais, cuja expressão mais concreta é o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST). Em síntese, a perspectiva de uma política social inclusiva e de resgate da cidadania aparece como pano de fundo para os novos tempos.

ACOMPANHAMENTO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS

SEGURIDADE SOCIAL

Esta seção precede, de direito, a abordagem das políticas de Previdência, Saúde e Assistência e com estas deveria guardar estreita relação constitutiva, já que conceitualmente é a totalidade que contém as partes integrantes.

Na verdade, a prática política que se seguiu à Constituição de 1988 somente em parte resguardou os princípios da seguridade, unificando parcialmente esses três sistemas de política social – Previdência, Saúde e Assistência.

Desde 1988, a Constituição Federal instituiu o Sistema de Seguridade Social, definindo um conjunto de direitos e obrigações sociais tendo em vista garantir a proteção humana básica às situações clássicas de vulnerabilidade social identificadas – doenças e outros agravos à saúde humana, ou seja, idade avançada, invalidez, viuvez, desemprego involuntário, acidente de trabalho, desamparo à criança, etc.

As novidades do sistema de seguridade são os direitos sociais aí reconhecidos, baseados nos princípios da universalidade de cobertura e atendimento, na participação na gestão de políticas, na diversidade de bases de financiamento, na irredutibilidade no valor dos benefícios, na equivalência de benefícios às populações rurais e urbanas, na equidade na forma de participação e custeio, etc.

Esses princípios foram mantidos dez anos depois da promulgação da última Constituição, quando por meio da Emenda Constitucional nº 20/98 foram feitas algumas modificações nas regras da seguridade. Outras emendas foram feitas no capítulo da Seguridade Social, principalmente no seu art. 195, que trata das fontes e formas de financiamento do sistema. Essas, juntamente com a legislação infraconstitucional, ampliaram os recursos previstos sobre as bases da folha de salários (aumento de alíquotas), do faturamento e do lucro líquido, introduzindo-se uma nova base fiscal – a movimentação financeira, cujos recursos também foram destinados à Seguridade Social, com subvinculações específicas à Saúde e à Previdência. Esse processo de ampliação das contribuições sociais, descrito com mais detalhe nos textos setoriais da Saúde e da Previdência, é, contudo, contraditório, porque irá defrontar com movimento em sentido oposto, ou seja: 1) as desvinculações parciais de recursos das Contribuições Sociais (emendas sucessivas do Fundo Social de Emergência, do Fundo de Estabilização Fiscal – FEF – e da Desvinculação de Receitas da União – DRU); 2) a fuga de recursos de origem tributária (recursos ordinários do Orçamento Fiscal), que são substituídos e não incrementados pelos recursos das contribuições sociais; 3) as isenções de contribuições sociais criadas pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS); 4) e a evasão fiscal detectada pelo indicador “Dívida Ativa” com o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

O sistema normativo instituído pela seguridade social, decorridos catorze anos da promulgação constitucional, foi apenas em parte absorvido pelas estruturas administrativas setoriais (Ministérios da Previdência Social, Saúde e Assistência Social) que

o compõem, tendo sido embargado de fato, mas não de direito, em outra parte, a saber, as instituições transversais típicas da seguridade, os conselhos de participação¹ e gestão das políticas sociais e o Orçamento da Seguridade Social.

Por seu turno, o Orçamento da Seguridade Social é o exemplo típico desse processo contraditório a que estamos nos referindo. Em tese continua a existir, conta com recursos específicos que ainda lhe garantem certa autonomia em face das ingerências das demais autoridades financeiras públicas, mas de fato não constituiu uma estrutura transversal de financiamento da proteção social, segundo os princípios constitucionais, sendo uma mera agregação de verbas setoriais – administradas por cada ministério.

Observe-se que na concepção original da Constituição, o Orçamento da Seguridade seria uma peça autônoma (art. 165, § 5º - III); “elaborado de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência e assistência social” (art. 195, § 2º); e contaria com recursos específicos (leia-se vinculados, na linguagem das finanças públicas), abrangendo a folha de salários (patrão e empregado), a receita ou o faturamento das empresas e o lucro (art. 195, I-V), além da receita de prognósticos (art. 195, III) e da contribuição rural (art. 195, § 8º).

Com efeito, o Orçamento da Seguridade Social pode ser extraído da peça orçamentária da União – que se denomina Orçamento Fiscal e da Seguridade Social –, recorrendo-se no lado da receita às sete fontes que o compõem, quais sejam: Contribuição dos Empregadores e Trabalhadores Segurados do INSS; Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social; Contribuição sobre o Lucro Líquido; Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS-Pasep), parcela do seguro-desemprego; Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira (CPMF); Contribuição sobre a Comercialização Rural; e Receita de Prognósticos. A massa de recursos que aí comparece não é desprezível e, como ficou demonstrado em artigo publicado no nosso último número (“O Orçamento da Seguridade Social precisa ser recuperado”), somou em 2001 cerca de R\$ 150 bilhões, ou pouco mais de 13% do PIB, de um Orçamento Fiscal e da Seguridade Social que apresentou uma despesa total, no mesmo exercício, de cerca de 30% do PIB.

Por sua vez, quando se analisa a destinação dos recursos desse orçamento, percebe-se com clareza a natureza da contradição a que estamos nos referindo, que se traduz de fato no conflito distributivo que este orçamento não pode resolver – uma parcela dos seus recursos é desviada para o “superávit-primário”, sob o respaldo da Emenda de Desvinculação de Receitas da União; outra parcela é destinada por lei (Lei de Responsabilidade Fiscal) a financiar os encargos previdenciários da União no Regime Jurídico Único (RJU). Esses gastos somados consumiram, em 2001, 1/3 dos recursos – cerca de R\$ 50 bilhões.

Observe-se que quase 2/3 desse orçamento, que correspondem a gastos sociais protegidos pelos princípios de direitos sociais regulamentados e exercitados por iniciativa do cidadão (benefícios de previdência básica – INSS, acesso ao sistema hospitalar e ambulatorial do SUS, seguro-desemprego e acesso ao benefício de prestação continuada da Loas), estão sendo efetivamente exercitados e garantidos.

1. Sobre os conselhos, remetemos à análise específica desse tema a outro artigo publicado neste número (“Os Conselhos de Política Social – algumas conclusões e resultados”, p. 125), que explicita com clareza os avanços e recuos do formato conselhos no âmbito dos vários setores que compõem a Seguridade, culminando no caso específico do Conselho Nacional de Seguridade Social, com sua extinção formal em meados de 1999 por meio de medida provisória (MP 1.799-5, de 1999).

Esse orçamento é, portanto, fonte para distintas formas de dispêndio público, na seguinte ordem: 1) os direitos constitucionais diretamente exercitados pelos cidadãos; 2) as transferências para atender outras demandas externas aos princípios da seguridade; 3) os programas setoriais dos Ministérios da Saúde, Previdência e Assistência, cuja programação se faz com recursos setoriais de cada ministério, e não segundo princípio da programação conjunta, coordenada pelo Conselho da Seguridade Social.

Por último, é importante ressaltar uma curiosa antinomia de nossa política social. Os princípios da seguridade continuam presentes no texto constitucional, mesmo depois das emendas produzidas pela onda de reformas do governo FHC (EC 20/98, principalmente). Entretanto, houve insucesso parcial das instituições administrativas desse sistema – os Conselhos de Participação e o Orçamento da Seguridade – ao lado de um conflito distributivo radical por apropriação dessa massa de recursos em período de prolongada estagnação econômica. Esse conflito distributivo em conjuntura adversa, aliado a uma arquitetura institucional de participação social precária mitigaram sem contudo anular a generosidade dos princípios de proteção social e erradicação de miséria inscritos na Constituição de 1988.

PREVIDÊNCIA

Um balanço das ações na área da Previdência no governo FHC

Panorama geral

O tema previdência tem sido tratado em público repetidas vezes, com vivo interesse e até paixão, tanto atualmente quanto no período de governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. Mesmo que o público e grande parte dos especialistas tenham cometido uma ou outra imprecisão conceitual, dada a sofisticação da matéria, é característico o fato de a Previdência abranger o mundo, a vida de todos – sejam contribuintes ou beneficiários, empregadores, empregados ou aqueles que, sendo trabalhadores autônomos, desempregados, e trabalhadores informais, não estão ainda incluídos na proteção social – e sempre tocar a todos em algum momento do respectivo ciclo de vida, em alguma demanda relacionada aos sistemas previdenciários públicos.

Pode-se compreender previdência em sentido lato como um conjunto bastante amplo de políticas voltadas para garantir a reposição de rendimentos do cidadão no caso de ocorrência de algum dos riscos sociais tradicionais previstos na Convenção 102 da Organização Internacional do Trabalho (datada de 1952), entre eles, idade avançada, invalidez, morte, maternidade, doença, acidente de trabalho, encargos familiares. Caso depare com algum desses riscos, o cidadão coberto pelo sistema recebe uma prestação monetária contínua que tem por objetivos: *i*) repor sua renda, mantendo o padrão de vida do período ativo; e *ii*) pela compulsoriedade da cobertura, evitar a incidência de pobreza na população sem condição de participar do mercado de trabalho em uma sociedade complexa, estruturada por meio de mercados e na qual a maioria dos indivíduos tem rendimentos baseados no trabalho remunerado.

Como forma de acesso a esse sistema previdenciário, tem sido tradicionalmente estabelecida no Seguro Social uma participação do empregado e outra do seu empregador no financiamento por meio de contribuições monetárias sobre o rendimento do trabalho (modelo contributivo bismarckiano). Uma regra específica vale normalmente para a situação em que há a prestação de determinados serviços de relevâncias social e estratégica na administração pública civil ou no serviço militar por encargo da própria sociedade. Nessa situação, proteção previdenciária é a contrapartida da lealdade e do asceticismo com que o servidor da “burocracia weberiana” teria de cumprir o seu mandato. Isso requeriria, correspondentemente, um modelo de financiamento por impostos gerais. Concepções mais modernas do Seguro Social no pós-guerra, contudo, entendem que outras formas de “contribuição não monetária” à sociedade, além do serviço público civil ou militar – como a maternidade para as mulheres ou o cumprimento de determinados trabalhos (por exemplo o trabalho agrícola, fundamental para a segurança alimentar das sociedades urbanas) – devem ser reconhecidas como meritórias de uma prestação previdenciária, independentemente de haver uma contribuição monetária específica. Desse modo, esses elementos redistributivos de

“contribuição não monetária” requerem um financiamento diferente, que não onere em demasia as relações do trabalho e, portanto, não incida, ao menos diretamente, sobre a folha salarial urbana. Por fim, a concepção de seguridade social, baseada na proposta de Lord Beveridge, no pós-guerra, para a Inglaterra, vai além da noção de Seguro Social e prevê o direito de todos a uma segurança social básica como direito de cidadania, a despeito de vínculo contributivo prévio (embora mantenha o seguro contributivo como pilar obrigatório da política social).

O Brasil é um dos poucos países latino-americanos que fizeram, ao longo do século XX, o trajeto desde o seguro social bismarckiano, de cobertura muito restrita a determinados grupos urbanos com capacidade contributiva, a um modelo menos limitado de seguridade social. Com efeito, houve a inclusão de um amplo contingente de mais de 6 milhões de beneficiários da população rural por meio da Previdência Rural, bem como de quase 2 milhões de idosos e portadores de deficiência sem capacidade contributiva por intermédio do Benefício de Prestação Continuada, da Assistência Social. É importante atentar para o fato de que essa transição para um modelo mais abrangente de proteção social – que, ao contrário do afirmado por diversas análises generalizadoras que proclamam a “inefetividade da política e do gasto social brasileiro”, combate de forma intensa a pobreza, evita seu aprofundamento e diminui a concentração de renda muito elevada que o Brasil apresenta – é fruto do amadurecimento do modelo de previdência contributiva dos anos 1930 a 1980 e da nova Constituição de 1988, bem como de sua legislação regulamentadora (as Leis nº 8.212 e nº 8.213/91, na área de Previdência Social, e a Lei nº 8.794/93, na área de Assistência Social).

No Brasil, a Política da Previdência tem abrangido, portanto, setores bastante heterogêneos da população: *i*) os trabalhadores do setor privado da economia, regidos pela CLT, são cobertos obrigatoriamente pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS) do INSS; *ii*) os trabalhadores rurais em regime de economia familiar também estão incluídos no RGPS, mas com regras de contribuição e financiamento específicas; *iii*) os trabalhadores do setor público, contratados pelo RJU, possuem regime de proteção próprio, que apresenta lógica de contribuição e financiamento divergente do RGPS; *iv*) para todos aqueles que queiram um grau de proteção acima do proporcionado em cada um dos regimes mencionados, é possível procurar voluntariamente o regime de previdência complementar na modalidade “fechada” ou “aberta”.

É possível afirmar que a “Reforma da Previdência”, conduzida durante os dois governos do presidente Fernando Henrique Cardoso, tenha sido um processo único, apesar de ter a aparência de diversas iniciativas fragmentadas em cada um dos regimes previdenciários, sobretudo no segundo mandato. O que lhe concede essa organicidade é a matriz teórico-conceitual comum às diversas iniciativas, as quais serão mencionadas de forma mais detalhada a seguir. Vale a pena, para contextualizar a reforma previdenciária brasileira, recuperar a formação dessa matriz teórico-conceitual, que tem diversas raízes político-institucionais no Brasil, comparando-a com outras propostas de reformas coetâneas.

Propostas inspiradas no modelo chileno dos anos 1980 acabaram sendo implementadas na década de 1990 em diversos países latino-americanos, entre os quais a Argentina, a Colômbia e o México. Elas trouxeram como conseqüências: *i*) uma forte redução da cobertura populacional (pois a previdência privada se pauta na estreita relação entre contribuição e benefício, obrigando por exemplo à “inovadora redes-

coberta” da necessidade de elementos solidários, no caso da reforma da Colômbia); *ii*) elevados custos fiscais de transição (que contribuíram para acelerar a crise monetária na Argentina, por exemplo); e *iii*) hercúleos desafios na construção da capacidade institucional e humana de regular poderosos fundos de pensão privados, que dispõem de estoques de capital equivalentes a dezenas de pontos percentuais do PIB e dominam plenamente os estreitos mercados de capitais locais (como é o caso de diversos países centro-americanos, da Bolívia e do Peru).

No entanto, a Reforma da Previdência também correspondeu a um desdobramento dos próprios esforços de partes do Congresso Nacional, pois ao mesmo tempo em que, com muita resistência do governo Collor, tramitava no Parlamento a proposta de regulamentação que viria a se transformar, após vetos, nas Leis nº 8.212 e nº 8.213/91, que centenas de milhares de aposentados iam às ruas reclamar o famoso reajuste dos benefícios em 147%, foi instituída uma comissão especial com a missão de estudar o sistema previdenciário e elaborar propostas para a superação de seus problemas. Essa comissão, cujo relator foi o então deputado Antônio Britto (naquele momento filiado ao PMDB), produziu um relatório que veio a ser conhecido como Relatório Britto, o qual, divergindo das teses privatizantes cuja implementação teria rompido profundamente com os preceitos modernos estabelecidos na Constituição de 1988, propunha o saneamento financeiro do sistema previdenciário público e a sua manutenção como base do sistema de proteção social. Com a ascensão do próprio deputado ao cargo de ministro da Previdência após o *impeachment* do presidente Collor em fins de 1992, o Relatório Britto tornou-se definitivamente ponto de referência para as ações do ministério, se já não tinham esse caráter diversas de suas recomendações, sob o também ministro deputado Reinhold Stephanes, que havia sido nomeado para o cargo nos últimos meses do governo Collor.

Com a possibilidade de uma revisão constitucional em 1993, prevista nas Disposições Transitórias da Carta de 1988, foi articulada a Emenda Jobim, assim chamada por causa do seu relator, deputado Nelson Jobim (também filiado ao PMDB). A Emenda Jobim, fortemente baseada no Relatório Britto, não chegou, no entanto, a ser apreciada, pois os preparativos do Plano de Estabilização, que vieram a culminar com a introdução do real em julho de 1994, tiveram prioridade para o então ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso e requereram a atenção e os esforços do governo do presidente Itamar Franco. A reforma previdenciária passou a ter prioridade política a partir de 1995, quando, na arquitetura do plano de estabilização, a dimensão do equilíbrio fiscal demandou, na interpretação da época, um conjunto de “reformas estruturais” alteradoras do padrão do gasto público, entre as quais as reformas administrativa e tributária. Diante da trajetória de reversão do superávit previdenciário desde princípios dos anos 1990 para um déficit – o que acabou por ocorrer a partir de 1996, com a estabilização monetária e os aumentos reais repetidos do salário mínimo –, a reforma previdenciária passou a integrar o conjunto de prioridades políticas declaradas do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso.

Apesar de a Emenda Jobim não ter sido examinada, seu conteúdo reaparece, de forma modificada, na primeira proposta encaminhada ao Congresso Nacional em princípios de 1995 por mensagem presidencial, dando início à tramitação da “Reforma da Previdência”. Essa proposta, elaborada por técnicos da administração federal, espelha uma terceira fonte de apoio aos princípios contidos no Relatório Britto e de

resistência às propostas privatizantes, a saber, a própria tecnoburocracia da área previdenciária. Essa, sentindo a pressão exercida pelas propostas privatizantes do início dos anos 1990, reagiu à ameaça de forte redução e mesmo de extinção de sua institucionalidade com uma contínua melhoria da eficiência administrativa e gerencial desde 1992, reduzindo significativamente os tempos de concessão de benefícios, as percentagens de repesamento de concessões e o custo administrativo da máquina do INSS.

Também houve um permanente esforço de aumento de eficiência na arrecadação de contribuições, com diversas inovações inteligentes, o que pode ser visto pelo crescimento significativo da arrecadação real do INSS ao longo da década 1992-2002, em patamar bastante superior ao do crescimento da renda real e do PIB. Tal evolução é particularmente relevante e tem sido interpretada como grande contra-argumento por não ter mais prosperado a proposta privatizante a partir do momento em que, nos demais países da América Latina em que ocorreram tais rupturas radicais, a previdência pública havia entrado em colapso e insolvência – como no caso da hiperinflação da Argentina em fins dos anos 1980 – ou havia sido unanimemente percebida como “bastão da corrupção nacional”, como na Colômbia, onde a credibilidade do sistema público havia ficado definitivamente comprometida. No Brasil, pelo contrário, apesar dos contínuos reclamos da classe média em relação aos valores pagos pelo INSS (o que sugere algum fracasso da Previdência Social brasileira na sua função de repor renda e garantir a manutenção do padrão de vida do beneficiário) e de denúncias de fraudes e corrupção, o INSS nunca deixou de pagar pontualmente os atuais mais de 20 milhões de benefícios mensais e tem um relevante papel de combate à pobreza sentida pelas camadas mais carentes da população. Dessa forma, o conjunto de experiências traumáticas sentidas pelo público usuário da Previdência brasileira de longe teve a mesma proporção que aquele passado em outros países latino-americanos, objeto de sangrentas guerras civis (América Central), golpismo militar (Chile) e civil (Peru), guerrilha e narcotráfico abertos (Colômbia), hiperinflação e amplo colapso econômico-social (Bolívia e Argentina), em cujas esteiras houve rompimentos profundos da ordem institucional anterior e por isso se tornam campo propício para imposição de reformas liberalizantes radicais.

É nesse contexto que é preciso entender a trajetória da reforma previdenciária brasileira, concentrada nos oito anos de governo Fernando Henrique Cardoso, e seus resultados bastante diferenciados se comparados aos dos demais países da América Latina. Houve atores sociais mais fortes no Brasil; um processo de transição da ditadura para a democracia menos traumático; evitou-se hiperinflação aberta pelo processo de superindexação da economia; houve ainda uma cobertura previdenciária muito mais ampla e uma relação menos conflituosa com o seu público; existiram ademais esforço e capacidade técnica superiores do corpo administrativo do Estado brasileiro; e, não sem ser consequência de alguns dos elementos citados, ocorreu o fracasso do aventureirismo radical do governo Collor com o *impeachment* por corrupção. No entanto, há pouca vivência de diálogo social e político no Brasil, o que torna a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo, pelos quais as reformas precisam passar, mais difícil. Esses são aspectos diferenciais que determinaram uma longa tramitação de uma proposta de reforma previdenciária menos agressiva no Brasil, a qual não contemplou rupturas institucionais ou de princípios fundamentais da Previdência Social.

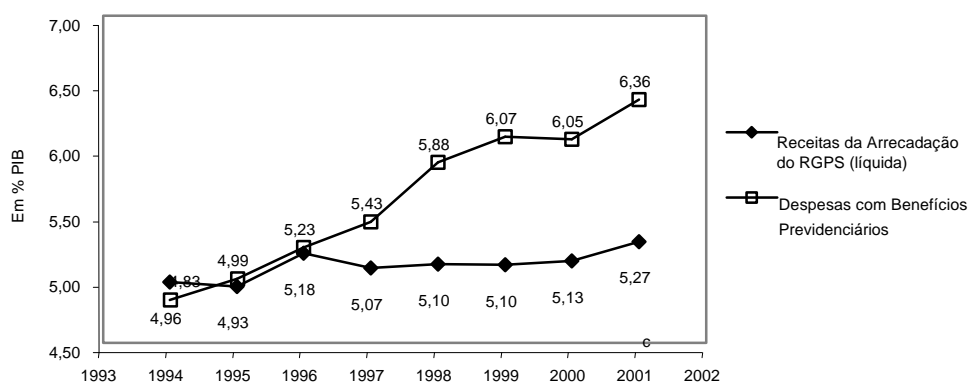
Financiamento e gastos

Desequilíbrios no financiamento do Sistema INSS

O desequilíbrio do resultado financeiro do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) pode ser constatado mediante a evolução da arrecadação líquida e da despesa com benefícios previdenciários (ver gráfico 1) e a resultante do déficit previdenciário (ver gráfico 2), que mostram que até 1994 as despesas com benefícios previdenciários do INSS estiveram aquém da arrecadação líquida do sistema, portanto não ocorrendo déficit. A partir de 1995, os benefícios aumentam mais rapidamente que a arrecadação e os déficits são crescentes, os primeiros passam de 0,06% do PIB, em 1996, para cerca de 1,04%, em 2000.

GRÁFICO 1

Evolução da arrecadação líquida e das despesas no RGPS, 1994-2001



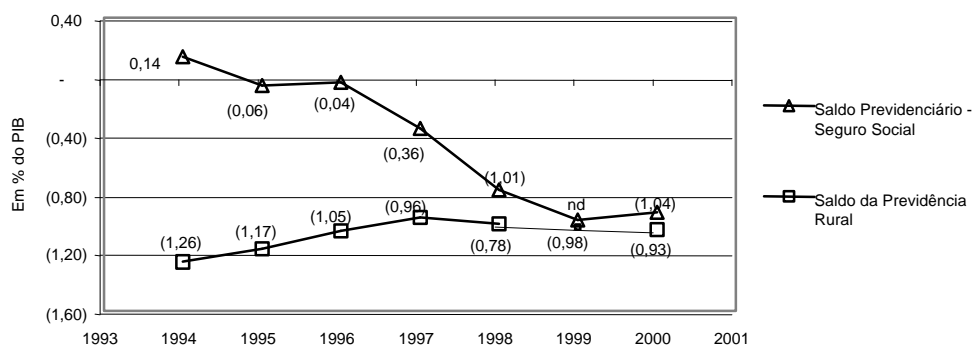
Fonte: Delgado, G. e Castro, J. A. de. *Financiamento da Previdência Rural: situação atual e mudanças*. Mimeo.

O crescimento do déficit da previdência no conceito RGPS (ver gráfico 2) pode ser explicado por alguns motivos, entre eles, os principais são a combinação do aumento da quantidade de benefícios com a melhoria dos seus valores e as renúncias previdenciárias concedidas a determinados setores que não contribuem segundo a regra geral, mas seguindo regras diferenciadas. Essas renúncias, de acordo com o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS, *Informes da Previdência Social*, 2002), foram estimadas em R\$ 8,4 milhões em 2001. Por último, a Previdência Rural foi outro fator que gerou o déficit, uma vez que a Previdência Urbana é praticamente equilibrada.

O financiamento desse déficit global do sistema previdenciário tem sido coberto pelo conjunto de transferências de recursos do Orçamento da Seguridade Social, uma vez que faz parte da estrutura conceitual e legal do próprio Orçamento da Seguridade Social, instituído pela Constituição de 1998.

Por seu turno, a forma de financiamento do sistema INSS pressupõe, em primeiro lugar, que o RGPS, do qual a Previdência Rural é parte integrante, financie suas despesas com os recursos da Contribuição de Empregadores e Trabalhadores ao INSS. Somente depois de exaurida essa fonte é que o INSS acessa os demais recursos da seguridade social.

Evolução do saldo previdenciário (Seguro Social) e da Previdência Rural, 1994-2000



Fonte: Delgado, G. e Castro, J. A. de. *Financiamento da Previdência Rural: situação atual e mudanças*. Mimeo.

Ora, como pode ser observado no gráfico 2, mesmo antes de 1995, a Previdência Rural apresentava uma necessidade de financiamento um pouco acima de 1% do PIB, sem que o INSS como um todo apresentasse déficit. Essa condição não permitia, como ainda não permite, que a “necessidade de financiamento” do subsistema de Previdência Rural seja ou fosse socorrida pelos recursos tributários do Orçamento da Seguridade.

Essas regras de financiamento público confundem duas realidades distintas em convivência no RGPS: a realidade dos segurados urbanos, regulamentada por princípios do seguro social contributivo, e, de outro lado, a realidade dos segurados rurais, regulada pelos princípios da seguridade social. Ao não se fazer a correta distinção na alocação orçamentária dos recursos, cria-se uma distorção distributiva no sistema que compromete em longo prazo a legitimidade dos princípios de universalização de direitos sociais na Previdência Rural.

Como evidencia o gráfico 2, há uma necessidade de financiamento estrutural nesse subsistema (em torno de 1% do PIB) cuja causa é claramente a insuficiência das fontes constitucionais de contribuição em face dos direitos universais garantidos também pela norma constitucional.

Essa situação de desequilíbrio estrutural vem sendo atendida mediante transferências internas no próprio INSS, o que implica onerar os contribuintes urbanos do sistema e não os das contribuições sociais (sobre o lucro, sobre o faturamento e sobre a movimentação financeira), que são, do ponto de vista do equilíbrio fiscal, responsáveis pelo financiamento dos direitos sociais inscritos no conceito da seguridade social na Constituição Federal, previstos nos arts. 194 a 204.

A forma atual de financiamento da Previdência Rural contém vício distributivo porquanto remete aos trabalhadores e empregadores do setor urbano a responsabilidade fiscal de prover financiamento dos direitos sociais dos trabalhadores rurais muito pobres, o que configura um sistema de transferência de renda da população urbana para a rural. Mas essa responsabilidade é atribuível, no próprio conceito constitucional da seguridade social, ao conjunto da sociedade (art. 195 da Constituição Federal) e principalmente às contribuições de natureza tributária, que cumprem o papel de financiar os serviços não autofinanciáveis de Previdência, Saúde e Assistência Social.

Conexo ao vício distributivo citado, produz-se outro na contabilidade pública, qual seja, o de atribuir um “déficit” ao sistema de seguro social contratual do INSS que, na verdade, este não apresenta, visto ser esta necessidade de financiamento de direito atribuível às contribuições pára-fiscais que financiam a seguridade social. A magnitude desse déficit – pouco mais de 1% do PIB – representa ao mesmo tempo o tamanho do déficit geral do INSS e o da Previdência Rural.

Entretanto, a Previdência Rural é em essência uma Previdência-Seguridade, e como tal é financiada pelo Orçamento da Seguridade, que apresenta perfeita capacidade para contê-la, legal e fiscalmente.

Principais aspectos reformados no período

Regime Geral de Previdência Social (INSS)

A reforma previdenciária dos dois governos de FHC abrangeu, no que concerne ao RGPS, administrado pelo INSS, a Emenda Constitucional nº 20 (EC 20), de 1998, bem como a Lei do Fator Previdenciário (Lei nº 9.876), de 1999. A tabela a seguir aponta as principais mudanças implementadas por meio da EC 20 no RGPS a partir de 16 de dezembro de 1998. Tal emenda é o resultado de um longo processo de debate no Congresso, que se iniciou pelo envio da Mensagem Presidencial 305, em março de 1995, a qual deu origem à Proposta de Emenda Constitucional nº 33 (PEC 33). Ao longo do período de quase quatro anos entre seu envio e sua promulgação, a PEC 33 sofreu inúmeras alterações e emendas antes que resultasse na versão disposta na segunda coluna da tabela 1.

Ressaltam-se, no tocante a regras de concessão de benefícios, a substituição do critério “Tempo de Serviço” por “Tempo de Contribuição”, o fim da Aposentadoria por Tempo de Serviço Proporcional, a restrição à concessão de aposentadorias especiais e a eliminação da regra de cálculo do valor do benefício do texto constitucional, o que abriu brecha para o “Fator Previdenciário”, posteriormente. Além dessas modificações, em geral, não são destacadas alterações em relação ao financiamento da Previdência e da Seguridade Social, em que ocorreu a vinculação da receita de contribuição sobre rendimento do trabalho ao pagamento de benefícios do RGPS, bem como outras mudanças importantes na definição das bases de incidência das contribuições à Seguridade Social, embora seja interessante destacar aqui que a EC 20 consolidou o princípio da co-gestão previdenciária na legislação brasileira.

Subsidiariamente, destacam-se no período as transformações promovidas pela Lei de Crimes contra a Previdência Social (Lei nº 9.983), de 2000, pela Lei nº 10.256, de 2001, que modificou a base de contribuição patronal do setor rural, e pela Lei nº 10.403, de 2002, que validou as informações do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) desde julho de 1994 para efeito de concessão e cálculo automatizado do benefício, liberando o trabalhador do ônus da prova do tempo de contribuição. A par dessas alterações, foram criados diversos mecanismos para incremento da arrecadação e da recuperação de dívidas, entre os quais o Programa de Recuperação Fiscal (Refis), em conjunto com a Receita Federal; a retenção da contribuição de empresas prestadoras de serviços sobre o valor da fatura; a participação da Previdência no valor dos acordos fechados na Justiça do Trabalho; a renegociação e o parcela-

mento dos débitos de estados e municípios com o INSS; bem como o uso de Certificados de Dívida Pública (CDP) para securitizar parte da dívida das empresas para com a Previdência Social.

TABELA 1

Mudanças no Regime Geral de Previdência Social (RGPS)

	Situação em 1995	EC 20 (Dez. 1998)
Aposentadoria por Tempo de Serviço (Integral)	Após 35/30 anos de serviço (homens/mulheres) e tempo mínimo de contribuição: reposição de 100% do salário-de-contribuição.	É eliminada.
Aposentadoria por Tempo de Serviço (Proporcional)	Após 30/25 anos de serviço (homens/mulheres) e tempo mínimo de contribuição: reposição de 70% do salário-de-contribuição + 5% por ano adicional.	É eliminada.
Aposentadoria por Tempo de Contribuição	Não existia.	Após 35/30 anos de contribuição (H/M) sem limite de idade.
Aposentadoria por Idade (Normal)	Idade 65/60 anos (H/M) e tempo mínimo de contribuição: reposição de 70% a 100% do salário-de-contribuição.	Texto da Constituição de 1988 foi mantido.
Aposentadoria por Idade (Rural)	Idade 65/60 (H/M), ter trabalhado em regime de economia familiar com tempo de serviço rural similar ao tempo mínimo de contribuição urbana. Benefício: um salário mínimo.	Texto da Constituição de 1988 foi mantido.
Base de Cálculo dos Benefícios (salário-de-contribuição)	Média das últimas 36 contribuições mensais, no prazo de 48 meses, corrigidas monetariamente.	Regra foi eliminada do texto constitucional.
Aposentadoria Especial de Professor(a)	Após 30/25 anos de serviço (H/M) e tempo de contribuição mínimo: reposição de 100% do salário-de-contribuição.	Elimina-se a aposentadoria especial para professores do nível superior de ensino.
Aposentadoria Especial por Insalubridade	Após 15, 20 ou 25 anos de serviço, de acordo com o setor de atividade.	Mantido, mas limitado aos trabalhadores que tenham sido efetivamente expostos a situação insalubre.
Piso Previdenciário	Um salário mínimo oficial.	Um salário mínimo oficial.
Teto de Benefícios	Teto nominal previsto na legislação infraconstitucional.	Teto de R\$ 1.200, corrigido anualmente para preservar valor real.
Tributação de Benefícios	Benefícios previdenciários de pessoas com idade de 65 anos ou mais não são tributados.	Permite tributação de benefícios previdenciários.
Proteção do Direito Adquirido	—	Reconhecimento pleno dos benefícios já concedidos e dos direitos já constituídos à época da promulgação da EC 20.
Regra de Transição	—	Pessoas ativas no mercado de trabalho no momento da reforma aposentam-se: a) por idade; ou b) integralmente na idade 53/48 (H/M) com 35/30 anos de contribuição mais pedágio de 20% do tempo faltante à época da promulgação da EC 20; ou c) proporcionalmente à idade 53/48 com 30/25 anos de contribuição mais pedágio de 40% do tempo faltante à época da promulgação da EC 20.
Seguro contra Acidentes de Trabalho	É tarefa do INSS.	É aberto ao setor privado em concorrência ao INSS, requerendo lei específica.
Financiamento da Seguridade Social	Financiamento por meio de: a) contribuição de empregadores, empregados e autônomos sobre o rendimento do trabalho; b) Cofins (sobre faturamento bruto); c) CSLL (sobre lucro líquido); d) outras fontes de menor importância percentual; e) recursos do Tesouro.	a) Ampliação da base de incidência da contribuição sobre o rendimento do trabalho a toda renda do trabalho, até mesmo de pessoas sem ocupação permanente. b) Alternativa para a base de incidência da Cofins: Receita Bruta da Empresa. c) Possibilidade de alteração de alíquotas de contribuição conforme especificidade regional e/ou potencial de criação de empregos de setor de atividade.
Isonomia Patronal para Entidades Filantrópicas	Sim.	Sim.
Vinculação de Receitas para o RGPS	Não prevista. Vale o princípio da solidariedade na repartição das receitas entre as diversas áreas da Seguridade Social (previdência, saúde e assistência social).	Receita de contribuições sobre o rendimento do trabalho fica vinculada exclusivamente ao financiamento do RGPS.
Co-gestão da Previdência	Gestão em conjunto com a sociedade (empregadores, trabalhadores e aposentados).	Gestão quadripartite por meio de conselho com participação da sociedade (empregadores, trabalhadores e aposentados).

Fonte: MPAS.

Embora tenha sido prevista na EC 20, a regulamentação da participação do setor privado no Seguro contra Acidentes de Trabalho (SAC) não foi regulamentada no período encerrado em dezembro de 2002. Uma solução para esse problema é desafio

da nova gestão da Previdência Social a partir de 2003, uma vez que muita concorrência entre os setores público e privado na área de seguro geralmente desemboca em uma situação de “seleção adversa”, na qual não se gera uma situação de equilíbrio.

Cabe ainda destacar que, a partir de janeiro de 1999, passou a ser coletada compulsoriamente de todos os empregadores e contribuintes autônomos a Guia de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência (GFIP), com dados individualizados de rendimento, ocupação, etc. que permitiram, pela primeira vez, construir um banco de dados sistemático sobre o perfil dos contribuintes da Previdência Social. Combinada com dados da Relação Anual de Informações Sociais, do cadastro do PIS e do FGTS, a GFIP alimenta o CNIS. Há potencial interface com os programas das áreas de Saúde e Assistência Social para alimentar e utilizar o CNIS. Bem e seguramente administrado, o CNIS, cuja operacionalização está sendo realizada pela Dataprev, é um instrumento muito importante para a realização da cidadania no Brasil, pois permite conceder, com precisão, prestações monetárias, além de obter diversas informações estrategicamente importantes para a formulação das políticas sociais no Brasil.

Por fim, na área do RGPS, cabe ainda destacar a reforma administrativa-gerencial do próprio INSS, efetuada em 1999 por meio do Decreto nº 3.801. Até então, conviviam no INSS sem fusão de fato as estruturas dos antigos Iapas (que era o órgão arrecador do ex-Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social – Sinpas –, vigente de 1977 a 1990) e INPS (o órgão concessor e gestor de benefícios do ex-Sinpas). Por meio das gerências executivas, atualmente em número de 102 no Brasil inteiro, foram redenhadas e gerencialmente fundidas essas estruturas.

Reforma do Funcionalismo Público

Da mesma forma que para o RGPS, a EC 20 trouxe diversas novidades para a Previdência do Funcionalismo Público. Entre as principais, além da eliminação da aposentadoria proporcional e da substituição do critério “Tempo de Serviço” por “Tempo de Contribuição”, está a instituição de limite de idade de 60/55 anos para homens/mulheres na Aposentadoria por Tempo de Contribuição. Também houve restrições a aposentadorias especiais e à contagem de tempos fictícios de contribuição. Uma regra importante, que não existia na legislação anterior, foi a instituição de carência (tempo mínimo) no serviço público (dez anos) e no cargo em que ocorre a aposentadoria (cinco anos). Essas e outras modificações estão destacadas na tabela 2.

É importante mencionar ainda dois conjuntos de medidas referentes ao funcionalismo contidos em parte na EC 20. O primeiro relaciona-se ao setor de Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) da União, estados e municípios, os quais foram mantidos pela EC 20. Antes mesmo da promulgação dessa emenda constitucional, foi publicada a Lei nº 9.717, de 1998, que estabeleceu critérios mínimos para o funcionamento dos regimes próprios – a obediência a critérios atuariais para seu desenho e sua gestão e a subordinação dos regimes próprios à fiscalização e à regulação do Ministério da Previdência. Em segundo lugar, para esses RPPS, a EC 20 prevê a possibilidade de instituição de regime previdenciário complementar e a simultânea criação de um teto de benefícios similar ao do INSS, com o que ocorreria, em grande medida, a homogeneização das regras de ambos os regimes (RGPS e RPPS). A possibilidade dessas medidas depende da aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 9 (PLP 9), encaminhado em 1999 ao Congresso Nacional.

TABELA 2

Mudanças no Regime de Previdência do Funcionalismo Público

	Situação em 1995	EC 20 (Dez. 1998)
Sistema Próprio	Sim.	Sim, contributivo.
Aposentadoria por Idade	Idade 65/60 anos (H/M). Valor do benefício proporcional ao tempo de serviço.	Mantido.
Aposentadoria por Tempo de Serviço (Integral)	Após 35/30 anos de serviço (homens/mulheres) e tempo mínimo de contribuição: reposição de 100% do salário-de-contribuição.	É eliminada.
Aposentadoria por Tempo de Serviço (Proporcional)	Após 30/25 anos de serviço (homens/mulheres) e tempo mínimo de contribuição: reposição de 80% do salário-de-contribuição + 4% por ano adicional.	É eliminada.
Aposentadoria por Tempo de Contribuição	Não existia.	Após 35/30 anos de contribuição (H/M) aos 60/55 anos de idade (H/M) na regra definitiva.
Aposentadoria Especial de Professor(a)	Após 30/25 anos de serviço (H/M) e tempo de contribuição mínimo: reposição de 100% do salário-de-contribuição.	Elimina-se a aposentadoria especial para professores do nível superior de ensino.
Situações Especiais	Atividades insalubres, juízes, Parlamento.	Permanecem.
Base de Cálculo dos Benefícios	Último vencimento, eventualmente com promoção na hora da aposentadoria (reposição de 100% ou mais do último vencimento).	100% da remuneração do posto que foi ocupado por pelo menos cinco anos antes da aposentadoria.
Correção do Valor dos Benefícios	Paridade de reajustes entre ativos e inativos.	Mantido.
Teto de Benefícios	Não existia teto.	Teto de ministro, requerendo regulamentação por lei.
Financiamento	Com recursos orçamentários e alguma participação de contribuições.	O sistema é considerado contributivo e deve estabelecer equilíbrio financeiro e atuarial.
Militares	Sistema próprio.	Mantido, até que nova lei, que não possui prazo para ser criada, altere a situação.
Proteção do Direito Adquirido	—	Reconhecimento pleno dos benefícios já concedidos e dos direitos já constituídos à época da promulgação da EC 20.
Regra de Transição	—	Servidores titulares de cargo efetivo no serviço público no momento da reforma aposentam-se: a) por idade; ou b) integralmente na idade 53/48 (H/M) com cinco anos no cargo, 35/30 anos de contribuição mais pedágio de 20% do tempo faltante à época da promulgação da EC 20; ou c) proporcionalmente à idade 53/48 com cinco anos no cargo, 30/25 anos de contribuição mais pedágio de 40% do tempo faltante à época da promulgação da EC 20.
Carências	Não existiam.	Tempo mínimo de serviço público de dez anos e tempo mínimo de cargo de cinco anos.
Tempos de Contribuição Fictícios	Eram possíveis.	Tempos fictícios ficam proibidos.
Acumulação de Benefícios	Permitido.	Proibido dentro do mesmo regime.
Funcionários de Estados e Municípios	Permitem-se Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS).	Mantido.
Fundos de Pensão Complementares	Não previstos.	Lei Complementar pode autorizar a instituição de teto de benefício igual ao RGPS, desde que haja simultaneamente a criação de Fundo Complementar.

Fonte: MPAS.

No tocante aos servidores militares, houve um pequeno ajuste na sua contribuição e nas regras de concessão de benefícios. A contribuição, que antes somente correspondia ao soldo básico de dois dias por mês (sem gratificações), passou a ser de 7,5% dos vencimentos para aposentadoria e pensão e 4% para saúde ao mês (ou seja, ainda inferior à dos servidores civis, que contribuem com 11% mensais para aposentadoria e pensão). Nas regras de concessão de benefícios, destaca-se a famosa “pensão para filhas de militares”, que, ao contrário do que se poderia pensar, não se restringe apenas à filha solteira — a concessão sem limite de idade foi vetada apenas para as filhas de militares ingressantes na carreira a partir de 2001.

Por fim, é importante mencionar que a famosa Lei Camata, de 1996, seguida pela Lei Complementar nº 101, de 2000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, instituíram um teto para o gasto do setor público com a folha de pagamento de ativos e inativos, limitando-o em 50% da receita corrente líquida para a União e 60% para estados e municípios.

Reforma da Previdência Complementar Fechada

No campo da Previdência Complementar Fechada, diversas foram as alterações durante os oito anos do governo FHC. Em consequência da EC 20, cujos impactos principais no setor estão descritos na tabela 3, houve uma clara opção pela gestão privada em regime de capitalização, descartando-se, ao contrário da experiência de outros países latino-americanos, a sua obrigatoriedade.

TABELA 3

Mudanças no Regime de Previdência Complementar Fechada

	Situação em 1995	EC 20 (Dez. 1998)
Administração	Pública e privada.	Apenas Fundos Privados.
Compulsoriedade	Não.	Não.
Método de Financiamento	Não definido para a Previdência Complementar pública no INSS, capitalização nos fundos privados.	Capitalização.
Transparência	Normas não requeriam explicitamente o disclosure de todas as informações técnicas relevantes.	Acesso completo dos participantes a todos os dados relevantes tem de estar garantido.
Proporção da Contribuição Normal a Cargo do Estado	Normalmente 2:1 como patrocinador, chegando a 5:1 em alguns casos.	Proporção de 1:1.
Equilíbrio Atuarial de Fundos de Empresas Estatais	Não tratado.	Fundos de empresas estatais têm de ajustar-se atuarialmente no prazo de dois anos.

Fonte: MPAS.

ASSISTÊNCIA SOCIAL

A população passível de ser objeto de assistência social é bastante grande em razão da histórica alta desigualdade de renda no Brasil, cujo índice de Gini *per capita* era de 0,56109 em 1999, um dos mais elevados do mundo. Essa grande desigualdade e um baixo nível de renda da população – PIB *per capita* de R\$ 5.740,39 (valores correntes de 1999) – favorecem a reprodução da pobreza, na ausência de medidas que revertam esse quadro. Em 1999, era considerada pobre no Brasil² cerca de 34% da população (53 milhões de pessoas), e 14% da população era indigente, o que corresponde a 22 milhões de pessoas³ – grande parte dessa população é composta por crianças e jovens submetidos a formas de exclusão que comprometem uma melhor inserção social na idade adulta, o que garante, para o futuro, uma clientela cativa para a assistência social, a não ser que políticas sistemáticas, articuladas e de longo prazo sejam implementadas.

A Constituição Federal de 1988 inseriu a assistência social no grupo das políticas integrantes da Seguridade Social, tornando-a objeto de direitos. Previu a universalidade da cobertura e do atendimento, a seletividade e a distributividade na prestação dos benefícios e serviços e o caráter democrático e descentralizado da administração (art.194), devendo ser prestada aos que dela necessitem (art. 203). A assistência foi regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social (Loas)⁴ em 1993 como resultado de intenso movimento de estudiosos e profissionais do serviço social, que durante cinco anos discutiram e trabalharam para sua efetivação.

À exceção do benefício de prestação continuada, de incumbência da assistência social, garantido constitucionalmente (art. 203) e regulado na Loas, as demais atribuições da assistência social têm contornos pouco precisos em razão de sua transversalidade setorial. São elas (Loas, art. 2): a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; o amparo às crianças e aos adolescentes carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho; a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência; e a promoção de sua integração à vida comunitária.

Talvez por isso, a implementação das ações da assistência mostrou-se tão difusa no período analisado, que vai de 1995 a 2002, disseminando-se em diversas áreas e órgãos, fazendo suscitar o debate sobre a amplitude da assistência e a competência institucional de suas ações. Em setembro de 1995, definiu-se a estrutura regimental do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS).⁵ As competências então atribuídas à Secretaria da Assistência Social (SAS) buscam refletir o previsto na Loas,

2. Extraído de Barros, R. P. de; Henriques, R.; Mendonça, R. A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil. In: Henriques, R. (org.). Desigualdade e pobreza no Brasil. Rio de Janeiro, Ipea, 2000.

3. A linha de indigência refere-se aos custos da cesta alimentar da região metropolitana de São Paulo, que contempla as necessidades calóricas de um indivíduo. A linha de pobreza é um múltiplo da linha de indigência e considera, além das necessidades nutricionais, outras relativas a vestuário, habitação e transporte.

4. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

5. Decreto-Lei nº 1.644, de 25 de setembro de 1995, define a estrutura regimental do Ministério da Previdência e Assistência Social e revoga o Decreto-Lei nº 503, de 23 de abril de 1992.

no que se refere à articulação das ações. O artigo 1º estipula que a assistência deve ser realizada por meio de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade para garantir o atendimento às necessidades básicas. No artigo 2º, parágrafo único, define-se que ela se realizará de forma integrada às políticas setoriais, tendo em vista o enfrentamento da pobreza, a garantia dos mínimos sociais, o provimento de condições para atender contingências sociais e a universalização dos direitos sociais.

Entre as competências da SAS figuram: a formulação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS); a coordenação das políticas estaduais da assistência social; o acompanhamento e a supervisão dos planos, programas e projetos relativos à área de assistência social; a promoção de articulações intra e intergovernamentais e intersetoriais, inclusive com organizações não-governamentais, necessárias à compatibilização das políticas, dos planos, programas e projetos em sua área de competência; o acompanhamento e a avaliação das ações estratégicas na área de assistência social; a gerência dos recursos captados pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), sob orientação e controle do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS); o apoio técnico e financeiro aos serviços, programas e projetos de enfrentamento da pobreza em âmbito nacional e às ações assistenciais em caráter de emergência, quando postas em prática por estados, municípios e Distrito Federal e a coordenação e o controle dos programas e projetos relativos à PNAS, em conjunto com estados, municípios, Distrito Federal e entidades privadas.

Em 1995, simultaneamente à criação do órgão federal de assistência social,⁶ foi lançado o Programa Comunidade Solidária, vinculado à Presidência da República, em substituição ao Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea), cuja implementação passava ao largo de qualquer planejamento da SAS e do controle do CNAS, entidade que tem entre suas funções precípua a aprovação das ações e o controle dos recursos. O Programa Comunidade Solidária foi concebido como estratégia de governo e não como nova estrutura organizacional, “incumbido de ações de promoção, mobilização, articulação, e avaliação, mas não execução”,⁷ ações estas que coincidem com as funções da SAS já mencionadas. Baseava-se no princípio da parceria entre governo e sociedade e na articulação, dentro do próprio governo, entre os níveis federal, estadual e municipal, ambos voltados para o combate da pobreza e da exclusão social e para a promoção do desenvolvimento em municípios pobres por meio de programas de educação, saúde, alimentação, saneamento, habitação e geração de renda. Eram seus objetivos: reduzir a mortalidade infantil; melhorar as condições de alimentação dos escolares e das famílias carentes; melhorar as condições de moradia e saneamento básico; gerar emprego e renda; melhorar as condições de vida no meio rural; apoiar o desenvolvimento do ensino básico; defender os direitos e promover socialmente crianças e adolescentes.

6. Medida Provisória nº 813, de 1º de janeiro de 1995, dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos ministérios, extingue o Ministério do Bem-Estar Social (MBES), a Fundação Legião Brasileira de Assistência (LBA) e o Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência (CBIA), transforma o Ministério da Previdência Social (MPS) em Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), e cria o Programa Comunidade Solidária.

7. Conforme exposição de Peliano, Anna Maria. 1ª CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Anais... Brasília, DF, 1995.

Posteriormente, foram implementadas várias outras iniciativas de cunho assistencial que pretendiam amenizar a pobreza e que se disseminaram por áreas setoriais distantes da concepção, da gestão e do controle da assistência, e até mesmo de seu acompanhamento, como são exemplos o Programa Comunidade Ativa, implantado em outubro de 1999 e que dispôs de R\$ 7,2 milhões em 2000 e R\$ 5,2 milhões em 2001; Bolsa-Alimentação, do Ministério da Saúde, com previsão de conceder 1.623 mil bolsas ao custo de R\$ 300 milhões em 2002; o Auxílio-Gás, do Ministério de Minas e Energia, com gasto de R\$ 680 milhões em 2002; o Bolsa-Escola, do Ministério da Educação, com estimativa de atender 8,3 milhões crianças de 5.470 municípios até dezembro de 2002 e que teve gastos de R\$ 1,641 bilhão nesse ano; e o Programa Cesta de Alimentos, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, que teve como objetivo reduzir a fome de parcela da população brasileira com carência de alimentação básica, por intermédio da distribuição gratuita de alimentos, prioritariamente nos bolsões de pobreza do Comunidade Solidária, aos trabalhadores rurais sem-terra e às comunidades indígenas. O Cesta de Alimentos foi encerrado em dezembro de 2001, tendo executado neste ano R\$ 47,6 milhões, com atendimento previsto de 1,7 milhão de famílias/cestas/mês e mais 527 mil famílias vitimadas pela seca.

Esse paralelismo das ações da assistência disseminou-se por setores e níveis federados, apesar dos interesses manifestos nas conferências nacionais de assistência social em favor do comando único, que garantiria no órgão da assistência social a coordenação das ações. Outra reivindicação expressa nas conferências, a uniformização da denominação das secretarias de assistência social nos estados, também não foi implementada. Do mesmo modo, os recursos destinados ao FNAS, apesar de terem apresentado crescimento ano a ano, estão longe dos 5% da seguridade pleiteados nas conferências, conforme demonstra a tabela 4.

TABELA 4

Recurso executado pelo FNAS em % do PIB e em % da Seguridade Social por ano

(Em R\$ milhões correntes)

Anos	PIB	Orçamento Seguridade Social	Orçamento do FNAS		
			Valor	(%) PIB	(%) Seg. Social
1996	778.887	80.628	581	0,07	0,72
1997	870.743	95.716	1.240	0,14	1,29
1998	914.188	95.687	1.604	0,17	1,67
1999	963.869	113.411	2.087	0,21	1,84
2000	1.086.700	137.112	2.833	0,26	2,06
2001	1.200.060	142.523	3.520	0,29	2,47

Fonte: Dados do IBGE para o PIB, da Anfip para o Orçamento da Seguridade Social e da Disoc/Ipea para o orçamento do FNAS. Extraído de Boschetti, I. Relatório Financiamento e gastos na área de assistência social implementados pelo governo federal na década de 1990. In: *Financiamento das Políticas Públicas no Brasil* (Pesquisa). Ipea/BID, 2002. Em 2002, complementado com as mesmas fontes.

Apesar de a implementação da assistência social ter sido alvo de críticas, foram realizadas ações que atuaram na construção do sistema descentralizado e participativo preconizado pela Constituição Federal e pela Loas, tal como ele hoje se apresenta. Em 1995 e nos anos subsequentes, parte dos esforços da SAS, e depois da Secretaria de Estado de Assistência Social (Seas), foi para realizar a transição do sistema centralizado para o descentralizado e participativo da assistência social, mediante a realização de convênios com entidades e municípios e a instituição de conselhos, fundos e planos de Assistência Social e capacitação dos agentes que integram a rede de proteção

social (ver tabela 5). Até a aprovação da Norma Operacional Básica (NOB), em dezembro de 1998, considerava-se que os estados e municípios com conselho implantado, fundos e planos para aplicação de recursos tinham gestão descentralizada. Após isso, o critério passou a girar em torno daqueles que estivessem habilitados pelas Comissões Intergestoras de acordo com os critérios da NOB. Tais critérios incluem a comprovação da criação e do funcionamento do Conselho e do Fundo e a apresentação de Plano de Assistência Social aprovado pelo Conselho na respectiva esfera de governo. Conseqüência da NOB, o efetivo funcionamento dos conselhos tornou-se obrigatório, e não apenas sua existência formal, que apenas satisfazia a exigência para o repasse de recursos.

TABELA 5

Descentralização e planejamento participativo na assistência social

	Anos					
	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Conselhos	2.645	3.605	3.923	4.840	4.878	4.105
Fundos	2.447	3.342	3.487	4.701	4.747	4.105
Planos elaborados	1.941	2.076	2.208	4.482	4.543	4.105
Gestão municipal	-	-	-	3.527	3.802	4.105
Municípios	4.974	5.507	5.507	5.507	5.507	5.560

Fontes: Balanço Geral da União – Relatório, v. 1, Exercício de 1999 e MPAS: *Anuário Estatístico da Previdência Social 2001*.

Paralelamente à expansão quantitativa da descentralização, também ocorreu seu desenvolvimento qualitativo, representado pela melhoria da representação nos conselhos e pela formulação de planos de aplicação de recursos na assistência social pelos municípios.

No CNAS, a demonstração de amadurecimento ocorreu com a assunção da sociedade civil à Presidência em 2001, renovada na eleição seguinte, que coroou a partilha de responsabilidade da sociedade com o setor governamental nesta esfera da descentralização.

A alteração do Certificado de Entidades de Fins Filantrópicos (Ceff) para Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas)⁸ também foi uma mudança positiva, pois representou avanço no processo de definição do que são entidades assistenciais, ao assumir legalmente que entidades que desenvolvem ações assistenciais com recurso público não são entidades filantrópicas, mas entidades beneficentes de assistência social. Ainda que se tenha mantido o termo “beneficente”, estabelece-se a diferenciação entre filantropia (fazer caridade) e beneficiar (fazer benefícios) com recurso público, o que converge para o reconhecimento da assistência social como direito.⁹

A PNAS e a Norma Operacional Básica (NOB) trouxeram como novos paradigmas da assistência social a descentralização, as gestões intergovernamental e intersetorial e o foco de atendimento na família. Este último aspecto, além de buscar a humanização do atendimento por fortalecer os laços familiares e responder à tendência atual de desinstitucionalização, colabora para a redução dos custos.

8. Medida Provisória nº 2.129, de 23 de fevereiro de 2001.

9. Como entendido por Boschetti, I. no relatório “Financiamento e gastos na área de assistência social implementada pelo governo federal na década de 90”, da pesquisa Financiamento das políticas sociais no Brasil, Ipea/BID, 2002.

Assim como a articulação dos programas e das ações assistenciais se mostrou de difícil execução, a universalização do atendimento da assistência também não se realizou em razão de dificuldades orçamentárias ao longo de todo o período. Relatórios de gestão de 1996 e 1997 informam sobre os programas desenvolvidos pela SAS:¹⁰

- Benefício de Prestação Continuada (BPC) a idosos de 70 anos de idade ou mais e pessoas portadoras de deficiência, com início de operacionalização em janeiro de 1996, em substituição à Renda Mensal Vitalícia (RMV). Materializa-se na transferência de renda a pessoas pertencentes a famílias com até 1/4 do salário mínimo de renda familiar *per capita*.
- Atendimento integral à criança de zero a seis anos (em creches e pré-escolas), em co-gestão com MEC e MS. Em 1996, foram atendidas 1.527 mil crianças, o equivalente a 16,5% das crianças de famílias com até meio salário mínimo de renda familiar *per capita*. Em 1997, foram atendidas 1.400 mil crianças, o correspondente a 15,2%.
- Proteção integral a crianças e adolescentes de 7 a 14 anos em situação de vulnerabilidade por pobreza, discriminação, abandono ou exclusão, mediante a oferta de atividades socioeducativas de esporte e lazer, em período complementar ao da escola. Em 1996, foram atendidas 762 mil crianças, correspondendo a 7,1% das crianças e adolescentes de famílias pobres. Em 1997, o Brasil Criança-Cidadã contou com 398 mil atendimentos e o Enfrentamento da Pobreza, com 200 mil atendimentos.
- Erradicação do trabalho infantil em carvoarias do Mato Grosso do Sul e diagnóstico dos focos de trabalho infantil no Brasil em 1996. Em 1997, o programa foi lançado nos canaviais da Zona da Mata Sul do Estado de Pernambuco e na região sisaleira da Bahia. Destinava-se às famílias da zona rural cujos filhos estavam submetidos a trabalhos insalubres, degradantes e penosos. Em 1997, atingiu 48 municípios, foram atendidas 38 mil crianças, concedidas 30 mil bolsas e 10 mil crianças atendidas com a jornada ampliada.
- Apoio à pessoa idosa, destacando-se o atendimento não asilar aos idosos de mais de 60 anos, de famílias com renda *per capita* de até meio salário mínimo. Foram atendidos 347 mil idosos em 1996, correspondendo a 19,4% dos idosos de famílias pobres. Em 1997, houve atendimento a 266 mil idosos, o equivalente a 14,9% dos idosos de famílias pobres.
- Apoio à pessoa portadora de deficiência em prol de sua inclusão mediante a articulação com as demais políticas públicas. Em 1996, foram atendidas 580 mil pessoas, o equivalente a 19,1% dos indivíduos portadores de deficiência de famílias pobres. Em 1997, foram assistidas 121 mil pessoas, correspondendo a 4,0%.
- Enfrentamento da pobreza mediante as ações de lavouras comunitárias (em 1996 e 1997), com investimento em sementes, adubos e implementos agrícolas, direcionado a grupos populares; geração de renda por meio de implementação de oficinas de trabalho, capacitação e reciclagem de adolescentes e adultos; apoio a microunidades produtivas; organização da comunidade; e implantação de centros de comercialização da produção. Foram atendidas 193 mil famílias em 1996 e 113 mil em 1997.

10. Conforme os relatórios: Assistência Social – Gestão 1996 e Assistência Social – Gestão 1997, da SAS/MPAS.

No aspecto institucional, ocorreu em 1999 a transformação da Secretaria de Assistência Social (SAS) em Secretaria de Estado de Assistência Social (Seas) com elevação de *status* e de relativa independência do ministério, pois a secretaria passou a ter maior visibilidade e a influenciar as políticas de governo, vindo, após julho de 2000, a acumular a coordenação do Projeto Alvorada, numa tentativa de resposta às exigências de comando único. O Projeto Alvorada foi concebido para atuar nos catorze estados da Federação com IDH abaixo de 0,5 e alcançar 2.318 municípios até dezembro de 2002. Pretendia reduzir a pobreza e as desigualdades regionais e concentrou a ação de quinze programas nas áreas de educação, saúde e geração de renda em um único local, o Portal Alvorada, reunindo, entre outros, projetos sociais como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) e o Agente Jovem, ambos da assistência. No entanto, com o Projeto Alvorada pode-se considerar que a gestão intersectorial foi um experimento, não tendo ainda se sedimentado como atribuição de um agente do Estado, no caso a Seas e todo o sistema descentralizado e participativo a ela vinculado, como previsto na Loas.

Assim como o Projeto Alvorada buscou articular programas de cunho assistencial, o Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal, instituído em 2001, também serve de instrumento a esse propósito. Tem como objetivo cadastrar as famílias em situação de extrema pobreza de todos os municípios brasileiros, com dados e informações processados pela Caixa Econômica Federal; atribuir o Número de Identificação Social (NIS) aos beneficiários, de modo que sejam garantidas unicidade e integração no âmbito de todos os programas de transferência de renda; e racionalizar o processo de cadastramento pelos diversos órgãos públicos. Esse sistema, que se configura em avanço tecnológico, propiciará agilidade no repasse dos benefícios, mas não está livre de críticas – há quem o veja como meio de controle dos beneficiários e de barganha com finalidade eleitoreira.

O Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (Fcep), outra iniciativa para o atendimento das populações pobres e que reuniu 21 programas sociais de várias áreas setoriais em 2001, quase todos previamente existentes, foi criado em 2000, por Emenda Constitucional,¹¹ para vigorar até 2010. Seus recursos são direcionados a ações que tenham como alvo famílias ou indivíduos cuja renda *per capita* seja inferior à linha de pobreza e populações de municípios e localidades urbanas ou rurais, isoladas ou integrantes de regiões metropolitanas, que apresentem condições de vida desfavoráveis. O Fcep tinha até 2002 Conselho Consultivo e de Acompanhamento que contava com a participação de representantes da sociedade civil. Designado como órgão gestor, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão competia coordenar a formulação das políticas e diretrizes gerais que orientavam as aplicações do Fundo; selecionar programas e ações financiados com seus recursos; coordenar – em articulação com os órgãos responsáveis pela execução dos programas e das ações financiados pelo Fundo – a elaboração das propostas orçamentárias a serem encaminhadas ao órgão central do Sistema de Planejamento Federal e de Orçamento, para inclusão no projeto de lei orçamentária anual, bem como em suas alterações; acompanhar os resultados da execução dos programas e das ações; prestar apoio técnico-administrativo para o fun-

11. Emenda Constitucional nº 31, de 14 de dezembro de 2000, o transformou no artigo 75 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal.

cionamento do Conselho Consultivo; e dar publicidade, com periodicidade estabelecida, aos critérios de alocação e de uso dos recursos do Fundo.

Os investimentos custeados pelo Fcep foram previstos para se concentrar nos municípios atendidos pelo Projeto Alvorada, pelo Comunidade Solidária e pelo Plano de Convivência com Semi-Árido e Inclusão Social. Em 2001, de R\$ 1,935 bilhão do Fundo, R\$ 501 milhões foram destinados ao pagamento do Bolsa-Escola, da área da educação. Em 2002, o Bolsa-Escola, com dispêndio de R\$ 1,645 bilhão, representou 47,6% dos recursos totais, que alcançaram R\$ 3,453 bilhões. Seis ministérios tinham programas integrantes do Fcep em 2001: Previdência e Assistência, Minas e Energia, Saúde, Desenvolvimento Agrário e Integração Nacional. Em 2002, houve a inclusão de programa voltado às comunidades indígenas, a cargo do Ministério da Justiça. Na área de assistência social, apenas o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil o integrava em 2001, com gastos de R\$ 103 milhões, representando apenas 5,3% dos recursos totais. Em 2002, os gastos com o Peti elevaram-se a R\$ 445 milhões e outros programas da assistência foram incorporados: Atenção à Pessoa Portadora de Deficiência, Brasil Jovem, Direitos Humanos – Direitos de Todos, além de Valorização e Saúde do Idoso e Atenção à Criança, os dois últimos excluídos do Fcep no ano de 2003. O total dos recursos da assistência no Fundo, em 2002, somaram R\$ 834 milhões, ou 24,2% do total.

No Plano Plurianual 2000-2003, entre todos os programas do Avança Brasil, 54 deles foram selecionados como programas estratégicos por terem objetivos fundamentais para o desenvolvimento equitativo e sustentável. Na assistência social, foram considerados estratégicos os seguintes programas: BPC (idoso e deficiente); Peti; Atenção à Pessoa Portadora de Deficiência; e Saúde e Valorização do Idoso. Seu acompanhamento e o dos demais programas com ações da Seas indicam o atendimento nos anos 2000 a 2002 (ver tabela 6).

TABELA 6

Número de beneficiários dos programas do âmbito da Seas/MPAS, 1999-2002

Programas	1999	2000	2001	2002
Atenção à Criança				
Atendimento em creches e pré-escolas	1.434.700	1.620.831	1.608.746	1.631.182
Atenção à Pessoa Portadora de Deficiência				
Atendimento (SAC)	120.418	128.823	140.336	148.384
Benefício de Prestação Continuada (BPC)	719.688	804.876	866.463	920.483
Renda Mensal Vitalícia	584.412	549.030	514.617	463.771
Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti)	-	394.969	749.353	810.000
Brasil Criança-Cidadã ¹	202.330	-	-	-
Saúde e Valorização do Idoso				
Atendimento (SAC)	265.352	290.532	301.011	n.d.
Benefício de Prestação Continuada (BPC)	311.777	401.857	467.089	530.177
Renda Mensal Vitalícia	419.974	387.697	356.035	260.353
Combate à Exploração Sexual e Comercial de Crianças e Adolescentes – Programa Sentinela	-	16.666	28.000	34.620
Brasil Jovem				
Atendimento a Crianças e Adolescentes em Abrigo (0 a 18 anos)	19.929	24.154	94.563	n.d.
Agente Jovem	-	39.713	102.304	62.203

Fonte: MPAS: *Anuário Estatístico da Previdência Social 2001*, para os anos de 1999 a 2001, e para o ano 2002, previsão de atendimento conforme Sigplan, *Relatórios gerenciais de análise da execução do PPA 2000-2003*.

Nota: ¹A partir de 2000, o público-alvo do BCC foi encaminhado ao Peti.

O gasto federal, segundo funções típicas da assistência, pode ser visto na tabela 7. Utiliza-se a classificação funcional programática, que mostra a atuação na área da assistência disseminada pelos vários órgãos setoriais no período 1993 a 2001. Destacam-se alguns aspectos:

- O incremento dos recursos alocados à função assistência ao longo do período, que cresceu 718%.
- Os recursos do FNAS descolam-se daqueles relativos às funções típicas a partir de 1996, com tendência descendente até 2000 e ascendente entre 2000 e 2001, variando de 90% a 69% no primeiro e no último anos, o que implica que algumas ações classificadas como de assistência social não necessariamente têm seus recursos vinculados ao FNAS e, por conseqüência, não estão submetidas ao mecanismo de planejamento e controle previsto na Loas. Ainda assim, os recursos alocados ao FNAS cresceram 464%.
- A predominância dos gastos com o Benefício de Prestação Continuada, que, após 1999, passou a integrar os programas Atenção ao Portador de Deficiência e Saúde e Valorização do Idoso. Os gastos com o BPC em relação ao FNAS representavam 22% em 1996 e 74% em 1999 e são, por sua definição constitucional, de custeio obrigatório, motivo pelo qual têm tendência crescente.
- A inconstância da alocação de recursos segundo subfunções, programas e subprogramas, e a subsequente migração de recursos para outra classificação de mesma finalidade, o que compromete a transparência orçamentária e denota a instabilidade dos programas assistenciais, pondo em dúvida a garantia dos direitos assistenciais pelo Estado.

TABELA 7
Gasto Federal com assistência segundo funções típicas

Ações/Anos	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Ações Integradoras da Pessoa Port. de Deficiência	4.152.937	8.144.438	3.185.561	3.608.145	3.601.756	3.397.440	2.191.232	-	-
Ações Sociais e Comunitárias	46.300.197	4.535.881	-	8.218.181	17.768.275	55.500.888	34.451.406	-	-
Apoio a Ações Comunitárias	7.433.078	11.440.831	-	-	-	-	-	-	-
Atenção à Criança	-	-	-	-	-	-	-	307.216.144	271.641.802
Atenção ao Portador de Deficiência	-	-	-	-	-	-	-	2.719.100.817	2.804.656.359
Apoio à Criança Carente	128.992.119	246.907.975	354.638.183	310.516.597	332.031.393	318.747.400	286.539.238	-	-
Apoio a Filantrópicas	1.154.756	-	-	-	-	-	-	-	-
Assistência à Criança e ao Adolescente	-	-	-	-	124.819.971	125.484.397	61.032.186	-	-
Assistência ao Indígena	13.387.054	19.950.152	41.550.445	18.960.197	35.029.159	29.689.944	26.387.451	-	-
Aux. Servidor (vale-transp., refeição)	-	-	187.408	-	-	-	-	-	-
Benefício Loas	-	-	-	-	-	-	23.708.635	-	-
Benefício de Prestação Continuada	-	-	-	209.179.829	1.192.041.068	1.663.327.175	2.007.063.769	-	-
Brasil Jovem	-	-	-	-	-	-	-	23.076.447	17.195.708
Caeca	-	-	-	-	-	-	-	5.741.290	5.596.051
Cidadão, Família e Deficiente	65.601.142	54.941.688	99.272.202	89.183.282	88.973.647	88.551.889	85.222.423	-	-
Combate ao Trabalho Infante-Juvenil	-	-	-	-	22.841.218	57.879.970	105.568.995	-	-
Combate aos Efeitos da Seca	-	-	-	-	-	-	590.950.422	-	-
Comunidade Ativa	-	-	-	-	-	-	-	7.161.910	5.198.142
Coord. da Política de Assist. Social	-	-	-	-	-	-	8.543.200	-	-
Coord. e Manutenção da Ação Social	2.895.650	-	10.459.300	-	-	7.768.786	-	-	-
Demarcação de Terras Indígenas	4.784.812	5.471.284	13.217.161	13.224.763	16.620.721	4.166.641	19.698.984	-	-
Desenv. Comunidades Indígenas	3.758.051	5.316.764	12.252.151	7.700.031	12.295.423	7.474.694	9.749.507	-	-
Enfrentamento à Pobreza e Assist. Soc. Geral	-	-	-	283.908.150	50.463.629	49.323.138	9.084.186	-	-
Enfrentamento à Pobreza – Assist. Famílias Carentes	-	-	-	-	132.142	-	-	86.591.980	109.566.277
Erradicação do Trabalho Infantil	-	-	-	-	-	-	-	204.240.219	316.752.401
Escola de Qualidade para Todos	-	-	-	-	-	-	-	186.359.518	-

(Continua)

(Continuação)

Ações/Anos	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Florestas Tropicais (demarcação de área indígena)	-	-	-	-	2.584.435	5.389.053	7.031.063	-	-
Garantia de Renda Mínima	-	-	-	-	-	-	48.837.697	-	-
GDF - Assistência ao Trabalhador Preso	1.010.938	896.155	1.096.858	1.570.236	1.314.083	890.670	994.546	-	-
Idoso	25.287.554	19.756.279	42.865.828	37.073.558	39.596.629	38.433.156	36.281.867	-	-
Indígenas na Faixa Norte	849	204.582	51.745	85.550	40.429	-	-	-	-
Integração Sócio-laboral do PPD	-	-	-	2.299.444	3.716.057	-	851.094	-	-
Proágua – Infra-estrutura	-	-	-	-	-	-	-	11.212.450	39.819.949
Programa Emergencial de Frentes Produtivas	-	-	-	-	-	816.363.522	404.051.228	-	-
Proteção à Criança e ao Adolescente	109.523.032	133.141.329	27.320.903	32.894.582	40.381.901	15.537.352	15.280.932	-	-
Reabilitação Profissional	6.615.350	8.167.779	8.752.519	10.665.207	9.184.830	9.593.200	6.148.799	-	-
Reintegração Social	1.331.932	2.320.125	3.297.224	6.232.294	5.364.244	6.056.830	3.404.079	-	-
Servidores Militares	2.855.933	6.328.280	5.754.233	5.856.004	-	-	-	-	-
Valorização e Saúde do Idoso	-	-	-	-	-	-	-	1.438.516.434	1.533.809.907
Total incluindo FNAS	425.085.386	527.523.540	623.901.720	1.041.176.052	1.998.801.009	3.303.576.146	3.793.072.937	4.989.217.210	5.104.236.597
Total excluindo o FNAS	425.085.386	527.523.540	623.901.720	103.096.454	130.133.037	906.328.133	1.095.282.536	1.754.947.841	1.583.239.756
Em %	100,0	100,0	100,0	9,90	6,51	27,43	28,88	35,17	31,02

Fonte: Siafi/Sidor.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Obs.: Em R\$ 1,00 de dez./2001, deflacionados mês a mês pelo IGP-DI.

O FNAS só foi instituído em 1996.

A classificação dos programas como sendo de função típica da assistência social teve como base Boschetti, I. Relatório Financiamento e gastos na área de assistência social implementados pelo governo federal na década de 1990. In: *Financiamento das Políticas Públicas no Brasil*. Ipea/BID, 2002.

Financiamento

Apesar da diversificação de fontes de recursos indicada na legislação, constata-se que apenas quatro dessas possuem maior estabilidade no financiamento, ainda assim, com bastante variação dos montantes assegurados. É o caso dos recursos ordinários (ausentes somente em 1997); da alienação de bens, que corresponde à venda de imóveis da extinta LBA; da Contribuição sobre o Lucro Líquido das Empresas (CSLL); e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins).

Se analisadas as fontes de recursos que financiaram o FNAS entre os anos 1996 e 2001, verifica-se que, em todos os anos, predominaram largamente aquelas derivadas de contribuições sociais em detrimento de recursos provenientes de impostos. O maior percentual advindo de recursos ordinários foi de 7,67% em 2001, o que indica a opção de financiamento com base nas contribuições sociais diretamente arrecadadas e não no orçamento fiscal. As contribuições sociais sempre foram responsáveis, assim, por mais de 90% do financiamento das ações do FNAS.

Diferente da Previdência, a assistência não é direito que se adquire mediante uma contraprestação financeira, mas em virtude da necessidade, razão pela qual se entende ser equivocado o excessivo peso das contribuições sociais em detrimento do orçamento fiscal, que teria a capacidade de dividir, com o conjunto da sociedade, o custeio das ações voltadas aos mais carentes.

Ao se observar a participação de cada uma dessas fontes (ver tabela 8), nota-se a importância da Cofins, cuja participação variou de 69,2% em 1997 a 88,7% em 2001. A segunda fonte em montante de recursos foi a CSLL, que passou do insignificante 0,01% em 1996 para 29,9% em 1997, decrescendo nos anos seguintes até alcançar a parcela de 0,37% em 2001. A partir de 1997, houve o abandono da fonte derivada da renda de loteria e concursos de prognósticos, a qual tradicionalmente assegurou recursos para a assistência social e alocou naquele ano 11,69% dos recursos. Destaca-se a reduzida participação do Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), que, nos dois anos em que esteve presente (1998 e 1999), não atingiu 1% do total do financiamento para a

assistência. O Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, por sua vez, representou em 2001, seu primeiro ano de funcionamento, 2,94% do financiamento do FNAS.

TABELA 8

Detalhamento da execução orçamentária e financeira das fontes de recursos do FNAS, 1996-2001

(Em %)

Fontes de Recursos	1996	1997	1998	1999	2000	2001
1 - Tesouro	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Recursos provenientes de impostos	-	-	-	-	-	-
Recursos Ordinários	0,49	-	2,28	2,14	1,88	7,67
Contribuições Sociais	-	-	-	-	-	-
Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins)	87,61	69,80	70,95	80,41	83,70	88,73
Contribuição Social sobre o Lucro das Pessoas Jurídicas	0,01	29,90	26,10	16,07	3,14	0,37
Renda de Loteria e Concursos de Prognósticos	11,69	-	-	-	-	-
Contribuição de Empregadores e Trabalhadores para Seguridade Social	-	-	-	-	-	-
Contribuição Plano Seguridade Social Servidores	-	-	-	-	-	-
Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (Fcep)	-	-	-	-	-	2,94
Alienação de Bens Apreendidos (Fundaf)	0,20	0,30	0,20	0,49	0,43	0,30
Recursos diretamente arrecadados	-	-	-	-	0,00	-
Saldos de exercícios anteriores do Tesouro Nacional	-	-	-	-	10,85	-
FSE/FEF	-	-	0,46	0,90	-	-
Outros ¹	-	-	-	-	-	-
2 - Outras Fontes	-	-	-	-	-	-
Diretamente arrecadados	-	-	-	-	-	-
Outras fontes ²	-	-	-	-	-	-
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Sistema Integrado de Dados Orçamentários (Sidor).

Notas: ¹ Doações de Entidades Internacionais + Resultado do Banco Central + Notas Tesouro Nacional (série P) + Remuneração Disponibilidade Tesouro Nacional + Recursos de Permissões e Concessões + Recursos de Convênios.

² Receitas de Convênios + Operações de Crédito Externo + Saldos de Exercícios Anteriores + Doações de Entidades Internacionais + Doações Pessoais ou de Instituições Privadas Nacionais.

Tendências e problemas mais marcantes

A evolução das políticas de saúde ao longo dos dois períodos do governo Fernando Henrique Cardoso será examinada a seguir em conformidade com aspectos que se referem a condições de saúde, controle de enfermidades, organização do sistema, regulação e financiamento. Os avanços e problemas mais marcantes serão situados inicialmente em relação a cada um desses aspectos para que se tenha uma visão do conjunto.

Na avaliação das condições de saúde, a tendência descendente da mortalidade infantil em todas as regiões tem sido apresentada como o grande sucesso desse governo. No entanto, é notório que o decréscimo da mortalidade infantil deve ser analisado tecnicamente como parte de uma tendência de longo prazo que está associada a um conjunto complexo de fatores demográficos, sanitários, sociais e econômicos. A contribuição de cada fator dificilmente pode ser individualizada para uma dada conjuntura.

Os brasileiros, no fim da década de 1990, apresentavam uma expectativa média de vida de 68,6 anos e uma taxa de mortalidade infantil de 29,7 por mil nascidos vivos. A taxa de decréscimo anual da média nacional de mortalidade infantil foi de -5,2% no período 1990 a 1995, enquanto a do período 1995-2000 foi de -4,2%.

O grande avanço alcançado no decênio 1990-2000, nesse particular, diz respeito à região Nordeste e a seus estados, que, pela primeira vez, tiveram decréscimos superiores ou equivalentes à média nacional. Isso abriu a perspectiva de que os diferenciais históricos, na comparação com as regiões mais desenvolvidas, venham a cair progressivamente nas próximas décadas. Existem evidências de que o decréscimo da mortalidade infantil no Nordeste e nas demais regiões esteve associado à expansão da cobertura por serviços de saúde, graças à especial efetividade das ações de imunização, assistência à gestação, parto e puerpério e de acompanhamento do crescimento e desenvolvimento das crianças. Pode-se afirmar que essas ações do setor saúde, e particularmente as desenvolvidas no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), implantado em todas as regiões, tiveram um papel significativo nas reduções verificadas na taxa de mortalidade infantil, num contexto em que o aumento da cobertura com ações de saneamento básico foi pouco significativo.

O processo de transição epidemiológica continuou na década de 1990 com a diminuição do impacto das doenças infecto-contagiosas na estrutura de mortalidade. Paralelamente, cresceram em importância as doenças crônico-degenerativas, tais como hipertensão, diabetes e as neoplasias, que, ao lado das causas externas, trauma e violência, requerem uma resposta setorial mais adequada.

Contudo, a despeito desses progressos, as condições de saúde reveladas por esses indicadores ainda nos mostram em posição bem desfavorável: o Brasil, se comparado aos doze países do continente americano que têm uma população superior a 12 milhões de habitantes, ocupa um modesto décimo lugar, em nítido descompasso com seu estágio de desenvolvimento econômico.

Na área de controle de enfermidades, resultados positivos foram conseguidos especialmente em relação às doenças controláveis por vacinas e à Aids. Menos alentador foi, no entanto, o desempenho alcançado no controle da epidemia da dengue e nas ações de controle da tuberculose, da hanseníase, da malária, citando apenas alguns exemplos.

No tocante à organização do SUS, a partir de 1993, e com maior velocidade a partir de 1998, intensificou-se o processo de descentralização da gestão para estados e municípios, especialmente para estes últimos. A orientação municipalizante da descentralização se, por um lado, possibilitou uma grande adesão das municipalidades ao processo, por outro, gerou problemas na organização da atenção à saúde, com reflexos negativos sobre a continuidade e a integralidade do atendimento, em virtude da ausência de instrumentos reguladores mais explícitos da articulação entre os subsistemas municipais e destes com as secretarias estaduais de saúde.

Um dos méritos incontestáveis do governo que findou foi o de contrariar a forte onda internacional em favor de reformas liberalizantes no campo da saúde, de que deram exemplos países vizinhos, tais como a Colômbia e a Bolívia. Ao contrário, o governo Fernando Henrique sempre se posicionou em favor do contínuo aperfeiçoamento e da descentralização do sistema público universal, que é o SUS, a par da introdução de mais eficazes mecanismos de regulação do setor.

A partir de 1996, intensificaram-se as iniciativas de reorientação do modelo assistencial. Um dos instrumentos básicos para essa reorientação foi a estratégia de expansão da atenção básica da saúde, que teve nos programas Saúde da Família e Agentes Comunitários de Saúde e na instituição do Piso de Atenção Básica seus principais instrumentos. Tal estratégia possibilitou, inequivocamente, uma notável expansão dos serviços básicos de saúde, mas não resolveu os problemas de articulação com os demais níveis de atendimento e até mesmo entre diferentes ações que são desenvolvidas no âmbito da atenção básica. A arraigada crença no poder indutor do governo federal na condução do processo de reorganização assistencial gerou a duas ordens de iniciativas de reorganização sistêmica: as fundadas em níveis de complexidade da atenção – básica, média e alta complexidades – e as calcadas na reorganização vertical de atividades assistenciais específicas como, por exemplo, saúde da mulher e controle da Aids.

O acesso aos serviços do SUS tornou-se menos desigual entre as regiões brasileiras, embora a insuficiência de oferta, sobretudo de serviços mais complexos, ainda seja um fator de restrição. Ações de regulação do poder público avançaram em áreas antes não abrangidas, primeiramente, por meio da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), criada para atuar no segmento privado de planos e seguros de saúde e, segundo, com a consolidação da autonomia institucional do setor de vigilância sanitária por intermédio da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa). Na área de medicamentos, o incentivo à produção nacional, uma incipiente política de preços, a introdução dos genéricos e a intensificação seletiva da assistência farmacêutica oficial foram passos importantes para se encontrar uma solução mais adequada ao crônico problema de acesso a medicamentos.

O financiamento setorial ganhou maior estabilidade e solidariedade entre as instâncias de governo com a aprovação da Emenda Constitucional nº 29, no ano 2000. Entretanto, a participação pública no financiamento ainda é insuficiente se comparada à de outros países. Ademais, apesar de se ter observado uma alocação mais

redistributiva dos recursos federais, ainda não foram definidos e aprovados critérios equitativos para os repasses federais. Os próprios critérios e mecanismos em vigência no governo federal são freqüentemente objeto de críticas por limitarem a capacidade dos gestores subnacionais do SUS de influírem na organização da atenção.

Alguns dos maiores desafios atuais do SUS estão ligados à melhoria da qualidade dos serviços prestados, elevando a resolutividade, especialmente da atenção básica, qualificando-a como porta de entrada do sistema e garantindo o acesso aos serviços de média e alta complexidades. Em outras palavras, no campo assistencial, o desafio é dotar o sistema de maior capacidade de resposta às necessidades da população em termos de acesso oportuno, tratamento digno, continuidade e integralidade da atenção. Isso significa investir em recursos organizativos e humanos, sem descuidar dos investimentos estratégicos para reorganização do sistema.

Condições de saúde

De acordo com os dados preliminares do Censo 2000, a esperança de vida ao nascer da população brasileira é de 68,6 anos. Registrou-se um incremento médio de 3,1 anos na década de 1990. A análise da evolução desse indicador ao longo das décadas de 1980 e 1990 mostra que a mais importante mudança diz respeito aos padrões da desigualdade inter-regional. Assim, a população da região Nordeste teve ganhos consideráveis na esperança de vida nessas décadas, com valores superiores à média nacional (5,3 anos e 3,6 anos, respectivamente). De outra parte, a população da região Sul, que havia experimentado uma extensão de 5,2 anos na década de 1980, teve um incremento de apenas 2,3 anos na década de 1990. Com isso, o diferencial da esperança de vida entre as regiões Nordeste e Sul caiu de 6,6 para 5,2 anos. Por sua vez, a população da região Norte, que, na década de 1980, havia tido, entre todas as regiões, o maior incremento na sua esperança de vida, de 6,0 anos, na década de 1990 registrou o menor ganho, apenas 1,1 ano.

Em 2000, a diferença média na esperança de vida da população brasileira por sexo alcançou 7,8 anos em favor das mulheres. Na região Sudeste, a vida média dos homens é cerca de 9 anos inferior à das mulheres, seguida pelas regiões Sul (7,8 anos) e Centro-Oeste (6,7 anos).

A análise da mortalidade infantil, de acordo com dados consolidados por quinquênio, mostra que a velocidade de queda desacelerou, passando de -5,2% ao ano entre 1990 e 1995 para -4,2% ao ano entre 1995 e 2000. Deve-se registrar que, na região Nordeste, a velocidade de queda da mortalidade infantil na década de 1990 foi superior à das demais regiões. Com efeito, entre 1990 e 2000, ocorreu uma redução de quase 40% na mortalidade infantil da região Nordeste (de 73,4 óbitos por mil nascidos vivos, em 1990, para 44,7, em 2000).

O Brasil chegou ao início do século XXI apresentando, na média nacional, taxa de mortalidade infantil em torno de trinta por mil nascidos vivos. Essa é uma taxa que ainda pode ser considerada elevada e reflete a necessidade de adoção de estratégias de intervenção diferenciadas de acordo com a situação da cada região geográfica. Enquanto nas regiões Norte e Nordeste ainda predominam causas de mortalidade redutíveis por ações básicas de saúde e de saneamento, nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, onde a mortalidade infantil já se encontra em patamar bem abaixo (cerca

de vinte por mil), o ritmo de declínio tenderá a ser mais lento, por ser dependente, cada vez mais, de investimentos na melhoria das condições qualitativas de assistências pré-natal, ao parto e ao recém-nascido.

Naturalmente, a melhoria das condições nutricionais das crianças é um fator decisivo para garantir a continuidade da queda da mortalidade infantil. Em 1996, a prevalência de retardo de crescimento em crianças de até cinco anos de idade situava-se em 10,4% no país como um todo. As taxas eram especialmente elevadas nas regiões Norte (16%) e Nordeste (18%) e existiam diferenças expressivas entre áreas urbanas (8%) e rurais (19%). No entanto, apesar de ainda elevadas, essas taxas aparecem como resultado de uma tendência declinante, que se acentuou nos anos 1990. No período entre 1989 e 1996, o declínio da prevalência do retardo do crescimento alcançou uma média anual de 4,8%, comparada com 3,7% do período entre 1975 e 1989.

A prevalência de desnutrição decresceu a uma média anual de 6,5% nas áreas urbanas do Nordeste, superando, pela primeira vez, o declínio ocorrido na região centro-sul (5,5%). Entretanto, esse decréscimo foi bem menos acentuado nas áreas rurais (2,6% no Nordeste contra 2,8% no centro-sul). Tal tendência declinante pode ser atribuída a três principais determinantes: a expansão do acesso a serviços de saúde por meio do SUS, incluindo a maior cobertura por atividades de vacinação e acompanhamento do desenvolvimento das crianças e as melhores assistências pré-natal e ao parto, no caso das mães; a elevação do nível de escolaridade das mães; e a ampliação da rede pública de abastecimento de água.

Uma importante tendência que afeta as possibilidades de ganhos continuados na esperança de vida da população tem a ver com o declínio da mortalidade por doenças infecciosas e parasitárias (DIPs), muitas delas evitáveis ou controláveis por medidas e recursos associados à melhoria das condições ambientais e sociais em que se inserem os grupos populacionais. As DIPs representavam menos de 6% dos óbitos em 1999 (excluídas do total de óbitos as causas mal definidas), enquanto as doenças cardiovasculares (DCVs) alcançam mais de 30% do total. Em 1999, as DCVs apresentavam uma taxa de 146,4 óbitos por 100 mil habitantes, seguidas das causas externas (70,2) e das neoplasias, com taxas bem próximas (66,4). O peso crescente das causas externas na estrutura de mortalidade, associadas à violência e aos acidentes, é um dos fatores que mais têm afetado a sobrevivência dos homens se comparada à das mulheres, sobretudo entre os jovens.

Controle de enfermidades

Os maiores avanços ocorridos neste campo relacionam-se às doenças preveníveis por imunização, de que o sarampo constitui um bom exemplo. Até o início da década de 1990, uma das condições importantes que contribuía para a mortalidade infantil era a freqüente associação entre desnutrição e incidência de sarampo. O sarampo era a principal causa de morte entre um e quatro anos de idade em algumas cidades brasileiras. A fim de estabelecer o controle do sarampo no Brasil, foi estabelecida a partir de 1992 a vacinação em massa de toda a população brasileira entre 9 meses e 14 anos de idade, independentemente de estado vacinal prévio. O programa tornou-se bem mais efetivo na segunda metade da década de 1990, por meio das ações de vigilância epidemiológica e das campanhas de vacinação, o que fez que desde 2000 não tenha havido registro de casos autóctones de sarampo no Brasil.

As ações de prevenção por meios diversos mostrou-se bastante eficaz igualmente no que se refere à Aids. Na metade da década de 1990, a Aids passou a figurar como uma das principais causas de óbito em indivíduos de 20 a 49 anos de idade, para então apresentar redução importante nas taxas de mortalidade, principalmente entre os homens e na região Sudeste. Com as medidas de prevenção e assistência implementadas mais efetivamente a partir da segunda metade dos anos 1990, a taxa de incidência apresenta tendência declinante desde 1996 e a sobrevivência de adultos com Aids aumentou de 5 meses, naqueles casos registrados na década de 1980, para 58 meses, naqueles registrados em 1996, em razão da política de distribuição gratuita de anti-retrovirais. Entre as crianças com até 12 anos de idade, a sobrevivência aumentou para 46 meses em média.

Entre as endemias rurais, a malária continua a ter grande importância, embora com tendência declinante. A incidência de malária havia atingido as maiores cifras já registradas no país, com 637.472 casos em 1999 e 615.245 casos em 2000. A Fundação Nacional de Saúde (Funasa) elaborou um Plano de Intensificação das Ações de Controle da Malária (PIACM), em 2000, com ampliação do acesso ao diagnóstico e ao tratamento, por intermédio da descentralização e da integração com as ações de atenção básica, e melhor equacionamento das ações seletivas de controle vetorial. O plano buscou igualmente estabelecer normas específicas voltadas para a instalação de assentamentos rurais e de projetos de desenvolvimento em áreas de maior risco de transmissão. Em virtude dessas ações, desenvolvidas em parceria com estados e municípios, em 2001 ocorreu um forte declínio da incidência da enfermidade, com 388.807 casos, correspondentes a cerca de 40% dos casos registrados em 1999. A redução da transmissão foi particularmente notável nos estados de Amazonas, Acre e Roraima.

A dengue representa um contraponto negativo a esses exemplos de sucesso no controle de enfermidades. A incidência da dengue chegou a uma cifra inédita de 428.117 casos registrados em 2001, tendo ocorrido, em diversos estados, casos hemorrágicos, que apresentam uma alta letalidade. Nesse ano, com a adoção do Plano de Intensificação das Ações de Controle da Dengue (PIACD), foram selecionados 657 municípios como áreas prioritárias para a intensificação de medidas em andamento e para a adoção de iniciativas de maior eficácia. Entre as principais medidas que foram implementadas por ação conjunta da Funasa e das secretarias estaduais e municipais de saúde se destacam: *i*) a intensificação das ações de combate ao vetor, prioritariamente nos municípios com maior participação na geração dos casos; *ii*) o fortalecimento das ações de vigilância epidemiológica e entomológica para ampliar a oportunidade da resposta ao risco de surtos; *iii*) a integração das ações de vigilância e de educação sanitária, com os programas Saúde da Família e de Agentes Comunitários de Saúde; e *iv*) uma forte campanha de mobilização social e de informação pública para garantir a efetiva participação da população. Tem sido também priorizada a melhoria na capacidade de detecção de casos de dengue hemorrágica, com vistas a reduzir a letalidade para níveis inferiores a 1%.

Organização do Sistema de Saúde: acesso e oferta

A acessibilidade aos serviços é uma das características básicas de um bom sistema de saúde. Facilitar o acesso relaciona-se com auxiliar as pessoas a buscarem os recursos apropriados para cuidar da sua saúde, para preservá-la ou melhorá-la de forma oportuna e suficiente.

Um bom indicador de oferta, acesso ou utilização dos serviços de saúde é o número de consultas médicas por habitante/ano. Esse indicador se encontra disponível de forma sistemática apenas para as consultas cobertas pelo SUS no Datasus. Entre 1995 e 2001, o número de consultas médicas praticamente se igualou à taxa de crescimento populacional, mantendo-se estável ao longo desse período em torno de duas consultas por habitante/ano. Ainda existe uma razoável diferenciação regional, estando nos extremos da distribuição a região Sudeste, com uma média de 2,5 consultas por habitante/ano, e a região Norte, com uma média de 1,3 consulta. Contudo, as diferenças regionais no número *per capita* de consultas providas pelo SUS diminuíram continuamente ao longo da década.

O número de internações hospitalares por 100 mil habitantes/ano é outro importante indicador de utilização dos serviços de saúde. De acordo com os dados do Sistema de Internação Hospitalar (SIA/SUS), entre 1991 e 2001, houve um declínio e uma convergência regionais desse indicador.

Em 1999, havia, no conjunto dos setores público e privado, 2,9 leitos hospitalares por cada mil habitantes. Essa média nacional variava entre um máximo de 3,3, na região Centro-Oeste, muito influenciada pela rede hospitalar da capital, Brasília, e um mínimo de 2,1, na região Norte. Historicamente, o setor privado é majoritário na oferta de leitos hospitalares. Em 1999, 66,5% dos 7.806 hospitais, 70,4% dos 484.945 leitos e 87% dos 723 hospitais especializados existentes no país eram de natureza privada, ou seja, pertenciam a empresas de finalidade lucrativa e instituições comunitárias e filantrópicas.

Já o setor público dispunha, em 1999, de 143.518 leitos, a que se somava uma proporção de leitos no setor privado sob condições de contrato. Deve ser observado que os hospitais privados de maior porte ou mais complexos costumam reservar uma parte reduzida de sua capacidade instalada para o atendimento a pacientes do SUS. Estima-se que 23% das internações no setor privado em 1999 se referiam a pacientes vinculados ao SUS.

A participação privada na oferta de leitos era ainda mais elevada no início da década de 1990, quando alcançava 75,2% do total. Ocorreu desde então uma retração de 10,9% no número de leitos do setor privado e um crescimento simultâneo de 6,2% do número relativo ao setor público. A expansão do número dos leitos hospitalares do SUS fez-se acompanhada de uma descentralização da estrutura assistencial para o nível municipal de governo.

Como parte da avaliação do esforço de descentralização, cumpre mencionar que o percentual de leitos em estabelecimentos municipais em relação ao total de leitos públicos passou de 26,5%, em 1992, para 43,4%, em 1999. Metade das internações nos hospitais públicos em 1999 foi efetuada por estabelecimentos municipais.

Outro dado importante é a grande descentralização alcançada com os recursos humanos de função assistencial. Em 1999, 65,2% dos empregos de médicos do conjunto do setor público concentravam-se na esfera municipal.

A rede ambulatorial do SUS compreendia, em dezembro de 1999, 55.735 estabelecimentos de saúde de diversos tipos. Com 109.708 consultórios e 43.333 equipamentos odontológicos, essa rede oferecia 6,7 consultórios e 2,6 equipamentos por 10 mil habitantes.

Organização do Sistema de Saúde: descentralização

As funções do Estado no setor saúde foram substancialmente transformadas nos anos 1990, em especial com a descentralização da gestão e a participação social. A descentralização nesse período é uma peça política que percorre todo o espectro ideológico no campo da institucionalidade dos serviços públicos na área de saúde.

O processo de descentralização na área da saúde, ainda que tenha assumido contornos mais definitivos na Constituição de 1988 e na legislação infraconstitucional subsequente (Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990, normas e portarias regulamentadoras), é um movimento que começou a se estruturar na década de 1980 com as Ações Integradas de Saúde (AIS) e o Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde (Suds). A Constituição de 1988 reforçou essa tendência: a descentralização (art. 198, I) e a participação da comunidade (art. 198, II) passaram a ser diretrizes para a organização do SUS; a competência concorrente das três esferas de governo – cuidar da saúde e da assistência pública (art. 23, II) – é genérica; apenas o município – o ente federativo com o qual o cidadão tem relações mais próximas, freqüentes e imediatas – recebeu a missão específica de prestar serviços de atendimento à saúde da população. À União e aos estados cabe prover a cooperação técnica e financeira necessária ao exercício desse encargo (art. 30, VII).

A Lei Orgânica da Saúde foi promulgada em 1990, mas foram necessários mais três anos para que se desenhasse uma estratégia mais clara para o processo de descentralização. A Norma Operacional Básica (NOB/SUS 01), aprovada pelo Ministério da Saúde em maio de 1993, que estabeleceu “normas e procedimentos reguladores do processo de descentralização da gestão das ações e serviços de saúde”, formalizou essa estratégia. Diante da diversidade de situações (populacional, econômica e administrativa) que caracteriza o perfil dos municípios brasileiros, foram estabelecidos estágios de gestão – *incipiente, parcial e semiplena* –, que representavam diferentes níveis de responsabilidade e de autonomia de gestão. No entanto, era somente na condição de gestão semiplena que os estados e municípios passavam a ter responsabilidade integral sobre a gestão da prestação de serviços e, em contrapartida, passavam a receber mensalmente do Ministério da Saúde o total de recursos correspondente aos tetos estabelecidos para o custeio das assistências ambulatorial e hospitalar. Foi pactuado que a descentralização deveria se efetivar de forma negociada e gradual, com liberdade de adesão por parte das unidades federadas, que poderiam escolher em que condição de gestão queriam se enquadrar, desde que atendidos requisitos estabelecidos na norma operacional. Para instrumentalizar e dar continuidade ao processo de negociação, no âmbito federal, foi instalada a Comissão Intergestores Tripartite (CIT) – composta por gestores do SUS dos três níveis de governo. Em cada unidade federada passou a funcionar uma Comissão de Intergestores Bipartite (CIB) – representantes das secretarias estaduais e municipais de Saúde.

A NOB de 1993 tinha, no entanto, uma grande limitação por tratar apenas da descentralização da assistência médico-hospitalar, não incorporando no esforço descentralizador a execução de outras atividades como a vigilância sanitária, a epidemiológica e o controle de doenças.

Com a aprovação da NOB 01/1996, que só começou a ser efetivamente implantada em 1998, mudanças importantes foram introduzidas. As formas de gestão municipal foram reduzidas a duas: gestão plena da atenção básica e gestão plena do sistema municipal de saúde. A criação do *status* de gestor da atenção básica permitiu que inúmeros municípios brasileiros que não tinham condições de assumir a gestão integral do sistema pudessem, ao menos, se habilitar à gestão do nível mais básico da atenção à saúde. Outros aspectos positivos foram: *i*) manutenção do processo democrático inaugurado pela NOB 01/1993; *ii*) ampliação da descentralização de recursos, ao incluir como objeto de repasses automáticos, além dos recursos destinados à assistência médica, recursos destinados ao controle de doenças transmissíveis e às vigilâncias sanitária e epidemiológica; *iii*) criação do Piso Assistencial Básico (PAB), um valor *per capita* que passou a ser transferido diretamente aos municípios habilitados e destinado ao custeio de serviços básicos de saúde; *iv*) sinalização para mudança do modelo assistencial, ao intensificar o apoio à adoção de estratégias como os programas Saúde da Família e Agentes Comunitários de Saúde; e *v*) criação da Programação Pactuada Integrada (PPI) como instrumento central para definição da oferta dos serviços e dos critérios de alocação dos recursos para os estados e municípios.

Até o início de 2000, praticamente a totalidade dos municípios brasileiros já havia aderido a um dos dois tipos de gestão descentralizada, em um processo que permitiu o desenvolvimento e o amadurecimento de experiências exitosas no âmbito municipal e a formação de um importante contingente de profissionais qualificados nas diversas áreas do SUS.

Como decorrência da NOB 01/1996, a descentralização de recursos para estados e, principalmente, para municípios sofreu grande incremento. Pode-se observar a intensidade desse processo com a evolução das formas de utilização dos recursos do Ministério da Saúde destinados às assistências hospitalar e ambulatorial, que correspondem, em média, a 60% dos recursos para Outros Custeios e Capital (OCC) daquele órgão no período de 1998 a 2000. Os pagamentos diretos, que representavam 55,3% do gasto total em assistências hospitalar e ambulatorial em 1998, passam a responder por 39% dos gastos em 2000, demonstrando que a modalidade de relacionamento direto entre o Ministério da Saúde e o prestador final de serviços está em decadência. O crescimento das transferências *fundo a fundo* foi notável, tanto em termos percentuais em relação ao gasto total como em valores absolutos. No primeiro caso, as transferências, que representavam 44,7% do gasto total em 1998, passam a responder por 61% do gasto em 2000. Em valores constantes, passa-se de cerca de R\$ 5,2 bilhões, em 1998, para R\$ 7,9 bilhões, em 2000. As transferências específicas para a atenção básica também apresentam grande crescimento: passam de R\$ 1,8 bilhão, em 1998, para cerca de R\$ 3,2 bilhões, em 2000.

No âmbito local, são significativos alguns resultados já obtidos no processo de descentralização, sobretudo naqueles municípios que assumiram responsabilidade integral pela gestão do sistema. A gestão municipal tem permitido negociações com os provedores de serviços com reorientações na oferta assistencial, adequando-a às

prioridades e necessidades locais. Paralelamente, a municipalização da operação do Sistema de Informação de Internações Hospitalares (SIH) e do Sistema de Informação de Atendimentos Ambulatoriais (SIA) permitiu a criação de sistemas informatizados de marcação de internações e consultas médicas em vários municípios, o que confere maior comodidade e presteza no acesso a esses serviços. Resultados também começaram a aparecer na diminuição de internações suscetíveis de prevenção, como nos casos de doença diarréica, infecções respiratórias em crianças, em decorrência de um melhor atendimento ambulatorial. Pesquisa feita pela Organização Pan-Americana de Saúde (Opas), no estado do Ceará, numa amostra de municípios de diferentes dimensões populacionais, constatou que as reduções da mortalidade infantil foram maiores nos municípios com gestão descentralizada em relação aos de não descentralizada (de 16% a 26%) e que a produtividade média das consultas médicas foi 21% maior nos municípios com gestão descentralizada em relação aos com gestão não descentralizada.

Apesar das inúmeras experiências exitosas que podem ser facilmente identificadas em todas as regiões do país, o processo de descentralização deixa transparecer uma série de problemas quanto à eficiência, à integralidade do atendimento e à equidade na alocação de recursos e na utilização dos serviços, que, em parte, pode ser atribuída à forma com que vem se dando sua implementação.

As normas operacionais, ao privilegiarem o contato direto entre a União e os municípios *conferiram*, sem dúvida alguma, maior velocidade ao processo de descentralização, porém desvelaram novos desafios. Por um lado, propiciaram que a quase totalidade dos municípios brasileiros assumisse alguma responsabilidade na gestão da atenção à saúde de suas populações; por outro, criaram uma tendência de fragmentação do sistema, com comprometimento da solidariedade entre as esferas de governo e do compartilhamento nas responsabilidades de gestão. Além disso, a orientação do processo, tendo como ator preferencial os municípios, implicou uma retração das secretarias estaduais de Saúde no seu papel de coordenador do SUS no âmbito da unidade federada.

O pequeno porte da maioria dos municípios brasileiros torna inviável atender – até mesmo por motivos de eficiência, escassez de recursos humanos especializados e de recursos financeiros – no seu próprio território, a todas as demandas por serviços, especialmente os de maior custo e complexidade. Essa situação requer o estabelecimento, de forma planejada, de espaços supramunicipais de assistência à saúde, sem o que os recursos públicos serão aplicados de forma pulverizada e a população continuará, sobretudo a dos pequenos municípios, com dificuldades de acesso ao atendimento integral de suas necessidades de saúde. A criação de Consórcios Intermunicipais de Saúde (CIS) procurou, em parte, contornar esses problemas com a associação de diversos municípios para provimento de determinados serviços. Contudo, essas formas associativas mostraram-se instáveis e incapazes de resolver o problema da falta de uma coordenação/articulação sistêmica mais geral no âmbito estadual.

Para enfrentar os problemas anteriormente citados, foi negociada em 2001 a Norma Operacional da Assistência Saúde (Noas/SUS). Os objetivos declarados dessa norma são o incremento da resolutividade da atenção básica e o aumento da acessibilidade a uma atenção mais integral mediante a regionalização e a hierarquização da rede assistencial, reforçando o propósito de organização dos sistemas estaduais.

Simultaneamente, a responsabilidade dos municípios na provisão da atenção básica foi ampliada com a criação da Gestão Plena da Atenção Básica Ampliada (Gpaba). De acordo com a Noas 01/2001, todos os municípios deverão assumir os procedimentos do atual Piso de Atenção Básica (PAB), mais um elenco mínimo de procedimentos ambulatoriais de menor complexidade. Além disso, conforme a Noas 01/2001, “o gestor municipal deverá participar ativamente do processo de regionalização e de Programação Pactuada Integrada no estado, visando garantir o acesso de sua população aos outros níveis de atenção cujos serviços não estejam em seu território”.

A Noas também instituiu o Plano Diretor de Regionalização (PDR) como “instrumento de ordenamento do processo de regionalização da assistência em cada estado e no Distrito Federal”. O PDR deve ser elaborado de forma a garantir “o acesso de todos os cidadãos aos serviços necessários à resolução de seus problemas de saúde, em qualquer nível de atenção, diretamente ou mediante o estabelecimento de compromissos entre gestores para o atendimento de referências municipais”.

Devem ser definidas regiões/microrregiões de saúde como o território base para o planejamento da atenção à saúde. O município-sede do módulo assistencial deve ofertar, além dos procedimentos de atenção básica ampliada, um conjunto mínimo de serviços de média complexidade, como radiografia simples, ultra-sonografia obstétrica, primeiro atendimento em clínica médica e pediatria, entre outros, para a sua população e para a de outros municípios a ele vinculada.

A regulação do setor suplementar

Como parte da política de reforma do Estado, foram definidos no fim da década de 1990 novos formatos institucionais e novos parâmetros para a atuação do setor privado em saúde. Foram criadas duas agências regulatórias, a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) e a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa). A primeira visa a controlar a oferta dos planos e seguros de saúde, e a segunda busca resguardar a saúde da população por meio do controle sanitário.

A Lei nº 9.656, de 1998, com abrangência nacional, passou a regulamentar as operadoras e os planos de saúde, e por intermédio da Lei nº 9.961, de 2000, foi criada a ANS. Do ponto de vista normativo, o principal objetivo da ANS é promover a concorrência e a defesa do consumidor, com vistas à redução das práticas oligopolistas e à eliminação dos abusos econômicos dos cartéis. Essa agência deve zelar pelo bem-estar social e pelo esclarecimento da clientela dos planos de saúde, garantindo aos consumidores as informações necessárias sobre as operadoras contratadas e os planos adquiridos, como já o fazem os órgãos de defesa do consumidor e as entidades de portadores de patologias. Ademais, os interesses da ANS devem ser compatíveis com os do SUS, conforme a diretriz da Constituição e das Leis nº 8.080 e nº 8.142, de 1990.

O papel da ANS é particularmente delicado. Ao sensibilizar-se com a contestação “dos que têm voz e voto”, o governo federal se viu forçado a representar, quando adequado, os interesses dos consumidores (dos planos individuais) contra o aumento sistemático de preços – muitas vezes reajustados acima da taxa média de inflação da economia, contra a baixa qualidade dos serviços e, evidentemente, contra eventuais descumprimento de contratos. No entanto, segundo as entidades da sociedade civil organizada, os objetivos preconizados pela ANS não vêm sendo cumpridos; pelo contrário, vêm se transformando cada vez mais em uma figura de retórica. As operadoras,

por sua vez, alegam que seus custos não são cobertos pelos reajustes sancionados pelo governo federal, principalmente após a adoção das normas regulatórias. Já os médicos, estes reivindicam às operadoras maiores honorários, assim como criticam a interferência delas sobre seu processo de trabalho. E, finalmente, os gestores da ANS acreditam estar promovendo, eficientemente, as condições econômico-financeiras e assistenciais para atuação das operadoras no mercado.

Entre os objetivos da intervenção do governo no mercado das operadoras de planos e seguros de saúde, encontra-se a contenção de abusos tais como a recusa de pacientes com doenças preexistentes; os limites de cobertura em função de redução de mensalidade; os limites ou prazos entre tratamentos ou exames; e as limitações ao atendimento de urgência.

Financiamento do Sistema Único de Saúde

O financiamento tem sido uma das questões centrais do SUS desde o início de sua implementação em 1990. Afinal, não se passa de um sistema de saúde dimensionado para 90 milhões de pessoas, como ocorreu no apogeu da medicina previdenciária, para outro com responsabilidades de acesso universal e de atendimento integral para mais de 160 milhões de pessoas, sem um aporte significativo de novos recursos.

A crise no financiamento da saúde eclodiu em 1993, quando em virtude de restrições fiscais, aliadas ao aumento das despesas da Previdência Social, os recursos originários da contribuição de empregados e empregadores sobre a folha de salários, tradicionalmente utilizados para compor o financiamento da área, deixaram de ser repassados ao Ministério da Saúde. Em função desses problemas, esse ministério teve de recorrer à utilização de empréstimos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), os quais serviram como socorro em situações de instabilidade, mas oneraram os orçamentos dos anos subsequentes. Em 1994, foi criado o Fundo Social de Emergência (FSE), posteriormente rebatizado de Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e a seguir de Desvinculação de Receitas da União (DRU), que, naquele ano, foi a principal fonte de financiamento do gasto federal com saúde.

Assim, diante das dificuldades de financiamento do SUS, começaram a surgir no âmbito do Legislativo, desde 1993, diversas propostas para dar maior estabilidade ao financiamento setorial. Uma solução emergencial foi a criação da Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira (CPMF) em 1996. Essa tem sido prorrogada desde então, deixando de ser uma contribuição exclusiva para a saúde, embora ao SUS ainda corresponda a sua maior parcela.

Finalmente, no ano 2000, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 29, que promoveu a vinculação de recursos para a saúde nos orçamentos das três esferas de governo, assegurando um patamar mínimo de recursos da União, estados e municípios. Estados e municípios foram obrigados a alocar, a partir de 2000, pelo menos 7% das receitas resultantes de impostos e transferências constitucionais para a área da saúde. Esse percentual deve crescer gradualmente até atingir 12% para estados e 15% para municípios até 2004. A União teve de destinar à saúde, em 2000, 5% a mais do que despendeu em 1999. Para os anos seguintes, o valor apurado no ano anterior deve ser corrigido pela variação nominal do PIB.

Em 1993-1994, o gasto líquido médio do Ministério da Saúde, excluídos os gastos com inativos e pensionistas e amortização da dívida, foi de R\$ 111,91 por habitante,

valor que passou para R\$ 146,72 em 2000-2001, o que representa um crescimento de 31% no período, em valores constantes. A análise ano a ano do gasto líquido *per capita*, por sua vez, revela que, desde 1995, seu valor vem oscilando em torno de R\$ 140, mas com ligeira tendência de crescimento.

Os números apontam também para uma mudança importante de prioridades no financiamento federal. Em 1998, o financiamento das ações básicas de saúde absorvia 9,1% do gasto *per capita* do Ministério da Saúde; em 2001, este percentual passou para 14,3%, representando um crescimento de 57%. Com essa política, foram particularmente privilegiadas iniciativas como o Programa de Saúde da Família (PSF) e o Programa de Agentes Comunitários de Saúde (Pacs), considerados estratégicos para a mudança do modelo assistencial. A alocação de recursos para atenção básica tem privilegiado as regiões mais desfavorecidas.¹²

Em relação ao gasto público total, estimativas realizadas pela Disoc/Ipea (Brasília), para 1998, indicam a seguinte participação relativa das três instâncias de governo no financiamento público da saúde: União (63,0%); estados (20,6%); e municípios (16,4%). Dados do Siops referentes ao ano 2000 (atualizados até 1/7/2002), anteriores, portanto, à vigência da EC 29, indicam redução da participação relativa dos estados (18,5%) e da União (59,9) e crescimento da participação municipal (21,6%).

Em valores absolutos, o gasto público total foi estimado em R\$ 33.982,30 milhões no ano 2000, sendo R\$ 20.351,50 milhões correspondentes a recursos da União e R\$ 13.630,80 milhões oriundos de estados e municípios.

12. Em 1999, a despesa federal per capita com atenção básica foi R\$ 17,21 na região Nordeste, R\$ 16,15 na Norte, R\$ 13,95 na Centro-Oeste, R\$ 13,35 na Sul e R\$ 12,21 na região Sudeste.

EDUCAÇÃO

A política educacional do governo federal no período 1995-2002

No plano de governo do primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, o desenvolvimento da política educacional é situado a partir da necessidade de ações voltadas para o fortalecimento do poder político decisório em nível local e para o desenvolvimento científico-tecnológico, tendo em vista melhor capacitar o país para a competição no mundo globalizado. A educação é percebida como requisito fundamental para o exercício da democracia e para o desenvolvimento econômico-social.

A insuficiência de recursos não era vista como causa da baixa qualidade da educação no Brasil, na medida em que o gasto com a área já consumia parcela significativa do Produto Interno Bruto (PIB), tendo-se como parâmetro outros países. No entanto, o diagnóstico apontava para a necessidade de se reduzir dispêndios com as funções-meio (gestão financeira, aquisição, distribuição, etc.). Além disso, colocava-se em xeque o fato de a educação superior consumir a maior parcela do orçamento do Ministério da Educação (MEC).

São identificados como problemas principais nos diagnósticos acerca da realidade educacional brasileira: *i*) baixa escolarização, que incapacita a população para o enfrentamento dos desafios associados à internacionalização da economia; *ii*) incipiente atuação no campo da melhoria do processo de ensino e aprendizagem; *iii*) baixa valorização do magistério em termos de qualificação e remuneração; *iv*) existência de mecanismos de gestão e financiamento de programas e projetos educacionais que favorecem práticas clientelistas; e *v*) elevados custos das escolas técnicas e de ensino superior, que, via de regra, estariam atendendo às camadas privilegiadas da população.

As políticas educacionais implementadas pelo MEC, no período 1995-1998, enfatizaram a reestruturação da gestão de programas e ações e tiveram como prioridade o ensino fundamental, em consonância com os dispositivos constitucionais que atribuem ao poder público o dever de assegurar o acesso e a permanência da população nesse nível do ensino. No entanto, em virtude de a Educação Básica consistir responsabilidade precípua das instâncias subnacionais, as ações do MEC tiveram caráter normativo e supletivo aos esforços empreendidos pelas demais instâncias de governo.

No período 1999-2002, que correspondeu à segunda gestão do governo FHC, as ações que priorizaram o acesso e a permanência de alunos no ensino fundamental são mantidas, destacando-se a ampliação significativa de recursos destinados à Participação em Programas Municipais de Garantia de Renda Mínima, com a criação do Bolsa-Escola para parcela do alunado do ensino fundamental, em 2001, que passa a contar com o financiamento do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza. O nível médio de ensino torna-se objeto de atenção da política federal somente ao final da década de 1990, com a implantação da reforma curricular iniciada em 1998 e mediante o aporte

de recursos oriundos de financiamento externo para apoiar a expansão e a reorganização da rede de escolas públicas.

Apesar de passar a integrar a chamada Educação Básica a partir da promulgação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), em 1996, a educação infantil permaneceu, durante os dois mandatos de FHC, relegada a um papel subsidiário, de caráter assistencial, na medida em que a maior parcela dos recursos federais para essa fase do processo de escolarização se destinou ao atendimento de crianças pobres em creches – o que, na visão de educadores, estaria comprometendo sua formação ulterior.

A política do MEC em relação ao ensino superior se orientou pelo diagnóstico de que havia um forte represamento da demanda, em grande medida devido ao então Conselho Federal de Educação, cuja atuação estaria restringindo a oferta de vagas. Desse modo, a criação de um novo órgão, com estrutura e funções diferenciadas, fazia-se necessária para reverter o quadro de elitização da educação superior no Brasil. No entanto, deveriam ser estabelecidos mecanismos de controle e avaliação dos serviços prestados, de modo que fosse assegurado um padrão mínimo de qualidade a esse processo de expansão.

A autonomia universitária, sobretudo no que se refere ao financiamento das Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes), também integrou a agenda de mudanças pretendidas pelo governo federal, com o argumento de que o modelo vigente engessava sua capacidade de responder às demandas sociais.

Destaques normativos da política educacional

Um dos principais marcos normativos da política educacional no período sob estudo corresponde à promulgação da nova LDB em dezembro de 1996, tendo como característica central o fortalecimento da autonomia dos sistemas estaduais e municipais e das unidades escolares. A LDB explicita as funções da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, tendo por fundamento o regime de colaboração entre estas instâncias da Federação. Ao tratar dos níveis e das modalidades de educação e ensino, essa lei introduz o conceito de Educação Básica, que tem início na educação infantil, para as crianças de zero a seis anos de idade, passa pelo ensino fundamental obrigatório e, como etapa final, incorpora o ensino médio e estabelece sua progressiva obrigatoriedade e gratuidade.

A nova LDB instituiu uma série de inovações no ensino fundamental, dando destaque para a necessidade de a União estabelecer um padrão básico de oportunidades educacionais, com o correspondente gasto mínimo por aluno. Além disso, estabeleceu o mínimo de 200 dias letivos (800 horas-aula) e a progressiva ampliação da carga horária para tempo integral.

Os profissionais da educação são tratados com interesse pela nova legislação, que explicita diretrizes para sua formação e sua valorização, entre as quais a que prevê a criação de institutos superiores de educação para a formação de profissionais da Educação Básica.

No que se refere ao financiamento da educação, a nova LDB fixou normas relativas ao cumprimento do dispositivo constitucional que estabelece os percentuais de aplicação mínima desses recursos pelas três esferas de governo na manutenção e no desenvolvimento do ensino.

Outra iniciativa que pode ser considerada um marco para a política educacional diz respeito à aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE), em janeiro de 2001, cujos eixos estruturantes foram a Constituição de 1988, a própria LDB e a Emenda Constitucional nº 14.¹³

Constituem objetivos do PNE: *i)* elevação global do nível de escolaridade da população; *ii)* melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis; *iii)* redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública; e *iv)* democratização da gestão do ensino público nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e da participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

O PNE estabeleceu metas com vistas à mudança do quadro educacional brasileiro, tais como a erradicação do analfabetismo e a garantia de acesso à educação infantil para metade das crianças de 0 a 3 anos e a todas as de 4 a 6 anos, no prazo de uma década.

Apesar de esse plano sinalizar avanços necessários no campo educacional, a sanção presidencial introduziu vetos que comprometem sua efetivação. O principal deles refere-se à elevação dos gastos públicos com educação de 5% para 7% do PIB. O argumento utilizado pelo Executivo foi o de que essa ampliação dos gastos governamentais feria a Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo em vista não terem sido explicitadas as fontes desses recursos adicionais para o cumprimento da meta estabelecida no PNE. A partir desse e de outros vetos presidenciais, que, via de regra, incidiram sobre os dispositivos que implicavam maior aporte de recursos públicos à educação, o PNE assume a feição de uma carta de intenções.

Principais ações implementadas nas duas gestões de FHC

No primeiro mandato do governo FHC, em razão da prioridade atribuída ao ensino fundamental, foi iniciada a revisão da forma de gestão dos programas direcionados a essa modalidade de ensino. Com isso, rompeu-se o padrão centralizador então vigente, ao qual estavam associados o desvio de recursos para atividades-meio e a morosidade dos processos, que vinham comprometendo a efetividade dos programas executados. Desse modo, buscou-se eliminar as negociações de natureza particularista e reduzir as pressões políticas por recursos, uma vez que perdia importância a estratégia de financiamento via Plano de Trabalho Anual (PTA).

Entre as novas diretrizes do governo FHC que passaram a balizar a ação federal no campo educacional, destacam-se: *i)* manutenção da universalização dos principais programas/ações de assistência ao estudante voltados ao ensino fundamental; *ii)* incremento à descentralização da gestão de grande parte dos programas pela transferência de recursos para os governos subnacionais e pela transferência direta de recursos para as unidades escolares; *iii)* focalização regional como critério para a alocação de recur-

13. Em 1996, foi aprovada pelo Congresso Nacional a Emenda Constitucional nº 14 (EC 14/96), que modificou os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal de 1988 e deu nova redação ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Essa emenda reafirmou a necessidade de estados, Distrito Federal e municípios cumprirem os dispositivos da Constituição de 1988 relativos à vinculação de 25% de suas receitas de impostos e das que lhes forem transferidas à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, além de obrigar esses entes federados, a partir de 1998, a alocar 60% desses recursos no ensino fundamental, ao estabelecer uma subvinculação de 15% das receitas de impostos ao ensino fundamental.

dos federais; e *iv*) focalização socioeconômica mediante a garantia das mínimas condições de vida às pessoas que estão em situação de extrema pobreza, com a efetiva ampliação de recursos para o Programa Nacional de Renda Mínima Vinculado à Educação – Bolsa-Escola – a partir de 2001.

Cabe salientar que uma importante mudança ocorrida no âmbito do ensino fundamental correspondeu à instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) em 1996, tendo como objetivos principais a universalização do ensino fundamental e o estabelecimento de um piso salarial que assegurasse uma remuneração condigna aos professores.

O Fundef integrou o conjunto de medidas e ações empreendidas pelas instâncias federais de governo para a reestruturação dos mecanismos de financiamento e gestão do ensino fundamental. Tais medidas pretendiam, de um lado, garantir que os recursos legalmente vinculados à educação fossem efetivamente utilizados para os fins a que se destinavam, e de outro, agilizar o repasse de recursos com critérios transparentes e evitar distorções regionais.

O Fundo pode ser destacado como uma forma inovadora de repartição dos recursos para educação, principalmente ao efetuar uma equalização do valor do gasto por aluno/ano com base em um indicador educacional, a matrícula, e por fixar uma aplicação mínima de recursos para a valorização do magistério. Nesse sentido, a LDB, em seu art. 74, diz que a União deveria calcular o custo mínimo, considerando-se as variações regionais e as diversas modalidades educacionais.

Entretanto, críticas têm sido feitas quanto ao valor mínimo fixado pelo MEC, que seria insuficiente para a oferta de um ensino de qualidade, sobretudo para o alunado dos estados com maiores necessidades de complementação de recursos. É evidente que um dos focos de resistência à elevação do valor mínimo seria a própria União, tendo em vista que haveria ampliação da complementação de recursos pelo MEC, o que colocaria o ministério em rota de colisão com a área econômica do governo. Essas resistências também têm sido observadas entre as instâncias subnacionais, na medida em que esse aumento altera a distribuição dos recursos entre os governos estaduais e municipais.

Como o Fundef abrange somente o ensino fundamental, alguns estados e municípios têm enfrentado dificuldades em alocar recursos para ampliar o atendimento aos outros níveis e modalidades de ensino. Para superar esse impasse, algumas entidades nacionais, a exemplo da Confederação Nacional de Técnicos em Educação (CNTE), têm insistido na necessidade de substituição do Fundef por um “Fundo para a Educação Básica”.

Entre os novos parâmetros balizadores da ação federal, cabe destacar a intensificação da *descentralização na gestão de programas*. Entre os exemplos mais significativos estão os avanços na reestruturação do Programa Nacional de Alimentação do Escolar (Pnae) e, ainda na área de apoio ao estudante, embora em menor escala, aqueles relativos à descentralização, sobretudo dos processos decisórios, do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD). Também assume relevância a criação do Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (PMDE), posteriormente renomeado de Dinheiro na Escola (PDDE), ao introduzir a sistemática de repasse direto de recursos financeiros às unidades escolares. O PDDE tem como objetivo iniciar a correção de rumos dos mecanismos de transferências de recursos do Fundo Nacional de Desenvol-

vimento da Educação (FNDE) e, primordialmente, aportar recursos diretamente às escolas públicas estaduais e municipais do ensino fundamental, para atendimento de necessidades imediatas de manutenção e de projetos de iniciativa da unidade escolar.

Para modificar o padrão vigente de alocação de recursos, criaram-se critérios universalistas e redistributivistas. Assim, os montantes anuais transferidos às escolas estão condicionados à dimensão do alunado atendido por estas (de acordo com o censo escolar do ano anterior) e à região geográfica em que se inserem. Nesse caso, o programa confere às regiões Centro-Oeste (exceto DF), Nordeste e Norte um valor por unidade superior àquele destinado às escolas das regiões Sudeste e Sul. Alterou-se, dessa forma, a prática clientelista e de “balcão de negócios”, que pautava a distribuição de recursos da cota-parte federal do salário-educação.

No segundo mandato de FHC, outra ação significativa implementada no âmbito do ensino fundamental foi o já referido Programa Bolsa-Escola, implementado com a criação do Programa Nacional de Renda Mínima e cujo objetivo geral é integrar crianças de menor renda ao processo educacional, estimulando a universalização do ensino e contribuindo para a redução da evasão escolar e da repetência.

Os recursos do Bolsa-Escola são repassados diretamente aos pais das crianças na faixa de 6 a 14 anos matriculadas no ensino fundamental. No entanto, cabe às prefeituras o cadastramento das famílias, a montagem das estruturas de controle social e uma série de outras responsabilidades que não significam interferência nos destinos dos recursos alocados. Por sua vez, de acordo com a lei de regulamentação do Bolsa-Escola, a contrapartida dos municípios deveria se dar por meio de ações socioeducativas, com o objetivo de acompanhar a frequência e garantir a permanência das crianças na escola. Porém, há lugares em que os prefeitos resistem à implantação desse programa, na medida em que ele não oferece incentivo financeiro direto aos municípios e nem dá margem para que os recursos sejam por eles administrados.

Em relatório elaborado em 2001, o Banco Mundial (Bird) alerta para o fato de que a redução do valor do benefício para tentar atingir um maior número de crianças pode, de fato, comprometer a eficácia do programa. No momento em que o valor concedido for inferior à renda que a criança poderia gerar por intermédio do trabalho, corre-se o risco de a família abandonar o programa.

Apesar de o acesso ao ensino fundamental estar praticamente universalizado, permanece como grande desafio a melhoria de sua qualidade. Nesse sentido, uma das ações empreendidas pelo MEC consistiu no enfrentamento da distorção idade/série, mediante iniciativas em torno da correção do fluxo escolar nesse nível de ensino.

Desse modo, o MEC vem incentivando, desde 1997, iniciativas de “aceleração da aprendizagem” em todos os estados mediante apoio técnico e financeiro. No período 1996-2000, as taxas de distorção idade/série nas quatro séries iniciais do ensino fundamental apresentaram expressiva redução. Nos sistemas estaduais, reduziram-se de 26% para menos de 20%, enquanto no conjunto das redes municipais baixaram de 40% para 31%.

Na execução dessa proposta de aceleração da aprendizagem, as principais dificuldades assinaladas referem-se a: operacionalização/administração do programa; falta de motivação e evasão dos alunos; escassez de recursos materiais; e resistências na escola e na comunidade. A crítica mais freqüente é que muitos alunos estão sendo promovidos sem demonstrar aprendizagem, o que coloca em xeque a validade dessas iniciativas.

No desempenho de sua função de coordenação, o MEC elaborou e publicou os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN), com a finalidade de subsidiar a elaboração ou a revisão curricular, orientar a formação inicial e continuada de professores, a produção de livros e outros materiais didáticos, o fomento à discussão pedagógica interna nas escolas, a formulação de projetos educativos, o trabalho cooperativo com especialistas, assim como nortear a avaliação dos sistemas educacionais. Além disso, aperfeiçoou-se o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), que tem como objetivo mensurar a aprendizagem dos alunos e o desempenho das escolas, de modo a prover informações para avaliação e revisão de planos e programas de melhoria da qualidade da educação.

Outra linha de ação do MEC refere-se à criação de programas que introduzam inovações tecnológicas para a melhoria da qualidade dos processos de ensino e aprendizagem, como o TV-Escola, o Programa de Apoio Tecnológico e o Programa Nacional de Informática na Educação (Proinfo). Houve, ainda, medidas voltadas para a melhoria da qualidade dos insumos aportados ao sistema educacional, como aquela que alterou os processos de seleção, produção e distribuição do livro didático.

A focalização regional constituiu outra diretriz da política educacional do governo FHC, em que uma das principais ações consistiu na instituição do Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola).¹⁴ A atuação do Fundescola envolve desde o planejamento estratégico até o monitoramento e a avaliação das ações. Sob esse enfoque, a escola e as secretarias de educação tornam-se elementos centrais do planejamento.

O MEC também atua de forma complementar na educação de jovens e adultos por meio de aporte financeiro a projetos especiais, formação continuada de professores e fornecimento de material didático. O Programa Educação de Jovens e Adultos (EJA) objetiva proporcionar a esses segmentos não escolarizados a oportunidade de concluir seus estudos. Por se tratar de supletivo dos níveis fundamental e médio, compete aos poderes públicos estaduais e municipais a sua oferta e a sua manutenção nas modalidades regular e supletiva.

Em 2001, o MEC lançou o Recomeço – Supletivo de Qualidade –, que visa a repassar recursos financeiros suplementares a estados e municípios com baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), a fim de ampliar as vagas para a educação de jovens e adultos incorporando alunos do Alfabetização Solidária. Com essa iniciativa, o MEC aumenta de forma expressiva a suplementação de recursos para ofertar vagas para alunos com mais de quinze anos, ao alocar cerca de R\$ 300 milhões para ações integrantes do EJA, enquanto em anos anteriores a média permanecia em R\$ 40 milhões. Os estados e municípios com baixo IDH passam a receber mensalmente recursos a serem calculados em função das matrículas nos cursos supletivos.

Durante a realização do 8º Fórum da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Ensino (Undime), em abril de 2001, a entidade elaborou uma carta em que explicitou críticas à criação do Programa Recomeço, por entender que o governo federal estaria driblando a pressão pela inclusão de jovens e adultos no Fundef ao instituir uma espécie de “minifundef” para este público-alvo, com um valor *per capita* menor e destinado a apenas uma parte dos municípios brasileiros. Os representantes da Undime defendem a inclusão desse segmento no ensino fundamental para que este

14. Esse programa originou-se da experiência acumulada com a implementação do Projeto Nordeste ao longo do período 1993-1998. Sob a nova abrangência, foram incorporadas as regiões Norte e Centro-Oeste.

seja beneficiário dos recursos do Fundef, garantindo a universalização do acesso à escola para todos os jovens e adultos do país. Para tanto, será necessário efetivar negociações com o Congresso Nacional no sentido de derrubar o veto à inclusão desse segmento do ensino fundamental como beneficiário dos recursos do Fundef.

Na educação infantil, a atuação do MEC tem-se limitado ao apoio financeiro a municípios com IDH inferior a 0,500 para a aquisição de material didático-pedagógico para os alunos da pré-escola, e para o apoio técnico e financeiro aos municípios para a formação continuada de professores e a implementação do Referencial Curricular Nacional de Educação Infantil (publicado em 1998). Essas ações do MEC abrangem apenas o segmento da pré-escola (crianças de 4 a 6 anos). As creches, destinadas às crianças de 0 a 3 anos, continuam sem receber esse apoio do ministério. Os recursos federais para o atendimento em creches/pré-escolas, destinados às crianças de famílias de baixa renda, mantêm-se sob a gestão da área de Assistência Social.

A partir de 1997, os recursos destinados à educação infantil, mais especificamente à educação pré-escolar, previstos no orçamento do FNDE, foram repassados aos municípios abrangidos pelo Comunidade Solidária com a finalidade de possibilitar o aumento de vagas, mediante a construção de pequenas escolas, a ampliação das existentes, o seu aparelhamento e a capacitação de professores em municípios considerados carentes.

A redução dos recursos financeiros para a educação infantil decorreu, em parte, da diminuição de 4,8% na arrecadação do Salário-Educação, ocorrida em 1999. Desse modo, os recursos destinados aos programas de desenvolvimento da educação infantil, mais especificamente da educação pré-escolar (4 a 6 anos), previstos no orçamento do FNDE, deixaram de ser executados.

Ao final da década de 1990, o ensino médio depara com a inexistência de recursos assegurados e de instalações apropriadas, restando-lhe a ocupação de espaços ociosos deixados pelo ensino fundamental, ainda que submetido a uma demanda crescente.

Se a função supletiva da União foi praticamente inexistente na primeira gestão de FHC, a função normativa começa a ser sentida com a promulgação da nova LDB em 1996, que constitui o marco para a Reforma do Ensino Médio.

O estabelecimento das Diretrizes Curriculares para o Ensino Médio, em 1998, representa a adoção de uma nova concepção para este nível de ensino, a qual é emanada da LDB. Na mesma linha dessa ação normativa, foram produzidos os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs), que constituem um conjunto de orientações e recomendações para apoiar o trabalho dos professores na incorporação do novo currículo.

Entretanto, a implementação da Reforma do Ensino Médio esbarra em dificuldades dos sistemas e das escolas em processar a necessária ruptura com paradigma curricular anterior, baseado na memorização de conhecimentos. A incorporação de uma nova prática pedagógica, orientada a estimular o desenvolvimento de habilidades e competências dos alunos, introduz um grande desafio para a formação e a capacitação de professores.

Em consonância com a proposta da reforma, o MEC instituiu o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) em 1998, com o intuito de medir as competências e as habilidades desenvolvidas pelos estudantes ao término da Educação Básica. Apesar de seu caráter não obrigatório, o número de inscritos cresceu de cerca de 157 mil, em

1998, para mais de 1,8 milhão, em 2002. Uma significativa implicação desse exame tem sido a sua utilização como critério de ingresso no ensino superior. Atualmente, cerca de 340 instituições o utilizam em seus processos seletivos.

Paralelamente a essas ações, no segundo mandato de FHC, foi tomada a iniciativa de implementar um projeto que aporte recursos financeiros às unidades da Federação, as quais são pressionadas pelos desafios de expansão e reforma do ensino médio. Os recursos do Projeto Escola Jovem, em parte oriundos de financiamento externo, serão utilizados tanto para a reforma curricular do ensino médio como para financiar a reorganização da rede de escolas públicas e a sua inadiável expansão.

De uma posição relegada, o ensino médio passa a ser foco de atenção dos dirigentes educacionais no fim dos anos 1990. Em parte, isso pode ser atribuído à contínua e crescente pressão da demanda por expansão do atendimento escolar no nível médio. Ademais, a quase universalização do ensino fundamental e o relativo equacionamento de seus problemas liberam a canalização de esforços do governo para outras áreas de atuação. Apenas recentemente entra na agenda de discussões o desafio da expansão com qualidade para o ensino médio.

Na Educação Profissional, a atuação do MEC sempre esteve pautada, prioritariamente, na manutenção da Rede Federal de Educação Tecnológica, formada, hoje, pelas Escolas Técnicas e Agrotécnicas Federais e pelos Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefets).

Ainda no primeiro mandato de FHC, a decisão de implementar a Reforma da Educação Profissional foi respaldada pelo seguinte diagnóstico: *i)* o alto custo aluno/ano das escolas técnicas – aproximadamente dez vezes maior do que no ensino médio regular; *ii)* o perfil dos alunos que freqüentam tais escolas e centros – a maioria oriunda das classes média e média alta, e com elevado índice de ingresso no ensino superior; e *iii)* a dificuldade da gestão centralizada – a partir de Brasília, sobre unidades espalhadas por todo o país.

Contrário à política de expansão física da rede federal, o governo de FHC lança a reforma, separando o ensino profissional do ensino médio regular, a partir de então estabelecidos em sistemas paralelos. A Educação Profissional passa a compreender três níveis, que não constituem progressão obrigatória: *i)* Básico, com duração variável, independentemente de escolaridade, não sujeita à regulamentação curricular; *ii)* Técnico, destinado aos matriculados ou egressos do ensino médio, com organização curricular independente deste; e *iii)* Tecnológico, correspondente ao nível superior, destinado aos egressos dos ensinos médio ou técnico.

Além de ações de promoção da melhoria – com a publicação das Diretrizes Curriculares e a realização, no final da década, do Censo da Educação Profissional –, é criado o Programa de Expansão da Educação Profissional (Proep), com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e internos (MEC e Ministério do Trabalho e do Emprego), que financia a expansão física da Rede de Educação Profissional, pública e privada, e ainda as adaptações necessárias à implementação da reforma.

A visível mudança na orientação da política federal em relação à Educação Profissional não a isentou de críticas. A reforma implementada pelo MEC é vista por muitos como um desmonte da rede federal existente, na medida em que esta deveria ampliar o acesso a um número maior de estudantes. Além disso, o financiamento da

expansão pelo setor privado é considerado uma estratégia de afastamento do Estado de suas obrigações para com a educação.

Com a extinção do Conselho Federal de Educação e a criação do Conselho Nacional de Educação, o MEC adquiriu maior autonomia na condução do processo de expansão do ensino superior, uma vez que assumiu funções deliberativas, até então de competência daquele órgão.

Tais medidas contribuíram para que houvesse considerável expansão desse nível do ensino, sustentada em sua maior parte pela iniciativa privada. Tendo em vista essa orientação da política federal para o setor, o Ministério da Educação passou a investir em avaliação no intuito de dispor de mecanismos e instrumentos que permitissem monitorar a qualidade dos cursos oferecidos. Para tanto, foram instituídos o Exame Nacional de Cursos – ou Provão, como ficou popularmente conhecido – e a Avaliação das Condições de Oferta dos Cursos de Graduação, atualmente denominada Avaliação das Condições de Ensino.

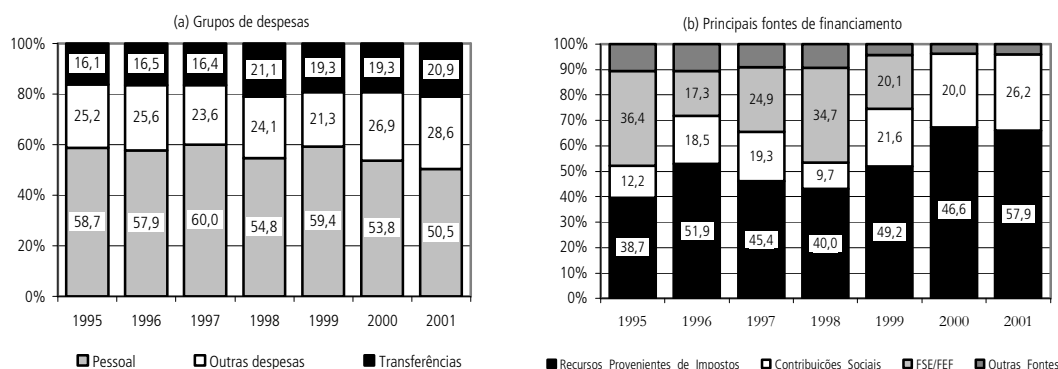
Para assegurar o preenchimento de parte das vagas ofertadas pelo setor privado, foi instituído, em 1999, o Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (Fies), destinado a estudantes com certo nível de insuficiência econômica. Concebido para substituir o antigo Crédito Educativo, o Fies foi desenhado para tornar-se auto-financeável, ao contrário do que ocorreu com o primeiro. No entanto, a cobertura da população-alvo ainda se mantém bastante aquém das necessidades (menos de 10% da matrícula no setor privado), assim como a meta estabelecida para o final da chamada Década da Educação, estipulada em 15% desse total.

A tentativa de regulamentação do preceito constitucional da autonomia universitária também constituiu outra iniciativa do Executivo Federal, ao encaminhar ao Congresso Nacional Proposta de Emenda à Constituição. A principal objeção a essa proposta referia-se ao temor de que esse seria o primeiro passo para que a União se eximisse, gradativamente, de sua responsabilidade pela manutenção da Rede Federal de Ensino Superior. Dada a ausência de consenso entre Executivo e Legislativo, a proposta foi arquivada juntamente com o fim da legislatura em 1999.

Um dos principais limites do financiamento das políticas federais na área de educação refere-se ao volume de recursos, na medida em que este seria insuficiente para a sua universalização e a melhoria da qualidade dos serviços oferecidos. Os gastos globais do MEC, no período compreendido entre 1995 e 2002, situaram-se em torno de R\$ 19 bilhões, em média (em valores atualizados para dezembro de 2002), sendo que o maior valor foi atingido em 1995 (R\$ 21,2 bilhões).

Na análise dos gastos do MEC, segundo a natureza de despesa, chama atenção o fato de que as despesas com pessoal e os encargos sociais, que têm oscilado entre 50% e 60% do total, vêm reduzindo essa participação nos dois últimos anos (gráfico 3a). As outras despesas correntes, que correspondiam a cerca de 25% do total, elevaram-se no final do período a um patamar próximo de 35%. Parte dessas despesas destinou-se a programas diretamente executados por órgãos vinculados ao MEC, assim como para o financiamento operacional do ministério. Outra parte convergiu para programas centralizados de investimentos e inversões financeiras. Os gráficos 3a e 3b mostram que têm aumentado a participação relativa e os montantes das transferências intergovernamentais a estados, Distrito Federal e municípios.

GRÁFICO 3

Gastos do MEC segundo os principais grupos de despesa e fontes de financiamento

Fonte: Sidor/SOF.

Apesar das transformações políticas e institucionais e dos desdobramentos econômicos que se abateram sobre as fontes de financiamento da educação, esta área da política social brasileira conseguiu manter intacta a espinha dorsal de sua estrutura de financiamento – a vinculação entre impostos e contribuições sociais. Como pode ser constatado no gráfico 3b, os recursos de impostos e as contribuições voltaram a crescer no final da década, de modo que os primeiros passaram a representar cerca de 54% e as contribuições sociais, 23% das fontes financeiras do MEC. Portanto, o conjunto dessas duas fontes foi responsável por cerca de 3/4 da execução orçamentária do ministério. Além disso, mantiveram-se – e até mesmo ampliaram-se – recursos de outras formas complementares de financiamento, tais como as operações de crédito, os recursos diretamente arrecadados e de Combate e Erradicação e, principalmente, os que compõem o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.

Os recursos provenientes de impostos constituem a principal fonte de financiamento do MEC, representando de 35% a 55% do total. Entre as contribuições sociais, destaca-se o Salário-Educação (com 5% a 7% do total), sobretudo por sua destinação exclusiva à educação e pelo fato de o ministério exercer controle sobre a destinação dos recursos aplicados. As demais contribuições sociais financiam a Assistência ao Estudante e estão sujeitas a negociações políticas internas ao governo federal, o que as coloca na condição de fontes irregulares de recursos. Em virtude de incidirem sobre a folha de salários e o lucro líquido das empresas, tornam-se bastante sensíveis às oscilações dos níveis e ritmos da atividade econômica.

Evolução dos indicadores

Os principais avanços revelados pelos indicadores da educação brasileira, no período sob análise, referem-se à ampliação do acesso aos ensinos fundamental e médio e ao crescimento da matrícula na Educação Superior.

Em relação ao ensino fundamental, cabe mencionar o significativo aumento da taxa de escolarização líquida, de pouco mais de 85%, em 1995, para 93%, em 2001. Mais expressiva foi a evolução desse indicador nas regiões que se encontra-

vam em pior situação, a exemplo da taxa do Nordeste, que se alterou de 76% para pouco mais de 90%.¹⁵

Os indicadores de fluxo do ensino fundamental também registraram avanços ao longo do período. A taxa de promoção ampliou-se de 64%, no biênio 1995-1996, para 73%, no biênio 2000-2001. Com isso, houve redução da distorção idade/série de 47% para pouco menos de 42%, em período semelhante.¹⁶

Esses dados sugerem que a ênfase conferida pelo MEC a esse nível do ensino, ainda que em caráter supletivo e complementar, resultou em melhorias tanto em termos da progressão como principalmente na cobertura da população-alvo. No entanto, mantém-se em patamar bastante aquém do desejado a taxa de conclusão do ensino fundamental, uma vez que, em 2000, apenas 59% dos alunos que ingressaram na primeira série desse nível de ensino teriam concluído esta etapa da escolarização.

Portanto, a despeito do mérito de se ter atingido patamares próximos da universalização do acesso ao ensino fundamental, restam pelo menos dois grandes desafios para os próximos anos: atacar as causas da persistência de um índice residual de crianças fora da escola e investir na qualidade da educação para que se efetive o preceito constitucional da escolarização mínima de oito anos. O primeiro desafio requer, sobretudo, a implementação de condições para que essa parcela residual da população de 7 a 14 anos possa, de fato, ter o seu ingresso viabilizado. O segundo desafio, seguramente mais complexo, pressupõe a substancial valorização do magistério, a ampliação dos investimentos em infra-estrutura e a intervenção nas variáveis socioeconômicas das famílias desse 1/3 do alunado que apresenta baixa probabilidade de concluir o ensino fundamental.

Quanto ao ensino médio, por ter um nível de cobertura inicial bastante baixo, o crescimento relativo da taxa de escolarização líquida foi superior àquele verificado no ensino fundamental. No período 1995-2001, esse indicador evoluiu de 22% para cerca de 37%.¹⁷

Em virtude do incremento das matrículas nos níveis fundamental e médio, ampliou-se também a taxa de atendimento escolar sobre a faixa etária de 15 a 17 anos. Se, em 1995, cerca de 67% desses adolescentes estavam na escola, em 2001, este índice havia atingido 81%.¹⁸ Apesar disso, não houve ganho substancial no tocante à redução na distorção idade/série, a qual oscilou de 55%, em 1996, para 53%, em 2001.¹⁹

Entre os principais problemas que dificultam a efetiva implementação das novas diretrizes curriculares e a correspondente melhoria da qualidade da oferta de ensino médio está a qualificação docente. Essa variável é importante, pois o investimento na formação e na capacitação de professores é imprescindível não apenas para que estes profissionais possam assimilar, mas também transmitir os novos conteúdos.

Se houve aumento substancial no acesso e na cobertura da população-alvo nesses dois níveis de ensino da chamada Educação Básica, o mesmo não pode ser atribuído à

15. Cf. dados das Pnads 1995 e 2001.

16. Cf. dados do Censo Escolar do MEC.

17. Cf. dados das Pnads 1995 e 2001.

18. Idem.

19. Cf. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. Geografia da educação brasileira: 2001. Brasília: Inep, 2002.

Educação Infantil. De acordo com dados do Censo Escolar do MEC, a expansão do atendimento às crianças de 0 a 6 anos, no período 1995-2002, foi de apenas 6,5%.

Considerando que a oferta desse nível de ensino é de responsabilidade dos municípios e, ainda, que a partir da instituição do Fundef a participação destes na oferta do ensino fundamental foi ampliada, pode-se entender a tímida expansão das matrículas no âmbito da educação infantil.

Outro fator que teria contribuído para a baixa expansão da educação infantil se refere ao fato de que alguns municípios, em nome da retenção de recursos repassados pelo Fundef, teriam ampliado o atendimento obrigatório às crianças de seis anos, acelerando-lhes o ingresso no ensino fundamental.

Avanços e desafios

Apesar de a nova LDB ter concebido a educação infantil como parte da Educação Básica, este ciclo da escolarização ficou desprotegido por não ter o amparo legal da obrigatoriedade e pela ausência da vinculação de recursos para o seu financiamento. Em relação aos demais níveis de ensino da Educação Básica, a educação infantil é a que recebe menos atenção do poder público, tanto pelo fato de apresentar a menor taxa de escolarização líquida quanto pela maior participação da iniciativa privada na oferta.

Quanto ao esquema de execução, o binômio centralização/descentralização perpassa a gestão da política educacional no governo Fernando Henrique Cardoso. Os processos de descentralização da gestão da política educacional brasileira podem ser vistos como um dos principais avanços ocorridos nos últimos oito anos.

Em que pese os inegáveis avanços em relação a esse tema, alguns limites têm sido identificados. Primeiramente, há o questionamento acerca da própria definição e dos parâmetros utilizados para identificar determinada gestão como descentralizada. Para os críticos do modelo implementado no Brasil, é bastante discutível que este contemple o ideário descentralizante, pois sua concepção é exclusiva da cúpula dirigente do Ministério da Educação, de onde emanam todas as diretrizes para os sistemas de ensino. Dito de outra maneira, a descentralização ficaria restrita à execução. E mesmo aí, os outros níveis de governo, estados e municípios, estariam sujeitos às normas ditadas pela União, sob pena de não terem acesso aos recursos.

Assim, esse modelo poderia ser denominado de “descentralização tutelada”, na qual são restritos os mecanismos e canais de participação dos outros níveis de governo e da sociedade civil organizada em todas as etapas do processo, até mesmo no que se refere à concepção e ao planejamento das políticas.

No que tange ao financiamento, um dos principais limites que podem ser apontados se refere ao volume de recursos, o qual seria insuficiente para a universalização e a melhoria da qualidade na prestação de serviços educacionais. As situações mais críticas guardam relação com a educação infantil e com os ensinos médio e superior.

Apesar do avanço que significou o Fundef para o financiamento do ensino fundamental, tiveram impacto negativo, na fase inicial de sua implantação, as expectativas criadas entre os professores de que, com ele, os salários aumentariam para todos os integrantes da categoria e de que haveria um piso salarial nacional de R\$ 300. Contudo,

tais expectativas foram frustradas, uma vez que esse valor veio a corresponder à média e não ao mínimo esperado.

A implementação do Fundef também colocou em xeque a sustentabilidade financeira dos planos de carreira e remuneração. Caso não haja aumento significativo no gasto médio anual por aluno, as redes estaduais e, principalmente, as municipais terão dificuldades de suportar os aumentos vegetativos de suas folhas de pagamento. Esses aumentos poderão atingir patamares ainda mais elevados com a migração massiva dos professores da habilitação em nível médio para o superior.

O principal mecanismo de controle social dos programas foi instituído por intermédio da constituição de conselhos, os quais desempenhariam as funções de acompanhamento e controle do uso dos recursos e dos serviços prestados à sociedade.

Mesmo sendo virtuosa a idéia da criação de conselhos, essa medida ainda se mostra limitada no que se refere ao cumprimento de suas missões, tendo em vista as peculiaridades da cultura política brasileira. O país carece, sobretudo nos pequenos municípios, de uma sociedade civil organizada, de modo que parte de seus membros esteja vinculada aos mesmos grupos que controlam o poder local. Em resumo, o controle social dos programas educacionais é ainda bastante restrito aos aspectos formais e, conseqüentemente, pouco efetivo.

As ações implementadas no âmbito da Educação Superior, no período 1995-2002, originaram-se, em certa medida, das iniciativas gestadas na primeira metade da década de 1990, sobretudo no período 1993-1994, assim como da decisão do governo federal de extinguir o Conselho Federal de Educação (CFE) e instituir em seu lugar o Conselho Nacional de Educação (CNE).

O objetivo principal dessa iniciativa foi o de expandir a oferta de vagas sem, no entanto, ampliar a participação da rede federal e, conseqüentemente, dos gastos da União. Para tanto, foram agilizados e facilitados os processos de reconhecimento/credenciamento de cursos e instituições do setor privado por parte do CNE.

Em razão da natureza dessa expansão da oferta de vagas, foram instituídos pelo MEC alguns mecanismos de avaliação, tais como o Exame Nacional de Cursos (Provão) e a Avaliação das Condições de Oferta dos Cursos de Graduação, por intermédio dos quais o MEC se propunha a monitorar a qualidade dos serviços educacionais prestados, sobretudo pelas instituições privadas. A despeito disso, o que se constata até o presente momento é que apenas um curso foi efetivamente fechado em virtude de conceito insuficiente auferido por intermédio desses instrumentos avaliativos.

Ao mesmo tempo, o MEC instou as Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes) a expandirem a oferta de vagas a partir de sua capacidade instalada, uma vez que havia ocorrido a suspensão de concursos públicos para docentes e servidores técnico-administrativos, apesar do substancial crescimento das aposentadorias ocorridas no período. A redução dos investimentos em infra-estrutura e capital, sobretudo no período 1995-1998, reafirmava aquela disposição do governo federal.

Não obstante a ampliação da oferta de vagas, no período 1995-2000, ter sido bem mais pujante no setor privado (71%, contra 27% no setor público), o crescimento da demanda, que pode ser aferido pelo total de inscrições nos exames vestibulares, foi maior entre as instituições públicas (56%, contra 48% no setor privado). Esses dados

sugerem pelo menos dois fatores que poderiam explicar esse paradoxo entre oferta e demanda: a falta de poder aquisitivo dos potenciais demandantes para arcar com os custos do ensino privado e/ou a inadequação da oferta pelo setor privado. De qualquer modo, o Censo da Educação Superior tem mostrado que o aproveitamento das vagas ofertadas tem sido decrescente entre as instituições privadas (68% em 2000), enquanto no setor público estaria próximo do limite (95%).

Tais informações indicam que o modelo de expansão do ensino superior, centrado na iniciativa privada, encontra limites que podem se situar tanto no campo da demanda quanto no da oferta. Nesse sentido, a ampliação da oferta de vagas *per se* não constitui condição suficiente para assegurar a democratização do acesso ao ensino superior.

Apesar dos avanços da educação ao longo da década de 1990, o índice de atendimento da população da faixa etária entre 18 e 24 anos continua bastante baixo, se comparado aos índices alcançados em países com nível de desenvolvimento similar ao do Brasil.

O controle da qualidade da oferta dos cursos de graduação também se coloca como desafio presente. Embora a avaliação da qualidade tenha sido razoavelmente equacionada pelo MEC, mediante o Provão e a Avaliação das Condições de Oferta dos Cursos de Graduação, ainda se mantém como questão em aberto se, de fato, os resultados dessas avaliações se constituirão em efetivos instrumentos que assegurem a manutenção de um padrão mínimo de qualidade do ensino ofertado.

O questionamento tem respaldo no fato de que a demanda ainda é maior que a oferta, razão pela qual o padrão de qualidade não é fator de atração, ou de escolha, a ser considerado pela clientela-alvo. Além disso, a realidade tem mostrado que uma vez instituídos os cursos, torna-se muito difícil o seu fechamento.

A questão do financiamento das Ifes continua a ser apontada como um entrave ao cumprimento de suas missões. Diante do fato de que, a cada ano, cresce a parcela dos recursos destinada ao pagamento de inativos e pensionistas e aos outros custeios, torna-se insuficiente o que resta desses recursos para os investimentos em infraestrutura e capital. Do mesmo modo, a estagnação da folha de pagamento de pessoal ativo também contribui para que a ampliação da oferta de vagas fique aquém do que é demandado pela sociedade.

CULTURA

Tendências e questões mais marcantes

A evolução das políticas culturais será examinada ao longo das duas gestões do ministro Francisco Weffort sob o enfoque da sua consolidação institucional, da reconfiguração das formas de gestão de diversos programas culturais e da parceria com a sociedade, baseada em mecanismos de renúncia fiscal.

A área pública federal de cultura vivenciou dois momentos singulares na década de 1990. Nos primeiros anos, as instituições públicas de cultura sofreram profundas mudanças e as políticas culturais perderam o *status* de política ministerial em nome do descomprometimento do Estado com as demandas culturais e de contenção de gastos. A partir de 1995, a reação dos agentes culturais deflagrou um processo de reconstrução institucional da área com a recriação do Ministério da Cultura (Minc) e a reconfiguração das instituições a ele vinculadas – tal processo, durante os anos 1990, atravessou também diversos setores. A modernização dos museus nacionais, os programas do patrimônio histórico, artístico e cultural, a recente política do patrimônio imaterial e a política para o cinema merecem acento pelas inovações institucionais que significaram.

O grande avanço alcançado na segunda metade da década deveu-se, em grande medida, aos diversos mecanismos de financiamento criados ou modernizados. As leis de incentivos fiscais – Leis Rouanet (Lei nº 8.313, de 23/12/1991) e do Audiovisual (Lei nº 8.685, de 20/7/1993) – foram ajustadas ao longo da década e aportaram montantes significativos de recursos para o financiamento de projetos culturais, tanto recursos públicos provenientes da renúncia fiscal quanto aportes adicionais das empresas financiadoras. Também merecem destaque o Fundo Nacional de Cultura (FNC) e os Fundos de Investimento Cultural e Artístico (Ficart, este com pouca efetividade como mecanismo de financiamento). Mas, sobretudo, as políticas foram dotadas de recursos orçamentários crescentes nos primeiros anos e que depois mantiveram um nível razoável de estabilidade.

Portanto, a área cultural passou por um significativo esforço de reorganização, adotando programas e mecanismos estáveis de fomento às atividades culturais, embasados em regras e procedimentos públicos e na presença do Estado, que assim garantiu apoio ao desenvolvimento e à democratização da cultura.

Políticas culturais na década de 1990

Delimitar o campo cultural e o objeto de ação das políticas culturais não é fácil. As fronteiras entre um e outro são móveis e históricas, dependendo das relações e forças sociais próprias a cada configuração. Como exemplo, podemos citar as mídias eletrônicas, radiodifusão e televisão, as políticas editoriais e mesmo de Internet, que

são em outros países consideradas áreas de intervenção cultural e que, no entanto, têm sido apenas tangenciadas pelo Ministério da Cultura brasileiro.

A configuração institucional liga-se à história social e política e caracteriza-se por ser constituída de jogos em que estão presentes diversos atores, os poderes públicos e suas administrações em diversos níveis, as instituições não-governamentais, as empresas, os artistas e outros agentes culturais. As políticas públicas são conjuntos de ações (e de omissões) conduzidas de forma planejada e coordenada, muitas vezes submetidas a acompanhamentos e avaliações sistemáticas e visam a modificar ou manter a realidade nas diferentes áreas da vida social. A tendência atual das políticas culturais, presente em diversos graus em outros países, é que ao setor público não cabe produzir ou dirigir a cultura, mas fomentar a sua produção, a sua distribuição e o seu consumo, democratizando e proporcionando acesso à produção cultural. Essa é a linha de atuação do ministério brasileiro.

Entretanto, as especificidades da nossa história social e cultural fez do MinC um executor relevante em diversas áreas – tendo até mesmo secretarias internas para isso –, sobretudo por meio de suas instituições vinculadas, algumas já seculares como a Biblioteca Nacional, encarregada legalmente de gerir o sistema nacional de bibliotecas públicas e depositária nacional da reserva legal de livros da Biblioteca Demonstrativa de Brasília e da Biblioteca Euclides da Cunha; os museus nacionais, como o Museu Imperial, o Museu da República, o Museu Nacional de Belas Artes, a Cinemateca Nacional, entre outros; o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), que data da década de 1930 e tem dez superintendências regionais; o Centro Nacional de Folclore e Cultura Popular (CNFCP), hoje vinculado à Fundação Nacional de Arte (Funarte), datada das campanhas nacionais de folclore das décadas de 1940 e 1950, que são importantes referências na área do patrimônio imaterial em nível internacional; há ainda a Funarte; e mais recentemente a Fundação Palmares, de 1988, que tem a incumbência constitucional de titulação, preservação e dinamização de áreas remanescentes de quilombos (artigos 215, 216 e artigo 68 das disposições constitucionais transitórias), bem como a Fundação Casa de Rui Barbosa. Essas instituições atuam na execução de ações e também são referências na área cultural e na orientação de outros agentes executores.

Pode-se afirmar que a área cultural é formada por duas modalidades de ações complementares e que se apóiam estrategicamente, a saber, a política de eventos e as políticas culturais *stricto sensu*.

Política de eventos

A política de eventos constitui-se em estímulo e condições materiais para ações. Em grande parte dos casos são ações fragmentárias, desarticuladas, isoladas e sem muita continuidade, mas que bem manejadas preenchem espaços importantes e têm efeitos multiplicadores significativos.

A forma mais importante de estímulo à produção e à circulação das produções culturais são os inúmeros festivais, concursos, prêmios e bolsas, que também cumprem o papel de consagração e valorização das obras produzidas. Na área do cinema, o Grande Prêmio Cinema Brasil teve o mérito de mostrar ao público os resultados da retomada da produção do cinema nacional, homenageando autores e reconhecendo o trabalho de inúmeros cineastas, produtores, artistas e técnicos – depois da desorgani-

zação vivenciada no início da década de 1990. Na área do teatro, o Ministério da Cultura instituiu o Concurso Nacional de Textos Teatrais, incentivando a capacidade criadora e gerando o aparecimento da imensa produção que se esconde nas gavetas sem o estímulo para virem a público. A Bolsa Virtuose é outro importante mecanismo de estímulo para o desenvolvimento das capacidades profissionais em todos os segmentos da área cultural. O programa contempla artistas e profissionais com bolsas de especialização no exterior. Nessa mesma linha, realizou-se a Mostra de Curtas e Documentários do Ministério da Cultura – O Cinema dos Brasileiros. A Secretaria de Música e Artes Cênicas, do Ministério da Cultura, desenvolveu o Programa Encena Brasil, que concede prêmios a grupos de teatro e dança, além de passagens, estadia e alimentação para os grupos de todo o país durante a circulação dos espetáculos. Além disso, apoiou concessão de prêmios; fomentou projetos e concedeu bolsas; implantou e modernizou espaços culturais; promoveu o intercâmbio de eventos culturais de música e de artes cênicas no país e no exterior; e apoiou bandas de música e orquestras.

A política de eventos foi modalidade fortemente acentuada pelo financiamento via leis de incentivos (e também orçamentárias) e tem limites claros no que tange à descontinuidade e às dificuldades na orientação da demanda.

No entanto, as políticas culturais federais vão além da criação e do fomento de eventos. Elas incorporam outros objetivos como a criação de condições que permitam o desenvolvimento das práticas culturais e favoreçam a melhoria da qualidade de vida e do acesso ao repertório de bens culturais. Essas constituem a segunda modalidade, as políticas culturais em sentido estrito.

Políticas culturais

Esse outro conjunto é composto por políticas sistemáticas, institucionalizadas e com continuidade. Para a situação brasileira – mesmo que consideremos que os recursos financeiros e de gestão estão aquém das necessidades ou potencialidades –, dada a riqueza da nossa produção cultural, acaba por ser referência técnica, desfrutando de reconhecimento social, até mesmo internacionalmente, dado o seu nível de excelência. Nessa linha de ação, elaboram-se normas ou procedimentos que serão referência para outras experiências e realizam-se intervenções diretas no processo cultural (investimento em equipamentos, apoio a ações, manifestações específicas, etc.).

Patrimônio

As políticas patrimoniais têm uma longa tradição no Brasil. São anteriores ao Estado Novo, mas consolidaram-se nesse período. Elas têm como função básica a recuperação, a preservação e a vitalização de obras ou lugares que mantenham vivos a memória de um personagem, os fatos e as experiências significativas para a cultura nacional. Os museus são instrumentos institucionais vitais nesse processo de valorização e dinamização criativa dos espaços de memória. Há alguns anos iniciou-se um processo de modernização dos museus nacionais com o objetivo de lhes dar condições de sustentabilidade. As ações nessa direção dotaram os museus de certa agilidade, e seus objetivos já começaram a ser atingidos, pois não apenas a frequência aos museus aumentou, como a capacitação de recursos humanos para a área está bem avançada, facultando aos museus nacionais maior capacidade de geração de recursos

próprios. O Programa Museu, Memória e Futuro revitalizou os museus da União e deu-lhes possibilidade de auto-sustentabilidade.

Os sistemas estaduais de museus foram desarticulados no início dos anos 1990, o que ocasionou fragmentação e dificuldades na coordenação de políticas para os museus, além dos problemas conhecidos de déficit de *expertise* e de um intenso desmantelamento da memória técnica institucional. Nessa área, a criação de capacidades institucionais depende de estímulos para a permanência de pessoal qualificado. A participação de setores não-governamentais, que já é intensa, é desejável pois proporciona flexibilidade e agilidade na gestão e, em muitos casos, no próprio financiamento dos museus, além disso, conta com trabalho voluntário de qualidade e baixo custo. Mas é importante que a presença do poder público se intensifique pelo menos nos aspectos estratégicos, ou seja, na formação de recursos humanos e em políticas que garantam sua permanência como profissionais do setor.

Na reconstrução institucional da área patrimonial, cabe citar a parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) na gestão patrimonial. O Programa Monumenta iniciou um processo de municipalização da gestão dos bens patrimoniais mediante ações com diversos parceiros, de modo que os patrimônios urbano, artístico e histórico de diversas cidades brasileiras serão revitalizados e em seguida passarão a ser supervisionados pelas municipalidades, com a participação e a regulação do poder federal, por intermédio do Iphan. O programa começou nos centros históricos de Ouro Preto (MG), Olinda (PE) e Recife (PE) e depois expandiu sua atuação para outras cidades históricas. O projeto implica a idéia de sustentabilidade e o acompanhamento por indicadores dos diversos aspectos da vida social que envolvem o bem cultural, dentre eles o consumo de energia e o aumento dos impostos gerados no município – índices que mostram o potencial de dinamização econômica das ações culturais. O programa abrange a implantação das Unidades Centrais de Gerenciamento (UCG) e das unidades executoras nos municípios e, também, a criação dos Fundos Municipais (destinados a administrar os recursos, dirigidos por um conselho gestor e compostos por representantes das três esferas de governo, da comunidade e da iniciativa privada local).

Outro programa que se iniciou e que significa potencialmente um nova institucionalidade na forma de realizar a política patrimonial é o Programa de Reabilitação Urbana de Sítios Históricos (Urbis), que tem o objetivo de revitalizar as áreas centrais das cidades. Tendo se iniciado nas cidades de Laguna (SC), Sobral (CE), Pirinópolis (GO), Mariana (MG), Parati (RJ), Cuiabá (MT) e Manaus (AM), estenderá sua ação a outras cidades de importância histórica e cultural. As ações incluem interface com outros setores de intervenção dos poderes públicos. O Urbis inclui medidas como a garantia de transporte público eficiente; a manutenção das ruas limpas, iluminadas e com segurança; e o saneamento e a integração de áreas comerciais e residenciais, mantendo ou trazendo de volta os habitantes da cidade, o que significa uma abordagem global da ocupação e dos usos sociais do patrimônio. O gestor do Programa Urbis é o Ministério da Cultura por meio da Secretaria de Patrimônio, Museus e Artes Plásticas (SPMAP/MinC). O Iphan, autarquia federal vinculada ao Ministério da Cultura, é órgão executor e, com a participação da Caixa Econômica Federal (CEF), disponibiliza crédito para financiar imóveis de uso residencial por intermédio de seu Programa de Revitalização de Sítios Históricos (PRSH).

O processo de regulamentação do Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial foi instituído pelo Decreto-Lei nº 3.551, de agosto de 2000, e constituiu um marco na recuperação da memória cultural, dos saberes e modos de fazer populares. Consolidou-se com a definição de certos procedimentos de inventário e preservação e é referência para ações similares em outros países. A própria Unesco tomará essa legislação como modelo de referência para os Estados membros. Conceitualmente, trata os saberes, as celebrações, as formas de expressão e os lugares (de memória e práticas) em seus contextos socioeconômicos. Para a consolidação dos procedimentos, realizaram-se em 2001 as Oficinas de Resgate da Memória Cultural: Paneleiras de Goiabeiras (ES), Círio de Nazaré (PA) e Rota Indígena do Rio Negro (AM). Outras iniciativas podem ser identificadas e relacionadas ao patrimônio imaterial e são objeto de relevo internacional pelo fato de a legislação ser inovadora. O Ofício de Paneleiras de Goiabeiras foi o primeiro bem de natureza imaterial a ser reconhecido como patrimônio, tendo executada a sua inscrição no Livro de Registro dos Saberes do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.

Cinema

Desde a extinção da Empresa Brasileira de Filmes (Embrafilme) em 1990, o cinema não dispunha de mecanismos institucionais de estímulo público à produção e ao financiamento. A partir de 1993, os problemas de financiamento para o cinema foram parcialmente resolvidos com as leis de incentivo,²⁰ ainda que algumas das características da captação de recursos via incentivos fiscais para a área – sobretudo o tempo de produção muito longo – tenham frustrado as expectativas do público e dos investidores quanto aos resultados da aplicação dessas verbas. Ainda assim, conseguiu-se avançar de maneira importante a produção audiovisual brasileira. É verdade que o cinema brasileiro ainda defronta com inúmeras dificuldades, da articulação planejada entre produção, distribuição e exibição até o uso de direitos de exibição em televisão e vídeo. O número de salas é reduzido e seus gestores resistem à programação de filmes nacionais. No entanto, várias iniciativas foram tomadas ao longo da década, com relativo sucesso, para preencher ou minimizar essa lacuna. O Programa Mais Cinema 1999-2000 para o incremento e a articulação da produção, da comercialização e da distribuição das obras visa a aumentar as potencialidades e possibilidades competitivas e comerciais do cinema nacional por meio do financiamento de filmes brasileiros para exportação via Programa de Financiamento às Exportações/Banco do Brasil (Proex/BB) e da inclusão do cinema, a partir de 1998, nas treze metas do Programa Brasileiro de Produtividade e Qualidade (PBPQ).

Um grande problema na década decorreu da falta de bons resultados de bilheteria da maioria dos filmes que usou os incentivos fiscais. Como a capacidade de capitalização das empresas produtoras é pequena, a perspectiva de autonomia do setor em relação aos fundos públicos e incentivos do Estado não é viável a curto prazo.

As leis de cota de tela também foram usadas durante a década e são mecanismos importantes que obrigam os grandes exibidores a apresentar certo número de horas de filmes do cinema nacional, mas seus resultados e o potencial de fiscalização e sanção são muito baixos.

20. Lei do Audiovisual, Lei nº 8.685, de 1993.

Finalmente, no biênio 2001-2002, com a criação da Agência Nacional do Cinema Brasileiro (Ancine), do Conselho Superior de Cinema e a reestruturação do financiamento da produção de cinema, som e vídeo, ocorreu forte reconfiguração do papel da administração pública na área. Não sem divergências e conflitos, optou-se por uma ação interministerial em favor do fomento da produção nacional cinematográfica em moldes industriais. A Ancine ficou no Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e o papel do MinC no novo desenho da área ainda não está ainda muito claro. É possível que este ministério, por intermédio da Secretaria do Audiovisual (SAV), se dedique ao fomento da produção independente (curtas e documentários), aquela fração da produção que não tem garantias de retorno, nem se sustenta pelo mercado.

Todos esses mecanismos e iniciativas, alguns mais, outros menos desenvolvidos, fizeram que a produção do cinema nacional se reorganizasse nos anos 1990. Pode-se verificar na tabela 9 que a frequência de público ao cinema nacional cresceu de forma significativa e o número de lançamentos tem sido incrementado. A participação dos lançamentos nacionais (em 2000) no mercado está em torno de 15% e a frequência de público chega a 10%. Na França, os filmes americanos ocupam 70% do mercado de exibição; na Inglaterra, 88%; na Alemanha, 85%; México e Argentina atingem o mesmo nível brasileiro.²¹

TABELA 9

Número de lançamentos e frequência de público ao cinema, 1994-2000

Ano	Lançamentos		Frequência de público		Percentual de participação nacional	
	Nacional	Estrangeiro	Nacional	Estrangeiro	Lançamentos	Público
1994	7	216	271.454	74.728.546	3,14	0,36
1995	12	222	3.150.000	81.850.000	5,13	3,71
1996	23	236	2.550.000	59.450.000	8,88	4,11
1997	22	184	2.388.888	49.611.112	10,68	4,59
1998	26	167	3.606.279	66.393.721	13,47	5,15
1999	25	200	6.000.000	64.000.000	11,11	8,57
2000	24	133	7.551.000	64.828.340	15,29	10,43

Fonte: Minc.

Bibliotecas

A produção e a circulação de livros são algumas das parcelas mais significativas das atividades culturais. Difícil é a conciliação entre atividades culturais e imperativos comerciais. O livro no Brasil é de qualidade reconhecida internacionalmente e seu mercado editorial é dinâmico, mas ele não está disponível para toda a população brasileira, seja por razão de preço, distribuição, número de livrarias ou acesso a bibliotecas. Deve-se também ressaltar que o mercado mundial, assim como em outras áreas – por exemplo, a fonográfica – tende a se concentrar em conglomerados de mídia, integrando o setor de comunicação como um todo: TV, jornal, editoras, etc. Dessa maneira, a intervenção do Estado é primordial. A Secretaria do Livro e Leitura vem tentando implantar e qualificar uma rede de bibliotecas públicas, concentrando-se também na promoção do hábito de leitura e na discussão de uma legislação para o setor. Tem implementado

21. Cardoso, F. H.; Weffort, F. C. e Moisés, J. A. Cinema brasileiro. Cadernos do Nosso Tempo. Rio de Janeiro, Edições Fundo Nacional de Cultura, 2001.

uma política de compra e repasse de acervos que junto com as ações do Ministério da Educação respondem por 12% do mercado de livros no Brasil.

Ainda que insuficiente, o incremento de bibliotecas municipais ameniza as distorções do desenvolvimento desigual brasileiro. Além disso, o segmento de livros didáticos ocupa a maior parte do mercado editorial e uma parcela muito pequena dos leitores acessa obras via bibliotecas. Diante desses fatores, a criação do hábito de leitura na população constitui-se em um desafio ainda maior quando consideradas as desigualdades socioeconômicas e as conseqüentes dificuldades para a compra de livros.

A implantação de bibliotecas em municípios enfrenta a herança das desigualdades regionais nas mais diferentes dimensões: no que se refere à capacidade implementadora local, à capacidade técnica na formulação de projetos e à capacidade de oferecer contrapartidas – que vão desde a complementação de recursos financeiros até a existência de equipamentos e locais adequados. Com efeito, o maior desafio é atender à demanda por bibliotecas, ampliar acervos e desenvolver ações de fortalecimento das capacidades locais mediante treinamentos e capacitação a distância. Os níveis locais nem sempre estão aparelhados administrativa e financeiramente para implementar e desenvolver atividades de biblioteca sem o devido assessoramento técnico e sem a presença ativa de outros níveis de governo. Até 2001, foram implantadas 1.471 bibliotecas, o que significou uma ampliação de 38% no número de bibliotecas desde o início do governo, segundo estimativas do Ministério da Cultura. Outro aspecto da política do livro e da leitura que vem sendo insistentemente discutido é a informatização de bibliotecas. Essa ação objetiva dotar mais da metade das bibliotecas existentes de acesso à Internet e disponibilizar acervos entre bibliotecas.

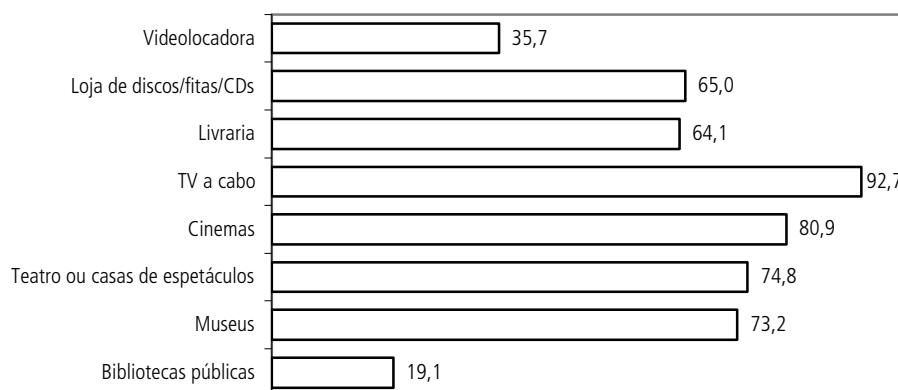
Perspectivas para as políticas culturais

A despeito desses avanços, grande parcela dos municípios brasileiros não dispõe de cinemas, teatros ou salas de espetáculos em geral, museus, arquivos e bibliotecas (ver gráfico 4), o que expõe as dificuldades de acesso e a precariedade dos hábitos culturais do brasileiro, mesmo quando consideramos a penetração massiva de algumas redes de televisão.

GRÁFICO 4

Municípios que não possuem os equipamentos culturais selecionados em 1999

(Em %)



Fonte: IBGE.
Elaboração Disoc/Ipea.

Apesar de a expressiva parcela de municipalidades brasileiras não dispor de qualquer equipamento cultural, como mostra o gráfico 4, as atividades culturais responderam em 2000 por mais de 700 mil empregos formais, enquanto na França (guardadas as proporções entre população e território) o número é de 400 mil – sem contar com estimativas do setor informal, que corresponderia no Brasil a aproximadamente 40% do formal.

A área cultural tem o reconhecimento de sua importância até mesmo na organização do Estado brasileiro, mas sua distribuição regional é profundamente desigual (39% dos empregos formais situam-se no Rio de Janeiro e em São Paulo e 82%, nas regiões metropolitanas).²²

A Constituição de 1988, nos seus artigos 215 e 216, representa um avanço no que se refere ao reconhecimento dos direitos culturais e do princípio da cidadania cultural. Estabeleceu-se que o Estado deveria garantir a todos o exercício dos direitos culturais e o acesso universal aos valores gerados. Para tanto, deveria apoiar, incentivar e valorizar as diferentes manifestações culturais. A exemplo de direitos consagrados, como os civis, políticos, sociais e econômicos, os direitos culturais foram alçados à condição de direito fundamental e ao reconhecimento da cultura em sua natureza material e imaterial. Entretanto, apesar de enunciar claramente o papel dos níveis de governo e da sociedade, o legislador foi omissivo quanto aos instrumentos para alcançar tais objetivos. No intuito de preencher essa lacuna, tramita no Congresso a Proposta de Emenda Constitucional 306-A, de 2000, que acrescenta ao artigo 215 da Constituição Federal o parágrafo 3º, que institui o Plano Nacional de Cultura. A PEC 306-A estabelece que o Plano Nacional de Cultura, a ser instituído por lei, com duração plurianual, terá como escopo o desenvolvimento cultural do país e a integração das ações do poder público, tendo em vista a defesa e a valorização do patrimônio cultural brasileiro; a produção e a difusão de bens culturais; a formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões; a democratização do acesso aos bens de cultura; e a valorização das diversidades étnica e regional.

Além do empenho do governo federal durante última década no sentido da reconstrução das instituições federais de cultura e de mecanismos de fomento e financiamento, os demais níveis de governo também tiveram iniciativas importantes na ampliação dos recursos orçamentários próprios com a finalidade de dinamização cultural.²³ De meados dos anos 1990 em diante, proliferaram nas instâncias subnacionais as leis de incentivo nos moldes das leis federais.

Por outro lado, são possíveis a reorganização institucional, a redefinição do escopo de atuação e a qualidade de atuação do setor público na área cultural. Os programas Monumenta, Som e Vídeo, Patrimônio Cultural, Museu Memória e Futuro, Produção e Difusão Cultural, Música e Artes Cênicas, Livro Aberto e Cultura Afro-brasileira integram o rol de programas executados ou fomentados pelo Ministério da Cultura. O setor público no Brasil não tem compromissos com a produção em escala industrial, exceção feita às iniciativas em relação ao cinema e a alguma intervenção que envolva direitos autorais, ainda assim, ações pontuais. Entretanto, a área cultural tem interfaces com outros órgãos: com o Ministério do Trabalho, na formação, na capacitação pro-

22. Barbosa da Silva, F. A. e Araújo, H. E. O mercado formal de cultura – características e evolução (Relatório de pesquisa). Brasília: Ipea, 2002 (mimeo).

23. Cf. Barbosa da Silva, F. A. Os gastos culturais dos três níveis de governo e a descentralização. Brasília: Ipea, abril de 2002 (Texto para Discussão n. 876).

fissional e na intermediação de mão-de-obra; com o Ministério da Educação, com a política de compra e produção dos livros didáticos, formação de bibliotecas e dotação de acervos, na formação de profissionais e, sobretudo, na formação do gosto cultural; com os ministérios, as fundações e as autarquias que possuem museus, bibliotecas e arquivos cujo tratamento técnico perpassa questões de referência cultural. Apenas a reorganização e a ampliação dessas interfaces ampliam o escopo de ação das instituições públicas, sem significar o adensamento das medidas marcadas pela produção industrial e pelas regras de mercado.

As intervenções do Ministério da Cultura não abrangem de forma ampla nenhuma das indústrias culturais, sendo as atividades de produção de livros, discos e CDs limitadas. Embora as instituições vinculadas ao Ministério da Cultura desenvolvam atividades dessa natureza, não seguem objetivos estratégicos, na medida em que são produções pequenas e despreocupadas com a distribuição e seus impactos são reduzidos na produção nacional. No máximo, estimulam setores dos diversos segmentos sem penetração de mercado.

Os objetivos de democratização e acesso à cultura, se levados a sério, implicam:

- redefinição das relações do aparato público com as indústrias culturais;
- postura ativa em relação aos conteúdos culturais transmitidos na escola;
- postura ativa quanto aos conteúdos veiculados nos diversos meios de comunicação;
- políticas de proteção dos mercados internos e formação de recursos humanos profissionalizados na produção e na gestão públicas da cultura;
- atenção aos diversos usos da cultura, inclusive com perspectivas de exportação e peça de estratégias de desenvolvimento do turismo;
- preocupação com a desconcentração da circulação e da produção de cultura pelo espaço nacional, de forma a descentralizar a cultura do eixo Rio-São Paulo (as principais instituições federais de cultura concentram-se entre Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais);
- preocupação com a equidade regional na distribuição de recursos públicos; e
- articulação entre os diversos espaços institucionais, sobretudo aqueles referentes à formulação e à implementação de políticas públicas culturais.

As interconexões da cultura com o espaço das telecomunicações também é muito evidente, sobretudo atualmente com a ação clara do Ministério da Cultura de utilizar a mídia eletrônica para a difusão da produção cultural brasileira. A Constituição Federal previu, no seu artigo 221, que as TVs abertas exibissem filmes e produções culturais, mas elas não o fazem ou fazem de forma insuficiente. A discussão sobre a criação da TV Cultura e Arte, pelo Ministério da Cultura, para a difusão da produção cultural brasileira reascendeu o debate sobre as relações entre cultura – em especial da produção de cinematográfica –, TVs abertas e fechadas, canais públicos educativos e preceitos legais – como já mencionado. Essas relações evidenciam a necessidade de a produção e a circulação cultural contemplarem as novas tecnologias de difusão e a política cultural de considerar esse aspecto e suas conseqüências (econômicas, institucionais, estéticas, etc.) no âmbito de suas ações. A área cultural abrange a indústria e a política de telecomunicações, seus marcos regulatórios, a indústria gráfica (fundamental para as políticas do livro), o mercado

cinematográfico, o turismo e toda atividade que proporcione dinamismo e sustentabilidade à produção e à circulação cultural. É importante o estímulo à geração de produtos (de audiovisual ou livro, por exemplo) com conteúdos de qualidade e muitas vezes sem penetração de mercado.

A imensa rede de educação nacional ainda não foi suficientemente explorada quanto ao seu potencial de difusão de valores culturais, sendo possível uma maior interação do MinC com o MEC para o estabelecimento de ações complementares e que incluam a cultura como elemento da educação formal. A formação do gosto significa mais do que a possibilidade de criar indivíduos capazes de fruição estética; demanda compreensão e crítica, capacidade de reconhecer estilos, linguagens, valorizar e perceber diferenças, requer aptidão de relativizar as próprias crenças e gostos. Enfim, torna necessária a educação do olhar, da audição, dos sentidos, o que proporciona discernimento aos indivíduos e não a simples assimilação passiva ou dogmática de padrões estabelecidos e conhecidos. É fundamental, na democratização cultural, a articulação das ações do MinC com o sistema educacional, com iniciativas voltadas para a formação de hábitos e domínios de referências culturais, até mesmo com a efetiva educação artística nos currículos escolares (teatro, dança, música, artes plásticas, audiovisual, etc.).

A produção cultural nacional é significativa, mas o escopo de atuação dos poderes públicos tem sido limitado. É possível organizar um conjunto de intervenções que aumente as capacidades instaladas em termos de infra-estrutura e capacitação profissional – o que não é função isolada, ainda que setor público tenha papel fundamental nesse aspecto. É viável e necessário que o setor público estatal retenha a função de articulador e coordenador de ações, instituições e diversos agentes culturais, com o objetivo de fomentar a produção e descentralizar equipamentos culturais; mas para tal é imprescindível aumentar as capacidades de gestão.

Da mesma forma, seria importante uma redefinição do seu escopo de atuação, dos objetos de intervenção e das ações interinstitucionais. A reengenharia do Conselho Nacional de Cultura, que tem representatividade e atribuições circunscritas, poderia contribuir como ponto de partida na revisão da função do poder público federal na área, que, além de fomentar e executar algumas políticas, poderia adquirir a função central de articulador de planos nacionais e seus desdobramentos locais e regionais. Poderia ainda irradiar e negociar políticas de ampliação da oferta cultural, descentralizando e criando capilaridade nas ações, multiplicando com os demais níveis de governo os equipamentos culturais e facilitando a diversificação da oferta de diferentes conteúdos e expressões culturais.

Financiamento

Depois da política de terra arrasada dos primeiros anos da década de 1990, pode-se afirmar que houve um processo de reconstrução institucional, acompanhado por aportes crescentes de recursos para a área cultural.

O financiamento na área cultural tem duas leis de referências. A Lei nº 8.313, de dezembro de 1991 – a Lei Rouanet –, atualizada pelo Decreto-Lei nº 1.494, de maio de 1995, que criou o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac). Sua implementação deu-se a partir de três pilares: o Fundo Nacional da Cultura (FNC); os Incentivos a Projetos Culturais; e os Fundos de Investimento Cultural e Artísticos (Ficart), pouco efetivos.

A outra lei é a de nº 8.685 – Lei do Audiovisual –, de julho de 1993, a qual foi modificada pela Lei nº 9.323, de dezembro de 1996. Tem a mesma lógica dos incentivos fiscais e se destina a projetos cinematográficos de produção independente e a outros projetos da área do audiovisual de exibição, distribuição e infra-estrutura técnica.

Então, o sistema de financiamento cultural se dá por dois mecanismos:

a) o *incentivo fiscal*, que faculta às pessoas físicas e jurídicas a opção pela aplicação de parcelas de impostos devidos para doação e apoio direto a atividades culturais; e

b) os *recursos orçamentários*, no qual estão inseridos os recursos destinados ao Fundo Nacional de Cultura.

O financiamento via isenções ou deduções tributárias

O Incentivo a Projetos Culturais se dá por isenções ou deduções tributárias para contribuintes do Imposto de Renda que apoiem projetos culturais sob a forma de doação ou patrocínio. São recursos não orçamentários, isto é, não transitam pelo orçamento federal. O incentivador é o doador ou o patrocinador. O doador faz transferência gratuita (doação) em caráter definitivo a pessoa física ou jurídica de natureza cultural, sem fins lucrativos, de numerário, bens ou serviços para a realização de projetos culturais, sendo vedado o uso de publicidade paga para divulgação desse ato. O patrocinador faz transferência gratuita (patrocínio), em caráter definitivo, a pessoa física ou jurídica de natureza cultural, com ou sem fins lucrativos, de numerário para a realização de projetos culturais com finalidade promocional e institucional de publicidade.²⁴ O FNC pode receber recursos passíveis de dedução tributária com destinação prévia ou livre, a critério do contribuinte.

As características das deduções previstas nas leis de incentivo à cultura estão resumidas no quadro 1:

QUADRO 1

Limites de dedução fiscal por tipo de investimento e de investidor

Leis de incentivo	Doação		Patrocínio	
	Pessoa física	Pessoa jurídica	Pessoa física	Pessoa jurídica
1) Artigo 26 da Lei nº 8.313/91 (Lei Rouanet)	80%	40%	60%	30%
2) Lei nº 8.685/93 (Lei do Audiovisual)	100%	100%	100%	100%
3) Lei nº 9.874/99 (altera artigo 18 da Lei Rouanet)	100%	100%	100%	100%

Alguns dos mecanismos reformados nas leis de incentivo são:²⁵

a) aumento do percentual de abatimento do Imposto de Renda das pessoas jurídicas de 1% para 3% nos investimentos em projetos audiovisuais em agosto de 1996; e

b) aumento da dedução do Imposto de Renda para 100% no caso de projetos de artes cênicas; livros de valor artístico, literário ou humanístico; música erudita ou instrumental; circulação de exposições de artes plásticas; doações de acervos para bi-

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

25. As pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real podem abater o total das doações e dos patrocínios como despesa operacional nas Leis Rouanet e do Audiovisual.

bibliotecas públicas e para museus²⁶ (Medida Provisória nº 1.589/97, convertida na Lei nº 9.874/99); depois estendeu o abatimento para outros segmentos.

Existe um teto de renúncia fiscal anual permitido por lei, o qual é definido pela Receita Federal e autorizado por decreto presidencial. Atualmente ele é de R\$ 160 milhões. O teto tem sido atingido todos os anos, mas antes de 1994 a sua utilização era muito baixa.

As tabelas 10 e 11 mostram o incremento de recursos provenientes das leis federais de incentivo – que praticamente triplicam de 1996 para 2001. Ressalte-se que a demanda por financiamento não foi satisfeita, na medida em que dos 21.333 projetos apresentados, 80% foram aprovados e destes apenas 30% conseguiram captação.

TABELA 10

Recursos de captação das leis de incentivo, 1996-2001

(Em R\$ mil correntes)

Segmentos	Captação Lei Rouanet					
	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Artes cênicas	15.780	22.731	22.315	29.427	58.601	77.154
Artes integradas	20.419	49.150	44.393	35.953	40.847	39.048
Artes plásticas	7.309	11.937	23.156	17.878	32.624	24.955
Humanidades	4.873	18.176	19.793	27.106	30.763	35.928
Música	20.357	25.188	38.056	42.238	58.566	75.722
Patrimônio cultural	25.270	46.067	50.272	39.217	37.531	44.059
Audiovisual	17.499	34.160	30.089	19.232	22.096	41.261
Total	111.506	207.408	228.074	211.052	281.028	338.128

Fonte: MinC.

TABELA 11

Recursos de captação da Lei do Audiovisual, 1996-2001

(Em R\$ mil correntes)

	Captação Lei do Audiovisual					
	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Audiovisual	57.852	79.456	43.252	4.470	33.254	45.220

Fonte: MinC.

Os diferenciais de descontos oferecidos explicam o comportamento dos recursos incentivados a partir de 1998. As sucessivas crises internacionais também tiveram impacto sobre as disposições de investimento das empresas. Mas, em parte, pode-se creditar a explicação, sobretudo no comportamento do segmento de áudio, ao tempo de maturação e conclusão dos projetos, que é mais longo. De qualquer maneira, assinalam-se três características da captação de incentivos: *i*) em média a contribuição dos empresários caiu ao longo da década – esta era de 66% contra 34% da renúncia fiscal em 1996; em 2000 a relação já estava invertida, apenas 35% eram de recursos novos;²⁷ *ii*) as empresas públicas constituíram-se nos principais incentivadores na área cultural – uma empresa estatal consumiu aproximadamente 45% dos recursos incentivados em 2002, tendo sido o padrão durante toda a década; e *iii*) os recursos incentivados concentram-se na região Sudeste.

26. Nesse caso, os incentivos não podem ser deduzidos das despesas operacionais.

27. Dória, C. A. Aspectos do financiamento da cultura na década de 90. Brasília: Câmara dos Deputados, novembro de 2001.

Recursos orçamentários

Os dispêndios orçamentários sofreram retração no biênio 1998-1999 em razão do controle fiscal e das crises no sistema financeiro internacional. Entretanto, sempre estiveram acima dos montantes executados em 1995. O crescimento médio foi pequeno, mas contínuo ao longo das duas gestões de FHC. Em 2001, os gastos orçamentários atingiram R\$ 326,6 milhões, os quais, somados aos recursos incentivados, ultrapassaram R\$ 699 milhões.

Algumas medidas devem ser destacadas no que concerne aos recursos orçamentários durante a década de 1990:

a) O aumento de alíquota de 1% para 3% da fonte Concursos e Prognósticos em 2001 elevou os recursos orçamentários do FNC, os quais mais que duplicaram, passando a responder por 18% do total de recursos da cultura. Embora o FNC tenha sido penalizado com contingenciamentos de meados da década em diante, chegou ao ano 2000 com um montante significativo em relação aos anos anteriores.

b) Reformulação da Codecine, o que ainda não teve efeitos na ampliação de recursos.

c) O aporte de recursos, importante de ser assinalado, de organismos internacionais, sobretudo no programa Monumenta. As operações de crédito aportaram R\$ 3,8 milhões em 2001.

A fonte Tesouro constitui-se na quase totalidade dos recursos despendidos pelo MinC nos anos 1990. Em 2001, os recursos ordinários contribuíram com 74% dos recursos e a fonte Concursos e Prognósticos concorreu com outros 18%. O Fundo Social de Emergência (FSE), renomeado Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), apresentou-se como outra importante fonte de recursos para a área cultural.

Nos recursos orçamentários, sobressaem as transferências da União para estados e municípios, que também se ampliam entre 1995 e 2001. Embora os recursos de transferência não sejam majoritários (em média foram de 21,5% no período 1995-2001), apontam para tendências e para o papel significativo das parcerias e da participação de instituições culturais regionais. Os municípios receberam 41%, em média, das transferências entre 1995 e 2001, enquanto os estados obtiveram 35% do total em 1995 e tiveram sua participação reduzida para 14% em 2001 (21%, em média, na duas gestões de Weffort).

A participação dos dispêndios com pessoal e encargos nos gastos totais caiu de 53%, em 1995, para 34%, em 2001, enquanto as aposentadorias aumentaram de 18,5%, em 1995, para 30%, em 2001 – o que representa um problema importante para os próximos anos, quando se prevê aumento das aposentadorias sem a devida recomposição do quadro de pessoal.

EMPREGO E RENDA

A evolução do mercado de trabalho durante os dois governos FHC

A trajetória do mercado de trabalho nos dois mandatos do Presidente Fernando Henrique Cardoso foi fortemente marcada por rearranjos advindos de políticas de estabilização macroeconômica, em particular das políticas cambial e de juros. Com a devida cautela que deve acompanhar toda simplificação, pode-se elencar, entre os fatores determinantes do desempenho do mercado de trabalho, as mudanças na demanda por trabalho decorrentes da política econômica iniciada no fim do governo Itamar Franco, assim como algumas alterações no arcabouço institucional que media as relações de trabalho no país.

É fato que os anos 1980 representaram uma reviravolta no perfil e na dinâmica do mercado de trabalho brasileiro. O crescimento da informalidade e a concomitante redução do emprego assalariado surgem como as duas tendências com que depara o país no início dos anos 1990.

Imediatamente após a implementação do Plano Real, o mercado de trabalho caracterizou-se por um desempenho francamente favorável em quase todos os indicadores. Segundo os dados da Pesquisa Mensal de Emprego (PME), a taxa de desemprego aberto teve uma queda contínua nos primeiros anos do Plano Real. Essa taxa, cuja média anual era de aproximadamente 5,3% em 1993, situou-se em 5,1% em 1994 e caiu para 4,6% em 1995. A ocupação também cresceu, passando de cerca de 15,2 milhões, em 1993, para 15,6 milhões, em 1994, e para 16 milhões, em 1995. A média anual do rendimento médio real (em R\$ de janeiro de 2000) evoluiu de aproximadamente R\$ 630, em 1993, para R\$ 665, em 1994, e para R\$ 725, em 1995. O produto da ocupação com o rendimento médio, a massa salarial, teve seu índice (base: julho/1994 = 100) alterado significativamente ano a ano, passando de 99, em 1993, para 107, em 1994, e 122, em 1995. Finalmente, houve queda na desigualdade dos rendimentos, uma vez que o índice de Gini das pessoas ocupadas caiu de 0,600, antes do Plano Real, para 0,585, em 1995, e para 0,580, em 1996. Ou seja, os dezoito meses que se seguiram à implementação do Real foram positivos para o mercado de trabalho sob todos os pontos de vista.

A partir de 1996, a evolução do mercado de trabalho passou a ser menos clara. Houve uma deterioração paulatina das taxas de desemprego aberto. Segundo dados da PME, o indicador em pauta apresentou valores maiores ano a ano – 5,4% em 1996, 5,7% em 1997, saltando para 7,6% em 1998, o maior valor já apresentado por este indicador em se tratando de valor médio anual. Dados da Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios (Pnad), de alcance nacional e não apenas referente às principais regiões metropolitanas, demonstraram uma evolução com diferenças sutis. Pela Pnad o desemprego evoluiu de 6,1% (1995) para 6,9% (1996), 7,8% (1997) e 9,0% (1998).

As razões do aumento do desemprego têm sido muito discutidas na literatura especializada. O período 1994-1998 foi caracterizado pela sobrevalorização da moeda nacio-

nal e pela liberdade na entrada de produtos importados. Isso provocou uma queda nas condições de competitividade dos setores de *tradeables*, o que acarretou uma redução no emprego. Adicionalmente, as empresas brasileiras experimentaram uma forte reestruturação produtiva – em parte advinda da pressão das importações e do acesso a novas tecnologias e insumos importados –, a qual gerou o aumento da produtividade do trabalho, que, por sua vez, num cenário em que o PIB pouco cresceu, acabou por ocasionar uma redução no emprego. Diversos estudos mostram que o impacto do aumento na produtividade foi maior que o impacto direto da penetração das importações.

Além desses fenômenos, próprios da política econômica brasileira e de sua estratégia de estabilização, as turbulências nos mercados emergentes que resultaram das crises da Ásia, em 1997, e da Rússia, em 1998, também tiveram impactos negativos fortes sobre a economia brasileira e o seu mercado de trabalho. Tais impactos foram agudizados pela resposta do governo brasileiro, que, ao insistir na sobrevalorização cambial e, por conseqüente, numa política de juros muito altos, reduziu ainda mais a atividade econômica. O resultado foi que o crescimento da ocupação, que vinha sendo vigoroso, sofreu uma virtual estagnação a partir de 1997. Na realidade, o forte aumento da taxa de desemprego entre 1997 e 1998 – registrado tanto na PME quanto na Pnad – tem muito a ver com a forte elevação de juros feita no final de 1997 para combater o impacto da crise asiática.

O valor do rendimento médio anual dos ocupados continuou crescendo até atingir o seu valor máximo em 1997. Isso talvez possa parecer paradoxal, tendo em vista que esse período se caracterizou pelo aumento da taxa de desemprego. A aparente discrepância se dá tanto porque a deterioração das condições da conjuntura econômica tem efeitos retardados sobre o rendimento, em virtude de contratos salariais, como porque a sobrevalorização cambial terminou por não afetar de modo tão negativo os setores *no-tradeables*. O resultado é que o valor dos rendimentos médios anuais, segundo dados da PME, evoluiu de R\$ 762, em 1996, para R\$ 768, em 1997, quando atingiu seu valor máximo, e caiu levemente para R\$ 765 em 1998. Segundo a Pnad, que mede em setembro os rendimentos anuais, a queda já começa de 1996 para 1997.

A desvalorização cambial de 1999 trouxe mudanças positivas para a economia. O decréscimo significativo do valor da moeda nacional possibilitou uma recuperação do setor produtivo nacional, que antes estava submetido a uma intensa concorrência externa. Contudo, em 1999, a extrema incerteza que se seguiu à mudança no regime cambial impossibilitou um ambiente empresarial de retomada dos investimentos produtivos naquele mesmo ano, dado que a sombra da crise russa e a crescente desconfiança em relação aos mercados emergentes ainda requeriam cautela.

Os resultados foram uma estabilização da taxa de desemprego aberto em um patamar elevado e a continuidade da queda nos rendimentos médios reais: em 1999, a taxa de desemprego metropolitano foi de 7,5% e a taxa nacional em setembro foi de 9,6%. Os rendimentos médios começaram a apresentar, nesse período, a tendência de queda que está se mantendo até o presente: a PME e a Pnad apresentam quedas de 5,6% e 7,2% nos rendimentos metropolitanos e nacionais, respectivamente. O número do índice da massa salarial caiu de 136, em 1998, para 129, em 1999.

Em 2000, a aversão empresarial ao risco se recuperava do turbulento ambiente de incertezas no cenário mundial dos três anos anteriores. Isso, mais a significativa melhora do setor produtivo nacional mencionada anteriormente, possibilitaram uma importante recuperação do mercado de trabalho naquele ano – a taxa de desemprego aberto registrada pela PME nesse período cai para 7,1%, em 2000, e 6,2%, em 2001. A Pnad também indica essa queda. A ocupação foi outro índice a dar um salto significativo nesse período, saindo da faixa de 16,3 milhões, em que se encontrava desde 1996, para atingir 17,0 milhões – o que dentro da série histórica da PME constitui um salto inédito. Em 2001, a ocupação atinge o nível recorde de 17,3 milhões. Porém, como consequência de outros choques econômicos – como a crise energética, a instabilidade advinda do cenário externo (crise da Argentina) e do interno (eleição presidencial), bem como do esgotamento das opções de política de um governo em fim de mandato –, a taxa de desemprego voltou a subir em 2002, chegando a 7,15%.

A despeito disso, o número de pessoas ocupadas, curiosamente, em 2002, aumentou nas seis regiões metropolitanas pesquisadas pela PME, chegando a 17,6 milhões, acima da média de 17,3 milhões de 2001. No entanto, o fato de o crescimento da ocupação ter se situado abaixo da taxa de crescimento da População em Idade Ativa (PIA) (1,7% contra 2,2%) e de a taxa de participação ter aumentado em 2002 fez que se observasse um crescimento na taxa de desemprego.

Quanto à renda, manteve-se a tendência de queda verificada a partir de 1998 (R\$ 719, em 2000, e R\$ 695, em 2001), segundo os valores médios anuais da PME. Note-se que essa queda foi muito pequena na passagem de 1999 a 2000, mas voltou a se acentuar na passagem de 2000 para 2001 em virtude do cenário econômico descrito no parágrafo anterior. Assim, em 2002, o rendimento médio real, de acordo com a PME, caiu fortemente, chegando a R\$ 667 (média do período janeiro-novembro). Seguindo este cenário, o índice da massa salarial, que tinha subido para 134, em 2000, voltou a cair nos anos posteriores. No que diz respeito à precariedade das ocupações, houve também um significativo e contínuo aumento da informalidade ao longo de toda a década de 1990. Pelas informações da PME, em termos da média anual para as regiões metropolitanas pesquisadas, tem-se um crescimento da proporção de empregados sem carteira assinada, que passou de 20,8% do total dos ocupados em 1991, atingindo 23,7%, em 1994, e 27,5%, em 2000. Já os trabalhadores por conta própria passaram de 20,1%, em 1991, para 21,7%, em 1994, e 23,3%, em 2000. Em 2001, porém, houve uma alteração – pequena, mas surpreendente – nessa tendência, ou seja, uma queda na proporção de ocupados sem carteira assinada para 27% e outra na de ocupados por conta própria para 23%. Ao mesmo tempo, a proporção de trabalhadores com carteira assinada subiu pela primeira vez desde 1991. Se tal tendência continuar, será fundamental ter alguma compreensão de tal fenômeno para se discutir a hipótese, bastante em voga na década de 1990, de que o aumento da informalidade se deveu basicamente ao aumento do custo de contratação de trabalhadores formais engendrado pela Constituição de 1988. Isso até mesmo pode ter grande influência no debate sobre a reforma trabalhista, que deve ser retomada com bastante força em 2003.

As repercussões desse quadro de informalidade ainda alta, ademais, são contundentes, sobretudo no âmbito do financiamento do sistema de proteção social, que teria como base a contribuição proveniente do trabalho assalariado. Com efeito, apesar de o

país atravessar um momento favorável em termos demográficos – o percentual da população em idade ativa mantém-se em um patamar compatível com uma situação de financiamento de um sistema de seguridade –, a desproteção de grande parte da força de trabalho, a precarização e a informalidade que permeiam mais da metade das ocupações representam um empecilho à consolidação de um efetivo Estado social.

Por fim, uma análise geral sobre o que aconteceu no mercado de trabalho no período de mandato do Presidente Fernando Henrique mostra que, embora os resultados sejam mistos, o balanço não é positivo. O país chegou em 2002 com taxas de desemprego superiores às das de 1993 e de 1994 (taxa metropolitana). O rendimento médio real, não obstante a melhoria nos primeiros anos do Plano Real, tem apresentado queda contínua desde 1997, em nível nacional, e 1998, no conjunto das seis regiões metropolitanas pesquisadas pela PME. Ao longo do tempo, verificou-se uma tendência de aumento da taxa de desemprego, o qual foi em boa parte minorado por uma queda da taxa de participação dos jovens no mercado de trabalho. Entretanto, a partir de 1997, começou a haver uma piora efetiva do mercado de trabalho, dada a forte estagnação da demanda por trabalhadores, engendrada em grande medida pelo extraordinário aumento dos juros. Mesmo assim, a estagnação e/ou a queda da taxa de participação continuava a impedir que a taxa de desemprego crescesse ainda mais. Entretanto, em 2002, notaram-se os primeiros sinais de que talvez não se possa mais contar com tal fenômeno, tornando, assim, o aumento da demanda por trabalho um objetivo cada vez mais primordial das políticas públicas de emprego. A insistente alta proporção de trabalhadores não formais coloca também as políticas de combate à informalidade como parte da pauta de discussões em 2003.

Balanço das ações de emprego e renda no governo FHC

Nesta seção, faz-se um balanço do que aconteceu com as políticas de emprego no Brasil nos últimos oito anos. As políticas que serão discutidas aqui fazem parte do que pode ser chamado de Sistema Público de Emprego (SPE), que, embora não exista formalmente, envolveria políticas ativas de emprego – como geração de emprego e renda e qualificação de mão-de-obra – e políticas passivas – como as de seguro-desemprego e intermediação de mão-de-obra.

Mas o governo Fernando Henrique também procurou agir na linha da flexibilização da legislação trabalhista, partindo do diagnóstico de que a Constituição de 1988 aumentou os custos da demissão e, principalmente, os da contratação de trabalhadores formais. Essa seria a principal causa para o aumento da informalização do mercado de trabalho, além de dificultar a geração de empregos. Nesse sentido, instituíram-se o contrato de trabalho por prazo determinado e o “banco de horas”. A adoção dessas novas modalidades de contrato de trabalho dependia de aprovação em convenções e acordos coletivos de trabalho. Ocorre que a adesão a tais modalidades foi muito baixa, o que criou dúvidas sobre a relevância desse tipo de mudança para estimular contratações.

Já as políticas públicas de emprego no Brasil, na década de 1990, ganharam um grande impulso com o surgimento do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), por meio da Lei nº 7.998, de 11/1/1990. Sua finalidade básica era o financiamento do Programa do Seguro-Desemprego, do Abono Salarial e de programas de desenvolvimento

econômico por intermédio do BNDES. Entretanto, desde o seu início, o FAT financiou outros programas existentes no Ministério do Trabalho, como o Programa de Intermediação de Mão-de-Obra. O FAT acabou sendo uma fonte mais segura e permanente de verbas para políticas de emprego no Brasil, resolvendo o problema da descontinuidade de fluxos de recursos que atingia essas políticas durante a década de 1980. O governo Fernando Henrique abarca o período em que o FAT e a sua administração – feita por meio do Conselho de Amparo ao Trabalhador (Codefat) – se consolidavam e, portanto, quando os recursos do Fundo foram mais ativamente utilizados para financiar outros programas – principalmente aqueles de geração de emprego e renda.

Ainda na gestão do presidente Itamar Franco, em 1994, foi criado o Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger) como parte, na época, dos esforços do Programa de Combate à Fome e à Miséria. Além disso, aproveitando-se programas já existentes, criou-se também o Proger Rural. O Proger tem o objetivo de incentivar a geração de emprego e renda por meio de fornecimento de crédito às micro e pequenas empresas e à produção associativa, e funciona graças a recursos liberados pelo FAT para o Banco do Brasil (BB), o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e a Caixa Econômica Federal (CEF) – a partir de 1997. Os empréstimos no âmbito do Proger Rural são efetuados por intermédio do Banco do Brasil e do BNB.

Nos primeiros anos, verificou-se um número de operações feitas no âmbito do Proger bem abaixo do que se esperava. Uma das principais razões levantadas para isso era que, na prática, as instituições financeiras criavam muitas dificuldades para a liberação dos empréstimos, o que acabava prejudicando os pequenos tomadores – justamente aqueles que deveriam ser beneficiados pelo programa. Em resposta a isso, criou-se, em 1999, o Fundo de Aval para a Geração de Emprego e Renda (Funproger), com a finalidade de garantir parte do risco dos financiamentos procedidos pelas instituições financeiras oficiais federais, diretamente ou por intermédio de outras instituições financeiras, no âmbito do Proger Setor Urbano. Tal ação trouxe um efeito positivo, expresso pela duplicação do número de operações executadas no âmbito do programa entre 1999 e 2001 (passando de 48 mil para 96 mil), mas este ainda apresentava problemas, como o fato de a taxa de sobrevivências dos empreendimentos financiados por ele não ser satisfatória. A implementação da Sala do Empreendedor no Banco do Brasil é uma tentativa de resolver esse problema, oferecendo orientação para o beneficiário do Proger. Porém, os problemas anteriormente apontados, dificuldade de acesso aos empréstimos pelos pequenos tomadores e sobrevivência dos empreendimentos, ainda persistem, embora se encontrem evidências de melhora no desempenho do programa.

O FAT também passou a financiar o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), liberando recursos a serem emprestados a pequenos agricultores no âmbito da agricultura familiar por meio, primeiramente, do Banco do Brasil e, mais tarde, do BNB e do BNDES. Foi realizado, no período de 1995 a 2001, na esfera desse programa, um total de 2,8 milhões de operações de crédito, com o volume anual subindo de 11 mil, em 1995, para mais de 660 mil, em 2001. O Pronaf tem atingido os objetivos de democratização do crédito de forma bem melhor que o Proger Rural, que tem apresentado uma grande redução ano a ano no número de operações de crédito. Um dos fatores que contribuíram para o maior sucesso relativo do Pronaf

foi o fato de os empréstimos terem sido facilitados por normas baixadas pelo Conselho Monetário Nacional, (CMN) ao longo do período 1996-1997.

Ainda na área de geração de emprego, o Codefat, a partir de 1996, liberou recursos para o BNDES direcionados um a outro programa, o Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador (Proemprego), que pretendia financiar empreendimentos de maior porte e, ao mesmo tempo, com potencial de geração de empregos. Esse programa, no início, financiou empreendimentos nas seguintes áreas: *i)* transporte coletivo de massa; *ii)* saneamento ambiental; *iii)* infraestrutura turística; *iv)* obras de infra-estrutura voltadas para a melhoria da competitividade do país; e *v)* revitalização de subsetores industriais em regiões com problema de desemprego. Em 1999, Proemprego incorporou as rubricas de saúde pública, educação, projetos multissetoriais integrados, administração tributária, infra-estrutura, comércio, serviços, exportação, e também as pequenas e médias empresas.

Numa linha semelhante à do Proemprego, mas abrangendo apenas a área que compreende a região Nordeste e o norte de Minas Gerais, foi criado em 1998 o Programa de Promoção do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador na Região Nordeste e Norte do Estado de Minas Gerais (Protrabalho), cuja execução se realizou por meio do BNB. Em 2002, começou a funcionar o chamado FAT-Habituação, que busca gerar emprego na cadeia produtiva da construção civil, setor relativamente mais intensivo em mão-de-obra. Esse programa inclui três linhas de crédito: *i)* imóvel residencial na planta; *ii)* construção individual de imóvel residencial; e *iii)* imóvel residencial novo individual. Ainda é preciso esperar mais algum tempo para saber se essa concepção do programa vai alcançar o resultado pretendido.

O FAT, na área de microcrédito, além do Pronaf – que, apesar de não ter esta denominação, apresenta esta característica –, liberou em 1996 recursos para o BNDES dirigidos ao Programa de Crédito Produtivo Popular (PCPP), que busca formar uma rede de instituições privadas capazes de financiar pequenos empreendimentos. Este, todavia, financiou apenas 300 mil empreendimentos até 2001. Em virtude disso, em 2002, foi criado um novo programa de microcrédito com recursos do FAT, o FAT-Empreendedor Popular, que busca expandir a capacidade do financiamento de pequenos empreendimentos no Brasil. Um ponto novo do programa será o financiamento de operações de capital de giro, pois, segundo o diagnóstico do Ministério do Trabalho e Emprego, financiar somente investimentos em capital fixo retira muitos empreendedores populares do universo de beneficiários, empreendedores estes que precisam mais desse tipo de financiamento em um primeiro momento. Porém, pode-se dizer que os resultados desses programas de microcrédito ainda são muito tímidos quanto à criação de uma rede de microcrédito no país e o atingimento dos mais pobres.

Em suma, na área de geração de emprego e renda, pode-se dizer que vários programas ganharam corpo durante os últimos oito anos. No entanto, é ainda questionável a sua capacidade de atingir de fato um universo significativo de pequenos empreendimentos. Isso leva a uma outra questão, a saber, a baixa cobertura destes programas ou, em outras palavras, o seu pouco peso para contrabalançar efeitos negativos de oscilações macroeconômicas sobre o emprego. Na realidade, as flutuações do emprego no Brasil, no período 1995-2002, estiveram mais ligadas às políticas macroeconômicas do que aos

resultados de tais programas. Por fim, pode-se perguntar se o surgimento desses diversos programas atende ou não a alguma estratégia clara de geração de emprego no país.

O governo Fernando Henrique, partindo do pressuposto de que a qualificação dos trabalhadores é fundamental para a sua empregabilidade, destinou um volume bastante grande de recursos para programas de qualificação profissional. Neste contexto, criou-se, em 1995, o Plano Nacional de Formação Profissional (Planfor), que se propõe, conforme a Resolução nº 194 do Codefat, aos objetivos de: *i*) aumentar a probabilidade de obtenção de trabalho e de geração ou de elevação de renda, reduzindo os níveis de desemprego e subemprego; *ii*) ampliar as chances de permanência no mercado de trabalho, reduzindo os riscos de demissão e as taxas de rotatividade; e *iii*) elevar a produtividade, a competitividade e a renda. O Planfor é executado de forma descentralizada por intermédio de duas modalidades: Planos Estaduais de Qualificação (PEQs) e Parcerias. Embora o modelo de implementação do Planfor represente uma importante experiência de descentralização nas políticas de emprego, as fraudes descorbetas no Distrito Federal em 1999 revelaram problemas no controle do Ministério do Trabalho e Emprego sobre a aplicação dos recursos pelos estados. O Codefat reagiu a isso implementando medidas que envolveram: a obrigatoriedade de os recursos recebidos pelos estados serem depositados em uma conta no Banco do Brasil; a especificação mais clara dos critérios de transferência dos recursos para os estados; e a criação de uma ouvidoria no Ministério do Trabalho e Emprego para receber denúncias. Tais ações repercutiram na transparência dos programas, mas não acabaram completamente com os problemas de malversação dos recursos.

No tocante às políticas passivas de emprego, várias coisas ocorreram nos últimos oito anos. Os Programas do Seguro-Desemprego e de Intermediação de Mão-de-Obra foram reunidos em 1999 no Programa Novo Emprego e Seguro-Desemprego. Esta união, no entanto, adveio mais da criação e do Sistema de Gestão de Ações de Emprego (Sigae) – que é um instrumento de operacionalização conjunta dos dois programas – do que de uma adequação da concepção daqueles, notadamente em termos do universo de trabalhadores atendidos por eles. De qualquer forma, houve avanços nos últimos anos em termos de integração operacional dos dois programas, processo no qual o Sistema Nacional de Emprego (Sine), gradativamente, passa a ser o principal centro de atendimento do trabalhador desempregado, em detrimento da Caixa Econômica Federal e das delegacias regionais do Trabalho. Ainda no sentido de expandir a rede de postos de atendimento, em 1999, o Codefat autorizou que os sindicatos criassem agências de emprego, as quais teriam um papel semelhante ao do Sine, isto é, atender o trabalhador requerente do seguro-desemprego e aquele que vai utilizar os serviços de intermediação.

Quanto aos indicadores de desempenho do Programa Seguro-Desemprego, verifica-se que, embora este tenha boa efetividade, sua eficácia ainda é questionável. A cobertura do seguro entre os demitidos sem justa causa, por exemplo, está atualmente em cerca de 64%, um nível que se torna ainda mais baixo se considerado o universo de trabalhadores formais e informais que foram demitidos sem justa causa. Além disso, a eficácia do seguro implica saber se de fato este atinge os trabalhadores que realmente precisam de um subsídio enquanto estão desempregados. Por exemplo, pode-se supor que um jovem que vive em uma família abastada, embora indi-

vidualmente não tenha renda própria, não precise tanto do seguro quanto um pai de família pobre. Isso é algo que ainda necessitaria ser avaliado.

No caso do Programa de Intermediação de Mão-de-Obra, percebe-se um grande aumento do número de pessoas atendidas por ele – em 1998, havia 2,7 milhões de pessoas inscritas, das quais 287 mil foram colocadas no mercado de trabalho, enquanto em 2001 houve cerca de 4,7 milhões de inscritos e 747 mil colocados. O número de vagas captadas também cresceu significativamente no mesmo período, passando de 625 mil para 1,4 milhão. A melhora nos resultados da intermediação não se restringiu apenas ao aumento nos números absolutos, também se verificou na efetividade e na eficácia do programa. A razão colocados/vagas, por exemplo, subiu de 46% para 52% entre 1996 e 2002, enquanto a taxa de admissão (colocados pelo programa/número de admitidos segundo o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – Caged) subiu de menos de 2% para quase 9% no mesmo período. Esses resultados têm bastante a ver com o aumento da rede de postos do Sine experimentado nos últimos anos.

No que diz respeito ao financiamento de todas as políticas de emprego anteriormente mencionadas, o Fundo de Amparo ao Trabalhador, como já foi ressaltado, constituiu uma fonte permanente de financiamento das políticas públicas de emprego a partir da década de 1990. Uma parte disso se deveu à forma como o fundo foi estruturado. O artigo 239 da Constituição Federal de 1988 determinou que o PIS/Pasep passaria a financiar o Programa do Seguro-Desemprego e o do Abono Salarial. Adicionalmente, pelo menos 40% da arrecadação seria destinada a financiar programas de desenvolvimento econômico, por meio do BNDES, “com critérios de remuneração que lhes preservem o valor” (art. 239, § 3º). Além disso, a Constituição garantiu que o patrimônio acumulado do PIS/Pasep nas contas individuais existentes até então fosse preservado (art. 239, § 2º).

O patrimônio inicial do FAT, criado apenas em 1990, foi formado pela diferença entre o que foi arrecadado pelo PIS/Pasep – entre outubro de 1988 e a efetiva implementação do FAT em 1990 – e aquilo que foi pago ao Seguro-Desemprego e ao Abono Salarial no período. Ainda compõem o patrimônio inicial os juros e a correção monetária que incidem sobre os 40% da arrecadação e são repassados ao BNDES no referido período. Isso deu ao FAT, no seu nascimento, uma reserva de recursos significativa. A partir da sua implementação, determinaram as seguintes fontes de recursos para o Fundo: arrecadação das contribuições do PIS/Pasep; arrecadação da cota-parte da contribuição sindical; receitas de remuneração das aplicações financeiras e dos financiamentos (receitas financeiras); devoluções de convênios e de transferências realizadas para pagamento de benefícios e não desembolsados; rendimentos dos saldos médios diários dos recursos transferidos às instituições pagadoras do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial.

A tabela 12 mostra a execução financeira simplificada do FAT para o período 1995-2001. O primeiro aspecto a se notar é que os principais componentes das despesas do FAT são os gastos com o Programa do Seguro-Desemprego e o repasse de 40% da arrecadação do FAT ao BNDES para o financiamento de programas de desenvolvimento econômico. O Programa do Seguro-Desemprego inclui, além do pagamento do benefício ao trabalhador demitido (seguro-desemprego como tradicionalmente conhecido), a intermediação de mão-de-obra e a qualificação profissional do trabalhador.

Ademais, no mínimo 40% são repassados ao BNDES. O repasse desses recursos ao BNDES, conforme mencionado anteriormente, deve ser feito de tal forma a não se comprometer o patrimônio do FAT, ou seja, o risco da aplicação financeira do recurso fica com o banco. Afora isso, parte dos recursos do FAT é aplicada em depósitos especiais – cujos valores não estão na tabela 12 – que, em sua maioria, vão financiar os programas de geração de emprego e renda (Proger Urbano e o Rural, Pronaf, entre outros). Esses depósitos especiais são feitos com autorização do Codefat, normalmente, por meio de resoluções, sendo um montante de recurso excedente destinado à reserva mínima de liquidez. Tais recursos são aplicados em instituições financeiras federais. As principais são CEF, BNB, BB e BNDES. O risco da concessão de crédito para programas de geração de emprego e renda é em grande parte assumido por essas instituições financeiras, ficando o patrimônio do FAT preservado. Essas instituições devem ainda remunerar os depósitos especiais. Somadas a elas, há ainda o extramercado que se refere às aplicações das disponibilidades financeiras do FAT em títulos do Tesouro Nacional, feitas por intermédio do Banco do Brasil – dados estes que não constam da tabela 12.

TABELA 12

Demonstrativo da execução financeira do FAT, 1995-2001

(Em R\$ milhões¹)

				1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Receitas	Arrecadação	PIS/Pasep/FAT ²	(A)	8.071,4	7.900,7	7.121,8	7.594,7	8.028,9	9.121,6	9.422,4
	Empréstimos	BNDES – 40%	(B)	3.185,7	3.521,6	3.268,9	3.064,9	3.202,2	3.646,4	3.739,4
	Seguro-Desemprego	Pagamento	(C)	5.187,5	5.451,4	5.278,5	5.965,5	5.255,0	4.692,6	5.154,2
		Apoio Operacional	(D)	14,1	138,8	132,9	164,4	170,4	156,6	89,0
Despesas	Abono Salarial	Pagamento	(E)	854,8	846,3	781,6	805,6	758,8	781,6	935,5
		Apoio Operacional	(F)	25,9	45,2	31,2	42,7	29,4	22,8	23,7
		Qualificação Profissional	(G)	30,3	419,8	534,0	579,0	466,7	500,7	517,6
		Intermediação de Mão-de-Obra	(H)	146,2	43,4	51,1	70,2	67,7	93,6	112,0
		Apoio Operacional ao Proger	(I)	7,8	3,0	2,5	10,2	11,8	9,9	15,6
		Outros Projetos/Atividades	(J)	1,5	107,9	183,3	253,3	189,1	202,0	280,6
		Total das Despesas	(K)	9.453,8	10.577,4	10.264,0	10.955,7	10.151,1	10.106,2	10.867,6
		Saldo	(L) = (A) - (K)	-1.382,4	-2.676,7	-3.142,2	-3.361,0	-2.122,2	-984,6	-1.445,2

Fonte: CGFAT/MTE. Dados elaborados pelos autores.

Notas: ¹ Os valores foram corrigidos pelo IGP-DI para os preços de 31/12/2001.

² Receita de arrecadação das contribuições para o PIS/Pasep pelo regime de caixa repassada ao FAT. Não estão incluídos os valores equivalentes à arrecadação do último decêndio de dezembro de cada ano, retidos no Tesouro Nacional para repasse.

Na tabela 12 também se indica que, ao longo de todo o período, o FAT apresentou um déficit na execução financeira. Um dos fatores que explicam isso é o fato de parte da arrecadação do PIS/Pasep, em todo este intervalo de tempo, ter sido redirecionada para outros fundos, que não o FAT. Entre 1994 e 1995, cerca de 25% da arrecadação total do PIS/Pasep foi repassada ao Fundo Social de Emergência (FSE); de 1996 a 1999, um percentual semelhante foi repassado para o Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) – com exceção do ano de 1999, quando 36% da arrecadação do PIS/Pasep foi para o FEF –; e, desde 2000, 20% do produto da arrecadação está sendo repassado para a Desvinculação de Recursos da União (DRU). Os recursos repassados para esses fundos teriam sido suficientes para cobrir os déficits do FAT, a não ser em 1997 e 1998, quando foi observada uma queda significativa da arrecadação do PIS/Pasep. De qualquer forma, o déficit financeiro expresso na tabela 12 reduziu-se

em 2000 e 2001, o que foi resultado, em grande parte, do fato de a DRU retirar menos dinheiro do FAT do que o FSE e o FEF. Além do mais, no caso de 2000, ano em que se apresentou o menor déficit do período, houve uma queda real dos gastos com o seguro-desemprego da ordem de 10%, talvez expressando a recuperação do emprego formal verificada a partir dos últimos meses daquele ano.

Esse quadro não expressa que a saúde financeira do fundo corra algum risco no momento, dado que o déficit expresso na tabela 12 está sendo coberto tanto pelos retornos dos depósitos especiais quanto pelos retornos das aplicações no extramercado. A questão é que, idealmente, a arrecadação do PIS/Pasep deveria cobrir os gastos com os programas que constam da tabela 12, enquanto os retornos dos depósitos especiais, também idealmente, deveriam cobrir os gastos com os programas de geração de emprego e renda. Caso o déficit aqui apontado se prolongue, pode-se, no futuro, criar limitações para investimentos nos programas de geração de emprego e renda e em outros programas, os quais precisariam em parte ser canalizados para cobrir o déficit. No que tange à constituição das bases de composição do Fundo, vive-se um momento de expectativa em virtude do resultado da minirreforma tributária aprovada recentemente, que alterou o método de cobrança do PIS e, ao mesmo tempo, aumentou a sua alíquota.

SEGURANÇA PÚBLICA

Evolução da conjuntura

A criminalidade e o debate acerca das políticas de segurança pública ocuparam um lugar central – juntamente com a questão do emprego – nas últimas discussões eleitorais para a Presidência da República. Esse fato encerra uma trajetória de comprometimento da agenda política nas três esferas governamentais com referência ao problema, reafirmando a importância do papel do Executivo Federal, que já vinha sendo assumido pelo governo FHC, ainda que timidamente, desde a implementação do Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) em julho de 2000. Parece incrível, portanto, que essa ênfase e os virtuais comprometimentos pela busca de uma solução efetiva à questão da criminalidade tenham se dado apenas tão recentemente, já que, segundo informações do Ministério da Saúde (SIM/Datasus), pelo menos desde o começo dos anos 1980 o número de homicídios vinha crescendo em média 5,6% ao ano, o que demonstra não só a gravidade do problema, mas a sua antiguidade.

Tais informações ainda dão pistas sobre alguns elementos cruciais acerca da vitimização fatal: *i*) o paulatino aumento de homicídios dos jovens, que em estados como Rio de Janeiro e São Paulo já respondem por cerca de 50% da causa da mortalidade dos indivíduos entre 10 e 29 anos; *ii*) o uso banal das armas de fogo como instrumento de perpetração dos homicídios em patamares nunca vistos em nenhuma outra nação moderna, até mesmo naquelas em que se cultuam as armas de fogo, como os Estados Unidos²⁸ (ver tabela 13); e *iii*) a concentração do problema nos estados do Rio de Janeiro e de São Paulo, que respondem por cerca da metade dos homicídios ocorridos no Brasil.²⁹ Malgrado a importância do tema, outras comparações envolvendo diferentes tipificações criminosas tornam-se inviáveis pela inexistência de informações, à exceção dos últimos três anos, quando o Ministério da Justiça passou a divulgar o número de registros policiais referentes a doze tipos de delitos contra a pessoa, contra a propriedade e contra os costumes nas capitais brasileiras.

Se os dados de homicídios do Ministério da Saúde (ver gráfico 5), que seguem até 1999, informavam uma maior deterioração da criminalidade nos estados do Rio de Janeiro e de São Paulo *vis-à-vis* o resto do país, as mais recentes informações divulgadas pelo Ministério da Justiça (MJ),³⁰ que contemplam os anos de 1999 a 2001, embutem uma dupla mensagem. Ao mesmo tempo em que parece estar ocorrendo uma inflexão no sentido de amenizar o crescimento da criminalidade nas capitais do Sudeste, parece simultaneamente estar havendo um aumento da criminalidade em

28. Conforme apontado na tabela 13, enquanto no Brasil 73,6% dos homicídios são resultantes de perfuração por armas de fogo, nos Estados Unidos esse índice é de 43%.

29. O gráfico 5 mostra que dos cerca de 533 mil homicídios ocorridos no Brasil entre 1981 e 1999, 260 mil ocorreram no Rio de Janeiro e em São Paulo. De fato, o crescimento monótono no número e na taxa de homicídios no Brasil observado desde 1992 tem sido peremptoriamente influenciado por esses dois estados, que em oito anos apresentaram um aumento conjunto na taxa de homicídio por 100 mil habitantes, que passou de 36,6 para 59,6 em 1999.

30. Cf. www.mj.gov.br/Senasp/senasp/estat_crimes.htm.

muitas capitais do Nordeste e do Norte do país. Enquanto no Sudeste houve uma diminuição absoluta para os cinco delitos listados, no Norte e no Nordeste, principalmente, os crimes contra a pessoa têm aumentado paulatinamente.

TABELA 13

Taxa de homicídios por projétil de arma de fogo (PAF) de países selecionados

(Por 100 mil habitantes)

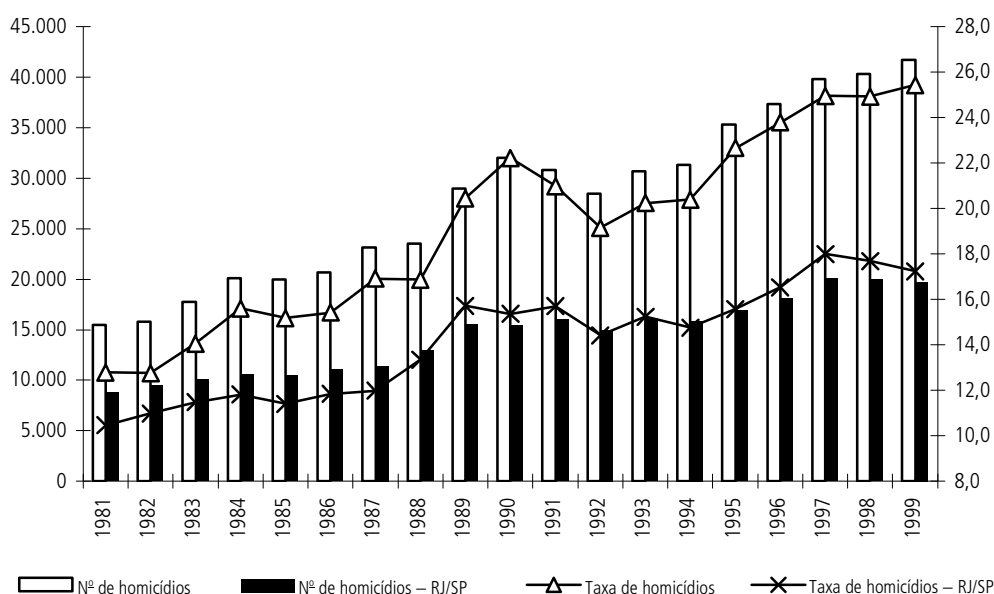
	Taxa de homicídios	Taxa de homicídios por PAF	Nº de homicídios por PAF/Nº de homicídios.
Brasil	25,4	18,7	73,6
Holanda	1,1	0,5	45,5
Estados Unidos	9,3	4	43,0
Luxemburgo	1,5	0,5	33,3
Croácia	5,3	1,5	28,3
Kuwait	3,9	0,8	20,5
Noruega	1	0,2	20,0
República Eslovaca	2,3	0,4	17,4
Eslovênia	3	0,5	16,7
Finlândia	2,5	0,4	16,0
Austrália	2	0,3	15,0
República Checa	2,8	0,4	14,3
Dinamarca	2,5	0,3	12,0
Moldávia	12,4	1,2	9,7
Estônia	23,7	2,1	8,9
Hungria	3,7	0,3	8,1
Alemanha	2,5	0,2	8,0
Lituânia	12,5	0,5	4,0
Romênia	3,7	0,1	2,7
Coréia	1,5	0	0,0
Japão	0,7	0	0,0

Fonte: OMS/WHOSIS/Wmd (retirado de Waiselfisz, 2002); SIM/Datasus; IBGE; Crime Trends (ONU).
Obs.: Os dados referem-se ao último ano disponível por país.

GRÁFICO 5

Número e taxa de homicídios no Brasil e no Brasil menos RJ e SP

(Por 100 mil habitantes)



Fonte: SIM/Datasus; IBGE.

Elaboração: Ipea.

As informações expõem uma situação preocupante acima de tudo em relação a Porto Velho, Boa Vista e Belém, no Norte, João Pessoa, Maceió e Salvador, no Nordeste, além de Curitiba e Distrito Federal, conforme indicado na tabela 14. Dois elementos são fundamentais nessa análise: o nível das taxas de delitos por 100 mil habitantes, que em muitas dessas capitais chegam a superar aquelas relativas às do Rio de Janeiro e de São Paulo, e o aumento das taxas ano a ano.

Inúmeras pesquisas evidenciaram quantitativamente o impacto de algumas variáveis estruturais que condicionam a criminalidade, como a inércia criminal e o crescimento demográfico.³¹ As mensagens implícitas nesses trabalhos sugerem que: *i*) a tarefa de manutenção da ordem pública e da paz social é infinitamente mais fácil em ambientes com baixos índices de criminalidade; e *ii*) a dinâmica do processo epidemiológico da criminalidade é tal que um aumento nos índices de criminalidade de uma determinada região pode engendrar uma rápida deterioração das condições de segurança pública desta. Com isso, os dados da tabela 14 informam que, além de se manter o enfoque na diminuição da criminalidade nas regiões tradicionalmente mais violentas do país, como Rio e São Paulo – onde a dinâmica criminal é em grande parte influenciada pelo crime organizado e pelo narcotráfico, mais especificamente –, há de se tomar medidas efetivas para conter o avanço da criminalidade em outros estados e capitais, como os apontados anteriormente, sem o que os custos e os esforços necessários para manter a paz social serão muito superiores no futuro.

TABELA 14

Taxa de delitos nas capitais brasileiras

(Por 100 mil habitantes)

Capitais	Homicídios dolosos			Lesão corporal			Latrocínio			Roubo de veículos			Furto de veículos		
	1999	2000	2001	1999	2000	2001	1999	2000	2001	1999	2000	2001	1999	2000	2001
Norte															
Porto Velho	42,3	51,1	57	1690,4	1906,4	1590,3	1	3,9	5	45,5	101	89,7	109,8	81,3	87,9
Rio Branco	29,7	37,5	33,3	379,5	947,6	853,8	-	0,4	0	-	2,4	0,8	9,2	32	24,9
Manaus	32,3	30,2	21,8	886,7	951,6	1103,3	0,6	0,7	1,2	22,2	14,9	11,3	45,7	31,9	28,9
Boa Vista	44,3	27,4	23,5	170,5	402,9	543,4	-	5	0	4,8	1,5	10,6	143,6	41,4	119,9
Belém	15,1	19,4	24,4	635,5	687,4	667,8	1,9	1,6	1,5	35,3	51,1	40,3	30,7	20,3	32,5
Macapá	53,1	61,8	30,1	1992,3	1836,5	1295	-	-	0,7	-	-	-	3,7	-	4,7
Palmas	-	-	17,9	-	-	256,5	-	-	2	-	-	13,9	-	-	59,6
Nordeste															
São Luiz	-	-	19,8	-	-	743,3	-	-	2,6	-	-	13,3	-	-	24,1
Teresina	-	-	12,8	-	-	514,6	-	-	0,7	-	-	29,2	-	-	50,4
Fortaleza	22,5	22,2	23,9	50,5	38,6	43,2	1,3	2,3	0,7	22,8	43,4	50,4	15,2	34,3	71,5
Natal	16,4	14,3	10,4	452,4	444,7	439,7	1,6	0,7	0,3	38,8	44,5	33,1	108,3	97,1	93,3
João Pessoa	23,1	34,3	30	47,1	45,2	357,4	0,9	0,8	0	9,2	11,4	12,8	21,4	15,7	43,5
Recife	52,2	65,4	49,6	199,5	225,5	288,2	0,6	0,1	1,7	148,5	257,1	87,5	103,5	157,1	31,7
Maceió	20,3	23,6	23,5	68,4	114,7	85,5	0,3	-	0,1	6,9	2,5	13,9	24,5	6,3	19,9
Aracaju	46,7	46,8	25,6	321,8	-	244,5	5,2	-	0,4	14,8	-	12,4	42	-	29,9
Salvador	25,6	26,4	29	707,3	566,7	595,4	0,6	0,8	0,9	65,3	54,5	73,6	75,3	63,3	81,5
Sudeste															
Belo Horizonte	23,6	31,4	30,1	831	801,9	801,6	-	0,3	0	9	-	-	392,9	424,3	362
Vitória	106,4	52,7	63,2	460,4	815,9	456,7	-	6,5	0,3	-	-	38,2	-	-	185,8
Rio de Janeiro	37,4	37,8	35,6	744,4	627,9	650,1	1,1	1,2	1,7	370,9	322,4	326,3	250,7	196,4	198,4
São Paulo	54,4	51,1	49,3	529,6	489,6	464,1	3	1,9	2	544,1	589,8	498	601,5	581,2	536
Sul															
Curitiba	20,1	22,7	27,3	294,5	294,4	410,3	0,3	0,8	0,9	49,4	68,4	-	534,8	386,8	514,4
Florianópolis	6,7	7	12,8	1233,3	1207,1	1162,6	0,7	0,6	0	5,3	2	2,3	219,6	136,1	174,2
Porto Alegre	17,4	20,9	18,2	1395,6	1449,1	1478,7	4,7	5,9	5,4	166,4	209,8	220,3	408,8	447,9	497,8
Centro-Oeste															
Campo Grande	33,4	35,7	27,5	525,4	476,2	368,6	2	1,2	0,9	37,7	56,4	32,8	126,4	158,5	136,5
Goiânia	21,9	16,9	17,8	355,9	400,5	534,4	1,3	2,2	1,1	92,9	64,5	71,5	183,1	133,5	146,5
Distrito Federal	24	28,1	25,3	870,1	931,3	938,6	2,7	4	3,7	79,5	79,4	97,4	281,3	305,4	328,8

Fonte: Secretaria Estadual de Segurança Pública; MJ/Senasp/Decasp/Coordenação Geral de Informação, Estatística e Acompanhamento das Polícias; IBGE – Estimativas da População 1999, Censo 2000 e Estimativas da População 2001.

31. Cf. Cerqueira, D. R. C. e Lobão, W. J. Condições sociais, polícia e o setor de produção criminal. Rio de Janeiro: Ipea, 2003 (no prelo).

Acompanhamento de políticas e programas

Analisando-se a execução orçamentária do Ministério da Justiça de 1995 a 2002, verifica-se o fato apontado anteriormente de que apenas no ano 2000 o governo federal passou a atuar de forma mais decisiva na questão da segurança pública. A tabela 15 mostra que significativa parte do orçamento do Ministério da Justiça, entre 1995 e 1999, era tradicionalmente orientada para gastos com pessoal e com outras despesas correntes. Somando-se os gastos com investimentos e transferências, em que se incluem as despesas para viabilização de programas e ações, observou-se que estes corresponderam, em média de 1995 a 1999, a 7,6% da execução orçamentária total do MJ. Nos dois anos subsequentes, quando foi inaugurado o PNSP, essa participação aumentou para 18,6% e para 26,9%, respectivamente. Com a constituição do Fundo Nacional de Segurança Pública, foram adicionados, em 2000 e 2001, ainda mais R\$ 252 milhões e R\$ 397 milhões, respectivamente, aos programas de combate à violência e criminalidade. Os recursos federais para intervenções nos vários programas³² (no âmbito do Ministério da Justiça) aumentaram de cerca de R\$ 127 milhões, em 1995, para cerca de R\$ 1.352 milhões, em 2001,³³ o que ilustra de forma bastante significativa a mudança de postura do governo federal quanto à sua co-participação nas políticas públicas relacionadas à segurança, à justiça e à cidadania.

TABELA 15

Detalhamento da execução orçamentária e financeira das despesas do Ministério da Justiça – Orçamento de 1995-2001

(Em dezembro de 2001)

Fontes de financiamento	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Pessoal	1.741.273.967	2.045.528.720	2.439.074.291	2.419.846.009	2.309.825.756	2.446.019.841	2.056.332.626
Pessoal e Encargos Sociais	1.116.771.072	1.292.368.198	1.560.678.457	1.461.800.715	1.336.415.559	1.468.711.676	1.228.621.211
Aposentados e Pensionistas	624.502.895	753.160.522	878.395.835	958.045.294	973.410.197	977.308.165	827.711.416
Outras Despesas	338.565.085	426.066.876	462.811.653	511.001.160	492.301.184	583.929.743	733.549.690
Juros e Encargos da Dívida	131.015	117.148	96.281	78.621	52.363	5.711.487	12.737.318
Outras Despesas Correntes	294.733.144	365.175.845	407.141.406	386.521.445	444.957.979	420.923.967	508.657.921
Investimentos	41.597.875	58.471.838	53.332.299	122.068.427	44.208.906	155.287.605	190.625.131
Inversões Financeiras	42.975	122.158	39.046	-	884.924	-	6.006.000
Amortização da Dívida	2.060.077	2.179.888	2.202.621	2.332.666	2.197.012	2.006.685	15.523.321
Outras Despesas de Capital	-	-	-	-	-	-	-
Transferências	85.573.199	133.187.498	202.634.320	258.787.215	94.288.524	503.348.084	765.194.269
Transferências a Estados e ao Distrito Federal	67.410.342	98.475.005	161.325.609	216.179.865	42.685.805	461.859.487	678.539.027
Transferências a Municípios	1.181.008	2.290.930	7.673.035	6.239.430	3.910.197	1.996.979	21.362.566
Transferências a Instituições Privadas	15.750.468	24.141.020	31.613.916	27.426.651	34.025.830	30.057.199	38.847.530
Transferências a Organismos Internacionais	1.231.380	8.280.543	2.021.760	8.941.269	13.666.692	9.437.419	26.445.146
Total	2.165.412.251	2.604.783.095	3.104.520.264	3.189.634.383	2.896.415.464	3.533.297.668	3.555.076.586
Investimentos + Transferências	127.171.073	191.659.336	255.966.619	380.855.642	138.497.430	658.635.690	955.819.400
FNSP	-	-	-	-	-	252.622.256	397.008.765

Fonte: Sistema Integrado de Dados Orçamentários (Sidor).

Elaboração: Disoc/Ipea.

Obs.: Valores deflacionados para dezembro de 2001 com base no IGP-DI.

A tabela 16 apresenta a execução financeira de programas mais estritamente relacionados à segurança pública. As maiores despesas no período 1995-1999 concentraram-se em dois programas: o de Custódia e Reintegração Social (orientado para investimentos

32. Os programas mencionados não se referem apenas ao combate à violência, mas também a questões relacionadas aos direitos humanos e à cidadania, entre outros.

33. Não está incluído o Fundo Penitenciário Nacional, do qual originam os recursos para a Reestruturação do Sistema Penitenciário Nacional.

no setor penitenciário, que a partir de 2000 passa a figurar como Reestruturação do Sistema Penitenciário); e o de Policiamento Civil, cuja quase totalidade dos gastos se refere ao reaparelhamento da Polícia Federal – programa que passa, a partir de 2000, a se chamar, explicitamente, Modernização da Polícia Federal. Com a introdução do PNSP em 2000, além desses programas, outros três passaram a atrair parcela muito substancial das verbas, quais sejam: Combate ao Crime Organizado, Segurança nas Rodovias Federais e Segurança do Cidadão. Além desses, cabe notar o aumento paulatino das dotações para o Programa de Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei, a despeito da diminuição dos recursos totais ocorrida de 2001 para 2002.

O Programa de Reestruturação do Sistema Penitenciário conta com um importante instrumento de financiamento, o Fundo Penitenciário Nacional (Funpen), regulamentado pelo Decreto-Lei nº 1.093, de 3/3/1994. Cerca de 95% dos recursos desse Fundo têm sido destinados aos estados para a construção, a ampliação, a reforma e o reaparelhamento dos estabelecimentos penitenciários. De 1995 a 2002, a aplicação de recursos³⁴ (em valores constantes de dezembro de 2001) somou cerca de R\$ 940 milhões, o que possibilitou o acréscimo de 92 mil vagas ao sistema carcerário, ou um aumento de 139% nesses oito anos. Com isso, o déficit de vagas, que era de 72 mil, diminuiu para cerca de 28 mil vagas – atualmente a população do sistema penitenciário é de 186 mil detentos para as 158 mil vagas existentes.³⁵ Tomando-se como base o aumento médio da população carcerária nesses oito anos (3,7% a.a.) e o aumento do número de vagas observado (10,9% a.a.), seriam necessários outros dois anos e meio para eliminar o déficit atual. Contudo, inúmeros fatores concorrem para alterar esse resultado: *i*) o eventual aumento do número de encarcerados em face do esforço de combate à criminalidade, que pressupõe uma reformulação e uma maior eficiência nos outros elos do fluxo de justiça criminal – diga-se polícia, Ministério Público e justiça, o que pode implicar um crescimento da demanda por vagas além do observado; *ii*) o papel efetivo das penas alternativas à privação de liberdade dentro da política criminal nos próximos anos;³⁶ *iii*) a necessária realocação de detentos (muitas vezes, condenados) hoje sob a responsabilidade das secretarias de segurança nas delegacias de polícia (o que fere a lei) – que chegam a somar 63 mil reclusos; e *iv*) a execução dos mandados de prisão expedidos e não cumpridos.

Ao mesmo tempo em que o governo federal cumpriu com a importante missão de financiar os investimentos para o sistema penitenciário – arcou com cerca de 85% dos recursos para construção dos estabelecimentos prisionais –, ele também abriu mão, em parte, de atuar como um indutor efetivo do processo de reformulação e saneamento deste sistema. Isso ocorre em virtude da inexistência de um mecanismo de orientação dos recursos do Funpen que viesse a motivar os estados a orientarem suas ações para a eficiência no uso dos recursos e para o cumprimento do preceituado pela Lei de Execução Penal (LEP) – Lei nº 7.210, de 7/7/1984. Atualmente, com base no que determina o Decreto-Lei 1.093, de 3/3/1994, os estados da Federação elaboram os

34. Em relação a 2002, considerou-se a dotação ao invés dos valores aplicados.

35. Estamos considerando apenas o sistema prisional. Os detentos e as vagas sob o controle da polícia não estão computados.

36. A esse respeito, o governo federal vem implementando o Programa de Penas Alternativas (Ação nº 107 do PNSP), tendo sido inauguradas algumas centrais de Penas e Medidas Alternativas. Não obstante, as extensões dessas ações ainda são bastante limitadas e dependem de uma maior articulação com as varas criminais, com empresas e instituições do governo, do setor privado e do terceiro setor, além da necessária estruturação administrativa para prover o acompanhamento das medidas.

projetos, cabendo ao Ministério da Justiça (Departamento Penitenciário Nacional – Depen) aprová-los ou não, liberando os recursos conforme o previsto – havendo a contrapartida dos estados na proporção de 20% ou 30%, a depender da região – para que os próprios estados executem o projeto. Não há, todavia, qualquer critério de condicionalidade para a cessão desses recursos, seja em relação às condições de preservação e manutenção do imobilizado dos sistemas prisionais estaduais, seja quanto ao cumprimento da LEP, ou ao provimento dos serviços minimamente desejáveis para ensinar a reinserção social do apenado. Com isso, geram-se três tipos de distorções.

Primeiro, em face da escassez de recursos dos governos estaduais e da falta de comprometimento com a questão penitenciária (reflexo da baixa visibilidade política do tema, exceto em momentos de rebeliões), uma estratégia dominante para as administrações estaduais é a subalocação de recursos para a manutenção e o bom funcionamento dos sistemas carcerários estaduais – já que sempre caberá a interposição de novos projetos. Desse modo, os governos estaduais terminam economizando verbas próprias, contando com os recursos futuros do Funpen; isso acarreta uma deterioração e a uma depreciação acelerada real do imobilizado físico das unidades prisionais. Ademais, essa deterioração é reforçada pelas rebeliões, não raras vezes motivadas justamente pelas condições insalubres (e muitas vezes desumanas) em que vivem os apenados.

Em segundo lugar, como os projetos (e as suas execuções) são de autoria dos estados, perdem-se inúmeras oportunidades de economias de escala e de eficiência quanto ao leiaute dos projetos, no que diz respeito aos requisitos de segurança, custos fixos e operacionais e de funcionalidade. Por exemplo, os estados elaboram projetos arquitetônicos de unidades prisionais numa sobreposição de atividades (já que cada um pode elaborar o seu próprio projeto), sendo que muitas vezes um determinado projeto pode estar associado a um maior custo fixo e operacional do que um outro modelo adotado por outro estado. Desse modo, seria interessante que, em vez de se gastarem recursos na elaboração de uma infinidade de projetos diferentes, uns mais eficientes do que outros, se adotassem determinados modelos (a depender do objetivo da unidade prisional em relação a um vetor de atributos que incluísse segurança, funcionalidade, oferta de serviços, etc.), para que aos estados coubesse a escolha. Outrossim, a contratação e a aquisição de bens e serviços poderiam ser melhor racionalizadas (e melhor monitoradas) se houvesse uma centralização da execução dos projetos pelo próprio Depen.

Por último, o atual modelo não gera incentivos para que os sistemas prisionais sejam orientados para prover a reintegração social do detento. Atualmente, as poucas experiências bem-sucedidas de programas voltados para a reinserção do recluso normalmente são resultado de ações pontuais e de esforços pessoais de diretores de instituições do sistema penitenciário, de ONGs e de igrejas, que não fazem parte de um esforço orgânico, coordenado e sistemático, cujas boas experiências venham a ser difundidas e replicadas em outras unidades.

Para que o Ministério da Justiça possa migrar da posição de mero financiador para a de indutor e líder das reformas e do saneamento necessário do Sistema Penitenciário Nacional, há de se desenvolver instrumentos de gestão que permitam a utilização de recursos do Funpen com base na condicionalidade acerca da *performance* dos estados. Para tal se fará necessária a elaboração de um minucioso diagnóstico dos sistemas estaduais, no qual cada uma das 922 unidades prisionais seja acompanhada de informações acerca das condições de infra-estrutura e de funcionalidade e do

perfil socioeconômico dos apenados e servidores. Além dessas, devem ser elaboradas informações sistemáticas sobre o inter-relacionamento e a produção de outros atores pertencentes ao sistema penal – como varas de execução penais, promotorias, procuradorias, conselhos penitenciários e secretarias de segurança pública.

O Programa Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei, em 2000, destinou parte substancial dos seus recursos à implantação de serviços de atendimento às medidas socioeducativas e à assistência à reinserção social do egresso do sistema socioeducativo. Em 2001, quando a dotação de recursos para este programa mais do que dobrou e, em 2002, quando estes recursos somaram R\$ 26 milhões, privilegiou-se a construção de unidades de atendimento a adolescentes em conflito com a lei, ainda que aquelas destinações priorizadas em 2000 também tenham sido contempladas com volumes de recursos crescentes. No total, a dotação dos últimos três anos para o programa em questão totalizou cerca de R\$ 50 milhões, em que a maior parte desses recursos foi destinada para a construção de novos estabelecimentos ou para a implantação de serviços socioeducativos que visavam à reintegração do menor infrator.

TABELA 16

Detalhamento da execução orçamentária e financeira das despesas da área de segurança por programas

(Em R\$ de dezembro de 2001)

Programas	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002*
15- Custódia e Reintegração Social	66.305.140	66.675.467	118.569.508	176.987.296	31.755.974	-	-	-
45- Estudos e Pesquisas Econômico-Sociais		19.524	35.397	53.642	1.686.898	-	-	-
174- Policiamento Civil	60.128.833	98.777.258	119.201.342	91.713.825	109.970.151	-	-	-
179- Serviços Especiais de Segurança	-	-	-	-	892.974	-	-	-
152- Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei	-	-	-	-	-	7.088.870	16.410.289	26.259.416
156- Combate à Violência contra a Mulher	-	-	-	-	-	1.246.272	2.293.967	4.625.000
661- Reestruturação do Sistema Penitenciário	-	-	-	-	-	158.756.199	268.112.644	204.805.760
662- Combate ao Crime Organizado	-	-	-	-	-	102.714.076	23.787.356	31.801.801
663- Segurança nas Rodovias Federais	-	-	-	-	-	78.943.668	102.319.504	62.074.820
664- Modernização da Polícia Federal	-	-	-	-	-	107.194.687	145.486.052	155.383.274
665- Nacional Antidrogas	-	-	-	-	-	1.943.627	2.477.969	2.391.219
666- Segurança do Cidadão	-	-	-	-	-	296.027.390	420.710.329	358.062.372
668- Paz nas Escolas	-	-	-	-	-	1.104.180	2.954.538	4.848.000
669- Controle do Tráfego Internacional em Portos, Aeroportos e Fronteiras	-	-	-	-	-	1.282.755	15.833.645	11.000.000
670- Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas	-	-	-	-	-	6.627.708	9.112.104	10.246.300
Total	126.433.974	171.482.581	242.994.957	268.754.762	144.305.998	762.929.432	1.009.498.398	871.497.962

Fonte: Sistema Integrado de Dados Orçamentários (Sidor).

Elaboração: Disoc/lpea.

Obs.: Valores deflacionados para dezembro de 2001 com base no IGP-DI.

O aporte de recursos para a crucial questão do tratamento do menor infrator contrasta, contudo, com a falta de uma maior reflexão e de uma ampla discussão em torno do tema, uma vez que os recursos foram envidados sem que fossem elaborados uma avaliação e um diagnóstico a respeito da atual situação dos sistemas socioeducativos no Brasil, que contemplassem indicadores minimamente confiáveis a respeito de variáveis básicas em torno do quantitativo de menores internos e provisórios, da estrutura e da funcionalidade das unidades de “tratamento” e da eficiência das interconexões entre os vários atores envolvidos (juizado, promotoria, defensoria, conselhos, secretarias estaduais, etc.), no sentido de alcançar o proposto pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Percebeu-se também a ausência de um prévio debate mais abrangente em torno de um modelo de gestão do funcionamento das “unidades de

tratamento”, das responsabilidades, dos limites e das interconexões dos atores envolvidos e da lógica de funcionamento do sistema como um todo – o qual se balizasse na idéia da reinserção social e do tratamento do menor infrator, tendo como base um modelo pedagógico consistente, já que o atual se encontra virtualmente falido³⁷ e não contribui de forma alguma para cumprir o preceituado no artigo 124 do ECA, a saber, propor o tratamento e a reinserção social do menor infrator.

Para o aparelhamento e a modernização da Polícia Federal, foram destinados³⁸ R\$ 888 milhões de 1995 a 2002. Nesse cálculo, estão incluídos os R\$ 480 milhões gastos com o Programa Policiamento Civil (que vigorou entre 1995 e 1999) e os R\$ 408 milhões relativos ao Programa Modernização da Polícia Federal,³⁹ que compreendeu o período de 2000 a 2002. Os recursos foram em grande parte destinados para três finalidades: aumento do número de postos e construção de delegacias da Polícia Federal (foram inauguradas dezoito novas delegacias em vários estados); maior estruturação da Polícia Federal na Região Amazônica; e modernização tecnológica.

Várias medidas foram tomadas para o Combate ao Crime Organizado, tendo sido aplicados R\$ 158 milhões nos últimos três anos,⁴⁰ quando muitas operações a fim da erradicação de pés de maconha e da apreensão de outras drogas foram desencadeadas. Observaram-se também outras operações conjuntas envolvendo, além da Polícia Federal, a Receita Federal, a Polícia Rodoviária Federal e as polícias estaduais.

O combate ao narcotráfico e ao crime organizado, Compromisso nº 1 do PNSP, deve efetivamente constar como uma das prioridades centrais do governo federal para a manutenção da paz social, tendo em vista que a capilaridade das redes criminais transcende os limites dos estados (e mesmo do país) não apenas do ponto de vista geográfico, mas sob a ótica informacional. Após as primeiras experiências, mais pontuais, em que se procurou integrar forças de órgãos diferentes de várias esferas governamentais, nas chamadas forças-tarefa, o conhecimento adquirido deveria constituir uma base em que fosse desenvolvido um sistema de coordenação e atuação conjunta permanente entre a Polícia Federal, a Secretaria Nacional de Segurança Pública, o Gabinete Institucional, as secretarias estaduais de Segurança e o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), criado pelo art. 14 da Lei nº 9.613, de 3/3/1998 – em que a este último, por meio da sua Secretaria Executiva, caberia um papel mais pró-ativo na identificação das redes criminosas, o que é estipulado o art. 9º desta lei.

37. Desde 1990, quando se instituiu o ECA, formalmente o modelo das Febens foi abandonado, substituído por outras fundações e coordenadorias setoriais, a depender da organização institucional de cada estado. Na prática, contudo, nada mudou nas condições de vida dos menores infratores internados nos centros “socioeducativos” (Cf. Assis, S. G. et alii. Cumprindo medida socioeducativa de restrição de liberdade: perspectiva de jovens do Rio de Janeiro, 2002, mimeo). Os autores relatam, com base na aplicação de questionários, a percepção dos menores infratores internos (e dos seus familiares) em cinco estabelecimentos do sistema no Rio de Janeiro, em que recorrentemente as expressões “massacre”, “qualquer motivo é motivo de apanhar”, “castigo”, etc. aparecem nos depoimentos, explicitando os maus tratos e tortura sofridos cotidianamente por estes, o que lembra as descrições foucaultinas. Por outro lado, os próprios diretores desses estabelecimentos relatam a completa inadequação de funcionalidade ante a proposta pedagógica. No mesmo estudo, fica ainda flagrante a descoordenação entre os atores, os desencontros e a falta de informações mais básicas.

38. Em valores constantes de dezembro de 2001.

39. Os valores de 2002 são as dotações orçamentárias.

40. Os valores estão a preços de dezembro de 2001. Para 2002, foi considerado o valor das dotações orçamentárias.

Foram destinados ao Programa Segurança do Cidadão, nos últimos três anos, cerca de R\$ 1,074 bilhão.⁴¹ Este programa conta com o Fundo Nacional de Segurança Pública como fonte de financiamento, instituído pela Lei nº 10.201, de 14/2/2001. A lógica que determina o direcionamento dos recursos é análoga à do Funpen, em que os estados e municípios inter põem projetos para o Conselho Gestor do Fundo, capitaneado pelo Ministério da Justiça. A maior parte dos recursos do programa (R\$ 965 milhões), no período de 2000 a 2002, foi direcionada a três ações: Intensificação do Policiamento Ostensivo em Áreas Críticas (R\$ 498 milhões); Reaparelhamento das Polícias Estaduais (R\$ 240 milhões); e Implantação da Polícia Comunitária (R\$ 226 milhões).

Se, por um lado, o programa em questão, com o FNSP, foi instituído em momento bastante oportuno, em vista das dificuldades orçamentárias que os estados vêm enfrentando nos últimos anos, por outro lado, ele permite apenas que os estados reproduzam o modelo de instituição policial vigente, o que leva a crer, implicitamente, que um diagnóstico reducionista por trás da elaboração do Programa Segurança do Cidadão diga que o problema associado à produção policial no Brasil esteja relacionado meramente com a insuficiência de recursos. Não foram discutidos diagnósticos e eficiência da polícia no Brasil, tampouco se debateu amplamente um modelo de reestruturação das instituições policiais. Desse modo, relegou-se a discussão prioritária acerca da eficiência na alocação dos recursos, traduzida aqui pelo debate em torno de qual seria o modelo “ideal” de polícia a ser adotado,⁴² para simplesmente a alocação de recursos em um modelo esgotado, conforme, aliás, observam Cerqueira e Lobão (*op. cit.*). Nesse trabalho, com base em séries temporais de homicídios entre 1981 e 2000, os autores fazem algumas simulações para antever os possíveis desafios que os próximos governos do RJ e de SP terão pela frente. É sintomático observar que ainda que a cada ano esses dois estados venham a elevar as despesas reais com segurança pública (diga-se polícia) em 10% ao ano, até 2006, pouco efeito haveria em termos de uma alteração da trajetória prevista para os homicídios, o que pode ser uma tradução do fato de os dados passados embutirem as informações acerca do esgotamento do modelo, ou da falência do modelo de polícia adotado atualmente, cujas bases institucionais remontam praticamente às mesmas existentes na primeira metade do século XIX – quando foi instituída a polícia permanente e regular no Brasil –, com suas mazelas e seus anacronismos.

Conclusões

Observou-se o crescimento relativamente constante da criminalidade ao longo das duas últimas décadas, principalmente, nos estados do Rio de Janeiro e de São Paulo. Em relação aos seus aspectos mais traumáticos, o país veio assistindo ao paulatino aumento dos homicídios de jovens (cada vez mais jovens), em que a arma de fogo

41. Valores em moeda de dezembro de 2001, que se referem às aplicações para os anos de 2000 e 2001 e às dotações orçamentárias para 2002.

42. Essa certamente é uma longa discussão. Nela a experiência internacional e vários estudos quantitativos, contudo, apontam para alguns lugares comuns que merecem maior atenção na estruturação de um novo modelo de polícia, como por exemplo: i) instituições policiais cumprindo o ciclo policial completo; ii) polícia comunitária; iii) instrumentalização técnica; iv) profissionais valorizados; v) treinamento contínuo; vi) transparência de informações e controle externo pela sociedade civil; vii) horários de trabalho que inviabilizem o trabalho privado paralelo; viii) orientação por metas e indicadores quantitativos; ix) flexibilidade dos estados para formatar o desenho institucional; e x) fluidez de informações do comando para as bases e vice-versa.

figura singularmente, em relação à experiência internacional, como o instrumento de perpetração desse tipo de crime, superando de longe outros países, mesmo aqueles, como os EUA, que fazem apologia ao uso desta. Os dados provenientes dos registros policiais relativos às capitais brasileiras divulgados pelo Ministério da Justiça, para os últimos três anos, embutem, entretanto, uma grande preocupação: estaria em processo uma segunda onda de criminalidade atingindo capitais fora do eixo RJ/SP? Nesse caso, uma pronta intervenção coordenada que levasse em conta as disparidades regionais seria crucial.

Se, por um lado, o aumento da violência, percebido e refletido pelas pesquisas de opinião e mesmo pelo debate político, não tem relação com alguma explosão súbita de criminalidade ocorrida nos últimos anos, por outro lado, a percepção deste deve estar associada à dimensão que o crime organizado – principalmente o narcotráfico – vem tomando nestes últimos anos. Nesse ínterim, o fato novo consistiu nas ações terroristas cometidas pelos narcotraficantes, que desde setembro de 2002 vêm praticando, principalmente no Rio de Janeiro, atos orquestrados de ataques a prédios públicos, ao comércio, ao sistema de transporte coletivo e a outros alvos que possam ao mesmo tempo representar uma demonstração de poder e uma mensagem de intimidação aos poderes públicos constituídos e à sociedade como um todo.

As informações acerca da execução orçamentária no âmbito do Ministério da Justiça apontaram para a inflexão de interesses do governo federal com a questão da segurança pública. Esse passou a atuar de forma mais decisiva a partir da introdução do PNSP em 2000. De 1995 a 1999, verificou-se que os únicos programas nessa área se relacionavam ao aparelhamento da Polícia Federal e aos investimentos no Sistema Penitenciário Nacional. Com efeito, as aplicações em programas ligados à segurança pública⁴³ aumentaram de R\$ 128 milhões, em 1995, para R\$ 871 milhões,⁴⁴ em 2002. No total, foram gastos nesses oito anos de governo com os programas selecionados cerca de R\$ 3,6 bilhões (ver tabela 16).

O estados vêm passando por severas limitações de recursos. Nesse cenário, o comprometimento do governo federal com a questão da segurança pública (que até então era praticamente exclusivo dos estados) e com a subsequente cessão de recursos para as unidades subfederativas é uma notícia alvissareira. A despeito disso, algumas observações podem ser feitas à *performance* do governo federal quanto à sua intervenção nesses últimos três anos, balizada no PNSP, que envolveu 124 ações e se traduziu numa carta de intenções bastante ambiciosa, com propostas e programas, entre outros pontos, direcionados a todos os elos do fluxo de justiça criminal, começando pela polícia (com o Programa Segurança do Cidadão); passando pelo Ministério Público e pela Justiça (com propostas de Reformulação do Código Penal e do Código do Processo Penal); e terminando com o Sistema Penitenciário Nacional (com o Programa Reestruturação do Sistema Penitenciário).

Primeiramente, ficou visível a falta não só de um diagnóstico mais geral acerca de como as grandes questões listadas se relacionam, mas, sobretudo, ficou clara a ausência de diagnósticos mais precisos sobre cada questão, em particular, que permitissem uma compreensão mais exata das vicissitudes presentes nos vários campos. Isso se

43. Em valores reais, a preços de dezembro de 2001.

44. Na verdade, estes últimos valores se referem a dotações orçamentárias.

deu, por exemplo, em relação aos programas considerados anteriormente, a saber: Segurança do Cidadão, Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei, Reestruturação do Sistema Penitenciário, Combate ao Crime Organizado, entre outros. Em segundo lugar, não houve um debate mais amplo e uma definição mais precisa acerca de modelos ideais de funcionamento das instituições em que se queria intervir, de modo que os recursos terminaram sendo destinados à reprodução dos modelos anteriores constituídos. Mais uma vez o Programa Segurança do Cidadão é um exemplo capital dessa assertiva. Mais de R\$ 1 bilhão foi gasto nesses três últimos anos, principalmente para compra de veículos e intensificação do policiamento ostensivo, o que faria supor que o problema das polícias no Brasil se refere meramente à insuficiência de recursos, mais do que ao esgotamento de um modelo policial ultrapassado. Em terceiro, a maioria dos programas foi implementada a despeito de uma definição de prazos e metas relacionados à operacionalização dos meios e dos resultados desejáveis. Não se elaboraram indicadores que permitissem a aferição e o monitoramento dos resultados. Em quarto lugar, como conseqüência dos problemas listados anteriormente, as ações foram não focalizadas e padeceram de organicidade. Por fim, o governo federal, ao não possuir modelos de referência (de polícia, do sistema penitenciário, do sistema socioeducativo para menores infratores, etc.) e indicadores pormenorizados, abriu mão de atuar como um indutor das reformas necessárias e não introduziu mecanismos de condicionalidade na cessão de recursos para as unidades subfederativas.

Portanto, na pauta das discussões para o próximo governo, três pontos parecem cruciais: *i*) a fixação de arcabouços institucionais e funcionais orgânicos que sirvam de orientação para as ações e alocações de recursos do governo federal, principalmente em relação a modelos de polícia, de justiça, de sistema penitenciário e de sistema socioeducativo para menores infratores; *ii*) a elaboração de um programa de intervenção social, com ações multidisciplinares e interinstitucionais permanentes e focalizadas geograficamente, que permita descolar a criminalidade da *performance* macroeconômica nas suas raízes sociais;⁴⁵ e *iii*) o desenvolvimento de indicadores que permitam monitorar as ações e aferir os seus resultados, associado ao estabelecimento de um órgão gestor das informações nacionais de segurança pública, o qual integre dados criminais provenientes de registros policiais, pesquisas de vitimização e de outras fontes pertencentes às instituições do sistema de justiça criminal, de um lado, e dados socioeconômicos de eventuais infratores que deram entrada nesse sistema e dos demais indivíduos residentes nas várias regiões do país, de outro lado.

Por último, talvez a missão mais árdua do próximo governo no rumo da paz social passe pela necessidade de se reforçarem os laços e os sentimentos de coesão social, que dependem, sobretudo, da inclusão social de pobres, negros e outras minorias e, nos extratos ainda mais inferiores, dos reclusos no sistema penitenciário e no sistema socioeducativo para menores infratores (que vivem quase sempre em condições desumanas). Tudo isso sem preconceitos.

45. Em Cerqueira e Lobão (op. cit.), mostram-se evidências bastante substantivas de como os homicídios no RJ e em SP vieram condicionados, em grande parte, pelas raízes sociais, principalmente a desigualdade da renda, que representaria a ponta do iceberg do problema da exclusão social.

DESENVOLVIMENTO RURAL

Introdução

Uma avaliação das ações do governo, independentemente da área, que abarque um período de tempo considerável – no caso os últimos oito anos – é difícil e requer um esclarecimento prévio quanto ao contexto em que estas foram pensadas e às condições concretas enfrentadas para a sua implementação; demanda ainda um balanço do que se realizou e do que não se conseguiu realizar e, finalmente, a indicação do que impediu a execução. No caso do Desenvolvimento Rural, coloca-se, desde logo, a necessidade de também se levar em consideração duas questões: a imprecisão do espaço rural (nova ruralidade), isto é, a dificuldade de se identificar qual seja o espaço físico e socioeconômico incluído por esta designação; e o fato de o “rural” ser o *locus* de maior concentração de pobreza e desigualdade no país.

O rural permanece, nas sociedades modernas, como um espaço específico e diferenciado.⁴⁶ A construção social do espaço rural resultou não apenas da ocupação do território, mas sobretudo das formas de dominação social constituídas a partir da posse e do uso da terra e dos demais recursos naturais, bem como das relações que se foram estabelecendo entre campo e cidade. Há também de se considerar o espaço rural como um lugar de vida, ou “lugar onde se vive (particularidades do modo de vida e referência identitária) e lugar de onde se vê e se vive o mundo (a cidadania do homem rural e sua inserção na sociedade nacional)”.⁴⁷

Ademais, o meio rural brasileiro converteu-se também num lugar de residência dissociado do local de trabalho; não é utilizado exclusivamente para trabalho agrícola e moradia: parcelas significativas das pessoas residentes no meio rural estão desocupadas ou ocupadas em atividades não agrícolas,⁴⁸ situação que ainda teria permitido a permanência de residentes em áreas rurais, mas fora das atividades agropecuárias *stricto sensu*, dedicadas a ocupações não agrícolas.

De outra parte, os pequenos municípios, pelo menos aqueles com população total de até 50 mil habitantes, ainda conservam características socioeconômicas e culturais que possibilitam identificá-los mais como espaços “rurais” do que como propriamente “urbanos”. O pequeno município é parte integrante do mundo rural. No Brasil, parcela significativa da população rural vive nas zonas rurais dos pequenos municípios.⁴⁹

46. Wanderley, M. N. B. Territorialidade e ruralidade no Nordeste: por um pacto social pelo desenvolvimento rural. SEMINÁRIO INTERNACIONAL PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL. 28-30 de setembro de 1999, Campina Grande, PB. Anais... Campina Grande: UFPB/Cirad, 1999.

47. Idem, *ibidem*, p. 2.

48. Silva, J. G. e Del Grossi, M. E. A evolução das rendas e atividades rurais não agrícolas no Brasil. In: SEMINÁRIO SOBRE POBREZA RURAL. Anais... Rio de Janeiro, 2000. Esse texto é parte de uma pesquisa mais ampla denominada Projeto Urbano, que conta com o apoio da Fapesp e do Pronex/CNPq-Finep.

49. O Censo Demográfico de 2000 (IBGE) contabilizou os seguintes números relativos aos municípios com até 20 mil habitantes: 73% concentram quase 20% da população. Se a estes números somarmos os municípios com até 50 mil habitantes, verificamos que passam a abarcar 90,5% do número e a conter 37,7% da população do país.

Não se pode, portanto, deixar de ter sempre presente que o “... mundo rural não é apenas campo, não é apenas atividade agropecuária”; é um espaço diversificado, onde as pessoas se organizam para viver e trabalhar sob múltiplas formas e variados propósitos.

Conhecer sua heterogeneidade e complexidade é condição elementar para pensar propostas de intervenção apropriadas a promover o seu desenvolvimento. E para que seja efetivamente um *desenvolvimento integrado*, haverá de alcançar todas as dimensões sociais e naturais do rural, atendendo às especificidades da enorme diferenciação regional existente no Brasil.⁵⁰

Tal desenvolvimento integrado deve significar, entre outras coisas, prover o meio rural das chamadas “comodidades urbanas”:⁵¹ viabilizar o acesso a serviços, infra-estruturas e informações de todos os tipos, além de assegurar o adequado acesso aos meios e às condições de produção.

Os programas e as ações direcionados para o Desenvolvimento Rural – reiterados nos dois últimos PPAs – deveriam implementar e consolidar uma proposta ampla de transformação do meio rural, reduzindo as diferenças na qualidade de vida e no acesso a bens e serviços públicos entre as áreas urbana e rural. Para tanto, seriam priorizadas ações de fortalecimento da agricultura familiar e de apoio aos trabalhadores rurais sem ou com pouca terra.⁵²

Enquanto os dados relativos ao início da década de 1990 permitem estabelecer um referencial sobre as condições de vida e acesso a bens e serviços no campo, os relativos ao final da década devem incorporar os efeitos das políticas implementadas no período. Os indicadores assim obtidos não refletem com exclusividade os possíveis efeitos de políticas pontuais voltadas para o Desenvolvimento Rural, mas o resultado de toda a ação governamental no âmbito macroeconômico e daquelas de caráter setorial, direcionadas exclusivamente, ou não, para a área rural.

Assim, ao se buscar um balanço das ações governamentais dirigidas para este espaço (econômico, social e geográfico), coloca-se como primeira tarefa verificar se a desigualdade social estaria (ou não) diminuindo – sendo resultante dos programas governamentais –, ou se ao menos houve melhorias quanto ao acesso e à disponibilização das “comodidades urbanas”. Esta não é uma tarefa simples. Primeiro, não é possível isolar os efeitos de cada ação de tudo o que acontece nos âmbitos público e privado diariamente. Segundo, a tarefa exige a disponibilização de informações apropriadas, referentes ao movimento do problema (reduziu, aumentou, estabilizou, mudou de lugar ou natureza?). De qualquer modo, é possível, a partir dos dados disponíveis, obter uma visão geral de alguns aspectos da vida rural.

Evolução de alguns indicadores

População rural

Entre 1991 e 2000, a população rural diminuiu em números absolutos de forma crescente. O Censo Demográfico de 2000 apresenta uma população rural para o país de

50. Garcia, R. C. O desenvolvimento rural e o PPA 2000-2003: uma tentativa de avaliação. Brasília: Ipea, 2003 (Texto para Discussão n. 938), p. 8.

51. Queirós, M. I. P. Cultura, sociedade rural, sociedade urbana no Brasil. Rio de Janeiro: LTC/Edusp, 1978.

52. Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Plano Plurianual 2000-2003. Brasília: MPO, 2000.

quase 4 milhões de pessoas a menos que a registrada em 1991. Considerando-se que as taxas de crescimento vegetativo da população rural têm sido sempre superiores às do meio urbano, os números aproximados da perda de população rural mais que dobram. Assim, nesta última década, cerca de 10 milhões de pessoas, ou 2,8 milhões de famílias, teriam deixado o meio rural. O fato de se ter cada vez menos pessoas e famílias no campo – mais do que replicar um fenômeno historicamente observado em países desenvolvidos – traduz, em países como o Brasil, as dificuldades de obtenção de bases econômicas e sociais adequadas de acesso a trabalho e renda por parte de significativos contingentes populacionais rurais.

O acelerado processo de concentração populacional em áreas urbanas “... é resultado de diferenças nas taxas de crescimento natural, ou seja, diferenças nas taxas de fecundidade e de mortalidade, e de movimentos migratórios, tendo os últimos um papel mais importante”.⁵³ Assim, importa ressaltar que os movimentos migratórios “foram os grandes responsáveis pelo processo de concentração urbana, porque o crescimento vegetativo é tradicionalmente mais baixo nas áreas urbanas, notadamente nas cidades maiores”.⁵⁴ Outro aspecto importante para a compreensão do que vem ocorrendo na área rural brasileira está no fato de que, a partir dos anos 1970, o fluxo migratório de origem rural, além de seletivo por sexo – a mulheres migrando mais –, também passou a ser por idade, concentrando-se nas idades produtivas. Se não for contido, tal processo pode agravar as condições de trabalho e de reprodução deste em áreas rurais.

A população urbana cresceu em todas as regiões entre 1991 e 2000, enquanto a rural diminuiu em termos absolutos em todas elas, de modo mais acentuado no Sul, no Centro-Oeste e no Nordeste, como mostra a tabela 17. Enquanto em 1991 a área rural concentrava 24,4% da população do país, em 2000, esta participação cai para 18,75%.

Em 2000, o Sudeste, com a maior concentração de população urbana (47,5% do total), abrigava apenas 9,48% da população rural. O Nordeste ainda responde pelo maior contingente de população rural – cerca de 47% do total –, mesma proporção que a do início da década, embora, em termos absolutos, tenha havido uma diminuição de quase 2 milhões de pessoas.

TABELA 17

População residente total e rural – Brasil e grandes regiões, 1991 e 2000

Especificações	Total			Urbana			Rural			% da Pop. Rural	
	1991	2000	Variação %	1991	2000	Variação %	1991	2000	Variação %	1991	2000
BRASIL	146.825.475	169.799.170	15,65	110.990.990	137.953.959	24,29	35.834.485	31.845.211	-11,13	24,41	18,75
Norte	10.030.556	12.900.704	28,61	5.922.574	9.014.365	52,20	4.107.982	3.886.339	-5,40	40,95	30,13
Nordeste	42.497.540	47.741.711	12,34	25.776.279	32.975.425	27,93	16.721.261	14.766.286	-11,69	39,35	30,93
Sudeste	62.740.401	72.412.411	15,42	55.225.983	65.549.194	18,69	7.514.418	6.863.217	-8,67	11,98	9,48
Sul	22.129.377	25.107.616	13,46	16.403.032	20.321.999	23,89	5.726.345	4.785.617	-16,43	25,88	19,06
Centro-Oeste	9.427.601	11.636.728	23,43	7.663.122	10.092.976	31,71	1.764.479	1.543.752	-12,51	18,72	13,27

Fonte: IBGE – Censos Demográficos 1991 e 2000.

Domicílios rurais: algumas características

A diminuição da população rural em termos absolutos influencia na diminuição do número de domicílios pesquisados pelas Pnads de 1993 e 2001. No conjunto das

53. Camarano, A. e Beltrão, K. I. Distribuição espacial da população brasileira: mudanças na segunda metade deste século. Ipea. Rio de Janeiro: novembro de 2000 (Texto para Discussão n. 766), p. 14.

54. Idem, ibidem, p. 15.

regiões pesquisadas, verificou-se uma diminuição da ordem de 5,2% do total de domicílios neste período, como mostra a tabela 18.

Na região Norte, a única área rural coberta pela Pnad é a do estado do Tocantins. Nesse caso, houve um aumento de 3,3% no número de domicílios, provavelmente em virtude de essa região não ter esgotado as possibilidades de ocupação do seu espaço rural, embora, como visto anteriormente, no conjunto, a população rural da região Norte tenha diminuído entre 1991 e 2000. Em sentido oposto, o Sudeste apresentou o maior decréscimo relativo no número de domicílios: cerca de 7% entre 1993 e 2001.

TABELA 18

Domicílios particulares permanentes existentes na área rural – regiões e Brasil, 2001 e 1993

Ano	Norte ¹	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Total
2001	85.364	3.346.330	1.679.963	1.331.579	450.928	6.894.164
1993	82.608	3.553.704	1.804.961	1.352.288	478.304	7.271.865
Dif. (%)	3,34	-5,84	-6,93	-1,53	-5,72	-5,19

Fonte: IBGE – Pnads de 1993 e 2001.

Nota: ¹ Dados somente do estado do Tocantins.

Quanto à qualidade dos domicílios rurais, os dados apontam para uma melhoria importante daqueles construídos em alvenaria – *pari passu* à diminuição dos construídos com madeira aparelhada, taipa não revestida e palha –, o que elevou de cerca de 84,8% para 88,5% o total de domicílios construídos com material permanente de melhor qualidade (alvenaria e madeira aparelhada). Nas áreas urbanas, os domicílios de alvenaria e madeira aparelhada constituíam, em 2001, 98,3% do total. O principal material de cobertura dos domicílios rurais e urbanos, em 2001, era a telha (cerca de 91% dos domicílios rurais e 74,3% dos urbanos).

A possibilidade de se avaliar corretamente a qualidade dos domicílios fica prejudicada pela falta de informações. Os tipos de materiais utilizados podem dar uma primeira indicação, mas são insuficientes para a construção de um quadro, mesmo aproximado, das condições de habitabilidade – segurança e conforto – dos domicílios pesquisados. Entretanto, mesmo sendo superficial, os dados sobre as condições em que vivem parcelas das populações rurais e urbanas mostram a precariedade de boa parte das habitações existentes.

O abastecimento de água com canalização interna, em 1993, estava presente em 38,2% dos domicílios e, em 2001, em 47,3%. Em 1993, pouco mais da metade dos domicílios rurais dispunha de algum tipo de rede de esgoto (55,1% do total); em 2001, esta cobertura contemplou quase 67% dos domicílios rurais. Embora tenham tido uma evolução considerável, esses indicadores revelam uma imensa diferença entre as áreas rural e urbana e, mais preocupante, condições insuficientes de garantia dos níveis de sanidade desejáveis.

O acesso a bens de consumo duráveis nos domicílios rurais sofreu algumas variações positivas no período 1993-2001. No entanto, este indicador é sempre mais abrangente para os domicílios urbanos.

O item que apresentou maior crescimento foi o de acesso a geladeiras, que em 2001 estava presente em mais de 55% dos domicílios rurais, como mostra a tabela 19. Nas áreas rurais, o acesso a *freezer* e máquina de lavar roupa permanece restrito.

TABELA 19

Domicílios particulares permanentes com bens de consumo duráveis na área rural, 1993 e 2001

(Em %)

Tipo de objeto	1993	2001
Filtro	40,39	41,67
Fogão	87,22	92,46
Freezer	9,94	15,59
Geladeira	34,40	55,19
Máquina de lavar	8,01	10,07
Rádio	75,12	82,40
Televisão	39,74	64,77
preto e branco	24,85	12,72
colorida	14,88	52,05

Fonte: IBGE – Pnads 1993 e 2001.

Rendimentos e ocupação na área rural

Os dados gerais sobre o rendimento domiciliar das pessoas ocupadas mostram uma ligeira deterioração na área rural no período considerado (1993-2001). À medida que aumenta o percentual daqueles com renda de até três salários mínimos mensais (SMM) – 65,2% para 67,1% –, diminui o dos com rendimentos superiores a dez salários mínimos, de 4,5%, em 1993, para 3,06%, em 2001. Também se ampliam – em termos relativos e absolutos – os ocupados com “rendimento zero”, que eram cerca de 60 mil, em 1993, e passaram a ser 73,6 mil, em 2001. Por sua vez, os rendimentos das pessoas ocupadas nas áreas urbanas evidenciam comportamento distinto: diminui a participação daqueles com rendimento zero e dos que recebem até 3 SMM; e aumenta a participação nas demais faixas salariais.

O número de pessoas ocupadas no meio rural decresceu em cerca de 15% entre 1993 e 2001, ou seja, uma taxa maior que a observada para a diminuição da população rural, o que reforça o argumento de maior migração rural nas faixas etárias produtivas. De outra parte, a ocupação urbana, no mesmo período, cresceu 23,4%, também revelando aumento na incorporação de contingentes de origem rural, além de outros segmentos sociais antes fora do mercado de trabalho (ver tabela 20).

TABELA 20

Pessoas ocupadas por área e por renda domiciliar, 1993 e 2001

Área	Faixas de rendimento domiciliar	1993		2001	
		Nº	%	Nº	%
RURAL	Até 3 SMM	11.135.258	65,27	9.676.359	67,10
	Mais de 3 a 10 SMM	4.073.545	23,88	3.765.625	26,11
	Mais de 10 SMM	768.587	4,50	443.935	3,08
	Rendimento zero	59.199	0,35	73.554	0,51
	Ignorado	1.024.719	6,01	441.496	3,06
	Não aplicável	–	–	18.863	0,13
	Total	17.061.308	100,00	14.419.832	100,00
URBANA	Até 3 SMM	16.944.710	34,23	17.924.709	29,37
	Mais de 3 a 10 SMM	21.168.479	42,76	28.518.192	46,72
	Mais de 10 SMM	8.935.967	18,05	12.353.817	20,24
	Rendimento zero	274.919	0,56	62.471	0,10
	Ignorado	2.176.555	4,40	1.620.302	2,65
	Não aplicável	–	–	558.849	0,92
	Total	49.500.630	100,00	61.038.340	100,00

Fonte: IBGE – Pnads 1993 e 2001.

A tabela 21 mostra como essa variação afetou os diversos grupos ocupacionais da área rural. Exceto o grupo de “empregadores”, que aumentou em cerca de 26,5 mil pessoas, os demais sofreram perdas. O grupo dos “não remunerados” foi o que apresentou a maior diminuição, acumulando, no período, uma perda líquida de quase 1,3 milhão de pessoas. Os “empregados” diminuíram 16,9%, e os “por conta própria”, 10,3%.

TABELA 21

Pessoas ocupadas por tipo de ocupação na área rural, 1993 e 2001

Tipo de ocupação	(A) 1993	(B) 2001	Diferença (B-A)
Empregados	5.205.516	4.326.263	-879.253
Trab. domésticos	528.118	523.912	-4.206
Conta própria	4.289.331	3.846.744	-442.587
Empregadores	329.824	356.199	26.375
Não remunerados	4.738.076	3.477.951	-1.260.125
Trabalhadores p/ próprio consumo	1.970.443	1.877.268	-93.175
Trabalhadores na construção p/ uso	–	10.929	10.929
Sem declaração	–	566	566
Ocupados/Total	17.061.308	14.419.832	-2.641.476

Fonte: IBGE – Pnads 1993 e 2001.

As estruturas da renda domiciliar por tipo de ocupação apuradas em 1993 e 2001 são similares, mas apresentam algumas diferenças significativas. Os “empregados” e os trabalhadores “não remunerados”, que juntos somam mais de 50% dos ocupados rurais, foram os que apresentaram as maiores perdas entre esse anos. Os “empregados” com renda familiar de até 1 SMM sofreram decréscimo de 42%, passando de 1,15 milhão para 670 mil pessoas; aqueles com rendimento domiciliar maior que 1 SMM e inferiores a 3 SMM, 272 mil pessoas, sofreram redução enquanto os empregados com rendimentos superiores a 3 SMM e inferiores a 10 SMM, se reduziram ligeiramente (cerca de 27 mil pessoas). Os empregados com “rendimento zero” quase desapareceram: eram cerca de 4,5 mil, em 1993, e menos de 700, em 2001. O grupo dos “não remunerados” perdeu mais de 1,2 milhão de trabalhadores entre 1993 e 2001, mas ainda assim congregavam 24% do total dos ocupados rurais em 2001.

Esses números reforçam a hipótese de que teriam sido estes grupos – empregados e não remunerados – os que mais contribuíram para as elevadas taxas de migração rural, na medida em que estariam, em tese, mais vulneráveis a crises e com menos condições de permanecer no meio rural em caso de desemprego.

Ações do Governo: 1995-2002

Reforma agrária

Os dois períodos do governo FHC tiveram características diferenciadas quanto à implementação da reforma agrária. As promessas eleitorais para o primeiro período enfatizavam o compromisso de acelerar os assentamentos rurais, tendo sido estabelecido como meta o assentamento de 280 mil famílias no quadriênio 1995-1998. As condições para tanto estavam dadas: os instrumentos legais estavam disponíveis; o preço da terra havia caído após o Plano Real; os movimentos sociais rurais esperavam a concretização das promessas governamentais; de modo geral, a opinião pública percebida nos grandes centros urbanos era favorável à reforma agrária, que finalmente perdia

seu tradicional ranço de contestação social, sendo vista como uma estratégia válida para o equacionamento de problemas socioeconômicos estruturais: promover a inclusão social e a cidadania para os sem-terra.

Dois incidentes vieram conturbar esse quadro: os conflitos rurais de Corumbiara, em Rondônia (agosto de 1995), e de Eldorado de Carajás, no Pará (abril de 1996), os quais provocaram inúmeras mortes, envolvendo os sem-terra, forças policiais e pistoleiros.

O equacionamento de soluções para a questão agrária mais uma vez enfrentava a necessidade de produzir respostas rápidas para evitar a expansão dos confrontos. O governo se viu pressionado pela opinião pública, pelos movimentos sociais e por suas próprias bases de sustentação a implementar, rapidamente, ações capazes de controlar os focos de conflitos já deflagrados e os ainda em gestação. Mas os conflitos rurais nesses últimos oito anos não arrefeceram. Em 2002, o número de conflitos no campo foi apenas menor que o verificado em 1998 e 1999 (ver tabela 22), mas aumentou quase 70% relativamente a 1995, passando de 440 para 743.

Os dados dos conflitos no campo registrados pela Comissão Pastoral da Terra, durante 2002, mostram que este ano foi particularmente violento para os trabalhadores do campo. O número de assassinatos em conflitos por terra foi de 43, somente menor ao verificado em 1996 (46), ano em que ocorreu o massacre de Eldorado dos Carajás, quando 19 sem-terra foram mortos e 69 feridos.

Os assassinatos decorrentes de conflitos pela terra, que haviam diminuído entre 1999 e 2001 – ano em que foram registradas 29 ocorrências –, voltaram a aumentar, talvez refletindo a desaceleração do processo de reforma agrária, que em 2002 registrou seu pior desempenho desde 1995.

O número total de pessoas envolvidas nos conflitos aumenta entre 1995 e 1998, diminui nos anos dois anos seguintes (1999 e 2000) e se estabiliza em 2002. Ainda assim, neste último ano, foram mais de 425 mil pessoas envolvidas em conflitos em mais de 3 milhões de hectares.

TABELA 22

Conflitos de terra,¹ 1995-2001

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 ²
Nº de conflitos	440	653	658	751	870	556	681	743
Assassinatos	39	46	29	38	27	20	29	43
Pessoas envolvidas	318.458	481.490	477.105	662.590	536.220	439.805	419.165	425.780
Hectares conflitivos	3.250.731	3.395.657	3.034.706	4.060.181	3.683.020	1.864.002	2.214.930	3.066.436

Fonte: Comissão Pastoral da Terra (www.cptnac.com.br/conflitos/index).

Notas: ¹ O número de conflitos é a soma das ocorrências de conflitos por terra, ocupações e acampamentos.

² Em 2002, está registrada a soma dos conflitos pela seca (5), conflitos pela água (8) e garimpo (1).

No período de 1995 a 1998, a reforma agrária assume papel relevante na agenda governamental em função da demanda crescente por terra exercida por setores organizados da sociedade. No âmbito administrativo, esta maior importância resultou na criação, em 1997, do Gabinete do Ministro Extraordinário de Política Fundiária, que, em 1999, se transformou no Ministério da Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário, posteriormente denominado Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

A principal orientação estratégica nesse período foi a conduzir o processo de reforma agrária de modo descentralizado, pelo repasse, aos estados e municípios, de várias tarefas e prestação de serviços aos assentados e assentamentos, o que até então constituía tarefa exclusiva da União.

Esse primeiro período do governo FHC, na área rural, marcado por forte pressão dos movimentos sociais, acelerou as ocupações de terras e a instalação de acampamentos de famílias sem-terra. A ação governamental na área tratou de agilizar os procedimentos de obtenção de novas áreas para novos projetos, o que permitiu que a meta de assentamentos fixada para o período fosse atingida, como será mostrado adiante.

Para fazer frente às crescentes pressões vindas dos movimentos sociais, foi editada, em 11 de junho de 1997, a Medida Provisória nº 1.577,⁵⁵ que deu início a grandes transformações na maneira de o governo lidar com a reforma agrária. Além de estabelecer novos critérios para vistorias e processos de desapropriação de áreas improdutivas para fins de reforma agrária, consagrou a possibilidade de, via convênios, serem repassadas aos estados tarefas antes executadas apenas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), como: cadastramento, vistorias e avaliações de propriedades rurais situadas no seu território, bem como outras atribuições relativas à execução do Programa Nacional de Reforma Agrária, como meio de implementar a descentralização da execução de grande parte do programa.

Entre 1995 e 1998,⁵⁶ foram assentadas 284.228 famílias em uma área total de 12,8 milhões de hectares, distribuídas por 2.428 projetos de assentamento (ver tabela 23). O aumento do número de projetos e de famílias assentadas gerou forte demanda por obras de infra-estrutura e assistência técnica, às quais vieram se somar os requerimentos de projetos criados e de famílias assentadas antes de 1995, quase todos com pendências variáveis para o cumprimento dos respectivos processos de implantação e emancipação. Desses ainda restavam, em dezembro de 2002, 176 mil famílias distribuídas por 953 projetos, que ocupam, em conjunto, uma área de pouco mais de 21 milhões de hectares.

TABELA 23

Assentamentos realizados, 1º período (1995-1998); 2º período (1999-2002)

Especificações	1º período 1995-1998	2º período 1999-2002	Total 1995-2002
Nº de projetos criados	2.428	2.672	5.100
Nº famílias – capacidade de assentamento	295.705	176.777	472.482
Nº famílias assentadas	284.228	139.585	423.813
Área (em ha)	12.788.926	9.236.8556	22.025.780

Fonte: MDA/Incra/SD/Sipra (Cadastro atualizado até 20/12/2002).

Para responder a tantos desafios, foram criados alguns programas para acelerar o processo de implantação e emancipação dos assentamentos: Lumiar, Casulo, Roda

55. Em suas reedições posteriores, a Medida Provisória nº 1.577/97 recebeu acréscimos no sentido de dificultar e penalizar as invasões de terras.

56. Os números apresentados a seguir referem-se aos projetos em execução em dezembro de 2002, que foram objeto de revisão e reenquadramento por força da Portaria MDA/Incra nº 80, de 24/4/2002. Incluem assentamentos em terras desapropriadas, em vagas abertas em projetos antigos, os decorrentes dos programas Cédula da Terra, Banco da Terra e do Programa de Combate à Pobreza Rural (PCPR), segmento crédito fundiário.

Viva e Cédula da Terra, a par de outros mecanismos de parceria buscados com estados e municípios. Apesar dos bons propósitos de cada um deles, restrições de ordem orçamentária e técnica, além de problemas gerenciais, acabaram por limitar o alcance de cada um. Destes, só resta em atividade o Projeto Casulo. Os demais ou foram extintos (caso do Lumiar), tornados inoperantes, ou tiveram o prazo de execução encerrado (Cédula da Terra).

Em março de 1999, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) foi formalmente estruturado e procedeu a uma revisão das ações e diretrizes operacionais existentes. O documento *Novo Mundo Rural* explicitou nos seguintes termos as orientações a serem implementadas:

promoção de desenvolvimento socioeconômico sustentável, em nível local e regional, por meio da desconcentração da base produtiva e da dinamização da vida econômica, social, política e cultural dos espaços rurais – que compreendem pequenos e médios centros urbanos –, usando como vetores estratégicos o investimento na expansão e fortalecimento da agricultura familiar, na redistribuição dos ativos terra e educação e no estímulo a múltiplas atividades geradoras de renda no campo, não necessariamente agrícolas (MDA, 1999, p.1).

Em decorrência foram propostas as seguintes ações:

Extinção do Procerá, até então único programa específico de crédito para os assentados da reforma agrária; suas atribuições passaram a ser executadas pelo Pronaf-Linha A.

Descentralização da reforma agrária, com apoio decisivo do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, que ficou encarregado da formulação da estratégia de desenvolvimento rural de caráter geral, estimulando a criação de conselhos estaduais e municipais que passariam a desenvolver parte das tarefas necessárias à viabilização dos assentamentos, que até então era de competência exclusiva da União (Incra).

Terceirização dos serviços da reforma agrária, cabendo aos assentados executar/contratar os serviços de infra-estrutura nos lotes e projetos de assentamento pelos quais passariam a receber um financiamento específico, que também incluiria os custos da elaboração do respectivo Projeto de Desenvolvimento do Assentamento (PDA).

Privatização da reforma agrária, permitindo à iniciativa privada promover projetos de assentamento.

Adoção de mecanismos para a compra da terra pelos interessados – trabalhadores rurais sem-terra ou com terra insuficiente – desde que organizados em associações, para possibilitar a compra de áreas a serem divididas entre seus membros; o Projeto Cédula da Terra foi implementado, no Nordeste, como experiência piloto dessa orientação, tendo sido seguido pela criação do Banco da Terra.

Em aparente contradição com os requerimentos do Banco da Terra, parte do movimento sindical rural, sobretudo a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), pressionou o MDA para a criação de uma linha de financiamento para a aquisição de terra pelos agricultores mais pobres – o Crédito Fundiário como parte de um programa mais amplo de combate à pobreza rural. Essa linha de ação, a ser desenvolvida em todos os estados da região Nordeste, em dois estados do Sudeste (Minas Gerais e Espírito Santo) e nos três estados do Sul (Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul), deve viabilizar a aquisição de terras adequadas ao assentamento de agricultores, as quais, pela legislação vigente, não podem ser desapropriadas por terem área menor que quinze módulos rurais e/ou serem produtivas.

Várias dessas ações não chegaram a ser implementadas no todo ou em parte. Somente a extinção do Procerá e sua substituição pelo Pronaf foram completamente estabelecidas. A descentralização foi parcial, e ocorreu em poucos municípios; a privatização, ao menos na forma proposta, também não foi executada por conta de resistências dos movimentos sociais rurais, mas, sobretudo, por falta de interessados em assumir a tarefa. No entanto, desde então, a chamada “reforma agrária de mercado” ganhou impulso e amplitude, pelo menos até o fim de 2002.

As restrições orçamentárias e as novas orientações para a obtenção de terras para os assentamentos resultaram em gradual perda de importância da desapropriação de terras, até então uma ação prioritária do programa de reforma agrária.

Entre 1999 e 2002, foram assentadas 139.585 famílias, em 2.672 projetos, em uma área total de 9,2 milhões de hectares. Esses números incluem todas as formas de acesso à terra, ou seja, tanto os assentamentos via programa tradicional de reforma agrária – assentamento em terras públicas, obtidas, sobretudo, por desapropriações e arrecadação – quanto os de compra direta de terras, via Banco da Terra e Crédito Fundiário.

No segundo período do governo FHC (1999-2002), a política agrária foi redefinida em razão da prioridade que passou a ser dada aos mecanismos de aquisição de terras para novos assentamentos. Até então, o rito da desapropriação de terras determinava a velocidade da implantação dos projetos de assentamento de famílias de trabalhadores rurais sem-terra. O aumento do número de projetos e de famílias assentadas até 1998 gerou forte demanda por obras de infra-estrutura e assistência técnica. Às necessidades de assistência aos novos projetos somaram-se as dos projetos mais antigos. A partir de 1999, o ritmo dos assentamentos diminuiu: o período 1995-1999 concentra 67% dos assentados, como pode ser visto na tabela 24.

TABELA 24

Famílias assentadas, 1995-2002

Anos	Nº de famílias assentadas	(%)
1995	51.765	12,21
1996	64.312	15,17
1997	77.810	18,36
1998	90.341	21,32
1999	54.688	12,90
2000	37.024	8,74
2001	33.800	7,98
2002	14.073	3,32
Total 1995-2002	423.813	100,00

Fonte: MDA/Incra/SD/Sipra (Cadastro atualizado até 20/12/2002).

Essa mudança de rumo da política agrária fica mais evidente se analisadas as formas de obtenção de terras até 2002.

A partir de 1999, começa a declinar o volume de terras para a reforma agrária obtido via mecanismos tradicionais, sobretudo por meio de arrecadação e desapropriação. A tabela 25 revela uma redução de quase 28% na quantidade total de terras disponibilizadas para novos assentamentos entre os dois períodos considerados e, principalmente, a queda na obtenção por meio dos processos de arrecadação e de desapropriação. A diminuição de terras arrecadadas era esperada, já que o estoque de terras é finito. A cada ano restam menos áreas devolutas a serem discriminadas e arrecadadas.

Entretanto, não era esperada uma diminuição tão acentuada de áreas desapropriadas: de quase 7 milhões de hectares, no período 1995-1998, para 3,3 milhões de hectares entre 1999-2002 (redução de mais de 50%). Como contraponto, que indica a nova prioridade da política agrária, cresce o volume de terras obtido via compra direta, classificadas no Cadastro do Sipa/Incra como “reconhecimento”. Nesse caso, ocorreu um aumento de mais de oito vezes entre os períodos de governo aqui considerados, conforme mostra a tabela 25.

TABELA 25

Formas de obtenção de terras para a reforma agrária, 1995-1998 e 1999-2002

(Em hectares)

Forma de obtenção de terras p/ reforma agrária	1995-1998		1999-2002	
	(nº)	(%)	(nº)	(%)
Arrecadação	2.663.981,18	20,83	1.261.781,62	13,66
Desapropriação	6.922.525,51	54,13	3.319.679,19	35,94
Reconhecimento	340.041,26	2,66	2.868.042,51	31,05
Demais formas/Diversas	2.862.376,57	22,38	1.787.352,64	19,35
Brasil	12.788.924,52	100,00	9.236.855,96	100,00

Fonte: MDA/Incra/SD/Sipa (Cadastro atualizado até 20/12/2002).

A partir de 1999, o MDA/Incra estabelece como prioridades outras importantes ações: combate às superindenizações de terras desapropriadas, revisão da regulamentação relativa ao estabelecimento dos juros incidentes sobre propriedades desapropriadas, especificamente a eliminação dos juros cobrados em cascata, fim do pagamento de matas nativas e, ainda, maior rigor nas avaliações. Em dezembro desse ano, foi lançado o *Livro branco da grilagem de terras no Brasil* como ponto de partida de um processo mais amplo de reversão ao patrimônio da União de terras ocupadas irregularmente, de combate à fraude e à falsificação de títulos de propriedade. Destaca-se, ainda, a criação da Ouvidoria Agrária Nacional, com o objetivo de intervir nos conflitos agrários, em parceria com outros órgãos da União.

No fim de 2002, estavam em execução 6.053 projetos de assentamento, os quais envolveram 748.374 famílias assentadas. Desse total, 57,07% dos projetos e 44,1% das famílias assentadas ainda se encontravam nas etapas iniciais de instalação. Esses números incluem tanto as realizações do biênio 2001-2002 quanto projetos e famílias instalados antes de 1995. A partir da tabela 26, tem-se uma visão do estágio de desenvolvimento dos projetos existentes e das famílias assentadas até o fim de 2002, tendo-se como referência o período em que foram implantados.

Tanto o número de projetos quanto o de famílias assentadas constituem parâmetros importantes para aferir a velocidade com que os assentamentos rurais estão sendo viabilizados. A emancipação de cada assentamento requer o cumprimento de exigências relativas ao projeto como um todo, assim como às famílias assentadas.⁵⁷

57. A Instrução Normativa/Incra nº 41, de 24 de maio de 2000, no seu artigo 4º, lista passos e etapas a serem cumpridos.

TABELA 26

Brasil – fases dos projetos de assentamento criados até dezembro de 2002 e em execução na mesma data

(Nº de projetos e nº de famílias assentadas em %)

Fases	Até 1994		1995-1998		1999-2002		Total	
	Projetos	Fam. assent.	Projetos	Fam. assent.	Projetos	Fam. assent.	Projetos	Fam. assent.
1. Em obtenção	0,42	0,00	0,12	0,04	2,77	0,44	1,34	0,12
2. Pré-projeto de assentamento	1,99	1,22	4,24	3,47	4,42	5,80	3,96	3,35
3. Assentamento em criação	0,63	0,43	2,68	2,20	11,15	5,20	6,10	2,38
4. Assentamento criado	7,66	3,66	9,31	5,96	17,29	15,95	12,57	7,61
5. Assentamento em instalação	11,54	10,57	27,06	34,39	43,82	48,49	32,02	30,67
Em implantação = 1+2+3+4+5	22,25	15,89	43,41	46,08	79,45	75,88	57,07	44,14
6. Assentamento em estruturação	22,88	14,89	13,80	14,61	10,22	14,54	13,65	14,67
7. Assentamento em consolidação	29,28	26,91	36,74	32,77	4,94	5,36	21,53	24,67
8. Assentamento consolidado	24,45	42,20	4,49	5,45	1,35	2,06	6,24	15,45
9. Não especificado	1,15	0,12	1,57	1,09	4,04	2,17	2,59	1,06
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: MDA/Incra/SD/Sipra (Cadastro atualizado até 20/12/2002).

Os projetos em execução ainda necessitam de inúmeras complementações até poderem ser emancipados, como pode ser observado na tabela 26. Poucos projetos (e famílias) ingressaram em 2003 com condições de virem a ser emancipados até o fim do ano: 28% dos projetos e menos da metade das famílias assentadas (cerca de 40%). Ou seja, poucos tinham em dezembro de 2002 ultrapassado a fase de implantação e ingressado nas fases subseqüentes de “consolidação” e “emancipação”.⁵⁸ Esses dados implicam, desde logo, sérias limitações para se aumentar significativamente o número de novos assentamentos, seja pelas etapas a serem cumpridas dos projetos criados e não completados, seja pela limitação de áreas já disponibilizadas. Embora não se tenha o número exato, o quadro sobre as formas de obtenção de terras permite concluir que não há terras em quantidade suficiente para atendimento imediato das demandas por assentamentos. Pelas estimativas do MST, 90 mil famílias estariam aguardando em acampamentos para ser assentadas.

Pronaf

A agricultura familiar passou a contar com políticas específicas a partir da institucionalização do Pronaf em 1996, mas as primeiras iniciativas na gestão de ações governamentais para esse segmento produtivo datam de meados de 1994. Tal programa foi iniciado em 1995 como uma linha de crédito de custeio e passou, posteriormente, a incluir

58. A Portaria/MDA nº 80, de 24/4/2002, estabeleceu novos critérios e fases a serem seguidos pelos assentados, quais sejam: (1) Pré-Projeto de Assentamento; (2) Assentamento em Criação; (3) Assentamento Criado; (4) Assentamento em Instalação; (5) Assentamento em Estruturação; (6) Assentamento em Consolidação; (7) Assentamento Consolidado. As fases de 1 a 3 serão utilizadas no processo de obtenção de terras, cadastramento e seleção dos beneficiários. Na fase 4, tem início o assentamento propriamente dito: as famílias selecionadas começam a tomar posse de seus lotes e devem ter imediato acesso aos créditos de apoio e ter os respectivos Planos de Desenvolvimento (PDA) elaborados. Na fase 5, deve ser implantada a infra-estrutura básica: abastecimento de água, eletrificação rural, estradas vicinais e edificação de moradias. Na fase 6, os assentados já devem estar instalados e produzindo, dispor de infra-estrutura básica, ter esgotado os financiamentos do Pronaf-A, seus lotes devem estar em processo de titulação definitiva e em condições de passar para as outras linhas de financiamento do Pronaf (linhas C ou D). Finalmente, um projeto na fase 7, ou consolidado, é o que possui mais da metade das famílias já tituladas e em fase de transferência de áreas ou imóveis remanescentes ao município ou estado (núcleos urbanos, etc.).

financiamentos para investimentos e para infra-estrutura municipal, além de ações nas áreas de assistência técnica, cooperativismo, pesquisa agropecuária e auxílio aos atingidos por adversidades climáticas (seca). O desenho desse programa também mudou ao longo do tempo, em especial pela segmentação do público beneficiário, com vistas a atender às variadas situações econômicas, regionais e de inserção nos mercados do segmento familiar. A partir de 1999, foram incorporados ao Pronaf-Crédito os beneficiários dos programas de Reforma Agrária e de Crédito Fundiário. Nesse ínterim, o programa passou a ser gerenciado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário e ganhou, até mesmo, estrutura própria na Secretaria de Agricultura Familiar. No entanto, parcela de suas ações continuou vinculada ao Ministério da Agricultura, e as suas fontes de recursos e a normatização do crédito encontram-se subordinadas aos Ministérios da Fazenda, do Trabalho e Emprego e da Integração Nacional, ao Banco Central e aos principais organismos financeiros públicos – Banco do Brasil, Banco do Nordeste e BNDES. Daí a importância da articulação intragovernamental para que o programa conte com níveis de desempenho, cobertura e eficácia adequados ao seu objetivo de promover o desenvolvimento rural.

As regras de concessão de financiamentos aos agricultores familiares e assentados em vigência⁵⁹ são, grosso modo, as mesmas instituídas na safra 1999-2000, quando da incorporação do Proceca e da divisão dos beneficiários em três grupos segundo níveis de renda e de utilização de mão-de-obra contratada. As alterações para a safra 2002-2003 foram: *i*) criação de linha de crédito de investimento para silvicultura – Pronaf-Florestal; *ii*) diminuição da restrição quanto ao local de moradia do produtor com a substituição da expressão “aglomerado urbano próximo” por “local próximo”; *iii*) concessão de crédito do Pronaf restrita ao produtor que tiver contratado crédito de investimento em programas do Ministério da Agricultura; *iv*) ampliação de 50% para 70% do rebate sobre a renda proveniente da avicultura e quando realizada em parceria ou em integração com a agroindústria; *v*) estabelecimento de que a declaração de aptidão é para a unidade familiar, não havendo possibilidade de concedê-la de modo individual para outros membros da família do produtor; *vi*) permissão para que o pagamento dos créditos de custeio possa ser efetivado em até três parcelas – a primeira deve ser paga em 60 dias após a colheita ou em parcela única em 90 dias após a colheita; e *vii*) retirada da cultura do fumo das atividades financiadas pelo Pronaf. Essa última medida já se encontrava em vigor na safra 2001-2002.

Somam-se a essas alterações aperfeiçoamentos gerais às medidas destinadas ao grupo A, como o aumento de R\$ 1.000 (mil reais)⁶⁰ no valor do financiamento a ser destinado à contratação e ao pagamento de assistência técnica e à ampliação do rebate de 40% para 45% sobre o saldo devedor. No caso do grupo C, foi concedido sobreteto de 50% sobre o valor financiado em custeio ou investimento para agricultores que estejam mudando para a produção agroecológica ou para atividades de avicultura e suinocultura, desde que estejam fora do regime de parceria ou de integração às agroindústrias.

O volume de recursos disponibilizados para a safra 2002-2003 foi o mesmo da safra do período anterior, R\$ 4,2 bilhões, e pouco menos da de 2000-2001 (ver tabela 27). Esses dados indicam que o Pronaf conta, há três safras, com uma disponibilidade expressiva de recursos. No entanto, a utilização desses recursos tem sido pouco superior

59. Essas normas deverão ser alteradas e atualizadas a partir da implementação do Plano-Safra 2003/2004, em elaboração.

60. Que passou de R\$ 12 mil para R\$ 13 mil.

a 50%, o que significa R\$ 2,2 bilhões por ano-safra. As principais causas, grosso modo, se consubstanciam nos obstáculos à concessão de empréstimos lastreados pelos fundos constitucionais e nos entraves bancários à realização dos financiamentos de investimento. A precariedade da assistência técnica nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste é apontada como a principal razão para que a concessão dos financiamentos não alcance o montante disponibilizado. Isso porque os empréstimos com base nessas fontes só podem ser concedidos se contarem com a prestação desse serviço. Juntam-se a isso, de um lado, a baixa capilaridade da rede bancária nessas regiões e, de outro, as fragilidades das organizações dos agricultores familiares.

O maior risco bancário dessa modalidade de financiamento e os custos da intermediação do BNDES no repasse do FAT constituem os principais entraves a uma maior contratação de empréstimos para investimento. Esses financiamentos têm sua concessão intimamente relacionada aos níveis de organização dos agricultores, à existência de projetos de aplicação e à capacidade de pagamento, o que somente se verifica no caso de determinados agricultores, especialmente os localizados no Sul do país e que estão articulados aos circuitos mercantis e/ou agroindustriais.

As informações da tabela 27, que contém o histórico do crédito rural do Pronaf nas últimas três safras, mostram o crescimento da participação do grupo C tanto nos montantes disponibilizados quanto nos recursos efetivamente aplicados. Esse grupo passou a responder por 27% dos créditos do Pronaf, e, entre as safras 1999-2000, o que chama a atenção é o aumento no volume dos empréstimos de investimento. De toda sorte, ainda predominam os recursos para o grupo D, que com os originários das exigibilidades bancárias foram, na última safra, responsáveis por 51% do total emprestado. É verdade que essa participação atingiu o patamar de 63% na safra 1999-2000. Essa diminuição de participação teve como contrapartida o crescimento da parcela dos financiamentos apropriada pelos agricultores do grupo C. No que se refere à modalidade do financiamento, nota-se, por um lado, um expressivo aumento do volume disponibilizado para investimento, o que não repercutiu no total aplicado. Efetivamente, enquanto o montante disponibilizado cresceu 82% entre as safras de 1999-2000 e de 2002-2001, o total financiado aumentou somente 8%. Por outro lado, verificou-se no custeio uma “adequação” entre os recursos anunciados e os efetivamente aplicados, isto é, o grau de utilização atingiu 90%. Observa-se, ainda, no que concerne ao grupo A, uma queda da ordem de 25% nos recursos aplicados, o que representa uma perda de R\$ 100 milhões entre as safras 1999-2000 e 2001-2002. Promissor é o surgimento dos empréstimos para os agricultores de baixíssima renda – grupo B –, os quais foram contemplados com cerca de R\$ 100 milhões nas últimas duas safras. Contudo, deve-se ter presente que esse grupo perfaz mais da metade de todo o segmento familiar, o que demonstra o quanto ainda deveriam crescer os recursos aí aplicados. Infelizmente, não é o que se observa, uma vez que o volume anunciado para a safra 2002-2003 continua o mesmo desde da criação dessa linha de crédito.

TABELA 27

Recursos disponibilizados e aplicados nas operações de crédito do Pronaf, segundo modalidades e grupos de beneficiários – safras 1999-2000, 2000-2001 e 2001-2002

(Em R\$ milhões)

Anos/Safras – modalidade e grupos	Safrá 1999-2000			Safrá 2000-2001			Safrá 2001-2002			Safrá 2002-2003	
	Disponibilizado	Aplicado	Uso (%)	Disponibilizado	Aplicado	Uso (%)	Disponibilizado	Aplicado	Uso (%)	Disponibilizado	
Exigibilidades ¹		208,03		300	294,53	98,18	281	154,49	54,98	281	
Grupo A	460	431,66	93,84	642	322,61	50,25	618	391,94	63,42	628	
Grupo B	100	0	0	20	26,08	130,38	100	77,11	77,11	100	
Custeio	AC		0,20	198	9,26	4,68	95	10,11	10,64		
	C	490	306,65	62,50	423	385,79	91,20	493	427,06	86,62	572
	D	1.460	845,84	57,78	803	761,99	94,89	879	738,77	84,05	879
Investimento	C	300	60,23	20,08	702	144,58	20,60	880	166,95	18,97	874
	D	650	299,48	46,07	904	223,65	24,74	850	222,37	26,16	835
Pronaf-Florestal											27
Total	3.460,00	2.152,08	62,12	3.992,00	2.168,49	54,32	4.196,00	2.188,80	52,16	4.196,00	

Fonte: Secretaria da Agricultura Familiar/MDA.

Nota:¹ Os valores se referem aos empréstimos de custeio e investimento lastreados nas exigibilidades bancárias sobre os depósitos à vista que não são equalizados pelo Tesouro.

Pronaf: financiamento e gastos⁶¹

Analisando-se o desempenho do conjunto do programa, observa-se que a dotação orçamentária ao Pronaf cresceu significativamente entre 2000 e 2002: passou de R\$ 1,1 bilhão para pouco menos de R\$ 1,7 bilhão. Esse aumento se deve ao comportamento dos recursos destinados ao financiamento e à equalização das taxas de juros – Pronaf-Crédito – e ao daqueles aplicados na infra-estrutura municipal.

O crescimento dos recursos na rubrica Financiamento e Equalização deve-se aos seguintes fatores: *i*) elevação da remuneração ao Banco do Brasil; *ii*) redução das taxas de juros; *iii*) custo das renegociações das dívidas; *iv*) carregamento do montante financiado para investimento; *v*) efetivação da cobrança dos rebates pelos agentes financeiros; e *vi*) crescimento na aplicação aos empréstimos de custeio.

Os recursos para infra-estrutura municipal vêm crescendo de maneira continuada – passaram de R\$ 169 milhões, em 2000, para R\$ 242 milhões, em 2002 –, fato muito positivo, pois se sabe que, para grande parte dos agricultores, a ausência e a fragilidade dos serviços públicos são os grandes obstáculos ao seu desenvolvimento. Preocupante é o comportamento errático e, até mesmo, decrescente dos recursos para assistência técnica, desenvolvimento do cooperativismo e pesquisas para o segmento familiar, que constituem ações fundamentais para a ampliação e a efetividade do programa. Sem dúvida, o fato de a execução dessas ações encontrar-se sob a responsabilidade do Ministério da Agricultura inibe a sinergia das ações do programa. Fato alvissareiro, de outra parte, é o volume de recursos destinado à capacitação, outra ação de fundamental importância para o desempenho do programa.

61. O financiamento das operações de custeio e de investimento de agricultores familiares, extrativistas, aqüicultores e pescadores artesanais – Pronaf-Crédito – conta com recursos oriundos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), dos Fundos Constitucionais de Desenvolvimento (FNO, FNE e FCO), das Exigibilidades Bancárias, do Tesouro Nacional (OGU) e de Recursos dos Agentes Financeiros. As outras linhas de ação do Pronaf – financiamento de obras de infra-estrutura nos municípios, capacitação e profissionalização de técnicos e agricultores familiares, apoio à pesquisa agropecuária e apoio a comunidades indígenas – contam com recursos do Tesouro Nacional, constantes do Orçamento Geral da União (OGU). No caso do Pronaf-Crédito, são alocados pelo Tesouro Nacional, na rubrica Financiamento e Equalização de Juros para a Agricultura Familiar do OGU, recursos tanto para o financiamento direto aos beneficiários como para a equalização dos juros nos financiamentos com recursos do FAT. No primeiro caso, os empréstimos destinam-se aos assentados da Reforma Agrária, da Cédula da Terra e do Banco da Terra e, no segundo, referem-se ao diferencial de juros e aos custos administrativos dos agentes financeiros.

Desempenho do Pronaf-Crédito

Nos seus oito anos de existência, o Pronaf-Crédito evoluiu e se consolidou. Já tem uma história e conta com informações, evidências e estudos que permitem uma avaliação dos seus progressos, limites e possibilidades. Desde logo, deve ser ressaltado seu caráter inovador, pois, pela primeira vez, o segmento familiar da agricultura tornou-se objeto da intervenção do Estado, contando com instrumentos e ações de apoio e de fortalecimento. Evidentemente essa conquista se deve, sobretudo, à luta dos movimentos sindical e social. Soma-se a isso o fato de seu desenho ter incorporado importantes alterações na forma de gestão das políticas públicas, pois a participação dos atores é elemento fundamental na implementação de suas principais linhas de ação.

Observa-se, no entanto, a presença de limites e obstáculos à realização plena de seu principal objetivo: fornecer condições à agricultura familiar para um desenvolvimento sustentado, com a superação da pobreza rural, dos desníveis regionais e de renda e dos baixos índices produtivos. Cabe, inicialmente, enumerar alguns desses limites: *i)* a baixa sinergia entre suas linhas de ação; *ii)* o baixo alcance perante os estratos mais pobres dos agricultores familiares; *iii)* as dificuldades e até mesmo a impossibilidade de os agricultores acessarem o crédito em razão das exigências bancárias, tanto no âmbito das garantias quanto pela fragilidade ou ausência de assistência técnica; *iv)* o descompasso entre os financiamentos de custeio e de investimento; e *v)* a baixa adequação às diferentes realidades regionais. Vários desses entraves relacionam-se ao fato de o Pronaf se confundir com uma linha de crédito rural operado pelo sistema financeiro, tendo por “lastro” fundos de caráter público. Assim, a ampliação do público beneficiário do crédito fica comprometida, de um lado, pelas possibilidades fiscais do Estado e, de outro, pelas regras do sistema financeiro. Como se sabe, há enormes obstáculos à ampliação dos gastos governamentais, o que dificulta o crescimento dos recursos destinados à equalização dos juros, à remuneração das instituições financeiras e ao financiamento direto no âmbito do Pronaf-Crédito. Por outro lado, com bem afirmam Bittencourt e Abramovay,

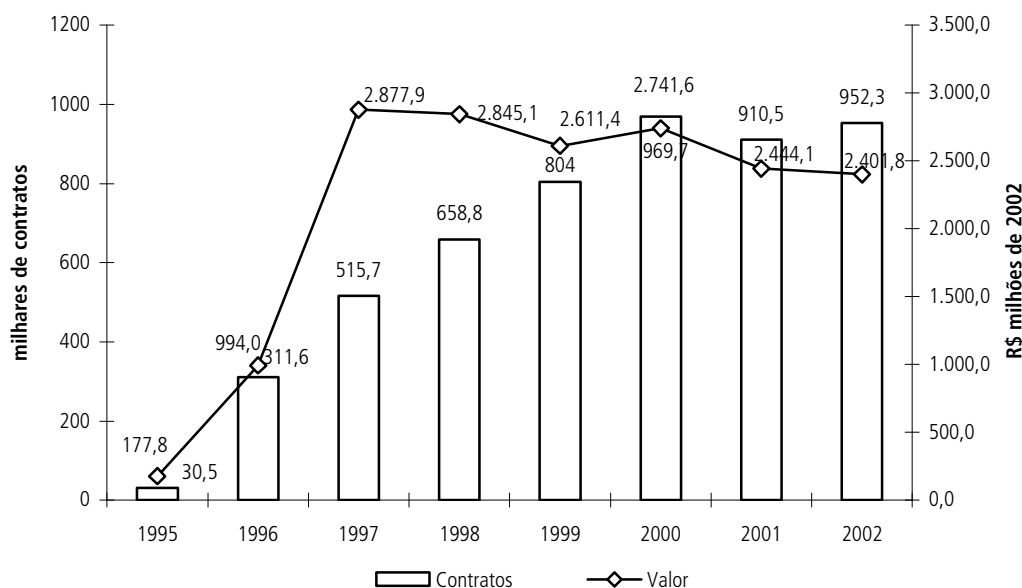
os bancos tendem a operar com clientes que já fazem parte de sua carteira de negócios, que apresentam garantias e contrapartidas. Até hoje persistem as denúncias de exigências por parte dos bancos cujo atendimento exclui do âmbito de sua atuação parte significativa dos agricultores visados pelo Pronaf, (...) os bancos são obrigados a se dotar de garantias habituais de um empréstimo bancário, o que tende a excluir do seu círculo de atuação o público que se encontra na base da pirâmide social.⁶²

Tais limites, no entanto, não impedem que o programa tenha avançado na incorporação de novos agricultores e de regiões aos circuitos econômicos e sociais. Esses limites podem ser verificados, em parte, nos dados apresentados na tabela 27, pois os recursos anunciados⁶³ já não crescem há três safras, e os efetivamente aplicados, após os filtros do setor financeiro, situam-se no patamar de R\$ 2,5 bilhões desde 1997. Este último dado pode ser visualizado no gráfico 6, no qual consta a evolução do Pronaf-Crédito tanto em número de contratos quanto no volume aplicado.

62. Bittencourt, G. A. e Abramovay, R. A. Inovações institucionais no financiamento à agricultura familiar. SEMINÁRIO DE ECONOMIA INSTRUCIONAL. Anais... Campinas, SP, 2001.

63. Tais recursos são anunciados com base na disponibilidade das fontes de financiamentos, das quais se sobressaem o FAT e os Fundos Constitucionais, e da capacidade de alavancagem do Tesouro. Os recursos do Tesouro remuneram as instituições, equalizam as taxas de juros e financiam diretamente os agricultores dos grupos A e B.

GRÁFICO 6

Evolução dos contratos e valores aplicados pelo Pronaf-Crédito, 1995-2002

Fonte: Secretaria da Agricultura Familiar/MDA.

Obs.: Valores deflacionados pelo IGP-DI média anual para R\$ de 2001.

Verifica-se, no gráfico 6, que o desempenho do Pronaf-Crédito foi altamente positivo em termos de número de contratos: atingiu quase 1 milhão de empréstimos em 2000. Desde então, ocorreram pequenas oscilações, o que parece indicar que se chegou a um patamar de estabilidade na concessão de empréstimos pelo programa. Quanto ao seu desempenho em valores, a situação é bastante distinta, uma vez que, em termos reais, o montante aplicado se situa, desde 1997, em aproximadamente R\$ 2,5 bilhões (valores de 2002). No entanto, verifica-se que, em valores atualizados, houve queda no total aplicado.

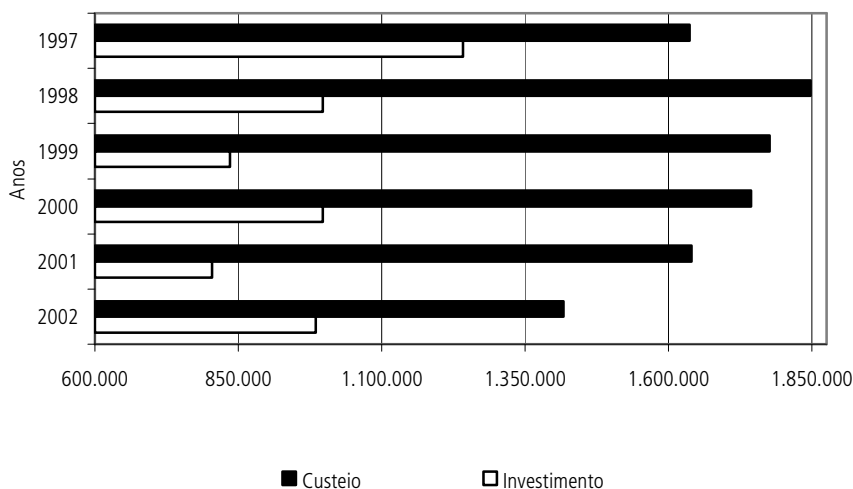
Se analisado o desempenho dos empréstimos concedidos pelo Pronaf-Crédito segundo a modalidade, ficam evidenciados problemas, principalmente os relacionados aos financiamentos para investimento. Como se pode verificar no gráfico 7, tais empréstimos apresentam um comportamento errático, situando-se entre R\$ 1,2 bilhão, em 1997, e R\$ 0,8 bilhão, em 2001. Quanto aos empréstimos para custeio, observa-se que, à exceção do executado em 2002, houve uma certa estabilidade no período, na medida em que os montantes aplicados sempre foram superiores a R\$ 1,6 bilhão.

O aspecto que se deve salientar é o crescimento dos financiamentos aos agricultores enquadrados no grupo C, sejam os destinados ao custeio ou ao investimento. No entanto, ainda são necessárias soluções para os limites fiscais e de intermediação financeira para que haja maior cobertura do programa. Sem dúvida, isso passa, entre outras coisas, pela reafirmação do papel do Estado como provedor de bens e serviços públicos, entre os quais se destacam a extensão rural e a assistência técnica, que possibilitam uma maior efetividade das ações, aumentam a eficácia na aplicação dos recursos e diminuem os riscos dos empréstimos.

GRÁFICO 7

Evolução do montante aplicado no Pronaf-Crédito, segundo a modalidade, entre 1997 e 2002

(Em R\$ mil de 2002)



Fonte: Secretaria da Agricultura Familiar/MDA.

Obs.: Valores deflacionados pelo IGP-DI média anual para R\$ de 2001.

Conclusões

Os níveis de desenvolvimento das comunidades rurais ainda se encontram distanciados daqueles alcançados pelo meio urbano. A maior parte dos agricultores familiares possui renda muito baixa (cerca de 53% do total recebe até R\$ 1,5 mil/ano). A pobreza rural continua a ocasionar a saída da população do campo. As ações governamentais especificamente direcionadas para esse público – reforma agrária, promoção da agricultura familiar, assistência técnica e extensão rural, infra-estrutura física e serviços sociais básicos – não têm sido implementadas de forma integrada e com cobertura suficiente. Os demais programas voltados para o desenvolvimento também não têm sido suficientes para impactarem a realidade de exclusão social que prevalece no campo brasileiro.

Em grande parte, a inexistência de uma estratégia integrada de intervenção no meio rural tem permitido a manutenção de graves lacunas de desenvolvimento, em que a presença das “comodidades urbanas” se situa em nível ainda muito baixo.⁶⁴ À exceção de algumas áreas situadas nas regiões Sudeste e Sul, o meio rural ainda carece de políticas que possam provê-lo de serviços, infra-estruturas e informações de todos os tipos, além de lhe assegurar o adequado acesso aos meios e às condições de produção.

Os dois últimos PPAs (1996-1999 e 2000-2003) deveriam propiciar o estabelecimento de uma nova dinâmica socioeconômica no campo mediante a priorização da agricultura familiar e o atendimento de trabalhadores sem ou com pouca terra. Para tanto, foi definida como estratégia a descentralização das ações, a par do incentivo da participação das comunidades e do poder público local por meio da elaboração e da implementação de planos de desenvolvimento local integrado. Seus principais eixos de atuação seriam as ações de reestruturação fundiária e as de promoção da agricultura familiar, que deveriam incluir as atividades de assistência técnica, a implementação de infra-estrutura física e o acesso aos serviços sociais básicos, de modo

64. Cf. Queirós, M. I. P. Cultura, sociedade rural, sociedade urbana no Brasil. Rio de Janeiro: LTC/Edusp, 1978.

que sejam obtidas condições de competição no mercado e a melhora da qualidade de vida no campo. Especificamente, dever-se-ia privilegiar as ações: *i*) que concorressem para viabilizar o agronegócio; *ii*) que dessem continuidade à reforma agrária, em especial com o desenvolvimento de modelos de reestruturação fundiária; *iii*) que agilisassem a emancipação dos assentamentos; e *iv*) de apoio à pequena agroindústria, promovendo assim o treinamento, a qualificação e o incentivo à sua inserção na respectiva cadeia produtiva, com a finalidade de aumentar a competitividade da agricultura familiar no agronegócio.

Mesmo que uma proposta dessa natureza fosse executada em sua totalidade, ainda seria insuficiente para garantir avanços globais nas condições de vida e trabalho no campo. Além de parcial e fragmentado, tal conjunto de ações não dispôs dos meios necessários para organizar a ação governamental, nem a dos elementos de coordenação e gestão dos instrumentos manejados pelos diversos ministérios setoriais que deveriam participar do esforço de promover o desenvolvimento rural.

Os demais programas, não especificamente agrários, mas também essenciais para o desenvolvimento rural, também não contemplaram, com a necessária especificidade, as ações relevantes para o mundo rural. O subconjunto de programas destinados a propiciar o desenvolvimento rural, conforme definido pelo PPA 2000-2003, praticamente repetiu o proposto para o período anterior (1996-1999).

Basicamente, programas já existentes foram rearticulados e, muitas vezes, desagregados, como o antigo Programa de Assentamento de Trabalhadores Rurais, que foi transformado em três “novos” programas: Assentamento de Trabalhadores Rurais, Consolidação de Assentamentos e Emancipação de Assentamentos. Desde sua criação, o Pronaf passou por modificações sucessivas em seu desenho e sua abrangência, mas ainda não conseguiu definir uma estratégia adequada para atendimento dos segmentos mais pobres – e majoritários – da agricultura familiar. Os programas Eletrificação de Pequenas Comunidades e Luz no Campo, apesar de apresentarem metas ou muito modestas ou de difícil execução, configuram apoio importante. Todos os demais, além de muito antigos, destinam-se a enfrentar problemas ou a aproveitar oportunidades situadas em âmbito regional.

Graças à natureza desses programas e à baixa articulação entre os ministérios responsáveis por ações requeridas para o desenvolvimento rural, setoriza-se o problema rural. Dada a carência do Ministério do Desenvolvimento Agrário no que diz respeito aos instrumentos e poderes para enfrentá-lo, a proposta de intervenção no espaço rural revelou-se bastante parcial e insuficiente.

ENSAIOS

OS CONSELHOS DE POLÍTICA SOCIAL – ALGUMAS CONCLUSÕES E RESULTADOS

Ademar Kyotoshi Sato (coord.)

Ana Maria Resende Chagas

Frederico Augusto Barbosa da Silva

Luiz Eduardo Abreu

Mário Lisbôa Theodoro

EVOLUÇÃO DO GASTO SOCIAL FEDERAL: 1995-2001

Jorge Abrahão de Castro (coord.)

Manoel Batista de Moraes

Francisco Sadeck

Bruno Duarte

Hellenne Simões

OS CONSELHOS DE POLÍTICA SOCIAL – ALGUMAS CONCLUSÕES E RESULTADOS

Ademar Kyotoshi Sato (coord.)*

Ana Maria Resende Chagas*

Frederico Augusto Barbosa da Silva*

Luiz Eduardo Abreu**

Mário Lisbôa Theodoro*

O estudo dos conselhos, realizado pela Diretoria de Estudos Sociais (Disoc) do Ipea, mobilizou um grupo de técnicos e auxiliares de pesquisa, o qual levantou informações e analisou, durante mais de um ano, o Conselho Nacional de Saúde (CNS), o Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS), o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e o Conselho de Gestão do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat). A pesquisa fez parte da trilogia de estudos que estruturou a agenda de trabalho da Disoc em 2001-2002, composta ainda pelo estudo do Financiamento das Políticas Sociais e do Acompanhamento da sua Execução, sobretudo com base no Plano Plurianual (PPA).

O objetivo mais geral do projeto era proporcionar um arcabouço de informações quantitativas e qualitativas sobre a participação da sociedade no desenho, na concepção e na gestão das políticas sociais. Essa participação por meio de conselhos paritários foi introduzida pela Constituição Federal de 1988 e objetiva uma maior democratização, transparência e eficácia na execução das políticas e dos programas governamentais. Tratava-se, assim, de um novo conceito de administração e gestão públicas que se disseminou rapidamente em vários setores e em todos os níveis do Executivo – federal, estadual e municipal –, a partir do qual segmentos sociais importantes passam a ter presença efetiva.

Desde então, o contato direto dos técnicos do Ipea com os conselhos de diferentes áreas, como assessores ou como representantes governamentais, permitiu perceber que, na prática, as experiências de participação social pareciam diferir significativamente umas das outras. A intenção de aprofundar o conhecimento desse processo origina-se da necessidade de se buscar melhor discernimento sobre os diferentes desenlaces da então inovadora inserção de canais e mecanismos de participação social no sistema de formulação, aprimoramento e gestão de políticas sociais.

Em face de um estágio rudimentar de conhecimento acumulado, os quatro estudos de caso assumiram, de início, um caráter exploratório, pois utilizaram entrevistas com os conselheiros, o que permitiu ampliar a interpretação dos fatos para além da ótica dos pesquisadores e considerar o ponto de vista daqueles que viveram os processos. Além disso, a despeito de uma preocupação comum, cada conselho foi perscrutado

* Técnicos de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos Sociais (Disoc) do Ipea.

** Consultor da Diretoria de Estudos Sociais (Disoc) do Ipea.

por caminhos metodológicos próprios, o que enriqueceu o conjunto das informações adquiridas, privilegiando aspectos mais presentes e/ou relevantes em cada um dos casos examinados, formando um mosaico panorâmico sobre o tema.

Nessa perspectiva, o Conselho Nacional de Saúde, considerado como paradigma de conselho bem-sucedido, foi percebido a partir de um olhar etnográfico, o que torna possível vislumbrar o complexo jogo de interesses e estratégias que permeiam o seu dia a dia. De início, classificando-se as atribuições formais do conselho segundo o seu conteúdo semântico em forte – mais específicas, versando sobre verbas e regulamentação do sistema de saúde – e fracas – mais gerais, de natureza relacional – e ao compará-las com o sucesso da intervenção correspondente, constatou-se que as “atribuições fracas” são mais utilizadas, o que mostra que as regras que formalizam a competência, embora sejam condições necessárias, não são suficientes para explicar a qualidade de desempenho do conselho. Questionou-se também a dicotomia das decisões denominadas “técnicas” ou “políticas”. Normalmente, “decisão técnica” serve para exprimir uma opção isenta, baseada supostamente em critérios racionais ou legais e sugerida por especialistas com credenciamento “científico”, a qual contrasta com “decisão política”, que seria o resultado da acomodação de um conflito entre agentes com interesses divergentes e que querem influenciar ações e comportamentos alheios. Pode-se verificar que aquilo apresentado como uma questão técnica não deixa de ser uma luta política por recursos e poderes, isto é, não há interpretação técnica sem conseqüências políticas e vice-versa. Já o estudo do Conselho Nacional de Previdência Social privilegiou a análise das resoluções tomadas e suas implicações, tendo em vista a execução da política previdenciária a cargo do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), organismo com o qual o CNPS mantém uma relação estreita e, ao mesmo tempo, de rara tensão. Nesse sentido, o estudo do Conselho Nacional de Assistência Social enfatizou o esforço de consolidação do setor nos moldes preconizados constitucionalmente e o seu papel como instrumento de pressão dos movimentos sociais organizados ligados à assistência social. Finalmente, no caso do Conselho de Gestão do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), optou-se por uma abordagem que ressaltasse o seu papel central no financiamento e na concepção de políticas de emprego e renda em face, sobretudo, do seu caráter peculiar de gestor de um fundo patrimonial, que chega a totalizar mais de R\$ 60 bilhões.

São destacadas aqui algumas conclusões importantes advindas dos quatro casos. No estudo do CNS, observou-se que a sua força institucional não está na participação de setores populares, embora esta lhe confira legitimidade diante dos demais órgãos da administração pública, e também não vem da força das suas atribuições, nem da sua capacidade de articulação intraburocrática. Sua força reside no complexo formado pela relação entre essas dimensões, complexo este que não pode ser reduzido ao somatório dos seus elementos e que os autores dessa pesquisa específica denominaram de “vontade de certeza”. Em outras palavras, a capacidade de o Conselho Nacional da Saúde influenciar políticas públicas depende justamente da construção dessa “vontade”. O mecanismo sociológico utilizado para tanto é a chamada “colonização do discurso”, quer dizer, a construção de um discurso que vai se referir ao sistema, ao atendimento da saúde como um todo, ao bem-estar geral, se apropriando de práticas, alianças e interesses, muitas vezes com objetivos conflituosos ou ganhos heterogêneos, mas dando-lhes uma direção, um caminho, uma justificativa. Isso acontece tanto nas comissões e nos grupos de trabalho quanto no plenário do conselho, sendo estes os seus mo-

mentos mais solenes. Não é difícil perceber que, para ser eficaz, esse procedimento exige que os agentes envolvidos acreditem no consenso, pelo menos como um objetivo ideal, possível em determinadas circunstâncias. É nessas condições que o conselho consegue se impor como um lugar onde é possível construir sínteses “impossíveis”, colocar lado a lado como partes de uma mesma política instituições que, por si só, não conseguiriam realizar esse feito.

Para chegar a essa situação, o CNS passou por três momentos distintos de inserção no contexto social mais amplo em que a sua forma e o seu procedimento guardam correspondência com as concepções e linhas gerais de formação e evolução do Estado no Brasil. Em um primeiro momento, sua estrutura foi composta conforme a concepção de um grupo de especialistas cuja função era simplesmente consultiva. O período foi marcado pelas campanhas de saúde pública com a hegemonia do ministério. A partir da década de 1970 – segundo período –, o CNS ganhou estruturas burocráticas para o desempenho de suas atribuições legais. Ricos movimentos sociais que resultaram em remanejamentos nas formas de arranjo setorial colocaram novos grupos e segmentos no jogo político, transformando profundamente os conceitos de participação social e as definições do que deveriam ser os conselhos de política pública. Por fim, no terceiro momento, fim da década de 1980 e início dos anos 1990, há o reconhecimento de que os problemas de saúde não são apenas técnicos, mas também políticos, decorrentes de conflitos e acordos entre as mais diversas forças políticas. A idéia-chave é a de um Estado na sociedade, ou seja, um Estado atravessado por conflitos e embates, mas com áreas próprias à representação e à negociação política.

Nesse sentido, é interessante observar que o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) consolidou-se a duras penas após a difícil regulamentação da Lei Orgânica de Assistência Social (Loas), que consumiu cinco anos de enfrentamento de interesses. É um espaço de negociações entre setores do governo e da sociedade que, conforme os representantes civis que fazem parte dos conselhos, passou por sucessivas tentativas de mitigação de seu poder de influência na definição das políticas e dos orçamentos na área. Hoje, tendo conseguido se preservar, realiza as suas atribuições colaborando na definição das linhas gerais da política de assistência e na destinação de boa parte dos recursos de entidades da assistência social. Entretanto, são apontados como aspectos críticos de sua atuação o fato de não se antecipar às questões específicas, sendo apenas “chancelador” – embora crítico – das decisões do órgão executivo, e o de não promover a implementação de ações de assistência social setorialmente integradas às políticas de trabalho, saúde e educação. Além disso, tal conselho é responsabilizado pelo fato de as políticas de assistência social priorizarem os mais vulneráveis da sociedade e não conseguirem atender ao grande contingente de pobres que a ela tem direito por dispositivos constitucionais. No entanto, se o CNAS não é a única peça no sistema de participação da assistência social, talvez seja a mais importante delas. As Conferências Nacionais de Assistência Social, os conselhos estaduais e municipais e suas interdependências formam uma rede importante de atores que influenciam na formação e na decisão sobre as políticas assistenciais.

No caso específico do CNPS, sua origem, seu formato, bem como sua descentralização e suas formas de representação e funcionamento seguiram ritos estritamente legais, como nos demais conselhos, mas os pesquisadores ressaltam o agravante da relativa fragilidade política e social dos seus organismos representativos. Estes, por seu

turno, defrontaram-se com uma estrutura altamente centralizada – o INSS –, cuja gestão não foi compartilhada de fato com o CNPS, assim como deve ter ocorrido nos outros níveis federativos com os conselhos municipais e estaduais. Tanto foi assim que a linha da descentralização, perseguida formalmente nos oito primeiros anos, foi oficialmente abandonada sob o argumento de sua baixa funcionalidade em face do caráter normativo centralizado do sistema previdenciário. Poder-se-ia supor que, com essa mudança de rumo, se tivesse perdido um importante canal potencial de conexão do CNPS com o numeroso público de segurados ativos e aposentados, um dos mais expressivos públicos das políticas sociais (algo em torno de 60 milhões de pessoas). No entanto, uma mera reconstrução da rede capilar de conselhos em níveis estadual e municipal, por si, não faria uma diferença significativa em termos de eficácia da participação na co-gestão, na medida em que, mesmo na presença de conselhos locais e estaduais instalados antes de 1999, o desempenho do CNPS nesse quesito também não parece apresentar resultado satisfatório.

Os embates – ora explícitos, ora velados – entre a administração governamental e os conselhos são recorrentes. A burocracia estatal, sobretudo no segundo governo de Fernando Henrique Cardoso, assume uma posição restritiva apoiada na defesa de metas de superávit fiscal, o que compromete a capacidade de formulação de políticas via conselhos. Há indícios palpáveis de que o governo federal, em muitos casos, interveio diretamente para alijar essas instâncias participativas do núcleo decisório manifestando motivações meramente fiscais. Destaca-se a extinção, por medida provisória, do Conselho Nacional de Seguridade Social (CNSS), que deveria ser o principal instrumento de participação social na construção das grandes linhas da política social brasileira nos termos preconizados pela Constituição de 1988, na perspectiva da criação de um sistema nacional de seguridade.

A pesquisa sobre o Codefat mostra a importância da fonte de financiamento como poder e como instrumento de fortalecimento deste conselho. Com efeito, a maior parte das ações e dos programas do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) é financiada com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), do qual o Codefat é o gestor, o que o coloca no centro decisório das ações governamentais nessa área. As grandes linhas da política de emprego, assim como dos demais programas de apoio ao trabalhador, têm sido demarcadas com a decisiva participação desse conselho, que, além de abrigar as principais centrais sindicais – CUT, CGT, Força Sindical e Social Democracia Sindical –, conta também com representação empresarial – Confederação Nacional da Indústria (CNI), Confederação Nacional das Instituições Financeiras (CNF), Confederação Nacional do Comércio (CNC) e Confederação Nacional da Agricultura (CNA). Entretanto, o próprio conselho não está alheio a práticas corporativas, assim como a um incongruente acúmulo de atribuições que muitas vezes confere às instituições componentes a posição de gestor e beneficiário de programas financiados pelo FAT.

Ademais, tem-se o tema do trabalho e emprego em si, cuja problemática seria tratada a partir da constituição do Conselho Nacional do Trabalho (CNTb), instância concebida para reunir, no âmbito da Presidência da República, os diferentes segmentos sociais e governamentais no enfrentamento de grandes questões sociais associadas a essa área, como o desemprego, a informalidade e a precariedade das relações de trabalho, em um contexto de mudança do próprio padrão de desenvolvimen-

to e/ou modernização. O CNTb constitui hoje praticamente um organismo fictício, uma vez que, no governo Fernando Henrique Cardoso, saiu do âmbito da Presidência da República para estar circunscrito ao Ministério do Trabalho e Emprego, e não se concretizou, não “saiu do papel”. Resta como figura existente apenas no organograma do MTE, tendo se reunido algumas poucas vezes.

Assim, dois dos mais importantes conselhos previstos na Constituição Federal – Conselho Nacional de Seguridade Social e Conselho Nacional do Trabalho –, instâncias basilares de participação social na condução das grandes linhas de ação em termos de políticas sociais, permanecem desativados, um proscrito e outro relegado ao esquecimento. Os conselhos em funcionamento têm caráter mais setorial, pois tratam de questões específicas de cada área e, na maioria das vezes, de acordo com o que foi percebido pelos estudos, sem grande poder decisório. As grandes linhas da política social no último governo foram fruto de decisões centralizadas, em que a participação social esteve, por assim dizer, relegada a um plano secundário.

Contudo, a simples mudança de governo não resolve tudo. Uma maior ou menor afirmação do conselho e o cumprimento efetivo de seu papel como instância decisória estão diretamente associados ao que, no estudo do Codefat, foi chamado de “dialética ator–arena” que, em última análise, determina a posição do conselho em face do próprio Estado. Essa “dialética ator–arena” parece configurar um perene desafio com o qual devem defrontar os conselhos responsáveis pelo desenho das políticas sociais. Por um lado, tais conselhos constituem uma arena de discussão e deliberação ante a visões e perspectivas diversas advindas dos distintos setores sociais. Por outro lado, essa “arena” deve resguardar certo espírito de equipe e o mínimo de unidade, cuja inobservância poderia colocar em xeque a própria capacidade de o conselho ser respeitado e infundir suas deliberações no âmbito das decisões de políticas públicas. Isso pressupõe a construção e a consolidação de conselhos como atores políticos ou sociais que, ao mesmo tempo, não venham a se tornar provedores de seus próprios interesses grupais e/ou corporativos, devendo respeitar a precedência do interesse geral. É nesse caminho do meio, no qual um corpo solidário de representantes que salvaguardem o fórum de interesses grupais e corporativos, de um lado, e dos embates com a burocracia governamental que insiste em se sobrepor às deliberações colegiadas, de outro, que se coloca a trajetória para o conselho.

Complementando essa observação, o estudo do CNS ressalta a dinâmica contínua de construção do campo dialógico atrás da aparente “opacidade” do funcionamento dos conselhos, em que todos os atores-representantes estão em processo permanente de interpretação e reinterpretação, significação e ressignificação, contextualização e recontextualização das intenções, palavras, ações e estratégias uns dos outros. Sem essa reflexão e cuidado, conceitos como democracia, consenso, normas e compromissos, interesse geral e componentes da noção de “participação social” podem soar vazios.

De todo modo, a conclusão relevante que perpassa os quatro estudos diz respeito à importância dos conselhos como instrumento e mecanismo de participação popular na concepção, no equacionamento e na gestão das políticas públicas. O sistema de conselhos pode sim contribuir não só para a maior democratização da ação do Estado, mas também para sua eficácia e equanimidade, desde que não seja considerado um *deus ex machina* a se apropriar de práticas, alianças, interesses e conflitos legítimos

e se insista na construção coletiva da “vontade da certeza” por meio do aperfeiçoamento do processo dialógico. Essas instâncias podem ser aprimoradas, depuradas do corporativismo e do clientelismo, enfim, de concepções mais restritas de ação pública para assim garantirem a efetiva participação da sociedade na retomada do caminho traçado pela Constituição Federal pós-ditadura militar em prol da democratização, da transparência e da eficiência das políticas públicas na área social.

EVOLUÇÃO DO GASTO SOCIAL FEDERAL: 1995-2001*

Jorge Abrahão de Castro**

Manoel Batista de Moraes***

Francisco Sadeck****

Bruno Duarte****

Helenne Simões*****

Introdução

Dimensionar e analisar os gastos do governo federal em áreas sociais são importantes funções técnicas/administrativas que o Estado deve realizar como meio de medir quantitativamente o esforço estatal na provisão de recursos para o atendimento das necessidades sociais e, com isso, aferir a adequação do suporte financeiro a um conjunto de diretrizes e ações destinadas a proporcionar satisfação social. O objetivo primordial dessas funções deve ser a geração de informações transparentes, confiáveis e úteis à administração pública e à comunidade, que possivelmente servirão de ferramenta para a busca de soluções para os problemas sociais mais relevantes, dada a conjuntura econômica, política e social do país.

Nesse sentido, são apresentados a seguir o dimensionamento e a análise da evolução do Gasto Social Federal (GSF) total e por áreas de atuação ao longo do período 1995-2001. A finalidade é proceder a um exame mais geral, e não a uma análise extremamente detalhada que levante para cada ano a trajetória dos dispêndios das ações sociais realizadas em cada uma dessas áreas em estudo. Em seguida, busca-se um certo nível de comparabilidade entre as áreas de atuação.

Evolução do Gasto Social Federal: 1995-2001

Apresenta-se aqui o dimensionamento total do GSF, relacionando-o ao contexto político e econômico do período 1995-2001. Tal período envolve as duas últimas gestões do governo federal: a primeira gestão do governo de Fernando Henrique Cardoso, que foi de 1995 a 1998; e a segunda gestão também do governo de Fernando Henrique Cardoso, que foi de 1999 a 2002 – embora este último ano não esteja incluído na análise por ainda não se dispor dos dados da execução orçamentária e financeira. O dimensionamento do GSF para esse período é apresentado na tabela 1.

* Este ensaio é parte do Texto para Discussão: Castro, J. A. de; Duarte, B.; Moraes, M. B. de; Sadeck, F.; Simões, H. Análise da evolução e dinâmica do gasto social federal: 1995-2001 (no prelo).

** Pesquisador da Diretoria de Estudos Sociais (Disoc) do Ipea.

*** Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos Sociais (Disoc) do Ipea.

**** Consultores da Diretoria de Estudos Sociais (Disoc) do Ipea.

***** Assistente de pesquisa da Diretoria de Estudos Sociais (Disoc) do Ipea.

TABELA 1

Gasto Social Federal Nominal e Constante, 1995-2001

(Em R\$ milhões)

Ano	Gasto Social Federal			
	Valores nominais	Valores constantes (dez. 2001)	Número índice 1995 = 100%	Evolução real anual (%)
1995	79.170	143.538	100,0	-
1996	92.742	151.497	105,5	5,5
1997	107.473	162.925	113,5	7,5
1998	118.945	173.998	121,2	6,8
1999	128.422	167.617	116,8	(3,7)
2000	147.667	169.802	118,3	1,3
2001	164.809	171.273	119,3	0,9

Fonte: Sidor/SOF.

Obs.: Em valores nominais e constantes. Preços de dezembro de 2001.

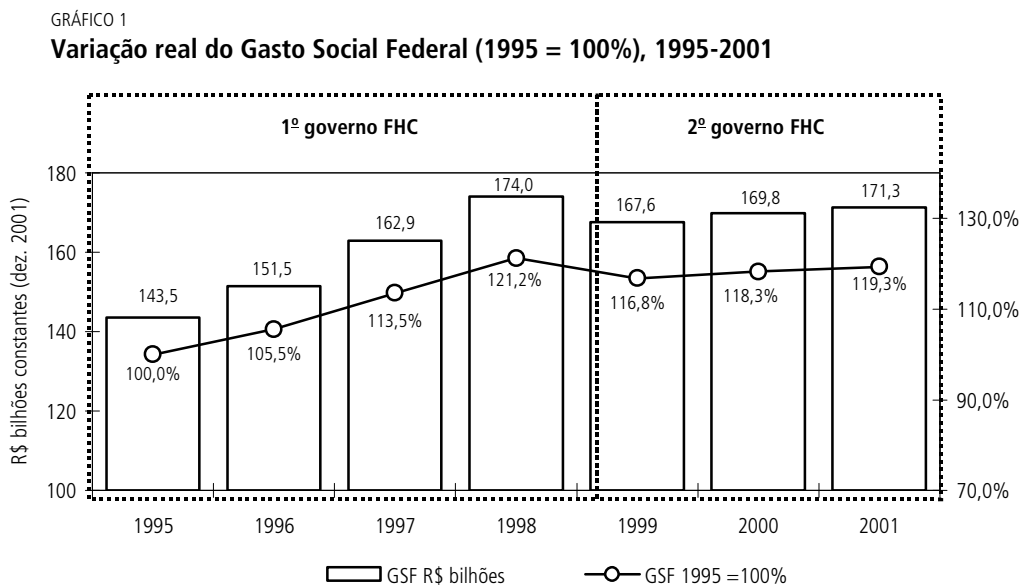
Para compreender a evolução do gasto no período proposto por este trabalho, é necessário ressaltar os principais acontecimentos político-econômicos da década de 1990. Assim, no fim de 1992, Itamar Franco assumiu o governo em um delicado contexto político-institucional decorrente do *impeachment* do então presidente Fernando Collor, cuja gestão foi marcada pela implantação de políticas neoliberais, o que gerou uma grave desorganização financeira com a ampla abertura da economia nacional ao mercado internacional. Além disso, deixou como herança, na área social, um conjunto de programas e políticas sociais caracterizados pelos traços de fragmentação, clientelismo, centralização dos recursos no nível federal, no baixo poder de combate à pobreza e de capacidade redistributiva.

Diante dessa grave conjuntura econômica, a política de Itamar Franco, iniciada em 1992, representou uma tentativa de recuperar o crescimento do PIB em um ambiente de alta taxa de inflação. O Plano Real começou a ser elaborado a partir de maio de 1993, quando Fernando Henrique Cardoso assumiu o Ministério da Fazenda, e sua implementação compreendeu várias fases. Pretendia-se fundamentalmente a manutenção da estabilidade como uma das condições necessárias para a promoção do bem-estar social. O governo federal recolocou na agenda as políticas sociais, o que gerou um crescimento do Gasto Social Federal. Um dos maiores impactos nos gastos sociais no começo da década de 1990 foi a nova legislação da Previdência Rural que, de acordo com Schwarzer e Querino,¹ fez o número de benefícios aumentar significativamente. A extensão extraordinária da cobertura iniciou-se em 1992 e teve fim em 1994, quando então o aumento da quantidade de benefícios rurais passou a ser determinado principalmente por fatores demográficos e administrativos. A extensão de cobertura nesse período foi de 2,4 milhões de benefícios, pois aumentou de 4,1 milhões, em 1992, para 6,5 milhões, em 1994.

A primeira gestão de Fernando Henrique Cardoso, iniciada em 1995, beneficiou-se do Plano Real, que, em seus primórdios, se mostrou uma política de estabilização bem-sucedida, contando ainda com a liberalização comercial e financeira, com as renegociações de dívida externa e com o início da privatização. Esse plano permitiu a aceleração do crescimento econômico, a ampliação do consumo pós-estabilização, o

1. Schwarzer, H. e Querino, A. C. Benefícios sociais e pobreza: programas não contributivos da seguridade social brasileira. Brasília: Ipea, 2002 (Texto para Discussão n. 929).

aumento da renda – sobretudo nos setores informais – e a recomposição do valor do salário-mínimo ainda em 1995 (reajuste de R\$ 70 para R\$ 100). Em razão da influência desses movimentos, o GSF cresceu expressivamente até 1998 – como demonstram os dados do gráfico 1, que mostra a evolução dos gastos, relacionando-os aos correspondentes períodos de gestão presidencial.



Fonte: Disoc/Ipea.

Esse movimento ascendente observado na primeira gestão do governo FHC deve-se, em grande medida, ao aumento do valor do salário mínimo e também à grande busca por antecipação de aposentadorias ocorrida depois do anúncio de propostas de reforma no sistema previdenciário, o que pressionou fortemente o GSF.

A partir do fim de 1997, um novo risco de colapso do balanço de pagamentos, somado à instabilidade econômica mundial gerada pelas crises do leste asiático e da Rússia (em 1998), levou o governo à adoção de uma série de alterações na política econômica, as quais tiveram como conseqüências a redução do crescimento do PIB e o aumento da taxa de desemprego. Apesar disso, ainda ocorreu um crescimento do GSF em 1998. Esse aumento aconteceu porque naquele ano o processo já mencionado de antecipação das aposentadorias continuou e os gastos com seguro-desemprego cresceram.

No início do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (1999), a crise econômica se agravou e afetou a taxa de crescimento do país, o que forçou o governo a desvalorizar o Real. Nesse ínterim, ocorreu a primeira e única queda do GSF no período estudado, que foi de 3,7% em relação ao ano anterior. Unida a essa conjuntura econômica desfavorável, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 20, de dezembro de 1998, que trata da Reforma da Previdência, observou-se uma queda na procura por antecipação das aposentadorias, que vinha crescendo desde 1996. Isso ocasionou a redução dos gastos com Previdência Social a partir de 1999 (como veremos a seguir), comprometendo o valor do GSF desse ano.

Em 2000, o crescimento econômico do país foi superior a 4%. Particularmente importante foi o aumento do nível de ocupação, mais uma vez ligeiramente superior à ampliação da População Economicamente Ativa (PEA), o que resultou na queda do nível de desemprego. Além disso, a taxa de inflação ficou abaixo da meta de 6%, a despeito da continuidade do ajustamento fiscal, da consolidação dos regimes de metas de inflação e de taxas de câmbio flutuantes. A arrecadação tributária aumentou ao ser beneficiada, sobretudo, pelo desempenho das contribuições sociais, o que fez a Carga Tributária Bruta chegar a 32,9% do PIB.² Respondendo a essa conjuntura, o GSF pôde voltar à sua trajetória ascendente, crescendo 1,3% em relação a 1999.

Por fim, houve um pequeno crescimento econômico de cerca de 1,5% em 2001, resultado que, mesmo inferior ao de 2000, superou os registrados em 1998 e 1999, anos em que o nível de atividade também foi negativamente impactado por crises da economia mundial. Ressalte-se que o resultado desse ano foi inferior à taxa média de crescimento da economia da década de 1990, que se situou em 2%. Foi o ano também do racionamento de energia elétrica, o qual foi motivado, basicamente, pela redução acentuada dos níveis dos reservatórios das regiões Sudeste, Centro-Oeste e Nordeste, áreas de concentração de consumo de energia. Os indicadores de emprego apresentaram comportamento favorável ao longo do ano, refletindo, com menor intensidade, os efeitos das diversas crises que afetaram a trajetória do nível de atividade. A evolução dos preços em 2001 foi influenciada pelos choques, sobretudo os de origem externa, os quais exerceram pressões sobre o câmbio e tiveram repercussões diretas no comportamento dos preços administrados e dos preços livres. Sob esse enfoque, o GSF teve pequeno crescimento, de cerca de 1%, em relação a 2000, em virtude principalmente da criação do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, que levou consigo uma parcela de recursos para a área social.

Evolução do GSF por área de atuação: 1995-2001

A evolução do GSF por área de atuação é apresentada na tabela 2. Os valores demonstram, *a priori*, uma elevação dos dispêndios até 1998 e uma recuperação do GSF a partir de 2000, como já mencionado. Entretanto, os valores não se mostram crescentes ou estáveis se analisadas de forma desagregada as áreas de atuação – isso porque ocorrem movimentos muitas vezes não uniformes ou irregulares em cada área de gasto. Essa dinâmica está relacionada principalmente à configuração política que se molda em cada área e que define opções de ação, direção e cobertura estatal.

Tomando-se como indicador a quantidade total despendida a cada ano pelo governo federal em áreas sociais, pode-se dividir as áreas de atuação em dois conjuntos diferenciados basicamente pelo volume de gastos. O primeiro conjunto é formado pelas áreas de atuação contempladas com quantidades expressivas de recursos; e o segundo, por aquelas que absorvem poucos recursos, embora isso não signifique dizer que são de menor importância como políticas sociais.

Tirando-se a média dos gastos de cada área de atuação em relação ao GSF total do período 1995-2001, pode-se ver que o primeiro conjunto é formado por quatro áreas que constituem o núcleo do gasto social brasileiro: Previdência Social; Benefícios a Servidores (predominantemente Encargos Previdenciários da União); Saúde; e

2. Essas informações foram apresentadas no Boletim Conjuntural do Ipea nº 52. Brasília: Ipea, janeiro de 2001.

Educação. Conjuntamente, essas quatro áreas absorveram algo em torno de 87,5% do total dos gastos públicos federais aplicados na política social brasileira durante o período 1995-2001. Conforme pode ser visto no gráfico 2, os gastos com Previdência Social foram os mais expressivos em termos quantitativos, pois correspondem a 45,9% do total do GSF do período. Na seqüência, aparecem os gastos com Benefícios a Servidores Públicos – 20,5% de todo o GSF do período analisado –, que se destinaram em quase sua totalidade às despesas com encargos previdenciários dos servidores públicos. Juntas, essas duas áreas responderam por mais da metade dos gastos sociais (66,4%). Ou seja, mais de 60% do GSF foi destinado aos encargos previdenciários do regime geral e do setor público. Na outra metade, estão os gastos em Saúde (14,1%) e Educação (7,0%), que absorveram 21,1% do GSF de 1995 a 2001.

TABELA 2
Gasto Social Federal por área de atuação, 1995-2001

(Em R\$ milhões constantes para dezembro de 2001)

Área de atuação	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Educação e Cultura ¹	12.488	11.371	10.002	11.651	10.801	11.861	11.664
Saúde	23.030	21.028	23.822	22.576	23.228	23.486	23.181
Alimentação e Nutrição	1.400	806	1.241	1.562	1.495	1.453	1.333
Saneamento e Meio Ambiente	552	1.326	2.240	2.761	1.564	1.753	3.156
Previdência Social	63.409	72.389	73.432	80.408	78.789	78.260	77.072
Assistência Social	1.856	2.143	3.229	4.209	4.642	5.088	6.355
Emprego e Defesa do Trabalhador	5.355	6.161	6.229	7.548	6.531	7.087	7.859
Organização Agrária	1.989	1.828	2.286	2.892	2.112	1.592	1.827
Ciência e Tecnologia	547	510	609	297	575	537	566
Habitação e Urbanismo ²	950	2.351	6.409	4.479	3.560	5.787	4.041
Treinamento de Recursos Humanos	62	26	22	10	28	37	24
Benefícios a Servidores	31.901	31.557	33.404	35.606	34.291	32.862	34.194
Gasto Social Federal ³	143.538	151.497	162.925	173.998	167.617	169.802	171.273

Fonte: Sidor/SOF.

Notas: ¹ Não inclui a merenda escolar nem a cota-parte de estados e DF na arrecadação do Salário-Educação.

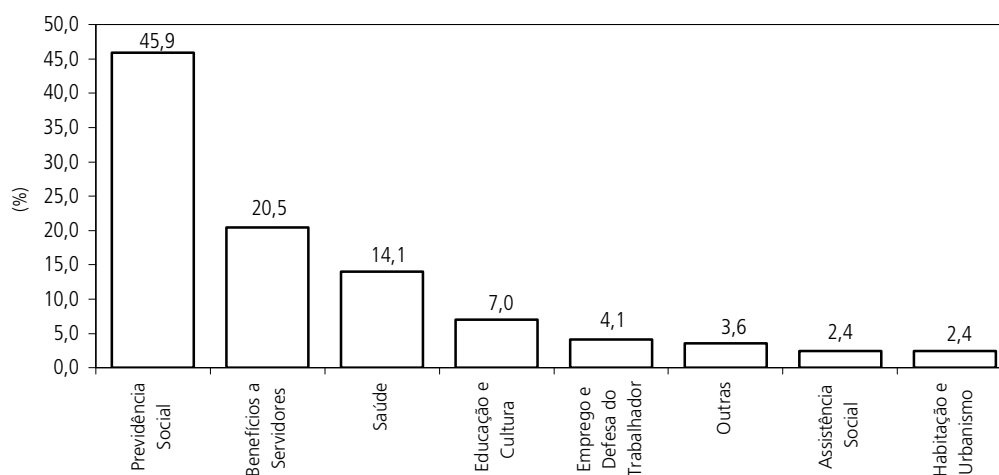
² Inclui os programas financiados com recursos do FGTS.

³ Total do levantamento do Gasto Social Federal de acordo com a metodologia adotada pela Disoc/Ipea.

Obs.: Corrige os dispêndios mês a mês.

GRÁFICO 2

Participação relativa de cada área de atuação no GSF total, 1995-2001



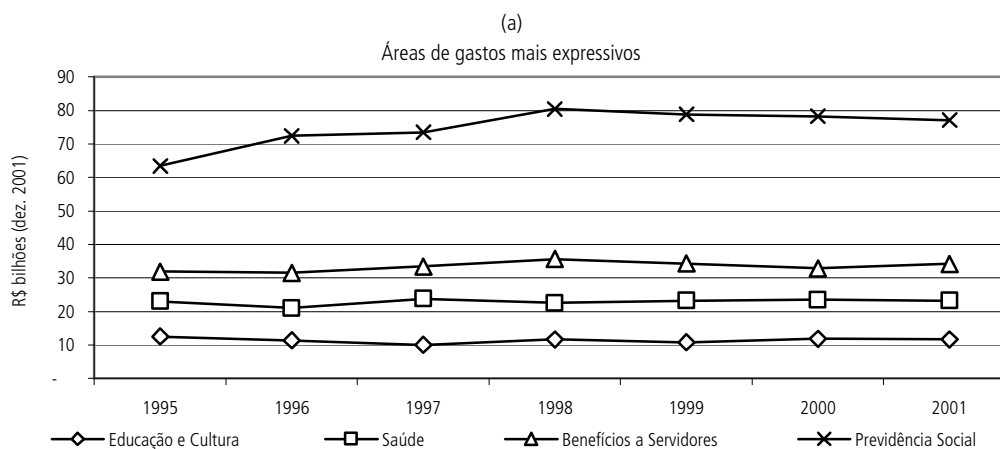
Fonte: Disoc/Ipea.

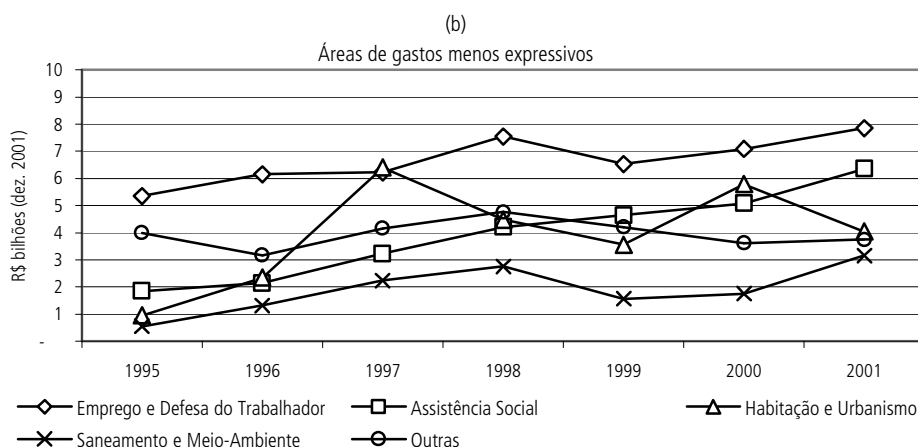
O segundo conjunto é formado pelas demais áreas de atuação. As principais – Emprego e Defesa do Trabalhador, Assistência Social e Habitação e Urbanismo – absorveram o equivalente a 8,9% do GSF total da série de tempo analisada. Os restantes 3,6% correspondem aos gastos relacionados às demais áreas de atuação (Alimentação e Nutrição, Saneamento e Meio Ambiente, Organização Agrária, Ciência e Tecnologia e Treinamento de Recursos Humanos nas áreas sociais).

Os gráficos 3a e 3b trazem informações sobre o processo evolutivo dos gastos de cada um dos dois conjuntos compostos pelas áreas de atuação, exprimindo visualmente os dados da tabela 2. Pelo gráfico 3a, que analisa a trajetória das principais áreas de atuação, constata-se que: *i)* os gastos previdenciários e os benefícios aos servidores cresceram acentuadamente até 1998 e se estabilizaram na seqüência (no caso da Previdência Social, observa-se a existência de uma quebra na tendência crescente da série); e *ii)* os gastos com Saúde permaneceram quase constantes a partir de 1999, enquanto as despesas com Educação, considerando-se 1995 como base, ficaram permanentemente abaixo desse valor. No caso desta área, a explicação está na política de reajustes salariais, que ficou abaixo da trajetória inflacionária, e na acelerada retirada do pessoal ativo para os quadros de inativos, fenômeno geral observado na administração pública nesse período (o que, em termos desta metodologia, significa uma transferência de gastos da área de Educação para a área de Atuação Benefícios a Servidores).

Nas demais áreas de atuação, que alocam menos recursos, a tendência foi de crescimento, embora os movimentos não tenham sido homogêneos. Algumas áreas, como se pode ver no gráfico 3b, sofrem elevações significativas; por exemplo, a área de Assistência Social, após uma forte reestruturação, elevou continuamente o patamar de seus dispêndios sob os efeitos da Lei Ordinária da Assistência Social (Loas) – em parte graças ao crescimento no volume dos pagamentos de benefícios de prestação continuada. O mesmo ocorre com os gastos na área de Emprego e Defesa do Trabalhador, que é fortemente influenciada pelas variações no Programa de Seguro-Desemprego. As áreas de Saneamento e Meio Ambiente e de Habitação e Urbanismo recuperaram-se da crise que enfrentaram com o estancamento dos recursos do FGTS no início do período, que teve seu ponto mais crítico em 1995.

GRÁFICO 3
Evolução do GSF por áreas de atuação, 1995-2001





Considerações finais

A análise desenvolvida neste trabalho sobre a evolução e a dinâmica dos gastos sociais no Brasil entre os anos 1995 e 2001 permitiu distinguir dois períodos distintos. O primeiro período, de 1995 a 1998, referente ao primeiro governo de FHC, e o período seguinte, de 1999 a 2001, que corresponde à grande parte da segunda gestão de FHC.

No primeiro, observa-se que o governo federal expandiu o GSF constantemente e em ritmo mais acelerado que os crescimentos econômico e populacional, configurando um momento de descolagem do ciclo econômico e sem preocupações quanto ao ajuste fiscal. Essa dinâmica é consequência da obrigação de cumprir as determinações advindas da Constituição Federal, como também do atendimento às pressões dos setores sociais, o que ocasionou um aumento da prioridade fiscal destinada ao gasto social, que foi facilitada pela recuperação do crescimento econômico e pela estabilização.

No segundo, o GSF manteve-se constantemente em patamares inferiores aos do melhor momento do período anterior, predominando uma tendência de oscilações, seguindo o ciclo econômico e os ajustes dos gastos fiscais do governo, principalmente com um deslocamento da prioridade para o pagamento de juros da dívida pública, que acarretou um grande aumento dos gastos financeiros do governo. No fim desse período, a criação do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza agregou mais recursos para as políticas sociais, assegurando o volume do gasto.

Esse tipo de evolução está relacionado ao baixo crescimento econômico e à diminuição da prioridade fiscal ao gasto social. Além disso, o governo federal adota a estratégia de utilizar fontes de financiamento do gasto social, como as contribuições sociais, a fim de enfrentar o desequilíbrio fiscal e financeiro, uma vez que as arrecadações dessas fontes cresceram bem mais que os gastos.

Analisando-se o GSF pela ótica das áreas de atuação, demonstra-se que, em resposta aos requerimentos e às demandas sociais, o governo federal concentra seus esforços na cobertura da crescente demanda previdenciária da população, no atendimento às exigências do mercado de trabalho e na oferta de serviços para a população de baixa renda (assistência social, saneamento). Contudo, observa-se que os gastos federais em educação e saúde tiveram baixo ou quase nenhum crescimento. Esse comportamento

se deve, em larga medida, ao processo de descentralização conduzido pelo governo federal, determinando aos estados e municípios a competência e a crescente responsabilidade de aumentar o atendimento às demandas das áreas.

Essa perspectiva indica uma definição de prioridades e de ênfase na cobertura dos requerimentos sociais, os quais acabam por delimitar fronteiras bastante claras em relação ao papel de cada ente federado. O processo pode levar a uma especialização de cada esfera de governo na oferta de bens e serviços públicos. Isso, por um lado, pode acarretar a melhoria de eficiência e a equidade do GSF. Por outro, pode significar o enfraquecimento e mesmo até a derrota do regime de colaboração e de sinergia entre entes federados.

Diante desse quadro, há alguns desafios que necessitam ser superados para a ampliação das políticas sociais. Um dos mais sérios diz respeito ao fato de a margem para expansão das receitas públicas atualmente se encontrar reduzida, em grande parte, graças ao crescimento verificado na carga tributária. No entanto, é possível reorientar parte do gasto público para o atendimento das necessidades sociais da população brasileira, principalmente daquela parte que está esterilizada para a remuneração da dívida pública e concentrada no pagamento de juros, um dos mais altos da atualidade. Além disso, a parcela dos recursos das contribuições sociais destinada a outros programas e ações de caráter não social deveria ser voltada para a área social; o processo de busca de eficiência e eficácia na aplicação dos recursos deve continuar. Outro desafio é proteger o gasto social e, conseqüentemente, a política social ante as conjunturas adversas. Os dados revelam a vulnerabilidade dos gastos durante os períodos de crise. Observou-se uma dinâmica em que o GSF se expandiu quando havia recursos orçamentários disponíveis e baixa restrição fiscal, e se contraiu quando piorou a situação financeira do setor público, em geral acompanhando o baixo crescimento do produto em conjunto com movimentos de restrição fiscal em razão do tipo de processo de ajuste econômico adotado.

GLOSSÁRIO DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Abcon	Associação Brasileira das Concessionárias de Serviços Públicos de Água e Esgoto
Abes	Associação Brasileira de Empresas de <i>Software</i>
Abong	Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais
ABPD	Associação Brasileira de Produtores de Discos
Abpdea	Associação Brasileira para Proteção dos Direitos Autorais
Abramge	Associação Brasileira de Medicina de Grupo
ABTO	Associação Brasileira de Transplante de Órgãos
Aeps	Anuário Estatístico da Previdência Social
Aesbe	Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais
AGU	Advocacia Geral da União
AIH	Autorização de Internação Hospitalar
AISS	Associação Internacional da Seguridade Social
Albigraf	Associação Brasileira da Indústria Gráfica
Amencar	Associação de Apoio à Criança e ao Adolescente
ANA	Agência Nacional de Águas
Anapp	Associação Nacional da Previdência Privada
Ancine	Agência Nacional de Cinema
ANS	Agência Nacional de Saúde Suplementar
Anvisa	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
Assemai	Associação de Serviços Municipais de Saneamento
ATC	Aposentadoria por Tempo de Contribuição
Bacen	Banco Central do Brasil
Basa	Banco da Amazônia S.A.
BD	Benefício Definido
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
Bird	Banco Mundial
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BPC	Benefício de Prestação Continuada
BT	Banco da Terra
CAE	Conselho de Alimentação Escolar
Caged	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
Capes	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
Case	Comunidade de Atendimento Socioeducativo
CAT	Comunicação de Acidente de Trabalho
CBL	Câmara Brasileira do Livro
CD	Contribuição Definida
CDP	Certificados da Dívida Pública
CEF	Caixa Econômica Federal
Cefet	Centro Federal de Educação Tecnológica
Ceff	Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos
Cerlalc	Centro Regional para o Livro na América Latina e no Caribe
CES	Conselhos Estaduais de Saúde
Cesb	Companhias Estaduais de Saneamento Básico
Cfess	Conselho Federal de Serviço Social
CGT	Central Geral dos Trabalhadores
CIB	Conselho Intergestores Bipartite
Gide	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
CIT	Comissão Intergestores Tripartite
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CMN	Conselho Monetário Nacional
CNA	Confederação Nacional da Agricultura
Cnae	Classificação Nacional de Atividades Econômicas
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNC	Confederação Nacional do Comércio
CNDRS	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CNFCP	Centro Nacional de Folclore e Cultura Popular
CNI	Confederação Nacional da Indústria

CNIS	Cadastro Nacional de Informações Sociais
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
CNPQ	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNRC	Centro Nacional de Referência Cultural
CNS	Conselho Nacional de Saúde
CNSS	Conselho Nacional de Seguridade Social
CNT	Confederação Nacional do Transporte
CNTE	Confederação Nacional de Técnicos em Educação
Coaf	Conselho de Controle de Atividades Financeiras
Codecine	Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica
Codefat	Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador
Cofins	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
Conasems	Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde
Conass	Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Saúde
Consu	Conselho de Saúde Suplementar
Contag	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
CPSS	Contribuição para o Plano de Seguridade Social do Servidor
CPT	Comissão Pastoral da Terra
Creduc	Crédito Educativo do Ministério da Educação
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
CT	Cédula da Terra
CUT	Central Única dos Trabalhadores
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
Dataprev	Serviço de Processamento de Dados da Previdência Social
Datasus	Departamento de Informática do SUS
Dcnem	Diretrizes Curriculares Nacionais do Ensino Médio
Depen	Departamento Penitenciário Nacional
DRU	Desvinculação de Receitas da União
DST	Doenças Sexualmente Transmissíveis
DVS	Destaque de Votação em Separado
Eapp	Entidades Abertas de Previdência Privada
EC	Emenda Constitucional
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
EFPC	Entidade Fechada de Previdência Complementar
EFPP	Entidade Fechada de Previdência Privada
EJA	Educação de Jovens e Adultos
Embrafilme	Empresa Brasileira de Filmes
ENC	Exame Nacional de Cursos
Enem	Exame Nacional do Ensino Médio
Fampe	Fundo de Aval do Proger
Fapi	Fundo de Aposentadoria Programada Individual
FÁT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FBN	Fundação Biblioteca Nacional
FCEP	Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza
FCO	Fundo Constitucional de Desenvolvimento do Centro-Oeste
FCP	Fundação Cultural Palmares
FCRB	Fundação Casa de Rui Barbosa
Febec	Federação Brasileira de Entidades de Cegos
Febem	Fundo Estadual de Bem-Estar do Menor
FEF	Fundo de Estabilização Fiscal
Fenasp	Federação Nacional das Sociedades Pestalozzi
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
Ficart	Fundo de Investimento Cultural e Artístico
Fies	Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior
Fiesp	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
Finep	Financiadora de Estudos e Projetos
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
FNC	Fundo Nacional de Cultura
FNDCT	Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento Educacional
FNE	Fundo Constitucional de Desenvolvimento do Nordeste
FNO	Fundo Constitucional de Desenvolvimento do Norte
FNSP	Fundo Nacional de Segurança Pública
FNU	Federação Nacional dos Urbanitários
FRGPS	Fundo Específico para o Regime Geral de Previdência Social
FSE	Fundo Social de Emergência
Funarte	Fundo Nacional de Artes

Funcines	Fundo de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional
Fundeb	Fundo de Educação Básica
Fundef	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
Fundescola	Fundo de Fortalecimento da Escola
Funpen	Fundo Penitenciário Nacional
Funproger	Fundo de Aval do Programa de Geração de Emprego e Renda
Funrural	Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural
Fust	Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações
GED	Gratificação de Estímulo à Docência
Gedic	Grupo Executivo de Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica
Gfat	Coordenação Geral do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Ministério do Trabalho)
Gfip	Guia de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência
Gpaba	Gestão Plena da Atenção Básica Ampliada
HU	Hospital Universitário
Ibase	Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDM	Índice de Desenvolvimento Municipal
IES	Instituições de Ensino Superior
Ifes	Instituições Federais de Ensino Superior
IFPI	International Federation of the Phonographic Industrie
IGP-DI	Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna
INCC	Índice Nacional de Custos da Construção Civil
Incra	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
INPC	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPA	Índice de Preços no Atacado
IPC	Índice de Preços ao Consumidor
Iphan	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
Iser	Instituto Superior de Estudos da Religião
LBV	Legião da Boa Vontade
LC	Lei Complementar
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LEP	Lei de Execução Penal
LOA	Lei Orçamentária Anual
Loas	Lei Orgânica da Assistência Social
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MAC	Assistência de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar
Made	Museu Aberto do Desenvolvimento
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MEC	Ministério da Educação
Minc	Ministério da Cultura
Minter	Programa de Mestrado Interinstitucional
MJ	Ministério da Justiça
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MP	Medida Provisória
MP	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MP	Ministério Público
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
MS	Ministério da Saúde
MST	Movimento Nacional dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
MTO	Manual Técnico de Orçamento
Noas	Norma Operacional de Assistência à Saúde
NOB	Norma Operacional Básica
OCC	Outros Custeios e Capital
OCDE	Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OGU	Orçamento Geral da União
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONG	Organização Não-Governamental
Oscip	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
OTN	Obrigações do Tesouro Nacional

PA	Projeto de Assentamento
PAB	Piso Assistencial Básico
Pacs	Programa de Agentes Comunitários de Saúde
PAF	Projétil de Arma de Fogo
Pasep	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PBPQ	Programa Brasileiro de Produtividade e Qualidade
PCD	Projeto Cédula da Terra
PCN	Parâmetros Curriculares Nacionais
PCPR	Programa de Combate à Pobreza Rural
PDA	Projeto de Desenvolvimento de Assentamento
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PEA	População Economicamente Ativa
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PED	Pesquisa de Emprego e Desenvolvimento
PEQ	Planos Estaduais de Qualificação
Peti	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
Petros	Fundação Petrobras de Seguridade Social
PGBL	Plano Gerador de Benefício Líquido
PGFN	Procuradoria Geral da Fazenda Nacional
PIA	População em Idade Ativa
PIACM	Plano de Intensificação das Ações de Controle da Malária na Amazônia
Piaps	Plano de Integração e Acompanhamento de Programas Sociais de Prevenção à Violência
PIB	Produto Interno Bruto
PICDT	Programa Institucional de Capacitação Docente e Técnica
PICDTEC	Programa Institucional de Capacitação de Docentes do Ensino Tecnológico
PIS	Programa de Integração Social
Pisa	Programa Internacional de Avaliação de Alunos
Pits	Programa de Interiorização do Trabalho em Saúde
Planfor	Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador
PLC	Projeto de Lei Complementar
PMDF	Programa de Manutenção e Desenvolvimento
PME	Pesquisa Mensal de Emprego
PMSS	Programa de Modernização do Setor Saneamento
PN/DST/Aids	Programa Nacional de Doenças Sexualmente Transmissíveis e da Aids
Pnad	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
Pnae	Programa Nacional de Alimentação Escolar
Pnas	Política Nacional de Assistência Social
PNDH	Programa Nacional de Direitos Humanos
PNDRS	Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
PNE	Plano Nacional de Educação
PNI	Política Nacional do Idoso
PNLD	Programa Nacional do Livro Didático
PNSP	Plano Nacional de Segurança Pública
Pnud	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
PQD	Programa de Qualificação Docente
Previ	Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil
Proagro	Programa de Garantia da Atividade Agropecuária
Procera	Programa de Créditos para os Assentamentos da Reforma Agrária
Prodasen	Centro de Informática e Processamento de Dados do Senado Federal
Prodecine	Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional
Proemprego	Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador
Proep	Programa de Expansão da Educação Profissional
Proex/BB	Programa de Financiamento às Exportações do Banco do Brasil
Profae	Projeto de Formação de Trabalhadores da Área de Enfermagem
Proger	Programa de Geração de Emprego e Renda
Pronac	Programa Nacional de Apoio à Cultura
Pronaf	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
Prosusp	Programa de Suporte à Pós-Graduação de Instituições de Ensino Particulares
Protrabalho	Programa de Promoção do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador na Região Nordeste e Norte de Minas Gerais
PRPG	Programas Regionais de Pós-Graduação
PRSH	Programa de Revitalização de Sítios Históricos
PSF	Programa de Saúde da Família
Recor	Registro Comum de Operações de Crédito Rural
Reforsus	Reforço à Reorganização do SUS
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RJU	Regime Jurídico Único

RMV	Renda Mensal Vitalícia
SAC	Serviços de Ações Continuadas
Saeb	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SAF	Secretaria de Agricultura Familiar
Saneatins	Companhia de Saneamento de Tocantins
Sanepar	Companhia de Saneamento do Paraná
SAT	Seguro contra Acidente de Trabalho
SAV	Secretaria do Audiovisual
SE	Secretaria Executiva
Seade	Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados
Seas	Secretaria de Estado de Assistência Social
Sebrae	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEF	Secretaria de Ensino Fundamental
SES	Secretarias Estaduais de Saúde
Sesu	Secretaria de Ensino Superior
SFH	Sistema Financeiro da Habitação
SFI	Sistema Financeiro Imobiliário
SIA/SUS	Serviço de Informações Ambulatoriais do SUS
Siafi	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SIBT	Sistema Informatizado do Banco da Terra
SICPR	Sistema Informatizado do Programa de Combate à Pobreza Rural
Sidor	Sistema Integrado de Dados Orçamentários
Sigae	Sistema Integrado de Ações de Emprego
SIH/SUS	Sistema de Informações Hospitalares do SUS
Simplex	Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte
Sine	Sistema Nacional de Emprego
Sinis	Sistema Nacional de Informações
Siops	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde
Sipia	Sistema de Informações para a Infância e Adolescência
Sipra	Sistema de Informação de Projetos de Reforma Agrária
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
SPC	Secretaria de Previdência Complementar
SPE	Sistema Público de Emprego
SPHAN	Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
SPI	Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégico do MP
SPMAP	Secretaria de Patrimônio, Museus e Artes Plásticas
Spoa	Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração (Ministério do Trabalho)
SPU	Secretaria de Patrimônio da União
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUS	Sistema Único de Saúde
Susep	Superintendência de Seguros Privados
TCU	Tribunal de Contas da União
TDA	Títulos da Dívida Agrária
TJLP	Taxa de Juros de Longo Prazo
UCG	Unidades Centrais de Gerenciamento
Undime	União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação
Unesco	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
Unired	Consórcio Universidade Virtual Pública do Brasil
Urbis	Programa de Reabilitação Urbana de Sítios Históricos
USP	Universidade de São Paulo

EDITORIAL

Coordenação
(vago)

Produção

Supervisão
Silvânia de Araujo Carvalho

Revisão
Marco Aurélio Dias Pires
Ana Flávia Magalhães Pinto
Constança de Almeida Lazzarin (estagiária)
Fábio Marques Rezende (estagiário)
Luciana Soares Sargio
Renata Frassetto de Almeida

Editoração
Iranilde Rego
Aeromilson Mesquita
Elidiane Bezerra Borges
Roberto Astorino

Reprodução Gráfica
Antônio Lucena de Oliveira
Edilson Cedro Santos

Apoio Administrativo
Tânia Oliveira de Freitas
Wagner da Silva Oliveira

Divulgação

Edinaldo dos Santos
Geraldo Nogueira Luiz
José Carlos Tofetti
Marcos Cristóvão
Mauro Ferreira

Brasília
SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,
10o andar – 70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 315-5336
Fax: (61) 315-5314
Correio eletrônico: editbsb@ipea.gov.br

Rio de Janeiro
Av. Presidente Antônio Carlos, 51,
14o andar – 20020-010 – Rio de Janeiro – RJ
Fone: (21) 3804-8118
Fax: (21) 2220-5533
Correio eletrônico: editrj@ipea.gov.br

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