

políticas sociais

acompanhamento e análise

| AGOSTO 2003 |

7

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 Antonio Truzzi Arbix

Diretor de Administração e Finanças

Celso dos Santos Fonseca

Diretor de Cooperação e Desenvolvimento

Maurício Otávio Mendonça Jorge

Diretor de Estudos Macroeconômicos

Paulo Mansur Levy

Diretor de Estudos Regionais e Urbanos

Luiz Henrique Proença Soares

Diretor de Estudos Setoriais

Mário Sérgio Salerno

Diretora de Estudos Sociais

Anna Maria T. Medeiros Peliano

Assessor-Chefe de Comunicação

Murilo Lôbo

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, e sua produção editorial teve o apoio financeiro do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, via Programa Rede de Pesquisa e Desenvolvimento de Políticas Públicas – Rede-Ipea, o qual é operacionalizado pelo Pnud, por meio do projeto BRA 97/013.

políticas sociais – acompanhamento e análise

Diretoria de Estudos Sociais

Conselho Editorial

Brancolina Ferreira (Diset)
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

Técnicos e Colaboradores

Ana Carolina Querino
Ana Maria Resende Chagas
Brancolina Ferreira
Brunu Marcus Amorim
Daniel Cerqueira
Fernando Gaiger Silveira
Frederico Augusto Barbosa da Silva
Guilherme da Costa Delgado
Helano Borges Dias
Jorge Abrahão de Castro
Luana Simões Pinheiro
Luciana Jaccoud
Luciana Mendes
Luiz Parreiras
Luiz Renato Lima da Costa
Maria Cristina Abreu
Maria Martha Cassiolato
Manoel Moraes
Mário Lisboa Theodoro
Nathalie Beghin
Paulo Roberto Corbucci
Rafael Guerreiro Osório
Roberto Passos Nogueira
Sérgio Francisco Piola
Sônia Tiê Shicasho
Waldir Lobão

Assistentes de Pesquisa

Beatris Camila Duquevitz
Bruno Duarte
Helena Ariane Borges Correa
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	15
PREVIDÊNCIA	17
ASSISTÊNCIA SOCIAL	32
SAÚDE	42
EDUCAÇÃO	52
CULTURA	61
IGUALDADE RACIAL	74
EMPREGO E RENDA	80
SEGURANÇA PÚBLICA	90
DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO	96
ENSAIOS	109
SAÚDE DA FAMÍLIA, DIREITOS SOCIAIS E SUBSIDIARIEDADE Roberto Passos Nogueira	111
GASTOS SOCIAIS: FOCALIZAR <i>VERSUS</i> UNIVERSALIZAR José Márcio Camargo	117
POLÍTICA SOCIAL: UNIVERSALIZAÇÃO OU FOCALIZAÇÃO – SUBSÍDIOS PARA O DEBATE Mário Theodoro Guilherme Delgado	122
ACOMPANHAMENTO DA LEGISLAÇÃO EM POLÍTICAS SOCIAIS	127
PREVIDÊNCIA	129
ASSISTÊNCIA SOCIAL	133
SAÚDE	139
EDUCAÇÃO	142
IGUALDADE RACIAL	146
EMPREGO E RENDA	151
GLOSSÁRIO DE SIGLAS E ABREVIATURAS	159

APRESENTAÇÃO

Em sua sétima edição, *Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise* traz um balanço dos primeiros seis meses do governo Lula. Os aspectos mais relevantes desse início de condução das políticas sociais em cada uma das áreas e o próprio perfil delineado pelo novo governo serão aqui destacados. Uma observação inicial acerca dos limites desse primeiro quadro analítico faz-se, entretanto, necessária. Além do cuidado por estar se tratando de um período bastante restrito, seis meses de governo, de um modo geral deve-se também ter em mente que os programas e ações existentes, em sua concepção e desenho original, foram em grande medida herdados da gestão anterior. O ano de 2003 é o último da vigência do Plano Plurianual (o chamado PPA) elaborado em 1999, no início do segundo governo de Fernando Henrique Cardoso, plano que molda a ação governamental para o quadriênio. Ainda que parte das ações e programas tenha sofrido modificações com a chegada do novo governo, a estrutura geral é ainda caudatária da administração Fernando Henrique Cardoso.

Ainda assim, como já mencionado, há de se destacar o fato de que, em algumas áreas, o governo que se inicia estabeleceu novos programas e ações, como no caso da criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) – um marco na ação governamental em face da questão racial brasileira –, além do redirecionamento de programas já existentes. A despeito, portanto, de um certo limite institucional imposto para o primeiro ano, o governo Lula imprimiu novos contornos que, em maior ou menor grau, deram o perfil da sua gestão nas diferentes áreas da política social. É o caso do Programa Fome Zero, principal componente do novo rol de intervenções na área social, assim como de outros programas, como, por exemplo, o Programa Primeiro Emprego, no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego.

Neste periódico, além da análise dos aspectos relevantes que dizem respeito à situação de cada uma das áreas acompanhadas, um outro destaque reside na própria conformação da política social do novo governo. Com efeito, as iniciativas de reformatação de algumas instâncias – cujo exemplo mais emblemático é o do recém-criado Ministério da Assistência Social –, assim como do espírito norteador tanto da Reforma Previdenciária quanto da Reforma Tributária, realimentam um debate recorrente, mas nem por isso menos atual, que se refere às políticas e aos programas de cunho universalista ou focalista. A discussão “Universalização *versus* Focalização”, como cerne da ação governamental na área social, será aqui resgatada com a apresentação de dois ensaios sobre o tema. Além desses, um terceiro ensaio enfoca outro tema importante: a perspectiva dos Direitos Sociais e a questão da subsidiaridade nas políticas sociais, a partir do caso do Programa de Saúde

da Família. Compõem ainda este periódico o Anexo Estatístico, com as principais informações acerca da situação de cada uma das áreas, e o Anexo Legislativo, no qual são apresentados, de forma sucinta, os principais instrumentos legais que afetam a política social nas diferentes áreas.

Boa Leitura!

CONJUNTURA E POLÍTICA SOCIAL

Após uma eleição histórica, que levou pela primeira vez um candidato oriundo da classe trabalhadora à Presidência da República, a expectativa geral é a de que o novo governo engendre um conjunto de políticas públicas que promova o desenvolvimento do país com inclusão social e redistribuição da renda. Ao assumir o poder no dia 1^o de janeiro de 2003, o desafio que se apresentou efetivamente para o novo governo foi o da condução de uma estratégia que viabilizasse, ao mesmo tempo, as propostas de mudanças compromissadas em campanha e o enfrentamento de uma situação conjuntural problemática herdada. A convergência de um ambiente de retração da atividade econômica, de enormes restrições fiscais e de um quadro social dramático – para o qual as mudanças propostas não podem mais esperar –, caracteriza este primeiro semestre de 2003.

Nos seis primeiros meses do governo Lula, que correspondem ao período de análise deste periódico, observou-se uma certa ortodoxia na condução da política econômica, com ênfase no controle inflacionário por meio, inclusive, da restrição do gasto público. Os resultados foram positivos na redução da inflação – chegou-se até mesmo a registrar em julho índices negativos, configurando assim momentos de deflação –, na obtenção dos prometidos superávits primários e na estabilização da taxa de câmbio em patamares abaixo dos verificados ao final do governo anterior. A queda dos preços e a estabilização econômica ocorreram, entretanto, à custa de um ambiente econômico recessivo. Os reflexos da manutenção de altas taxas de juros sobre os níveis de atividade econômica já se traduziram no aumento do desemprego e na redução do poder de compra da população.

No campo das políticas sociais, a despeito de um inesperado acanhamento, em razão principalmente de restrições orçamentárias, assim como de uma certa falta de sincronismo da ação governamental em seu conjunto nesses meses iniciais, o governo do presidente Lula desencadeou, de todo modo, uma série de medidas político-administrativas que podem ser agrupadas da seguinte forma:

- estruturação de novas políticas ancoradas em novas instituições, tais como, a política nacional de segurança alimentar e nutricional, cujo objetivo central é o combate à fome, coordenada pelo Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar (Mesa); a política de promoção da igualdade racial, coordenada pela Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir); a política de promoção da igualdade de gênero, impulsionada pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres; e a política integrada de desenvolvimento urbano, que busca assegurar oportunidades de acesso à moradia digna, a terra urbanizada, à água potável, ao ambiente saudável e à mobilidade sustentável com segurança no trânsito, coordenada pelo Ministério das Cidades;
- racionalização de recursos públicos por meio, por exemplo, da unificação de programas de transferência de renda;

- multiplicação de fóruns democráticos de deliberação coletiva, tais como, a convocação, de forma inédita, de conferências nacionais (*i.e.*, Cidades, Segurança Alimentar), a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, do Fórum Nacional do Trabalho e dos Fóruns Estaduais para debater o Plano Plurianual (PPA) 2004/2007 de governo;
- promoção de reformas, iniciando-se pelas da Previdência e a Tributária.

Apesar da exigüidade do período sob análise e do fato de que, tanto o desenho quanto a implementação das políticas sociais, em 2003, constituem heranças do planejamento e do orçamento do governo anterior, buscou-se evidenciar os elementos estruturantes e as tendências delineadas em cada uma das áreas que compõem o conjunto das políticas sociais ora em apreço.

Assim, no âmbito da Seguridade Social, que engloba a Saúde, a Previdência e a Assistência Social, reforçaram-se as antigas estruturas. A expectativa de alguns setores sociais de que finalmente se efetivasse a junção ou ao menos uma atuação mais coordenada das ações dessas áreas, na perspectiva delineada pelo preceito constitucional vigente, não se verificou. As três áreas mantêm-se independentes, sob a responsabilidade de instâncias ministeriais distintas, cada qual administrando seus programas, ações e orçamentos. Tal como na gestão anterior, o dispositivo da Seguridade Social não logrou efetivar-se como unidade de ação governamental. Pensar a Seguridade Social como uma totalidade, e verificar, por exemplo, os impactos possíveis da Reforma Tributária, em debate no Congresso Nacional, sobre o orçamento da Seguridade Social são questões que fazem parte de uma discussão relevante e que tem perdido espaço nessa perspectiva de separação das três áreas. De todo modo, algumas novidades importantes se fizeram presentes nesses primeiros meses de governo em cada uma das áreas.

Na área de Saúde, até pela consistente gestão do governo anterior, as linhas mestras da ação governamental mantiveram-se relativamente preservadas. O Programa de Saúde da Família (PSF), que tem levado a assistência e a prevenção à saúde a milhões de brasileiros, sobretudo das áreas mais carentes, deverá ser ampliado, incorporando novos segmentos populacionais ainda não contemplados. Do mesmo modo, o Sistema Único de Saúde (SUS), o grande instrumento de universalização do acesso à saúde, introduzido pela Constituição de 1988, deverá ter continuidade nos moldes originais vigentes, ainda que sob uma perspectiva mais participativa e democrática. É nesse contexto que o Ministério da Saúde resolveu antecipar a XII Conferência Nacional da Saúde como esforço de ampliação da participação e do controle social no que tange ao SUS. Esforço notável da nova gestão tem se dado no âmbito do controle dos preços dos medicamentos, seguindo a diretriz anteriormente adotada de melhoria do acesso à saúde por parte das populações mais carentes. Um grande embate, que parece delinear-se para os próximos meses, diz respeito à atuação dos planos de saúde e à sua regulação. Merece também destaque a continuidade das discussões em torno da Emenda Constitucional nº 29 – que trata da vinculação dos recursos para a área de Saúde –, discussões essas que deverão ser ampliadas com os debates acerca da regulamentação dessa emenda, mediante Lei Complementar, e das possíveis implicações da proposta de Reforma Tributária sobre o financiamento da saúde. Por fim, há de se destacar que a todo esse conjunto de iniciativas deverão se unir outras políticas e programas a fim de se estabelecer um enfrentamento mais os-

tensivo da situação geral da saúde no Brasil, tendo em vista a permanência de um alto grau de incidência de doenças e agravos que podem ser atribuídos à precariedade das condições de vida da maior parte da população.

Na área de Previdência Social, o destaque é o projeto de reforma em tramitação no Legislativo Federal. A Proposta de Emenda Constitucional nº 40 foi entregue ao Congresso Nacional pelo Presidente da República com o apoio de todos os governadores. No ato simbólico da entrega, o presidente sinalizou o acordo prioritário com as instâncias governamentais estaduais, em detrimento de outros setores, seja do funcionalismo, seja das próprias bases partidárias. Além de excessivamente focado na questão atuarial e direcionado ao servidor público, o projeto não contempla alguns elementos que compuseram a agenda da campanha eleitoral vitoriosa, caso da extensão da previdência aos trabalhadores informais urbanos. Na verdade, o espírito do projeto de reforma apresentado pelo governo – com ênfase na redução de direitos funcionais e na mudança do caráter público do sistema previdenciário ao qual estão submetidos os trabalhadores do serviço público – parece vir na contramão da perspectiva inclusiva preconizada anteriormente. A discussão, entretanto, não é simples. Em sua forma atual, o sistema previdenciário brasileiro – composto por diferentes regimes de previdência, entre os quais se destacam o Regime Geral, os Regimes Próprios dos Servidores Públicos e a Previdência Complementar Privada – é, em parte, elitizado e concentrador de benefícios. Os altos salários vigentes em alguns núcleos do funcionalismo, sobretudo em comparação com os rendimentos médios auferidos pelos trabalhadores brasileiros, sinalizam a necessidade do estabelecimento de limites para a Previdência nesse setor. Em contraposição, há um mercado de trabalho em franco processo de informalização e de precarização, em que a manutenção de um sistema previdenciário que, tendencialmente, abrange uma parcela gradativamente menor da força de trabalho engendra uma discussão mais ampla e estrutural. Com efeito, questões como a análise do efetivo déficit ou superávit da Previdência Social, assim como a indicação da necessidade de discutir globalmente o orçamento da Seguridade sobre um horizonte de expansão de projetos inclusivos de proteção social, deverão merecer o foco da nova gestão. A própria Reforma da Previdência também deve ser resgatada em uma perspectiva de justiça social e de financiamento. Mas também desse ponto de vista, urge dar início ao debate sobre como incluir as categorias sem qualquer cobertura no sistema brasileiro de proteção social.

Na área de Assistência Social, algumas mudanças merecem atenção. Em primeiro lugar, tem-se a criação do Ministério da Assistência Social (MAS), em substituição à Secretaria de Estado de Assistência Social (Seas). O novo ministério – que inicialmente se chamou Ministério da Assistência e Promoção Social (Maps), mas que, por reivindicação do movimento dos assistentes sociais tornou-se MAS – assume formalmente um amplo conjunto de atribuições que o posiciona como elemento central na condução dos programas sociais do governo. De acordo com o Decreto nº 4.655, de 27 de março de 2003, o acompanhamento, a articulação e a avaliação dos programas sociais passam assim a ser responsabilidade do MAS. Isso coloca esse ministério, ao menos formalmente, como o principal coordenador dos programas sociais do governo Lula. No entanto, esse novo perfil parece não ter sido ainda assimilado completamente pelos demais ministérios. A determinação legal segundo a qual um ministério setorial que executa programas e ações venha a exercer, ao mesmo tempo, os papéis de coordenador e de

avaliador de programas de outros ministérios setoriais pode vir a constituir um fator de desequilíbrio entre essas instâncias executivas. A questão encontra-se em aberto.

Note-se, ainda, no tocante a atividades de caráter assistencial, o desencadeamento de um processo de unificação de programas de transferência de renda. Com efeito, em período recente, o governo federal criou diversos programas dessa natureza. Há hoje certo consenso quanto à relevância desse tipo de mecanismo para o enfrentamento de problemas sociais. No entanto, diagnósticos recentes revelaram que a multiplicidade de ações desse tipo resulta na superposição das ações e na pulverização dos recursos, o que acarreta perda de eficiência e de eficácia da intervenção governamental. Com o intuito de promover maior racionalidade e organicidade da ação estatal e, sobretudo, possibilitar o acesso das famílias mais pobres aos direitos de alimentação, saúde, assistência e educação, o governo federal promoverá, a partir de 2003, a unificação desses programas. Além disso, haverá um esforço permanente de alocação crescente de recursos orçamentários de modo que o atendimento seja estendido a todas as famílias em situação de pobreza extrema. A universalização do atendimento no grupo social e economicamente mais vulnerável da população contribuirá para evitar o clientelismo na seleção dos beneficiários.

Merece especial destaque o Programa Fome Zero que, sem qualquer dúvida, constitui o principal programa social do governo Lula. O grande mote social da campanha presidencial vitoriosa, no campo social, foi o combate à fome. E o Programa Fome Zero encabeça a estratégia governamental de fazer cumprir a promessa de campanha, capitaneado pelo recém-criado Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (Mesa), tendo ainda como instância deliberativa o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea), que conta com a presença de representantes da sociedade civil e do governo. Nesses primeiros meses de vigência, o programa começa a ser implementado em algumas áreas piloto, não sendo ainda possível qualquer ilação mais conclusiva. De todo modo, a iniciativa parece contar com o apoio da sociedade e está se consolidando, a despeito de alguns percalços iniciais. Há ações de caráter emergencial e ações estruturantes, sendo que, entre essas últimas, merece destaque a montagem de um plano de fomento à produção de alimentos explicitamente vinculado à agricultura familiar e à Reforma Agrária: o Plano de Safra 2003/2004. Ao possibilitar o acesso ao crédito a esse segmento da população, o Programa Fome Zero inaugura uma nova etapa de valorização e de apoio aos empreendimentos familiares do campo, os quais foram relegados pelos governos anteriores, ao resgatar do regime de subsistência um significativo contingente da força de trabalho rural brasileira.

Na área de Emprego e Renda, observou-se no período ora em apreço uma situação do mercado de trabalho indistinta em relação ao período anterior: o desemprego mantém-se em patamares elevados, o mesmo ocorrendo com a informalidade, que já atingiu algo em torno de metade da força de trabalho. Diante desse quadro, o novo governo tomou duas importantes iniciativas. A primeira delas foi a constituição do Fórum Nacional do Trabalho, uma espécie de instância permanente de discussão sobre as questões mais relevantes, com a participação dos diferentes segmentos da sociedade civil, assim como de especialistas e técnicos do governo. Esse fórum pretende ser o nascedouro de propostas concertadas de alterações tanto nos rumos das políticas e ações governamentais, quanto na própria legislação trabalhista, tendo em vista uma maior participação social. A criação do Fórum Nacional do Trabalho, inicialmente

prevista para março, só veio a ocorrer em 29 de julho último. O atraso no cronograma não tem qualquer motivação específica, mas parece ser fruto de dificuldades encontradas pela nova equipe do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) nos primeiros meses de condução da máquina ministerial. Esse mesmo atraso verificou-se no caso da segunda iniciativa, o Programa Primeiro Emprego. Fruto de promessa de campanha presidencial, o programa foi lançado em junho após um semestre em que o ministério esteve trabalhando na sua elaboração, que envolveu segmentos empresariais, representações de trabalhadores, além de empresas do setor público. Seu objetivo principal é estimular a contratação de jovens como forma de reduzir a desocupação nesse grupo etário. O Programa Primeiro Emprego tem sido objeto de controvérsias, sobretudo pelo seu foco no jovem em um ambiente de aumento generalizado do desemprego. Uma análise mais aprofundada do programa é apresentada na seção “Emprego e Renda” deste número.

No que tange à Educação, destaca-se a iniciativa da nova direção do Ministério da Educação (MEC) de realizar uma oficina de planejamento estratégico, visando elencar problemas e estabelecer prioridades para o plano de ação do órgão. No diagnóstico a que se chegou, chama atenção a identificação de três problemas. Em primeiro lugar, observou-se que, na sua forma atual, o sistema educacional tem servido como fator de incremento de desigualdades, paradoxalmente à sua missão institucional e republicana. Desigualdades que se expressam em termos sociais, inter-regionais, de gênero e raciais. Em segundo lugar, foi identificada a incidência de um número ainda significativo de crianças que se encontram fora da escola, o que expõe largos contingentes da população infantil a situações de vulnerabilidade extrema, com riscos de envolvimento em atividades laborais perversas, até mesmo a prostituição. Finalmente, a percepção de que o analfabetismo persiste como uma chaga que assola parcelas não desprezíveis da população adulta brasileira. De acordo com o diagnóstico da equipe ministerial, um novo desenho da ação ministerial na área de educação pressupõe, no entanto, um aporte de recursos substancialmente superior ao disponível para 2003, assim como ao que se estima para os próximos anos. Nesse sentido, a aposta do MEC de viabilizar uma política educacional inclusiva e de qualidade, mediante substancial ampliação do orçamento da área da educação, envolve riscos devidos não apenas às restrições orçamentárias atuais, mas também às possíveis investidas dos governos subnacionais diante da vinculação constitucional de recursos para a educação, no âmbito das discussões acerca da Reforma Tributária.

Na área da Cultura, o novo governo pretende atuar de forma mais integral com base nos seguintes princípios: *i*) a configuração de um sistema nacional de financiamento para a cultura; *ii*) a construção de uma política cultural de envergadura nacional; e, finalmente, *iii*) a democratização da cultura. O sistema nacional de financiamento deverá ser configurado a partir da elevação dos limites orçamentários do Ministério da Cultura, do redimensionamento das contrapartidas das empresas e das contrapartidas sociais, da adoção de mecanismos de desconcentração regional no uso dos recursos incentivados e, finalmente, da reorientação de recursos conforme prioridades estabelecidas pelo poder público central. A nova política cultural em fase de implantação engendra a definição dos novos papéis para os agentes públicos e permite que o Estado ganhe relevo como elemento central na montagem de um sistema efetivamente nacional de cultura com o fortalecimento dos instrumentos políticos e das instituições federais de política cultural. Uma política que se quer mais

democratizada na medida em que visa, de um lado, ampliar o acesso à cultura, sobretudo nos segmentos mais carentes e, de outro, possibilitar um apoio mais efetivo, em termos financeiros ou de infra-estrutura, à produção local. A menor ênfase dada ao mercado como elemento orientador da produção cultural, contrariamente ao que vinha ocorrendo até a gestão anterior, aparece assim como um dos traços mais marcantes da nova política cultural nacional.

A questão racial é também ressaltada com o estabelecimento de uma nova institucionalidade para enfrentar esse velho e conhecido problema; uma resposta que se afirma com a criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), órgão coordenador das ações governamentais de combate ao racismo e à discriminação racial no país. O cenário que se forjou sobretudo a partir das reuniões preparatórias ocorridas em todo o país visando à realização da III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata – promovida pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 2001, na cidade de Durban, na África do Sul – suscitou a reabertura do debate racial. Os dados divulgados pelo Ipea explicitaram os diferenciais de condições de vida entre negros e brancos, sob qualquer prisma que se observasse. A percepção da existência de uma situação latente e perene de discriminação racial veio assim a se contrapor, de maneira definitiva, à própria idéia de democracia racial, cerne da inércia nacional em face do problema racial. Discussões acerca de ações reparatórias e afirmativas passaram a fazer parte da agenda política. Algumas iniciativas isoladas, mas de grande significado, como a instituição de cotas para negros em algumas universidades, provocaram reações inusitadas por parte de segmentos da população branca, chegando até mesmo a ocorrer a utilização de argumentos denunciando revanchismos ou mesmo a concessão de privilégios aos negros. Ao debate que se inicia, o governo Lula acena não apenas com a criação da Seppir, mas também com outras medidas emblemáticas, como a indicação de um negro como Ministro do Supremo Tribunal Federal. Trata-se, sem dúvida, de uma porta aberta para o enfrentamento desta que constitui uma das mais importantes chagas sociais brasileiras.

No tocante à Segurança Pública, merece especial atenção a criação do Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) que, de forma inédita, introduz um planejamento governamental estruturado e orientado para as causas do problema da violência urbana. A execução do plano acontecerá por meio do Sistema Único de Segurança Pública (Susp), formado pelas agências de justiça criminal das três esferas de governo, cuja coordenação em cada Unidade da Federação será feita pelo Gabinete de Gestão Integrada, envolvendo representantes das instituições de segurança pública e de justiça criminal. Se é bem verdade que o PNSP representa um grande avanço para o enfrentamento da questão da violência urbana, faz-se necessário alertar para o fato de que seu sucesso dependerá, em grande medida, da efetiva implementação de duas ações cruciais: de um lado, um sistema de informações de segurança pública consistente e abrangente (*i.e.*, registros policiais, pesquisas de vitimização, dados socioeconômicos, recursos do sistema de justiça criminal) e, de outro, avaliações dos vários programas implementados. Note-se ainda a premente necessidade de se implementar políticas voltadas especificamente para os jovens em conflito com a lei mediante a realização de programas e ações que tenham basicamente três objetivos: a orientação, a supervisão e o desenvolvimento da auto-estima desses jovens.

No caso da questão agrária, observa-se uma significativa ebulição de movimentos sociais (favoráveis e contrários). A timidez inicial da ação governamental – cujo Programa de Reforma Agrária não conseguiu nem mesmo manter o ritmo de assentamentos observado no governo anterior – contrasta com o aumento das ocupações patrocinadas por movimentos sociais, principalmente o Movimento Nacional dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST). Em resposta, a reação de segmentos de proprietários de terras sinaliza um embate que deve ser enfrentado pela ação governamental por meio de políticas públicas conseqüentes. As ocupações organizadas são fruto, em última análise, da existência de um expressivo contingente populacional destituído da terra, seja para produzir, seja para habitar. E é nesse contexto que se observa o crescimento também das ocupações urbanas, em sua maior parte organizadas pelo Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto (MTST). Do mesmo modo que a questão agrária, a questão urbana tem prioridade na agenda política atual. Trata-se de um tema que, pela sua importância, passará a ser objeto de foco deste periódico a partir do próximo número. No caso urbano, diante da falta de uma política nacional estruturada, fica-se à mercê de ações estaduais e locais, quase sempre de cunho repressivo. Resta, de todo modo, a certeza da urgência na montagem de uma agenda social inclusiva e transformadora que possa abranger a complexidade dos problemas existentes no campo e nas cidades.

ACOMPANHAMENTO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS

PREVIDÊNCIA

Apresentação

O texto de análise conjuntural da política previdenciária encontra-se aqui organizado em dois blocos bem caracterizados. No primeiro, seguindo a tradição editorial de *Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise*, aborda-se a evolução recente da Previdência Social, com ênfase no primeiro semestre de 2003. Aí estão claramente destacados os enfoques em “Financiamento e Gastos” e “Acompanhamento de Programas” – que aqui fica restrito ao Regime Geral da Previdência Social e da Previdência Complementar.

O segundo bloco da análise restringe-se aos chamados regimes próprios da Previdência do Setor Público. A abordagem será especificamente sobre a Reforma da Previdência, destacando-se a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 40/2003, sua justificativa e principalmente a polêmica sintetizada em argumentos favoráveis e contrários aos principais pontos da reforma.

Conjuntura

No período em análise, o fato que ganhou maior destaque no debate público na área da Previdência Social foi a proposta de Reforma Previdenciária apresentada pelo governo Lula. No entanto, há outros fatos igualmente importantes e que acabaram não recebendo o merecido destaque. Serão discutidos, nesta primeira parte, esses aspectos conjunturais. O primeiro tópico traz uma análise comparativa do financiamento e dos gastos do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em 2001 e 2002. No segundo, apresenta-se uma discussão acerca da evolução recente da Dívida Ativa do INSS – que voltou a atingir níveis elevados – e de duas importantes iniciativas relacionadas a esse tema: a divulgação da lista de devedores do INSS e o lançamento do Programa de Parcelamento Especial, o novo Refis. Por fim, no terceiro tópico é feito o acompanhamento dos principais programas da Previdência Social, destacando-se uma abordagem da previdência complementar que antecipa a análise da Reforma da Previdência, apresentada na seção seguinte.

Financiamento e gastos

A estrutura de financiamento do INSS é composta essencialmente por quatro fontes. Os recursos provenientes das Arrecadações englobam: *i)* as contribuições correntes das empresas em geral e dos trabalhadores formais e autônomos; *ii)* os recursos provenientes das medidas de recuperação de créditos da Dívida Ativa; *iii)* as receitas geradas pelos Rendimentos Financeiros; e *iv)* as Transferências da União, que incluem recursos da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), de Recursos Ordinários, etc. Estas são utilizadas quando os recursos das Arrecadações não são suficientes para efetuar o pagamento

de benefícios. Já as despesas do INSS são compostas pelos pagamentos de benefícios feitos pelo INSS, que contabilizam o aporte de recursos gastos com benefícios previdenciários e assistenciais; pelos encargos previdenciários da União; pelas despesas com pessoal e custeio e pelas Transferências a Terceiros. A partir do exposto na tabela 1, serão analisados os dados concernentes à arrecadação e aos gastos do INSS.

TABELA 1

Recebimentos e pagamentos do INSS. Acumulado jan./dez. de 2001 e 2002

(Valores em R\$ 1 mil de dez. 2002. Deflator: INPC)

	2001		2002	
	Valor	(%)	Valor	(%)
A. Arrecadações (A.1+A.2+A.3+A.4)	105.457.513	100,0	113.555.442	100,0
A.1. Contribuições Previdenciárias	75.442.080	71,0	76.218.454	67,6
A.2. Recuperação de Créditos	4.780.577	4,5	6.241.308	5,9
A.3. Rend. Finan. e Antecipação de Receitas	588.597	0,5	3.512.478	3,0
A.4. Transferências da União	24.646.282	23,4	27.583.202	24,3
B. Pagamentos (B.1+B.2)	105.275.863	100,0	110.597.448	100,0
B.1. Pagamentos de Benefícios pelo INSS	99.855.230	94,8	105.092.438	95,1
Pagamento de Benefícios Previdenciários	90.044.932	85,5	95.258.014	86,1
Pagamento de Benefícios Não Previdenciários	4.037.413	3,8	4.448.436	4,0
Outros Pagamentos	5.772.885	5,4	5.386.088	4,9
B.2. Transferências a Terceiros	5.420.632	5,1	5.505.009	5,0

Fonte: Fluxo de Caixa do INSS.

Houve, em 2002, um aumento em termos reais de mais de R\$ 2 bilhões, cerca de 2,5%, no total de recursos arrecadados em comparação com o ano anterior. No entanto, chama atenção o fato de que a participação das Contribuições Previdenciárias na estrutura de financiamento caiu quatro pontos percentuais no total, o que é um reflexo da conjuntura econômica do período.

Como não houve alteração desse quadro, a mesma tendência é observada nos primeiros meses de 2003. De acordo com os dados divulgados pelo Ministério da Previdência, houve no período analisado um pequeno crescimento da formalização das relações de trabalho que, no entanto, não está sendo acompanhado pelo aumento da massa salarial. Como reflexo disso, no acumulado do ano (jan./abr.), já houve queda de 8,7% na arrecadação das Contribuições Previdenciárias. Em contrapartida, houve variação positiva nas receitas provenientes das fontes que não estão diretamente relacionadas com a conjuntura econômica, como, por exemplo, as da Recuperação de Crédito (5,4%). Dessa forma, a Arrecadação Líquida, que corresponde, segundo definição do INSS, ao total das Contribuições Previdenciárias e à Recuperação de Crédito menos as Transferências a Terceiros – feitas ao Serviço Social da Indústria (Sesi), ao Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), ao Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac) e ao Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar) – foi, nesses quatro primeiros meses, de R\$ 23,6 bilhões, enquanto as despesas com benefícios previdenciários foram de R\$ 29,5 bilhões, o que resulta em um saldo negativo de R\$ 5,9 bilhões.

A melhoria nas receitas provenientes da Recuperação de Crédito já vinha sendo observada em 2002. De acordo com o que foi divulgado pelo Ministério da Previ-

dência, houve um aumento de 30% – o equivalente a R\$ 1,5 bilhão – em comparação com 2001. Em 2002, essa fonte de receitas previdenciárias já representava 5,9% do total de recursos arrecadados pelo INSS. Houve um pequeno aumento de 1% nas Transferências da União em comparação com 2001. As Transferências da União são utilizadas como aporte financeiro às receitas provenientes das Arrecadações (A.1+A.2+A.3). O principal mecanismo de transferência – apesar de ter permanecido estável de 2001 para 2002 – é a Cofins. Destaca-se ainda o aumento de R\$ 3 bilhões dos repasses de recursos ordinários do Tesouro Nacional. Outra importante fonte de compensação consistiu nos recursos registrados em Outras Receitas. Entre os itens que compõem essa rubrica, a maior variação ocorreu nos recursos provenientes da Antecipação de Receitas do Tesouro Nacional, recursos esses que em 2001 tinham sido negativos e que em 2002 foram de R\$ 3,1 bilhões.

Em relação aos gastos, podemos observar que houve de 2001 para 2002 um aumento de R\$ 5 bilhões (4,7%), em termos reais, nos gastos com benefícios previdenciários. Contribuiu para esse crescimento a concessão, nos primeiros meses de 2002, dos benefícios que estavam retidos em razão da greve dos funcionários do INSS em 2001. Verificou-se também no período analisado, segundo dados do Ministério da Previdência, uma melhoria real de 1,1% no valor dos benefícios pagos no âmbito da Previdência Social. O reajuste do salário mínimo, que foi de 1,4% acima da inflação, é outra iniciativa que está diretamente relacionada com o aumento dos gastos, uma vez que dos 21,1 milhões de benefícios previdenciários e assistenciais pagos, 13,9 milhões (68,8%) equivalem ao salário mínimo.

Esses fatores contribuíram para o resultado financeiro do INSS mostrado na tabela 2, a seguir. Em 2002, podemos observar que houve um aumento real de 2,9% na Arrecadação Líquida. No entanto, apesar dessa melhoria, a necessidade de financiamento da previdência, que foi de R\$ 15,2 bilhões em 2001, passou para R\$ 18,3 bilhões em 2002, isto é, houve uma variação real de 20,1%. A necessidade de financiamento corresponde à diferença entre a Arrecadação Líquida e o volume de recursos gastos com benefícios previdenciários, tanto os benefícios das áreas urbanas quanto os das áreas rurais. Como apresentado em *Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise* nº 6, a Previdência Urbana é auto-sustentável sem ser deficitária. Caso a Previdência Rural – que estruturalmente depende de transferências – fosse de fato tratada como Seguridade Social e assim financiada com recursos da Seguridade Social, o sistema não apresentaria essa crescente necessidade de financiamento.

TABELA 2

Resultado financeiro do INSS – extrato do fluxo de caixa – acumulado jan./dez. de 2001 e 2002

(Valores em R\$ 1 mil de dez. 2002. Deflator: INPC)

Resultado Financeiro	2001	2002	Varição
C. Arrecadação Líquida	74.802.025	76.954.753	2,9
D. Saldo Previdenciário	(15.242.907)	(18.303.261)	20,1

Fonte: Fluxo de Caixa do INSS.

É possível afirmar que os gastos previdenciários continuarão aumentando em 2003. Em abril, o salário mínimo foi reajustado em 20%: um aumento real de 3,5%, de acordo com o Índice de Preços do Consumidor Amplo. Os benefícios pagos pelo

INSS com valores superiores ao do salário mínimo também foram reajustados: foi concedido um aumento de 19,71% que refletiu a variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) do período. Assim, o teto de contribuições e benefícios do INSS passa a ser de R\$ 1.869,34. Segundo estimativas do Ministério da Previdência, essa correção no valor dos benefícios elevará as contribuições em R\$ 40 milhões neste ano e as despesas em R\$ 461 milhões.

Evolução recente da Dívida Ativa do INSS e o Programa de Parcelamento Especial

O início de 2003 também foi marcado por iniciativas que possivelmente contribuirão para a melhoria das receitas previdenciárias. Observa-se uma preocupação crescente em melhorar o processo de fiscalização do INSS no que se refere ao cumprimento das obrigações das empresas para com a Previdência Social e também os esforços do governo para garantir maior transparência às dívidas para com o INSS. Há também, com o lançamento do Programa de Parcelamento Especial – o novo Refis –, uma tentativa do governo de reaver parte desses débitos.

Em maio deste ano, houve uma iniciativa inédita por parte do Ministério da Previdência: a divulgação dos devedores do INSS. A divulgação trimestral dessa lista, assim como a publicação de um relatório circunstanciado das medidas adotadas para garantir a cobrança dos débitos previdenciários, está prevista no art. 81 da Lei nº 8.212/1991. Foram publicados os nomes dos devedores e o montante de suas dívidas no *site* do Ministério da Previdência. O governo pretende cumprir a meta de divulgar essa lista a cada três meses. É um esforço que, sem dúvida alguma, confere maior transparência às contas do INSS. O ponto fraco dessa iniciativa, segundo juristas, é o fato de que foram divulgados os nomes daqueles devedores que estão discutindo os débitos pela via administrativa ou na justiça. Esses juristas acreditam que somente os devedores com débitos que não são mais contestáveis deveriam aparecer nessa lista. Por esse tipo de contestação e outros motivos, há uma expectativa por parte do governo de que essa iniciativa gerará ações judiciais, visto que o fato de figurar como um devedor do INSS acaba sendo negativo para uma empresa, pois pode afetar a sua credibilidade no mercado.

Pouco depois de essa lista ser divulgada, foi promulgada a Lei nº 10.684/2003, que institui o Programa de Parcelamento Especial – novo Refis, além de alterar aspectos da legislação tributária. Esse plano de parcelamento de dívidas é uma tentativa de recuperar os valores devidos à União e foi instituído em razão do volume crescente da Dívida Ativa do INSS, que em 1996 era de R\$ 21 bilhões e em 2000 – ano em que foi instituído o Refis – evoluiu para R\$ 73 bilhões. Essa evolução deve-se também à melhoria na fiscalização por parte do INSS e em relação ao cumprimento das obrigações das empresas para com a Previdência Social. As empresas, ao ingressarem no programa, tinham suas dívidas transferidas para o Refis. Dessa forma, houve uma redução na quantidade de débitos cadastrados no INSS de 2000 para 2001. Em dezembro de 2001, o valor da Dívida Ativa ajuizada foi de R\$ 48,6 bilhões. Cerca de 129 mil empresas inscreveram-se no Refis, mas apenas 39 mil permanecem cumprindo os termos do refinanciamento das dívidas. Ao ser excluída do programa, a empresa volta a ter seu débito contabilizado na Dívida Ativa e isto certamente é um dos fatores que contribuiu para a volta do crescimento de tal dívi-

da (atualmente, o seu valor é de cerca de R\$ 152 bilhões). No entanto, vale ressaltar que esse foi o valor apresentado pela imprensa. Até o momento, não foi divulgado o Anuário Estatístico da Previdência Social referente a 2002, no qual são apresentados os dados oficiais a respeito da Dívida Ativa.

TABELA 3

Evolução dos débitos para com o INSS – 1996-2001

(Valores em R\$ milhões correntes)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Débitos em cobrança administrativa	3.192,2	5.060,0	7.791,3	14.319,5	21.725,9	23.915,0
Dívida Ativa = débitos da Procuradoria	21.036,4	30.737,9	49.911,6	58.106,1	73.090,1	48.556,7
Total	24.228,5	35.797,9	57.702,0	72.425,0	94.817,0	72.471,7

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social.

O novo programa de parcelamento de dívidas é mais amplo do que o anterior: está aberto não só para as pessoas jurídicas, mas também para as pessoas físicas. As micro e pequenas empresas, assim como as optantes do Simples, que tinham sido excluídas do primeiro Refis, podem aderir a esse novo programa. Pelo novo plano, quem possui dívidas com o INSS contraídas até 28 de fevereiro de 2003 têm até 31 de agosto para fazer a sua inscrição. A decisão do governo de divulgar essa lista de devedores a cada três meses acaba sendo um incentivo para as empresas aderirem ao novo Refis, já que aqueles que decidirem parcelar os seus débitos por meio desse instrumento – que não necessariamente precisam estar inscritos na Dívida Ativa – terão seus nomes retirados da lista. Contudo, essas empresas têm um forte incentivo para manter o pagamento das parcelas: quem for excluído do programa não poderá participar de outro parcelamento até 2006. O que também é uma forma de compensar o incentivo que programas assim representam para maus pagadores.

De acordo com esse novo Refis, os débitos poderão ser divididos em até 180 prestações, haverá um desconto de 50% no valor da multa que incidir sobre o valor do débito e as dívidas relativas às contribuições patronais poderão ser parceladas. Estava prevista a possibilidade de parcelamento das contribuições descontadas dos funcionários, mas não repassadas ao INSS. No entanto, por entender que isso é uma forma de apropriação indébita, essa possibilidade foi vetada pelo presidente.

O valor das parcelas será fixado de acordo com o faturamento da empresa. Caso o débito seja apenas com o INSS, a empresa deverá pagar um percentual de 1,5% do seu faturamento bruto do mês anterior. Se também tiver débito com a Receita Federal, o percentual cai para 0,75%, não podendo a parcela ser inferior a R\$ 2.000,00. No caso das micro e pequenas empresas, ou as optantes do Simples, a parcela deverá ser equivalente a 1/180 do valor da sua dívida ou 0,3% do seu faturamento bruto, com valor mínimo de R\$ 100,00 no caso das micro e de R\$ 200,00 no caso das pequenas empresas. Já para as pessoas físicas, o valor mínimo das parcelas é de R\$ 50,00. Também poderão ser parcelados os débitos relativos à contribuição para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep) devidos por estados, Distrito Federal e municípios.

A Lei nº 10.684/03 também introduz alterações na legislação tributária que se refletirão na arrecadação previdenciária. A partir de 1º de setembro de 2003, a alíquota

da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) recolhida pelas instituições financeiras passa a ser de 4%. A lei também eleva a taxa da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) para as empresas prestadoras de serviço optantes do Lucro Presumido ou Lucro Real Anual com Estimativa Mensal. Essa lei declara isentas da Cofins, do Programa de Integração Social (PIS) e do Pasep as receitas decorrentes da comercialização da matéria-prima, de produtos intermediários e de materiais de embalagem produzidos na Zona Franca de Manaus.

Acompanhamento de programas

Regime Geral de Previdência Social (RGPS)

Em 2002, foram pagos pelo INSS 21,1 milhões de benefícios previdenciários e assistenciais: 14,3 milhões na área urbana (67,5% do total) e 6,9 milhões na rural (32,5%). De acordo com os dados da tabela 6.1 do Anexo Estatístico, 55,8% do total de benefícios pagos correspondia a aposentadorias por idade, por tempo de contribuição ou por invalidez. Houve um crescimento normal na quantidade de novos benefícios de 2001 para 2002. Isso correspondeu a aproximadamente um acréscimo de 3% a 3,5% no estoque total de benefícios pagos.

Em 2002 e no início de 2003, foram tomadas diversas iniciativas que tiveram como resultado a extensão de direitos previdenciários e outras medidas que facilitaram o acesso aos benefícios. A Lei nº 10.421/02 estende à mãe adotiva o direito à licença e ao salário-maternidade, desde que a criança adotada tenha até oito anos de idade. O período de licença varia de acordo com a idade da criança adotada. Assim, para a adoção de crianças que tenham até um ano de idade, é concedida uma licença de 120 dias; para crianças de um a quatro anos, licença de 60 dias; e para crianças de quatro a oito anos, de 30 dias.

Outro fato relevante é a extinção da eventual perda da qualidade de segurado para fins de concessão de aposentadorias por tempo de contribuição, especial e por idade. Vale ressaltar que, no caso de aposentadoria por idade, a nova regra só se aplica se o segurado já tiver contribuído durante, pelo menos, vinte anos. Essa é uma das inovações introduzidas pela Lei nº 10.666, de 8 de maio de 2003. Até a promulgação dessa lei, o contribuinte perdia o direito ao seguro previdenciário caso permanesse de 12 a 24 meses sem contribuir à previdência, o que acaba gerando situações injustas. Por exemplo, mesmo se faltassem apenas dois anos para o indivíduo se aposentar e ele deixasse de contribuir nesse período, perderia a qualidade de segurado e as contribuições realizadas anteriormente só seriam consideradas caso o trabalhador fizesse, pelo menos, mais 60 contribuições ao INSS.

Previdência complementar e debate político

Desde o fim do ciclo da Reforma Previdenciária do governo FHC, depois da promulgação da Emenda Constitucional nº 20/1998, o tema da Previdência Complementar Privada é objeto de intensa articulação nos círculos parlamentares, financeiros e também sindicais, mas em geral o debate ocorre em linguagem técnica tão hermética que torna impraticável sua compreensão para a opinião pública.

Neste primeiro semestre de 2003, o tema voltou à mídia, de forma inicialmente lateral, a partir das articulações do PSDB-PFL para priorizar e votar o Projeto de Lei

Complementar (PCL) nº 9/1999, oriundo do Poder Executivo da época; iniciativa que foi finalmente postergada pela Presidência da Câmara, para depois ser superada pela Proposta de Emenda Constitucional nº 40/2003.

Observe-se que o chamado PLC nº 9/1999 complementava a regulamentação do art. 202 da Constituição Federal (esse artigo contém o texto que trata de Previdência Complementar Privada, introduzido pela Emenda nº 20/1998) e estabelecia as condições de possibilidade para a criação da Previdência Complementar mediante fundos fechados aos servidores públicos.

Entretanto, com a remessa da PEC nº 40 (ver texto analítico a seguir) ao Congresso, o debate se desloca para essa iniciativa que, de resto, introduz à Previdência Complementar Privada um certo viés de centralidade à atual Reforma Previdenciária.

Por outro lado, mesmo tendo sido ultrapassado o PLC nº 9/1999 da era FHC, remanesce uma vasta legislação da Previdência Privada gestada no período anterior – as Leis Complementares nºs 108/2001 e 109/2001, que são suficientes para implementar a PEC 40/2003, de imediato, uma vez aprovada a Emenda Constitucional. Pelo menos é este o entendimento da Exposição de Motivos conjunta do Ministério da Previdência e da Casa Civil, que acompanha a PEC nº 40/2003.

O texto Constitucional vigente determina a aprovação de uma Lei Complementar que serviria de marco para a futura previdência complementar dos servidores públicos. Todavia, após a elaboração e publicação das Leis Complementares nºs 108 e 109 de maio de 2001, esta exigência tornou-se meramente condicionante da implantação dos regimes de previdência complementar, haja vista todos os princípios e normas necessárias para implementação de um sistema de previdência complementar já estarem positivados, motivo pelo qual a exigência contida na redação atual dos §15 e §16 do art. 40 da Constituição, bem como o art. 10 da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, resulta desnecessária (EMI – p. 10 – item 52).

É possível que os redatores dessa EM não tenham se dado conta das implicações que traz a combinação das Leis Complementares nºs 108 e 109 e a PEC nº 40/2003. Mas é muito relevante esclarecer esse lado da questão.

Traduzindo essa linguagem técnica e jurídica para uma comunicação mais geral, o que se pode inferir do que está escrito na Exposição de Motivos e na PEC nº 40/2003 é que poder-se-ia, desde que houvesse a aprovação da Emenda Constitucional, instituir desde logo os Fundos fechados da Previdência Complementar para os servidores públicos. Esses fundos, administrados por entidades de direito privado – “Fundações ou Sociedade Civil, sem fins lucrativos” (art. 8º da Lei Complementar nº 108/2001) –, precisariam, contudo, “determinar padrões mínimos de segurança econômico-financeira e atuarial, com fins específicos de preservar a liquidez, a solvência, e o equilíbrio dos planos de benefícios...” (art. 3º, item III da Lei Complementar nº 29/2001). Isto significa, por seu turno, apresentar lucratividade financeira nas suas aplicações.

Esses fundos seriam constituídos pelas contribuições dos servidores públicos e do patrocinador, este último um ente estatal, obrigado a contribuir no máximo até o valor da contribuição do servidor (arts. 5º e 6º da Lei Complementar nº 108/2001). Como se verá mais adiante, a contribuição do servidor é aquela que excede o limite de R\$ 2.400,00.

No entanto, o nó górdio dessa Previdência Complementar está nos Planos de Benefício e Custeio. O texto da Lei Complementar nº 109/2001, no seu artigo 31, enseja a duas interpretações: a primeira, que é literal, somente admite planos de benefícios com contribuição definida (o quanto pagaria o segurado), mas no seu art. 7º trata dos planos com benefícios definidos (o quanto receberia o aposentado), a serem regulados pelo órgão normatizador (Secretaria de Previdência Complementar).

Traduzindo-se: a contribuição definida em princípio não define o benefício, sendo este obtido segundo as regras de capitalização financeira no mercado. Benefício definido, por sua vez, clama por um garantidor da execução desse contrato de seguro, sem o que não há previdência a ser invocada. Isso, contudo, não é permitido pela Lei nº 109/2001 em vigor.

Na verdade, esse debate sobre benefício definido ou contribuição definida dividiu o Congresso na votação do PLC nº 9/1999. Mas esse projeto ficou ultrapassado com o advento da PEC nº 40/2003.

Como se pode ver pela leitura exaustiva da legislação complementar em vigor, uma ou outra alternativa (benefício ou contribuição definidos) são incertas do ponto de vista do segurado.

Observe-se que em qualquer caso, seja no da contribuição definida ou no do benefício definido, aplicar-se-á o critério do Plano de Custeio Anual (art. 18 – Lei Complementar nº 109/2003), que prevê a criação de contribuições extraordinárias “destinadas ao custeio de déficits, serviço passado e outras finalidades não incluídas na contribuição normal” (art. 19 – item II – Lei Complementar nº 109/2001).

Em resumo, a legislação complementar onera o segurado em todos os casos com a obrigação de capitalizar com sua contribuição e a do patrocinador quaisquer situações de desequilíbrio atuarial, déficit corrente ou quaisquer despesas extraordinárias e/ou receitas cadentes que tragam desequilíbrio a esses fundos.

Finalmente, nos arts. 44 a 53 da Lei Complementar nº 109, o legislador reserva as penalidades da intervenção à liquidação extra-judicial para o não-cumprimento das obrigações de capitalização, reserva técnica, provisão de fundos etc., nos termos dessa lei, impondo ao mesmo tempo a proibição de que o patrocinador (ente estatal) compareça como segurador de última instância, aprovisionando fundos para garantir contratos.

Em síntese, na Previdência Complementar privada e fechada, prevista nas Leis Complementares nºs 108 e 109 de 2001, inexistente o princípio do seguro social garantido, ou contrato de trabalho que gere direito previdenciário aos seus servidores mediante compromisso pré-pactuado do poder público. Tudo, na verdade, recai nas regras de capitalização do mercado, na habilidade dos administradores e na contribuição do segurado e do empregador, este último limitado ao aporte do primeiro.

A Reforma da Previdência e o debate sobre seus pontos críticos

Justificativa

A Reforma da Previdência do governo Lula veio a lume no início de maio sob argumentação fortemente calcada na redução da despesa pública com os chamados regimes próprios da Previdência do Setor Público (ver dados gerais na tabela 4). Aduz-se ainda,

na Exposição de Motivos que a precede, o argumento ético de caráter distributivo, apresentando as diferenças entre os valores das aposentadorias nos diferentes regimes previdenciários como fator de desigualdade e obstáculos ao desenvolvimento da Nação.

TABELA 4

Despesa bruta e líquida dos regimes da previdência do setor público (% do PIB) – 2001-2003

Despesa por unidade	2001	2002	2003 (Estimado)
Despesa bruta total	4,7	4,7	4,0
Despesa líquida total	3,1	3,0	2,6
Despesa líquida da União	1,9	1,7	1,4
Despesa líquida dos estados	1,1	1,1	1,0
Despesa líquida dos municípios	0,2	0,2	0,2

Fonte: Tabela 2 E.M.I. MPS/Casa Civil – PR, em 29/4/2003.

Obs: A diferença entre “Despesa Bruta” e “Despesa Líquida” é o valor das contribuições dos servidores acrescido do valor atribuível ao empregador (setor público).

O argumento do gasto fiscal exacerbado não está muito claro na apresentação dos dados empíricos feita na Exposição de Motivos. Como se observa pelos dados da tabela 4, o gasto fiscal líquido é cadente no triênio (cai de 3,1% do PIB para 2,6%), se medido como proporção do PIB, e seria ainda menor se medido em termos de valor constante da moeda.

Por outro lado, essa “despesa líquida”, no caso da União, já é financiada pelo Orçamento da Seguridade Social por imposição da Lei de Responsabilidade Fiscal. Nos três exercícios fiscais mencionados (2001-2003), há folga de recursos desse Orçamento, de sorte a absorver esse gasto, com sobra, o que legalmente não autorizaria a se falar em déficit.

Mas há evidentemente um problema de longo prazo, que precisaria ser mais bem identificado nesses vários regimes da Previdência resumidos na tabela 4, envolvendo a União, com seus vários regimes semi-autônomos de servidores (militares, Judiciário e Ministério Público, Poder Legislativo e servidores civis do Executivo), os 27 estados com previdência própria e os municípios (o Ministério da Previdência não informa na EM o número de municípios com previdência própria, mas se estima que sejam mais de 3.500).

Há ainda na EM uma extensa argumentação com base em tendências demográficas de longevidade, as quais, segundo essas projeções, onerariam fortemente os gastos previdenciários do futuro se fosse mantido o conjunto das regras atuais de idade mínima. Essas tendências, por sua vez, evoluem lentamente no tempo e não podem ser utilizadas racionalmente como evidências para justificar mudanças abruptas de regras previdenciárias.

Quanto ao Regime Geral da Previdência Social, não há quaisquer mudanças de vulto, à exceção da elevação do teto de benefício para R\$ 2.400 e da correspondente e compulsória atração da massa de salários que recolhia entre o antigo (R\$ 1.561) e do novo teto (R\$ 2.400).

A não-alteração de regras do Regime Geral pressupõe a manutenção integral do texto constitucional, modificado em 1998 pela Emenda nº 20/1998, e de toda a legis-

lação infraconstitucional que o sucedeu, incluindo-se aí a regra do fator previdenciário (retardatária das aposentadorias no setor privado).

O objeto efetivo da reforma

A atual Reforma da Previdência introduz sete mudanças paramétricas nos sistemas previdenciários estatais, incluindo o INSS, quais sejam:

1. Estabelecimento de um teto de vencimento na União, que corresponde ao vencimento dos ministros do STF, e nos estados e municípios, que equivale aos vencimentos de governador e prefeito, respectivamente. Essa regra foi alterada na Câmara dos Deputados, ficando nos estados estabelecidos subtetos a cada um dos três poderes.
2. Estabelecimento de um segundo teto para as aposentadorias e pensões dos novos servidores públicos, no limite do Regime Geral (INSS), reduzindo o valor das aposentadorias dos atuais servidores públicos da ativa mediante regras que restringem o valor atual integral das aposentadorias (ver itens 3, 4, 5 e 7).
3. Desvinculação do reajuste dos servidores ativos (regra de paridade) da remuneração dos inativos, ficando esta última associada à revisão para manutenção do valor real, segundo critério a ser definido em lei. Houve pequena mudança nessa regra no Relatório da Comissão Especial da Câmara. Os servidores da ativa terão direito à paridade, mas essa regra não valerá para os futuros servidores.
4. Introdução da cobrança compulsória dos inativos.
5. Mudança das regras de aposentadoria integral, com base no último rendimento, para uma regra baseada no rendimento médio dos últimos “n” anos, ficando “n” a ser definido por Lei Ordinária.

Essa regra original foi modificada na Comissão Especial da Câmara, mantendo-se a integralidade para os antigos servidores desde que estes atinjam a idade mínima de 55 anos (mulheres) e 60 anos (homens), contribuam durante 30 anos (mulheres) e 35 anos (homens), completem 20 anos de serviço público, 10 anos de carreira e 5 anos no mesmo cargo. Os novos servidores não terão direito à integralidade.

6. Abertura do campo da Previdência Complementar privada aos servidores da União, dos estados e dos municípios para as remunerações acima do teto do INSS, ficando à Lei Ordinária a definição do caráter dessa Previdência Complementar, nos termos do art. 202 da Constituição Federal e das Leis Complementares n^{os} 108 e 109 de 2001.

O substitutivo aprovado em primeiro turno na Câmara dos Deputados determina que os fundos de pensão serão de natureza pública, com contribuição definida, isto é, sem benefício definido, remetendo à Lei Complementar a sua regulamentação. Aqui cria-se um conflito jurídico visto que o caput do art. 202 da Constituição Federal (não modificado) estabelece Previdência Complementar como de caráter privado.

7. Alteração dos limites de idade para aposentadoria – retardando-os em sete anos (60 anos para homens e 55 anos para as mulheres), permitindo aposen-

tadoria antecipada até o limite de idade atual (53 anos e 48 anos) mediante pagamento de um pedágio sobre o benefício de 5% por ano faltante para se atingir os novos limites. O texto aprovado em primeiro turno na Câmara estabelece, como regra de transição, que esse pedágio seja de 3,5% para os funcionários que se aposentarem até 31 de dezembro de 2005.

Os pontos principais da polêmica e os argumentos das partes

A controvérsia sobre a reforma abrange múltiplos aspectos, os quais envolvem desde a fundamentação das justificativas gerais até as divergências sobre pelo menos seis desses sete pontos considerados principais. Serão comentados cada um desses pontos e as razões da controvérsia, segundo cada interlocutor, reservando-se o final para interferir na polêmica sobre as justificativas fiscal e ética da Reforma da Previdência.

a) O consenso sobre o limite das remunerações

Parece, contudo, que há pelo menos um ponto de consenso no debate público: o estabelecimento de limite de valor das remunerações dos servidores da ativa nos três poderes e em todas as Unidades da Federação, ainda que permaneçam diferenças quanto ao valor monetário desse limite. A principal divergência ficou por conta da definição do teto das remunerações dos servidores do Poder Judiciário nos estados: o governo propôs um teto de 75% dos vencimentos de um juiz do STF, mas o texto final acatou a proposta do Judiciário ficando o limite definido em 90,25%.

b) A controvérsia sobre integralidade ou vencimento médio

A polêmica em torno do segundo ponto – valor da aposentadoria segundo o valor do último vencimento, ou pela média dos vencimentos do tempo de contribuição, a ser definido posteriormente em Lei –, apresentou-se no debate com a seguinte argumentação oficial:

“A primeira distorção, em relação ao regime de previdência dos servidores públicos, diz respeito à regra de cálculo do valor das aposentadorias, que não guarda qualquer relação com as contribuições dos servidores quando em atividade ou mesmo com sua vida laboral, pois o benefício é equivalente à última remuneração do cargo” (Exposição de Motivos Interministerial – 29/4/2003, p. 1).

A contestação do ponto de vista oficial sobre esse tópico da reforma tem ocorrido de forma muito diversa. Os militares, *a priori*, por razões hierárquicas, ficaram de fora dele porque certamente isso significaria aposentar um General de Exército com remuneração de Major ou de Capitão, dependendo do tempo que se considerasse. O Judiciário e o Ministério Público argumentam sob o critério vital de suas carreiras (sabatina no Senado na terceira semana de junho do novo Procurador – Cláudio Fontelles).

Há outras linhas de argumentação em curso, como a de alguns próceres do PSDB, que se dizem favoráveis à exclusão dessa regra às carreiras típicas de estado.

Finalmente, deve-se acrescentar que a forma do projeto original do Executivo continha dois outros questionamentos jurídicos principais: *i*) mudava-se uma regra de aposentadoria no setor público – a do último vencimento –, para uma nova indefinida, porque sem referência ao tempo médio do exercício, jogando a expectativa de direito de cada servidor público ao arbítrio conjuntural de uma lei ordinária, que até poderia ser Medida Provisória; e *ii*) não havia uma regra de transição entre as diferentes expectati-

vas de direito dos servidores da ativa. Nestes termos, ou seja, sem regra de transição, a introdução do novo critério de remuneração dos aposentados é tida como quebra de contrato de trabalho, algo que até os liberais legítimos temem em razão do precedente que se abre. O texto final aprovado na Câmara manteve o princípio de vencimento integral para os atuais servidores, alterando, como já observado, para os novos.

c) A regra de paridade – ativo e inativo

Este é outro ponto da controvérsia, haja vista que a PEC nº 40 abandona o princípio de paridade, substituindo-o por uma regra imprecisa (art. 1º, § 8º): “É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critério estabelecido em Lei”.

O temor das organizações de servidores é que a desvinculação tornaria o valor das aposentadorias e pensões similar a uma presa predileta dos “ajustes fiscais” recorrentes, desvalorizando-as sensivelmente no decorrer do tempo. O texto aprovado em primeiro turno na Câmara mantém a paridade para os atuais servidores. A partir da publicação dessa Emenda Constitucional, os benefícios serão reajustados com base nos mesmos índices aplicados aos benefícios do Regime Geral da Previdência Social.

d) A cobrança dos inativos e a questão da constitucionalidade

A cobrança compulsória dos inativos, independentemente de outras contestações, é apontada como inconstitucional pelo novo Procurador Geral da República, por ocasião de sua sabatina no Senado. Isto significa que, se aprovada a Emenda Constitucional com este dispositivo, o Procurador provavelmente levaria ao STF uma Ação Direta de Inconstitucionalidade. E, como das vezes anteriores, o dispositivo teria grande chance de ser derrubado.

Pelas prováveis implicações negativas de um bloqueio constitucional, é provável que o próprio Congresso, com anuência do Executivo, deva retirar esse dispositivo da forma final da Emenda Constitucional em tramitação, que, diga-se de passagem, será provavelmente longa se não houver acordos intermediários sobre vários desses pontos – ainda controversos.

Observe-se, por oportuno, que a cobrança dos inativos é constitucional se restrita às pensões, hipótese em que os aposentados pagariam contribuição para benefício ao cônjuge, sendo este sistema hoje adotado pelo Instituto da Previdência do Estado de São Paulo. Essa regra poderia ser ampliada para todos os regimes próprios por legislação infraconstitucional.

e) A nova idade mínima e a questão da regra de transição

A alteração da idade mínima para a aposentadoria (de 53 anos para 60 anos no caso dos homens e de 48 anos para 55 anos no caso das mulheres) é uma regra que, segundo tese oficial, se coaduna com o padrão internacional e com as demais regras já vigentes para o Regime Geral da Previdência Social. Essa regra responderia com as tendências demográficas de longo prazo, de maior tempo de sobrevivência das pessoas, o que, portanto, implicaria o retardamento das aposentadorias.

Entretanto, não se deve comparar coisas diferentes sob pena de falsificação dos resultados, pois o cerne da polêmica aqui não está na discussão de tendências demográficas de longo prazo, mas sim na não-consideração de regras de transição.

Sobre o ponto específico da idade mínima, mas também sobre vários dos outros aspectos tratados nos tópicos precedentes, os pontos de vista de vários oponentes de peso desse projeto – como Sérgio Miranda (PC do B – Deputado Federal) e Rosa Marques (PT), especialista em seguridade social – chamam a atenção para a falta de regras de transição na Reforma. Sérgio Miranda (entrevista ao jornal *Correio da Cidadania* – primeira semana de junho) identifica risco de desmonte do aparelho do Estado em virtude da desvalorização do serviço público. Neste sentido, as aposentadorias precoces que podem ocorrer, antes da promulgação da nova Emenda, são um risco real, até mesmo porque a comparação da situação atual (regras em vigor) com as regras abruptamente alteradas e que vigorariam a partir da promulgação da Emenda poderia induzir tais condutas.

Contudo, é preciso esclarecer que a chamada PEC nº 40 tenta se acautelar contra tal reação, isentando (art. 3º, § 1º), por exemplo, o servidor da ativa com tempo de contribuição suficiente para aposentadoria proporcional do pagamento de contribuição previdenciária (11% da remuneração bruta). Tal incentivo, diga-se de passagem, somente seria efetivo na hipótese de vigorar a contribuição compulsória sobre os inativos. Finalmente, deve-se ressaltar que no texto aprovado no Plenário alterou-se o pedágio de 5% por ano restante, para 3,5%, restrito àqueles que tiverem direito de aposentar-se até 31 de dezembro de 2005.

f) O Regime da Previdência Privada Complementar

O Regime Privado da Previdência Complementar, previsto no art. 202 da Constituição (fruto da Emenda nº 20/1998), parece ser o eixo central da PEC nº 40, para o qual tudo converge: redução do valor das aposentadorias dos novos servidores para R\$ 2.400 e redução significativa do valor das aposentadorias dos atuais servidores. Isto os conduziria a contribuir complementarmente para o Fundo Privado.

O importante no esclarecimento sobre os pontos polêmicos da reforma é constatar que, uma vez instituídos em “União, Estados, Distrito Federal e Municípios os respectivos regimes privados da previdência complementar”, a serem definidos por respectiva Lei Complementar (art. 1º, § 14 da PEC nº 40), os valores das contribuições dos servidores públicos que excedessem a R\$ 2.400,00 não mais seriam destinados à Previdência Pública, mas aos Fundos Privados. Recebendo tais contribuições, tais fundos não teriam de financiar o estoque de aposentados do setor público regidos pela regra atual ou mesmo pela nova regra de remuneração média. Esse ônus ficaria com o setor público, e tais fundos ficariam com o bônus de formar poupanças de longo prazo, tendo de capitalizar suas reservas por longo prazo para pagar os benefícios contratados.

Há um longo prazo de transição, não explicitado, em que se desvia do setor público para a previdência privada 11% do que exceder a R\$ 2.400 do servidor e igual valor do patrocinador estatal, durante o qual todo o estoque de aposentadorias e pensões do setor público deve ser pago pelo Tesouro Público. A solvência financeira dessa nova Previdência é também um assunto em aberto, visto que não há garantia *a priori* do que ocorrerá no percurso, nem do envolvimento ou não dos entes públicos na garantia dos contratos.

Observe-se que esse tipo de previdência fechada tem sempre um órgão público patrocinador e um contrato que deveria estabelecer benefício definido. Este, na prática,

requereria um garantidor de última instância ou contribuição extraordinária do servidor para cobrir déficits. Contudo, pela legislação em vigor, não há garantidor de última instância. Todo o ônus dos déficits e dos desequilíbrios atuariais, por qualquer causa, recai no segurado e no patrocinador, este último com responsabilidade limitada até o nível do servidor. A insuficiência ou a incapacidade de capitalizar tais fundos por essa via conduzem, nos termos da legislação atual, às punições, mediante sua intervenção e/ou liquidação extra-judicial, sem preservar direitos adquiridos previamente definidos.

No entanto, é preciso alertar para o fato de que o artigo 202 da Constituição, invocado pela PEC nº 40 (Previdência Complementar), também permite a criação dos chamados fundos da chamada Previdência Aberta, podendo tal arranjo ser introduzido em Lei Complementar nova.

g) Justificativa fiscal e ética: controvérsia

Finalmente, a justificativa da Reforma Previdenciária, apoiada basicamente nos argumentos fiscal e de justiça distributiva, também é objeto de questionamento no debate público. O argumento fiscal possui várias leituras empíricas, mas os limites deste texto não permitem reproduzi-las. Mas o que se pode aqui aduzir é a observação de que a Reforma da Previdência afetaria apenas os valores de fluxos de novas aposentadorias, mas não o valor em estoque. A despesa com esse grupo fica sob responsabilidade financeira integral do setor público. Tal reforma tem implicações onerosas também sobre o fluxo de gasto público líquido. Essas implicações ainda não estão dimensionadas e poderiam anular, pelo menos a curto prazo, toda redução de despesa que se persegue. Isso ocorreria por três vias: *i*) pela pleora de aposentadorias precoces dos servidores com direito a aposentadoria proporcional; *ii*) pela perda das contribuições integrais dos atuais servidores, naquilo que exceda o limite de R\$ 2.400, desviadas para a Previdência Complementar Privada; e *iii*) pela despesa nova do patrocinador estatal.

Por último, o argumento da justiça distributiva, que aparece de formas as mais diversas no texto da Exposição de Motivos, contém limitação intrínseca: a presumível economia de recursos que ocorreria com a Reforma da Previdência, recolhida de altas e médias remunerações (a reforma isenta os inativos, isentos do Imposto de Renda), não é destinada a ampliar direitos sociais no Regime Geral da Previdência Social, reconhecidamente restritivo ao chamado trabalho informal, hoje majoritário no mercado de trabalho. Essa economia de recursos fica liberada nos Orçamentos Públicos e terá o destino que tiver o conjunto da política econômica do país.

O fato de não haver destinação *a priori* dos recursos economizados não autoriza logicamente o argumento da justiça distributiva.

Considerações finais sobre a Reforma da Previdência

Os pontos principais resenhados no debate sobre a Reforma da Previdência evidenciam que a proposta de substituição do atual regime de repartição da Previdência do Setor Público, com alta complementação dos seus gastos pelo Orçamento da Seguridade Social na União e pelos Tesouros estaduais e municipais, por um regime de Previdência Complementar Privado e fechado, viabilizado a partir das regras ora estabelecidas na PEC nº 40, contém inúmeras conseqüências conceituais que fragilizam suas justificativas baseadas no equilíbrio fiscal e na justiça distributiva. No primeiro caso, a falta de regras de transição entre os dois regimes estabelece *ex abrupto* um

novo ordenamento altamente leonino contra o antigo regime e em prol da Previdência Complementar. Esta apresentaria custos fiscais adicionais a curto e médio prazos acrescidos ao ônus remanescente da Previdência Pública. A longo prazo, existe uma enorme incógnita sobre a funcionalidade e a função previdenciária desses novos modelos da Previdência Privada, sem vínculo com o princípio do seguro social contributivo acima do teto de R\$ 2.400.

Esclarece-se, por oportuno, que houve Emenda na Câmara estabelecendo Previdência Complementar nominalmente pública mas, ao manter o princípio da contribuição definida e os termos do art. 202 da Constituição Federal, tal ordenamento não se adequa ao conceito de Previdência Pública. Provavelmente, ainda haverá mudanças nesse texto constitucional.

Finalmente, o argumento de caráter ético, que invoca justiça distributiva na Reforma Previdenciária não se fundamenta nos termos dela própria ou da legislação infraconstitucional que a circunda, visto que nem uma nem outra criam direitos ou garantem o princípio da seguridade para os milhões de trabalhadores excluídos.

ASSISTÊNCIA SOCIAL

Introdução

Desde 1988, quando foi, pela primeira vez na história brasileira, reconhecida como direito, a Assistência Social vem buscando afirmar-se no conjunto das políticas públicas. Os avanços desde então têm sido progressivos e significativos: a promulgação da Lei Orgânica de Assistência Social (Loas) e sua regulamentação, a constituição do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), a aprovação do Plano Nacional de Assistência Social (PNAS) e a organização da assistência como um sistema descentralizado e participativo constituído, nas três esferas de governo, por órgãos gestores e por instâncias deliberativas de natureza colegiada. Avanços também foram observados nos indicadores que acompanham a execução da política assistencial. Como foi registrado nos números anteriores deste periódico, vem crescendo progressivamente o número de beneficiários de vários programas assistenciais, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC) ao idoso e à pessoa portadora de deficiência, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) ou o Serviço de Atenção Continuada (SAC) ao idoso.

Contudo, em que pesem tais esforços, a Assistência Social continua sendo uma política em processo de consolidação. Por um lado, as carências sociais da população e, em particular, das populações vulneráveis priorizadas pela Loas, são enormes e apenas parcialmente atendidas pelas políticas existentes, muitas das quais de curta duração ou de caráter instável. Por outro lado, a própria consolidação da estrutura institucional da política assistencial ainda se encontra em curso, como testemunham as constantes mudanças na estrutura de seu órgão central gestor.¹ Nesse sentido, a institucionalização e a implementação das diretrizes da Loas ainda constituem um desafio para os decisores e gestores da política de Assistência Social.

O próprio programa de governo do PT, apresentado durante a campanha eleitoral de 2002, reafirma a necessidade de fortalecimento da política de Assistência Social a partir dos princípios da Loas: descentralização, comando único, gestão compartilhada com a sociedade civil e controle social. Visando atender a esses princípios, são ali propostos a construção de uma relação qualificada com estados e municípios, o fortalecimento do sistema participativo e descentralizado, a unidade da política social mediante o fortalecimento da articulação dos programas, a ampliação da capacidade do Estado, o entendimento de que as entidades assistenciais e as Organizações Não-Governamentais (ONGs) são complementares e não substitutas da ação do Estado e a garantia do orçamento fiscal definido em lei. O debate em torno de tais desafios marca não só o início do atual governo como provavelmente continuará sendo o pano de fundo da discussão sobre a Assistência Social no Brasil nos próximos anos.

1. Em 1974, foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social. Entre 1989 e 1995, a Assistência Social esteve vinculada ao Ministério do Interior, ao Ministério da Ação Social e ao Ministério do Bem-Estar Social. Em 1995, passou a ser atribuição da Secretaria de Assistência Social (SAS) do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS). Em 1999, a SAS transformou-se em Secretaria de Estado da Assistência Social (Seas), com *status* de ministério. Em 2003, é criado o Ministério da Assistência Social.

Nova estrutura institucional da Assistência Social

A grande inovação no campo da política de Assistência Social neste início de governo foi a criação do Ministério da Assistência Social (MAS), realizada por meio da MP nº 103, de 1/1/2003,² que veio responder a uma antiga demanda do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e do sistema participativo da Assistência Social, consubstanciado nas Conferências Nacionais. O dispositivo legal que cria o ministério define também suas áreas de competência: *i*) política nacional de Assistência Social; *ii*) normatização, orientação, supervisão e avaliação da execução da política de Assistência Social; *iii*) orientação, acompanhamento, avaliação e supervisão de planos, programas e projetos relativos à área de Assistência Social; *iv*) articulação, coordenação e avaliação dos programas sociais do governo federal; *v*) gestão do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS); e *vi*) aprovação dos orçamentos gerais do Serviço Social da Indústria (Sesi), Serviço Social do Comércio (Sesc) e Serviço Social do Transporte (Sest).

A MP nº 103 determina ainda que integram a estrutura do ministério o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e o Conselho de Articulação de Programas Sociais. Segundo o artigo 29, parágrafo 4º, da MP, a este último conselho compete “apreciar previamente as propostas de ampliação ou alteração de programas sociais mantidos pelo governo federal, bem como propor mecanismos de articulação e integração de programas sociais e acompanhar a sua implementação”.

O Ministério da Assistência Social (MAS) demorou quase três meses para ter sua estrutura regulamentada, o que ocorreu com o Decreto nº 4.655, de 27 de março de 2003. Esse decreto dispôs sobre a organização institucional³ do ministério em três secretarias: a Secretaria de Políticas de Assistência Social, a Secretaria de Avaliação dos Programas Sociais e a Secretaria de Articulação dos Programas Sociais.⁴ Ainda segundo esse texto legal, a gestão do FNAS passa da Secretaria de Políticas de Assistência para o gabinete do ministro, onde foi criado o Departamento de Gestão do FNAS.

Em que pese a importância da criação de um ministério específico para o fortalecimento da política assistencial, dois problemas podem ser identificados na configuração institucional adotada. Em primeiro lugar, ressalte-se a prioridade dada às funções de avaliação e articulação dos programas sociais em face da função finalística da assistência. Em segundo lugar, percebe-se uma indefinição na abrangência dada àquelas duas funções, o que gera dúvidas se elas se referem às políticas assistenciais ou às políticas sociais do governo federal.

Quanto à prioridade dada às funções de avaliação e articulação, observa-se que, administrativamente, essas funções não apenas foram dotadas, cada uma, de uma secretaria, como respondem ainda pelo acompanhamento de um dos dois departamentos que integram a Secretaria de Políticas de Assistência Social. Assim, de acordo com a norma que organiza o ministério, apenas uma parte dessa última secretaria teria como atribuição as

2. A MP nº 103 foi convertida na Lei nº 10.683, de 28/5/2003, que alterou a denominação inicial de Ministério da Assistência e Promoção Social para Ministério da Assistência Social.

3. Decreto nº 4.655, de 27 de março de 2003, aprova a estrutura regimental do Ministério da Assistência Social.

4. A Secretaria de Políticas de Assistência Social é composta de dois departamentos: de Desenvolvimento de Políticas de Assistência Social e de Acompanhamento de Políticas de Assistência Social. A Secretaria de Avaliação dos Programas Sociais tem três departamentos: de Acompanhamento e Monitoramento de Programas Sociais, de Avaliação de Programas Sociais e de Desenvolvimento de Informações e Dados Sociais. Por fim, a Secretaria de Articulação dos Programas Sociais também é organizada em três departamentos: de Articulação do Setor Público, de Articulação com a Iniciativa Privada e de Articulação com Organismos Internacionais.

ações de formulação e de normatização da Política Nacional de Assistência Social, assim como as funções de desenho, coordenação e implementação dos programas e projetos da Assistência Social. Observa-se que não há instâncias institucionais explicitamente voltadas para o atendimento das populações que, segundo a Loas, são objeto prioritário de atendimento pela Assistência Social. A proteção social à mulher, aos idosos, aos portadores de deficiência, à criança e ao adolescente, parece perder, desta forma, visibilidade e destaque no organograma do ministério. Ao contrário, os programas de avaliação e articulação conformam o núcleo significativo daquela organização.

Não cabe questionar a importância das atividades de avaliação e articulação tanto no desenvolvimento das políticas assistenciais quanto no das demais políticas sociais. Contudo, ao dotá-las de peso excessivo, corre-se o risco de esvaziar-se a Assistência Social, considerando-a como uma política setorial específica em prol de ações de gestão que, embora fundamentais, não devem sobrepor-se ao objetivo finalístico da agenda setorial. A própria regulamentação da Assistência Social, a Loas, ao visar combater as características históricas de fragmentação, clientelismo, descontinuidade, descoordenação e residualidade, prioriza duas outras funções estratégicas para sedimentar a institucionalidade do campo da assistência: o fortalecimento e institucionalização do atendimento a grupos sociais vulneráveis e a integração das ações de assistência às demais políticas públicas.

Um segundo ponto que merece atenção refere-se à abrangência dada às funções de avaliação e articulação do MAS. A legislação recente indica uma certa indefinição acerca do papel dado ao ministério nesse campo, pois suas atribuições parecem referir-se ora às políticas de Assistência Social, ora ao conjunto das políticas sociais do governo. Assim, enquanto o Decreto nº 4.655 define as atribuições da “Secretaria de Avaliação dos Programas Sociais” como referentes à política de Assistência Social, a MP nº 103 refere-se a um programa de “Avaliação das Políticas Sociais do Governo”. Contudo, uma leitura da atuação da Assistência Social via ações de avaliação e articulação dos procedimentos do governo na integralidade do campo social parece, em mais de um aspecto, problemática. Ela não apenas é em tudo estranha à Loas e à história da Assistência Social. Essa perspectiva pode abrir um campo de conflitos entre os ministérios sociais, fragilizando a ação de assistência tanto no governo como no próprio MAS, e obscurecendo a sua função principal no de fortalecer, organizar, integrar, universalizar e coordenar as ações de Assistência Social.

Desde a Constituição e, mais especificamente a partir da Loas, a Assistência Social objetiva configurar-se como uma política setorial específica, integrada às outras políticas públicas, como afirma o parágrafo único do art. 2º e o art. 19, item XII, da Loas. A legislação prevê que essa integração seja realizada em dois níveis distintos. Por um lado, a Assistência Social integra-se às políticas de Saúde e de Previdência no modelo de Seguridade Social, garantindo direitos à população no que tange aos riscos sociais (risco de doença, de velhice, de morte) e a outras situações de vulnerabilidade.⁵ Por outro lado, a política de Assistência Social deve integrar-se às de-

5. Segundo a Organização Internacional do Trabalho (OIT), Seguridade Social é definida como “a proteção que a sociedade proporciona a seus membros mediante uma série de medidas públicas contra as privações econômicas e sociais que de outra forma derivariam no desaparecimento ou em forte redução de sua subsistência como conseqüência de enfermidade, maternidade, acidente de trabalho ou enfermidade profissional, invalidez, velhice e morte, e também a proteção em forma de assistência médica e de ajuda às famílias com filhos”. Citado por Maria Lúcia Werneck Viana, em *Programas não-contributivos da Seguridade Social no Brasil*, mimeo, s/d.

mais políticas sociais do governo com uma função complementar, a de viabilizar, quando necessário, com ações de assistência, o acesso de populações vulneráveis a direitos, benefícios e serviços aos quais elas não estão tendo acesso por sua condição de vulnerabilidade. É o caso das ações de Bolsa-Escola, distribuição de alimentos, distribuição de medicamentos, entre outras.

Dessa forma, a prioridade conferida à política assistencial em uma agenda ampla implica o reconhecimento da necessidade de sua integração com as demais políticas sociais, assim como de realização de ações de aprimoramento da gestão. Contudo, tais iniciativas devem buscar consolidar parcerias, evitando-se assim o risco de uma ingerência em setores hierarquicamente equivalentes, o que comprometeria o sucesso do objetivo da política, qual seja: o de ampliar e fortalecer o atendimento das populações em situação de risco social.

Pontos de debate na atual conjuntura

As demandas por ações de Assistência Social

A Loas, em seu artigo 1º, define a Assistência Social como política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais. Além de prover mínimos sociais às populações em estado de carência, a Assistência Social deve, segundo o art. 2º da Loas, proteger a família, a maternidade, a infância, a velhice, dar amparo a crianças e adolescentes carentes e promover a integração das pessoas portadoras de deficiência. Nesse sentido, além das ações de pagamento de benefícios,⁶ a Loas prevê a oferta de serviços e de programas assistenciais e de projetos de enfrentamento da pobreza.

Os dados sobre a evolução dos benefícios, serviços e programas de Assistência Social compõem, entretanto, um quadro ainda frágil, dez anos após a aprovação da Loas. O número de beneficiários dos programas de assistência ainda é limitado diante do volume de carências da população. Um exemplo é dado pelo público infantil para creches e pré-escolas. Enquanto o programa Atenção à Criança do MPAS atendeu pouco mais de 1,6 milhão de crianças em 2002, os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) de 2001 mostram que o país conta, somente no grupo cuja renda familiar *per capita* é menor que meio salário mínimo, com 10,1 milhões de crianças na faixa de 0 a 6 anos. Outro exemplo que pode ser dado é em relação às crianças de 7 a 14 anos que trabalham, estimadas pela Pnad 2001 em 2,2 milhões. Desse total, somente 810 mil foram atendidas pelo Peti (meta alcançada até outubro de 2002).

No que se refere à sociedade civil, se sucedem demandas pela ampliação das políticas de assistência com base na Loas. Um exemplo recente foi mostrado no Seminário Nacional sobre a política de Assistência Social no governo Lula, realizado em Brasília, pelo Fórum Nacional de Assistência Social, entre os dias 3 e 4 de abril de 2003. O documento de encerramento do seminário apresenta propostas de alteração dos critérios de acesso ao BPC (ampliar o direito de acesso a idosos e deficientes cuja renda familiar *per capita* seja menor que um salário mínimo e aumentar o

6. A Loas prevê dois tipos de benefícios: os Benefícios de Prestação Continuada (BPC), que garantem o pagamento de um salário mínimo ao idoso com 67 anos e à pessoa portadora de deficiência cuja renda mensal familiar seja inferior a um quarto do salário mínimo, e os benefícios eventuais ainda não regulamentados, quais sejam, o auxílio-natalidade e o auxílio-morte às famílias cuja renda mensal *per capita* seja inferior a um quarto do salário mínimo.

acesso ao BPC-idoso a pessoas cuja idade seja superior a 65 anos, como previsto originalmente pela Loas); de regulação dos benefícios eventuais previstos na Loas; de estabelecimento de auxílios para atender situações de vulnerabilidade temporária para crianças, famílias, idosos, portadores de deficiência, gestantes e nutrizes; e de benefício de 25% do salário mínimo para crianças de até seis anos cuja renda mensal familiar seja inferior a um quarto do salário mínimo.

Os dados da tabela 5 apresentam o número de beneficiários dos programas federais de assistência em 2002.

TABELA 5

Número de beneficiários dos programas do âmbito da Seas/MPAS – 2002

Programas	2002
Atenção à Criança	
Atendimento em creches e pré-escolas	1.631.182
Atenção à Pessoa Portadora de Deficiência	
Atendimento (SAC)	148.384
BPC	976.257
Renda Mensal Vitalícia	436.672
Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – Peti¹	810.000
Saúde e Valorização do Idoso	
Atendimento (SAC)	n.d.
BPC	584.597
Renda Mensal Vitalícia	237.162
Combate à exploração sexual e comercial de crianças e adolescentes – Programa Sentinela	34.620
Brasil Jovem	
Atendimento a crianças e adolescentes em abrigo (0 a 18 anos)	n.d.
Agente jovem	62.203

Fonte: MPAS – Sigplan, Relatório Anual de Avaliação PPA 2000-2003; Boletim Estatístico da Previdência Social, v. 7, nº 12 (tab. 8) para os benefícios BPC e RMV para idosos e pessoas portadoras de deficiência.

Nota: ¹ Os beneficiários do Peti correspondem àqueles atendidos em outubro de 2002.

Sobre o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas)

Outra mudança decorrente da alteração ministerial foi a transferência da atribuição de decisão dos recursos à concessão ou à renovação do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas). A mudança estabelecida pela Lei nº 10.684, aprovada pelo Congresso Nacional em 30 de maio de 2003, altera o artigo 18 da Loas e autoriza que recursos sobre as decisões do CNAS referentes à concessão ou à renovação do Cebas sejam apresentados pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e pela Secretaria da Receita Federal ao Ministro da Previdência.⁷ Em que pesem as resistências no âmbito do Ministério da Assistência Social, a referida lei foi promulgada, o que causou uma significativa transferência de poder do CNAS para o Ministério da Previdência Social.

De fato, a aprovação dessa lei afeta uma área cercada de grande polêmica que diz respeito à Lei nº 3.566, aprovada em 1959, que permitiu a isenção das instituições assistenciais da cotização patronal à Previdência Social. As isenções que beneficiam as

7. Artigo nº 21 da Lei nº 10.684, de 30 de maio de 2003.

instituições de Assistência Social se consolidaram no próprio texto constitucional de 1988 que, além de garantir a isenção de contribuições para a seguridade social (art. 195, parágrafo 7º), impede o poder público da cobrança de impostos sobre patrimônio, renda e serviços dessas entidades (art. 150, inciso VI). Os questionamentos sobre a legitimidade de tais isenções sempre ocorreram, pois, na verdade, trata-se de uma forma indireta de financiamento público a entidades não apenas de Assistência Social mas também de educação e saúde.

Atualmente, o debate gira em torno do efetivo cumprimento das contrapartidas exigidas das entidades para que possam ser reconhecidas como Cebas e fazer jus aos benefícios fiscais. Segundo a legislação vigente, para receberem o certificado, as entidades devem, entre outras condições, comprovar a aplicação, em gratuidade, de pelo menos 20% da sua receita bruta, em valor nunca inferior à isenção de contribuições sociais usufruídas.⁸ As mudanças recentes na legislação visam aumentar o controle sobre o cumprimento dessa exigência por parte das entidades beneficiadas.

Os impactos fiscais de tais concessões não são facilmente contabilizáveis. As estimativas referentes às isenções no âmbito da Receita Federal (Imposto de Renda de Pessoa Jurídica, Cofins e Imposto sobre Importação) não estão ainda disponíveis. No que diz respeito à Contribuição Patronal sobre a Folha de Salário, o INSS estima que, em 2002, tais isenções atingiram o valor de 2,3 bilhões. Desse total, 76% referem-se às isenções concedidas às 350 maiores entidades, cujo valor estimado de isenção para a Contribuição Patronal sobre a Folha de Salário é de 1,7 bilhão.

Unificação dos programas federais de transferência direta de renda

A existência de diferentes programas sociais federais que envolvem transferência direta de renda (benefícios monetários de caráter assistencial não constitucionais) tem sido tema de debates e vem sendo objeto de estudos com vistas à construção de um novo modelo unificado de gestão. Até o fechamento deste periódico, o debate sobre a unificação ainda não estava concluído, e ainda envolvia pontos polêmicos relativos ao seu conteúdo e à sua institucionalização. Foi reconhecida, entretanto, a necessidade de um cadastramento único e de um cartão unificado para o recebimento dos benefícios.

Objetivando um planejamento mais integrado com as outras unidades federativas, o presidente Lula, presente na reunião da Câmara de Políticas Sociais do dia 12 de junho de 2003, recomendou que haja articulação com os programas estaduais e municipais para evitar que famílias com o mesmo perfil recebam bolsas com valores diferentes. Nessa mesma reunião, foi criado, na Presidência da República, um grupo de trabalho que conta com representantes dos ministérios envolvidos com a tarefa de dirimir dúvidas e elaborar uma proposta única de um Programa Unificado de Transferência de Renda, com prazo até meados de julho para concluir os seus trabalhos.

Cabe destacar dois benefícios assistenciais que também asseguram renda mensalmente às pessoas carentes, e que possuem base jurídica e institucional consolidada, sendo, portanto, transferências reconhecidas como direito social: o BPC e a Renda

8. Artigo 3º da Lei nº 2.536, de 1998.

Mensal Vitalícia (RMV).⁹ A tabela 6 dimensiona o montante de recursos empregados nessas transferências constitucionais de caráter assistencial e o montante de recursos empregados em 2002 com transferências de renda implementadas pelo governo federal. Dada a magnitude dos recursos empregados nesses dois programas – o dobro da soma das demais transferências de renda federais executadas em 2002 –, qualquer proposta de unificação/articulação/integração de transferências diretas de renda deve considerar também o conjunto da proteção assistencial resultante desse investimento.

TABELA 6

Execução orçamentária em programas de transferência de renda

(Valores constantes, em milhões de reais)

Transferências de renda decorrentes de ações do governo federal	Execução orçamentária 2002
Seas/MPAS¹	318,1
Bolsa Criança-Cidadã (Peti)	274,8
Agente Jovem (Brasil Jovem)	43,2
MEC	
Bolsa-Escola Federal (Toda Criança na Escola)	1.537,0
MS	
Bolsa-Alimentação	152,0
Minas e Energia	
Auxílio-Gás	679,5
Mesa	
Cartão Alimentação (Fome Zero)	-
Total	2.686,6
Transferências de renda assistenciais constitucionais	Execução orçamentária 2002
Seas/MPAS ¹	5.251,0
BPC idoso	1.279,8
RMV idoso	615,3
BPC PPD	2.259,7
RMV PPD	1.096,1
Total	5.251,0

Obs.: O Cartão Alimentação é um programa do governo Lula e por esse motivo a tabela não apresenta valores para a execução de 2002. Cabe ressaltar que a dotação orçamentária para 2003 desse programa é de seiscentos milhões de reais.

Nota: ¹ Seas e MPAS até 2002 e MAS a partir de 2003.

Fonte: Orçamento da Câmara Federal, disponível em <www.camara.gov.br>. Elaboração: Disoc/Ipea.

O governo Lula vem reafirmando a importância da implementação e do aperfeiçoamento do cadastramento único dos beneficiários para os programas de transferência de renda, assim como a utilização do cartão magnético unificado para recebimento dos benefícios. Além de propiciarem economia gerencial, esses instrumentos oferecem agilidade para o planejamento da ação do governo, não só no âmbito federal, mas também nos níveis estadual e municipal. O Cadastro Único foi herdado do governo anterior em fase adiantada de implementação e encontra-se em processo de revisão. Possui uma cobertura de 6,5 milhões de famílias distribuídas em 5.389 municípios, o que corresponde a 70% das famílias brasileiras com renda de até meio salário mí-

9. A RMV consiste em um benefício mensal no valor de um salário mínimo, tendo sido extinta em 1995 e substituída pelo BPC, a qual, entretanto, continuará ocorrendo enquanto houver estoque de beneficiários caracterizados por idosos e portadores de deficiência tanto do setor rural quanto do urbano, com renda igual ou inferior a um quarto de salário mínimo *per capita*, com setenta anos de idade ou mais, que comprovem ter contribuído para a Previdência por, pelo menos, dez meses.

nimo *per capita*. Contudo, são conhecidos também alguns problemas: *i*) uso de critério político na seleção das famílias cadastradas (intensificado quando há restrições orçamentárias que impossibilitam a universalização do benefício); *ii*) caráter centralizado do gerenciamento e processamento das informações; *iii*) não-divulgação das informações processadas pela Caixa Econômica Federal (CEF) aos municípios, os quais poderiam utilizá-las como instrumento de políticas públicas locais; *iv*) exclusão de algumas famílias pobres; *v*) duplicidade de algumas famílias pobres; *vi*) falta de informação sobre o preenchimento para os municípios; e *vii*) carência de previsão para manutenção e atualização das informações.¹⁰ Esses serão os desafios a serem enfrentados pelo gestor do Cadastro Único no processo de implementação da meta de unificação dos programas de transferência de renda do governo federal.

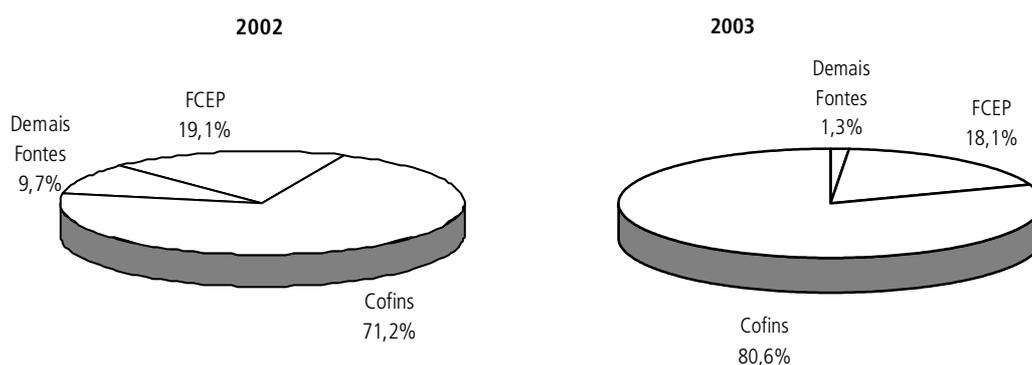
Financiamento e gastos

A Assistência Social é financiada com recursos provenientes de contribuições sociais e, de forma suplementar, por fontes de origem fiscal. No Ministério da Assistência Social, o montante desses recursos é alocado no Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para o financiamento de programas finalísticos do órgão. Analisando o comportamento do financiamento do FNAS no período de 2002 a 2003, corrigindo-se a inflação do período,¹¹ observa-se um decréscimo real da ordem de 6,3%, ou seja, de R\$ 5,2 bilhões para R\$ 4,9 bilhões. Ressalte-se, entretanto, que, em valores nominais, houve um crescimento de R\$ 200 milhões em 2003 em relação ao ano anterior.

Os gráficos 1 e 2 permitem a observação da participação das fontes financiadoras desse fundo. Comparando-se os anos de 2002 e 2003, constata-se um crescimento significativo da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), uma leve redução do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (FCEP) e uma retração acentuada das demais fontes¹² que contribuem para a receita do FNAS.

GRÁFICOS 1 e 2

Financiamento do FNAS por fontes de recursos – 2002-2003



10. Lobato, Ana. *Subsídios para o Debate sobre a Unificação dos Programas de Transferência de Renda*. Nota Técnica Ipea, junho de 2003.

11. Os valores mencionados no texto, relativos a 2002, correspondem à dotação autorizada (lei + crédito) do orçamento do MAS e foram deflacionados pelo INPC (média anual para janeiro de 2003).

12. Formadas por recursos ordinários do tesouro, recursos diretamente arrecadados, Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das pessoas jurídicas (CSLL) e recursos de convênios.

A tabela 7 evidencia que, apesar da expansão de 6,1% da Cofins no FNAS em 2003, esse aumento não foi suficiente para contrapor a queda verificada tanto nos recursos advindos do FCEP, em torno de 12,2%, quanto nos das demais fontes, que já tinham apresentado uma participação discreta no montante do financiamento em 2002.

TABELA 7

Programas financiados pelo FNAS por fonte de recursos

(Valores em R\$ milhares deflacionados pelo INPC média anual para jan. de 2003)

Programa	2002				2003			
	Fonte de Recursos			Total	Fonte de Recursos			Total
	Cofins	FCEP	Demais Fontes		Cofins	FCEP	Demais Fontes	
Atenção à Pessoa Portadora de Deficiência	2.401.554	79.005	202.886	2.683.446	2.404.223	76.225	29.928	2.510.376
Valorização e Saúde do Idoso	1.340.131	33.640	149.013	1.522.785	1.478.997	35.747	13.724	1.528.468
Atenção à Criança	4.035	245.621	87.440	337.096	24.674	230.158	840	255.672
Erradicação do Trabalho Infantil	0	587.730	5.402	593.132	6.300	499.789	2.666	508.755
Brasil Jovem	15.474	64.203	26.324	106.001	8.209	58.790	0	66.979
Comunidade Ativa	0	0	41.700	41.700	84.489	0	16.183	100.672
Total	3.761.194	1.010.200	512.766	5.284.159	4.006.892	900.709	63.341	4.970.922

Fonte: Sistema de Acompanhamento da Execução Orçamentária da Câmara dos Deputados.

Elaboração: Disoc/Ipea.

A tabela 7 mostra não apenas a evolução do financiamento por programa como também por fonte de recurso, o que permite visualizar de que maneira a alteração nas fontes que alimentam o FNAS se refletiu nos programas assistenciais. Assim, observa-se que o programa Brasil Jovem teve sua dotação reduzida em 58,3%. Os programas que tiveram suas receitas ampliadas em 2003 foram o Valorização e Saúde do Idoso, com um crescimento de 0,4%, e a Comunidade Ativa com 58,6% (contudo, a participação desse programa em 2002 representou apenas 0,8% do montante de recursos).

Ao lado do financiamento, convém observar também a evolução dos gastos. Nesse sentido, cabe ressaltar, em primeiro lugar, que o indicador de execução orçamentária dos programas de assistência em 2002 foi de 99%. Em segundo lugar, no tocante à composição do gasto em programas financiados pelo FNAS, em 2002, deve-se destacar que cerca de 78% dos recursos disponibilizados foram utilizados diretamente pelo governo federal, e 22% destinaram-se a transferências voluntárias e referem-se à execução nas esferas estadual e municipal. O gasto federal concentrou-se nos programas Atenção à Pessoa Portadora de Deficiência e Valorização e Saúde do Idoso em razão do pagamento de benefícios assegurados pela Loas a essa clientela.

Vale registrar que ao governo federal cabem, basicamente, além do pagamento direto de benefícios amparados pela Loas, os serviços de concessão, revisão e cessação desses benefícios, a remuneração de agentes pagadores das bolsas e de serviço de processamento de dados de bolsas. E aos demais entes federativos, por meio de transferência de recursos da União, a responsabilidade pelo pagamento de bolsas; de serviços de atenção continuada à criança, à pessoa portadora de deficiência e ao idoso; bem como pelo custeio daquelas ações voltadas à construção, à ampliação e à modernização de creches e de centros de atendimento a esse público.

A principal mudança no que se refere à área da Assistência Social foi de cunho institucional, com a criação do Ministério da Assistência Social. Contudo, várias outras iniciativas importantes ganharam corpo nestes primeiros seis meses de governo, entre as quais destacam-se a decisão de unificar os programas federais de transferência direta de renda e a busca pela ampliação do controle sobre a concessão dos Certificados de Entidade Beneficente. Ressalte-se ainda o esforço que vem sendo realizado pelo Ministério da Assistência Social para a elaboração do seu Plano Plurianual, cujo processo estará concluído no fim de agosto. Em que pese esses avanços no sentido do fortalecimento da área, ainda há um grande caminho a ser percorrido. As demandas são expressivas e os recursos institucionais e financeiros existentes ainda carecem de consolidação. O debate sobre a ampliação dos benefícios e serviços assistenciais está longe de uma conclusão, devendo continuar repercutindo na discussão sobre a necessidade de fortalecimento do sistema público de proteção social no país.

Introdução

O Ministro da Saúde apresentou, em encontro recente, a visão da nova administração sobre os principais problemas do Sistema Único de Saúde (SUS): *i*) financiamento insuficiente, com baixa participação dos estados, e irracionalidade nos gastos; *ii*) deficiência quali-quantitativa de recursos humanos; *iii*) precarização das relações de trabalho; e *iv*) baixa resolutividade dos serviços e limitações ao acesso. A fim de compor um quadro mais amplo da orientação que deverá ser impressa, acrescentou duas diretrizes: o fortalecimento da gestão democrática e a busca da equidade na alocação de recursos. Este primeiro semestre, no entanto, foi atípico do ponto de vista da ação governamental, pois caracterizou-se principalmente pelo contato dos novos gestores com a máquina administrativa e pelos esforços de reorganização. Essa reorganização inclui uma nova estrutura administrativa na área federal e uma nova organização dos programas e ações presentes no Plano Plurianual (PPA). Além desses aspectos ligados à gestão, o financiamento foi outro tema presente na agenda da saúde no período, principalmente quanto à operacionalização e à regulamentação da Emenda Constitucional nº 29. Além das iniciativas de acompanhamento, a regulamentação por lei complementar, prevista no texto constitucional, traz a oportunidade de enfrentamento dos problemas de financiamento e de interpretação identificados nesses três anos de vigência da emenda.

As prioridades e a nova estrutura do Ministério da Saúde

Completados seis meses de exercício, a atual administração esboçou um conjunto inicial de prioridades. Esse elenco poderá ser influenciado pelas contribuições surgidas na XII Conferência Nacional de Saúde, cuja convocação foi antecipada. A conferência será realizada no início de dezembro de 2003 e como de praxe será precedida por conferências municipais e estaduais. O tema central da Conferência Nacional é “Saúde: um direito de todos e dever do Estado – a Saúde que temos e o SUS que queremos”, que se desdobra em temas específicos, tais como financiamento, organização da atenção à saúde, gestão participativa ou as três esferas de governo e a construção do SUS, que deverão ser tratados em sua relação com a participação social.

Entre as prioridades inicialmente assumidas, podem ser destacadas:

1. Expansão e qualificação da Atenção Básica com ênfase especial no Programa de Saúde da Família (PSF) nos grandes centros urbanos e ampliação do volume de recursos.
2. Implantação de serviços de resgate e atendimento pré-hospitalar, especialmente os resultantes de acidentes de trânsito nas grandes cidades (mais de cem mil habitantes) e nas rodovias.

3. Requalificação da Atenção Hospitalar por meio da articulação de pequenos hospitais com o PSF, da redefinição dos incentivos dados aos hospitais filantrópicos e da melhoria da integração dos hospitais universitários à rede pública.
4. Implementação dos preceitos da Reforma Psiquiátrica por meio do incentivo à desospitalização e da ampliação do atendimento ambulatorial, com a consequente redução dos leitos psiquiátricos.
5. Meta de reduzir em 25% o índice de mortalidade materna nas capitais do país, nos próximos quatro anos.

A estrutura regimental do Ministério da Saúde foi estabelecida mediante o Decreto nº 4.726, de 9 de junho de 2003. A mudança maior em relação à situação anterior da administração direta desse ministério consiste no número e nas funções dos chamados órgãos específicos singulares. A nova estrutura abrange cinco secretarias especiais: Secretaria de Atenção à Saúde; Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde; Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos; Secretaria de Gestão Participativa; Secretaria de Vigilância em Saúde. No governo anterior, existiam apenas três secretarias especiais: Secretaria de Assistência à Saúde; Secretaria de Políticas de Saúde; Secretaria de Investimentos em Saúde. Portanto, das cinco novas secretarias, apenas a de Atenção à Saúde corresponde a uma determinada unidade administrativa anteriormente existente nesse nível hierárquico. Todas as demais são portadoras de atribuições inéditas, o que reflete a intenção de dar visibilidade às novas prioridades, particularmente de recursos humanos e de ciência e tecnologia, no campo das políticas e dos programas de saúde.

A mudança sutil de denominação assumida pela Secretaria de Atenção à Saúde (conservando-se, entretanto, a sigla SAS, já consagrada) tem por objetivo facilitar a efetiva integração dos diferentes níveis de direção da rede de serviços do SUS, com destaque para a porta de entrada do sistema, a atenção básica, cujo principal vetor de organização é o PSF, incorporado às atribuições gerenciais dessa secretaria. No governo anterior, as questões da atenção básica e do PSF eram geridas pela Secretaria de Políticas de Saúde, em conjunto com os chamados “programas especiais”, dirigidos a grupos populacionais e a formas específicas de organização da assistência, tais como saúde da mulher, saúde mental, DST/Aids, etc.

A Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde responde a diretrizes de política de valorização dos trabalhadores do SUS que foram expressas no Plano de Governo durante a campanha presidencial pelo Partido dos Trabalhadores:

A política de pessoal do SUS será fundamentada na humanização do atendimento, na implantação do sistema democrático de relações de trabalho, na formação profissional e na valorização profissional. Será implantada uma mesa nacional permanente de negociação, com representação das três esferas de governo e dos trabalhadores para implantar um sistema democrático de relações de trabalho no SUS.

Essa secretaria responsabiliza-se principalmente pela elaboração de diretrizes e orientações estratégicas para as ações de gestão e de capacitação de pessoal nas três esferas de governo do SUS, o que inclui a criação de carreiras com princípios comuns nas três esferas de governo (Carreira SUS). A qualificação permanente do pessoal em todos os níveis de escolaridade e a defesa dos direitos dos trabalhadores da saúde são duas das suas principais preocupações. Tal secretaria absorveu o Programa de Forma-

ção de Trabalhadores na Área de Enfermagem (Profae), bem como outros programas de educação continuada para a qualificação do pessoal do SUS nos aspectos técnicos e gerenciais. Sob sua coordenação encontra-se a Mesa Permanente de Negociação do Trabalho, que reúne trabalhadores e gestores com vistas à formação de acordos de interesse das duas partes. Consta da missão dessa secretaria a tarefa de contribuir com iniciativas exemplares que possibilitem, a médio e a longo prazos, uma efetiva regulação do mercado de trabalho em saúde.

A Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos atua na formulação de políticas, diretrizes e metas, coordenando esforços governamentais e não-governamentais no campo do desenvolvimento científico e tecnológico da saúde. Também participa das iniciativas governamentais, atualmente em curso, de regulação do mercado de bens de saúde, com especial destaque para as questões de preço e de oferta de medicamentos, devendo desenvolver, paralelamente, ações para garantir a expansão da produção de fármacos e outros insumos pelos laboratórios públicos.

A Secretaria de Gestão Participativa responde ao compromisso do novo governo de consolidar e estender a gestão democrática do SUS nas três esferas de governo. Sua principal atribuição, conforme estabelecido no decreto citado, é a de

coordenar a política e propor estratégias e mecanismos de fortalecimento da gestão democrática do SUS considerando a articulação do Ministério com os diversos setores governamentais e não-governamentais relacionados com os condicionantes e determinantes da saúde e a utilização da informação de interesse da área pela sociedade.

Como meios de coordenação e de efetivação desse propósito, a secretaria dispõe das conferências nacionais de saúde, de estratégias variadas de capacitação continuada dos conselheiros de saúde, do desenvolvimento da Ouvidoria-Geral do SUS, bem como de esforços que deve realizar junto às reuniões nacionais das plenárias dos Conselhos de Saúde e da Rede Nacional de Conselhos de Saúde.

Finalmente, a Secretaria de Vigilância em Saúde tem como uma de suas principais atribuições

elaborar e divulgar informações e análise de situação da saúde que permitam estabelecer prioridades, monitorar o quadro sanitário do País e avaliar o impacto das ações de prevenção e controle de doenças e agravos, bem como subsidiar a formulação de políticas do Ministério.

Tal secretaria concentra funções de gestão de alguns sistemas nacionais de importância estratégica no controle das enfermidades e dos agravos à saúde: o Sistema Nacional de Vigilância Epidemiológica; o Sistema Nacional de Vigilância Ambiental em Saúde; o Sistema Nacional de Laboratórios de Saúde Pública; e os Sistemas de Informação Epidemiológica. Também exerce a coordenação do Programa Nacional de Imunizações e dos programas de DST/Aids e de combate a hanseníase, hepatites e tuberculose. Seu papel também estende-se ao campo da vigilância sanitária, pois assume a formulação da política ministerial de relacionamento e de contrato de gestão com a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa).

Numa apreciação geral da nova estrutura do Ministério da Saúde, é inegável que esta reflete, do ponto de vista organizacional, as prioridades assumidas, o que não significa necessariamente que seja a melhor organização possível. Podem ser percebidos alguns pontos positivos: *i*) reunifica o comando sobre a Atenção Básica (e o PSF) com o comando sobre a Atenção Hospitalar, antes separados em duas

secretarias; *ii*) destaca, junto à estrutura central de poder, duas questões relevantes para a consolidação do SUS – os recursos humanos e a participação social; e *iii*) busca desenvolver capacidade de formulação e de acompanhamento de políticas nas áreas vitais de ciência e tecnologia e de vigilância em saúde, até agora concentradas em unidades da administração indireta Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e Anvisa.

Deve-se avaliar, todavia, se essa composição não levará a uma inevitável fragmentação de poder ou implicará, talvez, deixar algumas secretarias com um papel nada mais do que simbólico, sem condições de executar adequados instrumentos administrativos e financeiros. Esse risco parece maior quando se tem em conta que o orçamento administrado pela SAS, que controla praticamente todo o custeio do SUS, tem um peso desmedido se comparado com o orçamento das demais secretarias. Ressalte-se que o Programa de Governo do PT havia estabelecido uma orientação diferente a esse respeito quando se referia textualmente à necessidade de uma estrutura enxuta:

O Ministério da Saúde será reorganizado, de modo a tornar sua estrutura horizontal e unificar as diversas áreas concorrentes entre si. Deverá ter estrutura enxuta, com forte capacidade de gerir e monitorar o sistema de saúde nacionalmente e cooperar técnica e financeiramente com os estados e municípios.

Outro ponto questionável da nova estrutura regimental diz respeito à inexistência de uma atribuição clara e destacada para a regulação da saúde suplementar por parte da administração direta. Nenhuma das secretarias criadas exibe expressamente a competência para atuar na formulação e no acompanhamento de políticas dessa área. Aparentemente, neste caso, não houve uma preocupação em criar uma capacidade própria (ou uma cultura própria, similar e paralela à “cultura do SUS”) para garantir mais objetividade à regulação dos planos e seguros de saúde, que continua a depender das diretrizes emanadas de um órgão colegiado próprio, o Conselho Nacional de Saúde Suplementar, diverso do Conselho Nacional de Saúde. É interessante, quanto a esse ponto, cotejar tal situação com o que afirma o Programa de Governo do PT:

A regulação das ações e serviços suplementares na instância federal será subordinada integralmente ao Ministério da Saúde e englobará todos os aspectos econômicos, jurídicos e assistenciais, com ação sobre as operadoras e todos os seus prestadores credenciados.

Financiamento e gastos

Acompanhamento da Emenda Constitucional nº 29

A Emenda Constitucional (EC) nº 29, de 2000, foi aprovada com o objetivo de proporcionar ao setor de saúde estabilidade no financiamento e suficiência de recursos. Para tanto estabeleceu mecanismos para a definição dos valores a serem aplicados por cada esfera de governo em ações e serviços públicos de saúde: correção do orçamento pela variação do PIB para a União e percentuais da receita para estados, Distrito Federal e municípios. A aplicação dos dispositivos da emenda, no entanto, foi objeto de diferentes interpretações. Na definição dos recursos federais, as controvérsias foram acerca da base sobre a qual seria aplicada a variação do PIB e do período em que essa variação seria calculada. Uma interpretação da emenda entendia que a variação do PIB seria aplicada sempre sobre o valor mínimo definido para o ano 2000. A outra entendia que essa variação incidiria sobre o valor empenhado no ano anterior quando este fosse superior ao mínimo. Quanto à variação do PIB, duas possibilidades eram

discutidas: *i)* a variação entre o ano de elaboração do orçamento e o ano anterior; e *ii)* a variação entre o ano de execução do orçamento e o ano de sua elaboração.

O Conselho Nacional de Saúde (CNS), em sua Resolução nº 322, de maio de 2003, entende a aplicação dos dispositivos da emenda como:

I – a expressão “*o valor apurado no ano anterior*”, previsto no art. 77, II, *b*, do ADCT, é o montante efetivamente empenhado pela União em ações e serviços públicos de saúde no ano imediatamente anterior, desde que garantido o mínimo assegurado pela Emenda Constitucional para o ano anterior;

II – em cada ano, até 2004, o valor apurado deverá ser corrigido pela variação nominal do Produto Interno Bruto (PIB) do ano em que se elabora a proposta orçamentária (a ser identificada no ano em que se executa o orçamento).

Tampouco foi claramente definida no texto constitucional a abrangência do termo Ações e Serviços Públicos de Saúde. Para balizar esse entendimento, o CNS explicitou uma série de ações consideradas pertinentes e de exclusões, baseado na seguinte diretriz geral.

Para efeito da aplicação da Emenda Constitucional nº 29, consideram-se despesas com ações e serviços públicos de saúde aquelas com pessoal ativo e outras despesas de custeio e de capital, financiadas pelas três esferas de governo, conforme o disposto nos artigos 196 e 198, § 2º, da Constituição Federal, e na Lei nº 8.080/90, relacionadas a programas finalísticos e de apoio, inclusive administrativos, que atendam, simultaneamente, aos seguintes critérios:

I – sejam destinadas às ações e serviços de acesso universal, igualitário e gratuito;

II – estejam em conformidade com objetivos e metas explicitados nos Planos de Saúde de cada ente federativo;

III – sejam de responsabilidade específica do setor de saúde, não se confundindo com despesas relacionadas a outras políticas públicas que atuam sobre determinantes sociais e econômicos, ainda que com reflexos sobre as condições de saúde.

Esses não são os únicos aspectos questionados. Em relação aos demais níveis de governo, existem dúvidas sobre a evolução dos percentuais a serem aplicados a cada ano, até que sejam alcançados os valores de 12% para estados e de 15% para municípios e também não se dispõe de uma interpretação única. Apesar da importância política do posicionamento do CNS, ele não elimina a possibilidade da aceitação por Tribunais de Contas da aplicação de valores inferiores ao mínimo imaginado ou da contabilização de gastos explicitamente excluídos.

A necessidade de regulamentação para o período posterior a 2004, prevista no texto constitucional, é a oportunidade de se firmar um entendimento mais completo. A cada cinco anos, pelo menos, devem ser reavaliados os percentuais e a forma de cálculo dos recursos, estabelecidos critérios de rateio para redução de disparidades regionais e normas de avaliação, fiscalização e controle das despesas. As possibilidades abertas pelo processo de revisão, portanto, são amplas. Dois projetos de lei complementar, de autoria do senador Tião Viana e do deputado Roberto Gouveia, têm catalisado as discussões sobre o teor da revisão. Alguns pontos selecionados desses projetos são apresentados no quadro a seguir.

Resumo comparativo entre projetos de regulamentação da EC nº 29

Tema	Senador Tião Viana	Deputado Roberto Gouveia
Recursos Federais	Variação do PIB sobre o valor empenhado no ano anterior.	11,5% da receita de tributos e de contribuições, não pode ser inferior à variação do PIB ou ao crescimento populacional.
Recursos Estaduais	12% da arrecadação de impostos deduzida a transferência a municípios.	12% da arrecadação de impostos deduzida a transferência a municípios.
Recursos Municipais	15% da arrecadação de impostos.	15% da arrecadação de impostos.
Distribuição dos Recursos Federais	70% de acordo com a base populacional, 25% segundo critérios do art. 35 da Lei nº 8.080 e 5% de modo inversamente proporcional à capacidade instalada. Do total de 100%, 15% no mínimo para atenção básica.	---
Distribuição dos Recursos Estaduais	75% de acordo com a base populacional, 25% segundo critérios do art. 35 da Lei nº 8.080. Do total de 100%, 50% no mínimo para atenção básica.	70% nos municípios sendo 15% de acordo com a base populacional, 30% no estado segundo definição do Conselho de Saúde obedecendo os critérios da Lei nº 8.080.
Acompanhamento	Poder Legislativo com ou sem ajuda dos tribunais de contas. A União, com apoio do Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde, em articulação com estados, Distrito Federal, municípios e sociedade civil.	A fiscalização é incumbência dos respectivos tribunais de contas e será acompanhada pelo Tribunal de Contas da União.
Ações e Serviços de Saúde	Relaciona o que deve e o que não deve ser considerado e o que seriam ações básicas.	Relaciona o que não deve ser considerado.
Responsabilização	---	Sujeita o infrator à intervenção federal; o impede de receber transferências voluntárias, de obter garantia, direta ou indireta, de outro ente e de contratar operações de crédito.

Deve ser destacado o tratamento dado nos dois projetos à vinculação no âmbito da União e aos critérios de distribuição dos recursos a serem repassados de uma instância de governo para outra. O projeto do senador Tião Vianna mantém a vinculação dos recursos federais a percentual do PIB, ao mesmo tempo em que regulamenta as questões relativas à base para aplicação da variação do PIB e ao período ao qual essa variação deve se referir, procurando superar os motivos que geraram controvérsia entre o CNS e a área econômica do governo. O projeto do deputado Roberto Gouveia propõe que a participação da União seja vinculada ao percentual (11,5%) da arrecadação de tributos e de contribuições sociais, com base na argumentação das dificuldades operacionais para a utilização da variação do PIB e na possibilidade de um descompasso entre a evolução das receitas da União e a despesa mínima estabelecida para a saúde.

Um problema identificado no cumprimento da Emenda Constitucional nº 29 tem sido a dificuldade dos estados na alocação dos recursos previstos. Em 2001, por exemplo, 18 estados não aplicaram os valores mínimos exigidos pela EC, o que significou uma redução de aproximadamente R\$ 1,0 bilhão no valor a ser aplicado por esses estados. As dificuldades financeiras de grande parte dos estados levaram à proposição, no processo de discussão da Reforma Tributária, de desvinculação de recursos

no âmbito dos estados e municípios, nos moldes da Desvinculação de Recursos da União (DRU). Caso fosse acolhida e aprovada pelo Congresso Nacional, essa proposta pode significar, com base nos dados de execução deste ano, uma redução de R\$ 5 bilhões para a saúde: R\$ 3 bilhões da parte dos estados e R\$ 2,0 bilhões da parte dos municípios.¹³ Outra proposta aventada foi a retirada dos recursos destinados ao pagamento de dívida (até 13% da receita disponível) da base de incidência sobre a qual é aplicado o percentual de vinculação, o que também acarretaria uma redução dos recursos estaduais para a saúde, porém em um nível um pouco inferior.

No fim dos anos 1990, a maioria dos estados vinha apresentando pequena participação nos gastos totais com saúde. Essa situação fez que o cumprimento da EC representasse um esforço de redirecionamento de recursos para a saúde superior às demais instâncias de governo. Ademais, o método estabelecido para que fossem gradualmente alcançados os percentuais mínimos de aplicação em ações e serviços de saúde considerou o percentual inicial de gastos em relação à arrecadação própria, porém não levou em conta eventuais diferenças nas finanças das demais esferas de governo, o que pode ter contribuído para os baixos níveis de cumprimento da EC por parte do conjunto de estados.

A preocupação com uma distribuição equitativa dos recursos está presente nas diretrizes estabelecidas pela nova administração e é também tema previsto para a revisão da EC nº 29. É interessante notar, nos projetos de lei, os dispositivos previstos para orientar a destinação dos recursos federais e assim reduzir as disparidades regionais: a igualdade no gasto *per capita*, aplicável a 70% dos recursos repassados e, em menor grau, aplicável a 25% dos recursos transferíveis, e os critérios previstos no artigo 35 da Lei nº 8.080. O critério populacional foi utilizado, juntamente com o do gasto histórico, na alocação de recursos federais em diversos momentos. A partir da edição da Norma Operacional Básica (NOB) 1996 e da implantação do Piso de Atenção Básica (PAB), o critério populacional tem sido utilizado de modo crescente pelo Ministério da Saúde. Com a Norma Operacional de Assistência à Saúde (Noas), esse critério é estendido para os recursos destinados a um conjunto de procedimentos de média complexidade ambulatorial. Essa solução, apesar de apresentar um gasto *per capita* idêntico, não é equitativa. Prover igualdade no acesso, conforme determinação constitucional, exige um tratamento diferenciado, em termos financeiros, dos estados e municípios de acordo com as necessidades de saúde de suas populações.

É preciso que a discussão sobre a alocação equitativa de recursos avance e a regulamentação da emenda é uma oportunidade para que isso ocorra. No entanto, os critérios indicados no artigo 35 da Lei nº 8.080, sempre lembrados, não são auto-aplicáveis, pois exigem, para sua implantação, regulamentação que defina, por exemplo, de que modo serão considerados o perfil epidemiológico, demográfico ou as características quantitativas e qualitativas da rede de serviços. Tampouco está claro de que forma será considerada a participação do setor de saúde nos orçamentos estaduais e municipais, mais um dos critérios previstos. Por outro lado, outros elementos não previstos no artigo 35 deveriam ser considerados como, por exemplo, as condições socioeconômicas da população. A necessidade de regulamentação complementar não chega a ser um grande problema, mas a questão é que os critérios previstos no artigo 35 da Lei nº 8.080 têm orientações distintas,

13. Costa, Humberto. Em defesa da saúde. *Tendências/Debates. Folha de S. Paulo*. São Paulo, 6/7/2003.

uns favorecem uma alocação mais equitativa, outros, por sua natureza, são concentradores de recursos, conforme demonstrou estudo realizado pelo Ipea e pela Organização Pan-Americana de Saúde (Opas) no início dos anos 1990. Ademais, existe hoje uma série de estudos nacionais sobre fórmulas de alocação equitativa de recursos que devem ser avaliados no tocante à sua aplicabilidade.

O fundamental, no desenvolvimento e na implantação de uma fórmula equitativa de alocação de recursos, é que alguns aspectos essenciais sejam considerados. Primeiro, a transparência e a simplicidade da fórmula, o que favoreceria o entendimento por parte dos Conselhos de Saúde e dos gestores do SUS e estimularia a adoção de fórmulas similares pelos estados para a distribuição dos seus recursos para os municípios. Segundo, a aplicação abrupta de uma distribuição mais equitativa, dadas as necessidades existentes, poderia desestabilizar o funcionamento do sistema, o que recomenda a gradualidade no processo.

A necessidade de acompanhar os montantes aplicados em saúde por parte de União, estados e municípios permitiu que o Ministério da Saúde desenvolvesse, ainda antes da aprovação da EC nº 29, o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (Siops). A manutenção desse sistema tem obtido boa adesão dos municípios, o que não acontece em relação aos estados. Em meados de julho deste ano, estavam disponíveis na Internet informações do ano base de 2002 referentes a aproximadamente 70% dos municípios e 20% dos estados. Sua institucionalização como instrumento de aferição do cumprimento da emenda tem feito parte das discussões em andamento sobre a Lei Complementar que deve regulamentar a aplicação da EC nº 29.

O orçamento de 2003

A aplicação dos critérios definidos pelo CNS para o cálculo do valor a ser aplicado pelo governo federal em ações e serviços públicos de saúde resultou em 2003 em R\$ 27,6 bilhões como mínimo a ser aplicado pela União. Segundo relatório da Comissão de Orçamento e Finanças (Cofin) do CNS, o orçamento de 2003 destina a ações e serviços de saúde um total de R\$ 27,8 bilhões, resultante da subtração, do total aprovado de R\$ 30,5 bilhões, das despesas com inativos e pensionistas e da amortização e do serviço da dívida, além da substituição dos recursos originários do Fundo de Combate à Pobreza, no total de R\$ 528,0 milhões, por outras fontes, uma vez que essa fonte não é considerada nesse cálculo. Dessa forma, o orçamento de 2003 é, em princípio, suficiente para atendimento do gasto mínimo se totalmente executado. Contudo, como quase sempre acontece, o pagamento de valores incluídos em Restos a Pagar pode afetar o cumprimento adequado dos gastos previstos para o ano.

O orçamento de 2003 (ver tabela 8) foi elaborado na gestão anterior e não reflete, conseqüentemente, as novas diretrizes assumidas pelo Ministério da Saúde. A maior parte do orçamento, R\$ 23 bilhões, destina-se a Outras Despesas Correntes. Essa rubrica mantém a característica de uma excessiva concentração de recursos para o financiamento da Atenção Ambulatorial, Emergencial e Hospitalar de média e alta complexidades, recursos esses divididos segundo as condições de gestão previstas nas normas operacionais e na rede cadastrada. Para essas ações, são alocados R\$ 13,4 bilhões, o que representa 58% do total previsto para Outras Despesas Correntes. O desmembramento desse item no orçamento por nível de complexidade assistencial e/ou em recursos para assis-

tência ambulatorial e hospitalar contribuiria, sem dúvida, para um melhor acompanhamento e clareza na sua distribuição.

TABELA 8

Ministério da Saúde – orçamento para 2003, por unidade e grupo de despesa

(Em R\$ milhões)

	Fiocruz	Funasa	FNS	Anvisa	ANS	Hospitais ¹	Total
Pessoal e Encargos Sociais	251,1	1.289,3	3.520,6	80,0	25,0	259,0	5.424,9
Outras Despesas Correntes	141,8	979,3	21.724,0	110,2	49,1	0,5	23.004,9
Investimentos	59,8	648,2	907,9	16,9	1,3	4,9	1.639,0
Juros, Encargos e Amortização da Dívida	-	-	514,2	-	-	-	514,2
Inversões Financeiras	-	-	-	-	8,0	-	8,0
Total	452,6	2.916,8	26.666,6	207,1	83,4	264,5	30.591,0

Fonte: Lei nº 10.640/2003.

Nota: ¹ Hospital Cristo Redentor S. A, Hospital Fêmeina S. A. e Hospital Nossa Senhora da Conceição S. A.

No campo da atenção básica, os recursos destinados ao financiamento do Piso de Atenção Básica Original e Ampliado totalizam R\$ 2,0 bilhões. Para o financiamento do Programa de Saúde da Família, que integra a parte variável do piso, está previsto R\$ 1,7 bilhão.

Os mecanismos de financiamento das ações e programas não sofreram, nesse primeiro semestre, alterações significativas, apesar de apresentarem uma estrutura de incentivos e de partição de recursos complexa, a qual tem sido objeto de críticas. A distribuição dos recursos do Piso de Atenção Básico Fixo e Variável foi ajustada para a população de 2002. Os valores destinados ao PAB Ampliado, às equipes do PSF e ao Programa de Agentes Comunitários de Saúde também foram aumentados. Essas iniciativas são coerentes com as prioridades assumidas em relação à atenção básica.

Do ponto de vista da descentralização da gestão, a ocorrência de maior impacto foi a habilitação do Estado de São Paulo e do município de sua capital às condições de gestão plena do sistema previstas na Noas, adesões relevantes pela magnitude das populações e pelo volume dos recursos envolvidos.

A reestruturação administrativa do Ministério da Saúde implica a redistribuição de parte dos recursos orçamentários. Os movimentos mais importantes estão ligados à Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS) e à Secretaria de Atenção à Saúde (SAS). A SVS passa a incorporar o programa de DST/Aids e assume as atribuições desenvolvidas anteriormente pela Funasa. A SAS assume parte das atividades da antiga Secretaria de Políticas de Saúde, o que aumenta o volume de recursos sob seu gerenciamento, inclusive os recursos de assistência ambulatorial e hospitalar básica e de média e alta complexidades e os destinados ao PSF.

Visto pela ótica da regionalização, o orçamento já apresenta parte expressiva de seus recursos alocados por unidade da federação. A regionalização é uma referência importante para a avaliação da equidade na alocação de recursos. As ações com maior volume de recursos regionalizados foram as destinadas à Atenção Ambulatorial, Emergencial e Hospitalar de média e de alta complexidades. Essas ações tiveram um acréscimo de recursos em relação à proposta original do executivo. Esse aumento permitiu estabelecer um valor *per capita* mínimo em torno de R\$ 69,00 para os estados, exceto

o Acre. A transferência desses recursos, no entanto, está condicionada às portarias que regulam sua utilização. Além dessas ações, foram regionalizadas, por exemplo, as ações relativas à Parte Fixa e Variável do PAB, totalizando um volume significativo dos recursos do FNS da ordem de R\$ 18,2 bilhões.

Quanto ao financiamento da área da saúde, portanto, as iniciativas de maior impacto estão ligadas ao processo de regulamentação da EC n^o 29, que abre perspectivas de correção e de aperfeiçoamento de uma série de práticas. Esse processo, no entanto, se inicia num momento em que a Reforma Tributária está em discussão e seu desenvolvimento é incerto. O equilíbrio entre as pretensões dos três níveis de governo quanto ao comportamento de suas finanças e à divisão de responsabilidades na saúde é tema que deverá ser enfrentado pela nova gestão.

EDUCAÇÃO

Diagnóstico da educação brasileira

As orientações gerais de governo e a visão do ministro sobre o papel e as prioridades do Ministério da Educação (MEC) foram ponto de partida para a reflexão coletiva de sua equipe, cujas propostas encontram-se consolidadas em documento denominado “Alinhamento Estratégico MEC 2003”. Esse documento deve servir como bússola para a ação de todas as secretarias e órgãos vinculados ao MEC em 2003, além de organizar os fundamentos que irão nortear a concepção do Plano Plurianual da educação para 2004-2007.

A mensagem inicial do ministro enfatiza que um projeto nacional começa pela educação. Discorrendo sobre o quadro atual, afirma que a educação no Brasil, em vez de redutora da desigualdade, tem servido como sua indutora, o que poderia ser constatado de várias formas. Considerando-se o investimento educacional médio que recebe uma pessoa de classe baixa, chega-se a um valor de R\$ 3.200,00, equivalente a quatro anos de estudo a um custo de R\$ 800,00 por ano. Por sua vez, uma pessoa de classe média ou alta pode custar 57 vezes mais se cursar até o mestrado, completando dezenove anos de apoio educacional ao gasto médio mensal de R\$ 800,00.

Vários indicadores educacionais também revelam a grande desigualdade entre as regiões do país. Em 2001, a taxa de analfabetismo no Nordeste foi estimada em 24,3%, enquanto que Sul e Sudeste apresentaram taxas de 7,1% e 7,5%, respectivamente. A escolaridade média do jovem nordestino de 15 a 24 anos é de 5,9 anos de estudo, significativamente inferior à de jovens do Sul e do Sudeste, na mesma faixa etária, que alcançam 8,1 e 8,3 anos, respectivamente.

A educação também se mostra desigual por gênero e raça, reforçando desigualdades sociais a serem combatidas. Os negros correspondem a 67% dos analfabetos, sendo que apenas 3% dos concluintes do ensino médio são negros. Semelhante percentual é o de negros entre as pessoas com doze anos de escolaridade ou mais. Por sua vez, parcela considerável dos portadores de deficiência continua alijada, na medida em que o seu atendimento continua restrito a poucas escolas.

O diagnóstico do MEC ainda destaca uma situação inaceitável na educação básica: cerca de 9,6 milhões de crianças de 4 a 6 anos não têm acesso à pré-escola. Entre aquelas que se encontram em idade escolar obrigatória, cerca de 3,6% não estão matriculadas. Desse modo, mais de 2 milhões de crianças de 7 a 14 anos trabalham em vez de estudar, sendo que 800 mil estão envolvidas nas piores formas de trabalho, inclusive a prostituição.

O desempenho educacional dos alunos da educação básica encontra-se bastante aquém do que se considera adequado. No ensino fundamental, cerca de 39% dos estudantes estão com defasagem idade-série. Além disso, de cada 100 alunos matriculados na 1ª série, estima-se que apenas 41 concluem esse nível do ensino e, destes, estima-se

que apenas 16 concluirão o ensino médio. Ainda sob o enfoque dessa análise, não mais que 25% dos concluintes da Educação Básica estariam aptos para o enfrentamento dos desafios impostos por um mercado em rápida e contínua transformação.

No ensino superior, a situação é considerada menos dramática, apesar de a oferta limitada de vagas pelas instituições públicas de ensino reforçar a exclusão de grande parcela dos candidatos à educação gratuita e de qualidade, a maioria egressa do ensino médio público. Dos cerca de 3,2 milhões de estudantes que concluíram o ensino médio em 2000, 1,2 milhão ingressou no ensino de graduação, sendo que apenas 274 mil em instituições públicas.

Diretrizes gerais das ações do MEC

Uma vez delineado o quadro de referência que destaca vários problemas a serem enfrentados, são evidentes os enormes desafios para a construção do projeto da nova gestão, que atribui ao MEC a Missão de “Promover o processo de mudança no Brasil por meio da educação de qualidade para todos”.

Além de enunciar a Missão do MEC, o Alinhamento Estratégico apresenta quatro diretrizes básicas, apresentadas como marcas a serem deixadas pela atual gestão, que devem nortear as ações de todo o ministério: *i)* mudar as condições de vida e de trabalho dos professores e aprimorar sua formação; *ii)* universalizar o ensino, com qualidade, para todas as crianças e adolescentes; *iii)* abolir o analfabetismo; e *iv)* transformar a educação profissional e a universidade.

Por meio da Portaria nº 1.403, o MEC instituiu a Política Nacional de Valorização e Formação de Professores, que cria o Sistema Nacional de Certificação e Formação Continuada de Professores da Educação Básica. Tal sistema compreende o Exame Nacional de Certificação da categoria, além de programas de incentivo e apoio à formação continuada e a Rede Nacional de Centros de Pesquisa e Desenvolvimento da Educação. O Exame Nacional de Certificação de Professores destinar-se-á a todos os professores, mas a participação dos profissionais em exercício e dos concluintes do curso normal é voluntária. Deverão submeter-se à prova os concluintes de cursos de licenciatura e pedagogia.

A fim de incentivar os professores em exercício, o Ministério da Educação encaminhará ao Congresso Nacional projeto de lei que institui a bolsa federal de incentivo à formação continuada, a ser concedida a todo professor aprovado no exame que esteja em exercício na rede pública. O valor da bolsa será estabelecido anualmente em função das disponibilidades orçamentárias da União. O controle da concessão e do pagamento será feito por meio de um cadastro nacional de professores, a ser administrado pelo MEC. Além disso, o ministério também se comprometeu a definir um piso salarial para os professores ainda em 2003 duplicar do salário médio dos docentes até 2007.

A universalização da educação básica com qualidade, que constitui a segunda intenção do Alinhamento Estratégico, tem como pré-requisito essencial o equacionamento da questão do financiamento. Nesse sentido, o MEC anunciou sua intenção de ampliar o valor *per capita* do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), em 2003, e a criação de Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), em 2004, cujo objetivo é o de assegurar o financiamento de toda a educação básica, em moldes semelhantes ao do Fundef.

A intenção de rever o valor mínimo do gasto aluno-ano do Fundef vem ao encontro das críticas constantes da maioria dos atores sociais da educação ao fato de a União participar cada vez menos na composição dos recursos aplicados no Fundef. Se, em 1998, a complementação da União correspondeu a 3,2% dos recursos do Fundef, em 2002, esse índice foi reduzido para 2,3% do total. Esse declínio na participação da União tem sido atribuído ao baixo ajustamento do gasto mínimo *per capita* que, desde a sua implantação, não só deixou de cumprir o que estabelecia a própria legislação de regulamentação do fundo, como também não acompanhou o crescimento da arrecadação de estados e municípios.

Um dos focos de resistência à elevação do valor mínimo residia na 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. A redução, em termos relativos, da participação da União na composição do Fundef significou, para alguns, uma forma de desobrigação do ministério para com o ensino fundamental. Por outro lado, também haveria resistências junto às instâncias subnacionais, na medida em que a ampliação do gasto mínimo por aluno alteraria a distribuição dos recursos entre os governos estaduais e municipais.

Como a intenção da gestão atual é a de rever essa questão central do Fundef, a discussão seria a respeito dos critérios técnicos que seriam utilizados para recompor o valor a ser adotado como gasto anual mínimo por aluno. No entanto, qualquer que seja o critério adotado, estima-se que haverá uma correção expressiva desse valor mínimo, o que implicará um aporte significativo de recursos por parte do ministério. Como esse aporte adicional não está previsto no orçamento, resta saber se a ampliação do gasto por aluno no ensino fundamental será financiada pelo remanejamento interno de fontes de recursos, com implicações para o cumprimento de determinadas funções ou se o orçamento da educação será efetivamente ampliado.

A instituição do Fundeb constitui uma antiga reivindicação da área de educação, principalmente daqueles segmentos vinculados à educação infantil e ao ensino médio. No entanto, um dos principais óbices à concretização dessa idéia refere-se aos recursos financeiros necessários à sua implementação. Algumas simulações realizadas mostram que a necessidade de financiamento para tal fundo dependerá dos cenários que venham a ser configurados em relação ao gasto aluno/ano que se adote. Por exemplo, em um cenário de manutenção das estruturas de gasto atuais – gasto aluno/ano no mesmo nível do Fundef –, o Fundeb deveria contar com cerca de R\$48 bilhões em 2003 (4,1% do PIB). Porém, em um cenário mais favorável, os recursos do fundo seriam da ordem de R\$ 74 bilhões, o que corresponde a cerca de 6,4% do PIB e, em comparação com o cenário anterior, representaria um esforço adicional de financiamento de mais de 54%.

A depender do cenário adotado, variar-se-ia a complementação financeira da União, ou seja, o esforço de financiamento que o MEC teria de empreender para assegurar a execução de tal política. Em relação ao primeiro cenário delineado, observa-se que a complementação a ser realizada pela União poderia atingir cerca de R\$ 8 bilhões, o que implicaria um crescimento de 50% no orçamento atual do MEC. No segundo cenário, a complementação da União atingiria cerca de R\$ 34 bilhões (2,9% do PIB), o que representaria, de fato, um expressivo aumento de recursos para o financiamento da educação básica. Neste caso, os estados não perderiam re-

cursos para seus municípios e, em conjunto com estes, demandariam grande quantidade de recursos da União.

Por outro lado, os resultados das estimativas também indicam que a instituição do Fundeb, assim como ocorreu em relação ao Fundef, pode implicar uma minirreforma tributária em cada estado, com possibilidades de gerar impasses e forçar negociações entre os dirigentes dos executivos estaduais mais atingidos e o MEC visando à compensação de perdas de receitas estaduais ou municipais.

A terceira intenção básica do Alinhamento Estratégico situa-se no bojo da prioridade anunciada pelo MEC de implantação de políticas de inclusão social. Sob essa perspectiva, assume relevância a erradicação do analfabetismo até 2006. O desafio que se coloca é o de alfabetizar mais de 16 milhões de pessoas, desigualmente distribuídas pelo país, em um esforço amplo de cooperação entre as três esferas de governo e mediante parcerias com a iniciativa privada.

O combate ao analfabetismo no Brasil tem uma longa história marcada por diferentes tentativas e métodos utilizados. Algumas experiências tornaram-se emblemáticas pelo seu fracasso, como é o caso do Mobral. Ironicamente, à época do Mobral, o método criado por Paulo Freire era aplicado com sucesso em outros lugares do mundo, com o intuito de erradicar o analfabetismo.

A existência de um repertório de experiências metodológicas de sucesso na alfabetização de jovens e adultos levou o MEC a reconhecer como válidos todos os métodos bem-sucedidos de alfabetização, o que evitou o acirramento de disputas travadas entre correntes pedagógicas distintas no PT.

Apesar de a referida disposição do MEC ser considerada um avanço por reconhecer diferentes projetos e valorizar múltiplas experiências, também é criticada pela ausência de princípios norteadores de uma política pública. Admite-se que o ministério não deva envolver-se em decisão técnica sobre métodos de alfabetização, mas seria fundamental que fossem definidas diretrizes gerais para a educação de jovens e adultos, as quais poderiam nortear as diferentes iniciativas e métodos de alfabetização.

Um dos requisitos elementares para o sucesso do programa de alfabetização é a ampliação do quadro de alfabetizadores. Segundo dados do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (Inep), o Brasil possui cerca de 49 mil professores que atuam no primeiro ciclo do ensino fundamental. Para que o analfabetismo fosse erradicado em quatro anos e, supondo-se que a alfabetização pudesse ser concluída em ciclos semestrais, em classes de dez alunos, seriam necessários 200 mil professores. Apesar de a exigência de professores para atuar no programa ser bastante significativa, é possível que muitos dos professores que já atuam no ensino fundamental possam exercer um trabalho suplementar remunerado, em cursos noturnos de alfabetização. No intuito de viabilizar essa alternativa, o MEC publicou, em abril de 2003, uma resolução que prevê uma espécie de bolsa para os alfabetizadores, no valor de R\$ 15,00 por aluno atendido.

Na linha da prioridade atual de inclusão educacional, a nova gestão também se propõe a aumentar as ações de transferência de dinheiro realizadas pelo governo anterior, principalmente as denominadas de nova geração, cuja característica principal é a transferência direta de renda ao beneficiário, associada ao cumprimento de alguma condicionalidade vinculada à educação. O MEC pretende oferecer benefícios em dinheiro a alunos carentes (definição que pode variar conforme o escopo da ação),

em quase todos os níveis de ensino, mediante a oferta de um conjunto de “bolsas” tais como: Bolsa-Escola; Bolsa-Ensino Médio; Bolsa-Primeira Infância; e Bolsa-Pré-Escola. O ministério ainda pretende implementar o Poupança-Escola, com abrangência sobre os três anos de ensino médio, e ampliar o público beneficiário do programa Bolsa-Escola, com a incorporação dos estudantes na faixa etária de 16 e 19 anos.

Esse conjunto de ações deverá ser gerido pela Secretaria de Inclusão Educacional, a ser incorporada à estrutura do MEC, em substituição ao órgão gerenciador do Bolsa-Escola. Além de administrar as bolsas, essa nova secretaria também deverá encarregar-se da implementação de programas de combate ao trabalho infantil e à exploração sexual de crianças e jovens, em parceria com organizações não-governamentais e entidades sociais.

Assim como foi observado em relação ao Fundef, a ampliação do rol de beneficiários de auxílios financeiros mediante a concessão de bolsas esbarra na necessidade de financiamento. Considerando-se a disponibilidade atual de recursos para o financiamento do Bolsa-Escola, resta saber o volume de recursos adicionais que será necessário e quais serão as fontes de financiamento para a implementação desses benefícios.

Outra questão relevante relaciona-se à intenção do governo de unificar programas e ações sociais, principalmente aqueles caracterizados como de assistência social e que ocorrem mediante transferências monetárias, no intuito de evitar a sobreposição em virtude da multiplicidade de ações do governo federal. Outro argumento que justifica essa unificação diz respeito ao fato de que a gestão de cada programa em ministérios diferentes pode gerar aumento de custos relacionados a aspectos como identificação do público-alvo, realização e fiscalização de benefícios. Além disso, há o problema de articulação com ações similares executadas nas instâncias estadual e municipal, o que acarreta dúvidas, por exemplo, de como lidar com casos em que, em uma mesma cidade, duas famílias com condições de vida semelhantes irão receber recursos de forma e valores diferentes, a depender da origem do benefício.

Transformar a educação profissional e a universidade corresponde à quarta intenção básica do Alinhamento Estratégico. De acordo com a legislação vigente, a educação profissional foi concebida como complementar à formação geral, o que evidencia o reconhecimento de que a formação de profissionais para o enfrentamento dos desafios atuais pressupõe uma sólida formação geral e uma qualificação profissional específica. Nesse sentido, uma nova proposta para a educação profissional, a ser implementada em 2004, buscará melhorar a articulação e a complementaridade entre a educação profissional e o ensino médio por meio de currículos flexíveis, modulados, que possibilitarão trajetórias profissionais diversificadas e atualização permanente. Os currículos deverão orientar-se pelas competências requeridas para o exercício profissional e, portanto, os cursos deverão estar mais sintonizados com as demandas do mercado, dos cidadãos e da sociedade. Competências profissionais adquiridas fora da escola serão reconhecidas para fins de continuidade de estudos de nível técnico, a partir de avaliação realizada pela instituição formadora.

A gestão ministerial atual também defende a formulação de um novo projeto para a universidade brasileira, a ser concebido ainda em 2003, o qual deverá considerar as novas demandas da sociedade neste início de século XXI. Dada a complexidade dessa empreitada, é provável que tenham início os debates acerca de tal projeto no corrente

ano, e não que este venha a ser concluído em espaço de tempo tão curto. Na medida em que se pretende que a “Universidade do Século XXI” incorpore as novas demandas sociais, o referido projeto deveria ser desenhado a partir de consultas e debates públicos, com amplo envolvimento da comunidade acadêmica, no intuito de formar consensos em torno dos quais haja sinergia de esforços com vistas ao efetivo atendimento dessas demandas.

A Universidade Aberta, centrada na educação a distância e utilizando-se das novas tecnologias, seria um dos meios pelos quais a educação superior poderia tornar-se menos elitizada e mais célere nas respostas às demandas sociais.

A fim de que a universidade brasileira venha atender a essas demandas, há de se ampliar a autonomia universitária, sobretudo no que se refere às dimensões administrativa e de recursos para a sua manutenção. Nesse sentido, o MEC propõe-se a debater a autonomia universitária já a partir de 2003.

Em virtude da própria incapacidade de o Poder Público ofertar um volume de vagas suficiente para atender a demanda, ou mesmo de tornar essa oferta preponderante, já foram instituídos dois programas de financiamento para estudantes de ensino superior matriculados em instituições privadas – Crédito Educativo (Creduc) e Financiamento Estudantil (Fies). No entanto, constata-se que o contingente de beneficiários de ambos os programas não representa mais que 10% do total de matriculados nas instituições privadas, o que sugere que uma significativa parcela da demanda não vem sendo atendida. Tal entendimento também é reforçado pelos crescentes índices de inadimplência a que tem sido submetido o ensino superior privado. Diante dessa conjuntura, o MEC estabelece a necessidade não só de ampliar, mas também de redesenhar o Fies, de modo que este atenda a um maior número de estudantes carentes.

A gestão atual do MEC também indica a necessidade de se ocupar as vagas ociosas existentes nas instituições públicas, na medida em que cerca de 33% dos que ingressam na universidade não concluem o curso e, portanto, não obtêm uma habilitação profissional. Apesar de, a rigor, isso não configurar um baixo aproveitamento das vagas ofertadas, tendo em vista que apenas 5% das vagas ofertadas pelas instituições públicas não são preenchidas, esse fato evidencia dificuldades e limitações dos estudantes que, em última instância, comprometem a qualidade do gasto público sob a ótica de sua eficácia, o que suscita a busca de mecanismos de correção dessa situação por parte do MEC.

As orientações estratégicas do MEC

O documento *Orientação Estratégica do Ministério da Educação* afirma, em sua parte introdutória, que as diretrizes definidas por esse ministério estariam “perfeitamente alinhadas com a Orientação Estratégica de Governo”, e que o grande desafio seria o de “mudar em poucos anos a realidade da educação brasileira permitindo completar a república e a abolição por meio da educação de qualidade para todos”. Sob essa perspectiva, a educação é vislumbrada como ponto de partida para a implementação de um “projeto de futuro para o Brasil”.

No intuito de contextualizar a situação-problema que se coloca como desafio a ser superado pela nação brasileira, são ressaltados os principais déficits relativos à área da educação: os grandes contingentes de analfabetos e analfabetos funcionais ainda

existentes no país; os milhões de crianças que não têm acesso à educação infantil e mesmo ao ensino fundamental, bem como a desproteção da infância, na medida em que parcela significativa das crianças ainda se vê obrigada a gerar renda, inclusive sob formas degradantes como a prostituição; a baixa qualidade da educação e a iniquidade em relação às condições de acesso e de permanência na escola.

O baixo desempenho do alunado na educação básica é atribuído a um conjunto de fatores, entre os quais inclui-se a heterogeneidade dos sistemas de ensino do ponto de vista da infra-estrutura e das desigualdades regionais. O professor, como um dos principais responsáveis pelo sucesso escolar do alunado, é considerado não apenas a partir de sua qualificação técnica, mas também em relação à sua valorização profissional, tendo em vista a necessidade de se atrair para a docência os melhores profissionais. Por fim, o baixo desempenho do alunado estaria associado ao nível educacional dos pais e à renda familiar.

Os treze objetivos setoriais estabelecidos na Orientação Estratégica do MEC, analisados a seguir, têm como princípios orientadores o acesso irrestrito à educação de qualidade como forma de promover a inclusão social com redução das desigualdades sociais, regionais, raciais e de gênero, a qualificação dos trabalhadores, a expansão da cidadania e o fortalecimento da democracia, que constituem o cerne dos megaobjetivos do PPA 2004-2007.

O primeiro objetivo – assegurar a assistência educacional à primeira infância carente – refere-se às “iniciativas que assistem minimamente às crianças de zero a três anos de idade, que não têm condições de estar em creche ou escolas especializadas, como comida, brinquedo pedagógico, formação para as mães etc”.

A principal ação desenhada para atingir esse objetivo corresponde à concessão da Bolsa Pré-Escola às famílias com crianças nessa faixa etária. Entretanto, ao contrário do que estabelece o enunciado do objetivo, a ênfase não seria educacional, mas assistencial.

O segundo objetivo refere-se à necessidade de se universalizar a educação básica por meio de um “conjunto de ações que incide sobre a democratização, no sentido do acesso, da permanência e do sucesso dos alunos, desde a construção de novas escolas, passando pela contratação de novos professores, até a incorporação de segmentos sociais desfavorecidos por razões de classe, região, étnicas ou alunos com necessidades educacionais especiais”.

Entre as principais ações que integram esse segundo objetivo, citam-se: a criação do Fundeb; a distribuição de uniformes escolares para alunos do ensino fundamental; a ampliação do atendimento às crianças de quatro a seis anos de idade e aos alunos com necessidades especiais de educação. Como forma de universalizar a educação básica, propõe-se a ampliação da oferta de vagas no ensino médio, de modo que a todos os concluintes do ensino fundamental sejam atendidos. Além disso, está prevista a concessão de bolsas de estudo como mecanismo que assegure a permanência e o êxito escolar de parcela do alunado.

A família deve exercer importante papel na consecução desse objetivo, na medida em que é concebida “como unidade de referência básica e fundamental do processo educacional (...) em que todos estejam envolvidos e comprometidos com a promoção da inclusão social pela educação (...)”.

O terceiro objetivo diz respeito à necessidade de garantir a alfabetização a todos os jovens e adultos, o que pressupõe a mobilização e a organização sociais, em particular o apoio às iniciativas locais de sucesso e à criação de atividades e iniciativas que estimulem o hábito da leitura mediante, por exemplo, o acesso a livros especiais.

Talvez seja esse um dos objetivos mais ousados, na medida em que estabeleceu como meta a erradicação do analfabetismo até 2006. Só para 2003, está prevista a alfabetização de cerca de três milhões de jovens e adultos.

O quarto objetivo – expandir a oferta de vagas nos ensinos profissional e superior – tem como principal implicação a incorporação ao mercado de trabalho de novos contingentes de profissionais qualificados.

Em relação à educação profissional, a meta estabelecida pelo MEC está relacionada à implantação de um novo modelo de ensino já em 2004, enquanto que, para a educação superior, propõe-se a definição de um novo projeto para a universidade brasileira que esteja em sintonia com os novos padrões, estruturas e demandas sociais. Para tanto, sugerem-se medidas como a ampliação da autonomia universitária, a substituição do Fies pelo Programa de Assistência ao Estudante (PAE) e a implantação da Universidade Aberta.

A transformação do Brasil em uma escola aberta e permanente de cidadania (quinto objetivo) demandará um conjunto de iniciativas que permitam a todos o acesso virtual ou informal à escolaridade e ao conhecimento, por meio de ensino a distância, TV educativa, acesso a jornais e periódicos, e de ações como Mala do Livro, Aluno Leitor, Paz no Trânsito, etc.

O sexto objetivo trata da promoção da democratização da gestão em todos os estabelecimentos de ensino. Neste caso, importam todas as ações que impliquem melhorias na gestão das unidades de ensino, formação e pesquisa, como a extinção da atual lista tríplice de indicados ao cargo de reitor, que é submetida ao veredicto presidencial, e a adoção de novos métodos de trabalho e de participação da comunidade.

A formação e a valorização dos professores, bem como a capacitação e a valorização dos trabalhadores em todos os níveis de ensino, constituem, respectivamente, o sétimo e o oitavo objetivos. Para que tais objetivos sejam alcançados são necessárias ações voltadas à melhoria da qualidade do ensino, em todos os níveis, mediante a oferta de oportunidades de formação permanente aos professores, associadas a um sistema de progressão funcional que valorize a qualificação.

A renovação pedagógica e os investimentos em equipamentos destinados a todos os estabelecimentos da educação básica integram o nono objetivo da Orientação Estratégica do MEC. Essas ações são percebidas como essenciais para tornar a escola um ambiente estimulante para a aprendizagem e vinculada à realidade concreta. Portanto, essas são condições necessárias à promoção da qualidade do ensino.

A “Escola Básica Ideal” constitui um modelo a ser progressivamente implementado em todos os níveis de ensino. Tal implementação corresponde ao décimo objetivo. Trata-se da escola em que os alunos têm ensino de qualidade, inclusive os portadores de necessidades educacionais especiais, em horário integral, com merenda, transporte, assistência médica e odontológica, biblioteca, esportes, cultura, lazer. Sua gestão é do tipo participativa, sendo que a comunidade tem acesso às atividades culturais e desportivas, além de permitir a alfabetização de adultos. A implantação desse modelo de escola terá início em locais estrategicamente escolhidos.

O 11º objetivo corresponde à necessidade de adequar a universidade brasileira aos desafios do século XXI. Trata-se da implementação da Universidade do Século XXI, a qual deve refletir as tendências de futuro de forma que se capacite a responder às novas demandas, criando cursos, inventando processos pedagógicos, gerando conhecimentos para o desenvolvimento sustentável do país, o que demandará não apenas a recuperação e a manutenção das instalações físicas, como também a valorização dos seus quadros de pessoal.

O 12º objetivo visa reformular a educação profissional no intuito de implementar um ensino profissionalizante que acompanhe as tendências mundiais, de forma que as novas configurações do mercado de trabalho sejam sempre acompanhadas de oferta de mão-de-obra de qualidade.

Por fim, tem-se como último objetivo ampliar a sustentabilidade da educação pública mediante a implantação de uma gestão moderna, aliada à busca de novas fontes de financiamento. Para que a educação venha a tornar-se uma variável decisiva na construção do futuro do país, devem-se adotar práticas de gestão modernas e eficientes, nas quais prevaleçam os princípios da democracia, da racionalização dos meios, da busca de novos mecanismos de financiamento, da transparência das informações, do acompanhamento e da avaliação das ações.

Considerações finais

Apesar de, em linhas gerais, haver concordâncias entre os diagnósticos da educação brasileira formulados pelos governos anterior e atual, percebem-se diferenças nas ações e estratégias para eliminar os problemas identificados. Além disso, os objetivos e metas delineados pelo atual governo remetem para a necessidade de um aporte significativo de recursos financeiros à área da educação. Portanto, não se defende apenas que os recursos disponíveis já seriam suficientes, bastando apenas que fossem mais bem aplicados. Trata-se, também, de ampliar o volume de investimentos na área.

Tendo em vista a contenção orçamentária que tem prevalecido nesse primeiro semestre de governo, com implicações negativas para os níveis gerais de emprego e renda, pode-se supor que esses investimentos adicionais dificilmente seriam auferidos caso essa orientação de política macroeconômica viesse a ser mantida até o fim desse mandato presidencial.

Nesse sentido, a consecução dos objetivos e metas estabelecidos pelo MEC para os próximos anos pressupõe não só o aprimoramento de sua capacidade de coordenação da política educacional, envolvendo os processos de desenho, acompanhamento e avaliação de programas, mas também uma inflexão na tendência assumida pela política macroeconômica, que não tarde para além do início do próximo ano, pois, do contrário, a concretização do PPA 2004-2007 estará em risco.

CULTURA

Os desafios do Ministério da Cultura

O governo Lula estabelece importantes desafios para a área cultural: a configuração de um sistema nacional de financiamento, a construção de uma política cultural de envergadura nacional e, finalmente, a democratização cultural.

O primeiro deles é a consolidação de um sistema de financiamento nacional e o aumento de recursos financeiros para a cultura. Para a consecução desse desafio, discutem-se novos critérios na utilização dos mecanismos presentes no Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), que é composto pelo Fundo Nacional de Cultura (FNC), pelo Fundo de Investimento Cultural e Artístico (Ficart) – pouco efetivo como mecanismo de financiamento –, pela Lei nº 8.313, de 23/12/1991 – conhecida como Lei Rouanet – e, ainda, pela Lei de Incentivo do Audiovisual (Lei nº 8.685, de 20/7/1993).

O uso das leis de incentivo foi sendo consolidado ao longo da década de 1990 e aportou montantes significativos de recursos tanto provenientes da renúncia fiscal quanto de portes adicionais das empresas financiadoras para o custeio de projetos culturais, mas apresentou uma série de distorções. Em parte, esse desafio refere-se aos ajustamentos e ao aproveitamento das potencialidades das leis de incentivo na montagem de um sistema de financiamento nacional de cultura: aumento de tetos globais, contrapartida das empresas e contrapartidas sociais, mecanismos de desconcentração regional na utilização dos recursos incentivados e, finalmente, mecanismos que permitam a orientação de recursos conforme prioridades setoriais do agente público. Nesse sentido, inclui-se o fortalecimento do FNC, provavelmente com fonte em uma Loteria da Cultura e com o aporte de recursos incentivados ao próprio Fundo, medida esta permitida pela legislação, embora tenha sido pouco utilizada.

Toda essa discussão tem como norte estratégico um segundo desafio: a definição dos novos papéis para os agentes públicos com a revisão da função do Estado na área e a criação de um sistema efetivamente nacional de cultura por meio do fortalecimento dos instrumentos políticos e das instituições federais de política cultural. Para a realização desse objetivo o Ministério da Cultura (MinC) pretende imprimir na sua ação a idéia de políticas integradas, para as quais se fazem necessárias mudanças nas suas estruturas via fortalecimento de suas capacidades de planejamento e de formulação de políticas, o que inclui aumento de recursos humanos capacitados nas gestão política e fortalecimento institucional, em especial no Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), no Fundo Nacional de Artes (Funarte) e no que se refere à Política Nacional de Museus. Esse desafio foi reforçado pela aprovação na Câmara dos Deputados, em 2/7/2003, da PEC 306/00, que institui o Plano Nacional de Cultura. A proposta acresce o § 3º ao art. 215 da Constituição Federal (CF), em que se determina qual lei específica estabelecerá o Plano Nacional de Cultura,

com duração plurianual, para estimular o desenvolvimento cultural do país. A emenda é instrumento legal que permite a ação integrada de União, estados e municípios, e possibilita a construção de uma política de cultura que contemple as expressões culturais de todo o território e atue no amplo leque e nas múltiplas dimensões da cultura, democratizando não apenas o acesso, mas também a produção cultural.

Outro desafio do Ministério da Cultura, que talvez preceda logicamente os outros dois, consiste em explicar para a sociedade e para os demais agentes públicos e econômicos o âmbito de atuação das políticas culturais e seus objetos de intervenção. O conceito de cultura é de difícil delimitação e precisão, em especial para a intervenção pública. A afirmação de autonomia da área cultural, ora em relação ao mercado e à economia, ora em relação ao Estado e sua burocracia – que é parte da gênese histórica da área e objeto de constante controvérsia entre seus diversos agentes – é matéria de difícil formalização.

No governo Lula, os conceitos de cultura estão sendo revisados para estabilizar os objetos de intervenção pública recobertos pelo termo. O governo procura elevar a cultura à mesma categoria de intervenção da educação, da saúde ou das indústrias estratégicas, como a automobilística, de materiais elétricos ou têxtil. De fato, os conteúdos do conceito de cultura, bem como suas premissas políticas e econômicas e os problemas que pretende resolver ou priorizar são determinados socialmente a cada momento histórico. Procura-se também dar ênfase às interfaces dos diversos níveis do conceito, justificando reformas do Ministério da Cultura que lhe permitam interferir de forma sistêmica no fomento à produção e às atividades que não têm a proteção do mercado, e também nas áreas industriais e de importância econômica significativa para os diversos agentes – áreas recobertas pela noção de cultura.

A importância do desafio, que se refere à ampliação do entendimento da ação e do valor do MinC, corresponde também à construção da necessária visibilidade das políticas culturais para os diversos setores de governo e segmentos sociais. Essas razões justificam a preocupação dos agentes públicos com a explicação e a definição conceitual das dimensões do objeto de intervenção das políticas culturais. A seguir são descritos os principais aspectos da configuração discursiva e ideológica dos agentes do governo Lula na área cultural, os quais são precedidos de uma pequena contextualização.

Novos objetos de intervenção ou nova visibilidade?

Na área cultural, há a definição e a ação de diversos agentes em diferentes condições. A classificação e a delimitação conceitual dão unidade a um conjunto heteróclito de atos, discursos e despesas públicas, o que, na prática, tem efeitos e significados de democratização e integração de agências, estruturas sociais específicas e intensificação de suas múltiplas interações. Ou seja, tem o efeito de configuração de um campo social com agentes cujos comportamentos seguem regras e definições específicas.

A política cultural caracteriza-se pela capacidade institucional para a multiplicação de atividades e ações culturais. Paradoxalmente, essas políticas referem-se aos fatos históricos da gênese do campo cultural que, desde século XIX, afirma-se pela hostilidade à racionalização burocrática, à hierarquização de prioridades, à gestão rigorosa de recursos e à avaliação criteriosa de resultados, enfim, pela referência à genialidade do artista e sua autonomia criativa. De outra forma, o campo cultural constrói-se historicamente contra o mundo da racionalização econômica e contra o Estado, embora, paradoxalmente, de-

envolva-se em estreita relação com esses domínios, pois tanto se apóia no campo político, quanto se desenvolve em estreita relação com as tecnologias e indústrias culturais.

Essas dificuldades foram tomadas como um desafio pelo atual governo, que, por sua vez, procura trabalhar as diversas dimensões do conceito. A dimensão econômica refere-se à necessidade de aumento de recursos para a área e à sua capacidade de geração de emprego e renda. A dimensão política diz respeito às propostas de reforma do Ministério da Cultura a fim de torná-lo ágil, eficaz e capaz de atuar conforme valores e critérios públicos. Na dimensão simbólica, a cultura é vista como narrativa das identidades sociais. Esses fatos estão presentes nos discursos dos agentes públicos federais da área cultural, solidários com os projetos sociais do governo e zelosos da autonomia e dos potenciais singulares da dimensão cultural nos projetos de mudanças e de desenvolvimentos sociais.

Nitidez e clareza nem sequer se esboçam quando se trata de delimitar o termo, especialmente porque a cultura não é algo que se possa apontar com o dedo, tais como o são casas ou prédios; artesanatos em ouro, prata ou mesmo barro; tecnologias; ofícios; e produções agrícolas, embora se saiba que tais atividades são também culturais. Além disso, é um termo que se presta às mais diversas finalidades, e por essa razão é interessante fazer breves considerações a respeito de alguns usos da expressão que têm origem e significados históricos e correspondem, de certa maneira, ao conjunto de diversos agentes envolvidos e interessados na sua produção. Na análise dos programas, apresenta-se um quadro – síntese, em que é possível visualizar o conjunto de ações referentes aos conceitos que seguem.

Belas-Artes

Quanto ao conceito de cultura, é habitual se pensar no conjunto das formas tradicionais das belas-artes de inspiração européia, além de literatura, teatro, pintura, concertos musicais, dança e, mais recentemente, cinema. Exclui-se desse universo o que por ele não pode ser classificado como bom gosto estético. Os outros modos de viver, os saberes, os modos de fazer, ficam em categoria à parte; o popular, folclórico, etc. ficam em outra categoria: o exótico, o vagamente interessante, sensual, quando não primitivo e simples. O objeto de ação da cultura nas belas-artes restringe as experiências culturais e expressivas, retirando um sem-número de obras e de práticas culturais do circuito da intervenção e do fomento público. Esse conceito inclui a idéia de cultura como formação intelectual e atividade volitiva humana e não descuida de ações que ampliem as possibilidades de fruição, como é o caso do apoio aos espaços de museus, casas e centros de cultura e fomento a projetos nos diversos segmentos das belas-artes.

Os atuais agentes públicos federais advogam um conceito mais amplo de cultura. Esse conceito, presente nos documentos oficiais das políticas brasileiras desde a década de 1930, é mais amplo, pois inscreve a cultura como prática de produção e de circulação de valores sociais e estéticos expressivos dos mais diversos agentes.

Cultura como experiência

Em sentido antropológico, a cultura é uma dimensão da existência social, um conjunto dinâmico de todos os atos criativos de uma sociedade. Portanto, uma forma de estar no mundo, de forma criativa, considerando tradição e novidade como inseparáveis.

Nesse sentido, a sociedade é uma fato de cultura, sem o qual não se criam instituições, não se negociam significados e diretrizes, não se travam conflitos. Mas também, e por essas razões, pode-se dizer que a cultura é sintoma da sociedade. Desigualmente dis-

tribuída e desigualmente valorizada em suas manifestações, indicia desigualdades sociais mais gerais – e as reproduz. A sociedade brasileira se constitui em sua própria obra nessa área, pois são muitos os que não têm acesso aos instrumentos de produção e aos produtos culturais. A cultura é, além de espaço da fruição estética do bom gosto, espaço de exercício da vontade e de ampliação das capacidades individuais e sociais. Permite também a realização da cidadania e reforça a auto-estima e o sentimento de pertencimento, o que inclui dimensão econômica e possibilidades de inclusão social.

Cultura como atividade econômica

Os bens simbólicos têm múltiplas dimensões que não se separam: são, ao mesmo tempo, produto cultural, político e econômico. São, como diriam os antropólogos, um "fato social total". Isso significa distinção para os produtores culturais, legitimidade para o Estado, lucros para as empresas, captação de recursos para países exportadores de bens e serviços culturais e possibilidades de emprego e renda.

O mercado fonográfico brasileiro, por exemplo, é o sétimo do mundo: vende 97,1 milhões de unidades e seu faturamento anual é em torno de R\$ 1,3 bilhão. Segundo a Câmara Brasileira do Livro, o mercado editorial faturou cerca de R\$ 2 bilhões em 2000 (334 milhões de unidades vendidas, sem considerar a pirataria, que é imensa). O Brasil é um exportador de bens culturais na música e no setor audiovisual. Este último movimentou de US\$ 8 bilhões a 10 bilhões ao ano – exportou, em 2001, aproximadamente US\$ 58 milhões. Nessas áreas, o poder público de intervenção e de fomento ainda não foi explorado, mas é potencial.

Em termo de empregos gerados, pode-se observar, na tabela 9, um exemplo dos empregos formais na cultura e sua participação no conjunto de empregos do mesmo tipo. Essas informações desconsideram os empregos informais e praticamente se restringem às indústrias culturais.

TABELA 9
Empregos formais na cultura, 1995-2000¹

Empregos formais do setor cultural	Rio de Janeiro e São Paulo		Outras Regiões Metropolitanas		Outras regiões não Metropolitanas		Total	
	1995	2000	1995	2000	1995	2000	1995	2000
Edição de livros e leitura	160.224	153.083	63.769	63.542	124.440	154.381	348.465	371.006
Fonográfica	7.181	4.138	952	780	3.674	2.524	11.807	7.442
Publicidade	24.340	29.724	9.296	11.397	10.379	13.246	44.021	54.367
Atividades fotográficas	5.991	4.903	4.139	3.687	6.781	8.362	16.911	16.952
Atividades de cinema e vídeo	12.057	10.877	3.373	3.494	7.876	7.947	23.306	22.318
Atividades de rádio e televisão	25.221	30.296	14.406	13.213	49.866	51.374	89.498	94.883
Teatro, música e espetáculos	13.630	10.049	6.820	4.520	9.636	9.674	30.086	24.243
Conservação do patrimônio	1.489	1.019	145	262	294	629	1.928	1.910
Entretenimento e outras atividades ligadas à cultura	43.673	30.244	29.307	22.877	71.655	56.767	144.648	109.888
Total	293.806	274.333	132.207	123.772	284.601	304.904	710.670	703.009
Participação no emprego formal total	2,87	2,94	2,01	1,84	1,52	1,49	2,00	1,92
Distribuição dos empregos culturais por regiões	41,8	39,0	18,8	17,6	40,5	43,4	100	100

Fonte: Rais/MTb: Elaboração: Ipea.

Nota:¹ Não são contados os trabalhadores de estabelecimentos públicos, professores e gestores de políticas culturais. O número de pessoas no setor cultural da Rais refere-se apenas a empregados formais. A tabela refere-se ao fluxo de empregos ao longo do ano (número de admissões menos número de desligamentos no ano).

Como se pode observar, o setor cultural responde por uma parcela significativa dos empregos formais: 700 mil empregos em 2000. Respondia por 2% dos empregos formais em 1995 e por 1,9% em 2000.¹⁴ Considerando-se que, entre 1995 e 2000, o montante e a participação do setor cultural declinaram no conjunto de empregos formais, deve-se perceber que esses fatos compõem-se de linhas de força diferentes, conforme os espaços sociais. Rio Janeiro e São Paulo, que em 1995 respondiam por 42% desses empregos, declinaram para 39% na participação total. Interessante notar que as atividades de rádio, televisão e também publicidade – estritamente associadas à mídia – aumentaram nessas cidades. Da mesma forma, declinaram as outras regiões metropolitanas, enquanto as demais (não metropolitanas) tiveram ligeiro aumento na geração de empregos no setor cultural, mesmo que outras áreas tenham sido mais dinâmicas. Esses fatos podem indicar uma leve tendência à desconcentração das atividades culturais, mas, em todo caso, revelam potenciais para o fomento das políticas culturais na geração de emprego e renda nas regiões não metropolitanas, ou seja, naqueles espaços que têm baixíssimo nível de investimento em equipamentos e pouca presença do setor público na área cultural. Por outro lado, registram as profundas desigualdades espaciais e sociais do desenvolvimento.

Cultura como espaço de intervenção política

O campo cultural afirma a autonomia de seus espaços, não apenas ao recusar a lógica econômica, mas ao denunciar as tutelas burocráticas impessoais. Essa construção argumentativa e valorativa é recorrente, a fim de que sejam tomadas posições sobre o papel do Estado e sobre os princípios republicanos. Assim, as leis que regulam o mercado de arte, como as de propriedade intelectual e artística e de proteção patrimonial, são importantes, bem como são importantes as intervenções das instituições públicas nacionais e locais que valorizam e dinamizam a rica variedade e pluralidade da produção, pois permitem que um sem-número de produções culturais se desenvolvam e ganhem visibilidade nos espaços consagrados. Dessa forma, as intervenções do poder público retomam a questão da preservação da autonomia do campo artístico e democratização da cultura.

A produção industrial provocou a standardização da produção cultural, mas há espaços e produções que escapam dessa lógica e fazem referência a diferentes histórias sociais e identidades expressivas, estilísticas e estéticas. É nesse espaço que as estratégias de democratização cultural e de valorização das diferenças se fazem mais prementes. O ponto aqui não é apenas levar cultura a este ou aquele setor ou segmento social, mas demonstrar a existência de múltiplas experiências criativas, promovendo as culturas locais e regionais, fortalecendo os laços sociais e as instituições políticas de estados e municípios, bem como as redes de infra-estrutura cultural descentralizadas que permitam o desenvolvimento de múltiplas experiências.

Compreendida nesse amplo escopo, a cultura se impõe como papel e dever estatal. Não vale mais imaginar a execução e a criação cultural pelo Estado, mas dizer que ele as fomenta e estimula. O Estado possui função constitucional na área cultural e pretende-se que ele seja formulador e articulador de uma política nacional de

14. Em março de 2001, a França registrava 460 mil pessoas trabalhando no setor cultural. O Brasil registrava, em dezembro 2000, 483 mil pessoas trabalhando formalmente no setor.

cultura, ampliando não apenas sua capacidade de fomentar as atividades culturais, mas de coordenar ações em âmbito nacional.

Obviamente, nessa perspectiva, a forma de atuação e o processo participativo são fundamentais, mas dependem, segundo as intenções dos agentes públicos recém-empossados, de uma reforma administrativa e do desenvolvimento correspondente de capacitação institucional para operar tal política, com o papel fundamental de estímulo ao desenvolvimento de capacidades, também focado nos estados e municípios.

Na visão do governo Lula, ao ministério caberia o papel de fomentar a área cultural, mas não apenas com recursos financeiros. Ao Estado caberia fazer cultura em sentidos próprios e específicos: em áreas estratégicas nas quais outras instituições não o fazem e também considerando o fato de que fazer política pública cultural é produzir cultura, pois espelha o atributo valorativo da sociedade direcionado a uma área de atuação que expressa a maneira como essa sociedade percebe o papel das instituições.

A figura 1 sintetiza as referências conceituais e discursivas dominantes que compõem os diferentes objetos de atuação das políticas culturais.

FIGURA 1
Níveis do conceito de cultura e seu campo ampliado



A nova estrutura do Ministério da Cultura

O Ministério da Cultura possui uma estrutura pequena, com aproximadamente 450 servidores. As instituições vinculadas têm mais 2.250 servidores, sendo que a metade deles pertence ao Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan). Nos próximos anos, grande parte desses servidores adquirirão o direito de aposentadoria. Em razão disso e pelo fato de não ter ocorrido reposição de quadros de pessoas nos últimos anos, pode-se dizer que um dos elementos mais importantes para viabilizar as políticas culturais é a contratação de pessoal e a definição de uma política de carreira condizente com o valor atribuído à área. Para que seja realizada uma política nacional de cultura, essa estrutura deverá ser redimensionada.

O MinC foi inicialmente constituído pelas seguintes secretarias: Secretaria Executiva; Secretaria do Livro (inicialmente ocupada pelo poeta Wally Salomão, foi extinta e suas atribuições ficaram com a Biblioteca Nacional); Secretaria do Patrimônio, Museus e Artes Plásticas; Secretaria de Música e Artes Cênicas; e Secretaria do Audiovisual. Há ainda as instituições vinculadas: Iphan, Biblioteca Nacional, Casa de Rui Barbosa e a Funarte. Entretanto, as novas funções de formulação e de planejamento de um plano e de políticas nacionais de cultura exigirão novo formato da sua estrutura interna e de suas funções.

Estrutura e objetivos de planejamento

Os novos agentes públicos de cultura pretendem realizar uma gestão compartilhada e participativa que gere ações conjuntas mediante a dissolução de obstáculos à coesão institucional planejada e sistêmica. Tudo isso em sintonia com os argumentos e diretrizes gerais do governo, em especial com os princípios orientadores do Plano Plurianual (PPA).

O PPA, nos seus princípios, propõe a organização e a implementação de programas por desafios, o que se encontra embasado na idéia de transversalidade e de intersectorialidade, pois os desafios não se restringem às ações delimitadas setorialmente. Portanto, o PPA sugere e permite que o MinC possa agir em conjunto, do ponto de vista metodológico, com outros ministérios como o da Educação, do Turismo, do Meio Ambiente, do Trabalho, dos Esportes, da Integração Nacional e das Relações Exteriores, e também com outras instituições públicas, a exemplo das empresas estatais.

Pretende-se, com essa ação, promover a atuação nacional de instituições federais de cultura, demasiadamente centradas em algumas cidades que são tradicionais centros culturais e econômicos, como Rio de Janeiro e São Paulo. A Funarte constitui exemplo emblemático, pois tem presença basicamente no Rio de Janeiro e em São Paulo e entraria na estratégia descentralizadora e nacionalizante do MinC mediante a ampliação e a extensão de suas ações. As únicas instituições federais de cultura que possuem capilaridade nacional são o Iphan, que tem vários escritórios e superintendências regionais, e a Biblioteca Nacional, por ser recebedora dos depósitos legais.

Há também idéias de reformar as estruturas do MinC para dotá-lo de um perfil de órgão de planejamento e de formulação de políticas culturais. As suas secretarias finalísticas (Música e Artes Cênicas, Livro e Leitura, Patrimônio, Audiovisual, Museus e Artes Plásticas) seriam transformadas em três: Secretaria de Formulação e Avaliação de Políticas, Secretaria de Desenvolvimento de Programas e Projetos e Secretaria de Articulação Institucional, todas elas ligadas ao Gabinete do Ministro.

Esse processo ainda não está concluído e permanece como objeto de discussão a respeito da melhor estrutura e instrumentação jurídica (superintendência de artes, centros, institutos, manutenção da Secretaria do Audiovisual, etc.) para certas áreas de atuação. O objetivo, em todo caso, é dotar o ministério de uma estrutura enxuta e eficaz, sobretudo sem as superposições e zonas de sobreposição, como acontecia com a existência de secretarias internas que atuavam em áreas já cobertas com ações de outras instituições do MinC. Para as áreas que ficaram excessivamente dependentes dos recursos incentivados pelas estatais, como artes cênicas, dança e cinema, seriam criadas estruturas institucionais com certa autonomia.

Ainda não está definido o lugar da Agência Nacional do Cinema (Ancine) na estrutura do MinC. Essa pendência deixa uma incógnita, em especial porque dela dependem definições sobre as competências do MinC na área do audiovisual e sobre quais os recursos ficariam sob a administração do próprio ministério. Alguns afirmam que a indústria de cinema deveria ficar a cargo da Ancine e a parte cultural sob responsabilidade do MinC, mas o problema é exatamente saber quais são os limites entre indústria e cultura. A Ancine ainda está vinculada à Casa Civil e é disputada pelo Ministério da Indústria e Comércio Exterior e pelo próprio MinC. Como os recursos do Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) são administrados pelo MinC, ainda existe o problema do desenho do financiamento: alguns advogam que os recursos das leis de incentivo sejam destinados ao MinC e que os recursos da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Codecine), do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel) e outros recursos orçamentários sejam destinados à Ancine. Essa é outra incógnita da estrutura da área que perdura e está em disputa desde a criação do órgão.

Programas do Plano Plurianual (PPA) para a cultura

O MinC objetiva integrar ou coordenar seus diversos setores e instituições partindo das afinidades existentes entre eles a fim de evitar superposições e duplicidades, sobretudo nas instituições vinculadas. Ainda aqui é necessário enfatizar a prioridade dada à revalorização do Iphan (inclusive com o recente esforço de articulação com o Programa Monumenta), ao Plano Nacional de Museus (que sugere a necessidade de ações integradas entre as mais diversas instituições nacionais, refundando sistemas municipais e estaduais e propondo uma ampla política de capacitação de recursos humanos) e ao fortalecimento da Funarte para que atue em nível nacional.

Em outras palavras, existe a preocupação com a criação de políticas culturais e de institucionalidade que instrumentalizem ações sistemáticas para os mais diversos segmentos da produção cultural. O quadro adiante apresenta de forma sintética os programas do MinC, seus objetivos, estratégias, principais ações (selecionadas) e escopo de ação.

Os programas Brasil Patrimônio Cultural e Monumenta permanecem com modificações em alguns dos seus componentes e estratégias. O principal elemento é a tentativa de atuação conjunta e o objetivo de fortalecimento do Iphan. Música, artes cênicas e visuais compõem um programa executado pelo próprio MinC e por suas instituições vinculadas, denominado Engenho das Artes. O segmento do audiovisual também possui um programa próprio, Cinema, Som e Vídeo, que ficou, provisoriamente, com a parte, como se diz no MinC, cultural do audiovisual. O desempenho desse programa está condicionado, em grande parte, ao seu desenho e à sua amplitude, que dependem, como já assinalado, do lugar institucional a ser definido para a Ancine.

Devem-se ressaltar duas novas linhas de ação: uma delas consiste em um programa de apoio às iniciativas culturais nas periferias e no interior do país; a outra pertence a um programa do patrimônio de natureza imaterial que dá visibilidade à política gerada por legislação reconhecida internacionalmente pela sua excelência.

Programas do Minc

Programa	Objetivos	Estratégia	Principais Ações (selecionadas)	Âmbito de ação
Brasil Patrimônio Cultural e Monumenta	Elaboração de política integrada de patrimônio e criação de rede de apoio à preservação patrimonial.	Fortalecimento do Iphan e integração com o Monumenta.	Realização de concurso público; realização de plano estratégico de informações; revitalização de sítios históricos protegidos.	13 mil sítios arqueológicos, 1.007 bens inscritos no livro do Tombo (59 sítios urbanos com 20 mil edificações e mais de 1 milhão de objetos); 14 museus nacionais, 18 regionais, 9 casas históricas, 3 parques nacionais, 31 bibliotecas e 35 arquivos.
Cultura, Identidade e Cidadania	Implantação de espaços culturais integrados e cursos de capacitação.	Inclusão social: criação de equipamentos culturais nos municípios.	Implantação de espaços culturais e capacitação profissional em regiões de vulnerabilidade social; universalização de serviços culturais.	27 estados com implantação de 19 áreas selecionadas.
Engenho das Artes	Fomento, formação de platéia, formação profissional; recuperação e revitalização de espaços culturais federais (em especial da Funarte) e outros.	Fomento no campo da música, das artes cênicas e visuais.	Apoio a orquestras, coros, peças teatrais, estímulo ao circo, circulação de eventos de música e outros segmentos; Hip Hop no sistema, ação integrada com Secretaria dos Direitos Humanos.	Fomento em nível nacional; trabalhar a ressocialização de jovens em conflito com a lei por meio da cultura.
Museu, Memória e Cidadania	Criação de Sistema Nacional de Museus e de sistemas estaduais.	Modernização dos museus da União e criação de uma política nacional de museus.	Revitalização de museus brasileiros não federais e modernização dos museus da União.	40 unidades museológicas, mais 250 mil objetos e 900 mil peças.
Cinema, Som e Vídeo	Fomentar a produção, formar e capacitar força de trabalho.	Apoio a festivais e mostras nacionais e internacionais, veiculação via TV e implantação de exibição ambulante de filmes brasileiros.	Reequipar o CTAv e a Cinemateca Brasileira.	Abrangência nacional.
Livro Aberto	Fomento à produção de livros e à leitura; estímulo ao hábito da leitura.	Representação da Biblioteca Nacional em reuniões do Sistema Integrado de Bibliotecas Públicas; programas de incentivo à indústria editorial, co-edição de obras, promoção de escritores nacionais, etc.; implantação de pólos de fomento à leitura em bibliotecas municipais pelo MinC.	Definição de planos estratégicos de ação; reforma do anexo do prédio da FBN; criar mecanismos de recebimento de depósito legal nos estados e de controle automatizado do recebimento; recuperação do acervo da Coleção Real Biblioteca; capacitação; Hemeroteca Nacional; Cadastro Nacional de Bibliotecas Públicas.	Articular 5 mil bibliotecas públicas em plano de ação; manutenção de acervo da ordem de 9 milhões de peças – existem 10 mil bibliotecas cadastradas no Fust.
Cultura e Tradições: Memória Viva	Implantação da política de patrimônio imaterial.	Formação de rede de instituições governamentais e da sociedade civil capazes de implantar o INRC; essa política procura incluir a diversidade cultural ainda não contemplada nas políticas culturais e pretende dar-lhes visibilidade; escolha de comunidade de artesanato tradicional com vistas à promoção social e à geração de renda.	Registro do Festival Folclórico de Parintins; registro do Círio de Nazaré; registro do modo de fazer farinha em municípios do Pará; instrução técnica dos processos de registro da Obra de Patativa do Assaré, dança do pau da bandeira, registro de maracatus, cirandas, congo, chorado, etc.; apoio a comunidades artesanais.	Ações de abrangência nacional; o patrimônio cultural consagrado pelo Estado brasileiro exclui a maioria dos grupos e etnias que compõem a sociedade e não reflete seu múltiplo universo cultural; já estão mapeados 100 pólos de artesanato.
Cultura Afro-Brasileira	Inclusão social das comunidades remanescentes e valorização das culturas das populações afro-brasileiras.	Garantir posse de terras e inserção das comunidades em programas de desenvolvimento sustentável; promoção e valorização da cultura afro-brasileira.	Capacitação de recursos humanos para desenvolvimento sustentável, fomento a projetos culturais, estudos e pesquisas, conservação e proteção legal de bens culturais.	743 comunidades – 29 já tituladas.

O programa de inserção cultural denominado Cultura, Identidade e Cidadania objetiva levar apoio institucional e técnico às populações em situação de vulnerabilidade dos centros urbanos e das cidades que não dispõem de equipamentos culturais coletivos. A idéia é propiciar aos grupos locais condições de expressão, desenvolvimento de capacidades e potencialidades expressivas oferecendo a cultura como elemento de integração social. Espera-se que talentos locais se desenvolvam e ganhem visibilidade e até consagração nos meios culturais, mas também é possível que dinamizem produções locais, criando emprego e gerando renda nas atividades artesanais, de cultura popular, o que permite, inclusive, profissionalização e visibilidade para a produção não consagrada no campo cultural. Para isso, pretende-se investir em equipamentos culturais de multifuncionalidade e na capacitação de artistas, técnicos e produtores locais, em municípios que tenham efetivamente, em um primeiro momento, capacidade e dinamismo cultural para que esses espaços funcionem.

O outro programa, denominado Cultura e Tradições: Memória Viva, refere-se à valorização do patrimônio imaterial, expressões da cultura tradicional e popular. É um programa que, dada a natureza de suas ações, marcará um diferencial, a depender de sua implementação, no desenho das políticas culturais, no seu objeto e nos meios de ação. É, na verdade, a prática de uma política presente desde o Decreto-Lei nº 25 de 1937, elaborado por Mário de Andrade, e que propunha ações avançadas do ponto de vista conceitual no campo das ações públicas culturais e que foram limitadas na implementação dadas as circunstâncias históricas.

E, finalmente, o Programa Cultura Afro-Brasileira, cujos objetivos são a inclusão social das comunidades remanescentes e a valorização da população afro-descendente. O conjunto de ações desse programa deverá ser potencializado com as ações da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir).

Financiamento

Recursos Orçamentários

Tudo leva a crer que as linhas do financiamento à cultura deverão sofrer mudanças. O MinC propõe que os recursos orçamentários destinados à cultura sejam aumentados para 1%, pelo menos, do orçamento líquido da União. Claro, a centralidade da política depende de recursos e 1% significa aproximadamente R\$ 1,8 bilhão.¹⁵

A outra proposta é a loteria cultural. Não se sabe ao certo o montante de recursos que seriam destinados à área, se estes seriam passíveis de corte ou contingenciamentos. A experiência dos últimos anos aponta que os recursos das fontes Contribuições sobre Arrecadação dos Fundos de Investimentos Regionais e sobre Prêmios de Concursos e Prognósticos foram penalizados com as políticas de contingenciamentos. Entretanto, a previsão do presidente da Funarte é que tal loteria poderia aportar perto de R\$ 800 milhões em recursos para a área.

Por enquanto, o que se tem de efetivo é a decisão do governo em manter os recursos orçamentários nos níveis anteriores (próximos de R\$ 380 milhões) e o consentimento para a implementação da idéia da Loteria da Cultura junto à Caixa Eco-

15. A Áustria destina em torno de 1,3% do seu orçamento à área cultural; a Finlândia, 0,8%; a França, 1%; a Itália, entre 0,4% e 0,6%; os Países Baixos, 1%; e a Suécia, 0,7%.

nômica Federal (CEF). O teto global para a renúncia fiscal permanece em R\$ 160 milhões como nos últimos anos.

De outra parte, o governo pretende reconfigurar o Pronac em, pelo menos, três direções:

- a) regulamentação do Fundo Nacional de Cultura, estabelecendo critérios claros para a aplicação de seus recursos;
- b) ativação dos Fundos de Investimento Cultural e Artístico (Ficart), que, apesar de regulamentados desde 1995, ainda hoje não entraram em funcionamento – o mesmo vale quanto ao Fundo de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional (Funcine); e
- c) revisão da legislação de incentivos fiscais, em especial a Lei Rouanet.

Incentivos fiscais

As críticas mais fortemente dirigidas ao Estado em matéria de política cultural nos anos 1990 são, em geral, de dois tipos. A primeira diz respeito à incapacidade do poder público e à sua ausência na organização de espaços administrativos capazes de promover a criação artística e cultural. Segundo essa crítica, o Estado não teria ampliado suas capacidades internas de planejamento e gestão cultural e as ações realizadas nos períodos anteriores teriam sido francamente insuficientes.

O outro tipo de crítica direciona-se à ênfase que teria sido dada ao mercado na última década. Tal crítica abrange dois aspectos. As críticas mais recorrentes referem-se à omissão dos governos anteriores em relação às políticas culturais. De fato, o Estado brasileiro, à exceção do cinema e do setor audiovisual, não atua sistematicamente nas indústrias culturais. A grande produção cultural no Brasil é privada, como as redes de televisão, o mercado editorial e a indústria fonográfica. Em segundo lugar, as intervenções públicas teriam sido secundarizadas pela ênfase dada às leis de incentivo e estas deixam às empresas a decisão de investimento. Caberia ao poder público retomar sua capacidade de elaboração e de orientação das políticas de produção e seu financiamento.

Qual seria o ponto mais robusto da crítica? Ele se refere sobretudo e enfaticamente aos usos das leis de incentivo. A decisão final no uso de recursos públicos é, de fato, ditada pelas empresas em razão de suas estratégias corporativas e de reforço da imagem. No entanto, a depender das regras, há aporte significativo de recursos próprios das empresas. Em meados da década de 1990, as empresas aportavam recursos novos da ordem de 60% e a renúncia representava os outros 40%. No início dos anos 2000, a contrapartida das empresas havia caído para 40%. Ademais, a participação das empresas públicas é significativa e em nem um dos casos pode-se afirmar que haja ingerência nos conteúdos dos projetos culturais.

Portanto, o problema não é de dirigismo. Trata-se de retomar o papel do Estado na orientação dos investimentos feitos pelas empresas ou, pelo menos, dos investimentos realizados pelas empresas estatais. Alguns pontos, independentemente das discordâncias referentes aos significados da aplicação das leis de incentivo nos últimos anos, podem ser considerados em geral consensuais no que concerne às necessidades de mudança das leis de incentivos. Entre eles, cinco são aqui apontados.

1. Apesar do aumento da captação de recursos, a contrapartida do empresário diminuiu. A reversão dessa tendência é possível e desejável e requer revisão dos critérios definidos pela legislação.
2. A concentração regional dos benefícios no Sudeste é um problema e as leis devem se preocupar com a realocação equitativa de recursos e de mecanismos que incentivem a circulação de obras e espetáculos entre as regiões, ou seja, com a chamada contrapartida social.
3. A legislação permitiu que as empresas utilizassem a renúncia fiscal para o financiamento de suas fundações e institutos culturais. Aqui são apresentados dois tipos de questões: a concorrência por recursos limitados entre produtores culturais (sem recursos próprios) e fundações e institutos (que poderiam ser financiados pelas empresas-matriz), e a formação de patrimônio privado sem controle público dos usos e da destinação cultural desse patrimônio.
4. Baixa produtividade – a cada mil projetos aprovados pelo MinC, apenas vinte captam recursos nas empresas.
5. Uso de grande soma de recursos em projetos de artistas consagrados e capazes de financiar sua produção por outros meios.

No item 2, a idéia de contrapartida social gerou menos consenso, principalmente porque não estava clara. No conjunto de críticas, surgiu a questão dos usos dos incentivos fiscais pelas grandes empresas estatais, as maiores utilizadoras dos recursos disponibilizados à produção cultural por meio desse mecanismo.

É relevante destacar que muito do que foi a cultura – a exemplo da retomada da produção cinematográfica brasileira – reflete o apoio fornecido sobretudo por algumas estatais. Citem-se como exemplos a BR Distribuidora e a Petrobras, que investiram, respectivamente, R\$ 50,1 milhões e R\$ 44,2 milhões na área cultural em 2002. Tais valores correspondem a um quarto dos recursos orçamentários do MinC em 2002 e o total aportado pelas estatais está próximo da metade desse orçamento. Nesse sentido, o atual MinC considera a utilização de recursos incentivados pelas empresas estatais como problema político e que esses recursos poderiam ser canalizados para certos setores e segmentos a partir de critérios e prioridades definidos conjuntamente com ele.

Nos primeiros meses, a importância política e econômica dos recursos das estatais ganhou vulto. O MinC e a Secretaria de Comunicação (Secom) da Presidência da República tinham pontos de vista divergentes sobre os usos dos recursos. A Secom pretendeu condicionar o uso de recursos de comunicação e *marketing* das estatais a contrapartidas sociais. A reação dos artistas, em especial dos cineastas cariocas, foi pronta e vigorosa ao classificarem a posição da Secom como representação de dirigismo cultural e de tentativas de interferência nos conteúdos das obras de cultura, sobretudo pela tentativa de ligar a produção cultural a critérios que lhe são alheios. Exigiram que as decisões sobre o destino dos recursos ficassem a cargo do MinC.

Outros segmentos da área cultural discordaram da posição daquele grupo e elogiaram a proposta como inovadora e importante, mesmo porque a contrapartida social é um mecanismo previsto em lei. O MinC discordou da proposta de contrapartida social enfatizando que ela não faz sentido no mundo da cultura e até fere sua autonomia ao buscar referências externas que justifiquem o uso de recursos públicos para

o desenvolvimento cultural. Depois, porque o qualificativo “social” refletiria uma incompreensão sobre a contribuição singular e estratégica da cultura para o desenvolvimento. Ainda aqui, as posições são heterogêneas e ativistas do próprio MinC haviam advogado a idéia da contrapartida, o que resultou na percepção clara de divergências internas ao campo artístico-cultural, com diferentes interfaces e interesses em relação aos recursos disponibilizados pelas leis de incentivo.

Os critérios sobre os usos das leis de incentivo ainda estão em debate. O mesmo ocorre com a definição a respeito de quem decidirá sobre a destinação dos recursos das estatais. Ao que tudo indica, deve haver uma participação crucial do Ministério da Cultura, em especial porque as preocupações com as conseqüências e com a inclusão social devem estar presentes nas suas orientações.

A idéia de contrapartida tem duas dimensões: a primeira refere-se ao fato de que o abatimento de 100% previsto pelas leis de incentivo não possibilita aportes de recursos novos pelas empresas, ou seja, a contrapartida financeira das empresas em relação à renúncia fiscal e aos benefícios auferidos pela associação da imagem da empresa com o produto cultural. Como já foi assinalado, a correção desses mecanismos é relativamente simples. O manejo dos níveis de abatimento permite incentivar e até direcionar recursos, mas sobretudo tem a virtude de poder definir o montante de recursos próprios das empresas destinados a projetos culturais.

Por outro lado, a contrapartida social não se liga diretamente à contrapartida financeira, pois pode resolver vários problemas do próprio campo cultural, sem desfigurar sua autonomia: ingressos a preços reduzidos, exigência de circulação de espetáculos, exigência de investimentos em equipamentos em projetos do Fundo Nacional de Cultura ou em projetos priorizados pelo próprio MinC e que tenham objetivos de inclusão cultural e social.

Conclusões

Pode-se afirmar que o governo Lula sinalizou que deverá atuar em uma dupla dimensão na maneira de pensar a cultura e seu lugar entre as políticas públicas, e na cultura como espaço institucional passível de ser organizado segundo regras, critérios públicos e universais com grande potencial de democratização das relações sociais e simbólicas. O mérito dos agentes públicos é o convite para não se desconsiderar os efeitos econômicos e sociais das políticas culturais e as lembranças de que estas oferecem mais do que direitos à igualdade econômica e cultural; elas oferecem direitos à diferença, pois além de comprometerem as sociedades com o desenvolvimento pleno dos recursos simbólicos disponíveis, as políticas culturais devem proporcionar a multiplicação de exemplos edificantes – os mais múltiplos e díspares – que aumentem as possibilidades de convivência democrática e criativa.

Para isso, as políticas culturais devem se valer tanto das possibilidades de recontextualização do passado quanto da constante recontextualização do presente, ou seja, devem disponibilizar recursos simbólicos que permitam a constante reflexão. A arte e a cultura têm a capacidade de prover os indivíduos de criatividade crítica necessária para imaginar e construir uma boa sociedade na qual estes possam usufruir de uma vida satisfatória, do ponto de vista cultural, social e político.

IGUALDADE RACIAL

Esta sétima edição do presente periódico marca a estréia de uma nova área a ser acompanhada regularmente: a da promoção da igualdade racial. Dado o caráter ainda embrionário das políticas de promoção da igualdade racial, optou-se por descrever neste texto inaugural a história da institucionalização da temática, que culminou na criação, pelo novo governo, da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), órgão da Presidência da República com *status* ministerial. Desde já, tal criação pode ser vista como um marco na história das relações raciais no Brasil, na medida em que representa uma iniciativa inédita no âmbito do governo central.

Um pouco da história

Durante o regime militar, o *establishment* governamental, refratário a qualquer sinalização de incongruências entre a auto-representação da sociedade brasileira como uma democracia racial e a realidade de extremas desigualdades entre negros e brancos, suprimiu do sistema oficial de informações dados sobre a cor dos indivíduos. Assim, o Censo de 1970 ficou sem o quesito cor, o que impediu a constatação e a denúncia das desigualdades raciais já verificadas nos poucos dados sobre cor divulgados nos Censos de 1940, 1950 e 1960. Sendo as desigualdades entre negros e brancos atribuídas ao fato de que os primeiros, por terem sido escravos, estavam mais representados nas classes baixas, acreditava-se, conforme o arcabouço teórico da época, que aquelas desigualdades seriam mitigadas ou mesmo suprimidas pelo desenvolvimento econômico. Todavia, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) realizada pelo IBGE em 1976 levantou evidências sólidas que contrariavam tais expectativas. Entretanto, foi somente em 1985, isto é, quase dez anos depois, que o IBGE, sob nova direção e exposto aos ventos da abertura democrática, publicou as informações contundentes da Pnad de 1976.

Posteriormente, a mobilização criada em torno da Assembléia Nacional Constituinte, cuja instalação coincidiu com o Centenário da Abolição, em 1988, contribuiu para o surgimento da primeira instituição governamental federal voltada aos negros, a Fundação Cultural Palmares. Apesar de representar um efetivo avanço, pois, pela primeira vez, havia no governo federal uma instituição dedicada especificamente à defesa dos interesses da população negra, sua vinculação ao Ministério da Cultura reflete uma visão marcadamente cultural das relações raciais. Tal visão ainda não havia incorporado as denúncias das desigualdades raciais e de sua perpetuação por meio dos processos de mobilidade social e de realização socioeconômica que começaram a surgir na década de 1980. E, embora a Fundação Palmares contemplasse uma parte das reivindicações do Movimento Negro, que recrudescia, havia muitas demandas novas do segmento em relação ao Estado, parte delas estruturada em torno dos novos conhecimentos sobre as desigualdades raciais no Brasil produzidos a partir da década de 1980. Tal situação fez que, progressivamente, a Fundação Palmares fosse ganhando outras atribuições que destoavam bastante dos propósitos originais para os quais fora criada. Um exemplo foi

a assunção da responsabilidade pela identificação e pela delimitação de áreas de remanescentes de quilombos, o que engendrou um novo perfil institucional àquela Fundação, além de ter proporcionado uma interface direta com outros setores ministeriais, notadamente com o Ministério do Desenvolvimento Agrário.

A partir da segunda metade da década de 1990, um novo impulso foi dado à questão racial, tendo como marco a “Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida”, realizada em 1995 e da qual participaram dezenas de milhares de pessoas em homenagem ao tricentenário da morte de Zumbi dos Palmares. Os organizadores da Marcha entregaram ao então presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, um inventário sobre a situação do negro no país e um programa de ações para a superação do racismo e das desigualdades raciais. Graças ao evento, foi criado, por decreto presidencial, o Grupo de Trabalho Interministerial de Valorização da População Negra (GTI População Negra), ligado ao Ministério da Justiça. A proposta havia nascido no governo a partir da articulação de setores do Movimento Negro que defendiam uma atuação mais incisiva do governo federal no estabelecimento de políticas públicas para negros que não fossem restritas às questões culturais. O grupo organizou-se em torno de várias áreas e, em 1998, os principais resultados de seu trabalho foram apresentados à Presidência da República. Até hoje, o GTI População Negra não foi extinto oficialmente, porém encontra-se desativado, não se reunindo há algum tempo. Paralelamente à instalação do GTI População Negra, ocorrida em 1996, foi lançado pelo Ministério da Justiça o primeiro Programa Nacional dos Direitos Humanos (I PNDH), que continha um tópico destinado à população negra, no qual se propunha a conquista efetiva da igualdade de oportunidades.

Note-se ainda que, nos primeiros anos da década de 1990, organizações de trabalhadores encaminharam denúncia à Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre a existência no país de discriminação racial no mercado de trabalho. Em face dessa queixa, o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) foi instado pela OIT a responder à denúncia. O MTE, reconhecendo a veracidade do quadro traçado pelos sindicalistas, desencadeou uma série de medidas e ações voltadas para o enfrentamento da questão. Em 1995, tal ministério deu início a uma parceria com a OIT, por meio do Programa para a Implementação da Convenção 111, no qual busca colocar em prática ações e políticas que promovam a igualdade de oportunidades e de tratamento e combatam a discriminação no emprego e na profissão. No ano seguinte, um decreto presidencial criou, no âmbito do MTE, o Grupo de Trabalho para a Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação (GTDEO). Esse grupo, composto por representantes do governo, de trabalhadores, de empregadores e do Ministério Público do Trabalho, tinha a missão de elaborar um plano de ações para a eliminação da discriminação no mercado de trabalho. Em 1997, foi lançado pela Assessoria Internacional do MTE o Programa Brasil, Gênero e Raça, que teve como um de seus principais produtos a implementação, nas Delegacias e Subdelegacias Regionais do Trabalho, de Núcleos de Promoção da Igualdade de Oportunidades e de Combate à Discriminação no Emprego e na Profissão. Esses núcleos, além de receberem denúncias sobre práticas discriminatórias no acesso e no curso das relações de trabalho, promoveram ações preventivas, educativas e de conciliação entre empregados e empregadores por meio da conscientização sobre a ilegalidade da prática de qualquer forma de discriminação nas relações de trabalho. Ressalte-se, contudo, que a questão

racial ainda ocupa pouco espaço na agenda dos núcleos, voltados, sobretudo, para as pessoas portadoras de deficiência.

No ano 2000, os debates sobre as desigualdades raciais, após um período de relativo refluxo, recrudesceram no âmbito do governo federal. Com efeito, a preparação da participação do Brasil na III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, promovida pela ONU em 2001 na cidade de Durban, na África do Sul, originou uma série de eventos no biênio 2000-2001, o que recolocou a temática racial na agenda nacional. Em 8 de setembro de 2000, foi criado o Comitê Nacional para a Preparação da Participação Brasileira em Durban, o qual envolveu, de forma paritária, representantes governamentais e não-governamentais. Com o intuito de subsidiar os trabalhos do Comitê, foram realizados, em todo o país no segundo semestre de 2000, pré-conferências e encontros, os quais foram promovidos tanto pela Fundação Cultural Palmares como pela Secretaria de Estado dos Direitos Humanos. O processo de preparação culminou na realização da I Conferência Nacional contra o Racismo e a Intolerância, que aconteceu no Rio de Janeiro, em julho de 2001, e da qual participaram cerca de 1.700 delegados oriundos de todas as regiões do país. Por fim, de 31 de agosto a 7 de setembro de 2001, foi realizada, em Durban, a III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, que contou com cerca de 600 participantes brasileiros, representantes de instituições governamentais e não-governamentais.

É importante destacar, ao longo de todo o processo preparatório para a realização da Conferência de Durban, a participação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) no fornecimento de diagnósticos, até então inéditos no âmbito do governo federal, que refletiam a magnitude das desigualdades raciais no Brasil. O governo passa então a reconhecer, a partir de números oficiais, as imensas distâncias existentes entre negros e brancos. Merece menção, também, a iniciativa do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) que, em 2001, criou seu Programa de Ações Afirmativas voltado tanto para o público interno como para os beneficiários das políticas e ações sob sua responsabilidade. Note-se, ainda, que o MDA, em parceria com o Ipea, deu início a um processo de diálogo com o setor empresarial que visa promover o debate sobre o respeito à diversidade de mão-de-obra empregada no mercado de trabalho privado. Na esteira da iniciativa do MDA, outros ministérios (*i.e.*, Justiça, Cultura, Educação e Relações Exteriores) desencadeiam uma série de medidas específicas voltadas para afrodescendentes.

Após a realização da Conferência de Durban, foi criado, por decreto presidencial, o Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNCD), no âmbito da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, então vinculada ao Ministério da Justiça. O Conselho, que até junho de 2003 reuniu-se uma dezena de vezes em seções ordinárias, tem como um de seus objetivos o incentivo à criação de políticas públicas afirmativas de promoção da igualdade e da proteção dos direitos de indivíduos e de grupos sociais, raciais e étnicos que sejam objetos de discriminação racial ou de outras formas de intolerância.

Em 2002, foi lançado o II Plano Nacional de Direitos Humanos (II PNDH). As metas do II PNDH ampliaram as fixadas no I PNDH no tocante à valorização da população negra, consagrando o termo “afrodescendente”, oriundo da Declaração e do Plano de Ação de Durban. As ações propostas dizem respeito sobretudo às áreas de

justiça, educação, trabalho e cultura, e há também, no II PNDH, o reconhecimento dos males causados pela escravidão e pelo tráfico transatlântico de escravos, que constituem crime contra a humanidade e cujos efeitos, presentes até hoje, devem ser combatidos por meio de medidas compensatórias.

Em 13 de maio de 2002, nas comemorações do aniversário da Abolição, foi criado, por decreto presidencial, o Programa Nacional de Ações Afirmativas sob a coordenação da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos. Esse programa tem por objetivo implementar uma série de medidas específicas no âmbito da administração pública federal que privilegiem a participação de afrodescendentes, mulheres e pessoas portadoras de deficiência. Note-se que as atribuições desse programa passam, a partir de 2003, a ser de responsabilidade da Seppir.

Ainda que o governo anterior, ao divulgar diagnósticos, criar instituições tais como o GTI População Negra e o CNCD e implementar algumas medidas de valorização da população afrodescendente e de promoção de igualdade de oportunidades para os negros, tenha reconhecido a existência de desigualdades raciais no Brasil, deve-se ponderar que a velocidade e a abrangência das ações empreendidas estavam muito aquém do desejado. Seus efeitos práticos para a redução da grande distância social existente entre negros e brancos foram pouco eficazes. Além disso, merece registro o curioso e emblemático fato de as ações em prol dos negros sempre promovidos em uma data comemorativa – especialmente em 13 de maio e 20 de novembro (aniversário da Abolição e Dia da Consciência Negra, respectivamente) – ou na esteira das exigências internacionais. Com efeito, muitas das ações governamentais voltadas para a questão racial engendradas no governo FHC foram fortemente marcadas pela busca de se prestar contas à comunidade internacional: os relatórios do Ministério do Trabalho para a OIT, assim como os documentos do Ministério das Relações Exteriores, estão entre as publicações oficiais mais completas sobre a situação racial. Em todos os casos, tais documentos se dirigem muito mais ao público externo, sobretudo institucional. Mesmo as Conferências sobre o racismo realizadas no país entre 2000 e 2001, que consubstanciaram um esforço de preparação para Durban, não tiveram qualquer iniciativa posterior de continuidade, ainda que a questão racial se mantivesse presente. Essas características acabam sempre por deixar dúvidas sobre o real empenho governamental para combater efetivamente o racismo e as desigualdades raciais no país.

O programa de campanha do governo atual e a transição

Em 2002, no auge da campanha eleitoral, a discussão sobre as desigualdades raciais e a eventual adoção de políticas de ações afirmativas encontrava-se em plena efervescência. Todavia, o tema não freqüentava de forma assídua os discursos dos principais candidatos à presidência. Para alguns analistas políticos, a invisibilidade da questão no processo eleitoral devia-se ao fato de os políticos e seus partidos não possuírem uma idéia de como o eleitorado percebia a questão. Porém, mesmo raramente presente nos discursos, a questão racial fazia parte dos programas de governo dos candidatos. No caso do candidato vitorioso, o tema era tratado no documento Brasil sem Racismo, que integrava a proposta de governo do Partido dos Trabalhadores e seus coligados.

No referido documento, além de ter sido reconhecida a existência no Brasil de extensas e graves desigualdades raciais conjugadas a um intenso preconceito, afirmava-se que a ação do Estado, longe da neutralidade, contribuía para reproduzir tais desigual-

dades. Além disso, reconhecia-se também que o governo em ocaso havia tomado algumas iniciativas em prol da igualdade racial, todavia desarticuladas e de efeitos residuais. De fato, as iniciativas implementadas no período de 1995 a 2002 não se conformavam em uma política nacional e intersetorial de combate ao racismo e de promoção da igualdade racial. Configurada tal situação, o documento Brasil sem Racismo reclamava a adoção tanto de políticas de ações afirmativas quanto de políticas compensatórias, ainda que não houvesse uma definição explícita do que seriam essas últimas.

Além desses comentários mais gerais, o documento continha ainda propostas de ações a serem realizadas em várias áreas de atuação do Estado. Há de se notar, contudo, que essas diretrizes globais não eram muito diferentes do que figurava nas intenções do governo que terminava. Apenas as propostas do documento Brasil sem Racismo voltadas para as mulheres negras (principalmente na área de saúde), para a juventude negra e para as áreas de segurança e comunicação não podiam ser inseridas em alguma ação já existente. Essa convergência entre as ações do governo que findava e as propostas do futuro governo foi notada posteriormente pela equipe de transição, que a registrou em seu relatório, pontuando as novas propostas ainda não contempladas.

O relatório de transição apontava também outros fatos, aqui já mencionados, como o de que as ações em prol dos negros são sempre promovidas em datas comemorativas ou por pressão da comunidade internacional e a ausência de articulação e pouca abrangência das iniciativas em curso. Entre as recomendações da equipe de transição para o encaminhamento da questão racial no novo governo, destacam-se: *i)* redirecionar a Fundação Cultural Palmares para os propósitos originais que motivaram sua criação; e *ii)* estabelecer o CNCD como a instância nacional responsável pelo acompanhamento das denúncias internacionais de casos de discriminação não resolvidos pelos foros nacionais disponíveis para tanto.

No entanto, a mais importante e primeira recomendação da equipe de transição era a criação, na estrutura administrativa do futuro governo, da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) vinculada à Presidência da República. A Seppir seria um órgão de articulação para a inclusão de componentes voltados à promoção da igualdade racial em todas as políticas governamentais nas quais isso fosse possível e funcionaria também como uma instância consultiva do presidente da República. Porém, refletindo a tradicional resistência da sociedade brasileira ao tema das desigualdades raciais, a Seppir não foi criada pela Medida Provisória nº 103, editada no primeiro dia do novo governo para definir a estrutura administrativa. A Seppir é o único órgão que foi criado três meses depois do início do atual governo, em 21 de março, pela Medida Provisória nº 111. Tal situação, além de lançar dúvidas sobre o compromisso efetivo do governo Lula com a supressão das desigualdades raciais, originou uma série de óbices tanto à estruturação da Seppir quanto à realização dos principais objetivos que nortearam sua criação.

As primeiras iniciativas: o PPA da Seppir

O governo Lula iniciou-se, portanto, sem a Seppir, criada somente no terceiro mês do governo. Esse retardo na implementação pode ter acarretado uma certa fragilidade institucional à nascente Secretaria nessa etapa inicial. Esse atraso refletiu-se diretamente na demora na constituição da equipe técnica, assim como na consecução de um plano de trabalho e de uma rotina operacional para o organismo, configurando assim um início mais moroso. Até o fim do primeiro semestre de 2003, a Seppir ainda não lograra pre-

encher todo o quadro de pessoal previsto, a despeito de todo o esforço de montagem da secretaria. Também não foi estruturado, até o momento, o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial, órgão colegiado paritário entre governo e sociedade, vinculado à Seppir, cujas funções e atribuições serão definidas em seu regimento interno – que só será elaborado após sua instalação. Tudo isso tem dificultado o cumprimento das atividades ordinárias da Seppir, sobretudo aquelas atinentes à programação orçamentária e ao próprio Plano Plurianual (PPA) 2004-2007.

Deve-se, no entanto, reconhecer o empenho da Seppir no cumprimento dos prazos e na consecução dos produtos relativos ao PPA: os programas e as ações que deverão nortear a atuação governamental para a promoção da igualdade racial. Programas e ações que envolvem outros órgãos federais, estaduais e até mesmo municipais. No âmbito do PPA, portanto, a Seppir logrou definir, no megaobjetivo “Inclusão social e redução das desigualdades sociais”, o desafio “Promoção da Igualdade Racial”. A fixação de um desafio específico à questão racial é um marco na ação governamental, na medida em que possibilita que seja estabelecido, a partir daí, um envolvimento não apenas da Seppir, mas de todo o conjunto dos organismos de governo com a questão. Ao contrário do que acontecera na gestão FHC – em que a questão racial ficava circunscrita a algumas iniciativas setoriais –, no novo governo, a questão racial deverá perpassar todos os ministérios. É o que sinaliza o PPA em seu formato atual e é, nesse sentido, a marca institucional da nova gestão para o enfrentamento da questão racial no Brasil.

No entanto, apesar do espaço institucional e político que a questão racial ganhou no governo Lula, não são desprezíveis os desafios a serem enfrentados pela Seppir, dos quais podem ser destacados:

- a) consolidar o tema da promoção da igualdade racial no âmbito da ação governamental envolvendo efetivamente os diferentes ministérios e demais órgãos do poder executivo, com vistas à obtenção de uma transversalidade da questão racial, perpassando programas e ações em geral;
- b) constituir-se como peça-chave na consolidação e na coordenação das ações e programas governamentais e na montagem de planos estratégicos de longo prazo para a promoção da igualdade racial; e
- c) estabelecer arranjos institucionais que garantam e fortaleçam os vínculos entre o governo federal e o Ministério Público, os governos estaduais e municipais e a sociedade civil na conjunção de esforços na busca da redução das desigualdades raciais.

Por último, faz-se mister destacar uma importante e inédita iniciativa tomada pelo presidente Lula: trata-se da indicação de Joaquim Barbosa para o Supremo Tribunal Federal (STF). Pela primeira vez na história do Brasil, esse tribunal conta com um ministro negro. Com efeito, Joaquim Barbosa tomou posse de seu cargo no dia 25 de junho de 2003. Um ato de magnitude simbólica tão elevada que por certo contribui para acalmar e contrapor eventuais expectativas negativas, levantadas pelo início tumultuado da Seppir, acerca do real empenho no combate às desigualdades raciais por parte do governo Lula.

EMPREGO E RENDA

Conjuntura

O legado encontrado na área de emprego e renda não é dos mais positivos. A tendência que se afirmara nos anos 1990 e que se consolida no início desta nova década configura um mercado de trabalho mais afetado pela informalidade, com taxas de desemprego em patamares mais elevados, além de rendimentos mais concentrados, cujo patamar médio reduziu-se de forma efetiva.

Ainda que, durante o período inicial da gestão FHC, os indicadores da área tenham se caracterizado por um comportamento positivo, representado pelo crescimento na ocupação e nos rendimentos médios anuais, pela queda das taxas de desemprego aberto e pela diminuição das desigualdades de rendimento, cedo o mercado de trabalho teve seu comportamento completamente alterado em consequência de uma conjunção de fatores, tais como a sobrevalorização do real e as taxas elevadas de juros (que acabaram por reduzir a atividade econômica), assim como as dificuldades econômicas geradas pelas crises asiática, em 1997, e russa, em 1998.¹⁶

A partir de 1997, iniciou-se um processo no qual o comportamento dos indicadores do mercado de trabalho sofreu uma significativa inflexão. A taxa de desemprego passou a aumentar significativamente, elevou-se de 5,7% da População Economicamente Ativa (PEA) em 1997 para 7,15%¹⁷ em 2002, ao mesmo tempo em que os rendimentos médios dos trabalhadores entraram em forte tendência declinante.¹⁸ Outra tendência que se fortaleceu a partir da década de 1990 e se mantém durante os primeiros anos desta década é a precarização das relações de trabalho, representada pelo aumento nos níveis de informalidade, expressos, principalmente, pelo crescimento da proporção de empregados sem carteira assinada (que passaram de 20,8% em 1991 para 27,5% em 2002) e de trabalhadores por conta própria (que passaram de 20,1% em 1991 para 22,4% em 2002, apesar de uma queda verificada em 2000).

Essas grandes tendências continuam fortemente presentes neste início do governo Lula. Os seis primeiros meses de 2003 foram marcados por taxas de desemprego crescentes. Segundo dados divulgados pela Pesquisa Mensal de Emprego (PME),¹⁹ a proporção de pessoas desocupadas nas principais regiões metropolitanas do país atin-

16. Para maiores detalhes sobre o comportamento do mercado de trabalho na gestão Fernando Henrique Cardoso, ver número anterior desta publicação.

17. Os valores referentes às médias anuais ainda seguem a metodologia antiga da Pesquisa Mensal de Emprego (PME), utilizada pelo IBGE. Os dados mensais referentes a 2002 e 2003, utilizados no decorrer do texto, já seguem a nova metodologia, aplicada a partir do fim de 2001. Nota explicativa sobre a alteração na metodologia da Pesquisa Mensal de Emprego do IBGE encontra-se disponível no Anexo Estatístico deste periódico.

18. Ver *Boletim Mercado de trabalho – Conjuntura e Análise*. Ipea/MTE. Ano 8, n. 21, fev. 2003.

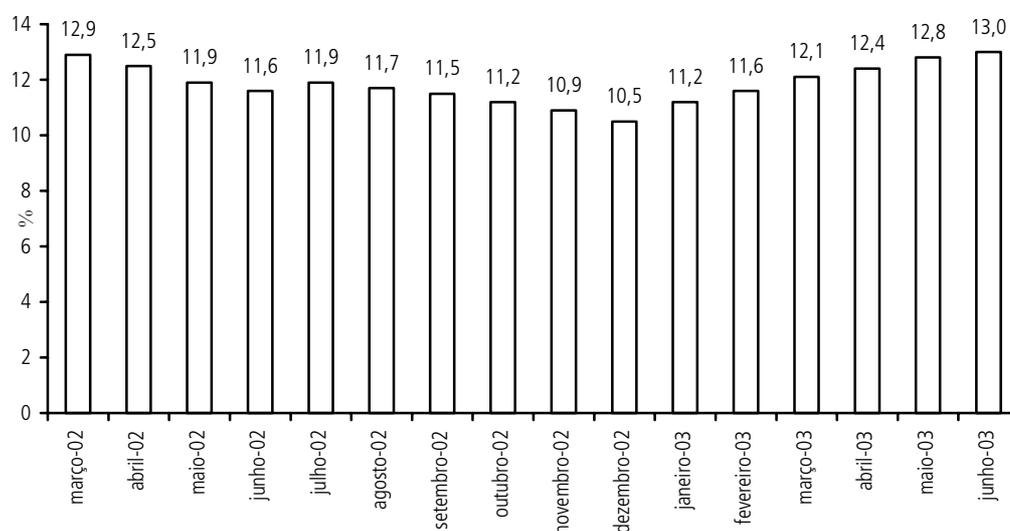
19. Os valores das taxas de desemprego divulgadas pela PME referem-se às seis seguintes regiões metropolitanas do país: Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre. A partir de março de 2002, a PME passou a aplicar uma nova metodologia, o que motivou a adoção da série apresentada no gráfico 3.

giu o patamar de 13,0% da PEA em junho de 2003, maior valor já apresentado para esse indicador desde o início da aplicação da nova metodologia dessa pesquisa. Contrariando a tendência que vinha desde julho de 2002 e que indicava queda nos níveis de desemprego, o primeiro semestre de 2003 caracterizou-se por uma variação positiva de 1,8 ponto percentual no indicador entre janeiro e junho.

Essa elevação do desemprego ocorreu de forma contínua ao longo do período, como pode ser verificado no gráfico 3, passando de 11,2% da PEA em janeiro para 13,0% em junho. O contingente de pessoas desocupadas em junho chegou a 2.735 mil, o que representou um aumento de 443 mil, nas seis regiões metropolitanas analisadas, no número de pessoas que procuraram emprego no primeiro semestre deste ano.

GRÁFICO 3

Taxa de desemprego nas seis principais regiões metropolitanas do Brasil – março/2002-junho/2003



Fonte: PME/IBGE.

Segundo o IBGE, esse aumento do desemprego ocorreu mais fortemente entre as mulheres, que representavam, em junho de 2003, 54,4% da massa de desempregados contra 46,4% de homens. Isso também pode ser confirmado pelo fato de que, entre os 360 mil novos desempregados surgidos entre maio de 2002 e maio de 2003, 71% são mulheres.

Entre as regiões metropolitanas analisadas, vale destacar os elevados valores alcançados pelas taxas de desemprego em junho de 2003 em Salvador (17,9% de desempregados no total da PEA), Recife (14,9%), São Paulo (14,5%) e Belo Horizonte, cuja taxa saltou de 11% em maio de 2003 para 12,1% em junho do mesmo ano. As taxas mais baixas assinaladas entre as regiões metropolitanas correspondem à RM do Rio de Janeiro, que apresentou taxa de 9,8% em junho de 2003 contra 9,6% em maio de 2003, e à RM de Porto Alegre, cuja taxa permaneceu estável em 10,2% na comparação com maio do mesmo ano.

O aumento nas taxas de desemprego se expressa tanto pela destruição de postos de trabalho quanto pela maior pressão de trabalhadores em busca de emprego, massa que

crece em proporção mais elevada do que a capacidade da economia de gerar novos postos. O comportamento desses indicadores tradicionalmente tem se mostrado dependente da trajetória da macroeconomia e sua evolução tem estado diretamente ligada e determinada pelos indicadores conjunturais. No caso do primeiro semestre de 2003, a alta taxa de desemprego foi fortemente influenciada pelas elevadas taxas de juros, que atingiram o patamar de 26,5% em fevereiro e recuaram para 24,5% no fim de julho. Essas taxas, mantidas pelo governo como forma de controlar a inflação, contribuíram intensamente para o desaquecimento da economia, o que desincentivou o investimento e o consumo e dificultou a criação e a manutenção de postos de trabalho.

Essa conjuntura desfavorável da economia, além de ter contribuído para aumentar o desemprego, também causou a diminuição do poder aquisitivo da população. O rendimento médio efetivo dos ocupados no mês de maio de 2003, nas seis grandes regiões metropolitanas, foi de R\$853,57,²⁰ o que representa uma queda de 2,9% em relação ao mês anterior. Essa redução na renda foi a maior desde o início da aplicação da nova metodologia da PME em outubro de 2001.

Quanto às categorias de ocupação, no mês de maio de 2003 o movimento de queda do rendimento efetivo real apenas não se verificou para os trabalhadores por conta própria (R\$ 676,24). Houve, nessa categoria, um incremento no rendimento de 1,2% em relação a abril. Os rendimentos dos empregados do setor privado com carteira de trabalho assinada (R\$ 872,66) e sem carteira de trabalho assinada (R\$ 546,28) apresentaram, respectivamente, reduções de 3,0% e 1,3% na comparação com abril do mesmo ano. Esses resultados ainda foram atenuados pelo aumento de 20% do valor nominal do salário mínimo, que passou de R\$ 200,00 para R\$ 240,00, o que representou um ganho real de 1,85% segundo o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC).

A queda nos rendimentos médios foi intensificada pelo crescimento da informalidade no mercado de trabalho brasileiro. Em comparação com os anos 1980, pode-se dizer que o emprego protegido ou formal teve sua participação reduzida de modo continuado e persistente. Hoje, cerca de 60% da população ocupada sobrevive do exercício de atividades informais. Em alguns casos, salta aos olhos a multiplicação dessas atividades, que hoje abrigam a maior parte da força de trabalho. O comércio de rua, por exemplo, cresceu de forma desenfreada. Nos últimos dez anos, as cidades brasileiras, sobretudo as de maior porte, assistiram à proliferação de trabalhadores exercendo suas atividades como camelôs e vendedores em sinais de trânsito, por exemplo.

A intensificação da informalidade pode ser visualizada por meio da comparação entre a proporção de trabalhadores sem carteira assinada entre maio de 2003 e maio de 2002, um ano, houve um aumento de 6,9% no total de trabalhadores sem carteira assinada, valor bastante elevado, porém inferior à comparação com o período compreendido entre abril de 2003 e abril de 2002, que apresentou elevação de 9,1%.

Os dados da PME mostram que, após um aumento nos três primeiros meses de 2003, a informalidade parou de crescer entre abril e junho. Nesse último mês, a proporção de trabalhadores sem carteira assinada e de empregados por conta própria atingiu 21,9% e 20,1%, respectivamente. Comparando-se junho e maio do mesmo ano, o número de trabalhadores sem carteira assinada permaneceu praticamente estável, oscilando de 22% para 21,9%, enquanto o de trabalhadores por conta própria

20. Os valores dos rendimentos médios efetivamente recebidos pelos trabalhadores estão em valores de junho de 2003.

passou de 19,7% para 20,1% do total de pessoas ocupadas. Completando essa tendência de comportamento do mercado informal, o número de empregadores em junho manteve-se constante em relação a maio, tendo sofrido incremento de 0,2% em face de abril de 2003.

Essa trajetória das categorias de trabalhadores sem carteira, por conta própria e empregadores determina a tendência ascendente da informalidade e traz preocupações quanto à cobertura e ao financiamento do sistema de proteção social e quanto à precariedade do trabalho. Essa informalidade, que atinge mais da metade do mercado de trabalho brasileiro, reduz a capacidade do Estado de financiar a proteção social, que tem como base a contribuição proveniente do trabalho assalariado. Da mesma forma, projeta-se, para o futuro, uma enorme massa de trabalhadores descobertos pela Previdência Social, desprotegidos quanto aos eventos que possam ocasionar perda de sua capacidade produtiva, e que certamente deverão recorrer aos benefícios assistenciais como forma de proteção e de sobrevivência.

Os programas e o financiamento

O quadro preocupante do mercado de trabalho brasileiro mostrado anteriormente, decorrente em parte das políticas macroeconômicas que vêm sendo adotadas, coloca a geração de emprego como uma das prioridades fundamentais. A análise das diretrizes gerais que delinham a ação governamental dos próximos anos aponta alguns elementos importantes.

Neste primeiro momento, já se percebe que a maioria dos programas existentes será mantida, embora já estejam constituídos grupos de trabalho para discutir mudanças em vários programas como seguro-desemprego e qualificação profissional, por exemplo. Pode-se apontar, porém, três programas/ações novas do MTE: o Programa Primeiro Emprego (que será comentado a seguir), o Programa de Economia Solidária em Desenvolvimento e a criação de um Fórum Nacional do Trabalho.

O Fórum Nacional do Trabalho, cuja estrutura será tripartite e paritária, funcionará em três fases distintas. A primeira será destinada aos trabalhos das reformas sindical e trabalhista e na qual serão elaborados projetos para serem apresentados ao Congresso Nacional. A segunda fase envolverá o acompanhamento da consistência das reformas e a análise de situações de normatização específicas e/ou especiais. A terceira fase será a de consolidação das práticas concertadas, compostas basicamente de reuniões mensais entre os integrantes do fórum.

A discussão das reformas será certamente controversa. O governo dá sinais de que a Reforma Trabalhista deve incluir medidas para desonerar a folha de pagamento, dado o volume excessivo de impostos, esperando assim contribuir para a geração de empregos. Isso significa que as discussões ocorridas no governo anterior, tais como a existência da multa do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), devem voltar à pauta. Em números anteriores deste periódico, já se questionou neste espaço se, em um cenário em que os salários dos trabalhadores são baixos e as políticas macroeconômicas têm um peso muito grande na determinação dos resultados do mercado de trabalho, tais ações podem ser realmente efetivas para gerar emprego, mas, de qualquer forma, o governo parece ver méritos nesse diagnóstico.

Outro tema central que será discutido no Fórum é a Reforma Sindical. Porém, há diferentes visões sobre esse assunto, mesmo entre os trabalhadores e os empresários. Mesmo entre os sindicatos, confederações sindicais e centrais sindicais, há discordâncias sobre temas como, por exemplo, o fim da unicidade sindical e do imposto sindical. Outro ponto crucial da discussão refere-se à questão da negociação entre patrões e empregados e o papel da Justiça do Trabalho. As grandes centrais sindicais e os empresários defendem mudanças em relação a isso. No entanto, enquanto as grandes centrais querem substituir a tutela da Justiça do Trabalho por uma estrutura na qual o contrato coletivo de trabalho seja a principal forma de acordo de trabalho, os empresários defendem mais radicalmente a livre negociação com menos regras de proteção à atividade sindical.

O Fórum Nacional do Trabalho será o palco para a discussão dessas reformas e do acompanhamento da sua implementação, mas qual será a sua função depois disso? Isso nos remete a uma discussão sobre as formas de participação da sociedade na definição das políticas de emprego e renda do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Em 1990, foi criado o Conselho Nacional do Trabalho (CNTb), cujas atribuições incluíam estabelecer diretrizes para as políticas a serem adotadas pelo então Ministério do Trabalho, além de acompanhar e avaliar os processos e os resultados dos programas implementados.²¹ Sua composição incluía não só representantes do governo, dos empresários e dos trabalhadores, mas também de outras entidades da sociedade civil, apresentando, portanto, uma característica mais aberta do que o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat). O CNTb perdeu muito das suas atribuições e da sua relevância nos últimos oito anos em razão do aumento da amplitude do Codefat, afinal, este gere os recursos da principal fonte de financiamento das políticas de emprego, o FAT. Porém, pode-se questionar se o Codefat deveria ser o centro da discussão de todas as políticas de emprego e renda, inclusive para o trabalho informal, dado que o FAT é sustentado basicamente pela área formal da economia. A colocação do Fórum Nacional do Trabalho como um novo elemento de participação da sociedade na construção das políticas de emprego e renda merece ser discutida com atenção.

Ainda quanto ao Plano Plurianual (PPA) do MTE, é importante discutir uma das prioridades fundamentais do atual governo: a geração de emprego e renda. Na verdade, isso deve ser parte da maior atenção que deverá ser dada às políticas ativas de emprego em relação às políticas passivas. Porém, tudo leva a crer que a grande maioria dos programas já existentes, como o Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger) e o (Proger) Rural, por exemplo, devem continuar a existir, provavelmente passando por poucas reformulações. A grande promessa é que haverá um esforço para que seja dada uma lógica maior ao conjunto de programas de geração de emprego que existem no MTE para articulá-los com os programas que existem em outros ministérios com a mesma finalidade. Espera-se que tanto essa articulação quanto os esforços para que o alcance desses programas aumente sejam feitos a fim de melhorar os seus resultados.

A única ação nessa área que, por enquanto, pode ser considerada inovadora é o Programa de Economia Solidária em Desenvolvimento, que se propõe a viabilizar as pequenas e microempresas, as cooperativas de compra e venda e as cooperativas de

21. Ver discussão sobre isso em Theodoro, M. *Participação Social em Políticas Públicas*. Os Conselhos Federais de Política Social – o caso do Codefat. Brasília: Ipea, 2002. (Texto para Discussão, n. 931).

produção. O Proger já possui linhas de financiamento para pequenos empreendimentos, mas o programa de Economia Solidária tentará mudar o atual paradigma com a constituição de redes locais que viabilizem os pequenos empreendimentos e criem também uma cultura mais solidária. Entre as prováveis ações desse programa, estão as seguintes: *i)* fomentar a constituição de empreendimentos e cadeias produtivas solidárias a partir das oportunidades e recursos existentes em outras políticas sociais; *ii)* estimular a constituição de redes a partir de empreendimentos autogestionários, feiras, redes de distribuição e comércio justo; e *iii)* construir um sistema nacional de crédito solidário. Espera-se que o programa de Economia Solidária contribua para as políticas de geração de emprego alcançarem de fato os pequenos empreendedores que atualmente não têm acesso ao crédito, mesmo no âmbito do Proger, por exemplo. O programa Primeiro Emprego, que objetiva estimular o emprego dos jovens, é outra ação do novo governo que procurará ser inovadora. De qualquer forma, não se pode perder de vista a necessidade de aumentar o alcance e a cobertura das políticas de emprego e renda de forma que elas possam de fato ter influência efetiva nos resultados do mercado de trabalho brasileiro.

O Programa Primeiro Emprego

Um dos principais compromissos de campanha do então candidato Luís Inácio Lula da Silva era a prioridade na geração de empregos. A necessidade de se contrapor a um cenário de aumento generalizado da desocupação, que vinha se delineando mais fortemente sobretudo nos últimos anos, agitou a campanha presidencial, tendo suscitado inclusive paroxismos de promessas de criar oito a dez milhões de emprego. Nesse contexto, a proposta de política de geração de emprego do candidato eleito incorporava a perspectiva de apoio aos jovens entrantes no mercado de trabalho que, de acordo com o diagnóstico de campanha, seria o grupo mais atingido pelo desemprego. De fato, ao se tomar as taxas de desemprego por faixa etária, verifica-se que os índices mais expressivos encontram-se justamente entre os jovens, pois representam quase o dobro em relação à taxa de desemprego geral. Ademais, do total dos desempregados, quase metade (47%) corresponde a jovens trabalhadores. Além disso, de acordo com os dados da Pnad/IBGE, o desemprego atingia 3,4 milhões de jovens em 2001, tendo ainda registrado um contingente de 4,2 milhões de jovens inativos e que não estudavam. Com vistas a proporcionar mais e melhores oportunidades do que o governo está chamando de trabalho decente, o Programa Primeiro Emprego dirige-se aos jovens de 16 a 24 anos desempregados, ocupados de maneira precária, ou ainda àqueles que acabam de se incorporar ao mercado de trabalho. A prioridade de acesso ao programa será dada aos jovens de baixa renda – com renda familiar *per capita* de até meio salário mínimo – e de baixa escolaridade, ou seja, aqueles que não completaram o ensino médio. O programa estabelece ainda uma priorização com base em gênero, raça/cor e necessidades especiais.

O programa está previsto para se desenvolver em três eixos: *i)* a geração de empregos para jovens (incentivo à formalização, estímulo à responsabilidade social das empresas e ao empreendedorismo); *ii)* preparação para o primeiro emprego (qualificação, aprendizagem, estágios e trabalho comunitário); e *iii)* construção participativa da política do Primeiro Emprego com a realização de conferências regionais e nacional, além da

(continua)

(continuação)

criação do Conselho Nacional de Emprego e Renda. A idéia é de que, por meio de ações de incentivos monetários às empresas, melhoria do acesso do jovem beneficiário à escola, linhas de crédito via Proger-FAT, assistência, qualificação e acompanhamento dos negócios, estímulo à responsabilidade social, estágios em serviços comunitários, concessão de bolsas-auxílio, consórcios com a participação da sociedade civil, entre outros, seja beneficiado um conjunto significativo de jovens brasileiros.

Entretanto, alguns estudiosos do tema chamam a atenção para limitações e mesmo inadequações associadas à proposta no que tange ao enfrentamento da questão do desemprego. A despeito das altas taxas de desemprego verificadas entre os jovens, advoga-se que a melhor política governamental para esse grupo deveria ser o estímulo à educação como alternativa à entrada precoce no mercado de trabalho. Via de regra, o jovem trabalhador é de baixa renda, não tem condições de permanecer na escola por motivos econômicos, entra mais cedo na força de trabalho, o que prejudica sua própria formação e marca definitivamente sua trajetória profissional. Um programa que, de algum modo, pretenda facilitar o acesso e as condições de trabalho do jovem de baixa renda e baixa escolaridade, poderia, ainda de acordo com esses estudiosos, consolidar a existência de duas portas de entrada para os jovens no mercado de trabalho: a daqueles de baixa renda, precoce e associada a ocupações de pior qualidade (a despeito do próprio programa) e a dos jovens das camadas mais favorecidas, cujo acesso ao mercado de trabalho ocorre após a consecução de diplomas (sobretudo universitários), o que lhes confere posições privilegiadas que vão se reproduzir durante toda sua vida profissional.

Além disso, uma outra polêmica que envolve o programa em questão diz respeito à prioridade dada aos jovens. Mesmo se considerados algumas salvaguardas do programa para impedir a substituição dos trabalhadores atuais pelos jovens beneficiários, parece discutível o argumento da necessidade de se priorizar o trabalhador de mais tenra idade quando se tem presente o alcance e a função social dos rendimentos auferidos por alguns trabalhadores, sobretudo os chefes de família, cuja situação de desemprego os põe em situação de risco, bem como o conjunto de seus familiares. Além disso, uma eventual substituição de trabalhadores em prol dos jovens entrantes, com menor experiência e habilitação para o exercício profissional, pode ter efeitos perversos sobre a produtividade com impactos negativos inclusive no chamado Custo Brasil.

O desafio está, portanto, posto. É fato que a iniciativa de promoção de um programa nos moldes do Primeiro Emprego suscita especulações e expectativas. De todo modo, pelas dimensões iniciais do programa – do qual já manifestaram a intenção de participar as principais empresas públicas e privadas, além de segmentos importantes da sociedade civil organizada, entre outros –, há de se ressaltar sua relevância na consolidação de ações de promoção de melhores condições de acesso e de exercício do trabalho, assim como de aumento da renda para importantes segmentos da força de trabalho.

Perspectivas, tendências e desafios para os próximos anos

Tendo-se em vista os objetivos da atual gestão centrados na promoção da inclusão social e na busca de uma distribuição da renda mais equânime, o desafio que se apresenta para o novo governo na área de emprego e renda, é o de redimensionar a abran-

gência de atuação do MTE, considerando as especificidades do mercado de trabalho brasileiro. E nesse contexto, há duas ordens de alterações a serem observadas: por um lado, alterações do desenho mesmo do conjunto das políticas, ações e programas do ministério e, por outro lado, diversificação do regime de financiamento correspondente a esse mesmo conjunto.

No que concerne ao atual espectro das políticas do MTE, parece evidente que, em termos de sua abrangência e de seu alcance, o recorte vigente ajusta-se apenas parcialmente à complexa realidade do mercado de trabalho brasileiro. Com efeito, se a informalidade atinge hoje cerca de 60% da População Economicamente Ativa ocupada, o Estado deveria, naturalmente, desenvolver instrumentos capazes de fazer frente às questões atinentes a esse universo. Atualmente, o que ocorre, entretanto, é que o grosso dos programas e recursos do MTE direciona-se para os trabalhadores com carteira, portanto para o chamado setor formal da economia. Somente os programas Seguro-Desemprego e Abono Salarial, que juntos compõem o núcleo estabelecido pelo preceito constitucional, consomem em pagamentos aos beneficiários cerca de 60% dos recursos do ministério, conforma mostra a tabela 10.²²

TABELA 10

Demonstrativo da execução financeira¹ do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) – 2002

(Em R\$ milhões)

				Valor absoluto	(%)
Receitas	Arrecadação	PIS/Pasep-FAT ²	(A)	12.300,5	-
	Empréstimos	BNDES - 40%	(B)	4.986,6	34,78
	Seguro-Desemprego	Pagamento	(C)	7.006,5	48,87
		Apoio Operacional	(D)	163,9	1,14
Despesas	Abono Salarial	Pagamento	(E)	1.515,5	10,57
		Apoio Operacional	(F)	30,0	0,21
	Qualificação Profissional	(G)	184,5	1,29	
	Intermediação de Mão-de-Obra	(H)	110,5	0,77	
	Apoio Operacional ao Proger	(I)	23,8	0,17	
	Outros Projetos/Atividades	(J)	315,2	2,20	
	Total	(K)	1.4336,5	100,0	
Saldo	(L) = (A) - (K)	-2.036,0	-		

Fonte: CGFAT/SPOA/SE/MTE.

Notas: ¹Valores expressos em moeda de poder aquisitivo de 31/12/2002.

Não estão incluídos os valores equivalentes à arrecadação do último decêndio de dezembro de cada ano.

²Receita de arrecadação das contribuições para o PIS-Pasep, pelo regime de caixa, repassada ao FAT.

Ao se considerar os critérios de acesso ao Programa Seguro-Desemprego tem-se que, para ter direito ao recebimento dos benefícios do programa, o trabalhador deve cumprir os seguintes requisitos:

- ter recebido salário consecutivo nos últimos 6 (seis) meses;
- ter trabalhado pelo menos 6 (seis) meses nos últimos 36 (trinta e seis) meses;
- não estar recebendo nenhum benefício da Previdência Social de prestação continuada, exceto auxílio-acidente ou pensão por morte; e
- não possuir renda própria para o seu sustento e de seus familiares.

22. Índice correspondente à soma dos percentuais das linhas C e E na referida tabela.

Para ter direito ao recebimento do Abono Salarial – benefício no valor de um salário mínimo pago em parcela única anualmente – o trabalhador deve:

- a) ter recebido, em média, até 2 (dois) salários mínimos mensais no ano anterior;
- b) estar cadastrado no Programa de Integração Social (PIS) ou no Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep) há pelo menos 5 (cinco) anos; e
- c) ter trabalhado no ano anterior, com vínculo empregatício, pelo menos durante 30 (trinta) dias.

Nos dois casos, trata-se de trabalhador que exerceu ou exerce atividade remunerada no chamado setor formal da economia. O trabalhador com acesso aos dois programas é, portanto, o trabalhador empregado com carteira assinada ou o recém-desligado de um emprego com carteira assinada ou emprego formal.

Alguns autores preferem se referir ao setor formal como setor protegido. Protegido pela legislação, pela regulação governamental e, no que tange sobretudo à ação do MTE, protegido pela própria política de emprego. Com efeito, aproximadamente 90% dos recursos públicos despendidos na área de emprego e renda destinam-se a um universo da ordem de 40% da força de trabalho. E mesmo a idéia de constituição de um Sistema Público de Emprego (SPE), no qual estariam sincronizadas as ações concernentes ao apoio ao trabalhador desempregado, ou seja Seguro-Desemprego, formação profissional e recolocação/intermediação da mão-de-obra – parece fortemente direcionada para o trabalhador formal.

A perspectiva aqui ensejada, no entanto, não pode suscitar dúvidas: a idéia não é de desmontar programas – sobretudo aqueles estabelecidos constitucionalmente e que consubstanciam efetivos direitos do trabalhador –, mas de complementar o atual conjunto da política de emprego, incorporando inclusive novos paradigmas para a ação do Estado em face do setor informal. Essa ação, com o decorrer dos anos, tem se travestido de um triplo aspecto: de modo geral, o Estado apóia residualmente, regula parcialmente e reprime sistemática e ostensivamente a atividade informal. De fato, o que se percebe é que as chamadas atividades informais têm sido objeto de programas pontuais – como o apoio a grupos de produção e/ou comercialização, centrais de prestação de serviços, entre outros – cujo alcance e sincronismo em relação ao espectro mais amplo são bastante tímidos. Por outro lado, iniciativas de regulamentação de algumas atividades tidas como informais parecem ter resultados relativamente importantes, ainda que parciais, como no caso do emprego doméstico, em que apenas uma parcela minoritária dos empregados parece ter sido beneficiada.²³ Finalmente, a principal ação do Estado, à qual o MTE parece se colocar à margem, é a ação coercitiva e repressiva, a cabo dos órgãos locais de fiscalização e repressão, situação que atinge notadamente o comércio de rua e, mais recentemente, o transporte urbano.

Nessa perspectiva, a ação do MTE deve expandir-se e abranger o setor informal de maneira mais ampla e sistemática, numa ótica efetivamente inclusiva – associada também à extensão do sistema previdenciário aos trabalhadores informais –, nos termos preconizados pela própria proposta de campanha do atual presidente da República.

23. No Distrito Federal, de acordo com pesquisa realizada por Theodoro e Girard (2000), apenas cerca de 30% das empregadas domésticas tinham carteira assinada.

Entretanto, essa questão do foco das principais ações e programas no trabalhador formal é mais complexa do que pode parecer inicialmente, pois envolve distintos aspectos, um que merece relevo diz respeito ao regime de financiamento das ações e programas do ministério. De modo geral, as políticas de emprego, trabalho e renda levadas a cabo pelo MTE são financiadas com recursos do FAT, cuja principal fonte é o PIS-Pasep. A questão é que, originalmente, o FAT constituiu-se, por força do preceito constitucional, em um fundo patrimonial, sujeito, portanto, à sistemática de obtenção de retorno financeiro, como forma de preservação de sua própria existência. Esse atributo parece prejudicar a utilização dos recursos desse fundo em políticas de cunho eminentemente social, como seria o caso de grande parte das ações que deveriam compor o rol das políticas do MTE. Além disso, alguns estudiosos e grande parte dos sindicalistas defendem a tese de que os recursos do PIS-Pasep pertenceriam ao trabalhador assalariado que, em princípio, seria o real detentor desse dinheiro. Colocar o peso da ação governamental em termos das políticas de emprego apenas sobre o FAT representaria, segundo esse ponto de vista, eximir setores importantes, notadamente do empresariado, do ônus de arcar com uma política de emprego.

O outro desafio é, portanto, o de se forjar um novo regime fiscal e financeiro capaz de financiar as políticas do MTE, políticas essas que devem compor um leque mais amplo, direcionado tanto para o trabalho formal quanto para o informal. Na condição de política social, as políticas direcionadas para o emprego, de modo geral, não deveriam ter como base uma fonte de recursos de origem patrimonial, como é o FAT.

Conclusões

Em resumo, deve-se ter em mente que, para estabelecer uma nova sistemática de ação para o MTE, respeitadas as diretrizes gerais tanto constitucionais quanto da ação de governo, é preciso atentar para os dois pontos seguintes.

- As fontes de recursos com que conta o MTE devem ser ampliadas e/ou diversificadas. Como origem básica e praticamente única dos recursos do ministério, o FAT sofre dois tipos de limitações: por um lado, sobrecarrega o trabalhador assalariado na medida em que este representa, em última análise, a única fonte alimentadora do fundo; por outro lado, a própria característica de fundo patrimonial limita o alcance do FAT como base de uma política social na área de trabalho. Além disso, a necessidade de alcançar retorno financeiro torna o FAT uma fonte proibitiva para ações de política social de largo alcance;
- A necessidade da efetiva constituição de um Sistema Público de Emprego que dê conta da complexa realidade do mercado de trabalho brasileiro e que conjugue ações de treinamento/capacitação, assistência ao trabalhador desempregado, intermediação da mão-de-obra, geração de emprego e renda, tudo isso numa ótica inclusiva, que contemple igualmente os trabalhadores formais e aqueles ligados às chamadas atividades informais.

SEGURANÇA PÚBLICA

Conjuntura

Dois elementos marcaram o primeiro semestre de 2003. Em primeiro lugar, uma série de atos proto-terroristas perpetrados por segmentos do crime organizado traumatizaram a sociedade, não apenas pelas tragédias em si, mas por representarem a continuidade de um movimento, iniciado em 2002, de utilização do crime como meio de afirmação política por tais grupos organizados, ligados principalmente ao narcotráfico. Entre esses atos, destacam-se as mortes dos dois juízes de Presidente Prudente, em São Paulo, e de Vitória, no Espírito Santo, além de inúmeros movimentos orquestrados para paralisar o comércio no Rio de Janeiro, os quais envolveram até incêndios a ônibus urbanos. Por outro lado, a reação desencadeada pela ousadia dos delinqüentes, ao mesmo tempo em que se renovava a política de segurança pública do governo federal, provocou a discussão de inúmeras propostas e idéias para a elaboração de programas e políticas de segurança pública no Brasil. Tal discussão se deu em bases minimamente consistentes, que fogem ao antigo e reducionista debate que confronta as longas penas de aprisionamento e a polícia dura – com direito a matar – com o pressuposto da exclusividade da raiz social do problema criminal. Essas discussões foram capitaneadas pelo (novo) Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP)²⁴ e envolveram vários aspectos relacionados ao combate à lavagem de dinheiro, à política antidrogas, à reforma policial, bem como a programas de cunho social com interface com a questão da segurança pública.

Pouco se fez, contudo, para desenvolver um sistema mínimo de informações em segurança pública que pudesse servir de termômetro para a mensuração da criminalidade no país, numa perspectiva temporal ou inter-regional, a despeito dos esforços envidados pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), que disponibilizou a taxa de sete crimes selecionados, por cem mil habitantes, ocorridos nos estados federativos em 2002. Segundo tais informações,²⁵ o Espírito Santo possuiu nesse ano a maior taxa de homicídios (55,1), seguido por Rio de Janeiro (42,3), Rondônia (34,6) e São Paulo (31,0). Em relação às taxas de furtos e roubos de veículos e de outros objetos, as maiores taxas situaram-se em Distrito Federal, Rio de Janeiro, São Paulo e Rio Grande do Sul, que revezaram de posição a depender do delito, conforme apontado na tabela 11.

Entretanto, tais informações devem ser observadas com cautela. Diante da inexistência de séries temporais de crimes reportados à polícia minimamente confiáveis, para a maioria dos estados, restaria alguma análise acerca da distribuição espacial dos delitos. Essa, por sua vez, fica totalmente prejudicada ante a questão da diferença das taxas de subnotificação e ante a heterogeneidade de taxonomia dos delitos por unida-

24. Preferiu-se a utilização do termo “novo” para distinguir do (antigo) Plano Nacional de Segurança Pública, de julho de 2002.

25. Disponíveis em <<http://www.mj.gov.br/senasp/noticias/rls260603%20mapacrime.htm>>.

de federativa. Por exemplo, o Rio de Janeiro, segundo tais informações, possui a segunda maior taxa de homicídios do país (42,2). Entrementes, quando se analisa com mais detalhe o sistema de classificação de delitos nesse estado,²⁶ observam-se outras rubricas como “lesão corporal seguida de morte”, “latrocínio” e “autos de resistência” (mortes perpetradas por policiais), que fazem o indicador chegar a 49,5 e que, se somados a “encontros de cadáver”,²⁷ resultam numa taxa de homicídios de 57,8. Por outro lado, sabe-se que a subnotificação aumenta à medida que crescem a incredulidade e o medo da população quanto à polícia local, o que implica dizer que diante da falta de pesquisas de vitimização, os dados de registros policiais de pouco ou nada valem para aferir a prevalência criminal, a percepção da sociedade quanto à polícia, ou a própria efetividade das polícias nas unidades federativas.

TABELA 11

Taxa de criminalidade para alguns crimes e estados selecionados em 2002

(Por 100 mil habitantes)

	Homicídios	Roubo de Veículo (a)	Furto de Veículo (b)	Total Veículos (= a + b)	Outros Furtos	Outros Roubos
DF	23,2	73,1	295,7	368,8	2843,3	1107,3
RJ	42,3	233,8	140,7	374,5	728,5	779,1
RS	12,5	75,9	172,1	248	2031	560,5
SP	31	224,8	276,8	501,6	1485,4	811,1

Fonte: Disponível em <www.mj.gov.br>

Com essa discussão, objetiva-se apontar um real perigo de esse conjunto de políticas e programas subjacentes ao Novo Plano Nacional de Segurança Pública – que, de forma inédita no Brasil, introduz um planejamento governamental na segurança pública consistente e orientado para as causas do problema (melhor do que exclusivamente para suas conseqüências,) – vir a sofrer um enorme desgaste e não engendrar aos resultados esperados, uma vez que está sendo erigido em bases frágeis. Um sistema de informações em segurança pública eficaz é peça crucial para a elaboração dos diagnósticos precisos e para a avaliação da efetividade e da relação custo-benefício dos vários programas, o que, em última instância, permite que os recursos sejam alocados eficientemente e que eventuais erros de estratégia e de tática não venham a ser sistemáticos, já que é possível identificar e aprender com o próprio erro.

O novo Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP)

O PNSP foi idealizado com base em alguns princípios gerais que nortearam o estabelecimento de oito objetivos principais. *i)* promover a expansão do respeito às leis e aos direitos humanos; *ii)* contribuir para a democratização do Sistema de Justiça Criminal; *iii)* aplicar com rigor e equilíbrio as leis no sistema penitenciário, respeitando os direitos dos apenados e eliminando suas relações com o crime organizado; *iv)* reduzir a criminalidade e a insegurança pública; *v)* controlar o crime organizado e eliminar o poder armado de criminosos que impõem sua tirania territorial a comunidades vulneráveis e a expandem sobre crescentes extensões de áreas públicas; *vi)* bloquear a dinâmica do recrutamento de crianças e adolescentes pelo tráfico; *vii)* ampliar a eficiência policial e reduzir a corrupção e a violência policiais; e *viii)* valorizar as polícias e os

26. Disponível em <http://www.novapolicia.rj.gov.br/f_aisp2.htm>.

27. Obviamente, nem todo cadáver encontrado resulta de uma ação homicida.

policiais, reformando-as e requalificando-os, e levando-os a recuperar a confiança popular e reduzindo o risco de vida a que estão submetidos.

A gestão do PNSP segue a lógica tradicional dos ciclos PDCA,²⁸ com o planejamento baseado em diagnósticos precisos, execução, avaliação, monitoramento e redirecionamento das ações e recursos sempre que necessário. A execução dos programas, conforme apontado pela Senasp, ocorrerá por meio do Sistema Único de Segurança Pública (Susp), formado pelas agências de justiça criminal das três esferas de governo, cuja coordenação em cada estado será feita pelo Gabinete de Gestão Integrada (GGI), que constitui um fórum deliberativo e executivo, composto por representantes das agências de segurança pública e justiça criminal, que opera por consenso, sem hierarquia, respeitando a autonomia das instituições que o compõem.

Os programas do PNSP devem ser de autoria dos estados e devem corresponder a tópicos de um Plano Estadual de Segurança Pública (Pesp), cujas orientações gerais são definidas *a priori* pela Senasp e cujos programas estão subjacentes a dois conjuntos de diretrizes: *i*) programas de reforma das instituições de segurança pública; e *ii*) programas de redução da violência. O primeiro conjunto de programas prioriza projetos e ações que envolvem a valorização e a formação profissional, a gestão do conhecimento, a reorganização institucional, a modernização da perícia, a articulação de ações sociais integradas junto a entidades da sociedade civil e o controle externo das polícias. Já o segundo conjunto de programas prioriza o gerenciamento de crises e conflitos, o combate à violência doméstica e de gênero, o acesso igualitário aos serviços de segurança pública, a administração do uso da força policial, a proteção e o apoio a vítimas e testemunhas e a repressão qualificada ao crime por tipologia (com projetos específicos para homicídios dolosos, tráfico de armas, drogas e seres humanos, lavagem de dinheiro e exploração sexual infanto-juvenil).

Além das medidas amparadas por esses dois conjuntos de programas, que pressupõem a ação integrada do governo federal com os demais entes subfederativos, o Ministério da Justiça (MJ) tem elaborado projetos orientados para o combate à lavagem de dinheiro, que resultaram em um plano com doze medidas, das quais ressaltam-se quatro que dependem da atuação conjunta do Banco Central, dos Ministérios da Fazenda e da Justiça, da Casa Civil e da Advocacia-Geral da União. As medidas anunciadas foram: a necessidade de os bancos comunicarem ao Banco Central retiradas ou depósitos em espécie acima do valor de R\$ 100 mil; a criação do cadastro geral de correntistas; o estabelecimento do Departamento de Recuperação de Ativos Ilícitos; e a reestruturação do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf). Tais medidas objetivam combater a lavagem de dinheiro a partir da identificação dos envolvidos, da repressão a essas operações e da recuperação dos recursos obtidos de modo ilícito. Sabe-se que o capital financeiro representa um dos fatores mais importantes para a estruturação do crime organizado. A lavagem do dinheiro e sua interface com o sistema financeiro permitem a reciclagem do capital que financia o comércio de ilícitos que, por sua vez, possibilita a acumulação de capital do crime e as fontes de recursos para a corrupção que, em última instância, favorecem a atuação em escala do crime organizado. Apesar da importância estratégica do combate à lavagem de dinheiro para coibir a criminalidade,

28. O ciclo *Plan, Do, Check and Action* (PDCA) de controles e processos é um método de gestão que representa o caminho a ser seguido para que as metas estabelecidas possam ser atingidas.

essa nunca foi alvo das preocupações das políticas de Estado, o que por si deixa assinalada a importância do projeto em questão.

Por outro lado, grande atenção tem sido conferida à necessária e urgente Reforma do Judiciário, na medida em que até uma nova Secretaria de Reforma do Judiciário (SRJ), do Ministério da Justiça, foi estruturada para promover, coordenar, sistematizar e angariar propostas referentes a essa reforma. Trata-se de um tema não apenas crucial no que se refere à eficiência e à eficácia do processo judicial, mas polêmico e de difícil intervenção ante o exacerbado corporativismo e conservadorismo que norteiam as instituições integrantes do Judiciário. Não é por outro motivo que várias proposições legislativas têm sido feitas há décadas, especialmente a partir de 1988, para alterar tópicos do processo judicial e de sua estrutura institucional, sem, no entanto, ter avançado muito. A reforma pretendida, além de objetivar a modernização da administração do setor, tenciona promover a ampliação e o aprimoramento do acesso à Justiça, bem como conferir um maior grau de transparência da prestação jurisdicional. Portanto, três são as prioridades da SRJ: a elaboração de um diagnóstico preciso do setor, a modernização da gestão do Judiciário e a sua reforma constitucional. Em vista das dificuldades esperadas, o primeiro movimento da nova secretaria não poderia ser outro que o de fomentar um amplo debate nacional sobre os problemas e polêmicas que cercam o Judiciário.

Desafios e reflexões para as políticas de segurança

Estudos realizados pelo Ipea mostram que, independentemente dos investimentos realizados no aparato policial do Rio de Janeiro e de São Paulo, os efeitos sobre a diminuição das taxas de homicídios para os quatro anos subsequentes seriam pífios. Tais simulações ilustram algumas reflexões e críticas às políticas de segurança pública orientadas pelo PNSP de julho de 2002, já mencionadas em números anteriores deste periódico de que o debate deveria centrar-se não apenas na discussão de quanto se gastar em segurança pública, mas em como gastar, eficaz e eficientemente, os recursos. Deve-se então discutir acerca de um modelo de segurança pública que dê resultados efetivos a um menor custo para a sociedade. Além disso, entende-se que o modelo de segurança adotado no Brasil,²⁹ ao atuar apenas no elo final da cadeia de valor da produção criminal, passa ao largo das causas que geram a oferta crescente de crimes.

A lógica inerente ao atual modelo baseia-se em dois pilares: *i*) o eixo da segurança pública é centrado na polícia, cujo modelo é o de policiamento orientado para o incidente; e *ii*) as responsabilidades pela segurança pública urbana ficam essencialmente a cargo dos estados, sem que haja uma rede permanente de interconexões entre estados, governo federal e municípios. Como se sabe, o modelo tradicional de policiamento direcionado para o incidente, que se baseia no tripé detenção, incapacitação e reabilitação do delinqüente, supõe uma estrutura ágil para combater o crime, por meio de patrulhas fortuitas, respostas rápidas e investigações posteriores.³⁰ Conforme apontou Rosembaum (2002): “[esse modelo] requer que não se pense em problemas persistentes. Ao invés, a responsabilidade do oficial acaba quando ele responde à reclamação do cidadão sobre um incidente único”.

29. Refere-se aqui apenas à questão da criminalidade.

30. Vários estudos internacionais não conseguiram atestar a eficácia desse modelo, mesmo nos países desenvolvidos, como apontam Rosembaum (2002), Greenwood *et alii* (1977), Kelling *et alii* (1974) e Spelman *et alii* (1984).

A desarticulação histórica das várias esferas de governo permitiu que o crime organizado se fortalecesse, se capilarizasse e capitalizasse as inúmeras oportunidades geradas no rastro do esgarçamento social, o que criou amplo mercado, seja em termos de abundante oferta de mão-de-obra para os postos mais baixos da hierarquia criminal, seja em termos da demanda por ilícitos, como drogas, armas, contrabando e mercadorias roubadas.

O exercício mencionado sugeriu ainda que uma pequena melhora nos indicadores sociais geraria resultados surpreendentemente potentes, sendo que a diminuição da desigualdade da renda sintetizaria a real possibilidade de reverter a trajetória de crescimento dos homicídios.

A mensagem principal contida nesses estudos era apontar que o desafio das políticas públicas em segurança consiste em elaborar um planejamento estratégico consistente,³¹ no qual a orientação genérica dos programas contemplaria a articulação permanente das ações nas três esferas de governo, tendo como eixos: *i*) a constituição de um sistema de indicadores nacionais de segurança pública; *ii*) a reforma institucional do sistema de justiça criminal; *iii*) a ação permanente intergovernamental contra o crime organizado; *iv*) o estabelecimento de um modelo (efetivo) socioeducativo para os jovens em conflito com a lei; e *v*) a elaboração de projetos sociais orientados para o jovem.³²

Nesse sentido, o novo PNSP representa um marco histórico da intervenção do governo federal na questão da segurança pública e da criminalidade urbana. Enquanto o plano anterior significou, pela primeira vez, a assunção das responsabilidades do governo federal nessa questão via aporte de recursos, o plano ora em vigor avança no sentido de um planejamento consistente, que procura perseguir a eficácia e a eficiência de utilização dos recursos públicos, por meio do processo contínuo de elaborar diagnósticos, metas, avaliação e redirecionamento das ações, visando à efetividade e à relação benefício-custo delas. Portanto, mais do que se concentrar meramente nos efeitos e nas conseqüências da criminalidade, o PNSP procura atacar as virtuais causas que permitem a deterioração do problema ao focar as reformas institucionais, principalmente da polícia, a coibição à lavagem de dinheiro, a necessidade de integração institucional entre vários órgãos e várias esferas de governo e a necessidade de estabelecer programas sociais orientados para o jovem.

Conclusões

Ressaltada a importância e os acertos do novo PNSP, alguns pontos adicionais mereceriam maior atenção. Em relação a questões tópicas, na lista de prioridades das reformas institucionais deveria constar também uma proposição de um efetivo modelo socioeducativo para jovens infratores da lei. Com efeito, um esforço concentrado que envolvesse toda a sociedade poderia ser empreendido para o desenvolvimento em

31. O governo federal, por exemplo, gastou cerca de R\$ 2,3 bilhões, entre 2000 e 2002, no âmbito do Plano Nacional de Segurança Pública, que consistiu num conjunto de 124 programas e ações, desprovido de prioridades, metas, tessitura interna que garantisse a organicidade das ações, indicadores de aferição da eficácia e eficiência¹ e que, no máximo representou aporte de recursos para a replicação do modelo exaurido, vigente até então. Para maiores detalhes, ver *Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise* nº 5. Ipea, 2002.

32. Ver Cerqueira e Lobão. Planejamento Estratégico da Segurança Pública. *Revista Conjuntura Econômica*. Rio de Janeiro: FGV, março de 2003.

escala de projetos comunitários que tivessem três objetivos: a orientação, a supervisão e o desenvolvimento da auto-estima do jovem. No que concerne à política penal brasileira, deveria haver um aprofundamento do debate na busca de proposições efetivas para a transição de um modelo que hoje privilegia o aprisionamento para um sistema penal fortemente ancorado nas penas alternativas e no qual os estabelecimentos penais sejam orientados para a reinserção social do detento, consoante ao que determina a lei.

Por fim, o PNSP pressupõe dois pilares básicos: *i)* um sistema de informações de segurança pública que envolva, de um lado, informações de registros policiais e pesquisas de vitimização georreferenciadas que possam ser cruzadas com informações socioeconômicas e, de outro, a necessidade de se obter periodicamente informações acerca dos recursos do sistema de justiça criminal; e *ii)* um sistema e um método de avaliação quanto aos processos e resultados dos vários programas em segurança pública que possam aferir a efetividade e a relação custo-benefício de cada um deles, por região, para que se possa redirecionar, sempre que necessário, as ações.

DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO

Introdução

A agenda da Reforma Agrária não está esgotada, tampouco dá sinais de que vai exaurir-se tão cedo no Brasil. Embora com ritmo e sentido diferentes, há anos consta da agenda governamental e tem tido significativo incremento nos últimos anos. Sua importância e atualidade decorrem tanto da busca em corrigir a excessiva concentração da estrutura da propriedade, quanto da necessidade de estabelecer um instrumento de justiça social numa área em que a igualdade de direitos é débil e corre riscos, constituindo-se, assim, simultaneamente, em uma política social e econômica.

As áreas de agricultura familiar, reformadas ou não, sempre cumpriram uma importante função de abastecimento e ainda respondem pelo abastecimento alimentar de cidades de pequeno porte. Por outro lado, os assentamentos não só são promissores, como, nos locais em que se institucionalizaram, têm sido responsáveis pela elevação da renda das famílias rurais e pela melhora significativa de sua condição de vida em relação à época em que eram "sem-terra". Essa melhora afeta positivamente o desenvolvimento econômico e social do país e tem efeitos multiplicadores de emprego e renda nas respectivas regiões.

Nos últimos oito anos, as ações governamentais concentraram-se, primeiramente, nas áreas onde os conflitos eram mais agudos, especialmente nas regiões Norte e Nordeste. Posteriormente, o governo tentou reduzir o papel do Estado na solução do problema. O melhor exemplo disso foi a criação do Banco da Terra, em 1998, com a finalidade de prover recursos para o financiamento da compra de imóveis.

Se, por um lado, o governo apregoou ter realizado a maior Reforma Agrária do mundo, por outro, os movimentos sociais vêm contestando os dados apresentados, pois estes estariam superdimensionados. No entanto, ainda que sejam descontados possíveis exageros das estatísticas de ambas as partes, não se pode negar que houve um grande avanço no processo de criação de assentamentos e de distribuição de terras.

Não é só o número de assentados, porém, que deve ser levado em consideração. Apesar da importância da Reforma Agrária, os problemas da agricultura familiar, em geral, e dos assentados, em especial, são imensos. Existe um passivo enorme em assentamentos que precisam de infra-estrutura básica, assistência técnica, instrumentos de comercialização.³³

Em sua posse, o atual ministro defendeu o assentamento, em regime de urgência, das famílias acampadas, cujo número total ainda é impreciso, variando, conforme a fonte, de 80 mil a 180 mil famílias (ou 96 mil – ver box sobre acampamentos, a seguir). Também prometeu atuar no sentido de propiciar o fortalecimento da agricul-

33. Nesse sentido, ver: Sparoveck, Gerd. *A qualidade dos assentamentos de reforma agrária brasileira*. São Paulo: Páginas & Letras Editora e Gráfica, 2003.

tura familiar, que deverá ser, conforme prevêem as diretrizes de governo, um instrumento de justiça social e parte de um projeto maior de desenvolvimento para o país.

Desde logo, as reivindicações dos movimentos sociais, especialmente aquelas representadas pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) e pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra pelo (MST), centraram-se na necessidade do assentamento imediato das famílias acampadas em condições precárias por todo o país e na revisão dos "entulhos autoritários" do governo passado, como a medida provisória que exclui do programa de Reforma Agrária quem participa de ocupações e impede as vistorias das terras invadidas por dois anos.

A primeira versão do programa de governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva previa o assentamento de 500 mil famílias em quatro anos. No seu texto final, os números foram retirados e, até agora, não foi fixada uma meta. Para muitos estudiosos da questão agrária, a vitória de Luiz Inácio Lula da Silva criou um clima de intensa expectativa e deu novo alento aos movimentos sociais que reivindicam terra.

Os ruralistas vêm manifestando descontentamento com os rumos e dimensões das ocupações de terra e com a montagem de acampamentos de sem-terra em todo o país. A União Democrática Ruralista (UDR), que há tempos não se manifestava publicamente, retomou suas bandeiras de luta contra o que chama de ilegalidades e crimes contra o direito de propriedade. Outros grupos e associações de proprietários também têm surgido em vários locais, enfatizando, por um lado, o direito de os proprietários se armarem para a defesa de suas terras e, por outro, solicitando ao governo o cumprimento dos dispositivos legais que criminalizam as ocupações e excluem os que delas participam dos programas de assentamento rural.

A seguir, são apresentadas as principais questões e temas tratados pelos atores diretamente envolvidos com a questão agrária brasileira.

O governo

O ministro do Desenvolvimento Agrário, Miguel Rossetto, reconhece que no governo de Fernando Henrique Cardoso foram ampliados os limites da Reforma Agrária no país com o aumento do número de assentamentos. Nesse sentido, afirma que pretende continuar as ações de assentamento das famílias, especialmente as que estão em acampamentos, mas que o maior desafio do atual governo é de outra natureza: prover os assentamentos de condições suficientes para que possam tornar-se unidades produtivas sustentáveis.

Herança

O governo anterior informa ter deixado recursos orçados para 2003 suficientes para o assentamento de 37 mil famílias, o que é contestado pela equipe técnica do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra): os recursos previstos, na melhor das hipóteses, seriam suficientes para assentar menos de 10 mil famílias. A fim de atingir a meta prometida pelo presidente da República para este ano (60 mil famílias), em discurso perante os trabalhadores rurais durante a jornada que encerrou o evento "O Grito da Terra", organizado pela Contag para a apresentação de sua pauta anual de reivindicações ao governo, a direção do Incra acredita que se deve obter recursos em outras fontes e baratear os custos dos assentamentos.

No intuito de conter a pressão dos movimentos sociais, o governo federal anunciou a desapropriação de 203 mil hectares de terra em 17 estados para o assentamento de 5.500 famílias, o que representa apenas 5% da demanda emergencial. Entretanto, o que deve complicar a intenção do atual governo em acelerar os assentamentos reside no baixo estoque de terras já disponibilizados para essa finalidade. De fato, como apontado no número 6 deste periódico, nos últimos anos o processo de obtenção de terras pela via da desapropriação foi desacelerado. As vistorias e emissões de laudos – parte crucial do processo de desapropriação – ficaram praticamente paralisadas. O processo desapropriatório é longo e exige o cumprimento de um extenso rol de quesitos que não podem ser ignorados sob pena de comprometerem todo o procedimento. Segundo o Incra, do momento da identificação de um imóvel até a emissão de posse para a União – quando então o processo de assentamento pode ser iniciado – decorre um prazo médio de oito meses a dois anos.

Principais medidas implementadas

- Extinção do Banco da Terra. No entanto, o financiamento da "reforma agrária de mercado" não vai acabar. A equipe do ministério prepara um novo projeto de crédito fundiário.
- Retirada da página do ministério na internet dos nomes dos 25 trabalhadores rurais anteriormente excluídos dos programas de Reforma Agrária por terem participado de ocupações de terra ou de prédios públicos.
- Fim da inscrição via correios dos sem-terra interessados nos programas de Reforma Agrária.
- Mudança, pelo Incra, da tabela por meio da qual mede a produtividade da criação de gado nas fazendas que vistoria para fins de Reforma Agrária. A mudança corrigiu uma distorção que prejudicava criadores de novilhos precoces – animais criados em sistema de engorda rápida. Com a alteração, áreas antes consideradas improdutivas agora podem ser consideradas produtivas. As tabelas do Incra – tanto a antiga quanto a nova, publicada em abril deste ano – consideram que, quanto mais velho o animal, mais unidades animais ele representa. Para ser considerado produtivo, o fazendeiro deve ter um número mínimo de unidades animais por hectare. Caso as unidades animais da fazenda fiquem abaixo desse número, esta pode ser desapropriada. O problema é que a tabela antiga considerava só a idade do boi, sem levar em conta a rapidez da engorda. Assim, um novilho com 24 meses pronto para o abate valia o mesmo que um boi com a mesma idade, mas com pouco peso. Agora, os novilhos precoces são uma categoria à parte e valem mais unidades animais que os bois criados de forma extensiva.
- Liberação de alimentos para famílias que estão vivendo em acampamentos, a maior parte deles no Nordeste. Uma parceria firmada entre os Ministérios do Desenvolvimento Agrário (MDA), e da Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa), a Ouvidoria Agrária Nacional do Incra e a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), vai garantir a distribuição, durante três meses, de cestas básicas a 60.756 famílias, em 637 acampamentos de trabalhadores rurais sem terra. A idéia, que faz parte do conjunto de políticas do Programa Fome

Zero, do governo federal, visa atender agricultores que aguardam o acesso ao Programa Nacional de Reforma Agrária e não possuem meios de se manter.

- Criação da Comissão de Combate à Violência no Campo, constituída por representantes do MDA, do Incra, da Secretaria Especial de Direitos Humanos, dos Ministérios da Justiça e da Agricultura, do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente (Ibama), da Casa Civil, da Polícia Federal e da Secretaria Nacional de Segurança Pública, da Fundação Cultural Palmares, da Fundação Nacional do Índio (Funai), da Procuradoria Geral da República, do Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais de Justiça do Brasil, dos Ministérios do Planejamento e das Relações Exteriores, do Conselho Federal da OAB, da Associação de Magistrados Brasileiros, da Confederação Nacional da Agricultura (CNA), do Fórum pela Reforma Agrária e Justiça no Campo e da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura. A comissão tem por objetivo discutir ações contra extração ilegal de madeira, tortura, trabalho escravo, tráfico de drogas, assassinatos e impunidade, milícias armadas, ocupação de terras públicas ou grilagem, e de desarmamento e proteção a pessoas envolvidas em conflitos no campo. Sua formação se deveu a pressões da Comissão Pastoral da Terra (CPT), do Conselho Indigenista Missionário (Cimi) – ambos ligados à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) – e do MST.
- Renegociação das dívidas dos agricultores familiares. Outra medida importante foi a edição da Medida Provisória no 114, que renegociou dívidas no total de R\$ 1,8 bilhão, beneficiando mais de 330 mil agricultores. Com a decisão, foram privilegiados, principalmente, os agricultores familiares assentados pelo Programa da Reforma Agrária. Do total, R\$ 1,3 bilhão corresponde a dívidas enquadradas no Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária (Procepra). Os beneficiados ganharam novo prazo para começar a pagar as dívidas. A primeira parcela dos financiamentos, que deveria ser quitada agora, foi transferida para 30 de junho de 2006. Além disso, o prazo de quitação aumentou de quinze para dezoito anos. Foram mantidas as condições do financiamento: desconto de 70% por prestação e juros de 1,15% ao ano.
- Manutenção, pela MP nº 14, da renegociação dos financiamentos contraídos no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Podem ser renegociadas as dívidas contraídas entre 2 de janeiro de 1998 e 30 de junho de 2000 até o valor de R\$ 15 mil. Essa renegociação vale para os contratos financiados pelo Fundo Constitucional da Região Norte (FNO), pelo Fundo Constitucional da Região Nordeste (FNE) e pelo Fundo Constitucional da Região Centro-Oeste (FCO) e mantém o desconto de 8,8% na prestação e juros de 3% ao ano. O prazo para pagamento permanece o mesmo do contrato original. No primeiro semestre de 2003, foi aplicado apenas uma vez, no município de Tracunhaém, em Pernambuco, o dispositivo da Medida Provisória editada por Fernando Henrique Cardoso que proíbe por dois anos as avaliações e vistorias em terras invadidas. O item que trata da exclusão do Programa de Reforma Agrária daqueles que participarem de ocupações não foi aplicado. Segundo o Incra, caberia ao proprietário vítima do esbulho possessório fornecer à autarquia a relação nominal dos infratores.

- Início de processos de desapropriação. O governo ainda não assentou sem-terras neste ano, mas iniciou processos de desapropriação que, quando forem completados, permitirão o assentamento de cerca de 6 mil famílias. O Incra só pode assentar uma família depois de sair a emissão de posse do terreno. O governo decretou a desapropriação de áreas que totalizam 197 mil hectares, mas ainda não houve a emissão de posse de nenhuma área (algumas tiveram a desapropriação contestada na Justiça).

O Incra anunciou novas medidas para tentar aumentar o estoque de terra disponível para a Reforma Agrária. O governo poderá trocar eventuais dívidas de empresas e proprietários rurais com a Previdência ou instituições bancárias por terra. O Incra estuda ainda a possibilidade de assumir o pagamento das indenizações por benfeitorias em terras devolutas (atribuição dos estados) em troca da cessão dessas áreas pelos governos estaduais para o programa de Reforma Agrária.

Outra medida é a retomada pela União das propriedades com áreas acima de quinze módulos fiscais, sem registro de posse, localizadas a até 150 km de qualquer fronteira internacional do país. O módulo fiscal varia de 5 a 110 hectares, de acordo com a região.

O aumento da demanda por alimentos provocado pelo programa de segurança alimentar Fome Zero será atendido pela agricultura familiar.

Propostas de ação

- Fortalecimento das políticas de extensão rural para melhorar a produção e a produtividade dos agricultores familiares por meio de um modelo articulado de assistência técnica com os estados e municípios, centrado nas vocações e potenciais de cada região.
- Realização de uma extensa auditoria no Incra a fim de reestruturar o órgão.
- Definição de um novo Plano Nacional de Reforma Agrária.
- Cadastramento das famílias acampadas em todo o país, a fim de que se conheça o número efetivo de famílias que aguardam assentamento.
- Inovação de mecanismos de obtenção de terras para a Reforma Agrária. Entre esses mecanismos tem-se as seguintes possibilidades:
 - a) o pagamento das dívidas dos proprietários devedores do INSS e de bancos públicos seriam negociado com terras;
 - b) as terras de área pública, localizadas na faixa de 150 quilômetros ao longo da fronteira com outros países, cujos proprietários não apresentem o registro de posse, seriam retomadas;
 - c) todos os proprietários de imóveis com mais de 10 mil hectares teriam de apresentar documentação, sob o risco de perder suas terras; e
 - d) as áreas presumivelmente devolutas dos estados poderiam ser alvo de Reforma Agrária: os governos estaduais disponibilizariam as terras e o governo federal encarrega-se-ia de implementar os projetos de assentamento.

Os movimentos sociais

Os sem-terra

Desde a vitória eleitoral do atual governo, o meio rural brasileiro tem assistido o re-
crudescimento das ações que reivindicam a ampliação e o aceleração do Programa
de Reforma Agrária. Encontram-se em atividade no campo mais de três dezenas de
diferentes organizações de sem-terra, embora as mais importantes ainda sejam aquelas
vinculadas à Contag e ao MST. A atual onda de protestos e reivindicações guarda
uma similaridade àquela verificada logo após a ocorrência das mortes de trabalhadores
rurais sem-terra em Eldorado de Carajás, que ainda hoje motivam os sem-terra na
promoção de atos públicos pela Reforma Agrária, mas apresenta, também, algumas
diferenças básicas. Em primeiro lugar, tais manifestações representam menos um pro-
testo antigovernamental e mais uma cobrança pela realização do que entendem ser
um compromisso histórico do partido do governo: a promoção de uma Reforma
Agrária ampla e rápida. Outra diferença está na orientação dada pelo MST aos seus
membros para que cessem as ocupações de prédios públicos, embora tenham realiza-
do ações desse tipo nos primeiros meses do ano, quando foram ocupadas agências
bancárias e escritórios regionais do Incra.

Em 1998, a fim de encerrar as ações de ocupações de terras e de prédios públi-
cos, o governo deu início à implementação de uma série de medidas com o objetivo
de conter as manifestações de conflito. Assim, em maio de 1998, o então ministro da
Justiça, Renan Calheiros, anunciou a abertura de três inquéritos policiais contra líde-
res do MST, acusando-os de incitação à violência e saques. Em setembro do mesmo
ano, o presidente Fernando Henrique Cardoso comparou o movimento a "um grupo
de assaltantes comuns". Entretanto, a medida mais dura veio em abril de 2000, com a
edição da medida provisória que tornou indisponíveis para qualquer providência de
Reforma Agrária, por dois anos, as propriedades invadidas (MP nº 2.027/38, de 4 de
maio de 2000, atualmente MP nº 2.183/56, de 24 de agosto de 2001).

MP nº 2.027/38 (atualmente MP nº 2.183)

Essa MP proíbe, por dois anos, as avaliações e vistorias em terras invadidas e ex-
clui do Programa de Reforma Agrária os que participarem de ocupações, além de
suspender os processos em tramitação durante as ocupações.

Esse dispositivo vinha sendo apontado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrá-
rio (MDA) e pelo presidente do Incra como um empecilho para a Reforma
Agrária. No entanto, os estudos para sua revogação estão, pelo menos por enquanto,
suspensos, a fim de manter sob controle a desconfiança dos ruralistas em relação ao
governo petista.

O relacionamento entre o governo e os movimentos sociais – em especial a Con-
tag, o MST e a Pastoral da Terra –, em anos recentes, foi sempre eivado de ambigüi-
dades. De certa forma guardam uma relação de dependência funcional: o governo
reage às pressões e os movimentos sociais não sobrevivem sem as políticas públicas e a
boa vontade do governo para com suas reivindicações, mesmo que nunca possa aten-
dê-las em sua plenitude. Ao relacionamento conturbado por mútuas acusações de
incompreensão e intolerância ao fim do governo de FHC, abriu-se, na perspectiva
dos movimentos sociais, uma nova e promissora era de negociações, quando enfim as

principais demandas dos sem-terra e dos agricultores familiares – assentados ou não – seriam rapidamente equacionadas. De início, os representantes do MST, por exemplo, prometeram dar uma trégua ao governo até que fosse organizado o novo ministério e os demais órgãos públicos que atuam no setor. Contudo, tanto a disputa interna no âmbito do MST quanto a pulverização de organizações resultaram no aumento de ocupações e na revitalização dos conflitos agrários.

Os acampamentos

Levantamentos realizados até fevereiro de 2003 apontavam a existência de cerca de 400 mil pessoas vivendo debaixo de barracos de lona e à beira de estradas vicinais à espera de projetos de assentamento a serem implantados pelo governo. No total, entre todos os movimentos, somavam 871 acampamentos e 96 mil famílias.

Esses números resultaram de levantamentos independentes realizados, nos dois primeiros meses do ano, pela Contag e pelo Dataluta (banco de dados mantido pelo Departamento de Geografia da Universidade Estadual Paulista – Unesp, e mostram os seguintes resultados:

- Segundo o Dataluta, apenas do MST foram contabilizadas 62,1 mil famílias acampadas, o equivalente a cerca de 260 mil camponeses sem terra, em 496 pontos. Desses, 74 mil estão em Pernambuco e 33 mil, em Goiás.
- A Contag computou outras 33,8 mil famílias, espalhadas em 375 acampamentos. Minas Gerais (7.456) e Mato Grosso do Sul (6.900) têm o maior número de famílias de sem-terra ligadas à entidade.

No entanto, desde então, segundo notícia a imprensa em todo o país, o número de acampados e acampamentos tem aumentado muito, inclusive como resultado da crise de empregabilidade nos centros urbanos.

No Paraná, centenas de famílias de trabalhadores rurais “brasiguaios”, que estão sendo expulsas do Paraguai, têm vindo formar novos acampamentos na periferia da cidade de Sete Quedas, extremo sul do Mato Grosso do Sul, e para tanto contam com o apoio logístico do MST. Em abril deste ano, já eram cerca de 500 famílias ou 2.500 pessoas.

Presidente Epitácio, cidade de 40 mil habitantes do Pontal do Paranapanema (SP), foi sitiada por seis acampamentos de sem-terra, os quais já têm 4 mil famílias inscritas. Os acampamentos têm o mesmo porte de outros espalhados pelo país, mas seu perfil e ritmo de crescimento são diferentes. Os acampamentos têm atraído pessoas depois da promessa de "Reforma Agrária pacífica" do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Muitas delas nunca participaram de movimentos agrários. Os novos sem-terra dizem querer trocar o desemprego e a falta de perspectivas nas cidades por um espaço no campo para trabalhar.

Em junho deste ano, os dois movimentos que organizam os acampamentos, o MST e a recém-criada União dos Movimentos Sociais pela Terra e Fome Zero (Uniterra) contabilizavam, juntos, a média de 130 novos cadastros diários.

A Uniterra surgiu da união do Movimento dos Agricultores Sem Terra (Mast), do Movimento Sem-Terra Nova Força (MNF), do Movimento Terra Viva (MTV), do Movimento Associação Renovadora Sem-Terra (ARST) e do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra do Brasil (MTRSTB).

O líder do MST, João Pedro Stédile, em 24 de junho último, disse, em entrevista ao jornal *Folha de S. Paulo*, que os sem-terra vão continuar invadindo propriedades rurais no país agora que o Partido dos Trabalhadores (PT) chegou à presidência "não para afrontar o governo Lula, mas para ajudá-lo a fazer a Reforma Agrária no país". Na opinião do principal dirigente do MST, o governo brasileiro ainda exhibe uma posição ambígua em relação aos principais problemas do país e por isso mesmo pode ser classificado como um governo em disputa.

João Paulo Rodrigues, da coordenação nacional do MST, prefere criticar a "lentidão" do governo Lula. "Nós estamos preocupados com a demora. Já se passaram 30 dias e até agora não foi tomada nenhuma atitude concreta em relação à Reforma Agrária".

Com a decisão do governo de não alterar os dispositivos da MP que impede a vistoria de áreas invadidas, as organizações sociais mudaram de tática: invadem terras que não são o alvo real das desapropriações para reivindicar vistorias e Reforma Agrária em outros locais. De outra parte, buscam legitimidade de suas ações junto à sociedade, defendendo as ocupações como um "direito do cidadão". Por isso mesmo elas continuarão, independentemente da medida provisória, baixada pelo governo passado, que criminaliza as ocupações de terra. "O problema da medida provisória é do governo". "O nosso problema é organizar os trabalhadores no campo", tem afirmado Stédile. A única determinação da direção nacional do MST é de que não sejam mais ocupados prédios públicos. "Mudou a orientação do governo e agora temos um governo simpático", justificou o líder. Para ele, o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva mudou a correlação de forças na questão da Reforma Agrária. "Agora há o latifúndio de um lado contra a soma de esforços dos movimentos sociais e de um governo popular do outro".

Uma das áreas onde o conflito agrário se faz presente de maneira crescentemente acentuada é conhecida como "Pontal do Paranapanema", localizada no Estado de São Paulo. Desde o início do ano, as ocupações se sucedem, organizadas tanto pelo MST quanto por outras organizações.

O coordenador do MST no Pontal do Paranapanema nega que as ocupações tenham o objetivo de pressionar o governo federal, mas confirma que alguns acampados vêm das cidades e a maioria deles é formada por desempregados. Informa que o MST procede à triagem dos interessados só encaminhando aos acampamentos os que têm "perfil para a agricultura". Está em andamento a proposta de se formar na região um grande acampamento, com cerca de 5 mil famílias.

Em São Gabriel, no Rio Grande do Sul, a desapropriação de um imóvel com 13,2 mil hectares provocou o agravamento de tensões na região. Por um lado, os ruralistas conseguiram na Justiça uma liminar que suspendeu o processo de desapropriação a partir de alegações de que o processo de vistoria do imóvel não cumpriu com todas as exigências legais, o que teria comprometido a legalidade do processo desapropriatório.³⁴ Com isso, teria sido "inadequadamente" classificado como improdutivo. Por outro lado, os sem-terra alegam que o imóvel seria de fato improdutivo e apto para o assentamento de 587 famílias.

34. Aliás, decisão recente do STF confirmou a liminar anteriormente concedida em favor dos proprietários.

Em Pernambuco, onde atualmente se concentra o maior número de ocupações, a liderança local do MST resolveu agir por conta própria, ou seja, propôs-se a realizar assentamentos por conta própria. Numa iniciativa inédita, iniciou, à revelia do Incra e da Justiça, o parcelamento do Engenho Bonito, em Condado, na zona da mata norte de Pernambuco. Os sem-terra decidiram dividir os 1.080 hectares ocupados há sete anos entre 80 famílias. Cada uma receberá um lote de oito hectares para plantio, além de um hectare na agrovila, onde poderão construir suas casas e criar animais. O "pré-assentamento" prevê, ainda, duas áreas coletivas de 50 hectares cada e outros 40 hectares que serão destinados a atividades de lazer, com direito a praça e campo de futebol. Outros 216 hectares, 20% da área total, serão de reserva ambiental. O procedimento reproduz basicamente todas as etapas de criação de um assentamento oficial, só que sem anuência do poder público. O MST debita essas ações ao que as lideranças locais chamam de "inoperância do Incra", que não realizou nenhum assentamento no estado neste ano. Para o superintendente do Incra em Pernambuco, o sucateamento do órgão impede que haja agilidade nos processos de vistoria.

Estados com mais ocupações: primeiro semestre de 2003

Pernambuco – 42 ocupações – é o estado campeão no ano. Foi palco de um dos episódios mais violentos, ocorrido no engenho Prado, em Tracunhaém. Trabalhadores ligados ao MST depredaram o lugar em represália às agressões que os ocupantes da área teriam sofrido há mais de 7 anos por parte de seguranças dos proprietários.

Paraná – 24 ocupações – no Noroeste do estado, fazendeiros criaram o Primeiro Comando Rural para defender suas terras. O nome foi inspirado no Primeiro Comando da Capital (PCC), organização criminosa de São Paulo.

São Paulo – 16 ocupações – a situação é mais tensa no Pontal do Paranapanema. Em volta de Presidente Epitácio, há seis acampamentos de sem-terra, que têm no total 4 mil famílias cadastradas.

Minas Gerais – 10 ocupações – no norte do estado, o MST já fez três ocupações desde abril de 2003 e planeja invadir, "no mínimo", mais oito fazendas até o fim do ano. A justificativa é de que na região haveria muitas terras devolutas.

Mato Grosso do Sul – 7 ocupações – grandes fazendas existentes no estado são um foco de tensão com os sem-terra, que reivindicam a desapropriação de algumas delas. Um dos alvos são as 46 propriedades do reverendo Sun Myung Moon.

Nota: Situação até 5 de junho – depois dessa data outras ocupações ocorreram.
Fonte: Incra e Ouvidoria Agrária Nacional.

Os ruralistas

Os ruralistas vêm se posicionando firmemente contra as ocorrências de ocupações de terras, de bloqueio de estradas e de postos de pedágio promovidas pelos sem-terra. Cobram do governo o cumprimento dos dispositivos legais que penalizam as ocupações e seus agentes. Para muitos deles, o governo, em especial o ministro do MDA, estaria sendo conivente com o crime. Segundo relatos da imprensa, estariam descon-

tentes com os atuais ocupantes de cargos de direção do MDA, identificados como comprometidos com os sem-terra.

Em São Paulo, sobretudo a UDR vem se posicionando contra as ocupações e defendendo a contestação das desapropriações junto ao Judiciário: todos os fazendeiros que tiverem suas fazendas invadidas serão orientados a protocolar petições no Inca para forçar na Justiça o cumprimento da medida provisória. Além disso, defende o direito dos proprietários de apelarem para as armas em defesa de suas propriedades.

Os ruralistas mostram-se inconformados com as ocupações e os acampamentos promovidos pelos sem-terra na região do Pontal de Paranapanema e acusam o governo de estar sendo conivente com a presumida ilegalidade praticada pelos sem-terra. Como grande parte das terras da região ainda pertence ao governo estadual, o processo de regularização defendido pelos ruralistas contrapõe-se ao pretendido pelos sem-terra. A proposta mais recente do governo de São Paulo prevê a regularização de posse nos imóveis rurais inseridos em áreas devolutas e que não sirvam para assentamentos, limitada às áreas com até 500 hectares. Os detentores da posse terão de pagar pelas terras. As fazendas com áreas maiores poderão ser regularizadas desde que seus detentores entreguem 35% das terras ao estado para assentamento ou paguem o valor correspondente. A contrapartida pode ser dada com a aquisição de terras aptas a assentamentos. A UDR propôs uma compensação equivalente a 10% da área, que o governo estadual considerou irrisória.

Mais recentemente, após o anúncio de um encontro entre Luiz Inácio Lula da Silva e representantes do MST agendado para o dia 7 de julho, entidades ruralistas decidiram exigir também uma audiência com o presidente, temendo uma "convulsão no campo". A UDR e o Movimento Nacional de Produtores (MNP) irão enviar ofícios ao Palácio do Planalto solicitando que seja agendada, sob caráter de urgência, uma audiência com Lula.

Um importante bloco de representação dos interesses dos produtores rurais está articulado na CNA, que possui 62% de seus associados com o perfil de agricultura familiar. Por isso, com interesse direto em acessar os empréstimos do Pronaf – sobretudo as linhas D e E – só têm se manifestado em relação ao crédito rural. Tem reafirmado seu apoio à desburocratização e ao aumento do volume de linhas de crédito que os beneficiem. Mas também não gostaria que os grandes agricultores “ficassem desprotegidos”, daí também defenderem a permanência e a aplicação da MP nº 2.183/56.

Justiça

O Supremo Tribunal Federal (STF), recentemente, considerou legal MP antiocupações. Nesse sentido deve publicar em breve no Diário da Justiça a decisão tomada em abril de 2002 que deu aval para a medida provisória editada pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso que suspende por dois anos as vistorias em terras rurais invadidas. Essa decisão resultou do questionamento de inconstitucionalidade que lhe foi encaminhado pelo PT e pela Contag. Com a publicação, oficializa-se a posição do STF contrária às ocupações.

No entanto, a maioria dos ministros entendeu que o direito à propriedade não tem caráter absoluto e os proprietários têm o dever de cultivar as terras e explorá-las adequadamente, sob pena de desapropriação. Apesar desse entendimento, eles concluí-

ram que o processo de Reforma Agrária numa sociedade democrática não pode ser adotado pelo uso arbitrário da força e pela prática de atos ilícitos, mesmo que envolvam terras improdutivas. Os ministros também consideraram que o Estado não pode aceitar passivamente práticas ilegítimas de invasão de propriedades. Também ficou decidido que os imóveis com laudos de improdutividade, mesmo quando ocupados, não serão enquadrados nos dispositivos da MP nº 2.283/56, podendo ter continuidade o processo de assentamento.

O Ministério Público Federal vai investigar todos os projetos supostamente irregulares de assentamentos de famílias de trabalhadores rurais com recursos financiados pelo Banco da Terra. A primeira etapa da apuração dos procuradores da República será realizada com base em documentos referentes a empreendimentos nos quais foram identificadas “graves irregularidades”, como superfaturamento, descontrole no repasse de verbas, falta de mecanismos de gerenciamento, aprovações em massa de projetos sem fiscalização e ausência de banco de dados com valores de glebas.

O STF suspendeu, por meio de liminar, a primeira desapropriação do governo Luiz Inácio Lula da Silva no Rio Grande do Sul, por considerar irregular a vistoria que concluiu pela sua improdutividade. A fazenda, denominada "Estância do Céu", possui 13 mil hectares e fica no município de São Gabriel. Os donos da propriedade argumentaram que foram informados de que a vistoria ocorreria entre 4 e 6 de dezembro de 2002, mas barreiras de produtores rurais teriam impedido a chegada dos técnicos ao local e a vistoria teria então ocorrido no dia 14 do mesmo mês. Os proprietários dizem não terem sido comunicados da nova data. Outra irregularidade alegada pelos donos é que a vistoria teria demorado uma tarde, quando deveria ter durado ao menos quinze dias. Foi contestada também a conclusão sobre a improdutividade da terra. Os donos dizem que o imóvel tem um dos melhores índices nacionais de produtividade.

O aumento dos conflitos e da violência no campo

A CPT divulgou levantamento que mostra que até a primeira semana de junho vinte pessoas tinham sido assassinadas em conflitos agrários. O dado é preocupante e sinaliza fortemente para o aumento da violência rural, inclusive relativamente ao ano passado (no primeiro semestre de 2002, a CPT contabilizou a morte de 13 pessoas). As ocupações de terras, se comparadas ao mesmo período do ano anterior, também mais que dobraram.

Para o presidente da CPT, Dom Thomás Balduino, o aumento da violência decorre da medida provisória antiinvasão. Em certo sentido, essa MP “autorizaria” a criação de milícias armadas de fazendeiros. O quadro também se agrava por conta da falta de uma proposta concreta do governo para acelerar o processo de Reforma Agrária. Para os ruralistas, a violência decorre, principalmente, da não-aplicação pelo MDA/Incrá dos dispositivos da MP antiinvasão.

O ouvidor agrário nacional, Gersino José da Silva Filho, contesta os números da CPT, afirmando que o governo registrou nove mortes em conflitos agrários. "A diferença dos nossos números é pelo fato de adotarmos alguns critérios, como só reconhecer como crime agrário os descritos em relatórios da polícia, enquanto que os critérios da CPT são subjetivos", disse, reconhecendo que, ainda assim, os números são preocupantes.

Considerações finais

As ações implementadas nos últimos anos com vistas a acelerar e dar maior qualidade ao Programa de Reforma Agrária não têm sido suficientes seja para reverter o quadro de pobreza e exclusão característico de grande parte do nosso mundo rural, seja para eliminar os focos de conflito. O enfrentamento das dificuldades presentes no campo deve, necessariamente, envolver um conjunto de medidas e concessões a ser assumido pelos diferentes grupos sociais envolvidos na questão agrária: os trabalhadores rurais sem terra, os acampados, os assentados, os ruralistas, o governo e os poderes Legislativo e Judiciário.

Alguns estudos, baseados em levantamentos diretos, concluem que o processo de modernização de pequenos produtores assentados em projetos de Reforma Agrária tem sido seletivo e excludente, sendo resultado de fatores de ordem tanto técnico-econômica quanto cultural.

A intervenção do Estado na questão agrária, hoje, justifica-se econômica, social e politicamente. Por um lado, a Reforma Agrária constitui mecanismo importante na geração de empregos permanentes, a um custo relativamente baixo, podendo, no longo prazo, contribuir para o crescimento do produto agrícola. Por outro lado, é imperativa para a resolução dos conflitos agrários, além de representar para os seus beneficiários oportunidade concreta de inclusão social e cidadania.

Nesse contexto, estão imbricadas duas questões importantes para a agricultura e para o desenvolvimento do país: por um lado, o destino dos assentamentos promovidos pelo Estado, sobretudo em projetos de Reforma Agrária e, por outro, a necessidade de esse mesmo Estado apoiar o fortalecimento e a consolidação da produção agrícola familiar em geral.

ENSAIOS

SAÚDE DA FAMÍLIA, DIREITOS SOCIAIS E SUBSIDIARIEDADE
Roberto Passos Nogueira

GASTOS SOCIAIS: FOCALIZAR *VERSUS* UNIVERSALIZAR
José Márcio Camargo

POLÍTICA SOCIAL: UNIVERSALIZAÇÃO OU
FOCALIZAÇÃO – SUBSÍDIOS PARA O DEBATE
Mário Theodoro
Guilherme Delgado

SAÚDE DA FAMÍLIA, DIREITOS SOCIAIS E SUBSIDIARIEDADE

Roberto Passos Nogueira*

Introdução

Grande parte das abordagens correntes sobre saúde da família parte do seu aspecto programático ou estratégico, apresentando-a como uma reorganização dos serviços básicos de saúde que exerce um efeito inovador sobre o conjunto do chamado “modelo assistencial” do Sistema Único de Saúde (SUS). A esse respeito, Mendes (1986) realizou uma discussão pormenorizada, em que destaca as bases técnicas para a organização da estratégia de saúde da família e dos seus eventuais efeitos sobre a lógica de atendimento do SUS. A preocupação que esses estudos têm manifestado relaciona-se primariamente ao aumento da eficácia e da eficiência dos serviços prestados pelo SUS, o que ocorreria por meio de uma forma inédita de combinar ações voltadas para a promoção, a proteção e a recuperação da saúde. Uma descrição típica, de segura aceitação nos meios oficiais e acadêmicos, foi dada por Nunes e Barbosa (2000):

A Saúde da Família propõe uma prática assistencial com novas bases estruturais, as quais substituem o modelo tradicional de assistência direcionado à cura de doenças. Deste modo, torna-se uma estratégia que prioriza ações de promoção, proteção e recuperação da saúde familiar de forma integral.

Existe um entendimento amplamente disseminado de que a integração entre as distintas formas de ações de saúde é o que constitui a marca registrada da saúde da família, em contraposição à tônica na recuperação ou na cura, que se encontra substanciada no “modelo tradicional”, com sua manifestação exemplar nas estruturas hospitalares e na cultura médica hegemônica. Tem-se enfatizado que o Programa de Saúde da Família (PSF) constitui uma estratégia que ultrapassa os estreitos limites do assistencialismo dos médicos e do sistema hospitalar.

No entanto, associado com muitos desses preceitos, é possível identificar a presença de outro assistencialismo, que seria peculiar aos sanitaristas. No pensamento dos gerentes, técnicos e propagandistas do PSF, esse viés deita raízes no próprio entendimento do que seja saúde da família. Criticar essa forma de concepção assistencialista e propor uma alternativa de interpretação baseada nos direitos sociais de cidadania e no princípio da subsidiariedade é um dos objetivos principais deste trabalho.

Saúde pela própria família

Quando se entende saúde da família como um modelo, uma prática ou uma estrutura de assistência, em outras palavras, como ação do poder público por meio do SUS, está-se incidindo num assistencialismo que parte de um preconceito: o de que a saúde é garantida por iniciativas dependentes de estruturas de atenção à saúde e não por aquilo que as pessoas, as famílias e as comunidades fazem com relativa autonomia

* Coordenador de Gestão do Trabalho do Ministério da Saúde.

no seu modo de conduzir a vida. Na visão assistencialista, a saúde da família é vista como aquilo que o Estado faz em benefício dessa população. A saúde da família acaba por ser descrita, às vezes, de maneira propagandística, como um socorro do Estado que adentra os lares pela porta – uma porta em que bate a equipe de saúde da família, como se constata a seguir:

Tornou-se uma tarefa essencial para a concretude de nossos sonhos abrir as portas para a saúde entrar em todas as residências das famílias brasileiras. Para tanto, o Ministério da Saúde vem assumindo o compromisso, desde 1994, no processo de implantação do Programa de Saúde da Família (que incorpora o Programa de Agentes Comunitários de Saúde, criado em 1991), cuja missão é reorganizar as Unidades Básicas de Saúde, para que estas, além de se tornarem resolutivas, estabeleçam vínculos de compromisso e responsabilidade entre os profissionais de saúde e a população, numa prática de saúde integral e participativa (Sousa *et alii*, 2000).

Os autores do artigo citado certamente não são defensores de políticas assistencialistas e provavelmente estão de acordo com o ponto de vista que se expõe a seguir; porém, deixaram-se conduzir por uma linguagem assistencialista que muitas vezes é usada como forma de enfatizar o sucesso do programa.

O preceito constitucional de saúde como direito de todos presume claramente que a saúde não é resultante de serviços específicos, mas *ei)* do conjunto das políticas sociais e econômicas que criam condições para que os cidadãos e suas famílias possam ativamente evitar os riscos de doenças e outros agravos; e *ii)* de um acesso amplo e equitativo às ações de saúde. Uma leitura crítica do artigo 196 da Constituição Federal mostraria que a saúde não pode ser oferecida pelo Estado na forma de um ou mais serviços específicos de saúde, mas que o Estado tem a responsabilidade de promover o bem-estar social e econômico no qual todos possam desfrutar de recursos em seus lares para, com relativa autonomia, evitar e combater as enfermidades, bem como preservar e recuperar a saúde mediante acesso a serviços assistenciais.

Assim, a ampliação do acesso a ações de promoção, proteção e recuperação da saúde e a própria igualdade e universalidade desse acesso não contêm, de modo algum, a noção de que a saúde possa ser levada às pessoas e aos seus lares. O acesso representa uma das pré-condições de justiça para que essas pessoas e suas famílias possam alcançar e preservar a saúde como um bem socialmente valorizado.

Desse ponto de vista, saúde da família é tudo aquilo que as pessoas declaram ser problemas de saúde para suas famílias e tudo aquilo que fazem para lidar com esses problemas, o que inclui a utilização dos serviços do PSF e do SUS. O papel assistencial do PSF, por mais importante que seja, tem de ser colocado como subsidiário a esse nível de autonomia familiar e comunitária.

Então, deveria ficar claro que a ação do programa oficial, o PSF, pauta-se pelo princípio da subsidiariedade. Esse princípio, formulado por Pio XI na encíclica *Quadragesimo Anno*, tem recebido muita ênfase nas correntes católicas de pensamento social e foi assim resumido por Mary Ann Glendon, da Universidade de Direito de Harvard: “significa que o governo não deve substituir a família, mas sim ajudar as famílias a fazerem o que fazem melhor”.¹ Nessa ótica, a família é considerada um agente capaz de identificar seus problemas prioritários de saúde, mas estes sempre

1. Ver o artigo A família e a sociedade: as organizações internacionais e a defesa da família. Disponível em < <http://www.aciprensa.com/glendon.htm>>.

aparecem emaranhados com os problemas de outra natureza e jamais são decompostos de acordo com os critérios dos técnicos e planejadores da área de saúde.

Primariamente, a família vê-se obrigada a lidar com seus problemas de saúde em conjunto com uma multiplicidade de outros problemas atinentes à sua qualidade de vida, entre os quais, podem constar, por exemplo, as dificuldades para a obtenção de água e de alimentos. Por outro lado, a família, por sua autonomia social, é capaz de desenvolver iniciativas diversificadas para lidar com esses problemas, não se limitando a demandar recursos proporcionados pelo Estado, tais como os serviços do PSF e do SUS como um todo.

A aplicação do princípio da subsidiaridade, nesse contexto, requer o estabelecimento de um equilíbrio entre ações de saúde autônomas e ações de saúde heterônomas, entendendo que as famílias têm essa capacidade de buscar o que é melhor para elas em matéria de saúde. Uma noção similar foi assim descrita por Ivan Illich (1985, p. 274) a respeito da noção de saúde pública, numa belíssima passagem da sua renomada obra *Nêmesis da Medicina*:

O nível de saúde pública corresponde ao grau em que os meios e a responsabilidade para lidar com a enfermidade encontram-se disseminados entre a população. Esta habilidade de lidar pode ser aumentada, mas jamais substituída pela intervenção médica ou pelas características higiênicas do meio ambiente. A sociedade que possa reduzir a intervenção profissional ao mínimo proverá as melhores condições para a saúde. Quanto maior o potencial para adaptação a si próprio, a outros e ao ambiente, tanto menos gerência dessa adaptação será requerida ou tolerada.

Pode-se dizer, seguindo essa visão illichiana da subsidiariedade em saúde pública, que as famílias possuem sua própria “estratégia” de lidar com os problemas de saúde e não podem ser simplesmente ajustadas a uma estratégia de serviços públicos como a do PSF. Uma questão decisiva, a esse respeito, é saber o quanto cada uma dessas estratégias (a das famílias e a do PSF) faz sentido uma para a outra. Mas essa pergunta não pode ser adequadamente examinada se não se tem em conta a dimensão ética e existencial maior que as famílias instauram por seu modo de viver e de lidar com os problemas de saúde.

As estratégias e o acesso

A idéia de que as famílias e as comunidades estão acostumadas a lidar, por sua própria conta e risco, com um conjunto de problemas de saúde, não é nada estranha ao PSF em suas origens e definições oficiais. Na formulação dos modos de intervenção do programa, tem-se tido consciência daquilo que as mães e as famílias fazem, no recinto doméstico, para cuidar de seus filhos, de seus enfermos e de seus idosos, usando recursos naturais ou adquiridos. Tem-se consciência também da auto-ajuda espontaneamente desenvolvida por certas lideranças comunitárias que, muitas vezes, prestam orientação e cuidados de saúde a seus vizinhos, como uma espécie de vocação, que pode ou não adquirir uma conotação religiosa. Uma série de ações, que vão desde a amamentação até a internação domiciliar, passando por todo o trabalho realizado pelo agente comunitário, leva em consideração esse fato na forma de um pressuposto doutrinário (Nogueira, Barbosa da Silva e Ramos, 2000). O auto-cuidado no lar, ou seja, a solidariedade primária de sangue mediante trabalho gratuito do pai, da mãe, das avós, etc. estende-se como solidariedade social na comunidade.

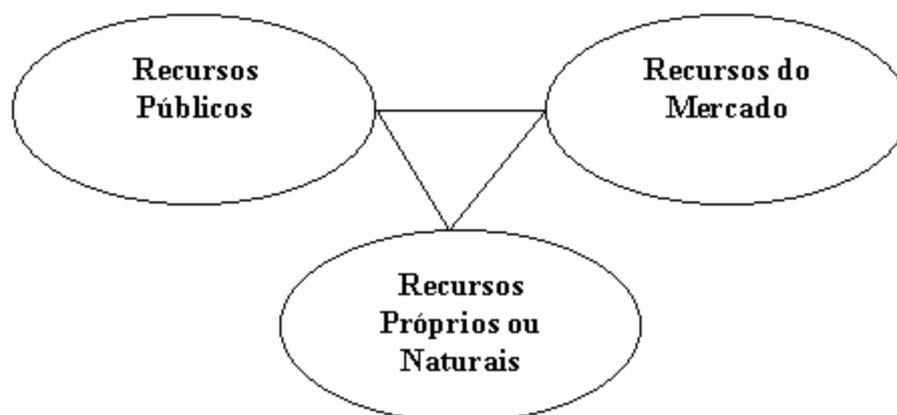
Tal entendimento teve oportunidade de ser bem elaborado e explicitado por meio do Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS) e, como observamos, não é alheio ao PSF como um todo, inclusive porque uma parte fundamental de suas ações de promoção e da prevenção continua a depender não só do trabalho dos agentes comunitários como também da adesão e da cooperação de toda a população coberta pelo programa. Contudo, quanto mais o PSF é identificado com um programa assistencial, tido como norteador da atenção básica do SUS, e quanto mais segue de perto os moldes de um planejamento tradicional de saúde pública, mais se distancia dessa visão original de uma saúde construída pelas próprias famílias e comunidades.

Quando se examina uma lista de problemas de saúde referidos pelas famílias, constata-se que esta não obedece a uma ordem de prioridade técnica nem a uma lógica organizacional do sistema de saúde. Uma variedade comum de problemas pode ser ilustrada por estes exemplos:

- o que fazer para ter água em casa?
- o que fazer quando as crianças não podem ser tratadas apenas com ervas caseiras e precisam de atendimento médico?
- o que fazer para não esperar tanto numa fila de hospital?
- o que fazer para obter mais facilmente os medicamentos prescritos pelo médico?

Nessas questões preocupantes, a atenção básica tem a mesma prioridade que o atendimento hospitalar e as questões ambientais podem vir juntas com as do acesso ao médico. Por outro lado, aquilo que depende da ação do governo (os serviços do centro de saúde, por exemplo) é tratado de forma conjunta com aquilo que depende do mercado (compra de medicamentos) e com aquilo que depende de recursos naturais (por exemplo, o uso de ervas medicinais e de outros tipos de remédio caseiro). As famílias lidam com esses problemas recorrendo a três instâncias que são provedoras de recursos de bem-estar: *i*) seu próprio trabalho e os bens naturais de que dispõem ou recebem gratuitamente de outrem; *ii*) os serviços e bens públicos fornecidos pelo Estado; e *iii*) os serviços e produtos comprados no mercado. Essas três instâncias estão representadas na figura seguinte.

FIGURA 1
Instâncias Provedoras



Nesse esquema, as famílias aparecem como provedoras diretas de bem-estar pelo trabalho não-remunerado (auto-serviços) dos seus membros e constituem também uma instância de decisão sobre como se relacionar com o mercado e com os serviços do Estado. As famílias devem ser consideradas como parte de um tripé (Esping-Andersen, 1999) sobre o qual se sustentam as ações de bem-estar social, incluindo os dois outros importantes atores, que são o mercado e o Estado. Pode-se dizer que, quanto mais baixa é a renda, maior é a soma de tempo que os membros da família (sobretudo as mulheres) dedicam a cuidados que se relacionam com a manutenção e recuperação da saúde. Quando a renda da família cresce, aumenta a proporção de bens e serviços relevantes para a saúde comprados no mercado e, ao mesmo tempo, diminui a carga de trabalho gratuito intrafamiliar. O trabalho de bem-estar em saúde passa a ser realizado, em substituição, por profissionais do governo ou das empresas. Esse é o processo de “desfamiliarização” da provisão do bem-estar, descrito com muitos matizes nos estudos recentes de Esping-Andersen, mas que pode ser parcialmente compensado por uma “refamiliarização”, motivada pelo desemprego.

Portanto, as famílias fixam suas prioridades em matéria de saúde e fazem escolhas de acordo com uma lógica composta por atos de tentativa, de erro e de ajuste ou correção. Também definem estratégias próprias, por assim dizer, em uma busca permanente para assegurar saúde a seus membros. Essa intencionalidade e esse manejo contínuo de recursos próprios, públicos e do mercado constituem, a nosso ver, a saúde da família propriamente dita. Saúde da família não corresponde, por isso, a uma condição de saúde do grupo familiar nem a uma modalidade assistencial, mas a um processo em que as crenças ou valores da família levam-na a lidar, de uma ou outra maneira, com os problemas que identificam, recorrendo a recursos de natureza socialmente diversificada, que são bens e serviços de três tipos: próprios, privados e públicos. O que é denominado habitualmente de Programa de Saúde da Família cobre apenas uma certa porção dos recursos públicos que entram no “cálculo” dessa estratégia familiar espontânea.

O aspecto mais dramático no planejamento da resposta oficial a essa situação encontra-se na necessidade de manter um equilíbrio entre aquilo que corresponde a expectativas embutidas na estratégia espontânea das famílias e aquilo que corresponde a objetivos e meios técnicos na promoção, prevenção e recuperação da saúde. É algo que tem a ver com uma problemática que muito preocupou Illich (1982): encontrar um equilíbrio entre autonomia e heteronomia na produção de serviços de saúde. De certo modo, essa situação não é muito distinta daquela com a qual qualquer planejador de serviços de saúde é conduzido a confrontar. Em uma lógica de interesse público no campo da saúde, em que é muito alto o grau de assimetria de informação entre cliente e provedor, não se pode seguir cegamente a regra de ouro do mercado que manda “atender sempre o que o cliente deseja”, mas tampouco se pode ignorar suas expectativas, sob pena de diminuir a eficiência e a eficácia do programa, o que vale especialmente para o caso do PSF, em que as ações dependem de um envolvimento ativo dos beneficiados.

No relacionamento entre essas duas estratégias, apresenta-se o viés assistencialista dos sanitaristas, que consiste em acreditar que saúde da família é nada mais que a somatória dos serviços específicos prestados pela equipe de saúde na proximidade e na intimidade dos lares, de acordo com os critérios técnicos de um programa. Esse viés culmina no pre-

conceito propagandístico de que é o Estado quem “leva a saúde aos lares” e que, ao proceder assim, está cumprindo o seu dever de assegurar um direito social.

Será possível romper com esses vieses no planejamento de saúde da família? Sim, acreditamos que o planejamento do PSF poderia ser feito com mais criatividade se: *i)* pudesse levantar e analisar, em primeiro lugar, quais são os problemas de saúde identificados pelas famílias e como estas lidam com eles, não se limitando ao mapeamento de condições de saúde usualmente elaborado pelos membros da equipe; *ii)* se a equipe básica do PSF fosse expandida de acordo com essas expectativas e problemas, devendo ficar claro para todos, profissionais e população atendida, os motivos dessa expansão; e *iii)* se todos os membros da equipe fossem qualificados levando em conta esses problemas e expectativas e a maneira como as pessoas lidam com eles, ou seja, tendo em conta uma noção de saúde da família a partir das necessidades sentidas e das iniciativas desenvolvidas pelas próprias famílias. Portanto, o processo de capacitação das equipes teria por base uma pequena investigação de campos que pudesse revelar aos profissionais as características do uso contínuo que as comunidades fazem de uma diversidade de recursos de saúde – que classificamos simplificarmente em três grupos: próprios, privados e públicos.

Referências bibliográficas

ESPING-ANDERSEN. *Social Foundations of Postindustrial Economies*. New York: Oxford University Press, 1999.

ILLICH, I. *Medical Nemesis – The expropriation of health*. New York: Pantheon Books, 1985. (original: 1976).

MENDES, E. V. *Uma Agenda para a Saúde*. São Paulo. Hucitec, 1986.

NOGUEIRA, R. P., BARBOSA DA SILVA, F. e RAMOS, Z. *A Vinculação Institucional de um Trabalhador Sui Generis – O Agente Comunitário de Saúde*. Brasília: Ipea, 2000. (Texto para Discussão, n. 735).

NUNES, C. B. e BARBOSA, M. A. M. Nossa História Rumo à Saúde da Família. *Revista Brasileira de Enfermagem*, v. 53, n. especial, p. 103-106, dez. 2000.

Sousa, M. F. *et alii*. Gestão da Atenção Básica: redefinindo contexto e possibilidades. *Divulgação em Saúde para Debate*, Rio de Janeiro, n. 21, p. 7-14, dez. 2000.

GASTOS SOCIAIS: FOCALIZAR *VERSUS* UNIVERSALIZAR

José Márcio Camargo*

Como deve ser estruturada a política social de um país? A resposta a essa pergunta independe do grau de desenvolvimento do país, da porcentagem de pobres nele existente, do grau de desigualdade na distribuição da renda? Qual é o papel dos gastos sociais do Estado na redução da desigualdade e da pobreza? Essas são perguntas que estão na raiz do debate entre universalização e focalização dos gastos sociais que tem dominado as discussões em torno da forma de se estruturar os programas sociais no Brasil e em outros países.

A fim de responder a essas perguntas, é necessário definir qual é o objetivo que se pretende ao definir os programas sociais. Em outras palavras, por que um Estado decide taxar seus cidadãos e utilizar os recursos assim obtidos para desenvolver programas públicos nas áreas de saúde, educação, previdência social, assistência social e trabalho? Existem diferentes respostas a essa pergunta.

Uma resposta seria considerar como o objetivo dos programas sociais reduzir as desigualdades na distribuição da renda e da pobreza decorrentes do funcionamento de uma economia de mercado. O objetivo, nesse caso, seria utilizar os programas de tal forma que fossem igualadas as oportunidades no mercado de trabalho. Nesse contexto, os programas sociais deveriam ser desenhados para atender fundamentalmente aos grupos relativamente mais pobres da população.

Outra alternativa seria responder que os programas sociais têm por objetivo criar uma rede de proteção social para todos os cidadãos do país, evitando assim que, diante de imprevistos como desemprego, acidentes de trabalho, doença, etc., ou diante de situações previsíveis, mas que os cidadãos, por alguma razão, não conseguiram antecipar adequadamente, como a perda da capacidade de trabalho em virtude de idade avançada, pouco investimento em educação, etc., estes consigam manter um padrão de vida mínimo adequado à sua sobrevivência.

Uma terceira possibilidade seria considerar como objetivo dos programas a manutenção do padrão de vida de todos os cidadãos, diante de situações imprevistas ou previsíveis mas não devidamente antecipadas, o mais próximo possível daquele vigente antes que tais situações se manifestassem.

A outra pergunta a que devemos responder é se a questão da focalização *versus* universalização deve ser colocada entre a primeira e a segunda alternativas ou entre a segunda e a terceira alternativas. Ou seja, quando nos referimos à universalização dos programas sociais, estamos falando de universalização do acesso mínimo aos serviços sociais, indispensável para a sobrevivência do cidadão (o que corresponde à segunda

* Professor do Departamento de Economia da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

alternativa), ou de universalização do total da oferta de serviços sociais disponíveis (que corresponde à terceira alternativa proposta).

A escolha entre essas diferentes alternativas (que, por sinal, não esgotam o total de alternativas disponíveis) depende de vários fatores, entre os quais deve-se destacar três particularmente importantes:

- volume de recursos;
- definição de prioridades; e
- geração de incentivos.

O volume de recursos disponível para a implementação desses programas define os limites dentro dos quais o Estado poderá atuar. À proporção que passamos da primeira para a terceira alternativa, o volume de recursos necessários aumenta rapidamente. Por exemplo, se o objetivo do sistema público de saúde de um determinado país é atender a todo e qualquer cidadão, gratuitamente, por todo e qualquer tipo de doença, os recursos necessários serão muito maiores do que se o objetivo for atender gratuitamente apenas aos grupos mais pobres da população, cobrando contribuição crescente à medida que o nível de renda dos cidadãos aumenta. Da mesma forma, se o sistema educacional público tiver como objetivo o atendimento gratuito de todos os cidadãos em todos os níveis de ensino, os gastos serão muito maiores do que se este estiver concentrado apenas no ensino fundamental.

Como os recursos são escassos, a determinação do grau de universalização ou focalização está diretamente relacionada à definição de prioridades por parte do Estado. Dado o volume de recursos, quanto mais universal for o sistema, menor a parcela de recursos destinada aos grupos mais pobres da população, pois, no limite (terceira alternativa), a distribuição dos recursos dos programas sociais estaria apenas replicando e validando a distribuição da renda gerada pelo funcionamento do mercado (na verdade, essa proposição não é totalmente verdadeira, pois o resultado de mercado não é independente da estrutura dos programas sociais, como veremos abaixo).

Por outro lado, dado o volume de recursos, quanto mais universalizantes forem os programas, menor o montante que pode ser destinado a cada programa individualmente. Como resultado, o ajuste acaba ocorrendo na qualidade do serviço prestado à população. Como os grupos de renda mais elevada, ao contrário dos grupos de renda mais baixa, têm a opção de pagar pela prestação dos serviços no setor privado, a queda de qualidade acaba sendo uma forma perversa de focalizar os programas sociais nos pobres.

Em outras palavras, dado o volume de recursos, quanto mais focalizados forem os gastos sociais do governo, quanto mais direcionados para os grupos de renda mais baixa, maior o efeito desses gastos na redução do grau de desigualdade na distribuição da renda e na diminuição da pobreza no país. Isso não significa, obviamente, que total focalização seja ideal, do ponto de vista social, pois outros objetivos podem ser considerados de grande importância para a sociedade, como garantir um mínimo de segurança econômica a todos os cidadãos, evitar perda de padrão de vida muito acentuada em situações imprevistas, etc.

O terceiro aspecto destacado trata dos incentivos gerados pelos programas sociais. Existem diferentes incentivos, a depender da estrutura desses programas, que precisam

ser levados em consideração para evitar distorções que acabam tornando os programas menos efetivos e gerando ineficiências na alocação de recursos. Um exemplo bastante estudado na literatura consiste nos incentivos gerados por um sistema de seguro-desemprego excessivamente benevolente. Se um trabalhador, ao ficar desempregado, recebe um benefício cujo valor é próximo de seu salário por um período muito prolongado, cria-se um incentivo para que esse trabalhador reduza a intensidade de busca de um novo emprego. Como resultado, a taxa de desemprego tende a aumentar.

Qualquer programa social gera incentivos. Ao prover assistência universal e gratuita à saúde, o programa estará gerando um incentivo para que as pessoas utilizem mais o sistema. Ao garantir uma pensão a qualquer cidadão quando este atinge uma determinada idade, independentemente de ter ou não contribuído para o sistema de previdência social ao longo de sua vida útil, o sistema estaria gerando um incentivo para que aqueles cidadãos cuja renda estiver próxima à pensão não contribuam para a previdência. Os exemplos são infinitos e a questão é como desenhar os programas de tal forma que estes gerem os incentivos corretos, no sentido de que são sustentáveis do ponto de vista fiscal, induzam a comportamentos considerados adequados pela sociedade e não causem ineficiência na alocação de recursos. Portanto, o desenho dos programas é tão importante quanto a sua própria existência.

A questão do desenho dos programas sociais ganhou relevância no Brasil a partir da discussão em torno da proposta de Programa de Garantia de Renda Mínima, apresentada pelo senador Eduardo Suplicy. A partir da análise dos incentivos gerados por um programa como esse, desenvolvemos uma proposta alternativa, que veio a ser denominada posteriormente de Programa Bolsa-Escola, cujo objetivo seria criar incentivos para que as famílias mantivessem seus filhos na escola.¹ Pela proposta, o governo pagaria uma certa renda para que as famílias pobres mantivessem seus filhos matriculados em escolas públicas.

As famílias deveriam reagir ao Programa Bolsa-Escola mantendo seus filhos matriculados nas escolas públicas em razão de dois efeitos importantes: o efeito renda e o efeito substituição. Pelo efeito renda, na medida em que educação é um bem normal, um aumento da renda deveria levar a um crescimento na demanda por educação. Pelo efeito substituição, à medida que o governo transferisse recursos para as famílias pobres que mantivessem seus filhos matriculados em escolas públicas, as crianças deveriam reduzir a parte do seu tempo dedicada ao trabalho por tempo dedicado ao estudo. Esses dois efeitos levariam a um aumento do nível de escolaridade das crianças.

Essa idéia foi posteriormente generalizada para incluir toda e qualquer transferência de renda. Concretamente, qualquer transferência de renda do Estado para um cidadão deve vir acompanhada de uma contrapartida da parte do cidadão para a sociedade, a menos que o cidadão não tenha condições físicas ou psicológicas de oferecer qualquer contrapartida. Assim, o desenho das contrapartidas deve considerar dois aspectos: a externalidade positiva que a contrapartida pode gerar para a sociedade e o comportamento que será incentivado pelo programa.

1. Ver Camargo, J.M. Pobreza e Garantia de Renda Mínima, *Folha de S. Paulo*, 26/12/1991, e Os Miseráveis, *Folha de S. Paulo*, 27/3/1993; Camargo, J.M. e Almeida, H. *Human Capital Investment and Poverty*. Rio de Janeiro: Departamento de Economia da PUC, 1994. (Texto para Discussão, n. 319).

Ou seja, a questão dos incentivos passa a ser tratada de forma integrada à própria transferência de renda, o que reduz os problemas relacionados ao risco moral, como nos exemplos apresentados. Note que, apesar de muitas análises das diferentes propostas de programas sociais colocarem os programas que exigem contrapartidas para a sociedade como complementares aos programas de garantia de renda mínima, em cuja concepção não existe exigência de contrapartidas (daí muitos utilizarem o nome programa de renda mínima ligado à educação), esses dois tipos de programas têm princípios totalmente diferentes.

Os programas de renda mínima, sem contrapartidas, partem do pressuposto de que é uma obrigação da sociedade e do Estado prover um nível mínimo de subsistência para todo o cidadão. Já os programas que exigem contrapartida partem do pressuposto segundo o qual a sociedade e o cidadão devem compartilhar obrigações e deveres e, portanto, para que o Estado possa garantir um mínimo de subsistência ao cidadão, este deverá prover alguma contrapartida para a sociedade. É exatamente por essa razão que os programas tendem a gerar comportamentos totalmente diferentes por parte dos beneficiados.

Finalmente, se o programa é focalizado, devemos nos perguntar qual critério de focalização deve ser adotado. Na proposta inicial do Programa Bolsa-Escola, o critério adotado era manter os filhos matriculados em escolas públicas. Na proposta do programa de renda mínima e nas experiências concretas do Programa Bolsa-Escola, o critério é ter um nível de renda igual ou menor do que um certo limite.

A focalização por meio do nível de renda gera um problema importante: o de descobrir o nível de renda das famílias. Estas terão todo o incentivo para anunciar um nível de renda menor do que o que efetivamente têm a fim de que possam participar do programa. A solução é adotar outros indicadores que são diretamente correlacionados ao nível de renda das famílias, tais como, existência de determinados bens na residência, frequentar escolas públicas e não privadas, etc. O problema é que esse processo pode ser caro e, muitas vezes, pouco eficiente.

Entre os indicadores relacionados ao nível de renda, o que apresenta uma correlação mais forte e cuja burla é mais difícil é o local de residência, pois famílias com renda *per capita* similar tendem a morar em locais próximos uns dos outros. Ou seja, se o programa for focalizado por região geográfica (quanto menor a região geográfica, menor é a probabilidade de vazamentos, isto é, focalizar por bairro é mais efetivo que focalizar por cidade, etc.), ainda que ocorra algum vazamento para famílias cujo nível de renda está acima daquele que os formuladores gostariam de atingir, esse vazamento será relativamente pequeno e o custo da focalização, bastante baixo. Ou seja, o indicador mais apropriado para a focalização dos programas sociais é o local de residência do possível beneficiário. Por exemplo, um programa social Y somente será implementado naqueles bairros de cidades do país que tiverem mais de Z% de pessoas vivendo em famílias cuja renda *per capita* familiar é igual ou menor que R\$ X (ou, se quisermos definir um critério de renda relativo por região, igual ou menor que metade da renda mediana da região, por exemplo).

Como foi mostrado neste artigo, a discussão entre focalização e universalização dos programas sociais tem diferentes facetas. Um dos pontos mais importantes quando se fala em universalização é se o que estamos falando é universalização do acesso

mínimo aos serviços (segunda alternativa apresentada) ou universalização da oferta total dos serviços. Essas decisões são importantes, pois, dada a disponibilidade de recursos, quanto mais universais são os programas sociais, menos recursos serão apropriados pelos grupos de renda mais baixos. Portanto, se o objetivo é reduzir a desigualdade e a pobreza, algum critério de focalização deve ser introduzido no desenho dos programas sociais. Propõe-se aqui que seja adotado o critério geográfico, ou seja, a região (bairro, cidade, etc.) de residência dos cidadãos que se quer atingir.

POLÍTICA SOCIAL: UNIVERSALIZAÇÃO OU FOCALIZAÇÃO – SUBSÍDIOS PARA O DEBATE

Mário Theodoro*

Guilherme Delgado*

Uma crítica ao argumento focalista

O maior drama social brasileiro é a desigualdade. Sob os mais diferentes prismas e quaisquer que sejam as fontes e os dados escolhidos, a desigualdade no Brasil surpreende tanto por sua perenidade como pela dramaticidade de sua dimensão. Entretanto, o tratamento contemporâneo que tem sido dispensado ao problema, ancorado em um salto indutivo que elege unicamente um dado perfil de política social – focalizada na pobreza – como instrumento privilegiado, senão único, de reversão e/ou redução dessa situação de iniquidade, parece problemático. O país convive com uma secular desigualdade social, é fato; mas esta se reproduz mediante um complexo mecanismo para o qual o Estado, o mercado, a moeda, a ordem jurídica, enfim as instituições fundamentais, na sua conformação atual, contribuem fortemente. Trata-se, pois, de uma sociedade que produz pobres, indigentes, excluídos em profusão, mesmo em períodos de crescimento econômico continuado – como no período de 1950 a 1970. Há, portanto, uma história e um conjunto de fatores que, direta ou indiretamente, contribuem para a continuidade e reprodução das desigualdades no Brasil.

Se o que se busca é o efetivo enfrentamento desse quadro, em sua plenitude e complexidade, é necessário que a ação pública tenha um escopo mais amplo. O combate à pobreza não pode ser o objetivo único da política social, mas produto de um esforço mais geral e concertado da sociedade, no qual políticas de transferência de renda, assim como outras políticas mais estruturais, sejam parte integrante de um projeto nacional mais amplo de inclusão, à guisa de construção de uma sociedade de consumo de massa, nos termos elencados pelo governo.

A não-observância desse quadro mais global aparece como o elo mais frágil da proposta focalista, que tem sido defendida nos últimos anos com progressiva ênfase. Em linhas gerais, essa proposta realiza um afunilamento da questão social para a órbita exclusiva da política social, ao mesmo tempo em que transfere o debate sobre essa política da ótica do direito para uma ótica do gasto social, efetivando assim uma guinada substancial na perspectiva de política social introduzida pela Constituição de 1988. Ao eleger o argumento financeiro como principal norteador, ou como a restrição básica da ação governamental, o discurso da focalização faz toda a discussão da política social enveredar para o âmbito da “escolha pública eficiente” em face de uma restrição absoluta, daí desenvolvendo quatro premissas, todas passíveis de questionamento: *i*) que os recursos governamentais destinados atualmente para a política social

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

são suficientes ou, antes, configuram uma espécie de restrição exógena indisputável, restando apenas serem bem direcionados (ou bem focalizados); *ii*) que, desse modo, essa política social deve ser concebida como basicamente uma política de focalização da pobreza; *iii*) que a formatação ou a reformatação da política social é um problema técnico de ajuste, associado à eficiência alocativa e à eficácia das ações, destituído do componente político e da concertação social; e *iv*) que a política social deve objetivar atuar nas franjas e/ou nos “subprodutos indesejáveis” advindos do pleno funcionamento das leis de um mercado desregulamentado e “sem amarras”. A seguir, discute-se mais detidamente cada um desses pontos.

Que existem recursos suficientes para a área social no Brasil – a idéia de que os recursos atuais são suficientes, restando apenas que sejam alocados eficaz, eficiente e focalizadamente, é um dos bastiões da visão neoliberal que, no início dos anos 1990, passa a despontar como uma solução das mais baratas para a questão social, sobretudo pela redução do esforço fiscal associado. Note-se que o contexto pós-Constituinte de regulamentação das conquistas sociais da nova Carta Constitucional apontava para a gradativa ampliação dos gastos sociais. Nesse contexto, as políticas sociais que se delineiam a partir de 1988 estão também atavicamente associadas ao resgate da cidadania e de sua universalização. A Constituição cidadã inovara ao trazer à tona a idéia da política social como instrumento de inclusão social: políticas universalistas e de extensão de direitos sociais às camadas mais pobres da população. A política social de inclusão tinha como pilares programas e ações que, longe dos mecanismos de transferência de renda para os eternamente carentes ou pobres, visavam proporcionar – sob a égide da idéia de seguridade social – o resgate da chamada dívida social. A ênfase em políticas de cunho assistencialista põe em risco conquistas sociais que não devem ser desprezadas. A despeito da importância dos programas de transferência de renda, sobretudo como complemento de uma política social inclusiva, é necessário reforçar a centralidade dos programas universais e da manutenção e extensão das políticas inclusivas no âmbito da saúde, da previdência, da assistência, do trabalho, da Reforma Agrária, entre outras. Isso significa dizer, do ponto de vista do financiamento, que a política social no Brasil deve ser contemplada com volumes de recursos substancialmente superiores aos atuais para que direitos sejam preservados e estendidos aos segmentos ainda não incorporados. A cantilena fácil dos recursos suficientes e apenas mal alocados vem justificar um Estado mínimo e um mercado que se impõe como ordenador primordial – isso será melhor discutido a seguir – em detrimento de um Estado social de inclusão.

Que a política social é basicamente, ou prioritariamente, política de focalização na pobreza – a defesa de programas de transferência de renda aos mais pobres como pilares centrais da política social decorre da idéia de que, incapaz de suprir suas necessidades mínimas via inserção no mercado de trabalho, a parcela-alvo da política social seria a que subsiste em situação de extrema pobreza. Assim, se só os mais pobres teriam direito às políticas sociais, então a perpetuação da pobreza torna-se um pressuposto lógico: só a existência perene desse grupo como norma justifica a ação do Estado nesse âmbito. No limite, a política de focalização consolidaria e engessaria a desigualdade, o que significa o abandono do projeto efetivo de combate à pobreza e de construção de um sistema amplo de proteção social. Antes de ser um instrumento de transformação social (ao lado de uma política de crescimento virtuosa do ponto de vista redistributivo e das reformas agrária e tributária), a política social, nessa perspectiva, teria a fun-

ção da chamada “gestão da pobreza e da miséria”; um paliativo às mais graves vicissitudes geradas por um mercado sabidamente pouco regulado e produtor de desigualdades crescentes. É nesse contexto que surge um falso problema alçado à condição de obstáculo ao bom funcionamento da política social. Trata-se da identificação da existência de “privilégios de uma minoria protegida”, a qual teria acesso a bens e/ou serviços públicos não disponíveis para o conjunto da sociedade; esse seria basicamente o caso dos trabalhadores formais, que estão cobertos pela legislação trabalhista e têm acesso ao sistema previdenciário, dos trabalhadores rurais com direito à previdência rural e dos funcionários públicos dotados de regime especial; a idéia é de que, desconsideradas suas especificidades, esses programas e/ou políticas passam a ser caracterizados como um rol dos privilégios a serem desativados e substituídos por programas focalizados.

*Que a questão social é um problema técnico e/ou de engenharia associado à eficácia – a despolitização da questão social – a perda de sua dimensão política – favoreceria, nesse sentido, a manutenção do atual perfil distributivo, ou mesmo uma distribuição de riqueza ainda mais proibitiva. A eleição dos grupos mais pobres em detrimento de outros um pouco menos pobres pode inclusive encobrir uma perversa troca de posições entre segmentos sociais menos protegidos. Destituir “quase-pobres” de direitos pode levá-los, num segundo momento, à condição de pobres. O risco é tanto mais grave se não se considera que muitas vezes é o acesso a direitos sociais que garante uma posição de não-pobres a expressivos segmentos da população. A opção de acirramento de um embate distributivo na base, contrapondo pobres desprotegidos aos um pouco menos pobres, parece bastante perversa. Iniciativas governamentais de cunho redistributivo envolvem decisões sobre perdedores e ganhadores e implicações políticas importantes. Daí a necessidade de uma concertação caso se queira efetivamente a implementação de uma política de reversão de iniquidades. A tecnificação da questão social não enfrenta essa dificuldade, engendrando a idéia de que a boa política social deveria ser, antes de tudo, fiscalmente responsável e/ou atuarialmente equilibrada, ainda que isso pudesse significar restrições e ou focalizações, à guisa de uma ação normativa pretensamente isenta de injunções políticas e/ou de interesses localizados. Contudo, essa ode ao tecnicismo e ao “Estado weberiano acima dos interesses locais e/ou corporativos” pode vir efetivamente a suscitar a consolidação e a preservação do *status quo* e a perpetuação do quadro de desigualdades sociais, não possibilitando engendrar as mudanças necessárias à promoção de um projeto de inclusão social. Ignora-se, na perspectiva tecnicista/focalista, que *i*) a política social não é só e nem prioritariamente política de combate à pobreza; *ii*) a política social não é o único instrumento de combate à pobreza; e *iii*) a política social não deve ser dissociada dos direitos sociais.*

Que a política social deve atuar após o mercado, como forma de oferecer paliativo para suas imprecisões – há, portanto, um eixo explícito que confere um dado direcionamento à política social de cunho neoliberal. Nessa perspectiva, o marco da ação do Estado em termos de políticas sociais estaria ancorado na perspectiva de um mercado funcionando livre das amarras jurídico-institucionais e da política social como uma espécie de ação complementar à capacidade alocativa do mercado. Na ótica universalista, ao contrário, o mercado não está imune à ação regulatória do Estado, seja em termos das políticas econômicas – notadamente políticas fiscais que visam preservar o nível da demanda efetiva –, seja nas políticas sociais – universalização do acesso aos serviços públicos nas áreas de educação, seguridade social e mercado de trabalho.

Assim, na visão universalista, o mercado, na realidade (ou seja, na economia real oligopolizada), aparece como o *locus* privilegiado do embate distributivo, onde, via de regra, o mais forte sempre se impõe e, em consequência, as desigualdades tenderiam a se aprofundar. Daí a necessidade da presença reguladora do Estado. Os principais argumentos utilizados no discurso focalista escondem a evidência de que, sem mecanismos de controle efetivos, sem as amarras necessárias, o mercado tende a reproduzir cumulativamente distorções e iniquidades, privilegiando os mais bem localizados, os mais bem instalados, os mais bem servidos.

O abandono da perspectiva inclusiva e a opção pela gestão da pobreza num ambiente avesso a mudanças parecem ser a tônica da proposta focalista. Contudo, é difícil imaginar um progressivo dismantelamento dos mecanismos de reprodução da pobreza produzido a partir de programas paliativos de transferência de renda. É evidente a importância de mecanismos de transferência de renda para segmentos carentes. Entretanto, esse não pode ser o núcleo de uma política social ou de uma política de redução da desigualdade, sob pena de se engessar essas desigualdades e, por consequência, inviabilizar o projeto de transformação social do governo atual.

Recuperando a perspectiva universalista

No debate acerca dos rumos da política social, é necessário que não se perca a referência à âncora constitucional, base de uma perspectiva universalista e inclusiva. Decorridos quase quinze anos da promulgação da atual Carta Magna, cerca de 40 emendas e uma vasta legislação infraconstitucional regulamentar, a política social é hoje composta por um amplo conjunto de políticas, programas e ações. Analisando-se as políticas sociais em termos fiscais onerosas a partir da clivagem inclusão/exclusão em face dos direitos sociais constitucionalmente reconhecidos, pode-se agregar essas políticas, programas e ações em três grupos:

- a) Aquelas que respondem pela garantia dos direitos sociais básicos estruturados no aparelho de Estado. Apresentam três características simultâneas que as distinguem das demais: *i)* são exercitadas por iniciativa do cidadão; *ii)* caracterizam-se como direitos permanentes, independentemente dos governos; e *iii)* são protegidas de cortes orçamentários, explicitamente assim declaradas na Lei de Responsabilidade Fiscal (Previdência Básica, SUS-Hospitalização-Consultas, Benefícios e Prestação Continuada da Loas e Seguro-Desemprego);
- b) Aquelas que também respondem pela garantia dos direitos sociais previstos no ordenamento constitucional, mas que, diferentemente do primeiro grupo, dependem da iniciativa dos governos por meio de ações e programas temporais para que os cidadãos possam exercer os direitos ali designados. Seus recursos orçamentários em geral estão vinculados constitucionalmente, mas não estão protegidos dos cortes, como no grupo “a” (Programa de Reforma Agrária, Projetos Estruturantes do Programa Fome Zero, Ensino Fundamental-Fundef, Programa de Merenda-Escolar, etc.).
- c) Aquelas que correspondem a situações emergenciais e a projetos transitórios, referidos geralmente ao mandato do dirigente político, e que, em geral, atendem a uma ampla e difusa demanda social, ainda não estruturada no aparelho de Estado. *Grosso modo*, não gozam de recursos orçamentários vinculados ou “insusceptíveis a cortes orçamentários”. A essa demanda difusa corresponde

uma variedade de situações não albergadas nos tópicos anteriores: riscos e carências sociais não previstas nas situações anteriores, problemas circunstanciais (no tempo e no espaço), grupos sociais excluídos dos atendimentos previstos em “a” e “b” e, por último, como distorção, as ações assistencialistas e de clientelismo político. O grupo “c” comporta uma gama variada de programas, entre os quais uma grande variedade de programas de renda mínima focalizados na linha da pobreza, que, em parte, atenderam e atendem demandas legítimas, mas cujo corte não é aquele previsto nos tópicos “a” e “b”.

Esses três agrupamentos devem ser observados quando do desenho da política social, tendo-se em vista o alcance e as características de cada um deles. É a partir desse conjunto de políticas – que conjuga, de forma diferenciada, o atendimento a direitos, a garantia de oportunidades e o enfrentamento de carências e de situações de vulnerabilidades sociais – que a política social poderá atuar como parte de uma efetiva estratégia de combate à pobreza e à desigualdade social. Dessa forma, o grupo “a”, cerne de uma política inclusiva, e o grupo “b”, do mesmo modo composto por programas estruturantes, devem ser acompanhados por programas do tipo “c”, que visam atender às situações de vulnerabilidade, exclusão ou emergência não previstas anteriormente. Contudo, os dois primeiros grupos não podem ser preteridos em prol de programas do grupo “c”, sob pena de se desmontar efetivamente os pilares desse Estado Social inaugurado em 1988 e ainda em construção. Os desdobramentos de um tal desmonte, como foi enfatizado, podem ser expressos no agravamento da desigualdade ou no engessamento da estrutura social vigente.

É preciso assim reconhecer toda a complexidade do tema. A busca de uma diminuição de custos pode inviabilizar o projeto de inclusão social em suas bases. Adotar a restrição fiscal como pano de fundo do debate social é, no limite, tentar desvincular a política social da questão distributiva, seu cerne histórico inelutável. Uma política social inclusiva e universal envolve recursos, não se deve se iludir a respeito; o grande desafio é não apenas aumentar a eficiência e a eficácia na alocação dos recursos, mas, principalmente, forjar um novo regime fiscal e tributário capaz de arcar com um projeto distributivo e de desenvolvimento.

Não constitui, portanto, papel exclusivo da política social a redução efetiva da pobreza. Essa tarefa é mais ampla, extrapola os limites da política social, perpassa uma nova concertação social e envolve um novo projeto de país, uma nova e mais progressiva estrutura tributária (mesmo porque uma política social efetiva necessita de um significativo aporte de recursos), uma verdadeira Reforma Agrária e um novo pacto previdenciário. Uma concertação na qual sejam explicitados quem ganha e quem perde e os marcos intermediários e finais pactuados. Nesse contexto, a política social – como um sistema de proteção social que incorpora os necessários mecanismos de assistência – passa a ser um elemento (importante, por suposto) da estratégia de redistribuição da riqueza em prol de uma sociedade mais justa e equânime.

ACOMPANHAMENTO DA LEGISLAÇÃO EM POLÍTICAS SOCIAIS

PREVIDÊNCIA

Extensão da cobertura da aposentadoria especial aos membros de cooperativas de trabalho e produção

Tendo-se em vista a necessidade de adequação da legislação previdenciária às novas características do mercado de trabalho – em que são observados um maior crescimento das cooperativas de trabalho e a queda gradativa da quantidade de trabalhadores contratados formalmente –, foi instituída a Lei nº 10.666, de 8 de maio de 2003. De acordo com essa lei, os cooperados de cooperativas de trabalho e produção que trabalham sob condições especiais que prejudiquem sua saúde e integridade física também terão direito à aposentadoria especial. Até então, apenas os trabalhadores formais, os avulsos e os segurados especiais tinham direito ao benefício.

Além disso, essa lei introduz outras medidas relevantes. Cria um incentivo para as empresas investirem na prevenção de acidentes de trabalho: será concedido um desconto de 50% ou um acréscimo de 100% nas alíquotas de contribuição adicional para financiar o Seguro Acidente de Trabalho. A outra medida relevante introduzida por essa norma é a extinção da eventual perda da qualidade de segurado para fins de concessão de aposentadoria por tempo de contribuição, especial e por idade. Vale ressaltar que, no caso de aposentadoria por idade, a nova regra só se aplica se o segurado já tiver contribuído durante, pelo menos, vinte anos. Até então, o contribuinte perdia o direito ao seguro previdenciário caso permanecesse de 12 a 24 meses sem contribuir à previdência.

Divulgação da lista atualizada dos devedores do INSS

Em maio de 2003, foi promulgada a Portaria nº 567, do Ministério da Previdência, que determina que o INSS cumpra o disposto no art. 81 da Lei nº 8.212/1991. Esse artigo trata da divulgação trimestral de uma lista atualizada contendo os nomes dos devedores do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), devidamente inscritos na Dívida Ativa, cujos débitos não estejam parcelados ou não estejam com exigibilidade suspensa por meio de depósito. Também serão informados a fonte da qual foi colhida a lista de nomes, os valores e a situação do débito. O INSS é o responsável pela exatidão desses dados.

Criação do Programa de Parcelamento Especial – o Refis II

Foi lançado, em maio de 2003, por meio da Lei nº 10.684, o Programa de Parcelamento Especial, o Refis II. Esse programa cria uma série de facilidades para que aqueles que possuem dívidas com a União possam quitá-las. Podem aderir ao Programa de Parcelamento Especial as pessoas jurídicas, as físicas, as micro e pequenas empresas, assim como as optantes do Simples. Quem possui dívidas com o INSS contraídas até 28 de fevereiro de 2003 têm até 31 de agosto para fazer a sua inscrição. No entanto,

quem deixar de cumprir suas obrigações e for excluído do programa não poderá participar de outro parcelamento até 2006.

Poderão ser parceladas as dívidas relativas às contribuições patronais. Os débitos podem ser divididos em até 180 prestações, aplicando-se um desconto de 50% no valor da multa que incidir sobre o valor do débito. As parcelas serão definidas de acordo com o faturamento das empresas. O novo Refis abre a possibilidade de parcelamento dos débitos relativos à contribuição para o Programa de Formação do Servidor Público (Pasep) devidos por estados, Distrito Federal e municípios.

Além da criação do Refis II, a Lei nº 10.684/2003 altera aspectos da legislação tributária. A partir de 1º de setembro de 2003, a alíquota da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) recolhida pelas instituições financeiras passa a ser de 4%. A taxa da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) para as empresas prestadoras de serviço optantes do lucro presumido ou do lucro real anual com estimativa mensal também é elevada. As receitas decorrentes da comercialização de matéria-prima, produtos intermediários e materiais de embalagem produzidos na Zona Franca de Manaus passam, a partir da promulgação dessa lei, a estar isentas da Cofins e de PIS/Pasep.

Novo prazo para a obrigatoriedade de elaboração do Perfil Profissiográfico Previdenciário (PPP)

A criação do PPP estava prevista no art. 58 da Lei nº 8.213/1991 e no Regulamento da Previdência Social (DEC nº 3.048/1999). Inicialmente, seria exigido a partir de 1º de janeiro de 2003, mas, em razão de sua complexidade, essa exigência foi postergada, por meio da Instrução Normativa nº 90, para 1º de novembro de 2003. O PPP é um documento único sobre o histórico de trabalho dos empregados com propósitos previdenciários para obtenção de informações relativas à fiscalização do gerenciamento de riscos e da existência de agentes nocivos no ambiente de trabalho. É um documento que também poderá ser solicitado para orientar programas de reabilitação profissional e subsidiar o reconhecimento técnico donexo causal entre a atividade exercida pelo trabalhador e uma eventual doença ou incapacidade, um dos fatores que dificultam o reconhecimento do direito do trabalhador ao benefício. O PPP é obrigatório mesmo para aqueles que não exercem atividades insalubres.

Proposta de Reforma da Previdência

Encontra-se em fase de tramitação na Câmara dos Deputados a Proposta de Emenda Constitucional nº 40/2003, que trata da Reforma da Previdência. As principais alterações atingem os regimes próprios da Previdência dos Servidores Públicos. O Regime Geral de Previdência Social, administrado pelo INSS, sofreu apenas uma mudança. Até o momento, foi concluída a votação em primeiro turno no plenário da Câmara. O texto será votado em segundo turno neste plenário e em seguida será enviado para a apreciação do Senado Federal.

Após um período de intensas negociações, a proposta original do governo sofreu algumas alterações, mas foram mantidos os principais pontos de mudança propostos. A proposta original instituiu, como teto dos vencimentos dos servidores da União, o maior salário dos ministros do Superior Tribunal Federal. Nos estados e municípios, o teto é o salário dos governadores e prefeitos. Na Comissão de Constituição e Justiça

da Câmara, foram estabelecidos subtetos para cada um dos três poderes nos estados: o subteto no Poder Executivo é o salário dos governadores; no Legislativo, o dos Deputados Estaduais; por fim, no Judiciário, é o dos desembargadores. O subteto dos desembargadores e procuradores estaduais, um dos pontos que causaram maior polêmica, passou a ser de 90, 25% dos vencimentos de um juiz do STF.

A PEC nº 40 institui um novo teto para as aposentadorias e pensões dos novos servidores públicos: estas não deverão ser superiores a R\$ 2.400, valor proposto para o limite das aposentadorias do Regime Geral da Previdência Social. Para as aposentadorias acima desse teto, a PEC nº 40 abre campo para a Previdência Complementar Privada aos servidores públicos. O caráter dessa Previdência Privada seria definido por lei ordinária. No entanto, o texto aprovado em primeiro turno na Câmara define que serão criados fundos fechados de previdência complementar, com caráter público e contribuição definida. No caso das pensões, para aquelas acima desse teto será aplicado um desconto de 30%.

Na proposta original do governo, o teto de R\$ 2.400 para as aposentadorias não valerá para os atuais servidores públicos na ativa, mas foram propostas diversas medidas que restringiriam o valor atual integral das aposentadorias. Em primeiro lugar, a PEC nº 40 acabava com a paridade de reajuste da remuneração dos servidores ativos e inativos. O valor da remuneração dos inativos estaria associado à revisão para a manutenção do valor real. De acordo com o substitutivo votado no plenário da Câmara, os atuais servidores terão direito à paridade parcial. Já os novos servidores não terão direito a essa paridade e os seus benefícios serão reajustados de acordo com os mesmos índices aplicados aos benefícios do Regime Geral de Previdência Social.

Outro fator que contribui para reduzir o valor integral das aposentadorias é a introdução da cobrança compulsória dos servidores inativos. Os aposentados e pensionistas passarão a pagar contribuição de 11% à previdência. Esse é um dos pontos mais polêmicos da reforma. O texto original instituiu essa cobrança para aqueles que recebem acima de R\$ 1.058, não havendo distinção para servidores da União e dos estados. O substitutivo aprovado no plenário da Câmara manteve a exigência da cobrança de contribuição dos inativos, mas alterou o limite das isenções, definindo valores diferentes para a União e para os estados. Na União, deverão contribuir para a previdência os inativos e pensionistas que receberem acima de R\$ 1.440. Já nos estados, contribuirão aqueles que receberem acima de R\$ 1.200.

Um terceiro redutor está relacionado ao novo limite de idade para aposentadoria: 60 anos para os homens, que hoje podem aposentar-se aos 53 anos, e 55 anos para as mulheres, que atualmente se aposentam aos 48 anos. Segundo a proposta original, é permitido aposentar-se antecipadamente, no limite de idade atual. No entanto, para cada ano antecipado, seria aplicado um redutor de 5% no valor do benefício, não existindo nenhuma regra de transição. O substitutivo aprovado em primeiro turno cria uma regra de transição nesse caso. Até 31 de dezembro de 2005, o desconto para quem se aposentar antes de atingir a idade mínima será de 3,5% por ano antecipado. A partir de 2006, o desconto será de 5%. Foi criado também um incentivo para aqueles que estiverem em condições de aposentar-se de acordo com as regras atuais, mas decidirem permanecer trabalhando: esse funcionário receberá um abono permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para a aposentadoria compulsória.

Por fim, a proposta original do governo mudava as regras para aposentadoria integral dos servidores. Atualmente, o valor da aposentadoria é definido com base no último rendimento. A proposta do governo determinava que o benefício seria definido de acordo com uma regra baseada no rendimento médio dos últimos “n” anos, a serem definidos futuramente. O texto aprovado na Câmara estabelece que os atuais servidores continuam tendo direito a receber aposentadoria integral desde que: atinjam a nova idade mínima para aposentadoria, tenham contribuído por, pelo menos, 30 anos (mulheres) e 35 anos (homens) e contabilizem 20 anos de serviço público, sendo 10 anos de carreira e 5 anos de exercício efetivo no cargo em que se der a aposentadoria. Os futuros servidores não terão direito à aposentadoria integral.

ASSISTÊNCIA SOCIAL

Regulamento da Organização e do Custeio da Seguridade Social

Decreto nº 2.173, de 5 de março de 1997 – aprova o Regulamento da Organização e do Custeio da Seguridade Social.

Decreto nº 3.039, de 28 de abril de 1999 – modifica o Decreto nº 2.173, de 5 de março de 1997 nos artigos 30 a 33.

Lei Orgânica da Assistência Social (Loas)

Lei nº 9.720, de 30 de novembro de 1998 – altera dispositivos da Lei nº 8.742 (Loas), de 7 de dezembro de 1993 e dá outras providências.

Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS)

Decreto nº 1.605, de 25 de agosto de 1995 – regulamenta o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), instituído pela Loas.

Decreto nº 2.298, de 12 de agosto de 1997 – altera o art. 5º do Decreto nº 1.605, de 25 de agosto de 1995.

Lei nº 9.604, de 5 de fevereiro de 1998 – determina a prestação de conta da aplicação dos recursos financeiros oriundos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).

Decreto nº 2.529, de 25 de março de 1998 – dispõe sobre a transferência de recursos do FNAS, para os fundos estaduais, do Distrito Federal e municipais, e sua respectiva prestação de contas.

Resolução nº 278, de 20 de outubro de 1999/CNAS – o Plenário do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) resolve que recursos alocados no FNAS deverão ser aplicados exclusivamente em programas e serviços na área de Assistência Social, sendo vedada sua utilização em atividades operacionais (atividades meio).

Decreto nº 3.613, de 27 de setembro de 2000 – acrescenta dispositivo ao artigo 1º do Decreto nº 1.605, de 25 de agosto de 1995, que regulamenta o FNAS, permitindo aos destinatários dos programas de assistência social receber diretamente os recursos do Fundo Nacional de Assistência Social por meio de instituição financeira ou instituição pública de âmbito federal.

Medida Provisória nº 2.129-6, de 23 de fevereiro de 2001 – autoriza o FNAS a transferir recursos financeiros, a partir da competência de dezembro de 1999, diretamente às entidades privadas de assistência social que desenvolvam ações continuadas de assistência social, quando o repasse não puder ser feito diretamente aos estados, ao Distrito Federal ou aos municípios, em decorrência de inadimplência desses entes com o Sistema de Seguridade Social (acrécimo à Lei nº 9.604).

Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e Norma Operacional Básica (NOB)

Resolução nº 207, de 16 de dezembro de 1998/CNAS – O CNAS aprova a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e a Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB) 2, com recomendações. A PNAS tem como uma de suas diretrizes a efetivação de amplos pactos entre Estado e sociedade que garantam o atendimento de crianças, adolescentes e famílias em condições de vulnerabilidade e exclusão social.

Resolução nº 182, de 20 de julho de 1999/CNAS – o CNAS, ao considerar que os planos de assistência social devem refletir o planejamento das ações de assistência social, abrangendo os períodos regulares de governo, resolve que os Planos de Assistência Social serão plurianuais, abrangendo o período de 4 (quatro) anos, tanto para estados quanto para municípios, devendo contemplar o segundo ano da gestão governamental em que forem elaborados e o primeiro ano da gestão seguinte.

Política Nacional do Idoso

Lei nº 8.842, de 4 janeiro de 1994 – dispõe sobre a Política Nacional do Idoso, cria o Conselho Nacional do Idoso e dá outras providências.

Decreto nº 1.948, de 3 de julho de 1996 – regulamenta a Lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994, que dispõe sobre a Política Nacional do Idoso e cria o Conselho Nacional do Idoso. Define as competências dos órgãos e entidades públicas e as modalidades de atendimento.

Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência

Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989 – dispõe sobre as pessoas portadoras de deficiência e sua integração social, sobre a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência (Corde), institui a tutela jurisdicional de interesses coletivos ou difusos dessas pessoas, disciplina a atuação do Ministério Público e dá outras providências.

Decreto nº 3.298, de 20 de dezembro de 1999 – regulamenta a Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989, dispondo sobre a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência. Revoga, entre outros, o Decreto nº 914, de 6 de setembro de 1993, que institui a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência.

Decreto nº 3.956, de 8 de outubro de 2001 – promulga a Convenção Interamericana para a eliminação de todas as formas de discriminação contra as pessoas portadoras de deficiência.

Política Nacional para Criança e Adolescente

Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 – dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.

Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991 – cria o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e dá outras providências.

Decreto nº 1.196, de 14 de julho de 1996 – dispõe sobre a gestão do Fundo Nacional da Criança e do Adolescente (FNCA).

Resolução nº 50, de 28 de novembro de 1996, do Conanda – apóia a implantação do Sistema de Informação para a Infância e Adolescência (Sipia) em todos os municípios, sob a coordenação do Ministério da Justiça.

Serviço de Ação Continuada (SAC)

Decreto nº 3.409, de 10 de abril de 2000 – define as ações continuadas de assistência social financiadas pelo Fundo Nacional de Assistência Social como aquelas voltadas ao atendimento mensal à criança e ao adolescente, à pessoa idosa, à pessoa portadora de deficiência, e as relacionadas aos programas de Erradicação do Trabalho Infantil e da Juventude.

Portaria nº 2.854, de 19 de julho de 2000/MPAS – institui modalidades de atendimento e fixa valores mensais de referência correspondentes ao apoio financeiro da União no co-financiamento dos serviços assistenciais. Estabelece que, de acordo com as deliberações das Comissões Intergestoras e dos Conselhos de Assistência Social, levando-se em conta a realidade local e a especificidade dos custos das diferentes modalidades de atendimento, os valores do apoio financeiro da União deverão ser complementados com recursos próprios dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, mantendo-se as metas mínimas pactuadas.

Portaria nº 2.874, de 30 de agosto de 2000/MPAS – altera dispositivos da Portaria nº 2.854. Mantém as modalidades de atendimento prestadas a idosos e acrescenta novas modalidades que privilegiem a família como referência de atenção, assim como alternativas que reforcem a autonomia e a independência da pessoa idosa.

Portaria nº 7, de 16 de fevereiro de 2001/MPAS – define procedimentos operacionais relativos às transferências de recursos financeiros destinados à rede de Serviços Assistenciais de Ação Continuada (SAC) para os Fundos Estaduais, do Distrito Federal e Municipais, de acordo com o artigo 2º da Lei nº 9.604, de 5 de fevereiro de 1998. Traz quadros de Plano de Ação e Acompanhamento Físico dos programas.

Portaria nº 1.279, de 5 de setembro de 2002/MPAS – institui a obrigatoriedade de os gestores dos programas, serviços e projetos e benefícios que recebem recursos do FNAS cadastrarem todos os seus usuários e utilizarem a identificação do beneficiário por meio do Número de Identificação Social (NIS) de modo que sejam garantidas a unidade, a integração e a racionalização do processo de cadastramento pelos diversos órgãos públicos.

Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano

Portaria nº 1.111, de 6 de junho de 2000/MPAS – estabelece normas e diretrizes do Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano.

Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti)

Resolução nº 5, de 15 de fevereiro de 2000/CNAS – aprova as novas diretrizes e normas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) para o período de 2000 a 2006, com a expansão do programa para as áreas urbanas e rurais, a partir da identificação de atividades insalubres e penosas que utilizam mão-de-obra infantil.

Portaria nº 7, de 23 de março de 2000/Ministério do Trabalho e Emprego – cria Grupos Especiais de Combate ao Trabalho Infantil e de Proteção ao Trabalha-

dor Adolescente (GECTIPAs), em cada Delegacia Regional do Trabalho, em substituição aos atualmente denominados Núcleos de Combate ao Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalhador Adolescente, vinculados à Chefia de Inspeção do Trabalho e abrangendo as áreas de Segurança e Saúde no Trabalho e de Fiscalização do Trabalho. Os GECTIPAs têm por finalidade a erradicação do trabalho infantil e a garantia dos direitos do trabalhador adolescente.

Portaria nº 6, de 5 de fevereiro de 2001/Ministério do Trabalho e Emprego – proíbe o trabalho do menor de 18 (dezoito) anos nas atividades, locais e serviços considerados perigosos ou insalubres para menores de 18 anos. O quadro de atividades amplia aquelas proibidas a menores constantes da Portaria nº 6, de 5 de fevereiro de 2000.

Portaria nº 8, de 16 de fevereiro de 2001/MPAS – uniformiza critérios e procedimentos no repasse, acompanhamento, avaliação e prestação de contas dos recursos financeiros a serem concedidos pelo ministério, destinados ao co-financiamento dos Serviços de Ação Continuada voltados ao Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) para 2001.

Portaria nº 458, de 4 de outubro de 2001/MPAS – estabelece diretrizes e normas do Peti com vistas à regulamentação da sua implementação e operacionalização.

Benefício de Prestação Continuada (BPC)

Decreto nº 1.744, de 5 de dezembro de 1995 – regulamenta o benefício de prestação continuada previsto na Loas (Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993).

Decreto nº 4.360, de 5 de setembro de 2002 – altera o art. 36 do Decreto nº 1.744, de 8 de dezembro de 1995, definindo que o benefício de prestação continuada é intransferível, não gerando direito a pensão. O valor não recebido em vida pelo beneficiário será pago aos seus herdeiros diretamente pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Projeto Alvorada

Decreto nº 3.769, de 8 de março de 2001 – estabelece diretrizes para a execução de projetos voltados para a área social em localidades com baixo Índice de Desenvolvimento Humano e cria o Comitê de Gestão e Acompanhamento do Projeto Alvorada.

Portaria nº 880, de 3 de dezembro de 2001/MPAS – cria, no âmbito da Assistência Social o NAF Alvorada, como estratégia de trabalho com famílias e divulgação dos programas inseridos no Projeto Alvorada nos municípios com Índice de Desenvolvimento Humano abaixo de 0,500. Estabelece suas normas e diretrizes, republicadas na Portaria nº 881, 3 de dezembro de 2001, que corrige incorreções da portaria anterior.

Cadastro Único dos Programas Sociais do governo federal

Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001 – institui o Cadastro Único dos Programas Sociais do governo federal.

Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza

Emenda Constitucional nº 31, de 14 de dezembro de 2000 – institui o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza para vigorar até 2010.

Lei Complementar nº 111, de 6 de julho de 2001 – define as fontes de recursos e estabelece o alvo das ações dos recursos do Fundo.

Decreto nº 3.997, de 1º de novembro de 2001 – designa o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão como órgão gestor do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, define os integrantes do Conselho Consultivo e as suas atribuições.

Decreto nº 4.564, de 1º de janeiro de 2003 – designa o Gabinete do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa) como órgão gestor do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, define o funcionamento do seu Conselho Consultivo e de Acompanhamento, dispõe sobre doações de pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras, para o Fundo e dá outras providências.

Programas de Garantia de Renda Mínima (PGRM)

Lei nº 9.533, de 10 de dezembro de 1997 – autoriza o Poder Executivo a conceder apoio financeiro aos municípios que instituírem programas de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas e que não disponham de recursos financeiros suficientes para financiar integralmente a sua implementação.

Decreto nº 3.117, de 13 de julho de 1999 – regulamenta a concessão de apoio financeiro aos municípios que instituírem programa de garantia de renda mínima, mediante convênio a ser firmado entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), a Prefeitura Municipal e, se for o caso, o estado. Os recursos orçamentários destinados ao atendimento do apoio financeiro da União aos municípios a ações socioeducativas serão alocados ao FNAS.

Certificado de Entidade Beneficente

Decreto nº 2.536, de 6 de abril de 1998 – dispõe sobre a concessão do Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos (CEFF) a que se refere o inciso IV do art. 18 da Loas (Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993), definindo entidade beneficente de assistência social.

Decreto nº 3.504, de 13 de junho de 2000 – modifica o Decreto nº 2.536, de 6 de abril de 1998, que exige para a concessão do CEFF que a entidade seja declarada de utilidade pública federal e que o cálculo da gratuidade de instituições de ensino esteja isento dos valores relativos a bolsas custeadas pelo Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies).

Decreto nº 4.327, de 8 de agosto de 2002 – altera o Decreto nº 2.536, de 6 de abril de 1998, e dispõe sobre a concessão do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas) para instituições de saúde.

Resolução nº 117, de 10 de agosto de 2000/CNAS – dispõe sobre a concessão ou renovação do Certificado de Entidades de Fins Filantrópicos.

Lei nº 10.684, de 30 de maio de 2003 – altera o artigo 18 da Loas, autorizando que os recursos sobre as decisões do CNAS referentes à concessão ou à renovação do Cebas sejam apresentados ao Ministério da Previdência Social pelo INSS e pela Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda.

Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)

Decreto nº 1.817, de 12 de fevereiro de 1996 – dispõe sobre o processo de eleição dos representantes da sociedade civil no Conselho Nacional de Assistência Social e dá outras providências.

Decreto nº 2.506, de 2 de março de 1998 – altera o Decreto nº 1.817, de 12 de fevereiro de 1996, que dispõe sobre o processo de eleição dos representantes da sociedade civil no Conselho Nacional de Assistência Social. Redefine a constituição da Comissão de Habilitação e da Comissão Receptora e Apuradora.

Resolução nº 80, de 28 de abril de 1998/CNAS – aprova o novo Regimento Interno do Conselho Nacional de Assistência Social, com base no Decreto nº 1.644, de 25 de setembro de 1995, e revoga o Regimento Interno anteriormente aprovado pela Resolução nº 66, de 2 de maio de 1996, publicado no Diário Oficial da União em 1º de julho de 1996.

Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip)

Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999 – dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria e dá outras providências.

Decreto nº 3.100, de 30 de junho de 1999 – regulamenta a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria e dá outras providências.

Ministério de Assistência Social (MAS)

Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003 – cria o Ministério de Assistência e Promoção Social e, entre outras medidas, estabelece que o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e o Conselho de Articulação de Programas Sociais integrem a estrutura do ministério.

Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003 – altera a denominação inicial do ministério para Ministério da Assistência Social.

Decreto nº 4.655, de 27 de março de 2003 – dispõe sobre a organização institucional do ministério em três secretarias: Secretaria de Políticas de Assistência Social; Secretaria de Avaliação dos Programas Sociais; e Secretaria de Articulação dos Programas Sociais.

Trabalho voluntário

Lei nº 9.608, de 18 de fevereiro de 1998 – dispõe sobre o serviço voluntário.

Instituído o auxílio financeiro para reabilitação psicossocial

Foi instituído pela Lei nº 10.708, de 31 de julho de 2003, o auxílio financeiro para reabilitação psicossocial para pacientes acometidos de transtornos mentais. Esse auxílio é parte do Programa “De Volta para Casa”, coordenado pelo Ministério da Saúde. Consiste no pagamento mensal de R\$ 240,00 diretamente ao beneficiário, com duração de um ano (renovável). Serão atendidos pacientes egressos de internação psiquiátrica de duração igual ou superior a dois anos, cuja situação não justifique a permanência em ambiente hospitalar. Deve haver expresso consentimento do beneficiário ou de seu representante legal e garantida a atenção continuada em saúde mental pela rede de saúde.

Alterações nas restrições à propaganda de tabaco

A Lei nº 10.702, de 14 de julho de 2003, altera a Lei nº 9.294, de julho de 1996, que instituiu restrições ao uso e à propaganda de produtos fumíferos e bebidas alcoólicas. Com essa nova lei, foi postergada, para outubro de 2005, a restrição à propaganda de produtos fumíferos em competições esportivas internacionais que não tenham sede fixa em um único país e sejam organizadas ou realizadas por instituições estrangeiras. Essa postergação foi acompanhada da obrigatoriedade da divulgação de mensagens sobre os malefícios do fumo para eventos transmitidos pela televisão, mesmo que gerados no exterior.

Criada a Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos

Foi editada a Medida Provisória nº 123, de 26 de junho de 2003, que estabelece normas de regulação do setor farmacêutico e cria a Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos (CMED). O ajuste de preços, que ocorrerá anualmente, passa a ser baseado em modelo composto por três itens: um índice de preços, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) do IBGE; um fator de produtividade; e um fator de ajuste de preços relativos composto de uma parcela intra-setor, calculado com base no poder de monopólio, na assimetria de informação e nas barreiras à entrada; e de uma parcela entre setores, calculada com base na variação dos custos dos insumos.

Foi extinta a Câmara de Medicamentos, criada pela Lei nº 10.213, de 2001, cujas competências e atribuições são absorvidas pela CMED, que será responsável pela definição de diretrizes e procedimentos relativos à regulação econômica do mercado de medicamentos e pelo estabelecimento de critérios para fixação e ajuste de preços de medicamentos.

As competências e o funcionamento da CMED são regulamentados pelo Decreto nº 4766, de 26 de junho de 2003. Essa Câmara é composta pelo Conselho de Ministros, integrado pelos Ministros da Saúde, da Justiça e da Fazenda, pelo Ministro-

Chefe da Casa Civil da Presidência da República e por um Comitê Técnico-Executivo integrado pelos Secretário de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos do Ministério da Saúde, Secretário-Executivo da Casa Civil da Presidência da República, Secretário de Direito Econômico do Ministério da Justiça e Secretário de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda. Sua Secretaria Executiva será de responsabilidade da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa).

Ampliadas as informações sobre alimentos

O direito à informação sobre alimentos produzidos a partir de organismos geneticamente modificados, previsto na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, foi regulamentado pelo Decreto nº 4.680, de 24 de abril de 2003. Esse decreto obriga a presença de expressões e informações definidas, acompanhadas de símbolo a ser estabelecido pelo Ministério da Justiça, no rótulo ou recipiente de alimentos e ingredientes alimentares para consumo humano ou animal, produzidos a partir de organismos geneticamente modificados com presença acima de 1% do produto. É facultado o uso do termo “livre de transgênicos” para produtos que tenham similares com ingredientes transgênicos comercializados. Os produtos produzidos a partir de soja são objeto de regulamentação especial. Deverão conter alerta sobre a presença de soja transgênica, independentemente do percentual, exceto se a soja for oriunda de regiões ou produtores certificados pelo Ministério da Agricultura, alcançados pela Medida Provisória nº 113, de 26 de março de 2003.

Também relacionada à informação sobre alimentos, foi tornada obrigatória em todos os alimentos industrializados, pela Lei nº 10.674, de 16 de maio de 2003, a presença de inscrições sobre a presença de glúten no rótulo, na embalagem ou nos materiais de divulgação. Essa medida, objetivando a prevenção e o controle da doença celíaca, será aplicada no prazo de um ano a contar da data de publicação da lei.

Valores do Piso de Atenção Básica são alterados

Uma série de portarias do Ministro da Saúde atualizaram os valores da parte fixa e variável do Piso de Atenção Básica para os municípios segundo estimativa de população de 2002, estabelecida na Resolução nº 4, de 30 de agosto de 2002, do IBGE. Essa atualização abrange o Piso de Atenção Básica (PAB) Fixo, o Piso de Atenção Básica Ampliado (PAB)-A (Portaria GM/MS nº 392/2003), o Programa de Saúde da Família e o Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS) – (Portaria GM/MS nº 396/2003), a Assistência Farmacêutica Básica (Portaria GM/MS nº 514/2003) e as Ações Básicas de Vigilância Sanitária (Portaria GM/MS nº 515/2003). Além desses, os repasses do Teto Financeiro de Endemias e Controle de Doenças (Portaria GM/MS nº 733/2003) também tiveram seus valores alterados segundo a mesma resolução do IBGE.

Além dessas alterações, foram aumentados os valores do PAB Ampliado, do PACS e do PSF. Para o PAB-A, além da alteração em razão da população, seus valores foram fixados em R\$ 12,00 (Portaria GM/MS nº 398/2003). Os valores repassados para as equipes do PSF foram reajustados em 20%, mantida a sistemática anterior variável segundo a cobertura populacional. Para os municípios com mais de 100 mil habitantes, foi criada regra especial que reduz as faixas de cobertura que definem os valores repassados por equipe. Para os agentes comunitários, o valor também foi aumentado em 20%

e estabelecido um repasse adicional baseado no número de agentes em atividade em junho de cada ano (Portarias GM/MS nºs 396/2003, 674/2003 e 675/2003).

Resoluções da Agência Nacional de Saúde Suplementar

A solicitação de caução de qualquer tipo por parte de hospitais contratados, credenciados, cooperados ou referenciados das operadoras e seguradoras da área da saúde foi proibida pela Resolução Normativa (RN) nº 44, de 28 de julho de 2003, da ANS.

A atualização da Tabela Única Nacional de Equivalência de Procedimentos (Tunep), que orienta o ressarcimento ao SUS dos atendimentos realizados a beneficiários de planos privados de assistência à saúde, passa a ser realizada simultaneamente à atualização da Tabela de Procedimentos do Sistema de Informação Hospitalar – SIH/SUS (RN nº 43, de 18 de julho de 2003).

Foi determinada, por meio da RN nº 42, de 7 de julho de 2003, a obrigatoriedade de existência de contrato entre as operadoras de planos de saúde e os hospitais que integram suas redes de prestadores de serviços. Esses contratos deverão conter cláusula sobre a revisão anual de tabela de preços e honorários.

As operadoras de planos de assistência à saúde e as seguradoras especializadas em saúde foram proibidas de operarem sistemas de descontos ou de garantia de preços diferenciados a serem pagos diretamente pelo consumidor ao prestador dos serviços, os chamados “cartões de desconto” (Resolução nº 40, de 10 de junho de 2003).

Ficou fixado em 9,27% o reajuste anual dos planos de saúde individuais e familiares, segundo a RN nº 36, de 17 de abril de 2003, para os que tenham período de referência para reajuste entre maio de 2003 e abril de 2004.

EDUCAÇÃO

Financiamento ao estudante de ensino superior

Em 27 de maio de 1999, por meio da Medida Provisória nº 1.827 e Portarias nºs 860 e 861, do Ministério da Educação, foi instituído o Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (Fies), destinado à concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores não gratuitos e com avaliação positiva nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação.

O candidato ao Fies poderá financiar até 70% de sua mensalidade, com juros de 9% ao ano e sem correção monetária. A partir da conclusão ou interrupção do curso, o estudante beneficiado pagará, nos doze primeiros meses de amortização, um valor equivalente ao da parcela da mensalidade não financiada. Após esse período, o saldo devedor poderá ser parcelado em até uma vez e meia o prazo de permanência como beneficiário do financiamento estudantil.

Ressalte-se, também, que, a partir da edição dessa MP, fica vedada a inclusão de novos beneficiários no Programa de Crédito Educativo de que trata a Lei nº 8.436, de 1992.

Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio

A Resolução CEB nº 3, que instituiu as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio, foi aprovada pela Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação em 1998 e estabelece os princípios pedagógicos e a base nacional comum dos currículos do ensino médio.

Os princípios pedagógicos a partir dos quais os novos currículos serão estruturados são: identidade, diversidade e autonomia, interdisciplinariedade e contextualização.

As diretrizes estabelecem a necessidade de as escolas identificarem-se como instituições de educação de jovens e que essa identidade seja exercida com autonomia e de forma diversificada em função de características do meio social e da clientela.

A formação básica a ser buscada no ensino médio estará direcionada mais para a constituição de competências, habilidades e disposições de condutas do que para a quantidade de informação.

A partir desses princípios, a base nacional comum dos currículos será organizada nas três áreas de conhecimento seguintes: *i)* Linguagem, Códigos e suas tecnologias; *ii)* Ciências da Natureza, Matemática e suas tecnologias; e *iii)* Ciências Humanas e suas tecnologias.

Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional

Instituídas por meio da Resolução CNE/CEB nº 4, de outubro de 1999, as diretrizes caracterizam-se como um conjunto articulado de princípios, critérios e definição de

competências profissionais gerais do técnico por área profissional. Além disso, estabelecem os procedimentos a serem observados pelos sistemas de ensino e escolas na organização dos cursos de nível técnico. Os dois outros níveis de Educação Profissional, o básico e o tecnológico, não são objeto dessas diretrizes curriculares seja pelo fato de o nível básico ser uma modalidade de educação não formal e não sujeita à regulamentação curricular, seja pelo fato de o nível tecnológico estar sujeito à regulamentação própria da Educação Superior. As diretrizes curriculares são de cumprimento obrigatório por todas as instituições que oferecem Educação Profissional de nível técnico.

Foram definidas vinte áreas profissionais, que servem de referência curricular para a organização dos cursos, com carga horária mínima também estabelecida nacionalmente. A identidade do curso é definida pelo perfil profissional de conclusão que considera as competências requeridas para a atuação profissional, tendo como subsídios as pesquisas de mercado e os Referenciais Curriculares Nacionais do MEC. Será implantado pelo MEC um Cadastro Nacional de Cursos Técnicos e somente os cursos cadastrados emitirão diplomas e certificados com validade nacional.

Plano Nacional de Educação

De acordo com a Lei nº 10.172, de 2001, fica aprovado o Plano Nacional de Educação, com duração de dez anos. Ademais, responsabiliza os estados, o Distrito Federal e os municípios de elaborar seus respectivos planos decenais com base no referido plano. O Poder Legislativo, por meio das Comissões de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados e da Comissão de Educação do Senado Federal, ficaria encarregado de acompanhar a execução do Plano Nacional de Educação. Caberia à União instituir o Sistema Nacional de Avaliação e estabelecer os mecanismos necessários ao acompanhamento das metas constantes do Plano Nacional de Educação. Estabeleceu-se que a primeira avaliação desse plano ocorreria no quarto ano de vigência dessa lei. De maneira geral, o plano tem como objetivos: *i)* a elevação global do nível de escolaridade da população; *ii)* a melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis; *iii)* a redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública; e *iv)* a 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 a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Considerando-se que os recursos financeiros são limitados, foram estipuladas as seguintes prioridades: *i)* garantia de ensino fundamental obrigatório de oito anos a todas as crianças de 7 a 14 anos, assegurando o seu ingresso e permanência na escola e a conclusão desse ensino; *ii)* garantia de ensino fundamental a todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria ou que não o concluíram, visando, assim, possibilitar a progressiva erradicação do analfabetismo; *iii)* ampliação do atendimento nos demais níveis de ensino – educação infantil, ensino médio e educação superior – de forma que seja oferecida maior oportunidade de formação à população; *iv)* valorização dos profissionais da educação, dando condições adequadas de trabalho, entre elas tempo para estudo e preparação das aulas, salário digno, com piso salarial e carreira de magistério; e *v)* desenvolvimento de sistemas de informação e de avaliação em todos os níveis e modalidades de ensino, instrumentos considerados indispensáveis para a gestão do sistema educacional e para a sua melhoria.

Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação – “Bolsa-Escola”

A Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001, criou o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação – “Bolsa-Escola”. O programa constitui o instrumento de participação financeira da União em programas municipais de garantia de renda mínima e tem como objetivo, a partir do exercício de 2001, o apoio da União para programas de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas, que preencham, cumulativamente, os seguintes requisitos: *i)* sejam instituídos por lei municipal, compatível com termo de adesão; *ii)* tenham como beneficiárias as famílias residentes no município, com renda familiar *per capita* inferior ao valor fixado nacionalmente em ato do Poder Executivo para cada exercício e que possuam sob sua responsabilidade crianças com idade entre seis e quinze anos, matriculadas em estabelecimentos de ensino fundamental regular, com frequência escolar igual ou superior a oitenta e cinco por cento; *iii)* incluam iniciativas que, diretamente ou em parceria com instituições da comunidade, incentivem e viabilizem a permanência das crianças beneficiárias na rede escolar, por meio de ações socioeducativas de apoio aos trabalhos escolares, de alimentação e de práticas desportivas e culturais em horário complementar ao das aulas; e *iv)* submetam-se ao acompanhamento de um conselho de controle social, designado ou constituído para tal finalidade, composto por representantes do poder público e da sociedade civil. A participação da União nos programas compreenderá o pagamento, diretamente à família beneficiária, do valor mensal de R\$ 15,00 (quinze reais) por criança que atenda aos requisitos da lei até o limite máximo de três crianças por família. O pagamento será feito à mãe das crianças que servirem de base para o cálculo do benefício, ou, na sua ausência ou impedimento, ao respectivo responsável legal. O Poder Executivo poderá reajustar os valores fixados, bem como o valor limite de renda familiar *per capita* referida na lei para o exercício subsequente, desde que os recursos necessários para tanto constem explicitamente da lei orçamentária anual. Serão excluídas do cálculo do benefício pago pela União as crianças: *i)* que deixarem a faixa etária prevista na lei; *ii)* cuja frequência escolar situe-se abaixo de oitenta e cinco por cento; e *iii)* pertencentes a famílias residentes em município que descumprir os compromissos constantes do termo de adesão de que trata a lei. Na análise para homologação dos termos de adesão recebidos pelo órgão designado para esse fim, terão prioridade os firmados por municípios: *i)* com os quais a União tenha celebrado, no exercício de 2000, convênio nos termos da Lei nº 9.533, de 10 de dezembro de 1997; *ii)* pertencentes aos catorze estados de menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH); *iii)* pertencentes a micro-regiões com IDH igual ou inferior a 0,500; *iv)* com IDH igual ou inferior a 0,500 que não se enquadrem no inciso anterior; e *v)* demais municípios.

Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT)

O Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), instituído em 31 de julho de 1969, pelo Decreto-Lei nº 719, e restabelecido pela Lei nº 8.172, de 18 de janeiro de 1991, foi redesenhado pela Medida Provisória nº 2.021-1, de 2 de maio de 2000, no que se refere ao financiamento a projetos de implantação e recuperação de infra-estrutura de instituições públicas de ensino superior e pesquisa.

Nesse sentido, as fontes de recursos que vão compor o referido Fundo são as seguintes: *i)* Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide) – ver Lei nº 10.168;

ii) compensação financeira sobre o uso de recursos naturais; *iii)* percentual sobre receita ou lucro de empresas concessionárias, permissionárias e autorizadas de serviços públicos; e *iv)* contratos firmados pela União, suas autarquias e fundações.

A referida Medida Provisória também estabelece a aplicação mínima de trinta por cento dos recursos do FNDCT em instituições sediadas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

O FNDCT será gerido por um Comitê Gestor, cujas atribuições serão a de definir diretrizes gerais e o plano anual de investimentos, acompanhar a implementação das ações e avaliar os resultados alcançados.

Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos (EJA)

Foram estabelecidas as novas Diretrizes Curriculares para a EJA, em julho de 2000, por meio da Resolução CNE/CEB nº 1, observadas as diretrizes já estipuladas para os níveis de ensino fundamental e médio, que também se estendem para essa modalidade de educação de jovens e adultos.

A idade mínima para a inscrição e a realização de exames supletivos de conclusão de ensino fundamental é de 15 anos e para a conclusão de ensino médio, 18 anos. É vedada a matrícula em cursos da EJA de crianças e adolescentes na faixa etária de 7 a 14 anos completos.

Nos casos de cursos da modalidade EJA semi-presenciais e a distância, os alunos somente poderão ser avaliados, para fins de conclusão, em exames supletivos presenciais oferecidos por instituições autorizadas pelo poder público para esse fim.

No que concerne à garantia de equidade para os alunos da EJA, as diretrizes estabelecem que haja uma distribuição específica dos componentes curriculares para proporcionar um patamar igualitário de formação e restabelecer a igualdade de direitos e oportunidades de acesso à educação. É reconhecida a alteridade própria dos jovens e adultos em seu processo formativo e a valorização do desenvolvimento de seus conhecimentos e valores. Fica, igualmente, estipulada a adequação na disposição e na alocação de componentes curriculares em face das necessidades próprias da EJA, com espaços e tempos em que as práticas pedagógicas assegurem aos estudantes identidade formativa comum aos demais participantes da escolarização básica.

IGUALDADE RACIAL

Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) – 1988

Artigo 5º – Caput “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade (...)”.

XXI – “a lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais”.

XLII – “a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei”.

XLIII – “A Lei considerará crimes inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia a prática de tortura (...)”.

Artigo 7º, inciso XXX “Proibição de diferença de salários, de exercício de funções e critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil”.

Art. 215, § 1º “O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afrobrasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.”

Art. 216, V, § 5º “Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos Quilombos.”

Anos 1950

Lei nº 1.390, de 3 de julho de 1951 – “Inclui entre as contravenções penais a prática de atos resultantes de preconceitos de raça ou de cor”. Conhecida como Lei Afonso Arinos.

Anos 1960

Decreto Legislativo nº 23, de 21 de junho de 1967 – “Aprova a Convenção Internacional sobre a eliminação de todas as formas de Discriminação Racial, adotada pela Resolução nº 2.106 (XX), da Assembléia Geral das Nações Unidas, de 21 de dezembro de 1965.”

Decreto nº 62.150, de 19 de janeiro de 1968 – Presidência da República “Promulga a Convenção nº 111 da OIT sobre discriminação em matéria de emprego e profissão”.

Decreto nº 63.223, de 6 de setembro de 1968 – Presidência da República “Promulga a Convenção relativa à luta contra a discriminação no campo de ensino”.

Decreto nº 65.810, de 8 de dezembro de 1969 – Presidência da República “Promulga a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial”.

Anos 1980

Decreto, de 9 de agosto de 1985 – Presidência da República “Estabelece restrições ao relacionamento com a República da África do Sul.”

Lei nº 7.437, de 20 de dezembro de 1985 – “Inclui, entre as contravenções penais, a prática de atos resultantes de preconceito de raça, de cor, de sexo ou de estado civil, dando nova redação à Lei nº 1.390, de 3 de julho de 1951 – Lei Afonso Arinos.”

Lei nº 7.668, de 22 de agosto de 1988 – Presidência da República “Autoriza o Poder Executivo a constituir a Fundação Cultural Palmares (FCP) e dá outras providências”.

Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989 – Presidência da República “Define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor”.

Anos 1990

Lei nº 8.081, de 21 de setembro de 1990 – “Estabelece os crimes e as penas aplicáveis aos atos discriminatórios ou de preconceitos de raça, cor, religião, etnia ou procedência nacional, praticados pelos meios de comunicação ou por publicação de qualquer natureza”.

Decreto nº 428, de 17 de janeiro de 1992 – Presidência da República “Modifica o Decreto nº 91.524, de 9 de agosto de 1985, que impôs restrições ao relacionamento com a África do Sul.”

Lei nº 8.882, de 3 de junho de 1994 – “Acrescenta parágrafo ao artigo 20 da Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, que define os crimes resultantes de preconceitos de raça ou de cor”.

Lei nº 9.029, de 13 de maio de 1995 – Presidência da República “Proíbe práticas discriminatórias, para efeitos admissionais ou de permanência da relação jurídica, por motivo de sexo, origem, raça, cor, estado civil, situação familiar ou idade, e dá outras providências”.

Decreto, de 20 de novembro de 1995 – Presidência da República “Institui o Grupo de Trabalho Interministerial, com a finalidade de desenvolver políticas para a valorização da população negra e dá outras providências”.

Decreto, de 20 de março de 1996 – Presidência da República “Cria, no âmbito do Ministério do Trabalho, o Grupo de Trabalho para a Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação (GTEDEO) e dá outras providências”.

Decreto, nº 1.904, de 13 de maio de 1996 – Presidência da República “Institui o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH)”.

Decreto, de 13 de junho de 1996 – Presidência da República “Inclui inciso IV ao artigo 3º do Decreto de 20 de novembro de 1995, que institui o grupo de trabalho interministerial com a finalidade de desenvolver políticas de valorização da população negra”.

Lei nº 9.315, de 20 de novembro de 1996 – Presidência da República “Inscreve o nome de Zumbi dos Palmares no Livro dos Heróis da Pátria”.

Lei nº 9.455, de 7 de abril de 1997 – Presidência da República “Caracteriza crime de tortura qualquer constrangimento que cause sofrimento físico/mental em razão de discriminação racial”.

Art. 1º “Constitui crime de tortura : I – constranger alguém com emprego de violência ou grave ameaça, causando-lhe sofrimento físico ou mental: (...) c) em razão de discriminação racial ou religiosa”.

Lei nº 9.459, de 13 de maio de 1997 – Presidência da República “Dispõe sobre os crimes resultantes de discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou origem”.

Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998 – “Institui o Conselho Nacional de Combate à Discriminação”.

Portaria nº 1.740, de 26 de outubro de 1999 – Ministério do Trabalho e Emprego “Determina inclusão de dados informativos de raça/cor nos formulários da Relação Anual de Informações Sociais (Rais) e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged)”.

Decreto nº 3.296, de 16 de dezembro de 1999, inciso III do art. 2º – “Trata das providências necessárias às ações publicitárias do poder Executivo Federal, que deverão contemplar a diversidade racial brasileira sempre que houver o uso de imagens de pessoas”.

Anos 2000

Portaria nº 604, de 1º de junho de 2000 – Ministério do Trabalho e Emprego “Institui, no âmbito das Delegacias Regionais de Trabalho, os Núcleos de Promoção da Igualdade de Oportunidades e de Combate à Discriminação”.

Portaria nº 202, de 4 de setembro de 2001 – Ministério do Desenvolvimento Agrário “estabelece cotas para negros e negras em cargos de direção, no preenchimento de vagas em concurso público, na contratação por empresas prestadoras de serviço e por organismos internacionais de cooperação técnica”.

Decreto, de 8 de setembro de 2000 – Presidência da República “Cria o comitê nacional para a preparação da participação brasileira na Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata.”

Decreto nº 3.912, de 10 de setembro de 2001 – Presidência da República “Regulamenta as disposições relativas ao processo administrativo para identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos e para o reconhecimento, a delimitação, a demarcação, a titulação e o registro imobiliário das terras por eles ocupadas”.

Portaria nº 222, de 28 de setembro de 2001 – Ministério do Desenvolvimento Agrário “Institui a vertente de raça/etnia no Programa de Ações Afirmativas do MDA/Incrá e determina suas funções”.

Portaria nº 224, 28 de setembro de 2001 – Ministério do Desenvolvimento Agrário “Altera o Regimento Interno do Incra incluindo o Programa de Ações Afirmativas”.

Decreto nº 3.952, de 4 de outubro de 2001 – Presidência da República “Institui, no âmbito do Ministério da Justiça, o Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNCDD), bem como determina suas competências.”

Portaria nº 3, de 16 de outubro de 2001 – Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão “Institui, no âmbito da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, o Grupo Temático de Trabalho sobre Discriminação Racial”.

Portaria nº 1.156, de 20 de dezembro de 2001 – Ministério da Justiça “Institui o Programa de Ações Afirmativas do Ministério da Justiça, estabelecendo cotas para afrodescendentes, mulheres e pessoas portadoras de deficiência na ocupação de cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS) e nas contratações de empresas prestadoras de serviços, técnicos e consultores”.

Portaria nº 25, de 21 de fevereiro de 2002 – Ministério do Desenvolvimento Agrário “Determina que as empresas/parceiros contratados ou que mantenham a prestação de serviços ao MDA/Incra comprovem desenvolvimento de ações afirmativas em seus quadros. As empresas licitantes devem apresentar propostas para esse tipo de ação”.

Decreto, de 21 de março de 2002 – Presidência da República “Institui Grupo de Trabalho com a finalidade de propor e implementar ações voltadas ao desenvolvimento sustentável dos remanescentes das comunidades dos quilombos e dá outras providências”.

Protocolo de Cooperação, de 21 de março de 2002 – Ministérios da Ciência e Tecnologia, da Justiça, da Cultura e das Relações Exteriores “Fixam diretrizes para a criação e concessão de bolsas-prêmio de vocação para a diplomacia em favor de estudantes afrodescendentes”.

Decreto Legislativo nº 57, de 26 de abril de 2002 – “Aprova solicitação de o Brasil fazer a declaração facultativa prevista no artigo 14 da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, reconhecendo a competência do Comitê Internacional para a eliminação da Discriminação Racial para receber e analisar denúncias de violação dos Direitos Humanos cobertos na convenção”.

Decreto nº 4.228, de 13 de maio de 2002 – Presidência da República “Institui, no âmbito da Administração Pública Federal, o Programa Nacional de Ações Afirmativas e dá outras providências”.

Decreto nº 4.229, de 13 de maio de 2002 – Presidência da República “Dispõe sobre o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), instituído pelo Decreto nº 1.904, de 13 de maio de 1996, e dá outras providências”.

Portaria nº 484, de 22 de agosto de 2002 – Ministério da Cultura “Institui o Programa de Ações Afirmativas do Ministério da Cultura que estabelece cotas para afrodescendentes, mulheres e pessoas portadoras de deficiência na ocupação de cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS) e nas contratações de fornecedores, empresas prestadoras de serviços, técnicos e consultores”.

Lei nº 10.558, de 13 de novembro de 2002 – Congresso Nacional “Cria o Programa Diversidade na Universidade e dá outras providências”.

Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003 – “Altera a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional para incluir no currículo oficial da rede de ensino a obrigatoriedade do ensino da História e de Cultura Afrobrasileira e da África”.

Decreto, de 10 de março de 2003 – Presidência da República “Institui grupo de trabalho interministerial para elaborar a proposta para a criação da Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial”.

Medida Provisória nº 111, de 21 de março de 2003 – “Cria a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, da Presidência da República, e dá outras providências.”

Lei nº 10.678, de 23 de maio de 2003 – Presidência da República “Cria a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, da Presidência da República, e dá outras providências, conforme a Medida Provisória nº 111, de 21 de março de 2003”.

Decreto nº 4.738, de 12 de junho de 2003 – Presidência da República “Promulga a Declaração Facultativa prevista no art. 14 da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, reconhecendo a competência do Comitê Internacional para a Eliminação da Discriminação Racial para receber e analisar denúncias de violação dos direitos humanos cobertos na mencionada Convenção”, conforme o art. 14 da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial.

EMPREGO E RENDA

Instituição da linha de crédito especial Novo Empreendedor no âmbito do Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger)

A Resolução nº 275, aprovada em 21 de novembro de 2001 pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), instituiu a linha de crédito especial Proger – Novo Empreendedor para a concessão de financiamentos de que trata o Programa de Crédito Orientado para Novos Empreendedores objeto de Termo de Cooperação Técnica entre o MTE/Codefat e o Sebrae. A finalidade é financiar investimento e capital de giro associado para novos empreendedores, mediante a realização de curso prévio de capacitação técnico-gerencial e acompanhamento pós-crédito, ambos realizados pelo Sebrae. Os beneficiários são as micro e pequenas empresas em fase de criação ou com até doze meses de constituição, cujos titulares não sejam proprietários ou sócios de empresa que não aquela objeto do empreendimento a ser financiado.

A Resolução nº 275 descreve uma série de itens financiáveis. O limite financiável é de até 90% do valor do investimento, com contrapartida mínima de 10% do empreendedor. O capital de giro associado será de, no máximo, 50% do total financiado. O teto do financiamento será de R\$ 50.000,00, já incluído o capital de giro associado. A garantia será dividida entre o Fundo de Aval às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Fampe) e o Fundo de Aval para a Geração de Emprego e Renda (Funproger) – este último aspecto foi reiterado pela Resolução nº 282 do Codefat, de 8 de maio de 2002.

Extensão do direito à licença-maternidade e ao salário-maternidade à mãe adotiva

A Lei nº 10.421, de 15 de abril de 2002, alterou o artigo 392 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), que se refere ao direito da empregada à licença-maternidade, e criou o artigo 392-A, que confere a licença-maternidade à empregada que adotar ou obtiver guarda judicial para fins de adoção de criança. Se a criança tiver até 1 ano de idade, o período de licença será de 120 dias; se a criança tiver entre 1 e 4 anos, a licença será de 60 dias; e se a criança tiver entre 4 e 8 anos, o período de licença será de 30 dias.

A Lei nº 10.421 também altera a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, criando o artigo 71-A, segundo o qual a segurada da Previdência Social que obtiver guarda judicial para fins de adoção de criança terá direito ao salário-maternidade. O período de concessão desse salário está sujeito às mesmas condições e prazos da licença-maternidade.

Instituição do Auxílio-Aluno no âmbito do Projeto de Profissionalização dos Trabalhadores de Enfermagem (Profae)

A Lei nº 10.429, de 24 de abril de 2002, instituiu, para os exercícios de 2002 e 2003, o auxílio-aluno, destinado ao custeio parcial das despesas realizadas com transporte coletivo municipal, intermunicipal ou interestadual pelos alunos matriculados em cursos integrantes do Profae. Os alunos também devem estar freqüentando efetivamente esses cursos para ter direito ao benefício. O valor mensal do auxílio-aluno, a ser pago pela União, será de R\$ 30,00 sem incidência de imposto de renda ou de contribuição para o Plano de Seguridade Social e planos de assistência à saúde.

Alteração nas normas sobre o crédito presumido da contribuição para o PIS-Pasep e para a Cofins

O Decreto nº 4.275, de 20 de junho de 2002, modifica o Anexo do Decreto nº 3.803, de 24 de abril de 2001, que trata do crédito presumido da contribuição para o PIS-Pasep e para a Cofins.

Instituição do programa Trabalho e Cidadania

A Resolução nº 285 do Codefat, de 23 de julho de 2002, autoriza a transferência de recursos do FAT para a Fundação Banco do Brasil (FBB) no âmbito do programa Trabalho e Cidadania, com o objetivo de desenvolver ações inovadoras em termos de políticas de emprego e renda. A Resolução determina a ênfase nas ações destinadas ao atendimento a micro e pequenos empreendedores, ao desenvolvimento das microfinanças, ao fomento do associativismo e do cooperativismo e à recolocação de trabalhadores no mercado de trabalho.

Instituição do programa FAT-Empreendedor Popular, no âmbito do Proger

A Resolução nº 286 do Codefat, de 23 de julho de 2002, instituiu o programa FAT-Empreendedor Popular, com o objetivo de estimular o desenvolvimento dos micronegócios no país e financiar o autoemprego. Há duas modalidades de linha de crédito: *i)* capital de giro: destinada ao financiamento de micronegócios populares; e *ii)* investimento: destinada ao financiamento de capital fixo, com capital de giro associado em proporção não superior a 40%. Em ambas as modalidades, os beneficiários são as pessoas físicas de baixa renda que atuem como microempreendedores populares, exceto profissionais liberais, desde que o faturamento anual do empreendimento financiado não ultrapasse R\$ 120 mil.

Instituição da linha de crédito Proger Urbano Micro e Pequena Empresa – Capital de Giro no âmbito do Proger

A Resolução nº 287 do Codefat, de 23 de julho de 2002, instituiu a linha de crédito supracitada no âmbito do Proger. Essa linha financiará capital de giro isolado e beneficiará as pessoas jurídicas de direito privado classificadas como micro e pequena empresa. A Resolução nº 287 definia “Empresa de Pequeno Porte ou Pequena Empresa” como aquela com faturamento bruto anual de até R\$ 3 milhões. Porém, a Resolução nº 328, de 23 de julho de 2003, estendeu a definição para aquelas com faturamento anual de até R\$ 5 milhões. Os itens financiáveis são os insumos essenciais ao empreendimento. As garantias a serem dadas são avalista, fiador (exceto Funproger) e/ou

demais garantias aceitas pelo banco, sendo permitidas as operações sem exigência de garantias reais. A Resolução nº 287 também determinava que a instituição financeira que recebeu os recursos do FAT deveria participar com, pelo menos, 50% do financiamento em cada operação. No entanto, a Resolução nº 328 reduziu esse patamar mínimo para 30%.

A mesma Resolução também reformulou a linha de crédito para investimento em capital fixo com capital de giro associado, destinado às micro e pequenas empresas, que passa a constituir a linha Proger Urbano Micro e Pequena Empresa – Investimento. Tal linha terá a finalidade de financiar capital fixo, com capital de giro associado em proporção não superior a 40% do valor financiado. Os beneficiários serão os mesmos da linha de crédito descrita anteriormente, assim como as garantias – que aqui, porém, não permitem a possibilidade de não se exigir garantias reais. Os itens financiáveis incluem bens, serviços e insumos essenciais ao empreendimento.

Estabelecimento de novos critérios para aplicação de recursos do FAT no âmbito do Proger Rural

A Resolução nº 288 do Codefat, de 23 de julho de 2002, faz várias modificações na Resolução nº 89 do Codefat, de 4 de agosto de 1995, que instituiu o Proger Rural, criando e alterando os critérios para se ter acesso ao financiamento, o teto desse financiamento, assim como as condições de pagamento.

Mudanças nas condições das custas e emolumentos no processo judiciário do trabalho

A Lei nº 10.537, de 27 de agosto de 2002, modificou os artigos 789 e 790 da CLT, que tratam das custas e emolumentos nos processos judiciais do trabalho. Essa Lei estabeleceu novos valores e condições para o pagamento de custas nos dissídios individuais e coletivos do trabalho, nas ações e procedimentos de competência da Justiça do Trabalho, bem como passou a abranger as demandas propostas perante a Justiça Estadual, no exercício de jurisdição trabalhista.

Tal lei também normatiza outros aspectos que não estavam presentes na CLT, tais como o valor das custas no processo de execução, o valor dos emolumentos e a isenção do pagamento de custas para União, estados, Distrito Federal, municípios e respectivas autarquias e fundações públicas federais, estaduais ou municipais que não explorem atividade econômica, e para o Ministério Público do Trabalho.

Estabelecimento de critérios para a concessão de financiamentos com recursos do FAT, pelas instituições financeiras de crédito, para profissionais liberais e recém-formados

A Resolução nº 301 do Codefat, de 10 de setembro de 2002, determinou que os profissionais liberais e os recém-formados, quando da concessão de financiamentos com recursos do FAT, devem apresentar às instituições financeiras a Declaração de Regularidade do Contribuinte Individual perante a Previdência Social.

Pagamento de Seguro-Desemprego para o trabalhador resgatado da condição análoga à de escravo

A Medida Provisória nº 74, de 23 de outubro de 2002 e, mais tarde, a Lei nº 10.608, de 20 de dezembro de 2002, criaram o seguro-desemprego para o trabalhador comprovadamente resgatado de regime de trabalho forçado ou da condição análoga à de escravo. O trabalhador assim identificado pela fiscalização do Ministério do Trabalho e Emprego terá direito à percepção de três parcelas do seguro-desemprego, no valor de um salário mínimo cada. Depois disso, ele não poderá receber o benefício nos doze meses posteriores (prazo de carência). A lei mencionada também determina que o trabalhador resgatado será encaminhado para qualificação profissional e recolocação no mercado de trabalho por meio do Sine, na forma estabelecida pelo Codefat.

Mudança na incidência do PIS/Pasep e da Cofins sobre diversos produtos

As Leis nºs 10.485, de 3 de julho de 2002, e 10.548, de 13 de novembro de 2002, alteram a incidência do PIS/Pasep e da Cofins. A primeira lei trata da incidência sobre a receita bruta, enquanto a segunda trata das operações de venda.

Instituição do Programa de Apoio à Inovação Tecnológica da Empresa Nacional – Pró-Inovação

A Resolução nº 310 do Codefat, de 11 de dezembro de 2002, autorizou a liberação de R\$ 220 milhões do FAT para a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), que se destinam a financiamentos no âmbito do programa Fat Pró-Inovação. O objetivo é estimular e desenvolver a capacidade inovadora e de geração de tecnologia nas empresas brasileiras, com o fim último de gerar empregos. Os financiamentos do programa serão destinados a investimentos nas seguintes atividades: *i*) pesquisa e desenvolvimento realizados por empresas de forma isolada ou em parceria com universidades e centros de pesquisa; *ii*) estruturação de planos de negócios e implementação de investimentos para criação, fortalecimento e consolidação de empresas de base tecnológica; *iii*) difusão tecnológica realizada por instituições de pesquisa e implantação de planos de desenvolvimento tecnológico de micro e pequenas empresas localizadas em arranjos produtivos locais e em cadeias produtivas definidas; *iv*) estudos de prospecção tecnológica e de mercado, incluindo viabilidade técnica e econômica, bem como projetos de engenharia básica e de detalhamento; *v*) concepção e implementação de mecanismos inovadores de gestão; e *vi*) patentes, marcas e transferências de tecnologia.

Reajuste do valor do benefício do Seguro-Desemprego

A Resolução nº 315 do Codefat, de 4 de abril de 2003, reajustou o valor do benefício do seguro-desemprego em 20%. O reajuste entrou em vigor a partir de 1º de abril de 2003.

Concessão do Seguro-Desemprego aos pescadores artesanais durante o período de proibição da pesca nos rios Pomba e Paraíba do Sul

Recentemente, houve um desastre ambiental causado pelo derramamento de rejeitos e substâncias tóxicas nos rios Pomba e Paraíba do Sul, com o rompimento da barragem de contenção da Indústria de Papel e Celulose Cataguases, no Estado de Minas Gerais. Isso fez que o Ibama, a fim de recuperar e preservar a fauna desses rios, proibisse, por 90 dias, o exercício da pesca nos rios Pomba, a partir dos municípios de

Cataguases/MG e Leopoldina/MG, e Paraíba do Sul, a partir da confluência com o rio Pomba até sua foz.

Diante disso, o Codefat, por meio da Resolução nº 316, de 11 de abril de 2003, assegurou, em caráter excepcional, o pagamento do benefício do seguro-desemprego ao pescador profissional que exerça sua atividade de forma artesanal, individualmente ou em regime de economia familiar, nas regiões citadas. O benefício será pago durante o período de 90 dias durante o qual a atividade pesqueira foi proibida pelo Ibama.

Instituição de linha de crédito especial denominada Proger-Turismo no âmbito do Proger

O Codefat, por meio da Resolução nº 319, de 29 de abril de 2003, instituiu a linha de crédito especial Proger-Turismo, no âmbito do Proger. A finalidade, segundo o art. 1º da Resolução é conceder financiamentos às empresas da cadeia produtiva do setor de turismo, com o objetivo de otimizar o potencial de geração de emprego e renda do setor. Os beneficiários serão as empresas pertencentes à cadeia produtiva do setor de turismo com faturamento bruto anual de até R\$ 5 milhões, sendo que pelo menos 30% dos recursos devem ser destinados a financiamentos a empresas com faturamento bruto anual de até R\$ 1.200.000.

A Resolução nº 319 também determina que a seleção dos trabalhadores a serem contratados, como consequência dos financiamentos do Proger-Turismo, deve ser feita preferencialmente nos postos do Sine. Além disso, determina que os beneficiários devem contratar preferencialmente jovens de 16 a 24 anos (que devem receber pelo menos 20% dos empregos gerados) e adultos com mais de 40 anos.

O Proger-Turismo terá as modalidades de investimento capital de giro associado e capital de giro puro. O teto financiável varia de acordo com o faturamento bruto anual. Os itens financiáveis na primeira modalidade são: *i)* bens e serviços indispensáveis ao empreendimento, tais como obras de construção civil de reforma/adaptação; instalações elétricas, hidráulicas e depuradores de resíduos; móveis e utensílios de escritório; vitrines e outras instalações comerciais; *ii)* veículos automotores utilitários novos ou usados, com até cinco anos de uso; *iii)* máquinas e equipamentos novos ou usados, inclusive de origem estrangeira, já internalizados no país; *iv)* computadores e periféricos, fax e copiadora; *v)* despesas de transporte e seguros das máquinas e equipamentos financiados; *vii)* recuperação de máquinas e equipamentos; *viii)* aquisição de partes e peças das máquinas e equipamentos financiados; *ix)* montagem, engenharia e supervisão das máquinas e equipamentos financiados; *ix)* capital de giro associado; e *x)* a assessoria técnica disponibilizada por entidade parceira, com valor limitado a até 2% do total financiado.

Destinação dos recursos do “FAT Constitucional” a empreendimentos no âmbito do FAT-Cambial

O Codefat, por meio da Resolução nº 320, de 29 de abril de 2003, autorizou o BNDES a aplicar até 50% dos recursos que recebe do FAT por meio do denominado FAT Constitucional (determinação do art. 239 da Constituição Federal de que 40% dos recursos do FAT sejam repassados ao BNDES para financiar “projetos de desenvolvimento econômico”) em operações de financiamento a empreendimentos e projetos destinados à produção ou comercialização de bens com reconhecida inserção internacional, que é o público do FAT-Cambial.

Estabelecimento de novos critérios para aplicação de recursos do FAT no âmbito do Programa de Geração de Emprego e Renda na Indústria da Construção Civil – FAT Habitação

A Resolução nº 290 do Codefat, de 23 de julho de 2002, fez várias alterações nas Resoluções nºs 273 e 274 do Codefat, que instituíram o FAT-Habitação (ver *Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise* nº 5). Essas alterações envolveram a criação da possibilidade de financiamento da aquisição de imóvel residencial usado – no caso, apenas aqueles que nunca tenham sido objeto de transação ou habitado. A Resolução nº 290 alterou o limite máximo de avaliação do imóvel para as outras modalidades do FAT-Habitação, que passou a ser de R\$ 450 mil para as regiões metropolitanas, e de R\$ 350 mil para as demais áreas do país – antes havia apenas um limite geral, de R\$ 300 mil. No caso da nova linha criada para imóvel residencial usado, uma das condições é que o limite financiável seja de até 80% do valor da avaliação do imóvel, limitado a R\$ 180 mil. Em virtude dessa nova modalidade, alterou-se a divisão, entre as modalidades existentes, dos recursos provenientes do FAT: *i)* a linha de imóvel residencial na planta pode ficar com até 80%; *ii)* a linha de construção individual de imóvel residencial pode ficar com até 30%; *iii)* a linha de imóvel residencial novo pode ficar com até 30%; e *iv)* a nova linha para imóvel residencial usado pode utilizar até 15%, limitado à metade da soma do valor total alocado nas linhas de construção individual de imóvel residencial e de aquisição de imóvel residencial novo. Mais tarde, a Resolução nº 327 do Codefat, de 25 de junho de 2003, criou uma nova linha de crédito no FAT-Habitação, a de aquisição de materiais de construção.

Mudanças na regulamentação do PIS/Pasep

O Decreto nº 4.751, de 17 de junho de 2003, dá uma nova regulamentação ao PIS-Pasep, criado pela Lei Complementar nº 26, de 11 de setembro de 1975. O Decreto nº 4.751 revoga os Decretos nºs 78.276, 84.129 e 93.200, que antes regulamentavam o PIS-Pasep.

O Decreto nº 4.751 faz pequenas modificações nos recursos que constituem o PIS/Pasep e nas normas de atualização monetária das contas individuais. No entanto, as maiores mudanças ocorreram no papel atribuído ao Banco do Brasil e à Caixa Econômica Federal na administração do PIS/Pasep e, principalmente, na composição do seu Conselho Diretor, em que os representantes das instituições financeiras oficiais federais foram substituídos por representantes dos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Trabalho e Emprego (MTE), e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. O representante dos participantes do PIS continua a ser escolhido pelo MTE, mas tal escolha agora será feita mediante indicações das centrais sindicais, representando os trabalhadores da iniciativa privada. O representante dos contribuintes do Pasep passa a ser escolhido pelo MTE, e tal escolha passará a ser feita mediante indicação das centrais sindicais, representando os servidores públicos.

Aumento do salário mínimo

A Lei nº 10.699, de 9 de julho de 2003, reajustou o salário mínimo para R\$ 240,00, retroativamente à data de 1º de abril de 2003. O reajuste foi de cerca de 18%.

Instituição de linha de Financiamento à Exportação para Micro e Pequenas Empresas – Proger-Exportação

A Resolução nº 330, de 10 de julho de 2003, criou no Proger uma nova linha de crédito, denominada Proger-Exportação. Segundo o art. 1º, o objetivo é gerar emprego e renda e incremento das exportações realizadas por micro e pequenas empresas brasileiras, definidas como aquelas cujo faturamento bruto anual não ultrapasse R\$ 5 milhões. As garantias a serem apresentadas pelas micro e pequenas empresas serão aquelas aceitas pela instituição financeira, exceto Funproger.

Ainda segundo a Resolução nº 330, os empregadores beneficiários do Proger-Exportação deverão selecionar trabalhadores preferencialmente no Sine. Além disso, os trabalhadores contratados devem ser preferencialmente jovens entre 16 e 24 anos e adultos com mais de 40 anos de idade.

Instituição do Plano Nacional de Qualificação (PNQ)

A Resolução nº 333, de 10 de julho de 2003, instituiu o Plano Nacional de Qualificação (PNQ), que substituirá o Plano Nacional de Formação Profissional (Planfor). Sua finalidade é executar ações de “qualificação social e profissional”, conforme diz o art. 1º. A qualificação social e profissional é definida nessa Resolução como aquela que permite a inserção e a atuação cidadã no mundo do trabalho de modo que vários objetivos sejam atingidos, entre os quais podem ser citados: *i)* aumento da probabilidade de obtenção e manutenção do emprego; *ii)* formação integral do trabalhador; *iii)* elevação da escolaridade dos trabalhadores em articulação com as políticas públicas de educação; *iv)* inclusão social; *v)* elevação da produtividade; e *vi)* efetiva contribuição para a articulação de um Sistema Público de Emprego.

Tal Resolução estabelece os critérios para transferência de recursos do FAT ao PNQ, por meio de Planos Territoriais de Qualificação (PlanTeQs), em convênio com as Secretarias Estaduais de Trabalho ou de Arranjos Institucionais Municipais, e por meio dos Projetos Especiais de Qualificação (ProEsQs), de caráter nacional ou regional com instituições governamentais, não governamentais ou intergovernamentais, no âmbito do Programa do Seguro-Desemprego. Os “arranjos institucionais municipais”, novo ente que não existia no Planfor, são definidos no art. 2º como entidades jurídicas e legalmente constituídas que envolvem municípios, podendo representar, desde que haja previsão legal: *i)* todos ou parte dos municípios de uma mesorregião; *ii)* todos ou parte dos municípios de uma microrregião; e *iii)* municípios com mais de um milhão de habitantes apurados pelo Censo de 2000, realizado pelo IBGE.

Essa Resolução determina ainda critérios de carga horária mínima dos cursos a serem oferecidos, pois no PNQ tal parâmetro é visto como fundamental para assegurar a qualidade pedagógica (ver art. 3º). Tal Resolução impõe também vários critérios para a contratação de instituições que realizam atividades de qualificação.

O público-alvo do programa, segundo essa Resolução, abrange, entre outros: *i)* trabalhadores sem ocupação cadastrados no Sine e beneficiários de outras políticas de trabalho e renda; *ii)* trabalhadores rurais e agricultores familiares; *iii)* autônomos; *iv)* trabalhadores domésticos; *v)* trabalhadores de empresas afetadas por

processos de modernização tecnológica; e *vi*) beneficiários de políticas de inclusão social do governo.

Instituição da linha de crédito especial Proger – Jovem Empreendedor no âmbito do Proger

A Resolução nº 339, de 10 de julho de 2003, instituiu o Proger – Jovem Empreendedor com a finalidade de conceder crédito para jovens empreendedores, definidos como empreendedores de até 24 anos que possuam capacidade jurídica. Os financiamentos garantidos pelo Funproger e pelo Fampe/Sebrae.

O Proger – Jovem Empreendedor terá as seguintes modalidades: *i*) micro e pequenas empresas; *ii*) auto-emprego; e *iii*) cooperativas. Os beneficiários do primeiro grupo são as micro e pequenas empresas formais já existentes ou em fase de criação, cujos titulares sejam jovens empreendedores que não sejam proprietários ou sócios de empresas que não aquela objeto do empreendimento a ser financiado. A finalidade na primeira modalidade é financiar o investimento fixo e o capital de giro associado, condicionada à capacitação técnico-gerencial prévia e acompanhamento pós-crédito. No caso da terceira modalidade os beneficiários serão as cooperativas constituídas exclusivamente ou em sua maioria de jovens empreendedores, inclusive cooperativas de crédito. Em todos os casos, os itens financiados serão bens e serviços essenciais ao empreendimento, na forma colocada pela Resolução.

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
FAT	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
Prosop	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
Unirede	Consórcio Universidade Virtual Pública do Brasil
Urbis	Programa de Reabilitação Urbana de Sítios Históricos
USP	Universidade de São Paulo

EDITORIAL

Gerente

Silvânia de Araujo Carvalho

Revisão

Luciana Soares Sargio

Constança de Almeida Lazzarin (estagiária)

Fábio Marques Rezende (estagiário)

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

Equipe

Edinaldo dos Santos

Geraldo Nogueira Luiz

José Carlos Tofetti

Luiz Gonçalves Bezerra

Mauro Ferreira

Orcilei de Fátima da Silva

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>