

políticas sociais

acompanhamento e análise

| AGOSTO 2004 |

9



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Ministro (interino) – Nelson Machado

Secretário-Executivo – Nelson Machado

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

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

Presidente

Glauco Arbix

Diretora de Estudos Sociais

Anna Maria T. Medeiros Peliano

Diretor de Administração e Finanças

Celso dos Santos Fonseca

Diretor de Cooperação e Desenvolvimento

Luiz Henrique Proença Soares

Diretor de Estudos Regionais e Urbanos

Marcelo Piancastelli de Siqueira

Diretor de Estudos Setoriais

Mario Sergio Salerno

Diretor de Estudos Macroeconômicos

Paulo Mansur Levy

Chefe de Gabinete

Persio Marco Antonio Davison

Assessor-Chefe de Comunicação

Murilo Lôbo

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

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

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
Frederico Augusto Barbosa da Silva
Guilherme da Costa Delgado
Jorge Abrahão de Castro
José Celso Cardoso Jr.
Luciana Jaccoud
Nathalie Beghin
Paulo Roberto Corbucci (editor responsável)
Roberto Nogueira

Técnicos e Colaboradores

Ana Carolina Querino
André Nunes
Brancolina Ferreira
Brunu Marcus Ferreira Amorim
Carlos Octávio Ocké-Reis
Carolina Souza Barcellos
Dionísio Baró
Enid Rocha
Fernando Gaiger Silveira
Geraldo Góes
Helder Rogério Sant'Ana Ferreira
Jader Oliveira
Jorge Abrahão de Castro
José Aparecido Ribeiro
José Valente Chaves
Juana de Andrade Lucini
Junia Cristina Perez Rodrigues da Conceição
Luana Simões Pinheiro
Luciana Jaccoud
Luciana Mendes Servo
Luseni Aquino
Maria Martha Cassiolato
Matheus Stivali
Nair Heloisa Bicalho de Sousa
Nathalie Beghin
Paulo Roberto Corbucci
Raul Menezes
Roberto Gonzales
Rogério Nagamine Costanzi
Sergio Francisco Piola
Sônia Tiê Shicasho
Ulysses Costa
Victor Oliveira

Assistentes de Pesquisa

Diogo Vieira
Joelmir Rodrigues da Silva
Letícia Cristina Sant'Anna da Silva
Radakian M. S. Lino

ISSN 1518-4285

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	5
CONJUNTURA E POLÍTICAS SOCIAIS	7
ACOMPANHAMENTO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS	13
SEGURIDADE SOCIAL	15
PREVIDÊNCIA SOCIAL	24
ASSISTÊNCIA SOCIAL E SEGURANÇA ALIMENTAR	36
SAÚDE	48
EDUCAÇÃO	56
CULTURA	68
TRABALHO E RENDA	79
DIREITOS HUMANOS, JUSTIÇA E CIDADANIA	89
IGUALDADE RACIAL	110
DESENVOLVIMENTO RURAL	120
ENSAIOS	137
MORTALIDADE POR TRÊS GRANDES GRUPOS DE CAUSA NO BRASIL Roberto Passos Nogueira	139
DIREITOS SOCIAIS NO BRASIL SOB RISCO DE DESCONSTRUÇÃO Guilherme Costa Delgado Jorge Abrahão de Castro	146
ACOMPANHAMENTO DA LEGISLAÇÃO EM POLÍTICAS SOCIAIS	153
PREVIDÊNCIA SOCIAL	155
TRABALHO E RENDA	157
DIREITOS HUMANOS, JUSTIÇA E CIDADANIA	163
GLOSSÁRIO DE SIGLAS	165

APRESENTAÇÃO

A presente edição de *Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise* compreende o primeiro semestre de 2004, o qual corresponde ao momento inicial de implementação do Plano Plurianual (PPA) 2004-2007.

Assim como nas edições anteriores, este periódico compõe-se de dois volumes. O primeiro deles, de acompanhamento de políticas e programas, subdivide-se em quatro partes: *i) Conjuntura e Políticas Sociais* – por intermédio da qual busca-se situar as políticas sociais nos contextos macroeconômico e político; *ii) Acompanhamento de Políticas e Programas Governamentais* – que corresponde à parte substantiva da publicação e, neste número, enfoca três temas principais: as diretrizes programáticas do novo PPA, os rearranjos institucionais que foram implementados no sentido de viabilizar a execução de programas e ações considerados estratégicos e o acompanhamento e a análise, propriamente ditos, dos principais programas e políticas setoriais; *iii) Ensaio* – constituída de dois textos, sendo o primeiro de autoria de Roberto Passos Nogueira, no qual são abordadas as causas de mortalidade no Brasil, segundo três grandes grupos e com ênfase nas variações de gênero; enquanto o outro, de Guilherme Delgado e Jorge Abrahão de Castro, analisa a trajetória de consolidação dos direitos sociais, a partir da Constituição de 1988, *vis-à-vis* as tentativas de desconstruí-los como tal; e *iv) Acompanhamento da Legislação em Políticas Sociais* – composta das principais alterações legais do período, nas áreas de Previdência Social; Trabalho e Renda; e Direitos Humanos, Justiça e Cidadania.

O segundo volume, que corresponde ao Anexo Estatístico, apresenta dados de acompanhamento da execução orçamentária do Gasto Social Federal para os anos de 2003 e 2004, além de séries históricas atualizadas de indicadores referentes às áreas que são objeto de análise desta publicação.

Boa Leitura!

Conselho Editorial

CONJUNTURA E POLÍTICAS SOCIAIS

A década que se seguiu à promulgação da Constituição Federal de 1988 foi pautada, em sua maior parte, pelo crescimento do Gasto Social Federal (GSF). Somente no período 1995-1998, registrou-se aumento real de 21,7%, em grande medida em decorrência da efetivação de diversos direitos sociais incorporados à Carta Magna.

No entanto, com a fuga de capitais estrangeiros, a partir do segundo semestre de 1998, e a conseqüente desvalorização do real em janeiro de 1999, tem-se início o período do chamado ajuste fiscal, no qual se verifica o aumento contínuo da carga tributária que, no quadriênio anterior, não chegava a 30% do Produto Interno Bruto (PIB). Desde então, registrou-se tendência de elevação contínua, de modo que, em 1999, passava a 31,7% e, em 2002, já atingia 35,6%.

Nesse período em que houve elevação da carga tributária, verificou-se que o Gasto Social Federal manteve certa estabilidade, quando comparado ao quadriênio anterior. O índice de crescimento de 2,5%, entre 1999 e 2002, é quase nove vezes menor que o do período 1995-1998. Cabe ainda ressaltar que o volume de dispêndios em 2002 ficou aquém do montante executado em 1998.

Desde o colapso do real, tem sido exigida como contrapartida do governo brasileiro, para o aval do Fundo Monetário Internacional (FMI) com os credores internacionais, a geração de superávits primários significativos. Tal fato tem contribuído para aumentar a carga tributária e, ao mesmo tempo, conter a expansão dos investimentos e dos gastos sociais públicos.

Tendo em vista que o nível alcançado pela carga tributária já teria atingido o limite suportável pela sociedade – para o setor produtivo, teria transposto esse limite –, e em virtude da crescente pressão do empresariado e do bombardeio constante dos meios de comunicação em geral não haveria condições políticas favoráveis à sua majoração.

Portanto, no intuito de conciliar o cumprimento dos acordos firmados com o FMI com a necessidade de o poder público realizar investimentos em infra-estrutura, imprescindíveis para atrair os investimentos privados no setor produtivo e, assim, favorecer o tão desejado crescimento econômico sustentável, têm sido colocadas em debate propostas de eliminação de vinculações de recursos asseguradas constitucionalmente, tais como: a que atrela os benefícios da Previdência e Assistência ao salário mínimo; a desvinculação das Contribuições Sociais da Seguridade Social; e a desconstitucionalização das Contribuições Sociais.

Em sentido contrário a essas iniciativas, alguns atores sociais das áreas de Cultura e Direitos Humanos têm reivindicado a ampliação da atuação do poder público, no sentido de incorporar segmentos sociais até então desassistidos por tais políticas. Para tanto, propõem a criação de fundos de financiamento setoriais a serem formados por um percentual dos recursos provenientes de impostos e contribuições. Ainda nessa linha, mas por iniciativa do próprio Executivo federal, encontra-se em processo de

constituição o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica, o qual também prevê a ampliação da vinculação de recursos para a área de Educação. Insere-se ainda nessa categoria de iniciativas a proposta de criação de um Fundo de Financiamento da Educação Superior, pelo qual seriam assegurados 75% dos recursos aplicados pelo Ministério da Educação (MEC) na área educacional.

Portanto, essas demandas conflitantes deverão dar margem a um complexo processo de negociação entre as áreas econômica e social do governo, sobretudo naqueles casos em que há representações sociais atuantes.

Há ainda de se ressaltar que a conjuntura das políticas sociais foi perpassada pelo redesenho de programas e ações ocorrido por ocasião da revisão do Plano Plurianual (PPA) 2004-2007, no primeiro semestre do corrente ano. Em alguns casos, precedida de maior ou menor reorganização institucional, a exemplo das áreas de Assistência Social e Educação.

A Seguridade Social foi marcada, no primeiro semestre de 2004, por intensa movimentação com sentidos fortemente contraditórios. De um lado, a Carta de Olinda, que resultou da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar, atribuiu a essa área a condição de direito social e, como tal, seria uma espécie de subsistema da Seguridade Social; de outro lado, as iniciativas que poderiam fragilizar o sistema, já denunciadas pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea), consubstanciadas na chamada tríplice desvinculação: *i*) dos benefícios da Previdência e Assistência do salário mínimo; *ii*) das Contribuições Sociais da Seguridade Social; e *iii*) da desconstitucionalização das Contribuições Sociais.

A regulamentação da Previdência Rural também tem sido tema de debates entre o Congresso Nacional e os movimentos sociais. Há claras divergências sobre os rumos a serem tomados. De um lado, os que lutam pela preservação e até pela ampliação dos direitos assegurados pela Constituição de 1988. De outro, estão os que defendem tratamento igual para os desiguais. A instituição de contribuição compulsória universal seria uma das alterações propostas.

A conjuntura previdenciária no primeiro semestre de 2004 foi diretamente afetada pelos sinais de reaquecimento da economia brasileira. O reaquecimento do ciclo econômico também refletiu-se na Recuperação de Créditos. Outro importante fator responsável pelo resultado positivo observado na arrecadação proveniente das contribuições de trabalhadores e empregadores deveu-se à mudança no valor do teto de contribuição do Regime Geral de Previdência Social introduzida pela Reforma da Previdência (Emenda Constitucional nº 41/2003). Como consequência desse resultado positivo na arrecadação, observa-se uma tendência de desaceleração do aumento da Necessidade de Financiamento (NF) do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS).

Outro fator relevante da conjuntura desse primeiro semestre de 2004 é a apresentação da evolução do estoque da Dívida Ativa, que continua crescente. Tem sido discutido no âmbito do Conselho Nacional de Previdência Social um conjunto de propostas com o objetivo de recuperar esses recursos. Acredita-se que com a recuperação da economia, parte dos devedores da Previdência ensejará novos esforços para a liquidação de suas dívidas.

A nova metodologia utilizada pelo Ministério da Previdência para o cálculo de cobertura dos segurados inclui, além dos socialmente protegidos, os da Previdência

Rural e os indivíduos que não contribuem para a Previdência Social, mas que recebem algum tipo de benefício. Dessa forma, reconhece-se de fato o que antes era apenas um direito. Igualmente importante foi o reconhecimento dos canais locais de participação na gestão da política previdenciária, mediante a recriação dos Conselhos de Previdência Social.

Destacam-se ainda nesse primeiro semestre a regulamentação da Emenda Constitucional (EC) nº 41/2003 (Reforma da Previdência), bem como a aprovação em primeiro turno, na Câmara dos Deputados, da chamada PEC Paralela (Proposta de Emenda Constitucional) que altera diversos pontos da Reforma.

A partir de janeiro de 2004, as políticas de segurança alimentar, assistência social e transferência de renda, além da política nacional de desenvolvimento social, passaram à alçada do então criado Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). O Ministério assume, desse modo, um conjunto amplo e estratégico de políticas e programas. A integração da política de combate à fome com os programas de transferência de renda e de assistência social pode ser vista como a principal iniciativa governamental na área social em 2004. Passo decisivo nesse sentido correspondeu à criação do Programa Bolsa Família, em outubro de 2003, pelo qual foram unificados diferentes programas de transferência de renda a cargo do governo federal.

O MDS assumiu a gestão de duas significativas fontes de recursos, o Fundo Nacional de Combate e Erradicação da Pobreza e o Fundo Nacional de Assistência Social, assim como ampliou sua presença em relevantes espaços de participação social, tais como: Conselho Nacional de Assistência Social, Conselho Consultivo e de Acompanhamento do Fundo Nacional de Combate e Erradicação da Pobreza, Conselho de Articulação de Programas Sociais e Conselho Gestor do Programa Bolsa Família.

Observa-se, ainda, que entre as competências atribuídas ao MDS, está a de articulação entre as políticas e os programas federais com as iniciativas dos governos estaduais e municipais nesses campos, assim como com a integração com as iniciativas da sociedade civil.

A área de Saúde tem sido confrontada, desde o início de 2004, com importantes desafios políticos e técnicos, entre os quais se destacam os debates acerca da desvinculação dos recursos constitucionalmente previstos para a área e o aguçamento dos conflitos de interesse no campo da regulação do sistema de planos e seguros de saúde.

A intenção do governo federal é emendar o artigo nº 198 da Constituição Federal (CF), a fim de liberar recursos para viabilizar a criação de uma regra permanente de aumento do salário mínimo e elevar as dotações orçamentárias de outros programas sociais. A divulgação dessa negociação deu origem a um fato político de grande relevância para o setor e deflagrou de imediato uma aliança dos seus diferentes atores sociais, que se manifestaram em uníssono contra a medida.

A regulação do sistema de saúde suplementar constitui outro foco de conflito, que tem alcançado grande repercussão na mídia e na opinião pública, na medida em que envolve, de um lado, grandes interesses econômicos e, de outro, a noção de direito do consumidor, o qual tem sido bastante fortalecido nos últimos anos. O embate atual relaciona-se à disputa em torno do índice de reajuste a ser aplicado sobre as mensalidades dos planos de saúde contratados anteriormente à vigência da lei de 1998, que regula o setor.

O ano de 2004 teve início, para a área de Educação, com a troca da equipe ministerial e a conseqüente reorganização da estrutura institucional do Ministério da Educação (MEC). Foram criadas três novas secretarias: Secretaria de Educação Básica, Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica e Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade.

A revisão do Plano Plurianual da área educacional reinstituiu a correspondência entre programas e níveis e modalidades de ensino, bem como a sua vinculação com a estrutura organizacional do Ministério, em substituição à transversalidade antes proposta.

Apesar das mudanças introduzidas no processo de revisão do PPA, o direcionamento estratégico da política educacional, que tem como eixos a democratização do acesso aos bens educacionais, a melhoria da educação básica, a sustentabilidade das fontes de financiamento e a transformação do modelo educacional, permanece como norteador das ações do Ministério. Nesse sentido, constituem prioridades da atual gestão ministerial: Alfabetização de Jovens e Adultos; instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb); Reforma da Educação Profissional; e Reforma da Educação Superior.

O tema central da agenda política da área cultural, no primeiro semestre de 2004, foi a construção do Sistema Nacional de Cultura e do Sistema Nacional de Informações Culturais, com inúmeras iniciativas nos planos legal e operacional.

Alguns consensos já podem ser identificados entre diversos segmentos da sociedade civil organizada e dos poderes públicos, no que se refere aos principais desafios das políticas culturais, tais como o reconhecimento da diversidade, a garantia das fontes de financiamento e o fortalecimento das instituições públicas.

A criação da Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual (Ancinav), como órgão regulador do setor, indica reorientação e redesenho da política cultural. Essa iniciativa visa promover a diversidade cultural e a preservação do patrimônio cultural, incentivando as produções nacionais que disputam o mercado interno com produtos estrangeiros em condições desfavoráveis. Além disso, objetiva democratizar o acesso a conteúdos audiovisuais plurais mediante a equiparação das condições de entrada de filmes europeus e orientais com as dos americanos, a regulamentação e o estímulo à exibição de filmes brasileiros em cinemas e emissoras de televisão, a garantia de exibição de produções independentes na programação de emissoras de TV e o incremento da produção diversificada e regional.

O desafio que se refere ao financiamento da cultura já se encontra na agenda do Congresso Nacional, tendo em vista a proposta de emenda ao artigo 216 da Constituição Federal, pela qual seriam estabelecidas vinculações de recursos nas três esferas de governo. Embora essa proposta não explicita claramente os critérios de aplicação desses recursos vinculados, fica evidente a intenção de dotar a cultura de recursos significativos, mediante a definição de um percentual mínimo a ser aplicado pelas instâncias governamentais.

A área de Trabalho e Renda tem sido influenciada por alguns sinais de retomada do crescimento econômico, a exemplo da melhoria dos indicadores da produção industrial e das vendas do comércio e, conseqüentemente, da expansão do Produto Interno Bruto (PIB). Essa melhora generalizada dos principais indicadores tem contribuído para o aumento dos postos de trabalho e a redução das taxas de desemprego.

Além disso, tem sido registrado crescimento dos rendimentos médios provenientes do trabalho, indicador este que vinha apresentando queda sistemática desde 1999. Por fim, o aumento relativo dos postos de trabalho formais (com carteira assinada) nos últimos meses também evidencia certa melhoria na qualidade dos empregos gerados.

Também é objeto de menção a aprovação do relatório final do Fórum Nacional do Trabalho sobre a reforma sindical, o qual propõe a redefinição das normas jurídicas sobre organização sindical, negociação coletiva e solução de conflitos, na medida em que resultou de consenso entre governo, trabalhadores e empregadores.

Na área de direitos Humanos, Justiça e Cidadania, destaca-se a realização da IX Conferência Nacional de Direitos Humanos (CNDH), cujo debate principal girou em torno da formação de um Sistema Nacional de Direitos Humanos (SNDH).

A Conferência inaugurou nova fase da parceria entre o poder público federal e a sociedade civil organizada. Ao mesmo tempo, trouxe à tona tensões próprias ao processo de realização dos direitos humanos no país, alimentadas ainda pela diversidade dos grupos sociais presentes, pela novidade da participação de delegados estaduais com poder deliberativo e, mais especificamente, pelo consenso reinante em torno da insuficiência das políticas públicas e dos mecanismos institucionais existentes para a plena garantia e defesa dos direitos dos cidadãos brasileiros.

As principais deliberações referentes ao SNDH versaram sobre a criação de um Conselho Nacional de Direitos Humanos, assim como de conselhos estaduais e municipais autônomos; a formulação de planos para a área nas três esferas de governo; a estruturação de um banco nacional de dados sobre o tema; e a fixação de um orçamento próprio, a ser financiado por um Fundo Nacional de Direitos Humanos.

Também são analisados, no capítulo Direitos Humanos, Justiça e Cidadania, as principais iniciativas do poder público federal e os eventos relevantes que marcaram o primeiro semestre de 2004: a Campanha Nacional pelo Desarmamento; o fim dos trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito Mista que investigou a exploração sexual infanto-juvenil; a inclusão da violência doméstica no Código Penal; a participação do Brasil na Corte Interamericana de Direitos Humanos; e o questionamento no STF sobre a legitimidade de o Ministério Público conduzir processos investigatórios.

O tema central da agenda governamental no que concerne à questão racial, no primeiro semestre de 2004, correspondeu à reserva de vagas para o ingresso de estudantes afrodescendentes e indígenas na educação superior. Desse modo, são analisados os dois Projetos de Lei, encaminhados pelo Executivo ao Congresso Nacional, que constituem ações afirmativas em favor daqueles grupos raciais que, de alguma forma, têm sofrido discriminação no acesso a esse nível do ensino. Trata-se de reserva de vagas cujo recorte inicial passa a ser a condição socioeconômica do estudante, no âmbito da qual são definidos percentuais de atendimento a negros, pardos e indígenas em proporção semelhante à participação desses segmentos na população total.

No capítulo de Desenvolvimento Rural, analisa-se o ritmo com o qual vem sendo conduzido o processo de reforma agrária *vis-à-vis* os assentamentos efetivamente implantados. Ficam patentes, tanto no ano anterior quanto no primeiro semestre de 2004, as dificuldades para se atingir as metas estabelecidas pelo Ministério do Desenvolvimento Rural (MDA). Além dos novos assentamentos, tem sido indicada

como tarefa prioritária, pelo MDA, a recuperação dos projetos de assentamento implantados até 2002.

O capítulo também mostra que a problemática que envolve a reforma agrária não se encerra com a conclusão dos assentamentos. Levantamentos recentes têm mostrado uma série de desvirtuamentos em áreas de assentamento, tais como a venda de lotes, o desmatamento irregular, as invasões e a reconcentração da terra, entre outros.

A instalação da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Reforma Agrária, em março último, reivindicada pelos partidos de oposição em decorrência da intensificação das invasões ocorrida no primeiro semestre de 2003, pode ser interpretada como sinalização dos ruralistas, para quem a ação do Poder Executivo estaria deixando a desejar.

A proposta de revogação da Medida Provisória (MP) nº 2.183, que proíbe a desapropriação para fins de reforma agrária de áreas invadidas por sem-terra, tem sido defendida por todos os movimentos sociais que lutam pela posse da terra. Várias lideranças do Movimento Nacional dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST) avisaram que passarão a ignorá-la.

ACOMPANHAMENTO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS

SEGURIDADE SOCIAL

1 Introdução

As demandas, as propostas de mudança e os recursos relacionados ao sistema legal de Seguridade Social (Previdência, Saúde e Assistência) ocorrem na atual conjuntura seguindo ritos e caminhos de sentido contraditório. Por um lado, há demandas e propostas por ampliação de direitos sociais básicos, por outro, o peso da restrição fiscal obstando essa pretensão.

Dois exemplos do primeiro grupo de demandas merecem destaque. O primeiro capta as teses da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar realizada de 17 a 20 de março de 2004, que propõem a construção de uma política de segurança alimentar baseada no direito regulamentado e assegurado por Lei Orgânica. A pretensão da Conferência é de erigir um subsistema de segurança alimentar integrável à Seguridade Social, com garantia de recursos e formas de acesso vinculados ao direito social.

O segundo exemplo das propostas de ampliação da Seguridade Social é a criação do regime de inclusão previdenciária, constante da PEC nº 227-A/2004, duas vezes aprovada no Senado e em primeira votação na Câmara. A pretensão legítima é criar formas de acesso adequadas dos trabalhadores da economia informal urbana à Previdência Social.

Em sentido oposto às demandas por ampliação de direitos, constataram-se cogitações de significado desconstrutivo da atual institucionalidade da Seguridade Social, manifestadas em três teses de desvinculação: *i)* desvinculação do salário mínimo dos benefícios da Previdência e da Assistência Social; *ii)* desvinculação das contribuições sociais do orçamento da Seguridade e Social; e *iii)* desconstitucionalização das Contribuições Sociais.

Ainda na linha do jogo político de contradições que a política de Seguridade Social comporta, o debate em torno da regulamentação da Previdência Rural contém mais um capítulo. O Congresso e os movimentos sociais discutem aperfeiçoamentos na Previdência Rural, mediante novo regulamento em tramitação na Câmara Federal, mas há claras divisões de fundo sobre o que fazer: a tese de manter e ampliar os direitos alcançados a partir de 1988 opõe-se à tese restritiva de tratar igualmente os desiguais: instituir contribuição compulsória previdenciária a todos os trabalhadores rurais.

Finalmente, os números de 2003 e do 1º semestre de 2004 do Orçamento da Seguridade revelam uma situação de certo equilíbrio orçamentário, sem elevação de gasto real no período.

2 Segurança Alimentar: diretrizes e propostas da Conferência

A realização da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar (em Olinda, de 17 a 20 de março de 2004), precedida por Conferências estaduais em 27 estados e também em alguns municípios no primeiro semestre do ano, evidencia a ocorrência de eventos

significativos pelo sentido de mobilização e participação social que tais iniciativas, organizados pelos Conseas (Conselhos Nacionais e Estaduais de Segurança Alimentar), encerram.

Tal evento ocorreu onze anos após a I Conferência, realizada em 1993, e retomou a discussão pública com vistas à institucionalização da política de segurança alimentar e das ações contra a fome e a miséria. A II Conferência constituiu-se fundamental por retomar a discussão temática, explicitando o princípio normativo que transcende o atual mandato presidencial. O combate à fome é erigido na Conferência à condição de direito social básico que precisa ser garantido a todos os cidadãos. Com esse enfoque, há bastante aproximação aos princípios da Seguridade Social.

Todavia, o conceito de segurança alimentar tem sua especificidade. Sob o enfoque do acesso aos alimentos, aproxima-se dos princípios da Seguridade Social; mas, sob o enfoque da provisão dos alimentos, aproxima-se da política agrária, conforme ver-se-á com mais clareza nas proposições.

A Conferência resultou em uma série de moções, que objetivam nortear a ação do governo em todas as áreas, direta ou indiretamente relacionadas com o tema. Assim, produziu demandas explícitas no que concerne à agricultura familiar, no sentido de fortalecer as ações de apoio à comercialização da produção da agricultura familiar, de agilização e massificação do processo de reforma agrária, de incentivo às pesquisas e a novas tecnologias ambientalmente sustentáveis, entre outros aspectos. Outras medidas mais pontuais também foram explicitadas, como a Moção pela inclusão do módulo de pesquisa de insegurança alimentar e nutricional na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad 2004) e a Moção pelo aumento da renda *per capita* para acesso ao Benefício de Prestação Continuada.

O documento final da Conferência, a Carta de Olinda, destaca que os maiores problemas para a consolidação de uma política de segurança alimentar residem no baixo investimento à produção agrícola familiar e em uma política social e econômica com pouca redistribuição de renda e elevadas taxas de juros. A Carta também recomenda a adoção de um sistema nacional de segurança alimentar e nutricional, com Lei Orgânica e orçamento próprios, conforme ocorre com os benefícios da Seguridade Social. Isso evitaria a volatilidade das políticas nessa área, garantindo autonomia em relação às distintas visões de governo. Tal demanda explicita o desejo de aumento do controle social sobre o orçamento público.

Os fatos destacados corroboram a tese de que, embora os direitos sociais presentes na Seguridade Social sejam hoje o principal sistema estatal de suporte ao direito humano à alimentação, ainda não são suficientes para a garantia plena do direito universal à alimentação. Necessita-se de políticas específicas de segurança alimentar, preferencialmente integradas à Seguridade Social. Dessa forma, os programas de segurança alimentar devem visar prioritariamente ao mundo do trabalho informal urbano e aos regimes de trabalho informal rural, a fim de integrá-los ao sistema de proteção social. O ideal é que essas políticas, para serem eficazes, tenham caráter universal, destacando-se que há espaço institucional no Sistema da Seguridade Social para construir a garantia desse direito.

3 A Previdência Social Rural

A partir de diversos projetos em tramitação na Câmara Federal, o gabinete do Relator, Deputado Dr. Rosinha, elaborou um anteprojeto de regulamentação da Previdência Rural que tem sido objeto de discussão em várias esferas governamentais e dos movimentos sociais.

A iniciativa de regulamentação da Previdência Rural justifica-se, segundo argumentações das distintas procedências, por uma certa obsolescência das normas jurídicas vigentes: Leis nº 8.212 e nº 8.213, de junho de 1991. De fato, a figura do segurado especial que surgiu em 1991 para abrigar o regime de economia familiar na Previdência Social tem merecido aperfeiçoamentos. O próprio conceito de economia familiar atualmente é objeto de reconceituação, e houve muitas situações peculiares da realidade rural brasileira que hoje não cabem na regra original do segurado especial.

Entretanto, há uma questão que divide fortemente os movimentos sociais representativos da agricultura familiar – tendo de um lado a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) e de outro os vários movimentos organizados pela Via Campesina – MST, Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), Movimento das Mulheres Camponesas etc. – trata-se da questão da contribuição compulsória à Previdência pelos agricultores familiares. Nesse sentido, há o Projeto de iniciativa da Contag, que inclui a contribuição compulsória (Projeto de Lei nº 6.548, de 2002) na Previdência Rural.

No governo e no Congresso, a tese da contribuição compulsória causa polêmica, independentemente de filiação partidária. Ela já foi na prática rejeitada pelo Congresso em 1999, quando então o Executivo foi forçado a retirar o seu Projeto, que estabelecia tal tese.

O tamanho alcançado pela Previdência Rural e sua fraca capacidade autocontributiva (financia cerca de 10% dos benefícios) refletem na verdade um peso expressivo do seu setor de subsistência na economia familiar, responsável hoje por aproximadamente três quartos dos estabelecimentos rurais familiares. Por isso, a regra constitucional ora vigente garante Previdência básica a esses agricultores mediante prova de trabalho e não da contribuição financeira. Essa condição da Previdência Rural brasileira é critério essencial para garantir a universalidade de acesso ao público oriundo do regime da economia familiar.

Tendo em vista o quadro de divergências que se foi estabelecendo no campo agrário nessa questão da Previdência, o dilema que se coloca na regulamentação é o seguinte: aperfeiçoar alguns aspectos da Previdência Rural – a exemplo da ampliação do conceito de agricultura familiar (inclusão dos multifuncionais, pluriocupados, “bóias-frias” etc.) – *versus* retroceder no princípio da Previdência-Seguridade, legitimado pela suficiência da prova do trabalho informal como regra de acesso.

4 A questão das desvinculações e seus reflexos na Seguridade

Em recente manifestação (reunião de 27 de julho de 2004), o Conselho de Segurança Alimentar aprovou Moção encaminhada por um grupo de conselheiros, na qual solicitava ao presidente da República esclarecimentos sobre a posição oficial do governo a respeito de três propostas que circulam na mídia, atribuídas a Ministros de Estado:

- 1) desvinculação do salário mínimo dos benefícios permanentes da Previdência e da Assistência Social;

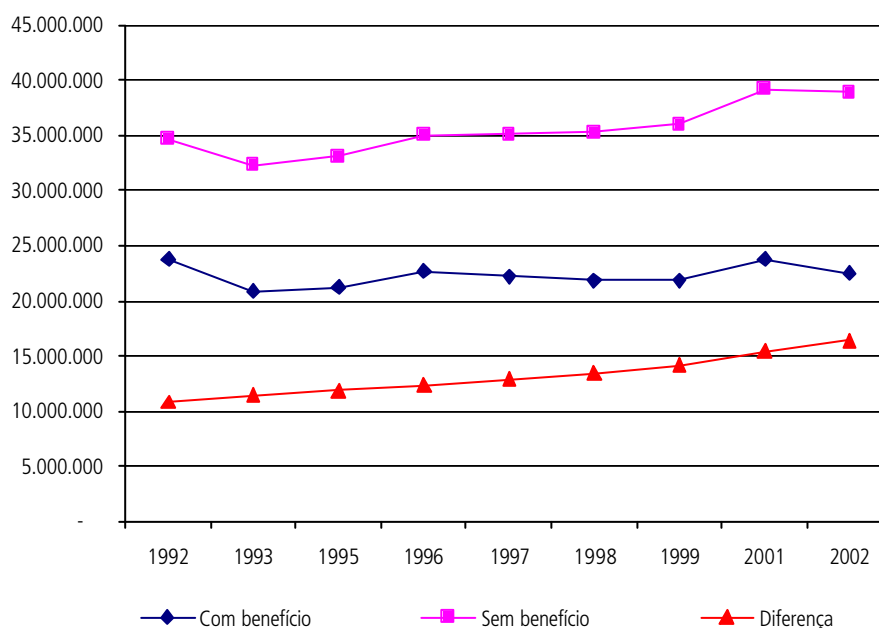
- 2) desvinculação das contribuições sociais do orçamento da Seguridade Social; e
- 3) desconstitucionalização tributária, incluindo as Contribuições Sociais da Seguridade.

Entendeu o Consea, na sua manifestação ao presidente da República, que quaisquer das desvinculações propostas quebrariam o eixo central da política de Seguridade Social e, conseqüentemente, o cerne da política de Estado de combate à fome e à miséria. A história da formação dessa engenharia institucional da Constituição de 1988, na qual o Partido dos Trabalhadores (PT) teve notória influência, objetivava criar uma política social calcada em direitos sociais básicos, segurança jurídica contra manipulações orçamentárias e garantia da continuidade e da suficiência do financiamento público. Tudo isso ficou bloqueado com a proposta de tríplex desvinculação. Desconstitucionalizar e desvincular “Contribuições Sociais” da Seguridade Social é o mesmo que subordinar os direitos sociais das aposentadorias e das pensões do Regime Geral às disponibilidades orçamentárias de cada ano. Por sua vez, desvincular os benefícios mínimos do salário mínimo equivale a remeter esse direito à completa insegurança jurídica, vigente nas conjunturas macroeconômicas de “ajuste orçamentário”.

Entretanto, os resultados observados ao longo da última década, de efetiva promoção do combate à fome e à miséria no âmbito da Seguridade Social, são muito evidentes. Os dados das Pnads a partir de 1992 revelam de forma insofismável a quantidade de famílias que são retiradas da “linha de pobreza – Lei Orgânica de Assistência Social (Loas)” – um quarto do salário mínimo *per capita*, ver gráfico 1 –, graças aos benefícios monetários da Seguridade Social, pagos pelo Instituto Nacional de Seguro Social (INSS): cerca de 17 milhões foram retirados da linha de pobreza em 2002 e, sistematicamente, entre 12 e 15 milhões de pessoas desde 1992.

GRÁFICO 1

Linha de pobreza com e sem benefícios previdenciários e assistenciais



Fonte: Pnad/IBGE 2002.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Do exposto, depreende-se que a preocupação do Consea com a política mais estruturada de enfrentamento da miséria e da desigualdade – aquela que se apóia na institucionalidade da Seguridade Social –, corre efetivamente risco de ser desconstruída. Essa preocupação, diga-se de passagem, é fundamentada e faz parte do jogo político da sociedade civil, de vigilância contra tentativas de retrocessos, como aqueles que ora vêm sendo cogitados.

5 O Orçamento da Seguridade Social

Neste número, utilizou-se a mesma metodologia para elaboração e análise do orçamento, já utilizada em números anteriores deste periódico. Dividiram-se os gastos orçamentários em quatro categorias básicas. A tipologia dos gastos do tipo A refere-se a direitos sociais constitucionais, exercitados por iniciativa dos cidadãos. Os gastos do tipo B dependem de iniciativa do governo, embora sejam previstos constitucionalmente. Esses dois primeiros tipos de gastos são o núcleo da Seguridade Social. Os gastos do tipo C são ações específicas de determinado governo; portanto, não estão protegidos constitucionalmente. Os gastos do tipo D constam do Orçamento da Seguridade Social por imposição legal, uma vez que não atendem ao princípio básico da Seguridade Social – o da universalidade de acesso.

A organização dos programas e dos projetos de 2003 e 2004 foi alterada em razão do novo PPA 2004-2007, elaborado pelo governo Lula. A principal inovação refere-se à unificação dos programas sociais de Transferência de Renda na rubrica “Transferência de Renda com Condiionalidades” ou, como é conhecido, Programa Bolsa Família. Tal Programa, instituído pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, unificou outros: Cartão Alimentação, do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, uma ação do Programa Comunidade Ativa; Auxílio-Gás, do Ministério das Minas e Energia; Bolsa Alimentação, do Ministério da Saúde, uma ação do Programa Alimentação Saudável; e Bolsa Escola, do Ministério da Educação.

É relevante destacar o Programa Saúde da Família, que não mais consta do orçamento de 2004 em razão da nova organização do PPA, que o suprimiu.

Há ainda uma inovação institucional – a extinção do Ministério da Assistência e Promoção Social e do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, vinculados à Presidência da República. Ambos foram agrupados no novo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, segundo a Medida Provisória nº 163/2004.

O orçamento de 2003 (tabela 1) mostra que grande parte dos recursos sociais é gasta com a Previdência Social. A Previdência Social Básica corresponde a 56% do orçamento, a Previdência dos Inativos e dos Pensionistas da União corresponde a 18%, enquanto os recursos do SUS correspondem a 7%. Esses programas somados correspondem a 81% do Orçamento, e são insusceptíveis a cortes, protegidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Os programas assistenciais, Auxílio-Gás, Alimentação Saudável e Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), correspondem a menos de 1% do orçamento e não são protegidos de cortes, como os programas descritos anteriormente.

TABELA 1

Orçamento liquidado da Seguridade Social em 2003, em milhões de reais, a preços de 2004¹

Orçamento da Seguridade Social para 2003				
Despesa		Receita		
Gastos do tipo A		Fontes	Antes DRU	Depois DRU
Previdência Social Básica	113.818	1) Contribuição Empregadores e Trabalhadores	85.522	85.522
Pagamento do Seguro-Desemprego	7.210	2) Cofins	63.126	52.605
Pagamento de Benefício de Prestação Continuada – Loas	4.772	3) CPMF	18.823	15.686
Atendimento Ambulatorial, Emergencial e Hospitalar	15.038	4) Contribuição Social Lucro Líquido Pessoa Jurídica	15.637	13.031
Pagamento de Renda Mensal Vitalícia	2.085	5) Receita de Prognóstico	773	618
Total dos gastos tipo A	142.923	6) PIS/Pasep – Seguro-Desemprego	7.782	6.485
Gastos do tipo B		7) Receitas Provenientes de Impostos	11.832	9.860
Saúde da Família	3.800	8) Contribuição à Seguridade Servidor Público	2.304	1.920
Outros programas do Ministério da Saúde*	9.799	9) Doações para o Combate à Fome	6	6
Outros programas do Ministério da Previdência**	3.940	10) Fundo de Combate à Erradicação da Pobreza	5.105	5.105
Outros programas do Ministério da Assistência***	395	11) Contribuição sobre Produção Rural	1.732	2.078
Saneamento Básico	204			
Total dos gastos tipo B	18.138			
Gastos do tipo C				
Erradicação do Trabalho Infantil	517			
Auxílio-Gás	847			
Comunidade Ativa	1.140			
Bolsa Escola	1.657			
Alimentação Saudável	388			
Total dos gastos tipo C	4.549			
Gastos do tipo D				
Previdência de Inativos e Pensionistas da União	37.269			
Indenizações e pensões especiais de responsabilidade da União	677			
Total de gastos tipo D	37.946			
Total	203.556	Total	212.642	205.474

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi).

Elaboração: Disoc/Ipea.

Nota: ¹ Para inflacionar os dados correntes de 2002 em dados correntes de 2004, utilizou-se o deflator do PIB segundo hipótese do substitutivo do relator do orçamento da Câmara dos Deputados, o mesmo usado para o PL nº 31/2003. O estimado seria de 5,91% para 2004.

Obs.: Programas constantes do orçamento de 2003:

* Foram englobados os seguintes programas: Prevenção e controle de doenças transmitidas por vetores; Prevenção, controle e assistência aos portadores de doenças sexualmente transmissíveis e da Aids; Qualidade e Eficiência do SUS; Assistência farmacêutica; Prevenção e controle de doenças imunopreveníveis; Qualidade do sangue; Profissionalização da enfermagem; Vigilância Sanitária de produtos e serviços; Prevenção e controle do câncer e assistência oncológica; Pesquisa e desenvolvimento em saúde; Vigilância epidemiológica e ambiental em saúde; Gestão da política de saúde; Prevenção e controle de doenças crônico-degenerativas; Saúde mental; Prevenção e controle de tuberculose e de outras pneumopatias; Controle da hanseníase e de outras dermatoses; Saúde da mulher; Saúde do trabalhador; Vigilância sanitária em portos, aeroportos e fronteiras; Saúde suplementar; Saúde do jovem; Saúde da criança e aleitamento materno; Prevenção e controle das infecções hospitalares; Atenção à pessoa portadora de deficiência; Valorização e saúde do idoso; Etnodesenvolvimento das sociedades indígenas; Biotecnologia e recursos genéticos; Gestão da participação em organismos internacionais; Apoio administrativo; Valorização do servidor público; e operações especiais.

** Foram englobados os seguintes programas: Arrecadação de receitas previdenciárias; Qualidade do atendimento na Previdência Social; Gestão da política de Previdência Social; Gestão da participação em organismos internacionais; Apoio administrativo; Desenvolvimento de regimes de Previdência Social nos estados e municípios; Valorização do servidor público; e operações especiais.

*** Foram englobados os seguintes programas: Atenção à criança; Brasil jovem; Combate ao abuso e à exploração sexual de crianças e adolescentes; Direitos humanos, direitos de todos; Segurança do cidadão; Pronager; Valorização do servidor público; Gestão da política de assistência social.

Percebe-se que o gasto total quase se iguala ao valor das Contribuições, se descontado destas o valor da Desvinculação das Receitas da União (DRU). Por sua vez, quando a DRU retorna para a Seguridade, os recursos são mais que suficientes.

TABELA 2

Orçamento liquidado da Seguridade Social, até 9/7/2004, em milhões de reais de 2004¹

Orçamento da Seguridade Social até 9/7/2004				
Gastos do tipo A	Despesa		Receita	
			Fontes	Antes DRU Depois DRU
		execução		
Previdência Social Básica	54.364	44,45%	1) Contribuição Empregadores e Trabalhadores	41.545 41.545
Pagamento do Seguro Desemprego	3.635	54,77%	2) Cofins	37.492 31.244
Pagamento de Benefício de Prestação Continuada— Loas	2.663	48,81%	3) CPMF	9.943 8.286
Atenção Hospitalar e Ambulatorial no Sistema Único de Saúde	8.928	55,59%	4) Contribuição sobre o Lucro Líquido Pessoa-Jurídica	8.353 6.961
Pagamento de Renda Mensal Vitalícia	865	47,20%	5) Receita de Prognóstico	274 219
Total dos gastos tipo A	70.556		6) PIS/Pasep— Seguro Desemprego	8.262 6.886
			7) Receitas Provenientes de Impostos	702 586
Gastos do tipo B			8) Contribuição à Seguridade Servidor Público	2.064 1.721
		execução	9) Doações para o Combate à Fome	4 4
Outros Programas do Ministério da Saúde *	6.408	46,18%	10) Fundo de Combate a Erradicação da Pobreza	3.307 3.307
Outros Programas do Ministério do Desenvolvimento Social**	163	22,41%	11) Contribuição sobre Produção Rural	860 812
Outros Programas do Ministério da Previdência Social***	2.654	45,02%		
Total dos gastos tipo B	9.224			
Gastos do tipo C				
		execução		
Transferências de Renda com Condicionais	2.753	51,35%		
Peti	66	65,55%		
Alimentação Saudável	2	11,01%		
Total dos gastos tipo C	2.821			
Gastos do tipo D				
		execução		
Previdência de Inativos e Pensionistas da União	18.298	51,26%		
Indenizações e pensões especiais de responsabilidade da União	291	35,89%		
Total de gastos tipo D	18.590			
Total	101.191		Total	112.809 101.680

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi).

Elaboração: Disoc/Ipea.

Nota: ¹ Para uma comparação anual entre orçamento liquidado de 2003, ver *Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise* n° 8, no qual está o orçamento liquidado de 2002 e o PL nº 31/2003, com o orçamento completo previsto para 2004.

Obs.: Programas constantes do orçamento de 2004:

* Foram englobados os seguintes Programas: Gestão da política de saúde; Saneamento ambiental urbano; Identidade étnica e patrimônio cultural dos povos indígenas; Gestão da participação em organismos internacionais; Apoio administrativo; Operações especiais; Drenagem urbana sustentável; Assistência suplementar à saúde; Prevenção e controle das doenças imunopreveníveis; Vigilância, prevenção e controle das doenças transmitidas por vetores e zoonoses; Ciência, tecnologia e inovação em saúde; Vigilância epidemiológica e ambiental em saúde; Atenção básica em saúde; Atenção especializada em saúde; Doação, captação e transplante de órgãos e tecidos; Saneamento rural; Vigilância sanitária de produtos, serviços e ambientes; Segurança transfusional e qualidade do sangue; Assistência farmacêutica e insumos estratégicos; Investimento para humanização e ampliação do acesso à atenção à saúde; Atenção à saúde da população em situações de violências e outras causas externas; Vigilância, prevenção e atenção em HIV/Aids e outras doenças sexualmente transmissíveis; Controle da tuberculose e eliminação da hanseníase; Vigilância, prevenção e controle da malária e da dengue; Educação permanente e qualificação profissional do Sistema Único de saúde; Atenção à saúde de populações estratégicas e em situações especiais de agravos; Participação popular e intersectorialidade na Reforma Sanitária e no Sistema Único de Saúde; Gestão do trabalho no Sistema Único de Saúde; Atenção integral à saúde da mulher; e Resíduos sólidos urbanos.

** Foram englobados os seguintes programas: Proteção social à infância, adolescência e juventude; Combate ao abuso e à exploração sexual de crianças e adolescentes; Atendimento integral à família; Economia solidária em desenvolvimento; Gestão da política de promoção da igualdade racial; e Proteção social ao adulto em situação de vulnerabilidade.

*** Foram englobados os seguintes Programas: Arrecadação de receitas previdenciárias; Qualidade dos serviços previdenciários; Gestão da política de Previdência Social; Gestão da participação em organismos internacionais; Apoio administrativo; Operações especiais; e Proteção previdenciária.

O gasto total do orçamento da Seguridade no primeiro semestre de 2004, em torno de R\$ 101 bilhões, é bastante semelhante ao gasto do primeiro semestre de 2003. Nesse sentido, não há redução de despesas no orçamento da Seguridade Social. Nota-se que esse orçamento contempla todas as despesas com inativos e pensionistas da União. As despesas com inativos tiveram pequena queda real em relação ao semestre anterior, mas o fato é praticamente independente da reforma da previdência; deve-se ao congelamento das aposentadorias e das pensões no corrente ano.

Um fato destacável em relação ao orçamento de 2004 é a execução proporcional de todos os programas, à exceção do Ministério do Desenvolvimento Social e Com-

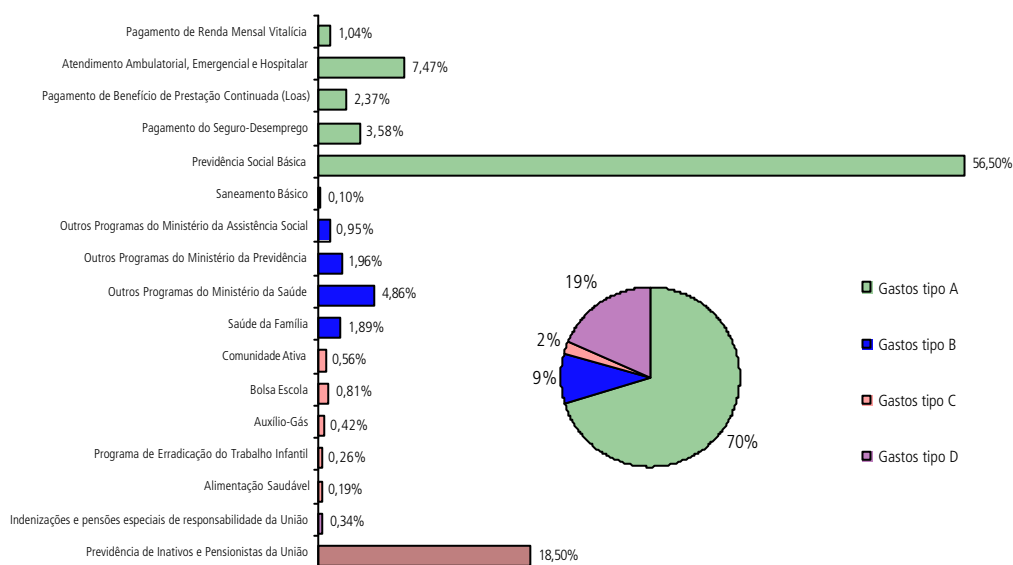
bate à Fome, que se encontra com 22,41% de sua execução realizada. Outro programa com a execução abaixo da média é o “Alimentação Saudável”, do Ministério da Saúde. Observa-se, entretanto, que esse Programa foi grandemente esvaziado em decorrência da transferência da Bolsa Alimentação para o Programa Bolsa Família.

Uma observação comum à execução dos dois orçamentos (2003 e primeiro semestre de 2004) é o peso dos gastos tipo A e B reunidos, 79,0% e 78,2%, respectivamente – denotando forte vinculação desse orçamento com o conceito de direitos sociais básicos a que está associado (ver gráficos 2 e 3).

Finalmente, uma observação merece destaque tanto no orçamento de 2003 quanto no de 2004: os gastos do tipo A e D somados, que são compulsórios e independem de cortes do Tesouro, representam, respectivamente, 89,0% e 88,1% (ver gráficos 2 e 3). Esses gastos dependem fortemente em cada exercício fiscal do estoque de benefícios previdenciários, do salário mínimo e de outras regras permanentes da Seguridade, em geral associadas a fatores demográficos e/ou a regras constitucionais que praticamente não se alteram na conjuntura. Essa última observação indica uma forte flexibilidade desse orçamento para ajustes conjunturais.

GRÁFICO 2

Principais Programas da Seguridade Social em 2003: participação percentual no gasto total

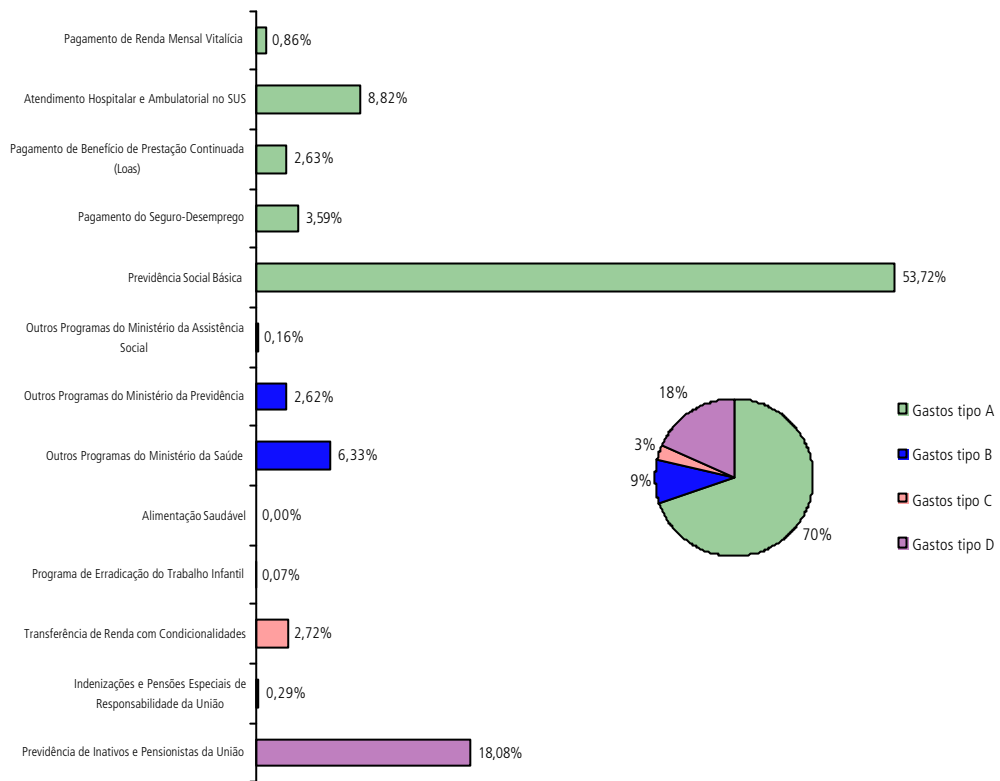


Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi).

Elaboração: Disoc/lpea.

GRÁFICO 3

Principais Programas da Seguridade Social até 9/7/2004: participação percentual no gasto total



Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi).

Elaboração: Disoc/Ipea.

PREVIDÊNCIA SOCIAL

1 Apresentação

A conjuntura previdenciária no primeiro semestre de 2004 foi diretamente afetada pelos sinais de reaquecimento da economia brasileira. Conforme poderá ser observado na subseção 2.1 (Financiamento e gastos do RGPS), houve um incremento real de 12,1% na Arrecadação Líquida do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), representando o melhor resultado para o período nos últimos anos – que vinham sendo marcados por consecutivas quedas no valor arrecadado.

O reaquecimento do ciclo econômico também refletiu-se na Recuperação de Créditos, havendo aumento de R\$ 614,5 milhões em comparação aos primeiros semestres de 2003 e 2004. Outro importante fator responsável pelo resultado positivo observado na arrecadação proveniente das contribuições de trabalhadores e empregadores deveu-se à mudança no valor do teto de contribuição do Regime Geral de Previdência Social introduzida pela Reforma da Previdência (Emenda Constitucional – EC nº 41/2003): valor que passou de R\$ 1.869 para R\$ 2.400. Atualmente, após o reajuste concedido aos benefícios do INSS – cujo critério também é previsto na Constituição –, esse teto corresponde a R\$ 2.508.

Como conseqüência desse resultado positivo na arrecadação, observa-se uma tendência de desaceleração do aumento da Necessidade de Financiamento (NF) do INSS. Na comparação dos primeiros semestres de 2001/2002, a NF aumentou 43%; em 2002/2003, esse aumento foi de 19%; e, em 2003/2004, sua elevação foi de 16%.

Outro fator relevante da conjuntura do primeiro semestre de 2004 é a apresentação da evolução do estoque da Dívida Ativa (subseção 2.2) que continua crescente. Ao fim de 2003, a Dívida Ativa já representava um montante de R\$ 119 bilhões. Está sendo discutido no âmbito do Conselho Nacional de Previdência Social um conjunto de propostas com o objetivo de recuperar esses recursos. Acredita-se que, com a recuperação da economia, parte dos devedores da Previdência farão novos esforços para quitar suas dívidas.

No período analisado, destaca-se também a mudança na metodologia utilizada pelo Ministério da Previdência para calcular o grau de cobertura da Previdência Social (subseção 2.5). A nova metodologia inclui entre os socialmente protegidos os segurados especiais da Previdência Rural e os indivíduos que não contribuem para a Previdência Social, mas que recebem algum tipo de benefício. Dessa forma, reconhece-se de fato o que antes era apenas um direito: a inclusão dos segurados especiais entre os beneficiários da Previdência Social e o reconhecimento de que a Previdência não está direcionada apenas àqueles que possuem capacidade para contribuir financeiramente com o sistema. Igualmente importante foi o reconhecimento da importância dos canais locais de participação na gestão da política previdenciária com a recriação dos Conselhos de Previdência Social (subseção 2.4). Até junho de 2004, foram instalados 44 conselhos locais de participação.

Destacam-se ainda no primeiro semestre deste ano os desdobramentos da Reforma da Previdência, com a promulgação do Decreto nº 10.887, de 18 de junho de 2004, que regulamenta a Emenda Constitucional nº 41/2003, até mesmo no que se refere ao sistema de Previdência Complementar dos servidores públicos (seção 4). Houve também a aprovação em primeiro turno na Câmara dos Deputados da Proposta de Emenda Constitucional (PEC Paralela nº 227- A/2004), que altera diversos pontos da EC nº 41/2003.

Inicia-se a análise da conjuntura previdenciária pela subseção Financiamento e gastos do RGPS, seguida pela evolução da Dívida Ativa e por uma seção em que são apresentados os reflexos da Reforma Tributária para a Previdência (a possibilidade de realizar a desoneração da folha salarial); a seguir, discute-se a descentralização da gestão previdenciária, a nova metodologia de cálculo para aferir o grau de cobertura da Previdência Social; a previdência complementar; e, por fim, os desdobramentos da Reforma da Previdência e a tramitação da PEC Paralela.

2 Regime Geral de Previdência Social (RGPS)

2.1 Financiamento e gastos do RGPS

No primeiro semestre de 2004, observa-se – a partir dos dados da tabela 3 – que houve melhora no total de recebimentos do INSS. Entre janeiro e junho de 2003, esse total foi de R\$ 61,4 bilhões e, em 2004, foi de R\$ 67,1 bilhões, em valores constantes – incremento real de 9,3%. Houve na arrecadação proveniente das contribuições dos trabalhadores e dos empregadores – que representa a principal fonte de recebimentos do INSS – um aumento de R\$ 4,9 bilhões (11,2%) em relação ao primeiro semestre de 2003. Esse é um resultado muito significativo para as contas da Previdência Social. Igualmente importante foi a variação positiva – aproximadamente R\$ 614,5 milhões – no item Recuperação de Créditos, comparando com o mesmo período de 2003.

TABELA 3

Recebimentos e pagamentos do INSS. Acumulado janeiro/junho 2003 e 2004

(Valores em R\$ 1 mil de jun./2004. Deflator INPC)

	2003		2004	
	Valor	(%)	Valor	(%)
A RECEBIMENTOS (A1+A2+A3+A4+A5)	61.407.607	100	67.117.398	100
A.1. Arrecadação	39.661.364	64,6	44.651.293	66,5
A.2. Recuperação de créditos	827.293	1,3	1.441.821	2,1
A.3. Restituições de contribuições	(112.368)	0,2	-67.680	0,1
A.4. Rend. finan., antecipação de receitas etc.	4.408.218	7,2	-1.933.832	2,9
A.5. Transferências da União	16.623.100	27,1	23.025.796	34,3
B PAGAMENTOS (B1+B2+B3)	55.142.362	100	65.155.574	100
B.1. Pagamentos de Benefícios pelo INSS	49.736.009	90,2	58.466.859	89,7
Pagamentos de benefícios previdenciários	47.250.111	85,7	54.291.635	83,3
Pagamentos de benefícios não-previdenciários	2.485.898	4,5	4.175.225	6,4
B.2. Outros pagamentos INSS	2.359.320	4,3	3.139.331	4,8
B.3. Transferências a terceiros	3.047.033	5,5	3.549.384	5,4

Fonte: Fluxo de caixa do INSS.

Elaboração: Disoc/lpea.

O aumento verificado no item A.1 deveu-se fundamentalmente a dois fatores: é fruto de ação política e, ademais, reflexo da conjuntura macroeconômica do período. A EC nº 41, promulgada em 19/12/2003, teve como foco principal a reformulação do sistema de pensões e aposentadorias dos servidores públicos. A única alteração realizada no Regime Geral da Previdência Social (a previdência do setor privado) foi a elevação do teto de benefícios, que era de R\$ 1.869 e passou a ser de R\$ 2.400, a partir de janeiro de 2004. Atualmente, após o aumento dos benefícios previdenciários ocorrido em maio – tanto os equivalentes ao salário mínimo quanto os superiores ao mínimo – o valor desse teto passou a ser de R\$ 2.508. Como o valor da contribuição é definido de acordo com o teto de benefícios, esse também aumentou, gerando como consequência a melhoria no volume total de recursos arrecadados. Antes de a EC nº 41 entrar em vigor, o valor máximo da contribuição era de R\$ 205,63, e com o valor do teto atualmente em vigor passou a ser de R\$ 275.

Outro fator que contribuiu para o resultado positivo da arrecadação previdenciária foi a conjuntura favorável do mercado de trabalho no primeiro semestre de 2004. As principais pesquisas indicam sinais de recuperação da economia brasileira com a criação de novos postos de trabalho com carteira assinada e aumento na massa salarial. O Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) – pesquisa realizada pelo Ministério do Trabalho e Emprego em âmbito nacional – registrou os melhores resultados desde 1992. No acumulado do ano, já foram criados 1,034 milhão de empregos com carteira assinada (ver quadro metodológico sobre o Caged em Trabalho e Renda). É interessante destacar que a Pesquisa Mensal de Emprego (PME) realizada pelo IBGE em seis regiões metropolitanas, que vinha apresentando resultados negativos no mercado de trabalho, registrou taxas de emprego formal relativamente estáveis (com um pequeno incremento na quantidade de empregos). De acordo com a PME, em junho de 2003 havia 7,1 milhões de postos de trabalho formais, já em junho de 2004, foram registrados 7,4 milhões. Ainda segundo a PME, foi verificada também melhoria no rendimento médio real *efetivamente recebido* por esses trabalhadores: em junho de 2003 era de R\$ 916 e em 2004 é de R\$ 931. Os dados apresentados pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) também indicam uma reversão da tendência de queda nos níveis de emprego e salários e da atividade industrial.

As receitas oriundas das medidas de recuperação de crédito – item A2 da tabela 3 – apresentaram, como a arrecadação, melhoria no período analisado: houve aumento de R\$ 614,5 milhões, comparando o primeiro semestre de 2003 com o de 2004. Tal resultado é também considerado um dos grandes responsáveis pelo aumento nos recebimentos do INSS.

Ainda de acordo com a tabela 3, pelo lado das despesas do INSS (item B), verifica-se que no período analisado houve aumento de 15,3% no total de desembolsos do INSS. Entre janeiro e junho de 2003, os recursos utilizados para os pagamentos de benefícios previdenciários somaram R\$ 47,2 bilhões e para o mesmo período de 2004 foi necessário desembolsar R\$ 54,2 bilhões a fim de efetuar os pagamentos (variação de 12,9%). O aumento das despesas no período analisado deve-se, essencialmente, ao reajuste no valor dos benefícios e ao aumento no estoque de benefícios pagos pelo INSS.

Em decorrência desse aumento nos gastos, verificou-se que – apesar da melhoria verificada na arrecadação previdenciária – houve maior participação das Transferências da União, que são realizadas para cobrir a diferença entre a arrecadação e os gastos do

INSS. No primeiro semestre de 2003, as Transferências da União foram de R\$ 16,6 bilhões e no mesmo período de 2004 corresponderam a R\$ 23 bilhões, ou seja, houve acréscimo de aproximadamente 27,8%.

TABELA 4

Resultado financeiro no INSS – extrato do fluxo de caixa acumulado janeiro/junho 2003 e 2004

(Valores em R\$ 1 mil jun/2004. Deflator INPC)

	2003	2004	Varição (%)
C. Arrecadação Líquida	37.329.256	42.476.050	12,1
D. Saldo Negativo Previdenciário	9.920.855	11.815.585	16

Fonte: Fluxo de caixa do INSS.

Elaboração: Disoc/Ipea.

A tabela 4 apresenta o resultado financeiro do INSS. Houve no primeiro semestre do ano uma variação positiva de 12,1% na Arrecadação Líquida,¹ consequência do já mencionado aumento do teto de contribuição previdenciária e da retomada de crescimento no nível de emprego formal e renda dos trabalhadores. Em vista desse fato, o crescimento da Necessidade de Financiamento do INSS foi de 16%: nos primeiros seis meses de 2003, a diferença entre a Arrecadação Líquida e os gastos com o pagamento de benefícios previdenciários foi de R\$ 9,9 bilhões e, no mesmo período de 2004, foi de R\$ 11,8 bilhões (valores deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC). Vale ressaltar que, caso não tivesse ocorrido a melhora na arrecadação previdenciária, a Necessidade de Financiamento teria sido ainda maior. De acordo com dados do Ministério da Previdência, a variação da Necessidade de Financiamento na comparação do primeiro semestre de 2001/2002 foi de 43%; na comparação do mesmo período de 2002/2003 foi de 19%; e 2003/2004 foi de 16%.

2.2 Evolução da Dívida Ativa e as propostas para reaver os créditos do INSS

A análise das contas da Previdência Social e a observância da crescente necessidade de financiamento do sistema inspiram diversos debates em busca de alternativas para lidar com esse problema, objetivando identificar as causas do desequilíbrio do INSS e as fórmulas para reduzi-lo. Inserida nesse debate está a questão da Dívida Ativa junto ao INSS. A Dívida Ativa é constituída pelos valores devidos por pessoas físicas ou jurídicas que deixaram de cumprir com suas obrigações de contribuição com a Previdência Social. Uma vez identificados esses débitos, estes passam por análise e julgamento na esfera administrativa. Quando não há acordo nessa esfera, o processo segue para a Procuradoria do INSS, que entra com ação judicial de cobrança, e só então é inscrito na Dívida Ativa. Em outras palavras, a Dívida Ativa é o montante de recursos que o INSS tem a receber e que certamente contribuiria para resolver parte do problema das contas do INSS, preservando um conjunto de direitos adquiridos por grupos que não possuem a capacidade contributiva exigida pela Previdência como Seguro Social. Como exemplo desses direitos, pode-se citar o caso da não-exigibilidade contributiva dos segurados especiais do meio rural para acessar o benefício da Previdência Rural e os subsídios concedidos às empresas optantes do regime tributário Simples.

1. Arrecadação Líquida corresponde, segundo definição do INSS, ao total das Arrecadações e das medidas de Recuperação de créditos (itens A.1 e A.2 da tabela 3) menos as Transferências a Terceiros – feitas ao Sesi, Senai, Senac, Senar (item B.3).

TABELA 5

Evolução dos débitos com o INSS – 1996/2003

(Valores em R\$ milhões correntes)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Débitos em cobrança administrativa	3.192,2	5.060,0	7.791,3	14.319,5	21.725,9	23.915,0	23.663,4	28.797,7
Dívida Ativa = Débitos da Procuradoria	21.036,4	30.737,9	49.911,6	58.106,1	73.090,1	48.556,7	73.038,0	83.214,9
Total	24.228,5	35.797,9	57.702,0	72.425,0	94.817,0	72.471,7	96.701,4	112.012,6

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social – 1996/2003.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Nos últimos anos, o estoque da Dívida Ativa aumentou consideravelmente. Esse crescimento deveu-se, em grande parte, à melhoria nos mecanismos de fiscalização do INSS. De acordo com os dados do Anuário Estatístico da Previdência Social apresentados na tabela 5, em um período de oito anos – de 1996 a 2003 (ano da última publicação do Anuário) – a Dívida Ativa saltou de R\$ 21 bilhões para R\$ 83 bilhões.

Como consequência da evolução do estoque da Dívida Ativa, criou-se a necessidade de encontrar formas de agilizar os processos de cobrança administrativa e judiciária e criar alternativas para reaver os créditos da Dívida Ativa. Com esse espírito, já foram lançados dois programas de refinanciamento de dívidas com o INSS (e também com a Receita Federal): o Programa de Recuperação Fiscal (Refis), em 1999, e o Programa de Parcelamento Especial (Paes – o Refis II), em 2003, que contaram com uma adesão considerável de devedores. Contudo, esses programas de refinanciamento de débitos definitivamente não são as melhores opções para recuperar os haveres públicos, apesar de contribuírem de certa forma para a recuperação dos créditos previdenciários. Muitos devedores costumam aderir aos planos e parcelar suas dívidas; porém, acabam deixando de realizar o pagamento das parcelas acordadas antes de quitar os seus débitos, os quais voltam a ser contabilizados no valor da Dívida Ativa.

Tendo em vista a importância desses recursos para a Previdência, está sendo realizado no âmbito do Conselho Nacional de Previdência Social um amplo debate com o objetivo de mapear os devedores e as suas dívidas e pensar nos mecanismos mais adequados para reaver os créditos do INSS. Nesse sentido, foi apresentado um conjunto preliminar de propostas pelos membros do conselho. A seguir serão apresentadas de forma resumida as principais propostas:

- 1) Compensar os haveres e os deveres da União. Esta é uma das propostas mais interessantes do conjunto apresentado ao Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS). Como muitos credores da União são também devedores do INSS, a idéia é cruzar as informações do Tesouro Nacional e as do INSS de forma que os débitos da previdência sejam quitados com os recursos que o devedor receberia do poder público. Assim, o Tesouro amortizaria suas dívidas e não precisaria repassar recursos para complementar o pagamento de benefícios realizado pelo INSS. Essa é uma medida que depende de acordo entre o INSS e o Tesouro Nacional e da existência de um sistema que permita realizar esse tipo de cruzamento de dados.
- 2) Securitizar a dívida dos órgãos públicos que não tenham recursos para incluir a consolidação dos débitos no seu orçamento, de forma que o Tesouro Nacional repasse os recursos ao INSS e passe a gerir a dívida.

- 3) Criar mecanismos de responsabilização para que se cumpra de fato o disposto na Lei nº 8.620/1993, a qual obriga os órgãos da administração pública a priorizarem em seus orçamentos o pagamento da contribuição previdenciária.
- 4) Dispensar as dívidas cujo valor é inferior a R\$ 5.000, pelo fato de o custo de manutenção da cobrança dessas dívidas ser superior ao valor destas.
- 5) Criar comissões de conciliação prévia semelhantes às existentes no âmbito da Justiça do Trabalho, para facilitar e agilizar o recebimento de créditos do INSS.
- 6) Utilizar parte do faturamento das empresas aéreas que possuem débitos com a Previdência Social para amortizar as suas dívidas.
- 7) Alterar a Lei de Execução Fiscal de forma que seja possível utilizar parte do lucro das empresas devedoras para quitar seus débitos com a Previdência.
- 8) Formular conjunto de propostas incluindo melhorias no sistema de gerenciamento da dívida, tais como: criação de procuradorias especializadas em benefícios, administração e cobrança no âmbito do INSS, bem como de melhorias no sistema de informação a fim de permitir o acompanhamento global dos processos, entre outras.

Dependendo da estratégia de implementação a ser adotada, esse conjunto de propostas tem potencial para ser mais eficaz que os mecanismos de recuperação de crédito em funcionamento. A maioria ainda precisa passar por um processo de refinamento para ser implementada. Muitas dependem de acordos com outros órgãos para entrar em vigor ou mesmo reformas internas no âmbito do INSS. Todavia, o principal desafio para os especialistas envolvidos nesse debate é a análise dos débitos que constituem a Dívida Ativa. Parte desses débitos é relativamente fácil de ser identificada e recuperada. Outra parte nem tanto, uma vez que as empresas devedoras já não existem mais. E ter esse conhecimento é o primeiro passo para garantir o sucesso de qualquer das medidas que constituem o conjunto das propostas supracitado.

2.3 Inovações da Reforma Tributária: a desoneração da folha salarial

Em dezembro de 2003, foi promulgada a EC nº 42, Emenda da Reforma Tributária. Entre as inovações realizadas por meio dessa Reforma, uma está diretamente relacionada com a Previdência Social (em conjunto com as políticas voltadas para o mercado de trabalho): a desoneração da folha de pagamentos. A EC nº 42 incluiu novos parágrafos no artigo 195 da Constituição Federal (que trata do financiamento da Seguridade Social) que abriram a possibilidade para que a incidência da contribuição sobre a folha de pagamentos seja substituída pela incidência sobre as receitas e os rendimentos da empresa. Essa substituição, de acordo com a Emenda, poderá ser total ou parcial, e deverá ocorrer gradualmente e respeitar o princípio da não-cumulatividade. Como os custos para a contratação formal de trabalhadores são elevados e essa medida alivia parte desses custos, argumenta-se que há grande probabilidade de que, após a regulamentação dessa medida, seja estimulada a formalização do mercado de trabalho. Contudo, é importante ressaltar que tal efeito não é garantido.

No entanto, é uma alteração que demanda muita cautela em sua regulamentação. As receitas das contribuições incidentes sobre a folha de salários representam a maior parte dos recebimentos do INSS. Essa é uma fonte que está diretamente vin-

culada ao pagamento de benefícios. É preciso que com a alteração seja mantido, pelo menos, o mesmo nível de receitas. O ideal é que haja uma combinação entre vários tipos de contribuição, de forma que o custo de contratação formal diminua, mas não caiam e até se elevem os recebimentos do INSS. É preciso ainda que a contribuição sobre o faturamento esteja claramente vinculada ao pagamento de benefícios, evitando-se a evasão de receitas para outros fins. Do contrário, pode-se chegar à situação em que a necessidade de financiamento do INSS cresça ainda mais. Deve-se ter amplo conhecimento quanto à massa salarial e ao faturamento dos diversos setores econômicos. Esse conhecimento permitiria que as alíquotas de contribuição incidentes sobre o faturamento fossem definidas de forma diferenciada quanto ao conjunto de setores mais representativos em termos de faturamento e ao conjunto de setores que poderiam ser prejudicados com a desoneração, em termos de cobrança não-cumulativa do tributo.

2.4 Descentralização da gestão da política previdenciária

Em novembro de 2003, como consequência de uma iniciativa do Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS), foram criados por meio do Decreto nº 4.874 os Conselhos de Previdência Social (CPSs). Esses conselhos são unidades descentralizadas do CNPS, funcionando nas Gerências Executivas ou Superintendências (onde houver Superintendência) do INSS. Os CPSs possuem caráter consultivo e foram instituídos para serem órgãos de assessoramento do CNPS, tendo por objetivo a elaboração de propostas para melhorar a gestão e a política previdenciária. Os CPSs são compostos por dez membros e de forma quadripartite, assim como a do Conselho Nacional: há dois representantes dos trabalhadores, dois dos empregadores, dois dos aposentados e pensionistas (totalizando seis representantes da sociedade civil) e quatro representantes do governo. Os CPSs procuram respeitar as peculiaridades de cada local até mesmo em sua estrutura. Como exemplo, pode-se citar o fato de que, para a escolha dos representantes da sociedade civil, leva-se em consideração a estrutura econômica do local, a representatividade das entidades e a comprovação da regularidade da entidade quanto à Previdência Social (por meio da Certidão Negativa de Débitos).

A instituição dos Conselhos de Previdência Social representa o resgate da gestão descentralizada da política previdenciária. Entre 1993 e 1999, existiram no Brasil, como determinação do artigo 7º da Lei nº 8.213/91, conselhos de Previdência Social no âmbito dos estados e dos municípios. Nesse período, estiveram em funcionamento 27 Conselhos Estaduais de Previdência Social (Ceps) e 300 Conselhos Municipais de Previdência Social (CMPS), os quais foram extintos em 1999 por meio da MP nº 1.799-5/1999, a mesma que extinguiu o Conselho Nacional de Seguridade Social. Argumentava-se que os Ceps e os CMPS não tinham eficácia prática e eram palcos de disputas políticas. Outro argumento comum contrário à existência desses conselhos estava relacionado com o fato de que, por ser uma política nacional, não faria sentido a Previdência ser gerida de forma descentralizada. No entanto, apesar de alguns problemas, a existência desse canal de diálogo entre os segurados – ativos e inativos – e a Previdência por meio do CNPS mostrou ter grande potencial para indicar caminhos para a melhoria de vários aspectos do sistema previdenciário. Os conselhos estaduais e municipais exerceram papel de importância fundamental na fiscalização da Previdência e funcionaram como ouvidoria, principalmente para aqueles que não tinham muito espaço no jogo político, como alguns segmentos de traba-

lhadores ativos e aposentados. Assim, os problemas enfrentados pelas comunidades locais chegavam ao Conselho Nacional de Previdência Social por intermédio desses conselhos locais, de forma que ficou claro que a extinção dos conselhos estaduais e municipais acabou gerando impactos negativos, pois eliminou esse canal de mediação. Além disso, continuou existindo a demanda por esse tipo de intermediação, com o agravante da falta do interlocutor.

Essa lacuna de participação/mediação no nível local foi indicada na avaliação que o Ipea realizou (TD nº 909) e que ajudou o atual governo a reorientar a política previdenciária no que tange à participação descentralizada. Assim, para suprir tal lacuna, foram recriadas essas instâncias de participação local na gestão dessa importante política social. Desta feita, em vez de estarem ligados aos estados e aos municípios, os Conselhos de Previdência Social estão sendo criados nas Gerências Executivas (órgãos administrativos) e nas Superintendências (órgãos de representação do Ministério da Previdência Social) do INSS. De tal modo, além de estarem com um caráter mais administrativo, foi criada uma quantidade inferior de conselhos locais: são 96 no total, com previsão para terminar a instalação no fim de 2004. É interessante ressaltar que nos conselhos já em funcionamento, os temas tratados extrapolam o âmbito local. Como exemplo, pode-se citar a discussão de temas relacionados com o Programa de Educação Previdenciária, sobre os critérios utilizados na perícia médica do INSS. Outro tema que está na ordem do dia é a questão do passivo criado em razão do Índice de Reajuste do Salário Mínimo de março de 1994 a fevereiro de 1997. Essa demanda levou um grande número de aposentados a entrar na justiça para garantir a correção dos seus benefícios e culminou com um acordo entre o governo e os aposentados, por meio da MP nº 201, de 23/7/2004.

Até agosto do corrente ano, os conselhos a seguir – 61 no total – já estavam instalados e em funcionamento: Alagoas – em Maceió; Amapá – em Macapá; Bahia – em Barreiras e em Salvador; Ceará – em Fortaleza; Distrito Federal – em Brasília; Goiás – em Goiânia; Maranhão – em São Luís; Minas Gerais – em Barbacena, Belo Horizonte, Contagem, Diamantina, Divinópolis, Governador Valadares, Montes Claros, Ouro Preto, Poços de Caldas, Uberaba, Uberlândia e Varginha; Mato Grosso do Sul – em Campo Grande e Dourados; Mato Grosso – em Cuiabá; Pará – em Belém; Paraíba – em João Pessoa; Pernambuco – em Recife; Paraná – em Cascavel, Curitiba, Londrina, Maringá e Ponta Grossa; Rio de Janeiro – em Campos dos Goytacazes, Niterói, Petrópolis e Rio de Janeiro; Rondônia – em Porto Velho; Roraima – em Boa Vista; Rio Grande do Sul – em Canoas, Novo Hamburgo e Porto Alegre; Santa Catarina – em Blumenau, Chapecó, Criciúma, Florianópolis e Joinville; Sergipe – em Aracaju; São Paulo – em Araraquara, Bauru, Guarulhos, Marília, Osasco, Presidente Prudente, Ribeirão Preto, Santo André, Santos, São João da Boa Vista, São José do Rio Preto, São José dos Campos, São Paulo e Sorocaba; e Tocantins – em Palmas.

2.5 Grau de cobertura da Previdência Social: nova metodologia de cálculo

No primeiro semestre de 2004, o Ministério da Previdência Social apresentou os resultados do aperfeiçoamento metodológico na aferição da cobertura previdenciária. Essa nova metodologia é mais próxima daquela utilizada nas tabelas 6.3 a 6.5 do Anexo Estatístico deste periódico e mostra um retrato da população socialmente protegida (e, por conseguinte, da população socialmente desprotegida), mais condizente

com a realidade. Tal precisão é de importância fundamental, uma vez que esse retrato é o subsídio para se pensarem e se desenharem as políticas de inclusão previdenciária.

O antigo conceito de cobertura utilizado oficialmente superestimava o contingente da população que não estava coberta pela Previdência Social. Como a cobertura antes do aperfeiçoamento metodológico era calculada pela razão entre os contribuintes e a população ocupada, acabava excluindo um amplo contingente populacional que está socialmente protegido do cálculo, como – por exemplo – os segurados especiais da Previdência Rural, cujo benefício não está atrelado a contribuições prévias. Dessa forma, chegava-se ao número de 42 milhões de pessoas que não estavam inseridos no sistema, número este amplamente difundido na sociedade e que serve de guia para a construção dos programas para aliviar o problema da exclusão previdenciária.

Conforme mencionado anteriormente, a nova metodologia do Ministério da Previdência Social (MPS) é semelhante à utilizada para aferir o grau de cobertura nesta publicação. O conceito de cobertura utilizado aqui é um índice amplo, incluindo no numerador não só os contribuintes, mas também os beneficiários da Previdência Rural e os indiretamente beneficiados, como cônjuges e dependentes. O trabalho do MPS utiliza dois conceitos de cobertura: um com a população ocupada total e outro com a população ocupada restrita. A população ocupada total inclui todos os trabalhadores com dez anos ou mais, excluindo os militares e os estatutários. A população ocupada restrita, por sua vez, inclui os trabalhadores que estão na faixa de 16 – uma vez que legalmente só é permitido trabalhar a partir dessa idade – a 59 anos, pois acima de 60 anos é difícil que a pessoa esteja trabalhando e atinja as condições de elegibilidade para acessar o benefício. Fazem parte do grupo socialmente protegido: os contribuintes do INSS, os contribuintes dos Regimes Próprios de Previdência Social (militares e estatutários), os segurados especiais da Previdência Rural e os não-contribuintes que recebem algum benefício. Além disso, foi eliminada a restrição de renda que existia na metodologia anterior, que somente contabilizava os indivíduos com rendimentos acima de um salário mínimo.

Com essa nova concepção de proteção social, os dados divulgados pela Secretaria de Previdência Social do Ministério da Previdência Social, com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) 2002, indicam que das 70,6 milhões de pessoas ocupadas, 27 milhões (38,8%) estão socialmente desprotegidas, ou seja, não estão filiadas na condição de segurado a qualquer regime previdenciário público. Dos 61,7% de filiados na proteção social, a situação que se deduz a partir dos dados da Pnad é a seguinte: 1) 48,9% da população ocupada restrita autodeclararam-se contribuinte de instituições públicas de Previdência Social – 42,1% do Regime Geral de Previdência Social e 6,8% dos demais Regimes Próprios de Previdência do Setor Público; 2) além desses autodeclarados contribuintes, o Regime Geral contém entre seus segurados obrigatórios o segurado especial que o Ministério da Previdência estima corresponder a 10,9% da população ocupada restrita; e 3) à parte os segurados contribuintes e os segurados especiais, tem-se a categoria de beneficiários não-contribuintes – trabalhadores ocupados (que não são segurados especiais) que recebem algum tipo de benefício previdenciário – também incluídos entre os socialmente protegidos (1,9%). Assim, somando-se 1, 2 e 3, tem-se a taxa de cobertura da população ocupada restrita, que é de 61,7%.

Aqueles que não possuem proteção social, 27 milhões de pessoas, podem ser divididos em dois grupos: os que têm rendimentos abaixo e aqueles que estão acima de um salário mínimo. O primeiro grupo – formado por 9,8 milhões de pessoas – não possui renda para contribuir com o valor mínimo para a Previdência Social e não está protegido pelo seguro social contributivo. Contudo, esse grupo poderia vir a sê-lo, por meios assistenciais ou pela previdência–seguridade, cujo critério de contribuição não é financeiro e sim ligado a alguma característica de cidadania, como, por exemplo, a exigência de tempo de serviço no meio rural, como ocorre na Previdência Rural. Por sua vez, o segundo grupo – formado por 16,8 milhões de pessoas – constitui de fato o público-alvo das políticas de inclusão previdenciária. Para que essas pessoas sejam realmente inseridas no sistema, é preciso que haja um esforço para alterar a legislação previdenciária no sentido de criar alíquotas diferenciadas de contribuição. Pelas regras atuais, pesa muito no orçamento desses trabalhadores, com rendimentos baixos, o fato de contribuir para a Previdência.

3 Previdência Complementar

No primeiro semestre de 2004, destacou-se na conjuntura da área de Previdência Complementar o lançamento de medidas que têm por objetivo sistematizar os mecanismos de funcionamento administrativo e a fiscalização da Secretaria de Previdência Complementar (SPC).

Entre essas medidas, está a entrada em vigor do Decreto nº 4.942, de dezembro de 2003, que regulamenta os artigos referentes ao processo administrativo do regime disciplinar das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC, os fundos de pensão) da Lei Complementar nº 109/2001. Esse decreto define os critérios para a instauração de processos administrativos, inquéritos para a apuração de irregularidades e, ainda, enumera uma série de penalidades para os infratores, tais como: suspensão temporária, perda do direito de exercer cargos em instituições de seguro (entre elas os fundos de pensão) e aplicação de multas que variam de acordo com o tipo de infração cometida. Como exemplo de infrações enumeradas, pode-se citar a constituição inadequada de reservas técnicas, o não fornecimento de informações para os participantes do fundo e a aplicação incorreta dos recursos geridos pelas EFPC. A principal novidade dessa medida está no fato de que os dirigentes, e não mais as entidades, passam a ser os responsáveis pela infração, devendo ser aplicadas penalidades a eles. Com definições mais claras a respeito do encaminhamento dos processos administrativos, da responsabilização dos atos de infração e das respectivas penalidades, o processo de fiscalização das entidades torna-se mais rigoroso e ágil.

Outra medida que contribuirá para conferir mais agilidade ao trabalho administrativo da SPC é a definição de normas para a elaboração de estatutos, convênios de adesão e regulamento do plano de benefícios das EFPC. Foram definidos o que deve e o que não deve constar nesses documentos. Essa é uma iniciativa que padroniza os atos administrativos e torna a análise mais objetiva e, por conseguinte, mais rápida.

Do ponto de vista atuarial, destacam-se duas medidas. A primeira está relacionada aos esforços de melhoramento da estrutura administrativa da SPC: é a criação da Comissão de Atuária da SPC. Essa comissão tem caráter puramente opinativo e tem por objetivo manifestar-se sobre temas atuariais relacionados com a Previdência Complementar, sempre que solicitada pela Secretaria. A segunda medida é a autori-

zação para que os fundos de pensão possam contratar seguro para cobrir os riscos atuariais gerados pela concessão de benefícios em caso de morte e invalidez dos participantes do fundo.

4 Previdência do Setor Público: desdobramentos e aplicação da Reforma da Previdência (Emenda Constitucional nº 41/2003)

A Emenda Constitucional nº 41, promulgada em 19 de dezembro de 2003 (publicada no Diário Oficial de 31/12/2003), vigora já por todo o ano de 2004, tendo sido sua aplicação regulamentada pela Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004.

Os efeitos fiscais dessa Reforma estão ainda restritos aos dispositivos que tiveram imediata aplicação com a promulgação da Emenda – a exemplo do teto para salário da contribuição ao INSS, que subiu de R\$ 1.869 para R\$ 2.400 e afetou positivamente a arrecadação do INSS (ver análise na subseção 2.1 – Financiamento e gastos do RGPS). Outro dispositivo que deverá apresentar efeitos fiscais diretos e significativos já no segundo semestre de 2004 é a cobrança dos inativos, cujo recolhimento está autorizado a partir de 18/6/2004. A aplicação desse dispositivo suscitou polêmica e foi objeto de várias Ações Diretas de Inconstitucionalidade (Adin). O Superior Tribunal Federal (STF) firmou jurisprudência favorável à cobrança dos inativos ao apreciar uma Adin apresentada pela Associação de Procuradores, em uma votação que teve sete votos favoráveis e quatro contrários à cobrança da contribuição. A única alteração foi a mudança no limite de isenção: este agora é único e a cobrança só incidirá sobre aqueles cujo valor da aposentadoria for superior ao teto do INSS (atualmente R\$ 2.508). Essa alteração exclui da cobrança grande número de pessoas que já contribuíram e ganham pequenas aposentadorias, o que é correto do ponto de vista da justiça distributiva.

Há vários dispositivos da Emenda nº 41 que vigoram desde o dia 1º de janeiro de 2004, a exemplo do teto de remuneração do pessoal ativo do serviço público, da idade mínima para aposentadoria (60 anos para homem e 55 para mulher) e da regra de pedágio por ano faltante etc.

Em termos de despesa com Inativos e Pensionistas da União, registrou-se no primeiro semestre de 2004 um gasto de 18,3 bilhões de reais, que corresponde a cerca de 51% do Orçamento Anual. Tal valor situa-se pouco abaixo do gasto efetivado em igual período de 2003 – cerca de 19,0 bilhões de reais (preços de 2004) –, embora esse declínio não possa ser atribuído à Reforma da Previdência, mas ao efeito do virtual congelamento das aposentadorias e das pensões no período.

4.1 Previdência Complementar Pública: primeiras regras

Instituída nos termos da Emenda nº 41/2004, para os novos servidores públicos ou para os antigos servidores que não cumprem os vários critérios restritivos à aposentadoria integral (35 anos de contribuição, 25 anos de exercício efetivo no serviço, 10 anos na carreira e 5 anos no cargo, no caso de homens), a Previdência Complementar Pública já começa a ganhar os primeiros contornos legais. A citada Lei nº 10.887, de junho de 2004, estabeleceu:

“Artigo 8º: A contribuição da União, de suas autarquias e fundações para custeio do regime da Previdência de que trata o artigo 40 da Constituição Federal, será o dobro da contribuição do servidor, devendo o produto de sua arrecadação ser contabilizado em conta específica”.

Observa-se que esse regime previdenciário pagaria as aposentadorias acima dos 2.400 reais, segundo um princípio de capitalização dessa contribuição, ora estabelecida. Conquanto já estabelecida a regra de contribuição, o texto constitucional determina que essa aposentadoria se dê pelo princípio da contribuição definida, mas não do benefício.

Como a Previdência Complementar Pública é a inovação da Emenda nº 41/2004, não se regendo pelas regras da Previdência Complementar Privada, estabelecidas pela Emenda nº 20/1998, há vários aspectos carentes de regulamentação em lei complementar, incluindo a criação de um fundo específico para esse fim. Até que se dêem os passos constitutivos subseqüentes desse subsistema complementar público, a inovação ainda não é operacional.

4.2 Destino da PEC-Paralela da Previdência (PEC 227-A/2004)

O Projeto da Emenda Constitucional (PEC 227-A/2004), denominada PEC-Paralela, é o mesmo projeto aprovado pelo Senado, de nº 77/2003, que, sob compromisso de abreviar a promulgação da EC nº 41, estabeleceu, por consenso dos senadores, várias regras paralelas à Reforma então promulgada. Sem cair no detalhe nem nos desdobramentos das muitas possíveis alterações de texto, cumpre esclarecer que a versão aprovada na Câmara Federal em primeira votação em julho, ressalvados os destaques, somente deverá ter sua votação concluída no fim do ano de 2004.

Da tramitação já verificada e pela orientação que tem sido adotada pelo relator do Projeto, parece que prevalecerá o acordo original, cujas partes principais convém rememorar:

- 1) Garantia de paridade de reajuste pleno para servidores ativos e inativos.
- 2) Criação de subtetos salariais nos estados.
- 3) Estabelecimento de excepcionalidades previdenciárias às polícias militares estaduais, especialmente às condições de risco do trabalho.
- 4) Isenção parcial de contribuição aos inativos para idosos (mais de 70 anos) e portadores de necessidades.
- 5) Criação de regime especial de inclusão previdenciária com benefícios de salário mínimo para trabalho familiar informal.
- 6) Isenção dos subsídios parlamentares à regra do teto salarial estabelecida para os demais poderes.

ASSISTÊNCIA SOCIAL E SEGURANÇA ALIMENTAR

A partir da presente edição, este capítulo passa a contemplar, além do acompanhamento da política de assistência social, também a segurança alimentar e nutricional. Essa iniciativa justifica-se, sobretudo, pela relevância que essa política assumiu a partir de 2003, tendo em vista o considerável período em que a área esteve ausente do escopo de intervenção federal no campo social. Sob o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, a política de combate à fome e de promoção da segurança alimentar é elevada à condição de prioridade na área social. Além disso, as áreas de Assistência Social e Combate à Fome ficaram, a partir de 2004, sob a responsabilidade de um mesmo órgão, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Em face desse novo quadro institucional, ampliou-se o escopo deste capítulo, no intuito de viabilizar o acompanhamento dessa política setorial sob nova orientação.

1 Conjuntura

1.1 A estruturação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)

A integração da política de combate à fome com as políticas de transferência de renda e de assistência social foi, até esse momento, a principal iniciativa governamental no ano de 2004 na área social. A necessidade de integração entre essas três políticas públicas vinha sendo percebida dentro e fora do governo, desde o ano de 2003, e pode-se dizer que foi construída de forma progressiva. O primeiro passo foi dado com a criação do Programa Bolsa Família, ainda em outubro de 2003, unificando os diferentes programas de transferência de renda a cargo do governo federal em uma única ação. Contudo, o passo definitivo foi dado em janeiro de 2004, com a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).² O novo ministério passou a responder pelas políticas de segurança alimentar e de transferência de renda, bem como pela política nacional de assistência social, além da política nacional de desenvolvimento social. Ele assume, assim, um conjunto amplo e estratégico de políticas e programas.

Analisando as atribuições do MDS,³ observa-se que este ministério passou a contar ainda com importantes instrumentos financeiros e com relevantes espaços de participação social. O MDS tem sob sua responsabilidade a gestão de dois fundos (Fundo Nacional de Combate e Erradicação da Pobreza e Fundo Nacional de Assistência Social), estando vinculados a ele os seguintes órgãos colegiados: Conselho Nacional de Assistência Social, Conselho Consultivo e de Acompanhamento do Fundo Nacional de Combate e Erradicação da Pobreza, Conselho de Articulação de Programas Sociais e Conselho Gestor do Programa Bolsa Família.

2. A criação do MDS foi realizada pela Medida Provisória nº 163, de 23 de janeiro de 2004, transformada na Lei nº 10.868, de 13 de maio de 2004.

3. A estrutura regimental do MDS foi assinada em 11 de maio de 2004, no Decreto nº 5.074.

Observa-se, ainda, nas competências atribuídas ao MDS, a relevância dada pelo atual governo à articulação entre as políticas e os programas federais com as iniciativas dos governos estaduais e municipais, assim como a integração com as iniciativas da sociedade civil. Nesse sentido, o MDS tem, entre suas secretarias, uma voltada à Articulação Institucional e Parcerias, além das seguintes: Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, Secretaria Nacional de Assistência Social, Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional e Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação.

1.2 A segurança alimentar e nutricional

A questão da segurança alimentar não é tema novo nas agendas política e governamental brasileiras. Desde os anos 1990, mais precisamente a partir de 1993, no governo Itamar Franco, uma série de iniciativas, sobretudo sob o protagonismo da chamada sociedade civil organizada, é adotada no sentido de combater a fome e promover a segurança alimentar. Entre as mais relevantes, destacam-se:

- a campanha Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, em 1993 e 1994;
- a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea), em 1993;
- a elaboração do Mapa da Fome e a consolidação do Plano Nacional de Combate à Fome (Ipea), em 1993; e
- a realização da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, em 1994.

A partir de 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso, o Consea foi substituído pelo Comunidade Solidária, com as ações de combate à fome e à insegurança alimentar sendo reorientadas para o âmbito do combate à pobreza. Em 1999, foi criado o Projeto Alvorada, responsável pela articulação das ações governamentais de combate à pobreza. O Comunidade Solidária, por sua vez, reestruturou suas ações para o fomento ao desenvolvimento local sustentável, por intermédio do Comunidade Ativa.

Se a segurança alimentar e nutricional não é um tema novo na agenda política, é no governo Lula que, de fato, essa questão passa a ser considerada prioritária na agenda social governamental. Essa prioridade materializa-se na criação, logo no início da atual administração, de um órgão federal específico para implementar a Política de Segurança Alimentar e Nutricional, o Gabinete do Ministro Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa), diretamente ligado à Presidência da República, e na reativação do Consea.

O “carro-chefe” da pasta para a área é o chamado Programa Fome Zero, o qual, assim como as demais ações governamentais relacionadas ao tema, é norteado pelo conceito de que segurança alimentar e nutricional significa que “todas as famílias tenham condições de se alimentar dignamente com regularidade, quantidade e qualidade necessárias à manutenção de sua saúde física e mental, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais”. No projeto originalmente apresentado pelo governo, o Programa abarcava ampla gama de ações de combate à fome e promoção da segurança alimentar, classificadas em políticas estruturais (voltadas a combater as causas da fome), específicas (que garantiam acesso direto à alimentação) e locais (que visavam garantir o abastecimento alimentar em nível municipal). Entre as primeiras, incluem-se reforma agrária, fortalecimento da agricultura familiar, programas de desenvolvimento

territorial, programas de geração de trabalho e renda, previdência universal, alfabetização e desoneração tributária dos alimentos básicos, entre outras iniciativas. As políticas específicas abrangem ações emergenciais (transferências de renda e distribuição de alimentos), mas também a ampliação de programas consolidados (merenda escolar e programa de alimentação do trabalhador). Foram propostas políticas locais diversificadas segundo as características do município/região. Enquanto nas áreas rurais e nos pequenos municípios propôs-se o apoio à produção para o autoconsumo, nas áreas urbanas o foco estava no estímulo à agricultura urbana, na modernização dos equipamentos de distribuição, no combate ao desperdício e na criação de bancos de alimentos e cozinhas comunitárias. Nas regiões metropolitanas e nas grandes cidades, acrescentava-se ainda a possibilidade de se criar uma rede de restaurantes populares, públicos e privados. Idealmente, esse conjunto de políticas deveria convergir para um sistema local de segurança alimentar que garantisse o abastecimento em todas as fases (produção, distribuição, comercialização e consumo), articulando-o com a educação nutricional e para o consumo.

Esse Programa, portanto, envolve a coordenação e a articulação de um conjunto de ações governamentais distribuído em diversos ministérios, além de programas próprios do Mesa. Ao reconhecer que o combate à fome exigia ação imediata de toda sociedade, o governo apoiou a organização do Mutirão contra a Fome, envolvendo iniciativas de voluntários, doações e ações de responsabilidade social de empresas. O Mesa surgiu com uma função tríplice: execução de programas próprios; articulação de ações de outros ministérios, ou em conjunto com estes; e apoio à mobilização da sociedade civil, especialmente no que tange ao recebimento de doações.

Em decorrência do fato de o Programa Fome Zero ter sido implantado no último ano da vigência do Plano Plurianual (PPA) 2000-2003, suas primeiras ações foram implementadas por intermédio do Programa Comunidade Ativa. Em avaliação preliminar, as principais dificuldades para a implantação do Programa em 2003 eram de caráter operacional, tais como a insuficiência da estrutura física, dos equipamentos e dos recursos humanos, sobretudo em razão de o ministério ser novo e de se encontrar em processo de estruturação. A consequência é que, do grande leque de políticas mencionadas, o Mesa concentrou-se sobretudo nas ações para a região do Semi-Árido, em especial a expansão do Cartão-Alimentação. Esse Programa transferia 50 reais por família em situação de pobreza, destinados à aquisição de alimentos. A escola e o acompanhamento das famílias ficavam a cargo de um Comitê Gestor Local, composto por um terço de representantes governamentais (não necessariamente da prefeitura) e dois terços de representantes da sociedade civil, os quais eram escolhidos a partir de assembleia popular. Em outubro de 2003, o Cartão-Alimentação cobria 1.227 municípios (quase todos no Nordeste e no Vale do Jequitinhonha/MG) e beneficiava 1.070.057 famílias.

Além do Cartão-Alimentação, podem ser citadas como principais realizações do Programa em 2003:

- a) distribuição de cestas básicas para acampados, indígenas e quilombolas;
- b) construção de cisternas no Semi-Árido nordestino; e
- c) implementação do Programa de Aquisição de Alimentos (Lei nº 10.696), possibilitando a compra de até R\$ 2.500,00 em alimentos por produtor.

Em 2004, mudanças importantes alteraram a condução da política de segurança alimentar e nutricional. Ela foi afetada pela primeira reforma ministerial do governo Lula, no início deste ano, na qual houve a substituição do ministro titular da pasta, a extinção do Mesa e a incorporação das ações de segurança alimentar e combate à fome, no âmbito do Programa Fome Zero, ao recém-criado Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Em termos das orientações de ação, a principal inflexão da política foi a ênfase na expansão dos programas para as grandes cidades e áreas metropolitanas, particularmente no que se refere à transferência de renda (Bolsa Família) e de equipamentos urbanos (restaurantes populares e bancos de alimentos).

Apesar de a política de segurança alimentar e nutricional ter se encontrado em fase de elaboração durante o primeiro semestre, algumas iniciativas devem ser destacadas:

- a) realização da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSA), na cidade de Olinda/PE, entre os dias 17 e 20 de março de 2004; e
- b) institucionalização das ações de segurança alimentar e nutricional na revisão do PPA 2004-2007. Entre os principais programas propostos, incluem-se: abastecimento agroalimentar, acesso à alimentação, implantação da rede solidária de restaurantes populares, ampliação da cobertura do Bolsa Família.

Em relação à II CNSA, cabe ainda destacar que ela representou um momento importante de afirmação da política de segurança alimentar e nutricional como parte da política de seguridade social e do sistema de proteção social brasileiro.

Atualmente, percebe-se que há dois processos em curso, referentes à estruturação da área de segurança alimentar, ocorrendo de forma paralela. Um desenrola-se no âmbito do Consea,⁴ e consiste na apropriação das resoluções da Conferência e na formulação de mecanismos para acompanhar sua implementação. O outro é a discussão, interna ao governo, do escopo do Fome Zero e da sua estratégia para articulação de uma política de segurança alimentar e nutricional integrada; para tanto, há até mesmo um Grupo de Trabalho constituído no âmbito da Câmara de Política Social, mas até o momento não parece haver uma posição clara a respeito do tema.

1.3 Sistema Único da Assistência Social

O primeiro semestre de 2004 foi marcado, na área de Assistência Social, pelo debate em torno do Sistema Único da Assistência Social (Suas). O MDS, atendendo a recomendações das últimas Conferências Nacionais de Assistência Social, assumiu o compromisso de dar andamento ao processo de construção do Suas. Nesse sentido, o Ministério vem realizando ampla mobilização nacional, sobretudo dos canais institucionais de participação existentes, como o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e a Comissão Intergestora Tripartite (CIT), o que tem contribuído para ampliar os espaços de discussão e aprofundar o debate sobre o novo modelo de gestão e o novo perfil da política nacional de assistência.

Com a implementação do Suas, pretende-se organizar em novas bases o papel das esferas federal, estadual e municipal, reorganizando o sistema assistencial em nível nacional, superando a relação convenial entre instâncias de governo e substituindo-a

4. Cabe lembrar que o Consea continua vinculado à Presidência da República, da qual é órgão consultivo e de assessoramento.

por repasses automáticos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) aos fundos estaduais e municipais de assistência social, e garantindo o financiamento pelos três níveis de governo. O projeto do Suas pretende ainda estabelecer níveis básicos de cobertura, com serviços hierarquizados e uniformizados em todo o país, organizados territorialmente e acessados por uma porta única de entrada.

A proposta do Suas inscreve-se no debate mais amplo de construção de um sistema universal de proteção social no Brasil. A primeira questão que se coloca é a que discute a abrangência de um sistema de proteção social. No Brasil, a proteção social remeteu-se, até a década de 1980, à idéia de contribuições compulsórias associadas a garantias de acesso a recursos financeiros em momentos de incapacidade de autoprovimento pela via do trabalho. Contudo, o conceito de sistema público de proteção social expandiu-se significativamente no país. Foram incluídos, progressivamente, e chancelados pelo texto constitucional, o direito universal ao atendimento na área de Saúde; o direito contributivo ao seguro-desemprego; o direito de idosos e pessoas com deficiência de baixa renda ao recebimento de um salário mínimo a título de solidariedade; e o direito, ainda não garantido pelas políticas públicas, de acesso a certos serviços e programas de assistência social.⁵ É a estes últimos que se refere o Suas, estratégia de acesso universal às ações de assistência social – a quem delas necessitar, conforme reza o artigo 203 da Constituição Federal.

A consolidação do acesso universal a serviços e programas de assistência social depende, entretanto, de uma série de definições e garantias, cuja conformação constituirá a base para o desenvolvimento de um Sistema Único. É o caso do debate sobre o papel das entidades privadas de assistência social, das competências das três esferas de governo e da própria definição do público da política de assistência social. Nesse sentido, a discussão sobre o Suas tem se vinculado à discussão sobre uma nova “Política Nacional de Assistência”, cuja proposta está em elaboração sob a coordenação e a responsabilidade da Secretaria Nacional de Assistência Social do MDS.

O debate sobre o papel das entidades privadas tem avançado a passos largos nos últimos meses. São vários os pontos abordados, diferentes atores estão envolvidos nos debates e instâncias públicas estatais e não-estatais têm trazido a público suas contribuições. O primeiro ponto que vem sendo destacado é o da ação de regulação do Estado em face das iniciativas do setor privado, predominantes em vários campos da prestação de serviços assistenciais. Sob a ótica de construção do Suas, a relação entre o poder público e as entidades privadas torna-se ainda mais relevante, na medida em que seu sucesso depende da capacidade de instituir uma rede de prestação de serviços, identificando a capacidade instalada, planejando seu crescimento frente às carências existentes e instituindo padrões básicos para a qualidade dos serviços prestados. Nesse sentido, aspectos importantes, como a qualificação dos trabalhadores de entidades e

5. A Constituição Federal não reconheceu o direito à garantia de uma renda mínima ou o direito à alimentação, deixando ainda incompleta a construção de um sistema universal de proteção social no país. Esse vazio tem sido parcialmente preenchido com a aprovação de leis e programas de governo tanto no campo da transferência de renda quanto no da alimentação. Contudo, o amadurecimento do sistema nacional de proteção social deverá passar pelo reconhecimento constitucional desses direitos.

organizações privadas de Assistência Social, ou a fiscalização dos serviços prestados por tais entidades, passam a ser centrais no debate.⁶

O segundo ponto importante no que diz respeito ao papel das entidades privadas diante da política de assistência social é o tema das isenções fiscais. De fato, o financiamento indireto das entidades assistenciais privadas é cercado de grande polêmica, desde que foi aprovada a primeira lei permitindo que as instituições assistenciais tivessem isenção da cotização patronal à Previdência Social, em 1959 (Lei nº 3.566). Reconhecido no próprio texto constitucional, o financiamento público indireto a entidades privadas tem sido contestado principalmente no que se refere ao cumprimento da contrapartida exigida em lei: a oferta gratuita de serviços equivalente a pelo menos 20% da sua receita bruta, em valor nunca inferior à isenção de contribuições sociais usufruídas. Nesse sentido, alega-se que não há clareza na legislação existente sobre quem são os beneficiários dessas ações assistenciais ou sobre que tipo de ações pode ser considerado assistencial, fomentando-se dúvidas sobre o impacto social real dessa contrapartida. Outro aspecto polêmico diz respeito ao fato de que as isenções sob responsabilidade do CNAS não são apenas para entidades de assistência social, mas também para entidades de saúde e educação. Esse aspecto remete a uma questão que também vem sendo largamente discutida no âmbito do MDS e do próprio CNAS: a da conceituação de entidade beneficente.

Ainda referente a pontos cujas definições trarão amplas repercussões na organização do Suas, cabe enfatizar os temas das competências das três esferas de governo e da própria definição do público da política de assistência social. A proposta em discussão, conforme assinalado anteriormente, assenta-se em uma visão territorializada dos serviços, dos programas e dos projetos, visando articular uma rede de oferta próxima ao cidadão. Em locais próximos dos beneficiários, seriam oferecidos os serviços de atenção básica, voltados a todas as famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade. Serviços de média complexidade, entendidos como atendimentos focados na violação de direitos, seriam instalados de maneira mais dispersa, em municípios de médio ou grande porte, buscando cobrir um território mais amplo. Os serviços de alta complexidade, como serviços de acolhimento integral de indivíduos em situação de risco, ficariam disponíveis principalmente nos municípios de grande porte.⁷ Em contexto no qual

6. A insuficiência da ação fiscalizatória do poder público sobre a ação das entidades privadas, em especial aquelas que prestam serviços assistenciais ou que recebem recursos públicos, foi recentemente destacada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), em avaliação realizada sobre o papel de fiscalização dos Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional da Assistência Social em face do uso dos recursos públicos. Destacando o papel de fiscalização atribuído pela Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) aos Conselhos Municipais da Assistência Social, o TCU apresentou sugestões no sentido de ampliar a capacidade do exercício de sua capacidade de fiscalização, em especial no que se refere à necessidade de maior qualificação dos conselheiros, formulação de um planejamento dessa atividade e à adoção de metodologias adequadas. Acórdão nº 700/2004, "Relatório de Auditoria Operacional nos Conselhos de Assistência Social", Brasília, TCU, 2004.

7. Os serviços prestados seriam classificados ainda em razão de seu objetivo: ao lado dos serviços de proteção social básica, ter-se-ia os serviços de proteção social especial. Nesse sentido, o novo estatuto do MDS, instituído pelo Decreto nº 5.074 de 2004, já institucionaliza o novo formato da política. De acordo com o estatuto, a Secretaria Nacional de Assistência Social fica dividida em quatro departamentos: o de Gestão do Sistema Único de Assistência Social, o de Benefícios Assistenciais, o de Proteção Social Básica e o de Proteção Social Especial. São definidas como competências do Departamento de Proteção Social Básica: "coordenar a implementação de serviços e programas de proteção básica que visem prevenir situações de vulnerabilidade, apresentadas por indivíduos em razão de peculiaridades do ciclo de vida"; enquanto ao Departamento de Proteção Social Especial caberia "coordenar a implementação de serviços e programas de proteção especial para o atendimento a segmentos populacionais que se encontrem em situação de risco circunstancial ou conjuntural, além das desvantagens pessoais e sociais".

se objetiva a ampliação e a garantia do acesso, o papel dos entes federados deve ser claramente definido, tanto no que se refere à sua responsabilidade diante da prestação de serviços ou à implementação de programas e projetos, como no que se relaciona ao financiamento.

O debate sobre a universalização do acesso à Assistência Social tampouco é de natureza trivial e está relacionado à situação incompleta do sistema brasileiro de proteção social. Nesse caso, há um problema de fundo ainda não plenamente resolvido, que se refere à definição de seus beneficiários. Historicamente, a Assistência Social organizou-se, no Brasil, no atendimento de grupos específicos da população, selecionados em razão de sua pobreza e do reconhecimento de uma vulnerabilidade social específica, que os isentam da obrigação de prover sua subsistência pelo trabalho. É o caso típico do grupo materno-infantil, população classicamente entendida como alvo prioritário das ações assistenciais. Contudo, atualmente, poderiam ser considerados beneficiários potenciais da Assistência Social todos os cidadãos que não estão cobertos pelo sistema previdenciário, ou seja, que estão sob risco permanente de cair na indigência quando em situação de falta de renda decorrente de velhice, doença, desemprego ou morte do provedor? No entanto, Constituição Federal não reconhece tal situação. A primeira limitação dada pelo texto constitucional refere-se à declaração de que devem ter direito à Assistência Social todos os que dela necessitarem; mas quando define os objetivos da Assistência Social, a Constituição de 1988 limita-a ao atendimento de populações específicas, caracterizadas por situação de vulnerabilidade em relação ao ciclo de vida: crianças, adolescentes, idosos, portadores de deficiência e a família, instituição social na qual todas essas vulnerabilidades se inserem. A situação de necessidade é resgatada pela Loas, por intermédio de seu artigo 1º, que atribui à Assistência Social a função de prover mínimos sociais e de garantir o atendimento às necessidades básicas. Contudo, este artigo não encontra respaldo no artigo que se segue, no qual os objetivos da Assistência Social são definidos em consonância com a Constituição: proteção à família, a crianças, adolescentes, idosos e portadores de deficiência.

O debate atual sobre o Suas e a nova PNAS repercutem essas dificuldades. O esforço realizado tem sido o de definir a Assistência Social a partir das situações de vulnerabilidade, exclusão social ou risco social. Em que pese o fato de ao ciclo de vida estarem associadas determinadas vulnerabilidades, estas não são o único objeto daquela política. Ou seja, a vulnerabilidade social refere-se também às situações gerais de carência advindas do estado de pobreza ou da incapacidade de acessar bens e serviços mínimos à garantia da reprodução da vida social e familiar. Assim, o debate sobre o Suas, em especial quanto à proposta de implementação de serviços de atenção básica que devem ser prestados a todas as famílias em situação de vulnerabilidade, enfrenta o desafio de definir com clareza o conceito de vulnerabilidade sob o qual se assentará o dispositivo da universalização da política de Assistência Social.

Nesse sentido, cabe indicar que tanto a política de transferência de renda operada pelo Programa Bolsa Família, quanto a Lei nº 10.835, que determina a criação, a partir de 2005, de um Programa de Renda Básica de Cidadania que assegure o pagamento de um benefício mensal de igual valor a todos os cidadãos brasileiros, já têm representado a tendência de reconhecer uma obrigação do Estado diante da população pobre em geral. O Bolsa Família assenta-se na definição de duas linhas de pobreza: até R\$ 50 *per capita* e entre R\$ 50 e R\$ 100 *per capita*. O Programa de Renda Básica de

Cidadania ainda não foi regulamentado, mas a Lei nº 10.835 define que ele deve fornecer um benefício básico a toda a população brasileira, independentemente de sua condição socioeconômica. A compatibilização dessas duas iniciativas também abrirá caminhos importantes na constituição de um sistema universal de proteção social no país.

2 Acompanhamento de programas

Em decorrência do significativo número de ações, o acompanhamento dos programas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) que integram o Plano Plurianual (PPA) 2004 -2007 será feito separadamente. Em primeiro lugar, serão tratados os programas e as ações no âmbito da política de segurança alimentar e nutricional, e, posteriormente, os programas e as ações da Assistência Social em conjunto com o Programa Bolsa Família.

A tabela 1 do Anexo Estatístico, no que se refere à execução orçamentária e financeira do MDS, apresenta, primeiramente, os quatro principais programas e suas respectivas ações, voltados ao combate à fome e à promoção da segurança alimentar e nutricional. É importante destacar que, além dos programas e das ações do MDS, a promoção da segurança alimentar e nutricional é complementada por outros ministérios. Entre eles, pode-se citar o Programa de Abastecimento Agroalimentar e o Plano de Safra da agricultura familiar (Ministério do Desenvolvimento Agrário), o Programa de Resíduos Sólidos Urbanos (Ministério das Cidades), a Alimentação Materno-Infantil (Ministério da Saúde) e a Merenda Escolar (Ministério da Educação).⁸

As ações que cabem ao MDS e, especificamente, à Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional dizem respeito, sobretudo, ao fomento de equipamentos urbanos de abastecimento alimentar, à compra direta da agricultura familiar, à distribuição emergencial de alimentos a grupos específicos, à educação alimentar e ao desenvolvimento microrregional (Consórcios Intermunicipais de Segurança Alimentar).

As ações finalísticas no campo da Assistência Social e da transferência de renda também são apresentadas na tabela 1 do Anexo Estatístico. No novo PPA, o Programa de Proteção Social à Pessoa Portadora de Deficiência teve como principal alteração a inclusão, entre suas ações, do pagamento da Renda Mensal Vitalícia (RMV) por invalidez. Benefício instituído em 1975, a RMV foi substituída pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC) a partir de 1996. Enquanto a RMV tinha na Previdência Social sua fonte de custeio, o BPC nasceu ancorado no Fundo Nacional de Assistência Social. Em que pese seu caráter parcialmente contributivo, o que justificava sua vinculação ao Ministério da Previdência Social,⁹ a RMV acabou sendo reinterpretada como um programa assistencial e, nesse sentido, foi promovida sua vinculação ao FNAS – embora deva-se registrar as oposições existentes, expressas, entre outros, na IV Conferência Nacional de Assistência Social.¹⁰

O Programa de Proteção Social ao Idoso também foi alterado com a inclusão, entre suas ações, do pagamento da RMV por idade. Contudo, a principal mudança

8. Sobre o acompanhamento destes programas ver, neste periódico, os capítulos específicos referentes ao Desenvolvimento Rural, Saúde e Educação.

9. A RMV era concedida aos inválidos ou a pessoas com 70 anos ou mais que tivessem realizado ao menos doze contribuições à Previdência Social e que provassem incapacidade de renda.

10. Em que pesem manifestações contrárias, tal interpretação está ancorada no artigo 40 da Loas.

sofrida por esse Programa diz respeito às alterações que lhe foram impingidas pelo Estatuto do Idoso, ampliando o acesso ao BPC. O Estatuto reduziu a idade para solicitação dos benefícios de 67 para 65 anos e eliminou a restrição de benefício de uma única pessoa por residência. Os impactos dessas alterações podem ser observados no crescimento mensal de novas concessões: de uma média de 10 mil novos benefícios concedidos por mês, no primeiro trimestre de 2003, passou-se para uma média de 39 mil novos benefícios/mês no mesmo período de 2004.

De grande significado no PPA 2004-2007 foi a criação do Programa Transferência de Renda com Condicionalidades, mais conhecido como Bolsa Família, uma das principais iniciativas do governo Lula no campo social. O processo de unificação dos programas federais de transferência de renda anteriormente existentes ainda está em curso. Ao fim do primeiro semestre deste ano estavam sendo atendidas pelo Programa 4.249.758 famílias. A migração está ocorrendo de forma progressiva entre os programas extintos (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão-Alimentação e Auxílio-Gás), conforme pode ser observado na tabela 6. Cabe ressaltar que os totais das famílias beneficiárias não podem ser somados: as superposições são significativas entre os beneficiários dos programas extintos. Analisando-se os dados disponíveis mensalmente no *site* do MDS na Internet, observa-se a tendência contínua de queda do número de beneficiários desses programas, refletindo-se no aumento das famílias beneficiárias pelo Bolsa Família, na medida em que se processa a migração dos públicos dos programas extintos para o novo programa.

TABELA 6

Demonstrativo dos programas federais de transferência de renda por número de beneficiários e gasto realizado em julho de 2004

	Famílias	Total (em R\$)
Bolsa Família	4.249.758	296.850.785,00
Bolsa Escola	3.549.892	82.812.675,00
Bolsa Alimentação	292.861	5.681.205,00
Cartão-Alimentação	346.290	17.314.500,00
Auxílio-Gás	6.416.155	96.242.325,00

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS).
Elaboração: Disoc/Ipea.

Outra inovação introduzida pelo Programa Bolsa Família é a realização de parcerias com os governos estaduais e municipais, as quais visam à complementação de benefícios de estados e municípios que já tenham programas próprios de transferência de renda ou que tenham interesse de complementar os benefícios do programa federal. Várias parcerias já foram instituídas, formatando um quadro bastante variado de atendimento. Durante os primeiros seis meses de 2004, haviam sido assinados termos de cooperação com seis capitais (Belém, Boa Vista, Goiânia, Palmas, Recife e Rio de Janeiro) e com seis estados (Acre, Ceará, Distrito Federal, Minas Gerais, Pará e Rio de Janeiro).¹¹ Esse processo de articulação entre MDS, estados e municípios pretende agilizar a implementação do Programa, além de compatibilizar intervenções federais de transferência de renda com aquelas de mesma natureza executadas por governos estaduais ou municipais. Dessa forma, o valor repassado pelo Bolsa Família

11. Dados apresentados no documento "Balanço de seis meses do MDS", Brasília, 2004.

pode ser complementado pelas esferas subnacionais, construindo um mosaico bastante diversificado de intervenções, na medida em que, com a instituição das parcerias, os benefícios pagos às famílias variam em razão de complementações às bolsas asseguradas pelo MDS.¹² Em Goiânia, por exemplo, a prefeitura complementarará os benefícios até R\$ 130 para famílias com uma criança, ou R\$ 260 quando há mais de uma criança. Em Palmas, a prefeitura complementarará o valor do benefício até R\$ 70. No Rio de Janeiro, o governo estadual compromete-se a adicionar R\$ 15 ao benefício de 170 mil famílias.¹³

O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), outro em destaque no MDS, assistiu a um movimento de expansão dos beneficiários, após dois anos sem ampliação. Esta, ocorrida em junho, foi de 116 mil beneficiários, chegando, em julho de 2004, a atender a 914 mil crianças. O Peti continua lidando com problemas relacionados à precariedade de informações sobre o trabalho infantil. As limitações nas bases anuais de dados federais dificultam não apenas o acompanhamento do Programa, mas também o cálculo de beneficiários potenciais ainda não atendidos. De qualquer maneira, os dados da Pnad indicam uma redução, em todo o Brasil, da proporção de adolescentes entre 10 e 17 anos que trabalham. No ano de 2002, a proporção dos adolescentes que só trabalhavam representou menos da metade do índice observado para o ano de 1996, passando de 7,83% para 3,58%. Entretanto, a proporção de adolescentes dessa mesma faixa etária que só estuda tem aumentado gradativamente, pois, em 2002, houve uma ampliação de aproximadamente 9% de adolescentes que somente exerciam tal atividade, em relação ao ano de 1996.¹⁴ Tanto vem caindo o número de crianças e adolescentes ocupados, quanto, no mesmo período, no Brasil como um todo, houve redução no número de horas dedicadas ao trabalho por parte daqueles que trabalhavam. Enquanto, em 1996, 77,9% dos que trabalhavam o faziam por mais de vinte horas semanais, em 2002, esse número caiu para 68,5%.¹⁵

Por fim, cabe lembrar, ainda no que se refere a programas de defesa e promoção de crianças e adolescentes, que o Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano,¹⁶ ameaçado em sua continuidade no orçamento de 2004, foi resgatado como uma ação no Programa de Proteção Social à Infância, Adolescência e Juventude, e atendeu, em julho de 2004, a 80.566 beneficiários.

12. Para as famílias com renda mensal per capita de até R\$ 50, o Bolsa Família oferece um benefício básico, composto por uma bolsa de R\$ 50, acrescido de um benefício variável no valor R\$ 15, por crianças de 0 a 15 anos, até o limite de três. O valor da bolsa para esse primeiro grupo pode chegar, portanto, a R\$ 95. Para famílias com renda entre R\$ 50 e R\$ 100 per capita, o benefício restringe-se ao piso variável de R\$ 15 por criança de 0 a 15 anos, acumulando uma bolsa que pode chegar a R\$ 45.

13. Sobre o formato das parcerias confirmadas no primeiro semestre entre governo federal e governos estaduais e municipais, ver a revista: Brasil, um país de todos: prestação de contas do governo federal, 18 meses, Brasília: Secom/PR, 2004, p. 39.

14. Sobre trabalho infantil e juvenil, por condição de atividade (só estuda, só trabalha, trabalha e estuda e nenhuma atividade), faixa etária, ver tabela 5.4 do Anexo Estatístico deste periódico.

15. Sobre trabalho infantil e juvenil por condição de atividade, segundo faixa de horas trabalhadas semanais, ver tabela 5.5 do Anexo Estatístico deste periódico.

16. O Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano proporciona capacitação a jovens de 15 a 17 anos, mantendo-os no sistema de ensino e preparando-os para a inserção no mercado de trabalho. Além da capacitação, os jovens recebem uma bolsa de R\$ 65, por doze meses, para prestarem serviços em suas comunidades.

3 Financiamento e gasto

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) detinha, ao fim do primeiro semestre de 2004, um orçamento autorizado (lei + crédito) de R\$ 13.170.903.957, o que representou um acréscimo de 62% sob a dotação inicial, de R\$ 8.188.856.031. Do total autorizado, o valor executado foi de R\$ 5.516.832.592 (ver tabela 7). Ou seja, o nível de execução orçamentária deste ministério foi da ordem de 41,9%, ligeiramente superior ao observado para o Orçamento da Seguridade Social (OSS) no mesmo período, que foi de 38%.

TABELA 7

Execução orçamentária do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, de janeiro a 2 de julho de 2004

Dotação inicial	Lei + créditos	Liquidado	Nível de execução
R\$ 8.188.856.031	R\$ 13.170.903.957	R\$ 5.516.832.592	41,9%

Fonte: Siafi/STN e Sidor/SOF.

Elaboração: Disoc/lpea.

Complementarmente, podem ser identificadas diferenças entre as diversas áreas e os respectivos programas, e entre ações de um mesmo programa, conforme se pode observar nas tabelas 1 e 2 do Anexo Estatístico.

No que se refere aos programas de segurança alimentar e nutricional, destacam-se os níveis extremamente baixos de execução orçamentária dos programas e das ações. Dos quatro programas selecionados, dois não tiveram execução (Rede Solidária de Restaurantes Populares e Educação para Alimentação Saudável) e um (Banco de Alimentos) teve execução extremamente baixa, de 1,3%. A maior execução ficou por conta do Programa Acesso à Alimentação, 17,5%, com destaque para a ação “distribuição de alimentos a grupos populacionais específicos”, a chamada distribuição de cestas básicas, que atingiu a um patamar de 56,8% de execução.

No que tange à Assistência Social, a execução financeira atingiu níveis maiores. O Peti alcançou nível de execução de 65,8% e o Programa de Transferência de Renda com Condicionais, 50%. Entretanto, as ações do Programa Direitos Humanos, Direitos de Todos e o Programa Proteção Social ao Adulto em Situação de Vulnerabilidade não tiveram execução.

É interessante destacar que, quando são considerados os tipos de ações dos programas referidos, há diferenças significativas em relação à execução financeira, conforme pode ser observado na tabela 1 do Anexo Estatístico. Assim, nos casos do Programa de Proteção Social à Pessoa Portadora de Deficiência e do Programa de Proteção Social à Pessoa Idosa, as ações de pagamento (BPC e RMV) tiveram nível médio de execução de 39%. Esse patamar é similar ao observado, nos diversos programas, para as ações que se referem a serviços de proteção socioassistencial, que apresentam um nível médio de execução de 37%. O destaque negativo fica por conta das cinco ações que nos programas da Assistência Social referem-se à construção, que não tiveram execução nesse período.

Quanto às fontes de financiamento, observa-se que as duas principais são a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e o Fundo de Combate

e Erradicação da Pobreza (FCEP), representando, respectivamente, 60% e 35% do total dos recursos do orçamento autorizado do MDS para o ano de 2004.¹⁷ O Cofins é a principal fonte do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), responsável pelo financiamento dos programas de Assistência Social. O FCEP, por sua vez, é a fonte de recursos mais importante do Bolsa Família (é válido lembrar que o MDS é o gestor do FCEP, que também financia programas de outros ministérios).

Cabe ainda observar que, em relação à natureza das despesas, as transferências (a estados, ao Distrito Federal, a municípios e a Instituições Privadas) representam apenas 7,6% do orçamento autorizado do MDS.¹⁸ Esse número, entretanto, é compatível com o fato de que 90% dos gastos do MDS referem-se a cinco ações diretas de transferência de renda: Bolsa Família, Renda Mensal Vitalícia por Idade e por Invalidez e Benefício de Prestação Continuada à Pessoa Idosa e à Pessoa Portadora de Deficiência, conforme apresentado na tabela 8.

TABELA 8

Dotação orçamentária autorizada para 2004 dos cinco maiores programas de transferência de renda do MDS

Transferência de Renda com Condicionais	R\$ 4.558.953.080
Pagamento de RMV por idade	R\$ 603.643.154
Pagamento do BPC à Pessoa Idosa	R\$ 2.188.397.622
Pagamento de RMV por invalidez	R\$ 1.242.615.397
Pagamento do BPC à Pessoa Portadora de Deficiência	R\$ 3.300.205.982
Total	R\$ 11.893.815.235

Fonte: Siafi/STN e Sidor/SOF.

Elaboração: Disoc/Ipea.

4 Conclusão

Importantes modificações ocorreram neste primeiro semestre de 2004 no âmbito das políticas de Segurança Alimentar e Combate à Fome, assim como no âmbito da política de Assistência Social. Reunidas sob comando único, essas duas políticas passaram por momentos importantes em que, pelo debate público democrático, buscaram consolidar suas estratégias e fortalecer sua participação na construção de um novo quadro social.

A Assistência Social começa, assim, a discutir a organização de um Sistema Único. A preocupação, também presente no campo das políticas de segurança alimentar e de transferência de renda, é ampliar a capacidade de articulação entre as diferentes esferas de governo. Integrar os esforços federais àqueles realizados por estados e municípios é um passo fundamental na consolidação de uma ação pública efetiva diante do grave quadro de carências sociais existentes no país.

17. Os dados completos referentes ao orçamento do MDS por fontes estão na tabela nº 1.2 do Anexo Estatístico.

18. Os dados completos referentes ao orçamento do MDS por natureza de despesa estão na tabela nº 1.3 do Anexo Estatístico.

1 Conjuntura

As políticas de saúde confrontam-se, desde o início de 2004, com importantes desafios políticos e técnicos, dois dos quais merecem destaque especial: 1) os debates a respeito da desvinculação dos recursos constitucionalmente previstos para a saúde; e 2) o aguçamento dos conflitos de interesse no campo da regulação do sistema de planos e seguros de saúde.

A desvinculação dos recursos orçamentários das áreas de Saúde e de Educação constitui, nesse momento, uma intenção manifesta pelo governo nos entendimentos que vem promovendo junto ao Congresso em torno da tramitação e da aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para 2005. O governo propõe que seja feita uma emenda aos dois artigos de vinculação orçamentária na Constituição (artigos 198 e 212), com a alegação de liberar recursos para sustentar a criação de uma regra permanente de aumento do salário mínimo e para elevar as dotações orçamentárias de outros programas sociais. A divulgação da negociação deu origem a um fato político de grande relevância para o setor e deflagrou de imediato uma aliança dos seus diferentes atores sociais, que se manifestaram em uníssono contra a medida. Em 2003, o governo tentara, sem sucesso, incluir no orçamento da saúde parte dos recursos destinados às atividades do Programa Fome Zero. A nova iniciativa com vistas a reduzir os recursos orçamentários da saúde foi severamente criticada por implicar a diminuição da capacidade de atendimento por parte do Estado aos direitos sociais consagrados na Constituição, mais uma vez preteridos em nome de programas assistenciais compensatórios. Foi identificado, igualmente, que a medida relaciona-se com as atuais políticas fiscais restritivas que visam assegurar o alcance das metas de superávit primário acordadas com o Fundo Monetário Internacional (FMI). Em uma das notas de protesto divulgadas por entidades da sociedade civil contra a proposta, o Centro Brasileiro de Estudos em Saúde (Cebes) afirma que “a vinculação dos recursos sociais tem sido, recorrentemente, burlada pelos governos, seja por meio de subterfúgios, como a tentativa de inclusão de outros programas assistenciais no orçamento da saúde, seja pela aprovação e renovação de medidas que permitem a retirada de parte dos recursos sociais para serem usados pelo governo em outras ações”.

Contudo, é em outro campo, o da regulação do sistema de saúde suplementar, que se situa a pendência político-institucional que maior repercussão vem alcançando na mídia e diante da opinião pública. O embate diz respeito ao percentual de reajuste que deve ser aplicado às mensalidades dos planos de saúde contratados com anterioridade à entrada em vigência da lei de 1998 que regula o setor. Quanto a esse aspecto, a eficácia da regulação do setor pelo Estado vem sendo submetida a um duro teste, tendo em vista que o Supremo Tribunal Federal expediu uma liminar determinando que os poderes atribuídos pela lei à Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) só poderiam ser aplicados aos contratos assinados a partir de 1999. Fundadas

nessa decisão, as operadoras passaram a adotar a prática de romper os contratos antigos sem ouvir os usuários, ou de reajustar as mensalidades desconsiderando os índices definidos pela ANS; em alguns casos, limitavam até o tempo de internação hospitalar para esses clientes.

A ANS elaborou programas de adaptação e migração dos planos antigos para os novos, a fim de proteger os usuários com referência aos critérios da lei que regulamentou o setor e estatuiu que os planos antigos só poderiam ser reajustados no percentual máximo de 11,75%. Ademais, entrou com pedido de medida cautelar contra certas operadoras que estavam aplicando percentuais variáveis de reajuste de tarifas, situados entre 45 e 85%. A liminar foi concedida e veio beneficiar a cerca de 500 mil clientes com reajustes limitados ao percentual preconizado pela ANS. A decisão definitiva, para o conjunto das operadoras que mantém esses contratos antigos, está ainda aguardando pronunciamento da Justiça.

2 Acompanhamento de políticas e programas

Quatro aspectos marcaram o campo da saúde no que diz respeito às suas estratégias, aos princípios gerais e à definição de prioridades do Ministério da Saúde: 1) a divulgação do relatório final da 12ª Conferência Nacional de Saúde (realizada em dezembro de 2003), que delineou, por meio do processo de ampla participação social, as grandes diretrizes nacionais para a área; 2) a definição das prioridades e dos programas específicos por parte do Ministério da Saúde, por meio do Plano Nacional de Saúde; 3) a revisão do Plano Plurianual de governo (PPA); 4) a priorização de ações relativas às farmácias populares, à atenção de urgência e emergência, em especial o Serviço de Atendimento Móvel às Urgências (Samu), e à política “Brasil Sorridente”.

A definição de prioridades do conjunto das políticas públicas da saúde está atualmente marcada pela contribuição da participação popular, mediante as deliberações resultantes da Conferência mencionada, realizada em dezembro de 2003, como também por meio do planejamento estratégico governamental, conduzido pelo Ministério da Saúde, que levou à elaboração do Plano Nacional de Saúde no primeiro semestre de 2004.

A 12ª Conferência Nacional destacou o preceito constitucional de que o direito à saúde depende essencialmente da efetivação de políticas sociais e econômicas que assegurem o desenvolvimento econômico sustentável, a melhor distribuição de renda da população e a alocação de recursos governamentais para a promoção, a proteção e a recuperação da saúde. No acesso aos serviços de saúde, foi sublinhado que ainda há muito a ser feito para assegurar ações de atendimento integral com qualidade a toda a população, condição indispensável para fazer do Sistema Único de Saúde (SUS) um recurso eficaz no cumprimento da universalidade da atenção à saúde.

A Conferência realçou também a relevância do vínculo originário estabelecido pela Constituição de 1988 entre o SUS e a Seguridade Social. Diz-se que pouco ou nada foi feito desde então para propiciar um relacionamento orgânico entre ambos, visando à aplicação em conjunto dos princípios de universalidade, solidariedade, equidade e redistribuição da riqueza. Foi destacado, desse modo, que a construção plena do SUS “envolve a retomada da Saúde como integrante da Seguridade Social”. O sistema de Seguridade Social deveria ser implementado, tal como prevê a Constituição, como uma responsabilidade da sociedade e do Estado, com a devida articulação das políti-

cas de saúde, assistência social e previdência, organizando e ampliando a rede de proteção social para assegurar os direitos sociais da população e combater a exclusão. Nesse sentido, um aspecto decisivo, realçado pela Conferência, é o do financiamento. Constatou-se que, em 2002, dezessete estados e 41% dos municípios não gastaram o que deveriam nas ações e nos serviços públicos de saúde, de acordo com o mínimo previsto pela Emenda Constitucional nº 29 (EC nº 29).

Com a elaboração do Plano Nacional de Saúde, em documento de mais de duzentas páginas, o Ministério da Saúde logrou detalhar, no plano técnico, um conjunto minucioso de prioridades e programas a serem implementados no período 2004-2007, considerando tanto os objetivos de operacionalização do Sistema Único de Saúde quanto os de regulação dos planos e dos seguros de saúde.

O Plano delinea, entre outras, ações de coordenação, acompanhamento e incentivo no âmbito do SUS, visando à redução da mortalidade infantil e materna e ao controle das principais doenças transmissíveis e não-transmissíveis. Destaca também as ações de assistência que devem ser prestadas a grupos populacionais especiais, tais como os portadores de deficiência e os povos indígenas. Especial ênfase é dada à estratégia de Saúde da Família (SF), como um fortalecedor da atenção básica e um indutor de mudanças no conjunto do SUS. O foco da atenção na SF é, por princípio, colocado na família e não no indivíduo, no agir preventivo e na promoção da saúde e não na demanda da população por tratamento, fazendo que seja possível resgatar os vínculos de compromisso e de co-responsabilidade entre os serviços de saúde, os profissionais e a população. O Ministério da Saúde vem apostando na expansão dessa estratégia para alcançar todos os municípios brasileiros e para que tenha presença decisiva na rede assistencial das cidades de mais de 100 mil habitantes.

Entre as ações ou as diretrizes, definidas no Plano, que requerem investimentos consideráveis de recursos e que estão sendo incorporadas na proposta da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2005, encontram-se:

- implementar a suficiência nacional em imunobiológicos, hemoderivados, fármacos e insumos estratégicos;
- implantar farmácias populares destinadas à oferta de medicamentos a preços reduzidos;
- reorganizar a atenção especializada, visando garantir a integralidade da atenção, com a redefinição do papel dos hospitais na rede assistencial;
- promover a identificação e a implementação de modalidades alternativas à atenção hospitalar; e
- fortalecer e qualificar a atenção básica, ampliando o Programa de Saúde da Família para as cidades acima de 100 mil habitantes.

O ano de 2004 ainda foi marcado pela revisão do PPA 2004-2007, sendo a primeira vez que essa etapa foi incorporada ao processo de elaboração do Plano, visto que, anteriormente, as alterações só eram feitas ao fim do período de quatro anos. No caso do Ministério da Saúde, a revisão do PPA não apresentou grandes alterações nos programas e nas ações. As novidades ficaram por conta do destaque dado a algumas ações que se tornaram prioridade de governo para 2005, destacando-se a instalação das farmácias populares e a atenção de urgência e emergência.

Anunciado durante a campanha presidencial, o Programa Farmácia Popular, após longo período na incubadora, começou a ser implantado no primeiro semestre de 2004. O Programa tem como principal objetivo oferecer alternativas para ampliar o acesso a medicamentos, seja por meio da implantação de uma rede de Farmácias Populares do Brasil, que venderão medicamentos a preço de custo, em parceria com governos municipais e hospital filantrópico, seja pela oferta de medicamentos, a preços subsidiados, na rede privada de drogarias e farmácias. O Programa é composto por um conjunto de ações cujas intenções são de grande mérito. Entretanto, o Programa não pode ser entendido como um aperfeiçoamento da assistência farmacêutica do SUS, pois a população prioritária não é a que recebe atendimento por meio dos programas de assistência do SUS, mas sim a população que, por opção ou por não ver alternativa – até mesmo no SUS –, tem de recorrer ao mercado para, com seus próprios recursos, adquirir os medicamentos de que necessita. As medidas têm mérito, embora a adequação seja discutível.

As farmácias com *layout* e instalações padronizadas serão inicialmente implantadas em quatro capitais: São Paulo (20 unidades); Salvador (6); Rio de Janeiro (2); e Goiânia (1). Posteriormente, serão implantadas em cada um dos municípios-núcleo das demais regiões metropolitanas. Na rede de hospitais filantrópicos, a previsão é que sejam instaladas até cem farmácias em hospitais das regiões metropolitanas, e até 330 em hospitais, com mais de cem leitos, situados fora das regiões metropolitanas.

Tais farmácias colocarão à venda noventa tipos de medicamentos, (a maioria, 67, oriunda da produção de rede de laboratórios oficiais, e os demais a serem adquiridos no mercado). Segundo o Ministério da Saúde, a margem de redução de preços será de 40% a 90% dos preços praticados no mercado.

O Ministério da Saúde repassará recursos para a implantação e a manutenção das farmácias geridas em parceria com municípios, empresas públicas e hospitais filantrópicos. Toda a logística de aquisição e distribuição ficará a cargo da Fundação Oswaldo Cruz, que poderá, até mesmo, implantar farmácias e contratar diretamente pessoal para operação.

Outra linha de oferta de medicamentos a preços reduzidos será implementada com o apoio da rede de 45 mil farmácias e drogarias existentes no país. Medicamentos para o tratamento do diabetes e da hipertensão arterial, cujas necessidades de tratamento são estimadas em 3,9 milhões e 16,8 milhões de casos, respectivamente, serão colocados à venda a preços subsidiados, a partir de acordos com os fornecedores e com a rede de farmácias.

A assistência farmacêutica do SUS, por sua vez, tem um orçamento autorizado de cerca de R\$ 3,6 bilhões em 2004. Esses recursos são divididos em diversos programas: cerca de R\$ 1,6 bilhão destina-se a medicamentos de programas denominados como estratégicos, nos quais se incluem o combate às Doenças Sexualmente Transmissíveis (DST)/Aids e a aquisição de vacinas; R\$ 763 milhões são repassados aos estados para a aquisição de medicamentos excepcionais, como hormônio de crescimento; R\$ 882 milhões para medicamentos para o câncer e custeio dos medicamentos cobrados em separado nas internações; R\$ 208 milhões para medicamentos de combate a coagulopatias; e R\$ 193 milhões para a assistência farmacêutica básica, que são repassados para municípios. No SUS, atualmente, há menor probabilidade de

faltar medicamentos considerados estratégicos ou excepcionais que para o tratamento ambulatorial, mesmo que básico.

O Programa Farmácia Popular tem sofrido críticas. Um dos questionamentos refere-se a um aspecto fundamental do SUS: a gratuidade dos serviços. A questão colocada é: até que ponto a iniciativa não representa o primeiro passo para acabar com a gratuidade irrestrita do serviço?

Outra questão, de cunho mais pragmático, é: por que não investir no aperfeiçoamento dos programas de assistência farmacêutica do SUS para aumentar a cobertura? E ainda: como garantir que os recursos destinados à Farmácia Popular não entrem em competição com aqueles direcionados para a assistência farmacêutica do SUS?

Todavia, a crítica mais contundente diz respeito a uma das estratégias escolhidas – implantação de uma nova rede em vez de utilizar a enorme rede de farmácias e drogarias existentes. Com custos de implantação e operação financiados pelo Ministério da Saúde, ainda que por tempo limitado, essa rede terá, inevitavelmente, limites de cobertura em decorrência dos custos de operação e da logística de abastecimento. Ou seja, o Programa – nessa linha de ação – pode estar condenado a ser apenas uma vitrine, em razão da impossibilidade e até mesmo da contra-indicação de uma ampla disseminação.

Além da ação referente às Farmácias Populares, o governo federal propôs a reestruturação da atenção de urgência e emergência, criando, entre outros serviços, o Samu/192. Por meio de uma central de regulação do Samu/192, o médico atende à chamada de socorro, faz a triagem e decide o destino do paciente, que pode ser desde uma simples consulta por telefone até o acionamento do serviço de ambulâncias e posterior encaminhamento para hospitais, a partir de informações sobre a disponibilidade de leitos de emergências. Inicialmente, estão previstos dois tipos de ambulâncias: a) de Suporte Básico, para transporte até o hospital quando não for caracterizada a necessidade de atendimento médico no local e/ou durante o transporte; e b) de Suporte Avançado, destinado ao atendimento e ao transporte de pacientes que necessitam de cuidados médicos intensivos no local e/ou durante o transporte. Atualmente, 95 municípios são atendidos pelo serviço, em um total de 29,3 milhões de pessoas.

Lançado em março de 2004, o “Brasil Sorridente” é uma política que engloba várias ações do Ministério da Saúde com objetivo de melhorar as condições de saúde bucal da população brasileira. A principal ação consiste na ampliação das Equipes de Saúde Bucal. Em pesquisa realizada pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), com financiamento da Organização Mundial de Saúde (OMS), cerca de 24 milhões de brasileiros não teriam sequer um dente. As desigualdades sociais estão refletidas, também, nesse contexto, visto que o percentual de pessoas sem dentes é maior entre a população com até três bens no domicílio: 17,5% contra 5,9% entre aqueles com mais de oito bens no domicílio (número de bens utilizados como uma aproximação para a situação socioeconômica). Dados como esses revelam a importância da expansão da atenção à saúde bucal.

Há, contudo, um problema para acompanhamento da política “Brasil Sorridente”, visto que não existem indicadores confiáveis para isso e seriam necessárias pesquisas específicas. Aliás, esse problema não é exclusivo dessa política, aplicando-se, também, a outros programas e ações, como a própria atenção às urgências e emergências e às farmácias populares. A melhoria da qualidade das informações não de-

pende somente do Ministério da Saúde, mas, também, dos estados e dos municípios que são os responsáveis últimos pela implementação das ações de atenção à saúde. Além disso, os profissionais de saúde precisam ser sensibilizados para a importância das informações que prestam. Na etapa de revisão do PPA, referente aos indicadores de programas, os problemas enfrentados foram, em geral, de duas ordens: *i)* ausência de informações para construção do indicador melhor expressaria os objetivos dos programas; ou *ii)* informações pouco confiáveis ou inconsistentes. Apesar do grande número de informações hoje existentes no Ministério da Saúde e dos avanços já obtidos, é necessário aumentar os investimentos nessa área para que se possa realizar o efetivo monitoramento dos programas e das ações desse ministério. A Secretaria de Planejamento e Orçamento do Ministério da Saúde vem fazendo significativo esforço nesse sentido.

3 Financiamento e gasto

O índice de execução da pasta da Saúde ficou em 45,4% no primeiro semestre de 2004 – ou seja, acima do patamar alcançado, em média, pelos programas não-financeiros do Orçamento da União. Esse desempenho é liderado não apenas pelas despesas de Pessoal, mas também pelas Transferências a Estados e Municípios e pelas Outras Despesas Correntes. Em outras palavras, os recursos para a manutenção do SUS, sejam aqueles transferidos fundo-a-fundo às esferas subnacionais de governo, sejam aqueles efetuados diretamente pelo governo federal, apresentam bom ritmo de execução. Aliás, deve-se ressaltar que a redução nas dotações orçamentárias para aplicações diretas em Despesas Correntes – em relação ao ano anterior – é mais que compensada pela elevação nas Transferências a Estados e Municípios, fruto da descentralização que continua seu curso.

TABELA 9

Ministério da Saúde: execução orçamentária por modalidade e natureza de despesa

(Em R\$ milhões correntes)

	2003		2004		
	Dot. Inicial	Dot. Inicial	Autorizado	Liquidado	% Exec. (Liq./Aut.)
Aplicações Diretas	14.839,4	13.482,8	14.154,4	6.205,3	43,8
Pessoal e Encargos Sociais	5.424,9	6.040,1	6.026,5	2.858,1	47,4
. Pessoal Ativo				1.688,8	
. Inativos e Pensionistas ¹				1.169,3	
Outras Despesas Correntes	8.504,0	6.066,5	6.897,8	2.993,9	43,4
Investimentos	388,3	667,9	501,8	96,0	19,1
Juros e Encargos da Dívida	212,9	245,7	245,7	69,8	28,4
Amortização da Dívida	301,3	462,6	462,6	187,6	40,6
Inversões Financeiras	8,0	0,0	20,0	0,0	0,0
Transferências	15.751,6	23.046,2	22.465,4	10.413,4	46,4
Transferências a Estados e ao DF	1.832,9	2.607,2	6.855,1	3.657,9	53,4
Transferências a Municípios	13.053,2	19.206,3	14.409,1	6.421,0	44,6
Transferências a Instituições Privadas:	326,4	366,3	600,6	195,7	32,6
Transferências ao Exterior	345,1	667,7	468,1	138,8	29,7
A Definir	193,9	198,6	132,4	0,0	0,0
Total	30.591,0	36.528,9	36.619,7	16.618,8	45,4

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi)/Secretaria do Tesouro Nacional (STN); Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeiro da Câmara dos Deputados (Coff); Centro de Informática e Processamento de Dados do Senado Federal (Prodasen).

Elaboração: Disoc/Ipea.

Nota: ¹Refere-se apenas ao elemento de despesa *Inativos e Pensionistas*, não ao total do respectivo programa, que inclui também outras obrigações patronais e auxílios.

Embora se verifique uma elevação sensível na dotação orçamentária para os investimentos do Ministério, a execução ainda está baixa – apenas 19,1%.¹⁹ A análise da execução orçamentária do Ministério da Saúde por fontes de financiamento apresenta alguns aspectos importantes – mesmo considerando que se trata apenas do primeiro semestre e que alguns desequilíbrios visíveis agora possam ser compensados até o fim do exercício.

TABELA 10

Ministério da Saúde: execução orçamentária por fontes de financiamento

(Em R\$ milhões correntes)

	2003		2004		
	Dot. Inicial	Dot. Inicial	Autorizado	Liquidado	% Exec. (Liq./Aut.)
Rec. Ordinários	3.611,2	2.240,7	2.240,8	77,1	3,4
Oper. Créd. Ext. – em Moeda	182,6	376,2	376,2	36,1	9,6
Rec. Próprios Não-Financ.	700,1	801,5	808,2	451,7	55,9
Contr. Soc. Lucro Pes. Juríd.	8.542,9	12.022,6	12.107,9	6.406,6	52,9
Contr. Financ. Seg. Social	6.174,0	9.321,8	9.322,3	3.827,9	41,1
Contr. sobre Mov. Financ.	10.001,5	11.058,7	11.058,7	5.705,2	51,6
Demais Fontes	1.378,7	707,3	705,7	114,1	16,2
Total	30.591,0	36.528,9	36.619,7	16.618,8	45,4

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi)/Secretaria do Tesouro Nacional (STN); Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeiro da Câmara dos Deputados (Coff); Centro de Informática e Processamento de Dados do Senado Federal (Prodasen).

Elaboração: Disoc/Ipea.

A participação percentual das contribuições sociais no Orçamento do Ministério aumenta significativamente, enquanto cai a dos Recursos Ordinários – e esses movimentos de sentido contrário mostram-se ainda mais intensos na execução acumulada até o presente. É interessante notar que o crescimento nominal na dotação inicial da Contribuição Provisória Sobre Movimentação Financeira (CPMF) não foi suficiente pra manter sua participação no financiamento do Ministério, exigindo maiores aportes da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e da Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido (CSLL) fontes vinculadas à Seguridade Social, mas não exclusivas da Saúde. Tal fato certamente reforça a necessidade de maior reflexão sobre a Seguridade Social, que muitos consideram um conceito enterrado a partir da EC nº 29, enquanto outros diriam que a prevista solidariedade financeira entre as áreas jamais ocorreu.

Ainda mais preocupante é o comportamento da fonte Recursos Ordinários. Em outros tempos, essa fonte revelava, fundamentalmente, a participação dos recursos oriundos de impostos federais – Imposto de Renda (IR) e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Os recursos da desvinculação, isto é, os recursos que eram retirados das fontes vinculadas, como as Contribuições Sociais e a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, integravam o Fundo Social de Emergência (FSE), depois chamado de Fundo de Estabilização Fiscal (FEF). Em resumo, era possível mensurar, a

19. Refere-se aos investimentos realizados diretamente pelo governo federal. Parte das Transferências a Estados e Municípios também destina-se a investimentos – a serem realizados por essas esferas de governo. Contudo, a execução desses recursos está bastante inferior à dos investimentos de aplicação direta: as Transferências a Estados e ao DF destinadas a investimentos executaram apenas 2,8% da dotação autorizada, enquanto as Transferências a Municípios destinadas a investimentos alcançaram 5,9%.

partir das dotações e da execução orçamentária da fonte de financiamento FSE – de 1994 a 1997 – e FEF – de 1998 a 1999 –, o volume de recursos desvinculados que retornavam às diversas áreas sociais, em seus diversos Ministérios, Programas e Naturezas de Despesa.

Com a transformação do FEF em Desvinculação das Receitas da União, denominação decerto mais adequada que as anteriores, os recursos desvinculados passaram a ser executados por meio da fonte Recursos Ordinários. Ou seja, não é mais transparente, para determinada área ou programa, qual a parcela de recursos originária dos impostos gerais e qual a parcela originária da Desvinculação, uma vez que ambas agora compõem, combinadas, a mesma fonte Recursos Ordinários.

Esse preâmbulo é necessário para que fique claro por que é preocupante a execução orçamentária da fonte Recursos Ordinários no Ministério da Saúde. A dotação inicial dessa fonte no Ministério cai significativamente, mesmo em termos nominais, ou seja, a queda observada, de mais de um terço dos recursos, é ainda maior em termos reais. Isso é também indicado pela sua queda na participação percentual no orçamento do Ministério. O nível de execução orçamentária do primeiro semestre foi exageradamente baixo – apenas 3,4%. Ao lembrar-se de que é por meio dessa fonte que retornam à área social os recursos desvinculados pela Desvinculação de Receitas da União (DRU), pode-se perceber que o comportamento da fonte Recursos Ordinários – dotação inicial com forte queda em relação ao exercício anterior e execução irrisória acumulada no primeiro semestre –, constitui forte indício de que os recursos da DRU estão retornando em menor volume para o Ministério da Saúde em 2004.²⁰

Um ponto interessante é que se abriu mais espaço para ações financiadas com recursos multilaterais, o que é revelado pelo crescimento da fonte Operações de Crédito Externas, que, no caso do Ministério da Saúde, diz respeito fundamentalmente à dívida contratual em projetos e convênios com organismos internacionais. Por enquanto, apresenta ainda baixa execução.

A execução orçamentária por programas corrobora o que já foi apresentado. No geral, níveis de execução estão acima dos apresentados pelos outros ministérios sociais, com destaque para aqueles voltados para a Atenção à Saúde. O destaque negativo fica com os programas de Saneamento e os de Qualificação de Recursos Humanos do SUS.

20. Foge ao escopo desta nota checar se essa lamentável tendência restringe-se ao setor Saúde ou se ocorre nesse momento também em outras áreas sociais. Desde logo, entretanto, pode ser enfatizado que, conforme trabalho realizado pela Consultoria de Orçamentos da Câmara dos Deputados – Núcleo Previdência, Assistência e Trabalho –, a DRU retirou em 2002 R\$ 20,1 bilhões da Seguridade Social, devolvendo R\$ 15,1 bilhões por meio da execução da fonte Recursos Ordinários (Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados. O impacto da DRU no Orçamento de 2003. Estudo n. 59/2003, Brasília, Coff/Câmara dos Deputados, 2003. Disponível no site da Câmara: <<http://www.camara.gov.br>> na seção Orçamento da União, subseção Estudos e Pesquisas, núcleo 7 – Previdência).

EDUCAÇÃO

1 Conjuntura

De acordo com a nova equipe dirigente do Ministério da Educação (MEC), que assumiu em janeiro de 2004, a reorganização da estrutura institucional sofrida por esse Ministério teve por objetivos ampliar a articulação das ações desenvolvidas e melhor adequar a organização aos preceitos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Nesse sentido, foram criadas três novas secretarias: Secretaria de Educação Básica, responsável pelos níveis de ensino Infantil, Fundamental e Médio; Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica; e Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade. Esta, além de articular as ações de alfabetização com a educação de jovens e adultos, também coordenará outras iniciativas que tratam da diversidade na educação. As demais secretarias e órgãos que integram o MEC foram mantidos no formato vigente, destacando-se apenas a ampliação das atribuições do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

Uma nova lógica também orientou a revisão do Plano Plurianual da Educação, que implicou ampla reorganização das ações em novos programas que passam a ser estruturados por níveis e modalidades de ensino, reinstituindo sua vinculação com a estrutura organizacional do Ministério, em substituição à concepção original orientada pela transversalidade. A proposta de organizar os programas seguindo a lógica transversal intraníveis e as modalidades de ensino, cuja intenção básica era a de romper com o isolamento das diferentes áreas de atuação e promover uma maior articulação entre estas, na prática revelou-se pouco efetiva.

Foram, então, redesenhados os programas para Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio, Educação Superior, pós-graduação, educação de jovens e adultos, educação especial e educação profissional. Deve ser destacado que, durante o processo de revisão, dois programas concebidos sob a lógica transversal foram em parte preservados, quais sejam: Brasil Escolarizado e Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educação, que reúnem um conjunto de ações voltadas para a Educação Básica. Com o intuito de articular ações de combate às desigualdades étnico-raciais, de gênero, geracionais, regionais e culturais no espaço escolar, foi criado o Programa Educação para a Diversidade e Cidadania.

Apesar das mudanças introduzidas no processo de revisão do PPA, o direcionamento estratégico da política educacional, que tem como eixos a democratização do acesso aos bens educacionais, a melhoria da educação básica, a sustentabilidade das fontes de financiamento e a transformação do modelo educacional, permanece como norteador das ações do Ministério. Nesse sentido, constituem prioridades da atual gestão ministerial: Alfabetização de Jovens e Adultos; instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb); Reforma da Educação Profissional; e Reforma da Educação Superior.

2 Acompanhamento de políticas e programas

2.1 Alfabetização de jovens e adultos

Desde o seu lançamento, no início de 2003, o Programa Brasil Alfabetizado inscreve-se como prioridade na política educacional do governo federal. Tendo em vista sua abrangência, pode ser considerado um marco para a retomada das políticas públicas de alfabetização de jovens e adultos no âmbito do Ministério da Educação. O Programa acolheu, de início, as iniciativas já em andamento e uma diversidade de metodologias de alfabetização. Em 2004, algumas mudanças foram introduzidas em sua implementação visando aperfeiçoá-lo, sobretudo no que diz respeito ao estabelecimento de critérios para os beneficiários dos repasses e à definição de alguns parâmetros norteadores do processo de alfabetização. Se por um lado essas alterações visam melhorar o Programa, por outro, comprometeram a sua execução ao longo dos primeiros seis meses de 2004, adiando sua efetiva implementação para o segundo semestre.

É importante destacar que a preocupação em se propiciar a continuidade na escolaridade dos recém-alfabetizados levou ao estabelecimento uma articulação entre as ações de alfabetização e as de Ensino Fundamental na modalidade de educação de jovens e adultos. Na recente revisão do PPA, para vigorar em 2005, um novo Programa é criado integrando essas ações: o Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos – o que vai ao encontro de recomendações de estudos que mostram que os alunos que passaram por cursos de alfabetização em massa, que não são imediatamente encaminhados ao Ensino Fundamental, podem, em curto prazo, retornar à condição de analfabeto.

Com os novos critérios, passam a ser beneficiários das ações de alfabetização do Programa os municípios que apresentarem taxas de analfabetismo igual ou superior a 20% na população de 15 anos ou mais, além de municípios das regiões metropolitanas com população analfabeta superior a 30 mil habitantes. Serão também privilegiadas as ações de alfabetização que atendam a segmentos sociais específicos, como populações indígenas, do campo, remanescentes de quilombos e pessoas com necessidades educativas especiais.

Além disso, foram definidos alguns parâmetros básicos para a implementação do processo de alfabetização visando garantir um padrão de qualidade às iniciativas apoiadas pelo MEC. Esses parâmetros estabelecem que os cursos de alfabetização sejam organizados com no máximo 25 alunos por sala de aula, e que a carga horária, de 240 a 320 horas-aula, seja distribuída ao longo de seis a oito meses, com um mínimo de dez horas por semana. Por sua vez, os alfabetizadores serão submetidos a um curso de formação inicial de pelo menos trinta horas, assim como a uma formação continuada mínima de duas horas semanais, ao longo desse exercício funcional.

Para agilizar o processo de transferência dos recursos, foi instituído o repasse automático, em substituição aos convênios até então em vigor. Com essa nova sistemática, espera-se ampliar em 50% as transferências de recursos para a formação de alfabetizadores, realizadas em 2003. Para o corrente ano, estão previstos investimentos da ordem de R\$ 168 milhões, destinados a aproximadamente 3 mil municípios. Desse modo, espera-se alcançar a meta de alfabetização de 1,65 milhão de pessoas.

2.2 Educação básica

No intuito de contemplar princípios da legislação educacional e consolidar a unidade da educação básica, o Ministério da Educação alterou sua estrutura interna. A recém-criada Secretaria de Educação Básica cuidará dos três níveis que a integram (Infantil, Fundamental e Médio), conforme estabelece a LDB. Outras três medidas estão sendo levadas a cabo no intuito de melhorar a qualidade da Educação Básica: a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb); o Programa de Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educação Básica; e a mudança do modelo de avaliação do ensino.

Com o intuito de dar sustentabilidade financeira à concepção integrada de Educação Básica, o MEC divulgou, no início de julho de 2004, as diretrizes para a criação do Fundeb, em substituição ao atual Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério). Em seguida, e mais significativa, ocorreu a divulgação de minuta de proposta de Emenda Constitucional (EC) que modifica o artigo 212 da Constituição Federal e dá nova redação aos artigos 60 e 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. A criação desse Fundo, por intermédio de Emenda Constitucional, implicará ampliação da vinculação vigente, na medida em que assegurará recursos para a manutenção e o desenvolvimento não apenas do Ensino Fundamental, mas também da Educação Infantil e do Ensino Médio. A repartição dos recursos do Fundeb seguirá distribuição proporcional, respeitadas as diferenças e as ponderações entre as etapas e as modalidades da Educação Básica e observadas as prioridades estabelecidas na Constituição Federal. A União complementarará recursos sempre que o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. Além disso, a proposta de EC do Fundeb altera a vinculação dos recursos do salário-educação, a fim de destiná-los a toda a Educação Básica.

Para enfrentar problemas relacionados à fragilidade na formação dos professores e à falta de estímulo em sua prática pedagógica, criou-se o Programa de Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educação Básica. Integra esse Programa a Rede Nacional de Centros de Pesquisa e Desenvolvimento da Educação. Esses centros estão organizados por áreas de conhecimento, para a formação continuada de professores, o desenvolvimento de pesquisa, tecnologia, gestão e avaliação e a prestação de serviços para os sistemas públicos de ensino.

A proposta de mudança do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) também reflete a nova orientação da política educacional encampada pelo MEC. Considerando que o caráter amostral desse instrumento de coleta de informações sobre alunos, professores, diretores e condições de ensino das escolas públicas e privadas em todo o Brasil, aplicado desde 1990, não vinha favorecendo a intervenção no nível local, está sendo proposta a sua ampliação a fim de abranger o universo de estudantes. Desse modo, está prevista para novembro de 2004 a aplicação de provas e questionários em cerca de 169 mil escolas. Para tanto, serão envolvidos estados e municípios, com vistas à formação da Rede Nacional de Avaliação da Educação Básica. A intenção é criar um exame que avalie o desempenho dos alunos e que seja representativo de todos os municípios do país.

Resultados de avaliações da Educação Básica

Os resultados preliminares do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), realizado em 2003, revelam que ainda é grande o contingente de alunos dos Ensinos Fundamental e Médio com desempenho inadequado, muito embora tenha sido registrada pequena redução em relação ao índice verificado na avaliação anterior (2001). De acordo com o Relatório do Saeb, cerca de 55% os alunos da 4ª série ainda se situam nos estágios crítico ou muito crítico em Língua Portuguesa, revelando que estes não estão sendo alfabetizados adequadamente, na medida em que apresentam sérias deficiências em leitura e interpretação de textos simples. Apesar de nas demais séries não terem sido registradas mudanças significativas, o percentual de estudantes que não desenvolveram habilidades de leitura compatível com a conclusão do Ensino Fundamental é de 26,8%, enquanto na última série do Ensino Médio chega a 38,6%.

O desempenho em matemática é, em geral, ainda mais preocupante. Na 4ª série do Ensino Fundamental, 51,6% dos estudantes encontram-se nos estágios crítico ou muito crítico. À medida que aumenta o nível de escolarização, também crescem esses índices: 57,1% na 8ª série do Ensino Fundamental e 68,8% na 3ª série do Ensino Médio.

Por sua vez, os resultados do Exame Nacional do Ensino Médio evidenciaram desempenho superior dos estudantes do sexo masculino. Na prova objetiva, 20,1% dos homens situaram-se no patamar mais elevado da avaliação, enquanto apenas 11,5% das estudantes tiveram desempenho semelhante. Contudo, as mulheres apresentaram ligeira vantagem em relação aos homens, no que se refere à prova de redação, em que 14,4% delas, contra 12,6% dos homens, teriam atingido o padrão mais elevado de pontuação.

2.3 Educação profissional

Mediante o Decreto nº 5.154, publicado em 26 de julho de 2004, foi gestada uma nova Reforma na Educação Profissional, particularmente em sua relação com o Ensino Médio. A partir de 2005, serão possíveis várias formas de articulação entre os ensinos técnico e médio, sendo a principal delas a que prevê a integração entre ambos, a fim de resgatar o modelo que vigorava até 1997.

O foco dessa mudança residia na percepção do desvio de função das escolas técnicas federais, que estariam atendendo a uma clientela que não tinha como horizonte a formação técnica, mas sim uma educação de qualidade que melhor preparasse para os exames vestibulares, ou seja, que facilitasse o ingresso à educação superior.

O Decreto nº 2.208/1997, até então em vigor, eliminou a equivalência que existia entre os ensinos médio e técnico, e definiu-os como modalidades de escolarização complementares. Assim, se os estudantes quisessem ter uma formação profissional de nível técnico, deveriam obtê-la após a conclusão do Ensino Médio ou, então, mediante a frequência a esses cursos em escolas distintas.

Essa mudança implantada pelo MEC, a partir de 1997, gerou polêmica e foi alvo de muitas críticas. O principal argumento contrário considerava-a um retrocesso, na medida em que reintroduzia o dualismo na educação, quando se separa a formação acadêmica, também chamada propedêutica, da formação voltada para o mercado de

trabalho. Separando-se essas duas modalidades, estaria aberto o espaço para que se consolidem diferenças de objetivos, projetos pedagógicos e formas de financiamento e, conseqüentemente, das desigualdades sociais, uma vez que aos mais pobres só restaria a formação de nível técnico. Alegam os críticos que o ideário de construção de um sujeito autônomo e protagonista da cidadania, fortemente presente nos debates que antecederam essa Reforma, foi reduzido à perspectiva da adaptação aos requisitos imediatos do mercado.

Ao tratar dos principais argumentos que ampararam a Reforma de 1997 – o alto custo do ensino técnico da Rede Federal de Educação Tecnológica e sua clientela de elite –, os que se posicionaram contra afirmam que o problema não está nesses aspectos, mas sim no fato de que os jovens oriundos de famílias de baixa renda não chegam a essas escolas – em geral, de qualidade – seja porque são excluídos do sistema de ensino já no Fundamental ou porque não conseguem uma vaga por terem estudado anteriormente em escolas públicas de baixa qualidade, diferentemente dos jovens de classes média ou alta, que se mostram mais preparados para ingressar nas boas escolas da rede pública de educação tecnológica.

A mudança proposta no novo Decreto passará a vigorar a partir de 2005, e ressalta-se sua vantagem de não constituir modelo rígido e impositivo a todas as escolas e estudantes do país. Permite que as instituições e os jovens escolham o caminho mais adequado para sua realidade, seguindo o modelo que já existia, com ensino técnico pós-médio em escolas diferentes ou integrado na mesma escola.

A educação profissional passa a ser estruturada segundo três níveis: *i*) formação inicial e continuada de trabalhadores (em substituição ao nível básico anterior da educação profissional); *ii*) educação profissional técnica de nível médio (anteriormente nível técnico); e *iii*) educação profissional tecnológica de graduação e pós-graduação (antigo nível tecnológico).

Um aspecto que precisa ser destacado na regulamentação proposta é a possibilidade de haver progressividade e cumulatividade na formação e na certificação do estudante. O aluno poderá aproveitar sua formação prévia e complementá-la com cursos técnicos de nível médio ou superior, desde que estes tenham sido concebidos a fim de permitir a integração dessas diferentes formações.

Em que pesem os avanços que a nova legislação traz, sobretudo na ênfase da formação mais abrangente em conhecimentos gerais e profissionais, ainda resta promover a democratização do acesso às boas escolas técnicas do país. A debatida composição “elitista” do ensino técnico nos sistemas públicos talvez possa ser modificada com a eventual reserva de vagas ofertadas por essas instituições para egressos das redes públicas de ensino.

2.4 Reforma da educação superior

O MEC desencadeou o processo de reforma da educação superior, no bojo da qual se inserem a necessidade de democratizar o acesso a esse nível de formação e a inserção da universidade no projeto de desenvolvimento nacional. Nesse sentido, estão sendo concebidas e implementadas ações com rebatimento, tanto para o setor privado quanto, principalmente, para a esfera pública. Algumas ações pontuais já vêm sendo implementadas, no sentido de reverter o processo de deterioração ao qual foram

submetidas as Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes) nos últimos anos, tais como: a autorização para a realização de concursos para docentes, o reajuste dos valores correspondentes às bolsas de mestrado e doutorado, a antecipação do repasse adicional de recursos financeiros, conhecido por Emenda Andifes, para o mês de julho, e a implantação de novas unidades e instituições federais de educação superior.

As principais diretrizes do projeto de reforma da educação superior remontam ao primeiro ano do governo Lula. Na atual gestão ministerial, foi instituído o Grupo Executivo da Reforma da Educação Superior, cuja atribuição seria a de elaborar um anteprojeto e submetê-lo à apreciação da sociedade. Para se chegar a esse documento-base, foram colhidos subsídios por intermédio de diversos eventos (colóquios, seminários, oitivas, reuniões e debates).

De acordo com o MEC,²¹ a reforma da educação superior estaria orientada por três objetivos: *i*) refinar a universidade pública; *ii*) transformar a universidade pública em referência para toda a educação superior; e *iii*) estabelecer uma nova regulação entre os sistemas público e privado.

Uma das primeiras iniciativas do atual governo, as quais integram o debate acerca da reforma da educação superior, foi ter encaminhado ao Legislativo, em 2003, a Medida Provisória que institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) e, ao mesmo tempo, extingue o Exame Nacional de Cursos, também conhecido como Pro-vão. Com a aprovação da referida Medida Provisória, no início de março, fica instituído o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade), de caráter obrigatório, que poderá ser aplicado com a periodicidade de um a três anos. Esse exame será de natureza amostral e destina-se a avaliar o desempenho de estudantes que se encontrem em dois momentos distintos ao longo de sua formação: *i*) que tenham concluído entre 7% e 22% da carga horária curricular; e *ii*) que tenham cursado ao menos 80% da carga horária total. Com o intuito de estimular a participação dos estudantes e seu bom desempenho, serão concedidas bolsas de estudo e outros incentivos para a continuidade dos estudos aos participantes mais bem classificados.

O Programa Universidade para Todos (Prouni) insere-se no objetivo de ampliar o acesso à educação superior àqueles que, pelas vias normais, teriam poucas chances de concretizá-lo. Outra razão diz respeito ao fato de a taxa de atendimento da população de 18 a 24 anos situar-se em níveis muito aquém do desejado, sobretudo entre os que compõem os estratos de renda mais baixos. Por fim, a expansão do ensino de graduação, ocorrida a partir de meados da década de 1990, teria ampliado a ociosidade das instituições privadas, na medida em que o crescimento da oferta de vagas superou em larga margem o seu efetivo preenchimento.

Esse Programa foi inicialmente encaminhado, pelo Executivo, ao Congresso Nacional, sob a forma de projeto de lei, em maio do corrente ano. Entretanto, diante do argumento de que a sua implementação, a partir de 2005, corria o risco de não ser concretizada, o Executivo baixou uma Medida Provisória (MP), em 10 de setembro, por meio da qual ficou instituído o Prouni.

21 . Ver Audiências públicas sobre reforma universitária começam por Manaus. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/acs/asp/noticias/noticiasDialmp.asp?id=6181>>.

O teor da MP alterou alguns aspectos do Projeto de Lei, no sentido de ampliar o universo de potenciais beneficiários do Programa. Além dos estudantes que tenham cursado todo o Ensino Médio em escolas públicas, também poderão beneficiar-se os egressos do ensino médio privado beneficiários de bolsas integrais, assim como os portadores de necessidades especiais. Em ambos os casos, para se obter o benefício da bolsa integral, o estudante não poderá perceber renda familiar *per capita* superior a 1,5 salário mínimo. Outra inovação introduzida pela MP foi a alternativa da meia-bolsa para estudantes cuja renda não exceda o valor de três salários mínimos *per capita*. Também constitui requisito para o recebimento dessas bolsas que o candidato não seja portador de diploma de curso superior.

A Instituição de Ensino Superior (IES) que aderir ao Programa deverá conceder uma bolsa de estudo para cada nove estudantes regularmente matriculados, respeitando-se tal proporção em relação aos cursos oferecidos, aos turnos e à unidade administrativa da IES. Além disso, a distribuição de bolsas deverá atender para a composição étnica da Unidade Federada na qual se insere a instituição de ensino, de modo que negros e indígenas sejam beneficiados na proporção de sua participação no conjunto da população. Em contrapartida, as IES participantes do Prouni ficarão isentas do recolhimento de impostos e contribuições incidentes sobre a receita auferida por intermédio de atividades de educação superior (cursos de graduação e seqüenciais de formação específica).²²

O Prouni também institui regras mais claras para as entidades beneficentes de assistência social, que já gozam de isenção fiscal, bem como define critérios para a sua adesão ao Programa. Além disso, terão prioridade na distribuição dos recursos alocados ao Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies) as instituições que aderirem ao Prouni e as que tenham adotado os critérios de seleção de estudantes bolsistas previstos na MP.

Entre as críticas endereçadas a essa iniciativa governamental, figura o argumento de que os recursos que o governo deixa de arrecadar com a isenção de impostos poderiam ser utilizados para a ampliação da oferta de vagas pelas instituições de ensino públicas. Portanto, para alguns críticos dessa proposta, o Estado estaria comprando vagas, já existentes e ociosas, e ao mesmo tempo oferecendo um serviço de qualidade duvidosa.

Por sua vez, os dirigentes do MEC argumentam que o grau de evasão fiscal no Ensino Superior privado tem sido tão elevado, que o que se deixaria de arrecadar seria irrisório, quando comparado ao benefício da ampliação do acesso à educação superior.²³

Outro projeto de lei que se insere no bojo da democratização do acesso, já encaminhado ao Legislativo, é o que trata da instituição de um sistema especial de cotas, pelo qual ficariam reservados 50% das vagas das Ifes a estudantes que tenham cursado todo o Ensino Médio em escolas das redes públicas.

Esse projeto ainda estabelece que essa cota de vagas deverá ser distribuída em conformidade com a composição étnica da população da unidade federada onde se

22. Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas, Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social e Contribuição para o Programa de Integração Social.

23. De acordo com o MEC, o montante anual de renúncia fiscal decorrente do Prouni seria da ordem de R\$ 122 milhões, o que corresponde a menos de 15% dos dispêndios do Fies previstos para 2004 (Folha de S. Paulo, 15/9/2004, C7).

localiza a instituição de ensino. No caso de não serem preenchidas todas as vagas, mediante esse critério, as remanescentes serão revertidas em favor de estudantes oriundos das escolas públicas.

Segundo dados do último Exame Nacional de Cursos, também conhecido por Provão, cerca de 43% dos estudantes que se submeteram a essa avaliação teriam cursado todo o Ensino Médio em escolas públicas. Portanto, se essa taxa se aplicar ao conjunto das Ifes, o projeto do MEC elevaria em sete pontos percentuais a participação de tais estudantes. Contudo, ao incorporar a variável raça, aumentam-se as chances de ingresso de estudantes dos estratos de renda mais baixos.

No entanto, ao deixar de considerar a variável renda, corre-se o risco de favorecer o ingresso de estudantes, brancos e não-brancos, com perfil socioeconômico semelhante ao de uma parcela daqueles oriundos das escolas privadas. Se isso se confirma, foge-se ao objetivo do Programa, que seria o de ampliar o acesso a estudantes social e economicamente desfavorecidos.

Fica clara, a partir das declarações dos dirigentes do MEC, em especial do próprio ministro, a intenção do governo de que a Reforma da Educação Superior amplie o acesso às camadas populares e fortaleça a posição das instituições públicas como referência de qualidade para todo o sistema e o seu papel no processo de desenvolvimento nacional.

A despeito desses argumentos que buscam legitimá-la perante a sociedade, a Reforma da Educação Superior também tem encontrado focos de resistência, sobretudo no âmbito das corporações de servidores das Ifes e dos estudantes.

As diretrizes até então anunciadas sugerem que a atual proposta de reforma difere de iniciativas anteriores, tanto no que diz respeito aos princípios que a norteiam, como também em relação aos procedimentos para levá-la a cabo. No primeiro caso, há necessidade de democratizar esse nível de ensino que, no Brasil, ainda é tão elitizado e, em segundo lugar, de reconhecer a instituição universitária como sujeito central na condução do desenvolvimento nacional.

2.5 Regulação da educação superior privada

O vertiginoso processo de expansão dos cursos de graduação, iniciado na segunda metade da década de 1990, sob estímulos direto e indireto do MEC, não havia sofrido nenhuma inflexão até maio último, quando então o Ministério suspendeu, por um período de 180 dias, o recebimento de solicitações de credenciamento de instituições e de autorização de novos cursos de graduação, seqüenciais, de ensino a distância e tecnológicos, bem como de cursos ministrados fora da sede das instituições de ensino.

Paralelamente, foi baixada Portaria Ministerial, pela qual a Secretaria de Educação Superior (SESu) fica responsável pela regulação do Sistema Nacional de Ensino Superior, no que se refere à coordenação e à execução do credenciamento e reconhecimento institucional, bem como de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores.

Segundo o próprio ministro da Educação, essa medida foi tomada em virtude da, até então, “ausência completa de normas eficazes no que se refere à proliferação dos cursos privados no país”.

Essa proliferação fica evidenciada, até mesmo, ao longo dos dezoito meses do governo Lula. De acordo com o censo da educação superior de 2002, havia 1.442 IES privadas cadastradas. Em julho de 2004, esse universo já somava 1.880 instituições, ou seja, um incremento de cerca de 30% em menos de dois anos.

A pós-graduação brasileira também tem crescido de forma surpreendente ao longo da década de 1990. Apenas no primeiro semestre de 2004 foram recomendados pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) 96 novos cursos, sendo 63 em nível de mestrado, 22 de doutorado e 11 de mestrado profissional. Desses cursos recomendados, 57% foram ofertados pelas Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes).

Diferentemente do que vem ocorrendo no ensino de graduação, na pós-graduação *stricto sensu* a expansão tem sido acompanhada de rigoroso controle de qualidade, na medida em que a recomendação de um novo curso, pela Capes, é precedida de exaustiva avaliação *in loco*.

Duas medidas adotadas recentemente pela Capes e pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico Tecnológico (CNPq) têm impacto direto sobre mestrandos e doutorandos. A primeira delas refere-se ao reajuste de 18% sobre os valores das bolsas de estudos, concedidas por essas agências, os quais permaneciam inalterados há dez anos. A outra medida autoriza bolsistas dessas agências de fomento a atuar na educação superior como professores substitutos, sem que isso os torne inelegíveis para o recebimento desses benefícios.

Por fim, foi instituída comissão com a atribuição de elaborar o Plano Nacional de Pós-Graduação (PNPG). A principal diretriz inovadora desse Plano é a que prevê a integração entre a área acadêmica e o setor produtivo, no sentido de vincular a formação de pessoal de alto nível ao surgimento e ao fortalecimento da empresa nacional. Além disso, tem-se como princípio norteador o reconhecimento da diversidade regional, para efeito da definição de prioridades de formação em nível de pós-graduação.

3 Financiamento e gastos

Foram alocados ao Ministério recursos da ordem de R\$ 17,8 bilhões, o que corresponde a 2,8% dos orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, excluindo-se a rolagem da dívida, e a cerca de 1,03% do PIB previsto para 2004. Conforme pode ser visto na tabela 11, a maioria dos recursos do Ministério (60,4%) é proveniente de impostos, sendo que os recursos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino correspondem a 49,6% do volume de recursos alocados a essa pasta. Do volume de recursos previsto, no primeiro semestre de 2004, houve execução de 39,3%, sendo que as receitas de contribuições sociais, exceto a contribuição do salário-educação, tiveram o maior nível de execução nesse período, da ordem de 50%. A contribuição do salário-educação apresentou execução de apenas 14,4%, o que representa o menor índice de execução entre as principais fontes de financiamento.

TABELA 11

Execução orçamentária segundo as fontes de financiamento – janeiro a 2 de julho de 2004

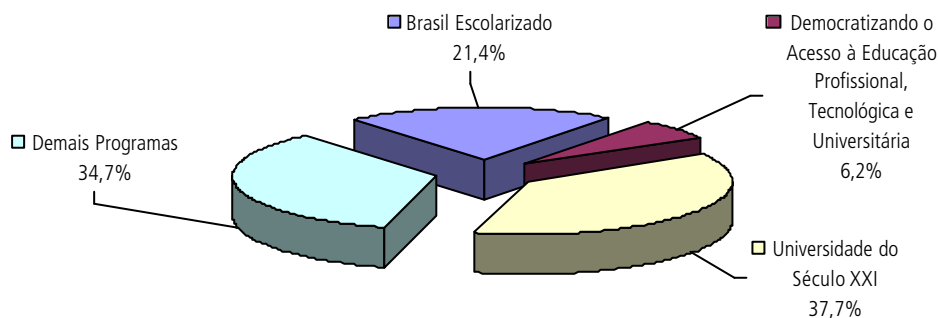
(Em R\$ milhões)

Fontes de financiamento	Autorizado (Lei + Créditos)		Liquidado (b)	Nível de Execução (%) (b/a)
	Valor (a)	%		
1 - Tesouro	17.146	96,2	6.838	39,9
1.1 - Recursos de Impostos	10.760	60,4	4.408	41,0
1.1.1 - Recursos ordinários	1.921	10,8	831	43,3
1.1.2 - Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	8.839	49,6	3.576	40,5
1.2 - Recursos de Contribuições Sociais	5.526	31,0	2.091	37,8
1.2.1 - Salário-educação	1.874	10,5	270	14,4
1.2.2 - Demais Contribuições Sociais	3.652	20,5	1.822	49,9
1.3 - Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza	694	3,9	314	45,2
1.4 - Demais recursos	165	0,9	25	14,9
2 - Recursos de Outras Fontes	683	3,8	163	23,9
2.1 - Aplicação do salário-educação	91	0,5	7	7,3
2.2 - Demais recursos	592	3,3	157	26,4
Total	17.829	100	7.001	39,3

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi)/Secretaria do Tesouro Nacional (STN).
Elaboração: Disoc/Ipea.

Tal como se observa no gráfico 4, os recursos concentram-se fortemente em três programas: Universidade do Século XXI (37,7%), Brasil Escolarizado (21,4%) e Democratizando o Acesso à Educação Profissional, Tecnológica e Universitária (6,2%).

GRÁFICO 4

Participação relativa dos programas no orçamento do MEC – 2004

Conforme é evidenciado na tabela 12, observa-se que a maior parte do orçamento do MEC (60,4%) é absorvida por Pessoal e Encargos Sociais, sendo que no primeiro semestre se observa a execução de 49,7% dos recursos alocados a essa rubrica. Seguem-se as “Outras Despesas Correntes” (37,9%), das quais foram executados 28,7%. Os investimentos representam apenas 3,9% dos recursos alocados ao MEC, cuja execução nesse semestre foi de somente 8,3%, do total previsto para 2004.

TABELA 12

Execução orçamentária segundo a natureza da despesa – janeiro a 2 de julho de 2004

(Em R\$ milhões)

Natureza da despesa	Autorizado (Lei + Créditos)		Liquidado	Nível de Execução (%)
	Valor (a)	%	Valor (b)	(b/a)
Pessoal e Encargos Sociais	9.698,1	54,4	4.816,5	49,7
Juros e Encargos da Dívida	261,9	1,5	61,9	23,6
Outras Despesas Correntes	6.750,4	37,9	1.938,7	28,7
Investimentos	689,5	3,9	56,9	8,3
Inversões Financeiras	0,4	0,0	0,2	43,2
Amortização da Dívida	428,7	2,4	126,8	29,6
Total	17.829	100	7.001	39,3

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi)/Secretaria do Tesouro Nacional (STN).
Elaboração: Disoc/Ipea.

Observa-se que, em termos percentuais, os gastos no Ministério da Educação (39,3%) tiveram desempenho próximo ao do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (38%), quando excluída a rolagem da dívida. O mesmo fato não ocorre quando se observam os gastos com “Outras Despesas Correntes”: dos recursos inicialmente previstos, foram executados, nos seis primeiros meses do ano, 28,7% no MEC e 40,1% no orçamento geral. Os gastos com pessoal, realizados por imposição legal, atingiram por sua vez um patamar mais elevado (49,7%). Entretanto, os recursos utilizados com os Investimentos estão bastante aquém dos valores previstos no orçamento. Apenas 8,3% desse total foram gastos no primeiro semestre, percentual muito próximo daquele verificado para o orçamento geral (7,1%), o que evidencia forte constrangimento da despesa neste item.

Conforme pode ser observado na tabela 1.1 do Anexo Estatístico, o Programa Brasil Escolarizado, que representa 21,4% do orçamento do Ministério apresentou, no primeiro semestre, execução de apenas 23,8% dos seus recursos orçamentários, o que influenciou decisivamente para que a média de execução do conjunto dos programas ficasse abaixo de 40%. A baixa execução desse Programa é explicada em parte pelo expressivo percentual dos recursos (32,6%) ainda se apresentar sem detalhamento orçamentário, ou seja, sem destinação definida. No que se refere às contribuições, que representam 60,3% do orçamento – portanto, o mais expressivo elemento de despesa –, a execução ficou acima de 36,5%. Dos R\$ 6,7 bilhões previstos para o Programa Universidade do Século XXI, foram executados cerca de R\$ 3,0 bilhões, 45% do total, portanto, acima da média geral do Ministério. Por sua vez, o Programa Democratizando o Acesso à Educação Profissional, Tecnológica e Universitária apresenta execução de patamar superior a 37%, ficando bem próximo da média geral do ministério.

A maior parcela dos recursos aí alocados destina-se ao funcionamento de Instituições Federais de Ensino, tais como as universidades e os Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefet). Além das despesas com pessoal, estão contempladas ações de concessão de bolsas de estudo, de mestrado e doutorado, no país e no exterior.

Nesse sentido, a disposição do governo atual, assim como dos últimos que o antecederam, de não atrasar o pagamento de salários de servidores e bolsas de estudo, tem contribuído para elevar o nível de execução orçamentária desses programas.

Os programas relacionados ao Ensino Fundamental apresentaram baixa execução durante o primeiro semestre de 2004. Ainda que existam variações na aplicação dos recursos, o Brasil Escolarizado alcançou índice de 23% de aplicação dos recursos contra pouco mais de 5% do Escola Básica Ideal.

CULTURA

1 Conjuntura

No primeiro semestre de 2004, o tema central da agenda política da área cultural foi a construção do Sistema Nacional de Cultura e do Sistema Nacional de Informações Culturais, quando ocorreram inúmeras iniciativas, como a criação de instrumentos legais e articulações políticas para a viabilização dos referidos sistemas. Nesse período, também esteve presente a formulação de editais com critérios para o financiamento de projetos de diversas áreas e segmentos culturais, tendo como referência a reorientação de prioridades políticas do Ministério da Cultura (MinC). Certas considerações iniciais fazem-se necessárias para a discussão de algumas dessas iniciativas.

Formou-se, paulatinamente, um consenso entre diversos segmentos da sociedade e dos poderes públicos segundo o qual os maiores desafios das políticas culturais seriam o reconhecimento de: *i*) diversidade; *ii*) economia da cultura; e *iii*) fortalecimento das instituições públicas. Os desafios do governo atual resultam das enormes desigualdades regionais, das grandes heterogeneidades na organização social, política e econômica dos estados e dos municípios brasileiros, acrescidos das desigualdades entre os grupos sociais – fatores que dificultam o acesso à cultura e a realização dos direitos culturais. O fortalecimento do papel do poder público na organização das instituições e na otimização de recursos é um desafio colocado pelo contexto e pela situação econômico-social.

O primeiro desafio, o reconhecimento da diversidade, tem múltiplas dimensões. Entre elas, destaca-se o fato de que a diversidade refere-se a sistemas de produção simbólica e a experiências culturais concretamente vividas, que, devidamente valorizadas, enriqueceriam o acervo de repertórios e exemplos culturais disponíveis. A presença de espaços e tecnologias de uso público que permitam a disseminação dessa diversidade é outro aspecto que deve ser enfatizado quando fala-se de diversidade.

A dificuldade de acesso à produção cultural pela ausência de equipamentos públicos é uma característica universal das cidades brasileiras e é mais acentuada naqueles municípios com menos de 50 mil habitantes, ou seja, 74% deles. Ressalta-se, também, que a multiplicação dos espaços privados, a exemplo de centros culturais e *shopping centers*, amplia as dificuldades de acesso e consumo cultural por amplas camadas da população, seja pelos preços e pela localização, seja pelas barreiras sociais ao acesso a esses equipamentos. Além disso, a valorização do espaço doméstico como lugar de fruição de bens culturais e as facilidades que resultam do acesso a bens duráveis de difusão cultural são um dado a ser considerado e que explica a privatização do comportamento cultural. Embora essas realidades corroborem a imagem das carências e a privatização dos espaços culturais, o número de municípios que tem a presença de equipamentos culturais públicos aumentou nos últimos anos, revelando certo dinamismo do setor cultural. Também é verdadeira a contribuição de democratização da cultura feita pelas empresas públicas e privadas.

As bibliotecas públicas constituem-se no equipamento cultural mais frequentemente encontrado no conjunto de municípios (79% possuem biblioteca), embora a leitura não seja um hábito difundido entre os brasileiros, fato que é destacado pela pequena presença de livrarias nos municípios (43%). Ainda assim, 79% dos municípios possuem jornais – o percentual é menor entre aqueles com até 20 mil habitantes.

As bandas de música estão presentes em 44% dos municípios, as lojas de música (discos, CDs e fitas) em 49%; as rádios FM, em 38%; e as AMs, em 21%, o que mostra a importância da música popular como expressão cultural. Esse fato é reforçado pela universalização do rádio (88% dos domicílios brasileiros possuem esse aparelho). Contudo, há orquestras em apenas 6% dos municípios, somente 19% deles possuem teatro e 17% têm museus, que concorrem com os recursos de fomento para áreas e produções com penetração mercadológica e industrial.

A presença de outros equipamentos culturais revela os padrões de difusão da cultura no Brasil: enquanto 64% dos municípios brasileiros possuem videolocadora, apenas 8% têm cinema. Afirmado-se que 90% dos domicílios brasileiros têm TV, pode-se constatar a importância dos equipamentos de consumo e de acesso privado à cultura. Apesar da disseminação da televisão, apenas 8% dos municípios possuem geradoras de imagens para televisão e poucos têm TV fechada (6,7%), o que é revelador da homogeneização das imagens e da padronização das informações, sobretudo veiculadas pelas TV abertas, sendo que algumas emissoras têm abrangência em praticamente todos os municípios brasileiros. Acrescenta-se a isso a total ausência de instituições públicas de defesa do consumidor e de regulação do mercado; além de haver, atualmente, um quadro de empobrecimento da diversidade simbólica e uma despreocupação com a diversidade do que é produzido e veiculado.

Em relação ao tema das indústrias culturais, em especial aquelas relacionadas ao cinema e ao audiovisual, destaca-se na conjuntura a discussão de um órgão regulador – Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual (Ancinav). A proposição do órgão, mesmo com o desconforto gerado em diversos segmentos, presume o redesenho e a ampliação do escopo da política cultural do cinema e do audiovisual, tendo como exemplos de suas finalidades a promoção da diversidade cultural e a preservação do patrimônio cultural, com incentivo às produções nacionais, que disputam o mercado interno com produtos estrangeiros em condições desfavoráveis; também objetiva proteger e estimular a indústria nacional e os produtores brasileiros, democratizando o acesso a conteúdos audiovisuais plurais, e, além disso, responder a desafios colocados pelas novas tecnologias. Assim, a nova agência teria, conforme afirmaram seus defensores, atribuições relevantes na equiparação das condições de entrada de filmes europeus e orientais em relação aos americanos, na regulamentação e no estímulo para a exibição de filmes brasileiros em cinemas e emissoras de televisão, na garantia de exibição de produções independentes na programação de emissoras de TV e no incremento da produção diversificada e regional. Enfim, em que pesem possíveis ambigüidades no anteprojeto e críticas sobre os meios a serem utilizados para dinamizar a produção do cinema e do audiovisual, a discussão sobre o novo órgão problematizou o papel do poder público e abriu debate a respeito do modelo vigente de produção e difusão de produtos audiovisuais, enfatizando a necessidade de políticas públicas de valorização e proteção da diversidade cultural.

Quanto ao segundo desafio citado, – economia de cultura, que implica a geração de trabalho e renda pela cultura –, o grande problema enfrentado é a falta de recursos. Estudos atuais indicam que os recursos orçamentários públicos totais aproximam-se de R\$ 2 bilhões, com 13% de origem federal, 36% estadual e 51% municipal. Entretanto, o esforço de gasto é pequeno no governo federal e nos governos estaduais, e é heterogêneo entre os municípios, dos quais os menores têm baixo dinamismo econômico, baixa arrecadação tributária e dificuldades na alocação de recursos setoriais. Dos municípios até 50 mil habitantes a média da participação dos recursos culturais no orçamento é menor que 1%. Uma das iniciativas para a resolução de parte desse problema é a aprovação da emenda constitucional já em tramitação, que vincula 2% dos recursos federais, 1,5% dos recursos estaduais e 1% dos municipais. A outra é a otimização dos recursos por meio de mecanismos de concentração e coordenação das iniciativas de política pública na área cultural.

Em relação ao terceiro desafio citado, o fortalecimento das instituições públicas, e tendo em vista ser tarefa do Estado, em suas diversas esferas de atuação, assegurar e democratizar o acesso a esse vasto repertório de possibilidades simbólicas e existenciais, o Ministério da Cultura atuará em seis grandes frentes definidas como prioritárias e que contribuirão para superar a homogeneização cultural, na melhoria das capacidades de atuação das instituições públicas de cultura e na dinamização da economia da cultura:

- 1) implementar o Sistema Nacional de Cultura com a articulação de sistemas setoriais de cultura (museus, bibliotecas, arquivos, patrimônio e pontos de cultura, que pretendem criar uma rede nacional de circulação da produção cultural) e o fortalecimento do MinC;
- 2) articular iniciativas dos governos federal, estaduais e municipais;
- 3) mobilizar a sociedade civil e os gestores públicos de cultura na institucionalização de um sistema participativo, por meio de conselhos deliberativos e paritários nas diversas esferas de governo;
- 4) democratizar o sistema de financiamento e reorientar suas iniciativas segundo orientações públicas;
- 5) aumentar os recursos destinados à cultura, estimulando suas diversas cadeias produtivas; e
- 6) valorizar a diversidade cultural com a criação da rede de diversidade cultural e do Programa Identidade e Diversidade Cultural.

Nesse sentido, diversas ações já estão em andamento: conclusão da reestruturação do Ministério (Decreto nº 5.036, de abril de 2004), funcionamento do Grupo de Trabalho para a elaboração da minuta que define o Sistema Nacional de Cultura e o desenho geral dos conselhos culturais e dos fundos de cultura das três esferas de governo, bem como do sistema nacional de informações culturais.

1.2 Sistema Nacional de Cultura (SNC)

Entre as seis grandes frentes definidas como prioritárias pelo Ministério da Cultura, destaca-se o Sistema Nacional de Cultura. Esse Sistema será composto pelo Ministério da Cultura e instituições vinculadas a ele, pelo Conselho Nacional de Política Cultural, pelos sistemas setoriais de cultura e seus respectivos conselhos, assim como

pelos governos estaduais, pelos Sistemas Estaduais de Cultura, pelos governos municipais e pelas organizações não-governamentais de caráter predominantemente cultural. No entanto, a presença organizada e articulada dos gestores públicos de cultura é o ponto de relevo e o elemento central.

Os recursos necessários para a consecução do Sistema Nacional de Cultura são de ordens diversas e sobre eles o nível federal poderá atuar de forma significativa, criando-os ou qualificando-os. Pode-se resumir os recursos necessários em: *i*) recursos humanos capacitados para a gestão; *ii*) capacidade de gestão ou funcionamento das diversas políticas específicas (patrimônio, audiovisual, música, artes cênicas, plásticas etc.); *iii*) recursos institucionais diversos (como espaços físicos, equipamentos, quadros técnicos e de atividades-meio etc.); *iv*) capacidades de articulação com instituições ou agentes, sejam eles da administração pública ou de entidades da sociedade civil; e *v*) recursos financeiros.

A reestruturação do MinC foi concluída em abril de 2004, ampliando cargos, refazendo os desenhos institucionais, reduzindo zonas de sobreposição e de competências sobrepostas, enfim, dotando o MinC de maior capacidade gerencial e de planejamento, competências fundamentais para a sua atuação no sistema nacional de cultura. As reformas recém-concluídas enfatizaram o papel coordenador e planejador do MinC. Foram criadas as Secretarias de Políticas Culturais, Diversidade e Identidade Cultural, Articulação Institucional, Programas e Projetos, Fomento e Incentivo à Cultura. A Secretaria Executiva passou a ter uma diretoria de Gestão Estratégica e uma diretoria interna. A Secretaria do Audiovisual foi redesenhada, incorporando o Centro Técnico do audiovisual e a Cinemateca Brasileira. Tudo isso veio seguido de ações de reestruturação e ampliação das regiões de atuação das instituições vinculadas, preparando, assim, o MinC para a implementação do SNC, cuja discussão já está sendo feita no Fórum de Secretários Estaduais de Cultura.

O sistema nacional descentralizado reconhece as autonomias das três esferas de governo na execução ou no fomento de ações culturais, mas também potencializa as possibilidades da atuação conjunta. Ou seja, reconhece a autonomia na execução de ações dos governos, mas aposta na possibilidade de que a União coordene processos nos estados e nos municípios, de que os estados coordenem processos nos municípios e entre os municípios, sem esquecer as possibilidades de co-gestão e co-financiamento de políticas, programas e ações. Para tal, pressupõe-se não apenas transferências de recursos financeiros de um nível ao outro das hierarquias de governo, mas também é um processo que deve corresponder a ações intencionais e coordenadas dos níveis de governo. Em outras políticas, a criação de órgãos colegiados e participativos e de fundos especiais desempenhou um papel significativo na construção das políticas setoriais.

1.2.1 Conselhos e fundos

Parte da resposta aos desafios da construção do sistema nacional de cultura pode ser dada pela criação de mecanismos institucionais de articulação e coordenação entre os agentes públicos e os gestores culturais. O espaço mais comumente utilizado na administração pública com essa finalidade são os conselhos setoriais. A Constituição de 1988 comprometeu-se com o aumento da democracia e estimulou mecanismos de concertação política e de participação social na execução das políticas.

As políticas que se valeram dos conselhos como estratégias de consolidação e democratização das instituições políticas procuraram superar o insulamento do Estado, propondo a participação como elemento de co-gestão e controle das políticas públicas. Nesse sentido, organizaram-se conselhos nas estruturas dos executivos, com atribuições e capacidades de controle social e de deliberação sobre a implementação de políticas e programas, a alocação de recursos e a definição de estratégias gerais. Dessa maneira, os conselhos devem aprovar recursos e orçamentos, estabelecer critérios de alocação e normas, convocar reuniões, estabelecer ações ou estratégias para os recursos humanos, as articulações e assim por diante. O manejo desse conjunto de atribuições significa a possibilidade de dispor de instrumentos efetivos para a otimização dos recursos políticos e, em muitos casos, financeiros.

A tabela 13 apresenta o número de Conselhos Municipais em funcionamento, bem como os fundos especiais de cultura existentes. À primeira vista, a situação revela um sistema em formação, ou pelo menos em situação de articulação e formalização dos mecanismos institucionais de relacionamento entre seus componentes.

TABELA 13

Proporção de municípios com Conselhos Municipais de Cultura e caracterização das instituições participativas – 2001

	Existência de Conselho		Realizou reuniões em 2001						Paritário		Existência de fundo especial na área		
	Quantidade		Periodicidade						Sim	%	Sim	%	
	Sim	%	Total	Muito freqüente	Freqüente	Pouco freqüente	Irregular	%					
Brasil	5.560	734	13,2	570	279	107	37	147	77,7	461	62,8	140	2,5
Norte	449	35	7,8	31	15	1	5	10	88,6	26	74,3	10	2,2
Nordeste	1.792	101	5,6	72	39	14	5	14	71,3	53	52,5	26	1,5
Sudeste	1.668	332	19,9	258	122	45	21	70	77,7	211	63,6	55	3,3
Sul	1.188	159	13,4	124	62	29	4	29	78,0	93	58,5	32	2,7
Centro-Oeste	463	107	23,1	85	41	18	2	24	79,4	78	72,9	17	3,7

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)/ Pesquisa de Informações Básicas Municipais.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Do total de municípios brasileiros, 13% têm Conselho instalado; desse total, 78% realizaram reunião em 2001; desses, 68% fizeram-no de forma freqüente. Além disso, 62% dos conselhos municipais existentes têm constituição paritária. Observa-se uma concentração nas regiões Sul e Sudeste, nas quais encontra-se 60% dos Conselhos Municipais de Cultura. A presença dos conselhos de cultura aumenta de acordo com o tamanho dos municípios.

Quanto aos Fundos Setoriais de Cultura, apenas 2,5% dos municípios possuem-nos, e estes estão entre aqueles localizados nas regiões Sudeste e Sul. A existência de Conselho e Fundo parece constituir, em convergência, critério razoável para o controle dos recursos transferidos, sobretudo, do governo federal para estados e municípios, e é peça estratégica para a institucionalização e a consolidação de um Sistema Nacional de Cultura.

1.2.2 Financiamento

Os valores de inclusão e cidadania cultural são amplamente disseminados e, mesmo considerando as dificuldades que marcam sua tradução institucional, atualmente é mais claro o papel da cultura para o desenvolvimento social integrado. Entretanto, para que esse papel seja efetivo, é inevitável discutir a necessidade de recursos finan-

ceiros para a área, o seu incremento gradual e a garantia de mínimos que proporcionem um planejamento de médio e longo prazo.

A esfera federal de governo dispõe de instrumentos e capacidades de geração dos mais diversos tipos de recursos – econômicos, gerenciais, normativos etc. – em escala e importância que estados e municípios não conseguem gerar. Definir fontes que assegurem esses recursos financeiros e distribuí-los são desafios para o qual o governo federal ainda não está preparado, assim como é um desafio a criação das instituições que otimizem a utilização desses recursos na Federação.

A contribuição das esferas de governo para a dinamização da cultura tem características específicas. Atualmente, a esfera municipal de governo é responsável por cerca de R\$ 1 bilhão e possui papel fundamental no fomento da vida cultural, com um montante que representa metade dos dispêndios públicos totais; por sua vez, os estados respondem por aproximadamente 36% do total. Portanto, a participação da União mostra-se bastante reduzida, perto de 13%.

A participação das esferas de governo no financiamento cultural é heterogênea regionalmente. Enquanto no Nordeste a participação municipal corresponde a pouco mais da metade dos recursos, nas regiões Sul e Sudeste ultrapassam 60%. Em contrapartida, os recursos dos estados têm importante papel nas regiões Norte e Centro-Oeste.

Outro ponto de relevo é a concentração dos dispêndios nas regiões Sul e Sudeste. Os recursos federais transferidos concentram-se nessas regiões, bem como concentram-se aí os recursos municipais (70%) e estaduais (50%).

As prioridades alocativas também são heterogêneas, o que pode ser verificado pela participação dos dispêndios culturais municipais e estaduais nos gastos totais. Os estados não chegam a investir, em média, 1% dos seus recursos orçamentários em cultura. O mesmo vale para os municípios menores, enquanto os maiores aportam um pouco mais de 1% na média. A situação regional é semelhante, tanto para os estados quanto para os municípios.

Para contornar essas dificuldades, o Congresso Nacional discute vinculações de recursos de impostos à Cultura nas três esferas de governo. Em Proposta de Emenda (nº 310/2004) ao artigo 216 da Constituição, destina 2% dos recursos da União, 1,5% dos estados e do Distrito Federal e 1% dos municípios. Embora o texto ainda não seja explícito quanto aos critérios de aplicação da lei, tem como princípio geral dotar a Cultura de recursos significativos e protegidos em todos os níveis de governo. Ademais, ainda determina que dos recursos a serem vinculados à Cultura pela União, serão transferidos 25% aos estados e ao Distrito Federal e 25% aos municípios, com critérios a serem definidos em lei complementar. A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) está assim redigida:

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do artigo 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Artigo 1º – É acrescentado o artigo 216-A à Constituição Federal, com a seguinte redação:

Artigo 216-A – A União aplicará anualmente nunca menos de dois por cento, os Estados e o Distrito Federal, um e meio por cento, e os Municípios, um por cento, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na preservação do patrimônio cultural brasileiro e na produção e difusão da cultura nacional.

§ 1º – Dos recursos a que se refere o *caput*, a União destinará vinte e cinco por cento aos Estados e ao Distrito Federal, e vinte e cinco por cento aos municípios.

§ 2º – Os critérios de rateio dos recursos destinados aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios serão definidos em lei complementar, observada a contrapartida de cada Ente.

Embora a operacionalização e os critérios ainda não tenham sido definidos, como afirmado anteriormente, foi possível realizar um pequeno exercício com as informações existentes. A tabela 14 apresenta tal exercício com diferentes interpretações da PEC:

- 1) a situação atual, com esforço de dispêndio para a área cultural;
- 2) a aplicação das alíquotas conforme previsto na PEC, sobre os impostos brutos, em cada esfera de governo; e
- 3) finalmente, a aplicação das alíquotas propostas sobre os impostos líquidos de cada esfera de governo, isto é, considerando as transferências constitucionais.

TABELA 14

Estimativas de aplicação da Proposta de Emenda Constitucional nº 310/2004

Esfera de governo	Situação atual em bilhões R\$ (a)	Sobre impostos brutos (b)	Incremento com aplicação da EC em bilhões R\$ (c)= (b) - (a)	Incremento em relação à situação atual (a) (d)=(b)/(a)	Sobre impostos líquidos (e)	Incremento com aplicação da EC em bilhões R\$ (f)= (e)-(a)	Incremento em relação à situação atual (a) (g)= (e)/(a)
Federal	0,3	2,1	1,8	7,6	0,9	0,6	3,2
Municípios	1,0	1,7	0,7	1,6	1,5	0,5	1,4
Estados	0,7	0,2	-	-	0,6	-	-
Total	2,1	4,0	2,5	1,9	3,0	1,1	1,5

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Elaboração: Disco/lpea.

Com a aplicação das alíquotas da PEC sobre os impostos brutos, os recursos praticamente dobrariam, chegando a R\$ 4 bilhões. Considerando os impostos líquidos, o aumento de recursos seria mais conservador, ou seja, apenas 1,5 vezes os recursos atuais, com incremento de R\$ 1,1 bilhão, chegando a um total de R\$ 3 bilhões.

Em qualquer dos cenários, os estados deveriam manter os investimentos atuais (o mínimo de R\$ 700 milhões) e os municípios investiriam R\$ 1,7 bilhão no caso de aplicação da alíquota sobre os impostos brutos (com adicional de R\$ 700 milhões) e R\$ 1,5 bilhão sobre os impostos líquidos (um adicional de R\$ 500 milhões). No primeiro caso, significaria incremento de 1,6 vezes, e 1,4 no segundo, em relação à situação atual.

Os recursos federais chegariam, caso cumpridos os critérios da Emenda, a um incremento de R\$ 1,8 bilhão (7,6 vezes os recursos atuais ou R\$ 2,1 bilhões) sobre os impostos brutos. Portanto, são recursos significativos para estimular o desenvolvimento regional (as transferências seriam de aproximadamente R\$ 500 milhões – 25% – para os estados e o mesmo valor e percentual para os municípios). No caso de aplicação de alíquotas sobre impostos líquidos, o governo federal adicionaria R\$ 600 milhões aos recursos atuais.

Quanto à aplicação das alíquotas sobre impostos brutos, a participação do governo federal nos recursos totais seria de 53%, e nos impostos líquidos não passaria de 30%. Em qualquer dos casos, no entanto, a aplicação da Emenda representaria um aumento da participação relativa da União no aporte de recursos à Cultura.

Assim, a atuação federal poderia funcionar no sentido da transferência e do desenvolvimento de ações, em regiões de Produto Interno Bruto (PIB) menor, funções e objetivos que estão explicitados nas legislações de cultura, mas que não encontram, na situação vigente, plenas condições de realização.

2 Acompanhamento de políticas e programas

A implementação de políticas públicas sistemáticas na área cultural é justificável pela sua capacidade de movimentar recursos e expressar a identidade dos seus grupos sociais formadores. Diversas iniciativas foram criadas nesse sentido, a exemplo do Sistema Nacional de Cultura, as quais foram seguidas de iniciativas setoriais que merecem destaque, como: a Política Nacional de Museus, o Plano de Preservação de Sítios Históricos Urbanos e o Programa Identidade e Diversidade Cultural. As ações públicas na área museológica vêm se adensando e ganhando desdobramentos, tanto na reformatação dos programas direcionados a elas quanto na efetiva implementação financeira. Por essa razão, ater-se-á na presente edição à área dos museus.

A atuação do governo no setor museológico baseia-se nas experiências internacionais, que indicam a importância dos museus no fomento ao emprego e à renda, em especial nas suas relações com o turismo, além de expressarem o rico processo de criação e transformação das identidades sociais. O instrumento do governo federal para a atuação no setor museológico era o Programa Museu, Memória e Futuro (2000-2003), cujas finalidades eram revitalizar os museus da União, criando condições de sustentabilidade. Em *Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise* nº 6 (Ipea, 2003), foi indicado que o Programa havia iniciado um processo de modernização dos museus nacionais, e relatava-se o aumento da frequência de visitação e também o avanço no processo de capacitação. O Programa, direcionado para os museus da União, tinha limites da intervenção que eram claros: as ações não impulsionavam políticas públicas sistêmicas e sequer articulavam entes da federação em políticas abrangentes, tendo em vista as limitações de recursos e o tamanho da tarefa. O MinC possui quarenta museus e casas históricas, e os museus de grande porte (Museu Nacional de Belas Artes, Museu Histórico Nacional, Museu Imperial, Museu Nacional, Museu da República e Museu da Inconfidência) necessitam de volumes de recursos bastante altos.

A partir de 2003, o MinC definiu estratégias para a consolidação de uma política pública para o setor museológico capaz de orientar o uso do financiamento público e dos incentivos fiscais. Depois de discussões e consultas públicas com atores do setor museológico, o Ministério lançou em maio de 2003 a Política Nacional de Museus, Memória e Cidadania. O programa do PPA então existente foi reformulado e atualmente denomina-se Museu, Memória e Cidadania, sofrendo mudanças de concepção. Seu escopo foi ampliado e passou a abranger todos os museus brasileiros e não apenas os federais. Há de se considerar, entretanto, que a ampliação do escopo da ação não teve correspondência no montante de recursos disponíveis. Em agosto de 2004, publicou-se o primeiro edital na área dos museus. Nele, estão sendo oferecidos recursos da ordem de R\$ 1 milhão para a aquisição de acervos, equipamentos e materiais permanentes, e a contrapartida das instituições proponentes é de 20%. Serão destinados recursos para museus públicos e privados, sendo que a prioridade neste primeiro momento é o fortalecimento dos museus públicos.

3 Financiamento e gastos

A execução orçamentária do Ministério da Cultura no primeiro semestre de 2004 não traz muitas novidades. O MinC detinha, ao fim deste mesmo semestre, um orçamento autorizado (lei+crédito) de R\$ 465,9 milhões, aproximadamente 0,07% do Orçamento fiscal e da Seguridade Social, excluída a rolagem da dívida. Do orçamento autorizado, R\$ 95 milhões haviam sido liquidados, com um nível de execução de 20%, abaixo da média do Orçamento fiscal e da Seguridade Social (OSS), que tem um nível de execução para o período de 38%.

Entretanto, podem-se identificar diferenças na execução dos programas. Aqueles com execução abaixo de 5% são: Brasil Patrimônio Cultural (2,5%), Cultura, Identidade e Cidadania (0,7%), Engenho das Artes (3,9%) e Cultura e Tradições: Memória Viva (2,3%). Em até 10% de execução estão: Cinema, Som e Vídeo (5,4%) e Monumenta (8,8%). O Programa Livro Aberto tem execução mediana entre os programas do MinC (14,3%), bem como o Programa Cultura Afro-brasileira (11,5%). A execução de atividades-meio, como apoio administrativo, pagamento a ativos e pensionista e pagamento de pessoal e encargos segue uma trajetória de execução normal, ou seja, chega ao segundo semestre com praticamente metade dos recursos liquidados.

Entre as ações com maior execução estão aquelas relativas à gestão dos programas e ao funcionamento de equipamentos culturais da União – bibliotecas da União (36%), museus da União (49%) e espaços culturais da União (44%).

Em relação à execução por fonte de recursos, é importante assinalar a baixa execução dos recursos de fonte vinculada e a contribuição sobre concursos e prognósticos, conforme mostra a tabela 15. Dos R\$ 80,7 milhões, apenas R\$ 5 milhões foram executados, ou seja, 6,6% dos recursos autorizados. A Contribuição para Financiamento da Seguridade Social teve execução de 55,3%. A fonte Recursos Ordinários, maior fonte de financiamento do MinC, teve R\$ 67 milhões liquidados, 21,7% do autorizado.

TABELA 15

Execução orçamentária do Ministério da Cultura em 2004, segundo as fontes de financiamento

(Em R\$ 1,00)

Fontes de financiamento	Autorizado (lei+créditos) (A)	Liquidado (B)	Nível de execução (%) (C=B/A)
1 - Tesouro			
1.1 - Recursos Provenientes de Impostos			
1.1.1 - Recursos Ordinários	309.754.148	67.095.566	21,7
1.2 - Contribuições Sociais			
1.2.1 - Renda de Loteria e Concursos de Prognósticos	89.621.218	5.318.261	5,9
1.2.2 - Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins)	29.282.388	16.184.566	55,3
1.2.3 - Cont. Plano. Seg. Soc. Serv.	11.891.347	3.751.409	31,5
1.3 - Operação de Crédito	18.543.400	1.372.838	7,4
1.4 - Recursos diretamente arrecadados	2.788.932	-	0,0
2 - Outras Fontes			
2.1 - Diretamente arrecadados	4.114.545	1.298.862	31,6
Total	465.995.978	95.021.502	20,4

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi)/Sistema Integrado de Dados Orçamentários (Sidor).
Elaboração: Disoc/Ipea.

Conforme retratado na tabela 16, as transferências a municípios e a instituições privadas estão bastante baixas. Dos R\$ 85 milhões previstos para transferências a esses entes, apenas 4,2% foram executados.

As transferências aos municípios ficaram no patamar de 2,9% e, quanto às instituições privadas, apenas 5,7% do previsto foram executados.

TABELA 16

Execução orçamentária segundo a natureza da despesa

Natureza da despesa	Autorizado (lei + créditos) (A)	Liquidado (B)	Nível de execução (%) (C=B/A)
Pessoal			
Pessoal e encargos sociais	89.741.162	39.327.803	43,8
Aposentados e pensionistas	34.668.425	19.078.594	55,0
Outras Despesas			
Juros e encargos da dívida	1.860.008	391.045	21,0
Outras despesas correntes	163.735.428	31.904.571	19,5
Investimentos	15.042.247	164.906	1,1
Inversões financeiras	60.000	15.834	26,4
Transferências			
Transferências à União	6.000	0	-
Transferências a estados e ao Distrito Federal	29.673.012	0	-
Transferências a municípios	46.319.882	1.361.828	2,9
Transferências a instituições privadas	38.812.406	2.195.402	5,7
Transferências ao exterior	2.624.918	581.519	22,2
A definir	43.452.490	0	-
Total	465.995.978	95.021.502	20,4

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi)/Sistema Integrado de Dados Orçamentários (Sidor).
Elaboração: Disoc/Ipea.

4 Conclusões

A melhor estratégia para a construção do Sistema Nacional de Cultura parece ser o gradualismo. As heterogeneidades entre os municípios e suas dificuldades para destinar recursos próprios à Cultura são significativas. A realidade política e financeira dos estados colocam limites semelhantes à adesão imediata ao Sistema Nacional de Cultura. A definição de regras gerais e de prazos largos para a adesão ao Sistema permitiria o ajustamento gradativo dos agentes públicos, como também dos privados, aos processos de construção do Sistema.

Também é importante preservar as autonomias dos níveis de governo, reservando ao governo central um papel maior em termos de coordenação da política nacional e dos sistemas setoriais de cultura, considerando sua maior capacidade de articulação e alocação de recursos estratégicos. Um dos pontos nevrálgicos na organização de um sistema nacional é a padronização dos critérios de organização e gestão orçamentária em nível nacional e sua disseminação pelas diversas esferas de governo. O outro é a disseminação de recursos gerenciais e mecanismos de controle social dos gastos por meio de fundos específicos.

Há, ainda, um foco a ser enfatizado: a amplificação das capacidades de articulação e pactuação política entre os diversos agentes públicos e privados sobre diretrizes, critérios e estratégias de ação. A experiência exitosa em outras áreas no que diz respeito aos conselhos co-gestores e participativos oferece um caminho que deverá ser trilhado.

A paridade entre governo e sociedade nas instituições de participação e controle social permite um rico processo de interlocução à pluralidade de atores sociais, tanto na formação da agenda pública quanto na redefinição da normatividade estatal e na consolidação de redes de apoio político. A definição dos atores que estarão presentes nesses órgãos dar-se-á na medida em que os interesses se cristalizem nos embates públicos, contínuos e organizados. Nesse sentido, é provável que os Fóruns Nacionais e Regionais, bem como as Conferências Nacionais, tenham papel estratégico para que os atores ganhem visibilidade e comecem a fazer alianças e eleger parceiros para a construção e a consolidação de um Sistema Nacional de Cultura.

TRABALHO E RENDA

1 Conjuntura

O processo de retomada do crescimento econômico, que começou no segundo semestre de 2003, consolidou-se no primeiro semestre de 2004 e passou a afetar de forma positiva o mercado de trabalho. No tocante à conjuntura das políticas na área de Trabalho, cabe destacar a aprovação do relatório da reforma sindical pelo Fórum Nacional do Trabalho.

1.1 Conjuntura do mercado de trabalho

A conjuntura do mercado de trabalho tem sido caracterizada pela geração de mais e melhores postos de trabalho, o que é expresso pela redução da taxa de desemprego e pela recuperação do emprego formal. Essa melhora das condições do mercado de trabalho está acompanhando os resultados positivos que vêm sendo observados na economia no primeiro semestre deste ano, expressos pelo crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), pelo incremento da produção em todos os setores e pelo crescimento da demanda doméstica. Outro dado importante para se atestar a melhora das condições do mercado de trabalho é a recuperação do rendimento real dos ocupados.

A taxa de desemprego medida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), por meio da Pesquisa Mensal de Emprego (PME), nas seis principais regiões metropolitanas do país, já havia indicado recuo em maio, quando esta caiu de 12,8% em maio de 2003 para 12,2% no mesmo mês de 2004. Foi a primeira vez este ano que a taxa de desemprego ficou abaixo do valor prevaente no mesmo mês de 2003. Os dados da PME para o mês de junho reforçam o diagnóstico de melhora do mercado de trabalho. A taxa de desemprego caiu de 13% em junho de 2003 para 11,7% em junho de 2004. Portanto, nos meses de maio e junho de 2004 a taxa de desemprego ficou abaixo do patamar observado nos mesmos meses de 2003, diferentemente do que ocorreu no período de janeiro a abril.

A queda da taxa de desemprego, na comparação de junho de 2004 relativamente a junho de 2003, deve-se ao crescimento da ocupação em ritmo superior ao incremento da População Economicamente Ativa (PEA). O volume de pessoas ocupadas cresceu de 18,3 milhões em junho de 2003 para 18,9 milhões em junho de 2004, ou seja, foram criados cerca de 600 mil postos de trabalho neste período, o que corresponde a uma alta de 3,3%. A PEA, no mesmo período, cresceu 1,8%. O ritmo de crescimento da ocupação em doze meses elevou-se de 2,9% em maio para 3,3% em junho ou, em termos absolutos, a geração de postos de trabalho saltou de 538 mil em maio para cerca de 600 mil em junho.

No tocante à qualidade dos empregos gerados, do total de aproximadamente 600 mil postos de trabalho gerados no período de julho de 2003 a julho de 2004, 268 mil foram de empregos sem carteira de trabalho assinada, 253 mil foram de traba-

lhadores com carteira de trabalho assinada e 71 mil foram conta-própria. Isso correspondeu a um crescimento de 6,6% dos empregos sem carteira assinada, de 3,1% dos empregos com carteira e de 1,9% dos empregos por conta-própria. Entretanto, no mês de junho de 2004 foram gerados 24 mil postos de trabalho com carteira de trabalho assinada, enquanto o estoque de empregados sem carteira de trabalho assinada recuou em 4 mil postos, indicando um possível processo de formalização de contratações anteriores realizadas de modo informal. Além disso, a geração de postos de trabalho com carteira assinada em doze meses cresceu de 177 mil em maio de 2004 para 253 mil em junho de 2004. Os empregos com carteira de trabalho assinada responderam por um terço do total dos postos de trabalho gerados nas regiões metropolitanas pesquisadas pela PME em doze meses em maio de 2004 e por 42% deste mesmo total em junho de 2004. Portanto, cresceu a geração de empregos formais *vis-à-vis* postos de trabalho informais.

Os dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados do Ministério do Trabalho e Emprego (Caged/MTE) também mostram uma recuperação do emprego formal, pois segundo o mesmo Cadastro, foi gerado cerca de 1 milhão de empregos com carteira de trabalho assinada no primeiro semestre de 2004.²⁴ O crescimento do emprego formal foi generalizado e deu-se em todos os setores da economia. Contudo, existe controvérsia quanto à qualidade dos dados do Caged, o que será discutido no quadro que se segue.

Considerações sobre os números do emprego no Brasil em 2004

Os dados da conjuntura macroeconômica do primeiro semestre evidenciam certa recuperação da produção e do emprego, já fartamente noticiada pela mídia. A sustentabilidade dessa recuperação é um assunto que escapa aos limites deste acompanhamento conjuntural. No entanto, quanto à magnitude da recuperação conjuntural do emprego, faz-se necessário situar o leitor com elementos mais consistentes de informação, até para não confundir-lo com a pleora de números sobre emprego/desemprego que circulam na mídia.

Existem vários indicadores sobre o mercado de trabalho e o comportamento do emprego. A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) do IBGE tem cobertura nacional, porém essa informação é captada apenas uma vez por ano – no mês de setembro, e somente circula vários meses depois de processada a pesquisa. Contudo, o IBGE tem também uma Pesquisa Mensal de Emprego para as seis principais regiões metropolitanas, a qual permite a análise da conjuntura, pelo fato de fornecer informações mensais.

(continua)

24. A partir de janeiro de 2002, foram realizadas algumas alterações na metodologia de tratamento das movimentações declaradas ao Caged (admissões e desligamentos). A movimentação de todos os estabelecimentos, independentemente de serem novos ou velhos, passou a ser considerada para cálculo do Índice de Emprego, sendo que anteriormente era considerada apenas a movimentação dos estabelecimentos velhos.

Por último, há dois registros administrativos autônomos – além do Caged, do Ministério do Trabalho e Emprego, há o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) do Ministério da Previdência, sendo que ambos registram e divulgam em diferentes prazos, respectivamente, os números do emprego formal, ou com carteira assinada, e as contribuições pagas ao INSS pelos empregados e autônomos registrados no período. Estas duas últimas informações tratam do mesmo fenômeno – o emprego formal.

Toda essa gama de informações pode servir de guia para aferir a magnitude do emprego gerado ao longo de 2004.

Há uma controvérsia em foco: o tamanho do fluxo líquido do emprego formal gerado no presente ano. O Caged divulgou o fluxo de empregos formais de 1,034 milhão de janeiro a junho de 2004 e 1,466 milhão de janeiro a agosto de 2004. No entanto, essa informação, que é apenas sobre emprego com carteira assinada, revela divergência com outras fontes estatísticas. O primeiro exemplo é o cruzamento do dado do Caged com o dado da PME para o período agosto 2004/agosto 2003 para as mesmas seis regiões metropolitanas:²⁵ a PME registra 168 mil postos de trabalhos formais líquidos (+2,1%) e o Caged 406 mil (+4,8%).

Outro cruzamento de informação relevante no período sobre o mesmo fenômeno – criação líquida de empregos formais – é a comparação mês a mês dos dados das fontes Caged (fluxo líquido de empregos com carteira assinada) e o correspondente fluxo líquido da Contribuição de Empregados e Empregadores recolhida ao INSS. Os dados da tabela 17 dizem respeito ao total para o Brasil.

Observa-se (tabela 17, a seguir) que a variação mensal do valor arrecadado no mês de fevereiro ao INSS (proveniente da Contribuição de Empregados e Empregadores) apresenta um incremento apreciável de 12,86%, refletindo em parte o acréscimo de emprego e em parte o aumento do teto de contribuições ao INSS (R\$ 1.869 para R\$ 2.400), conforme a Emenda Constitucional (EC) nº 41, publicada em 31/12/2003. O valor real da Contribuição (quantidade *versus* valor) cresceu 4,4% na comparação de agosto com fevereiro. Por outro lado, o crescimento do estoque do emprego formal do Caged foi de 6,3% no acumulado do ano de 2004 até o mês de agosto, e de 5,2% ao longo do período fevereiro/agosto, sendo que esta última taxa é superior ao crescimento do valor arrecadado da Contribuição de Empregados e Empregadores ao longo do mesmo período. Durante o ano de 2004, até o mês de agosto, observou-se acréscimo líquido de 1,466 milhão de empregos formais. Esse número e a respectiva taxa, que já não convergiam com os dados da PME, não convergem também com os dados de arrecadação do INSS. Isso relaciona-se à conjectura de divergência entre as diferentes fontes, o que merece esclarecimento metodológico ulterior.

25. Regiões metropolitanas de Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, São Paulo e Salvador.

TABELA 17

Evolução da quantidade de empregos formais

(Valores em R\$ 1 mil de agosto de 2004 – INPC)

Mês	Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Mai	Junho	Julho	Agosto	Acumulado jan-ago/2004
Valor arrecadado ¹	5.968.702,9	6.736.359,4	6.753.065,4	6.812.667,8	6.894.047,1	6.982.246,0	6.910.311,4	7.030.625,9	54.088.026,3
Varição mês a mês (%)		12,86%	0,25%	0,88%	1,19%	1,28%	-1,03%	1,74%	17,79% ³
Estoque mensal de empregos (Caged)	23.358.718	23.497.792	23.606.004	23.793.551	24.085.373	24.293.268	24.495.301	24.725.058	
Quantidade de empregos criados (Caged) ²	100.106	139.074	108.212	187.547	291.822	207.895	202.033	229.757	1.466.446
Varição mês a mês do estoque Caged (%)	0,43%	0,60%	0,46%	0,79%	1,23%	0,86%	0,83%	0,94%	6,3% ⁴

Fonte: Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) e Boletim da Previdência Social.

Nota: ¹ Valor arrecadado pelas empresas e entidades equiparadas corresponde às contribuições de empregadores e empregados, ao seguro acidente de trabalho, à primeira comercialização de produção rural, à receita bruta de espetáculos desportivos e inclui também contribuições relativas ao Incra, Senai, Sesc etc.² Quantidade de empregos criados de acordo com o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged).³ Variação de fevereiro a agosto de 2004.⁴ Variação de janeiro a agosto de 2004.

Além disso, foi registrada a recuperação do rendimento médio real das pessoas ocupadas, que cresceu 1,8% em junho de 2004 relativamente a maio de 2004, de acordo com dados da PME/IBGE, contra a tendência prevalecente, nos últimos seis anos, de queda da renda real. O rendimento real médio das pessoas ocupadas nas seis principais regiões metropolitanas foi de R\$ 866,60. Tal resultado demonstra que a recuperação da ocupação não ocorreu pela redução da renda real do trabalhador e diferencia a presente recuperação das demais ocorridas a partir da segunda metade da década de 1990.

Portanto, todos os dados apresentados indicam que o país passa por um processo de recuperação econômica em 2004, revertendo a queda do PIB em 2003, o que começa a se refletir em incremento da geração de postos de trabalho, redução da taxa de desemprego e aumento do rendimento real médio, enfim, na melhoria das condições gerais do mercado de trabalho brasileiro. Além disso, não apenas houve incremento do crescimento da geração dos postos de trabalho, como também houve melhora na qualidade das ocupações criadas, com maior criação de empregos formais e redução dos postos de trabalho informais. Tal movimento pode estar refletindo um processo de formalização de contratações informais realizadas anteriormente, sendo que o referido processo deve estar sendo estimulado pela melhora das perspectivas em relação ao crescimento da economia. A questão agora é saber se esse movimento irá continuar de forma mais permanente ou não.

1.2 Fórum Nacional do Trabalho e reforma sindical

Recentemente, foi aprovado o relatório final do Fórum Nacional do Trabalho sobre a reforma sindical, tratando sobre a redefinição das normas jurídicas quanto a organização sindical, negociação coletiva e solução de conflitos. O relatório final foi resultado de um consenso tripartite e paritário entre governo, trabalhadores e empregadores. Contudo, a efetiva ratificação dos consensos expressos no relatório ainda depende da aprovação de Projeto de Lei que deverá ser enviado ainda em 2004 para o Congresso.

Um dos pontos que entraram em consenso foi a criação do Conselho Nacional de Relações do Trabalho (CNRT) constituído de cinco representantes dos trabalhadores, indicados pelas Centrais Sindicais, cinco representantes dos empregadores indicados pelas Confederações e cinco representantes do governo indicados pelo Ministério do Trabalho e Emprego. Durante os doze primeiros meses após sua instalação, o Conselho será constituído, em caráter provisório, de seis representantes de trabalhadores, empregadores e governo. Os representantes dos trabalhadores e dos empregadores serão indicados pelas Centrais Sindicais e Confederações que tiveram assento no Fórum Nacional do Trabalho.

Entre as atribuições do CNRT estão: a) propor diretrizes de políticas públicas e avaliar programas e ações governamentais no âmbito das relações de trabalho; b) subsidiar a elaboração de pareceres sobre projetos legislativos, na área de relações do trabalho, em tramitação no Congresso Nacional; c) propor resoluções e instruções normativas sobre relações do trabalho; d) estabelecer critérios para utilização dos recursos do Fundo Solidário de Promoção Sindical; e) propor critérios e dirimir dúvidas sobre enquadramento sindical de representações de trabalhadores e empregadores; f) examinar, em segunda instância, as contestações e os indeferimentos de pedidos de Registro Sindical; e g) revisar a cada oito anos os critérios de aferição da representação das entidades sindicais.

A criação do CNRT seria um avanço do ponto de vista institucional nas relações do trabalho no país, o que deveria fortalecer o diálogo social.

No tocante à organização sindical, ficaram estabelecidos importantes consensos. Em primeiro lugar, fica respeitada a liberdade sindical, mas mantida a possibilidade de exclusividade sindical desde que respeitadas as regras de representatividade mínima, cujos critérios objetivos serão posteriormente definidos. Outro consenso foi a necessidade de reconhecimento legal, no âmbito da legislação sindical, das Centrais Sindicais.

Foi aprovada a proposta de criação do Fundo Solidário de Promoção Sindical (FSPS), tanto para trabalhadores quanto para empregadores, com o objetivo de custear as atividades do CNRT, bem como os programas de valorização da organização sindical e os estudos e as pesquisas nas áreas de economia, saúde do trabalhador, meio ambiente e relações de trabalho.

Também ficou acordado, tanto para os trabalhadores quanto para os empregadores, a extinção das contribuições do imposto sindical, confederativa e assistencial, sendo que a primeira será reduzida de forma gradual em um período de três a cinco anos. As referidas contribuições serão substituídas pela contribuição associativa e pela de negociação coletiva.

Para os trabalhadores, a contribuição de negociação coletiva terá periodicidade anual e será recolhida de todos os beneficiados por instrumento normativo, independentemente de filiação sindical. A contribuição será obrigatoriamente aprovada em Assembléia de Trabalhadores da base de representação do sindicato, e os valores pagos pelos trabalhadores não poderão ultrapassar 1% do valor da remuneração líquida recebida no ano anterior. A distribuição da contribuição de negociação coletiva será a seguinte: Centrais Sindicais 10%; Confederações 5%; Federações 10%; Sindicatos 70%; e Fundo Solidário de Promoção Sindical dos trabalhadores 5%.

Para os empregadores, a contribuição de negociação coletiva não poderá ultrapassar o percentual de 0,8% do capital social da empresa ou unidade produtiva ou, ainda, o valor da terra nua tributável. A distribuição da contribuição de negociação coletiva será a seguinte: Confederações 10%; Federações 20%; Sindicatos 65%; e FSPS dos empregadores 5%.

2 Acompanhamento de programas

Os principais destaques do primeiro semestre ficaram por conta da execução muito baixa do Programa Primeiro Emprego, ao lado de desempenho positivo do Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger) e do crescimento expressivo do seguro-desemprego concedido ao pescador artesanal.

2.1 Programa Primeiro Emprego

O Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens (PNPE) vem apresentando fraca execução: apenas 0,2% do orçamento foi executado no primeiro semestre deste ano. Diante disso, o governo, por meio da Medida Provisória nº 186, de 13 de maio de 2004, implantou as seguintes mudanças no Programa:

- a) Anteriormente, o público-alvo do Programa restringia-se a jovens de 16 a 24 anos em situação de desemprego involuntário que estavam matriculados e freqüentando regularmente o Ensino Fundamental ou Médio. Posteriormente, foi-se acrescentando a entrada no Programa de jovens que tivessem concluído o Ensino Médio, os quais tendem a ser mais atraentes para os empregadores e, dessa forma, podem estimular a demanda das empresas. Entretanto, foi estabelecido que 70% dos empregos criados no âmbito do PNPE serão destinados aos jovens que ainda não tenham concluído o Ensino Fundamental ou Médio, evitando, assim, que o preenchimento das vagas ocorra exclusivamente por jovens que já tenham concluído o Ensino Médio em detrimento daqueles que ainda o estão cursando.
- b) Foi elevado o valor da subvenção econômica de seis parcelas de R\$ 100 para empresas com faturamento anual superior a R\$1,2 milhão e seis parcelas de R\$ 200 para empresas com faturamento inferior a R\$ 1,2 milhão para o valor único de seis parcelas de R\$ 250 para os empregadores a cada jovem contratado por um período de doze meses.
- c) Na versão original do Programa, havia a exigência de que os empregadores inscritos no PNPE deveriam manter, enquanto perdurasse o vínculo empregatício dos jovens beneficiados pelo Programa, número médio de empregados igual ou superior ao estoque de empregos existentes no estabelecimento no mês anterior ao da assinatura do termo de adesão, excluídos do cálculo os participantes do PNPE. Com a alteração do Programa, fica apenas estabelecido que o Ministério do Trabalho e Emprego será responsável pelo monitoramento da movimentação do quadro de empregados da empresa que aderir ao PNPE, a fim de evitar a substituição de trabalhadores ativos por jovens beneficiários do Programa. O monitoramento será feito com base nas informações do Caged. Caso o empregador apresente taxa de rotatividade superior à taxa de rotatividade no setor, na respectiva região, ele será excluído do PNPE. Tal

medida, na prática, irá elevar de forma significativa o risco de substituição de trabalhadores ativos por jovens com emprego subsidiado.

- d) Outra importante mudança no PNPE foi a abertura da possibilidade de contratação de jovens para contrato de trabalho com prazo determinado, desde que com duração mínima de doze meses. Anteriormente, o Programa restringia-se à contratação de jovens por prazo indeterminado.

De modo geral, pode-se dizer que as mudanças tiveram o intuito de melhorar a execução do Programa, que vinha sendo fraca desde o fim de 2003 até o começo de 2004. Contudo, as medidas vão no sentido de reduzir as exigências ou aumentar as vantagens para os empregadores, elevando o risco de substituição de mão-de-obra regular por jovens subsidiados, e minimizando, ao mesmo tempo, as restrições à sua rotatividade, que é um dos principais fatores da precária inserção dos jovens no mercado de trabalho.

2.2 Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger)

Cabe destacar, entre os programas do Ministério do Trabalho e Emprego, o expressivo incremento na execução do Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger) Urbano, que passou de 123 mil operações de crédito em 2002 para 581 mil operações em 2003, o que corresponde a uma alta de 372%. O valor total das operações de crédito cresceu de R\$ 1,1 bilhão em 2002 para R\$ 2,5 bilhões em 2003, ou seja, alta de 128%. O forte crescimento da execução do Proger Urbano, contudo, foi especialmente concentrado nas operações de crédito de capital de giro para micro e pequenas empresas, o que passou a funcionar efetivamente no fim de 2002. Em 2003, foram executadas, nessa linha de crédito, 417 mil operações no valor total de R\$ 1,2 bilhão, ou seja, ela respondeu por cerca de três quartos das operações de crédito e da metade do valor total aplicado no Proger Urbano em 2003. Tal linha de crédito respondeu, ainda, por 90% do incremento das operações de crédito e 86% do incremento do valor total das operações.

As linhas de crédito de investimento para micro e pequenas empresas e de investimento para empreendedores populares do Proger Urbano também apresentaram crescimento na comparação entre 2003 e 2002. O total de operações de crédito para investimento das micro e pequenas empresas saltou de 22 mil em 2002 para 28 mil em 2003 (alta de 30%), e o valor total dos empréstimos cresceu de cerca de R\$ 500 milhões em 2002 para aproximadamente R\$ 750 milhões em 2003 (alta de 50%). Na linha de investimento para empreendedores populares, as operações de crédito cresceram de 65 mil em 2002 para 111 mil em 2003 (alta de 70%), e o valor total das operações de crédito subiu de R\$ 270 milhões para R\$ 290 milhões (incremento de 7%).

Contudo, as linhas de crédito, no âmbito do Proger Urbano, para cooperativas, recém-formados e profissionais liberais tiveram queda no número de operações de crédito e no valor aplicado na comparação entre 2003 e 2002.

2.3 Intermediação de mão-de-obra

No tocante à execução da intermediação de mão-de-obra no âmbito do Sistema Nacional de Emprego (Sine), houve uma pequena queda do número de trabalhadores (re)inseridos no mercado de trabalho pelo sistema, tendo em vista que em 2002 foram 870 mil trabalhadores, tendo sido cerca de 850 mil em 2003. Tal resultado não

pode ser considerado tão negativo, considerando o fraco desempenho econômico do Brasil em 2003. Além disso, em 2004, já se nota um incremento dos trabalhadores (re)colocados pelo Sine, tendo em vista que o total passou de 392 mil no período de janeiro a junho de 2003 para 432 mil no mesmo período de 2004 (alta de 10%), refletindo, entre outros fatores, a melhora do mercado de trabalho ao longo deste primeiro semestre de 2004. Comparando-se os indicadores de desempenho da intermediação neste semestre contra o mesmo período de 2003, observa-se que se mantiveram praticamente inalterados. A taxa de aderência (número de colocados/número de vagas oferecidas no Sine) subiu de 52% para 52,3%, enquanto a taxa de admissão (número de colocados/número de admitidos Caged) oscilou de 7,8% para 7,6%.²⁶ Portanto, considerando um desempenho constante da ação de intermediação de mão-de-obra, é plausível que o número de trabalhadores (re)colocados neste ano supere o de 2003, tendo em vista a perspectiva de crescimento da demanda por trabalho.

2.4 Seguro-Desemprego

Cabe destacar que a modalidade de seguro-desemprego para pescador artesanal apresentou significativo crescimento no número de benefícios concedidos. De janeiro a julho deste ano, foram habilitados 113.643 trabalhadores, contra 61.942 no mesmo período de 2003 (variação positiva de 83,5%). É possível que o crescimento seja consequência das modificações introduzidas pela Lei nº 10.779, promulgada em novembro do ano passado, que alterou os critérios de elegibilidade dessa modalidade, permitindo o acesso de pescadores que trabalhassem com auxílio de parceiros e retirando o teto de renda (ver *Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise* nº 8 – Acompanhamento da Legislação).

3 Financiamento e gasto

No primeiro semestre de 2004, verificou-se que vários programas do Ministério do Trabalho e Emprego estão apresentando uma execução abaixo do esperado. Este é o caso, principalmente, de ações consideradas importantes pelo governo, como os Programas Qualificação Social e Profissional, Economia Solidária em Desenvolvimento e Primeiro Emprego, todos com execução menor que 5%, conforme mostra a tabela 18. A ação de Intermediação de Mão-de-Obra,²⁷ que faz parte do Programa Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda, teve execução de apenas 6%.

Para o melhor entendimento dos resultados mostrados na tabela 18, é necessário tratar de três aspectos importantes que dizem respeito à execução dos programas: a) o orçamento; b) os limites à execução desse orçamento; e c) os aspectos da organização e da gestão do programa. Quanto ao orçamento do Ministério do Trabalho e Emprego, deve-se ressaltar primeiramente que a principal fonte de receita em 2004 é o PIS/Pasep (57,3% do total) – que é a principal fonte de financiamento do FAT –, seguido pelos recursos diretamente arrecadados (31,1%). Ao mesmo tempo, 89,5% do orçamento do Ministério situam-se no FAT, enquanto apenas 10,4% referem-se diretamente ao Ministério. Analisando a evolução temporal desse orçamento, nota-se uma persistente queda desde 2001, com a consequente redução do montante executado. Alguns pro-

26. Ver tabela 4.9 do Anexo Estatístico.

27. A ação referida aqui chama-se "Orientação Profissional e Intermediação de Mão-de-Obra".

gramas foram mais atingidos pela queda do orçamento,²⁸ notadamente a Qualificação Profissional, que perdeu 65% do seu orçamento entre 2002 e 2003. Em 2004, embora o orçamento do Programa tenha aumentado, seu valor ainda está 43% abaixo do verificado em 2002. No caso do Sistema Nacional de Emprego (Sine), observou-se uma queda do seu valor orçado, entre 2003 e 2004, da ordem de 22,7%.

TABELA 18

Ministério do Trabalho e Emprego – execução orçamentária de programas selecionados – 2004¹

Programas e ações dos órgãos selecionados	Lei + Créditos (A)	Liquidado (B)	Nível de execução (%) (B/A)
Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda ²	9.305.103.771	3.758.346.583	40,4
Qualificação Social e Profissional	89.203.999	2.695.580	3,0
Rede de Proteção ao Trabalho	17.129.801	7.040.426	41,1
Desenvolvimento Centrado na Geração de Emprego, Trabalho e Renda ³	500.000	-	0,0
Gestão da Política de Trabalho, Emprego e Renda	144.805.179	52.861.176	36,5
Erradicação do Trabalho Escravo	4.968.682	1.081.913	21,8
Democratização das Relações de Trabalho	2.096.999	377.949	18,0
Economia Solidária em Desenvolvimento	29.110.456	510.057	1,8
Segurança e Saúde no Trabalho	34.616.752	14.075.098	40,7
Primeiro Emprego	188.199.998	375.805	0,2

Fonte: Orçamento Geral da União.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Notas: ¹ Posição até 2/7/2004.

² Abrange o Programa do Seguro-Desemprego e o Programa de Intermediação de Mão-de-Obra.

³ Este Programa tem, como única ação orçamentária, o "monitoramento das cadeias produtivas e dos beneficiários". As demais ações são não-orçamentárias, tendo em vista que o Programa é financiado quase que totalmente pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

No tocante ao contingenciamento, tal prática tem se tornado cada vez mais comum no governo nos últimos anos, como parte do esforço para se construir o superávit primário. Para se entender o que ocorre no Ministério do Trabalho e Emprego, é preciso ressaltar que existem despesas obrigatórias que não podem ser contingenciadas, quais sejam: a) pagamento do seguro-desemprego em todas as suas modalidades (tradicional, bolsa-qualificação, trabalhador doméstico, pescador artesanal e trabalhador resgatado do trabalho escravo); b) pagamento do abono salarial; c) financiamento dos Programas de Desenvolvimento Econômico a cargo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); e d) complemento da atualização monetária dos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), de acordo com a Lei Complementar nº 110, de 2001.²⁹ As duas primeiras despesas obrigatórias são determinadas pela Constituição Federal, enquanto a terceira é uma despesa obrigatória de caráter temporário.

Portanto, dentro dos programas mostrados na tabela 18, os únicos parcialmente livres do contingenciamento são o Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda – em que o contingenciamento não atinge o pagamento do seguro-desemprego e do abono salarial, que compõem a maior parte dos recursos do

28. O comparativo a seguir sofre algum prejuízo em razão do fato de se referirem a Planos Plurianuais (PPA) diferentes – aquele que se referia ao período 1999-2003 e aquele que entrou em vigor em 2004 e permanecerá até 2007.

29. Ver Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise nº 4 para a explicação desta lei e de todo o contexto que a envolveu.

Programa, mas atinge as ações de intermediação e outras –, e o Desenvolvimento Centrado na Geração de Emprego, Trabalho e Renda – cuja única ação orçamentária é o monitoramento das cadeias produtivas, enquanto a principal parte do Programa, que envolve o financiamento de empreendedores no âmbito do Proger, é totalmente extra-orçamentária.

Quando se analisa o orçamento do Ministério do Trabalho e Emprego para o exercício de 2004, percebe-se que apenas alguns programas, entre aqueles mostrados na tabela 18, não sofreram contingenciamento: a) Rede de Proteção ao Trabalho; b) Erradicação do Trabalho Escravo; c) Democratização das Relações de Trabalho; e d) Segurança e Saúde no Trabalho. Quanto aos demais, o contingenciamento é diferenciado entre as ações de cada programa. Na Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda, a ação de intermediação foi contingenciada em quase 20%, enquanto as outras ações tiveram contingenciamento que variou de 0 a 32%. No caso da Qualificação Social e Profissional, o contingenciamento chegou a 29% nas ações mais importantes. No Programa Primeiro Emprego, o estímulo financeiro ao empregador para a contratação do jovem teve contingenciamento de 32%, enquanto a concessão de auxílio financeiro a jovens habilitados para o serviço voluntário foi contingenciada em 20%. O Programa Economia Solidária em Desenvolvimento, por sua vez, teve contingenciado em 32% o orçamento de quase todas as suas ações.

Assim, a questão é saber até que ponto os fatores supracitados contribuem para a baixa execução dos programas mencionados. No caso da Qualificação Social e Profissional, o atraso no acerto dos convênios contribuiu para a baixa execução do Programa. De qualquer forma, o Ministério argumenta que o orçamento atual destinado à qualificação é insuficiente para que o Programa funcione de forma satisfatória, o que, por conseguinte, faz que sua execução seja baixa. No caso da Economia Solidária em Desenvolvimento, embora o Programa ainda esteja em fase de estruturação, é preocupante que isso esteja avançando lentamente. No que se refere ao Programa Primeiro Emprego, ainda se espera que as modificações feitas nele – mencionadas na seção anterior – tragam um efeito positivo sobre sua demanda, que ainda está bastante baixa.

Por fim, analisando a execução financeira do FAT, os dados nominais de janeiro a maio de 2004 mostram um superávit de cerca de R\$ 739 milhões, enquanto em 2003, no mesmo período, havia um superávit de R\$ 439 milhões. Um aspecto muito importante é que, comparando os dois períodos citados, houve aumento de R\$ 300 milhões nos gastos com o seguro-desemprego, o que foi amplamente compensado pelo expressivo aumento da arrecadação do PIS/Pasep repassada ao FAT, que passou de R\$ 5,374 milhões para R\$ 6,304 milhões.

DIREITOS HUMANOS, JUSTIÇA E CIDADANIA

1 Conjuntura

Vários foram os temas, os eventos e as ações políticas relevantes para uma abordagem integrada dos Direitos Humanos, da Justiça e da Cidadania que tiveram destaque na conjuntura social e política brasileira no último semestre. Enumeram-se aqui, no entanto, apenas alguns considerados como de impacto relevante sobre o cenário atual de realização dos direitos humanos, de efetivação do acesso à justiça e do direito à segurança pública e de garantia da plena cidadania aos vários segmentos sociais brasileiros.

1.1 IX Conferência Nacional de Direitos Humanos

Dando continuidade às discussões ocorridas no ano anterior, a IX Conferência Nacional de Direitos Humanos teve como objetivo principal debater a construção do Sistema Nacional de Direitos Humanos (SNDH), entendido como “a organização da atuação pública (do Estado e da sociedade) através da implementação de um conjunto articulado, orgânico e descentralizado de instrumentos, mecanismos, órgãos e ações para realizar todos os direitos humanos de todos os brasileiros e brasileiras”.³⁰

Por seu caráter deliberativo inédito, bem como pela relevância das decisões eventualmente tomadas sobre os papéis e as atribuições dos diferentes agentes participantes do SNDH, particularmente no que se refere ao Estado, a organização da IX Conferência foi colocada a cargo do Poder Executivo, por meio da Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH/PR), o que rompeu com um ciclo de conferências nacionais organizadas pela Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados. Tal fato intensificou o campo de tensões e conflitos entre o poder público e a sociedade civil, na medida em que certas matérias colocadas na pauta de votação da Conferência contavam com posicionamentos diferenciados das duas partes, tendo até mesmo havido atritos entre os dois atores no bojo do encaminhamento da Conferência.

As principais deliberações em torno do SNDH centraram-se nos seguintes pontos: criação de um Conselho Nacional de Direitos Humanos e de conselhos estaduais e municipais autônomos; formulação de planos para a área nas três esferas; estruturação de um banco de dados nacional sobre o tema; e definição de um orçamento próprio para o setor, de caráter autorizativo e a ser definido com participação popular. Este deverá contar com a vinculação de pelo menos 1% do orçamento federal, ficando proibido o contingenciamento de recursos para políticas dessa área.

30. “Construindo o Sistema Nacional de Direitos Humanos”, texto apresentado às Conferências Estaduais de Direitos Humanos para orientar a discussão e subsidiar as deliberações previstas para o evento nacional. Disponível em: < <http://www.forum.direitos.org.br/?q=node/view/1139>>.

Como resultado final da IX Conferência, a *Carta de Brasília*, referendada por todos os movimentos e entidades ali representados, deixou explícita não apenas a pluralidade de práticas e discursos dos participantes, mas também o consenso quanto à insuficiência das políticas públicas e dos mecanismos institucionais existentes para a plena garantia e a defesa dos direitos dos cidadãos brasileiros. Nesse sentido, a Carta exulta a sociedade a difundir e a fortalecer os movimentos de direitos humanos no país, bem como a criar e a aprimorar os fóruns de direitos em diversas instâncias; por outro lado, critica o poder público no que se refere à baixa implementação do Programa Nacional de Direitos Humanos (II PNDH) e, além de exigir maior volume de recursos para as políticas na área, pede que o Estado garanta o seu monitoramento e a avaliação com autonomia e isenção.

1.2 Campanha Nacional pelo Desarmamento

A Lei nº 10.826 – Estatuto do Desarmamento –, sancionada em dezembro de 2003, definiu normas mais rígidas quanto à aquisição, à posse e à obrigação de registro de armas de fogo no território nacional. Embora só se deva ter uma posição final acerca do desarmamento da população brasileira em 2005, para quando está previsto o referendo popular sobre o comércio de armas, tiveram início no mês de julho de 2004 os processos de cadastramento das armas devidamente reguladas e de recolhimento de armas irregulares e ilegais para destruição.

Lançada pelo Ministério da Justiça (MJ) no dia 15 de julho e devendo se estender até o mês de dezembro, a Campanha Nacional pelo Desarmamento vem se configurando como a ação mais expressiva, até o momento, do Plano Nacional de Segurança Pública (II PNSP), desenhado pelo governo federal para reduzir a violência e combater a criminalidade no país. Embora a ação contemple apenas um aspecto do desarmamento – não envolvendo, por exemplo, formas específicas de controle do acesso às armas pelos criminosos –, o fato é que a sociedade aderiu à campanha e tem se mobilizado para entregar à Polícia Federal (PF) as armas que estão sob sua posse e que acabam por se constituir em estoques estratégicos para crimes e atos de violência cotidianos. Embora alguns setores da sociedade tenham se manifestado contrariamente à política de desarmamento, desde o primeiro dia (foi lançada em 15 de julho) até 9 de setembro último, 84.025 armas de propriedade civil foram recolhidas – número que ultrapassa, em menos de 90 dias, a meta inicialmente prevista de recolher 80 mil armas. Tendo em vista a expressiva adesão da população, a meta da campanha agora é recolher 160 mil armas até dezembro.

O sucesso da campanha explica-se, em grande parte, pelo incentivo representado pela indenização paga às pessoas que entregam armas à PF. Para fazer frente às despesas indenizatórias, o governo federal contava originalmente com R\$ 10 milhões previstos no Orçamento de 2004. Em virtude das novas expectativas de gastos, já foi autorizada a complementação orçamentária ao Fundo Nacional de Segurança Pública em mais R\$ 10 milhões, atingindo-se, enfim, a cifra inicialmente solicitada pelo Ministério da Justiça (MJ). A adesão extraordinária à campanha também tornou necessário expandir a rede de coleta de armas para além das 108 unidades regionais da Polícia Federal. Uma portaria da PF autorizou o credenciamento do Exército e das Polícias Cíveis e Militares como unidades coletoras, e permitiu ainda a assinatura de convênios com prefeituras e organizações da sociedade civil (como igrejas, Organizações Não-Governamentais – ONGs, associações de moradores e de classe) para funcionarem

como postos volantes de coleta, nos quais policiais federais poderão fazer o recolhimento das armas em datas preestabelecidas.

1.3 Relatório da Comissão Parlamentar Mista sobre exploração sexual infanto-juvenil

Encerraram-se, no mês de julho, as atividades da Comissão Parlamentar de Inquérito do Congresso Nacional que investigou, durante mais de um ano, redes de exploração sexual comercial de crianças e adolescentes em todo o país. Embora o relatório aprovado pela Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) Mista tenha sofrido alterações resultantes de pressões políticas para retirada de alguns acusados da lista de pedidos de indiciamentos (que inclui políticos, empresários e líderes religiosos, entre outros), os nomes de cerca de 250 pessoas estão citados e o relatório será encaminhado ao Ministério Público para as devidas providências.

O relatório ainda foi contundente na sugestão de mais de vinte mudanças legislativas que buscam, entre outras coisas, combater a exploração sexual infanto-juvenil e adequar algumas das normas do Estado brasileiro, como o Código Penal – que data de 1940 – às avançadas exigências da sociedade expressas no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Destaca-se, por exemplo, a sugestão de inclusão, no capítulo que trata da violência sexual contra menores de 18 anos (Da Sedução e da Corrupção de Menores), de um novo tipo penal, o "estupro de vulneráveis", no caso de atos praticados contra menores de 14 anos. Entre outras propostas de alteração do Código Penal, constam ainda a substituição do conceito de "crime contra os costumes" pelo de "crimes contra a liberdade e o desenvolvimento sexual", bem como a revogação dos incisos referentes ao "casamento do agente com a vítima" e ao "casamento da vítima com terceiro" como meios para a extinção da punibilidade do violador. A possibilidade de instituição de ação penal pública para todos os crimes sexuais também foi sugerida no relatório, uma vez que hoje apenas é possível iniciar uma investigação nessa área em face do registro da queixa privada. Finalmente, cabe mencionar a proposta de inclusão do crime de tráfico interno de pessoas para fins sexuais no arcabouço legal do país, tendo em vista o fato de que apenas o tráfico internacional é considerado crime atualmente.

1.4 Inclusão da violência doméstica no Código Penal

Por ser uma prática comum na história social brasileira, a violência doméstica é descrita pelos estudiosos das formas de manifestação da violência no país como um aspecto estrutural da nossa sociedade. Essa maneira de resolução dos conflitos no lar até pouco tempo atrás era tolerada e tida como legítima, e só passou a ser publicamente nomeada como violência à medida que os atores tradicionalmente expostos a ela – como as mulheres, as crianças e os adolescentes, os idosos, os deficientes físicos e os homossexuais – foram sendo reconhecidos como sujeitos de direito.

À maior visibilidade que esse tipo de violência passou a ter com a redemocratização e a crescente penetração da noção de cidadania na consciência social brasileira não correspondeu, no entanto, sua simultânea inscrição na legislação do país. Isso só veio acontecer recentemente, com a promulgação da Lei nº 10.886/2004, que amplia o artigo nº 129 do Código Penal, relativo à lesão corporal, introduzindo o parágrafo "violência doméstica". A lei define juridicamente o crime de violência doméstica, estabelecendo a pena de detenção de seis meses a um ano para o agressor, e definindo um adicional de um terço da pena em situações de lesão corporal de natureza grave e

lesão corporal seguida de morte quando praticadas por parente, companheiro ou por quem conviva ou tenha convivido com a vítima de violência.

Embora a tipificação da violência doméstica, em si, seja um avanço, a nova lei tem impacto limitado. Primeiro, porque criminaliza esse tipo de prática violenta apenas nos casos de lesão corporal, deixando de fora os casos de ameaças e outras violências psicológicas comuns no espaço doméstico. Segundo, porque circunscreve as consequências físicas da violência doméstica ao quadro restritivo da lesão corporal, em que a previsão para os casos fatais diz respeito ao tipo “lesão corporal seguida de morte”, com a pena de quatro a doze anos aumentada em um terço. Finalmente, porque restringe-se a estabelecer as penas cabíveis para o praticante da violência, sem prever, por exemplo, medidas voltadas para assegurar a proteção imediata das vítimas ou a reparação dos danos a elas causados.

1.5 A Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres

Segundo a Lei nº 10.745/2003, o ano de 2004 foi definido como Ano da Mulher, cabendo ao poder público promover a sua divulgação e comemoração, por meio de programas e atividades que envolvam a sociedade civil e que atuem no sentido de garantir condições de igualdade e justiça na inserção da mulher na sociedade. No âmbito das comemorações, a realização da I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, em julho de 2004, surge como o principal evento organizado pelo governo federal, por meio da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres e do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher.

A I Conferência Nacional reuniu mais de 2 mil mulheres – sendo 1.787 delegadas e mais de 700 observadoras e participantes – vindas de todos os estados e de alguns países da América Latina e do Caribe para discutir o tema “Políticas para as Mulheres: um desafio para a igualdade numa perspectiva de gênero”. O principal objetivo da Conferência era aprovar um documento de diretrizes para a construção do I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, a ser implementado a partir de 2005. A discussão do documento deu-se em grupos separados por eixos temáticos, com o debate de temas referentes a: *i*) enfrentamento da pobreza: geração de renda, trabalho, acesso ao crédito e à terra; *ii*) superação da violência contra a mulher: prevenção, assistência e enfrentamento; *iii*) promoção do bem-estar e da qualidade de vida para as mulheres: saúde, moradia, infra-estrutura, equipamentos sociais e recursos naturais; *iv*) efetivação dos direitos humanos das mulheres: civis, políticos, sexuais e reprodutivos; e *v*) desenvolvimento de políticas de educação, cultura, comunicação e produção do conhecimento para a igualdade.

De acordo com o documento produzido na Conferência:

O desafio a ser enfrentado na implementação de políticas públicas é desmistificar a neutralidade do Estado como proponente e articulador de uma ação política. Cabe ao poder público garantir a universalidade, alterando as desigualdades sociais. Essa alteração precisa ser também considerada do ponto de vista das relações de gênero, raça e etnia, de geração, da diversidade de orientações sexuais e das necessidades específicas de pessoas com deficiência, modificando relações de poder e acesso a direitos em sua dimensão social, política, econômica e cultural.

1.6 Ministério Público na berlinda

Está sob apreciação do Supremo Tribunal Federal (STF), desde abril de 2003, um caso em que um deputado acusado pelo Ministério Público (MP) de fraudar o Sistema Único de Saúde do Maranhão nega a acusação e solicita arquivamento do processo, alegando que todas as provas apresentadas contra ele foram obtidas por meio de investigações criminais conduzidas pelo MP, cujo poder investigatório seria inconstitucional. Caso o STF, a quem cabe a defesa da Constituição Federal, entenda que a lei máxima do país não concedeu poder investigatório ao MP, todas as provas obtidas pelo órgão serão consideradas nulas e deverão ser revalidadas pela polícia.

O caso vem tendo repercussão significativa em meio à opinião pública, especialmente em virtude do crescente envolvimento do MP na apuração de crimes contra os direitos humanos e em casos de grande repercussão econômica, política e social. Especificamente entre os operadores do Direito, a polêmica interpretativa contrapõe os que se apegam ao que está explicitado na letra da Constituição e os que adicionam ao argumento jurídico o da “substância da questão”. No primeiro caso, sustenta-se que a ordem constitucional vigente, embora tenha reservado ao MP a prerrogativa de requisitar, acompanhar e controlar as investigações criminais, não lhe conferiu explicitamente o poder de conduzi-las. No segundo caso, argumenta-se não apenas que a prerrogativa constitucional do MP de promover ação penal pública requer a investigação, mas também que a defesa conseqüente do interesse coletivo em muito depende das atribuições investigatórias atualmente reconhecidas ao MP, órgão independente e mais isento a pressões políticas que a polícia.

As divergências sobre o papel investigativo do Ministério Público reproduzem-se também no panorama internacional: em países de franca, ainda que variada, tradição democrática, como Estados Unidos, França e Inglaterra, por exemplo, vê-se que apenas neste último o órgão equivalente ao MP brasileiro não tem poder para investigar; ao passo que na França está se discutindo a ampliação do poder de investigação do órgão e nos Estados Unidos este tem a atribuição não apenas de conduzir investigações criminais, mas também de coordenar o trabalho da polícia.

Não é possível desconsiderar os aspectos político-corporativos envolvidos na polêmica brasileira. De um lado, os promotores públicos e os procuradores da República vêm se articulando para evitar o cerceamento de seu poder atual. Apegando-se ao discurso do retrocesso no combate à corrupção que tal medida representaria, o MP adiantou-se aos adversários, baixando um conjunto de normas internas que visam disciplinar as atividades investigativas dos procuradores. Do outro lado, a Polícia Federal, que vem enfrentando problemas de falta de recursos humanos e financeiros e busca se fortalecer institucionalmente, defende sua prerrogativa investigatória na área criminal e nega que vá significar uma sobrecarga de trabalho a absorção das investigações atualmente a cargo do MP, que, ademais, não estaria tecnicamente qualificado para conduzir tais investigações.

A decisão final do STF não deverá ser unânime, sendo formada pelo somatório das convicções pessoais de seus membros e não por uma interpretação inquestionável. Constitucionalmente, embora não existam previsões legais explícitas, parece não haver vedações a ações investigatórias do Ministério Público. De qualquer forma, causa

grande preocupação o tolhimento do poder investigativo do Ministério Público, o que pode implicar o prejuízo à apuração de crimes e à defesa do Estado e da sociedade.

2 Acompanhamento de políticas

A atuação do governo federal na área de Direitos Humanos, Justiça e Cidadania envolve uma grande quantidade de temas consideravelmente variados entre si. Esta seção apresentará, a cada número deste periódico, uma pequena seleção das ações governamentais, a depender de sua relevância conjuntural e/ou da disponibilidade de informações e estudos específicos.

2.1 A educação para os direitos humanos

O Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH), lançado em dezembro de 2003, representa o desdobramento das ações do governo e da sociedade civil em uma esfera fundamental: o processo educativo para a promoção dos direitos humanos. A constante violação dos direitos presenciada em todo o país coloca em destaque a necessidade de uma ação educativa, voltada para a compreensão, a difusão e a efetiva realização dos direitos humanos. Com essa perspectiva, o Plano reconhece a educação como instrumento fundamental da cidadania, na medida em que difunde valores, discursos e práticas pautadas no respeito aos direitos e às liberdades fundamentais, na tolerância, na justiça e na paz.

Desse ponto de vista, ganha relevo a idéia da vida como um processo pedagógico, em que as práticas centradas no campo dos direitos humanos ganham um compromisso coletivo e orientam-se para aquelas pessoas que são sistematicamente violadas em seus direitos e discriminadas socialmente. Diante da realidade contemporânea pautada na miséria, na fome, nas desigualdades sociais, nas guerras, no terrorismo e na banalização da violência, o direito à vida com dignidade surge como elemento fundamental da solidariedade humana, e a resistência à violação dos direitos ganha o sentido mais amplo de resistência às ameaças à própria sociedade.

Passo a passo, o processo de educação para os direitos humanos propõe-se a construir um alicerce sólido frente à estrutura hierárquica, autoritária e discriminatória da sociedade brasileira, a fim de difundir conhecimentos, valores, habilidades e atitudes capazes de garantir respeito aos direitos e às liberdades fundamentais. Trata-se de edificar uma sociedade pautada na tolerância e no diálogo com o outro, capaz de respeitar a igualdade, a diferença e a diversidade cultural. Com esse direcionamento, configura um processo de aprendizagem livre e criativo, pautado na cultura da cidadania, em que a pedagogia da vida e da esperança ganha força para vencer as inúmeras manifestações da opressão e da exclusão social. A “pedagogia do afeto” adotada nesta esfera implica um processo de aprendizagem comprometido com a experiência individual e coletiva, criando condições para a vivência dos direitos: para ser solidário, é preciso viver a solidariedade; para desenvolver a autoestima, é necessário ser querido pelos outros; para ser justo, é fundamental vivenciar experiências de justiça.

Desse modo, a prática pedagógica na educação em direitos humanos é mediada pela sensibilidade, de modo que contribua para a construção de identidades com consciência da dignidade pessoal e das capacidades individuais. Os princípios metodológicos que alicerçam essa prática partem de necessidades, interesses e problemas

das pessoas, considerando-os como sujeitos ativos na produção de conhecimento; estabelecem um diálogo para reconhecer as igualdades e as diferenças entre as pessoas; apóiam a atitude crítica diante dos fatos; permitem a plena expressão dos afetos e dos sentimentos diante das situações vividas; e promovem a participação democrática no processo de aprendizagem e o desenvolvimento integral das pessoas, a fim de propiciar discursos e práticas sintonizados com a justiça, a democracia e a paz.

Com essa proposta e pautado em linhas gerais de ação que se abrem para o debate com a sociedade civil, para conquistar legitimidade e aperfeiçoamento, o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos priorizou as áreas de educação básica; ensino superior; educação não-formal; educação dos profissionais do sistema de justiça e segurança; e educação e mídia. Nesse sentido, a política de educação em direitos humanos em vigor busca adensar o debate entre a sociedade civil e os representantes dos órgãos públicos em nível estadual e municipal, ao mesmo tempo em que procura oferecer linhas concretas para a efetivação dos direitos humanos por meio das diferentes instâncias do sistema educacional do país e da educação não-formal.

Com essa plataforma, o PNEDH, que começou a ser implementado em 2004, estabeleceu algumas parcerias fundamentais, a fim de viabilizar suas linhas de ação. Em primeiro lugar com o Ministério da Educação (MEC), as Secretarias Estaduais e Municipais de Educação, as universidades e os centros de educação tecnológica federais, considerados como instrumentos-chave de difusão da proposta. Nessa linha, as principais iniciativas dizem respeito à criação dos Fóruns Escolares de Ética e Cidadania e ao projeto Ética e Cidadania, dirigido aos professores do ensino básico. Outra parceria importante refere-se ao projeto de cooperação SEDH-Unesco, o qual inclui iniciativas voltadas para: formação e capacitação de promotores de direitos humanos; estudos, pesquisas e produção de materiais didáticos; e articulação com a sociedade civil e com organismos e instituições internacionais e nacionais, públicas e privadas. Finalmente, registra-se uma articulação importante com o Poder Legislativo no plano da mídia, no âmbito da qual ocorreram uma teleconferência sobre o tema “Quem é quem na educação” e uma videoconferência destinada a mobilizar as Assembléias Legislativas Estaduais sobre a proposta do PNEDH – estas, de sua parte, deverão realizar seminários sobre o tema no mês de novembro.

Além de garantir condições efetivas de implementação do Plano por meio das parcerias, estão sendo planejadas pelo Comitê Nacional duas conferências amplas para 2005: a I Conferência Nacional de Educação em Direitos Humanos, no primeiro semestre, e a I Conferência Internacional nesta área temática, no segundo. Tais espaços de discussão pública do Plano servirão para aperfeiçoar e balizar as prioridades a serem definidas em médio e longo prazos.

2.2 A garantia dos direitos do adolescente em conflito com a lei

A garantia dos direitos infanto-juvenis no Brasil tem como marco histórico a Constituição Federal de 1988, que antecipa os três princípios básicos da Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança da Organização das Nações Unidas (ONU), de 1989: *i*) o conceito de criança como sujeito de direitos; *ii*) o princípio do interesse superior da criança; e *iii*) o princípio da indivisibilidade dos direitos da criança.

Em 1990, foi promulgado o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que se constitui ainda hoje na única legislação adequada aos princípios da Convenção das Na-

ções Unidas no contexto latino-americano. Entre suas inovações, destacam-se: *i*) a municipalização do atendimento direto; *ii*) a eliminação de formas coercitivas de reclusão por motivos relativos ao desamparo social; *iii*) a participação paritária governo/sociedade civil na deliberação sobre a política para crianças e adolescentes, estabelecida por meio da criação de conselhos dos direitos da criança e do adolescente; e *iv*) a hierarquização da função judicial com a criação do Conselho Tutelar, um órgão permanente, autônomo e não-jurisdicional que está encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente e que pode adotar medidas protetivas não-sujeitas à apreciação do Judiciário nos casos de ameaça e/ou violação daqueles direitos.

Com o advento do Estatuto, ficou demarcada a diferença entre as crianças e os adolescentes que, por terem seus direitos violados, são alvo de medidas de proteção, e aqueles que, por terem cometido atos infracionais, passam a ser destinatários de medidas socioeducativas. Os primeiros devem ser atendidos pelos Conselhos Tutelares, sendo encaminhados à justiça apenas quando se impõe a necessidade de serem afastados temporária ou definitivamente da convivência familiar. Os adolescentes aos quais se atribui autoria de ato infracional devem ser submetidos ao devido processo legal e ter a medida cabível decretada por um juiz da infância e da juventude.

No tocante às questões relacionadas ao adolescente em conflito com a lei, o ECA estende às pessoas de 12 a 18 anos todas as garantias processuais básicas do Direito Penal, como a presunção da inocência, a ampla defesa, o contraditório, o direito de contraditar testemunhas e provas e todos os demais direitos de cidadania concedidos àqueles a quem se atribui a prática de ato infracional. Além disso, o Estatuto estabelece as seguintes medidas socioeducativas aplicáveis aos adolescentes autores de delitos: *i*) advertência; *ii*) obrigação de reparar o dano; *iii*) prestação de serviços à comunidade; *iv*) liberdade assistida; *v*) inserção em regime de semiliberdade; e *vi*) internação em estabelecimento socioeducativo. A principal característica dessas medidas não é a responsabilização do adolescente pelo delito cometido, mas, sobretudo, o seu caráter pedagógico.

Quanto ao ordenamento institucional necessário para fazer valer a legislação relativa ao adolescente em conflito com a lei, não há no Estatuto a criação de um novo sistema formal. Na verdade, nessa área o ECA apenas enuncia princípios e diretrizes para a chamada “política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente”, remetendo à necessidade de que as políticas públicas funcionem como um conjunto articulado de ações não-governamentais e governamentais da União, dos estados e dos municípios”. No limite, o ECA indica como linhas de ação as políticas sociais básicas – Saúde, Educação e Assistência Social – e a proteção jurídico-social, sendo que a regulamentação do atendimento segue as leis orgânicas das diversas políticas públicas setoriais.

Assim, no campo institucional, as mudanças necessárias para operar as novas regras do sistema socioeducativo têm sido lentas. Há uma enorme distância entre o preconizado pelo Estatuto e as estruturas disponíveis nos estados da Federação para a realização do atendimento do adolescente em conflito com a lei. Muitos executivos estaduais ainda não assimilaram todo o conteúdo do ECA, e as modificações que ocorrem devem-se mais às pressões dos Conselhos de Direitos e do Ministério Público que à compreensão e à aceitação dos princípios do Estatuto. Por exemplo, no que diz respeito à construção de unidades socioeducativas de privação de liberdade, observa-se

a reincidente recusa por parte dos municípios de sediar esse tipo de instituição em seus domínios. Além disso, no próprio atendimento ao adolescente em conflito com a lei ainda predomina, na maior parte do país, a lógica repressiva, em que as medidas socioeducativas são transformadas em castigos que freqüentemente incluem a humilhação, os maus tratos e o estigma do infrator.

O resultado é um sistema socioeducativo injusto e rigoroso, que reproduz os preconceitos culturais vigentes na sociedade, condenando antecipadamente os jovens das periferias e das favelas. Quando se analisa, por exemplo, o perfil do adolescente em conflito com a lei e que cumpre medida de privação de liberdade em uma das 190 instituições existentes no Brasil, não restam dúvidas sobre a situação de exclusão de tal grupo da população: 90% são do sexo masculino, 76% têm entre 16 e 18 anos, mais de 60% são negros, 51% não freqüentavam a escola, 49% não trabalhavam quando cometeram o delito, 66% viviam em famílias consideradas extremamente pobres e 85,6% eram usuários de drogas quando adentraram a instituição.³¹

A fragilidade institucional do atendimento socioeducativo e sua enorme distância em relação aos preceitos do ECA são contundentes quando o objeto de observação são as instituições responsáveis pela aplicação da medida socioeducativa de privação de liberdade ao adolescente autor de ato infracional. Por exemplo, embora as regras da ONU estabeleçam que “os adolescentes privados de liberdade têm direito a instalações e serviços que preencham todos os requisitos de saúde e dignidade humana”, princípio ratificado pelo ECA, 71% das unidades de privação de liberdade no país não possuem ambiente físico adequado às necessidades da proposta pedagógica. Os problemas encontrados variam da inexistência de espaços para o desenvolvimento de atividades esportivas e de convivência até o péssimo estado de manutenção e higiene de algumas unidades, abrigando adolescentes em condições subumanas. Existem unidades em que não há banheiros suficientes; outras com infiltrações e escassez de água; algumas não permitem sequer a entrada de luz natural. Muitas instituições estão em prédios adaptados, alguns são antigas prisões. Em algumas unidades foram encontrados adolescentes que dormem no chão molhado e outros, sem colchões. Em relação à lotação, identificam-se muitas instituições com excesso de internos. Alguns exemplos são gravíssimos, como o que foi observado no município de São Paulo, onde a unidade possuía apenas dois quartos, um abrigando sessenta e outro vinte jovens.

Embora o ECA determine que o adolescente privado de liberdade tem direito a receber escolarização, profissionalização e a realizar atividades culturais, esportivas e de lazer, entre outros, o acesso às políticas públicas no âmbito das unidades socioeducativas é difícil e, quando ocorre, é precário. É o que acontece, por exemplo, com as ações de escolarização e de capacitação profissional, que normalmente não contam com professores especificamente capacitados para o trabalho com os adolescentes, não oferecem certificação, não acontecem em espaço físico adequado, são metodologicamente inadequadas, têm número insuficiente de vagas, não classificam os alunos por nível de escolaridade e faixa etária, e muitas vezes ainda enfrentam dificuldades para a participação dos adolescentes em virtude do uso de drogas. Assim, as condições do atendimento nas unidades socioeducativas revelam a ausência de cumprimento de muitas disposições do

31. Ver Silva, Enid Rocha Andrade e Guerresi, Simone. Adolescentes em conflito com a lei: situação do atendimento institucional do Brasil. Brasília: Ipea, 2003 (Texto para Discussão, n. 979).

Estatuto, evidenciando um preocupante quadro de violação de direitos que atinge de forma drástica os adolescentes internos nestas instituições, demandando urgentes ações e políticas de reparação e de promoção e defesa dos direitos deste grupo populacional.

No âmbito do governo federal, as principais iniciativas para melhorar a situação do atendimento ao adolescente em conflito com a lei direcionam-se para a promoção do reordenamento do sistema socioeducativo de acordo com os princípios do ECA. Em nível federal, as ações voltadas para tais adolescentes cabem à Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH), e, mais especificamente, à Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (SPDCA), a qual mantém um programa denominado Atendimento Socioeducativo do Adolescente em Conflito com a Lei. Esse Programa tem orçamento de R\$ 10,6 milhões para 2004, sendo que até julho havia-se alcançado um nível de execução da ordem de 58,7%. Entre as ações do Programa, encontra-se o apoio à construção, à reforma e à ampliação de unidades de privação de liberdade, o qual é responsável por mais da metade dos gastos desta rubrica.

Com vistas a melhorar o atendimento no âmbito das Unidades da Federação, o governo federal vem concentrando seus esforços no sentido de construir o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), em conjunto com estados e municípios, organizações não-governamentais e ministérios setoriais. Nesse sentido, já foram elaborados em 24 estados planos que integram ações e diagnósticos sobre as principais falhas e dificuldades enfrentadas no cumprimento do ECA em relação ao adolescente em conflito com a lei. O governo federal também está elaborando as diretrizes e os parâmetros nacionais para a execução das medidas socioeducativas, assim como está em plena efetivação o plano de capacitação dos dirigentes das unidades de internação.

Para efetivar o acesso dos adolescentes em conflito com a lei às políticas públicas, o governo federal também vem fazendo esforços importantes. Na área da Saúde, por exemplo, foi publicada, em 14 de julho de 2004, uma portaria do Ministério da Saúde (Portaria nº 340/MS) que estabelece as diretrizes para a implantação e implementação da atenção à saúde de adolescentes em cumprimento de sentenças privativas de liberdade. A Portaria garante a integralidade e a universalidade de acesso aos serviços de saúde em todos os níveis de assistência, bem como à saúde humanizada e de qualidade, para todos os adolescentes privados de liberdade. Nesse sentido, a medida representa uma revolução na consolidação do sistema socioeducativo previsto no ECA, pois inclui definitivamente as unidades de internação no atendimento do SUS, garantindo o direito fundamental à saúde aos adolescentes privados de liberdade no Brasil.

2.3 A política de gênero

São inúmeras as desigualdades entre homens e mulheres nas mais diferentes esferas da vida social brasileira. Tomando-se o caso do mercado de trabalho, por exemplo, verifica-se que, a despeito de possuírem uma escolaridade, em média, superior à dos homens, as mulheres permanecem recebendo rendimentos menores e ocupando posições mais precárias e menos valorizadas no mercado de trabalho. A comparação entre os rendimentos-hora³² de homens e mulheres com igual nível de escolaridade

32. Optou-se por fazer a comparação entre os rendimentos-hora de homens e mulheres a fim de retirar o efeito da diferença de jornada do trabalho remunerado, que é maior para homens que para mulheres. Assim, impede-se interpretações do tipo "o rendimento masculino é maior que o feminino porque os homens trabalham mais horas que as mulheres".

mostra que existe um grande diferencial favorável aos homens, e que esse diferencial amplia-se conforme aumenta a classe de estudo analisada. Assim, no caso da população com até quatro anos de estudo, as mulheres percebiam, em 2002, 81% dos rendimentos dos homens por uma hora de trabalho – R\$ 1,70 contra R\$ 2,10 – segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Pnad/IBGE). Na outra ponta, ou seja, para aqueles com doze ou mais anos de estudo, enquanto os homens recebiam R\$ 14,50 por uma hora de trabalho, as mulheres recebiam R\$ 9,10, ou seja, 63% dos rendimentos masculinos.

Os dados dessa pesquisa permitem ainda indicar outros fatores que evidenciam a maior precariedade do trabalho feminino em relação ao masculino. Pode-se destacar que, em 2002, 65% dos empregados com carteira assinada e 73% dos empregadores eram homens, enquanto cerca de 90% dos trabalhadores domésticos, 74% dos trabalhadores na produção para autoconsumo e 55% dos trabalhadores não-remunerados eram mulheres. Nota-se que as mulheres tendem a ter uma sobre-representação em ocupações que exigem menor qualificação, remuneram pouco, têm *status* social baixo e reduzida proteção social. Os homens, por sua vez, concentram-se, em geral, em ocupações que exigem algum capital físico, remuneram melhor e gozam de maior prestígio na sociedade. Além disso, as mulheres ainda sofrem com discriminações dentro do próprio ambiente de trabalho, apresentando dificuldades para ascender na carreira e sendo vítimas de estereótipos que as colocam como menos capazes, principalmente na realização de tarefas que sejam menos rotineiras e burocráticas.

Grande parte desses processos discriminatórios no espaço público, que ainda se reproduzem na esfera da representação e da participação política das mulheres, ajuda a alimentar e a reproduzir a realidade da violência que atinge as mulheres sob diferentes formas, destacando-se especialmente a violência doméstica e sexual, cuja superação constitui um desafio permanente para todos os segmentos da sociedade voltados para a defesa dos direitos humanos e a promoção da igualdade de gênero.

A adoção, pelo governo brasileiro, de uma política de promoção da igualdade de gênero e autonomia das mulheres reflete, embora de maneira tardia, a relevância do tema para a redução das desigualdades sociais no país, bem como para o alcance de melhores condições de vida para as mulheres brasileiras, tanto no que se refere a questões de mercado de trabalho e participação na vida pública, quanto ao enfrentamento da violência doméstica e sexual em suas mais diferentes faces. Tal relevância foi reconhecida pelo atual governo com a criação, em 2003, da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), com *status* ministerial e vinculada diretamente à Presidência da República.

Tendo como principal tarefa garantir atenção à perspectiva de gênero em todas as instâncias governamentais, a SPM passou a gerir diretamente três programas do Plano Plurianual 2004-2007: *i*) Gestão da Transversalidade de Gênero nas Políticas Públicas, no qual constam ações que se referem à capacitação e à avaliação de políticas sob a ótica de gênero, possibilitando à Secretaria promover e assegurar a transversalidade de gênero em todas as áreas do governo; *ii*) Incentivo à Autonomia Econômica das Mulheres no Mundo do Trabalho, no qual se destacam, principalmente, as ações de apoio a projetos na área e de incentivo ao acesso a linhas de microcrédito; e *iii*) Prevenção e Combate à Violência contra as Mulheres, cujo principal objetivo é a formação de uma “rede de cidadania”, ou seja, uma rede de colaboração e integração dos diversos serviços

que visam à assistência integral à mulher em situação de violência, reunindo recursos públicos e comunitários em um esforço comum para prevenir, atender e erradicar a violência doméstica.

Com o objetivo de implementar os seus três programas específicos, a SPM divulgou um manual de convênios para o apoio a projetos em qualquer uma das áreas cobertas pelo Plano Plurianual. É no âmbito do Programa de Prevenção e Combate à Violência contra as Mulheres que a SPM firmou os seus principais convênios, repassando recursos para entidades públicas e privadas sem fins lucrativos com o objetivo de apoiar a construção ou a manutenção de serviços especializados no atendimento a mulheres em situação de violência, principalmente as Casas-Abrigos e os Centros de Referência. Também merecem destaque os convênios firmados para capacitação de profissionais que atuam diretamente no atendimento a mulheres vítimas de violência e os de capacitação de mulheres para o trabalho e a geração de emprego e renda.

Como a SPM caracteriza-se pela tentativa de garantir uma perspectiva de gênero em todo o governo federal, cabe destacar algumas iniciativas que não se dão diretamente no âmbito da Secretaria, mas que contam com o seu apoio ou incentivo e que, de alguma forma, atuam no sentido de promover a igualdade de gênero ou a autonomia das mulheres. Com efeito, é importante ressaltar o lançamento do Programa Nacional de Documentação da Mulher Trabalhadora Rural em maio de 2004; desenvolvido pelo Ministério do Desenvolvimento Rural (MDA) e pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) em parceria com outros órgãos federais, estaduais e municipais, o Programa tem como meta fornecer gratuitamente, ao longo de 2004, documentação civil básica (Cadastro de Pessoas Físicas – CPF, Carteiras de Trabalho e Identidade, Certidão de Nascimento e registro no Instituto Nacional do Seguro Social – INSS) para cerca de 41 mil mulheres assentadas da reforma agrária e agricultoras familiares. Tal documentação é condição essencial para o acesso a um conjunto de políticas públicas do governo federal, como o Bolsa Família, os programas de crédito como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) Mulher, a previdência rural e a titularidade conjunta da terra, que atuam contribuindo, acima de tudo, para a promoção da cidadania e da autonomia das mulheres rurais, como também para o alcance da igualdade de gênero.

Ressalta-se, ainda, que durante a I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, o Presidente Lula assinou decreto que institui um Grupo de Trabalho Interministerial responsável pela elaboração do I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Em 26 de agosto, foi lançada portaria pela SPM designando os integrantes do referido GT. Coordenado por uma representante da Secretaria, o grupo conta ainda com integrantes dos Ministérios da Saúde, da Educação, do Trabalho e Emprego, da Justiça, do Desenvolvimento Agrário, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e do Planejamento, Orçamento e Gestão, bem como da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, podendo participar das reuniões representantes dos governos estaduais, municipais e do Distrito Federal.

2.4 A defesa dos direitos meta-individuais

A Constituição de 1988, entre outras inovações importantes no tocante à universalização da cidadania, consagrou nova perspectiva ao marco de garantia de direitos no

país, a qual ultrapassa o referencial individualista tradicional e incorpora direitos que se referem a sujeitos coletivos e que são, por essência, meta-individuais. A proteção aos direitos meta-individuais é um aspecto importante da ampliação do acesso e da democratização da justiça, na medida em que rompe barreiras institucionais e abre espaço para demandas tradicionalmente percebidas como ilegítimas do ponto de vista jurídico e que, por isso, não encontravam proteção legal.

Os interesses ou direitos meta-individuais são aqueles cuja titularidade é coletiva e que têm como objeto bens cuja fruição não diz respeito a um único indivíduo, mas a um grupo de pessoas. Podem ser definidos como coletivos, difusos ou individuais homogêneos. No primeiro caso, relacionam-se a sujeitos coletivos bem definidos em termos de vínculos jurídicos objetivos e remetem a interesses indivisíveis, como acontece com os integrantes de um consórcio que estão submetidos a cláusulas contratuais abusivas, por exemplo; no segundo, referem-se a grupos indeterminados de pessoas, vinculadas por laços conjunturais e genéricos que remetem ao dano ao bem indivisível do qual são destinatários, como sucede, por exemplo, em relação aos moradores de uma região atingida por graves danos ao meio ambiente; no terceiro, dizem respeito a grupos determináveis de pessoas cujo vínculo está na origem comum da lesão a interesses que são individualmente identificáveis e divisíveis, como é o caso dos consumidores que adquirem um determinado produto defeituoso fabricado em série.

A política de defesa dos direitos meta-individuais que se desenhou no país tem duas frentes: a primeira é protagonizada essencialmente pelo Ministério Público (MP) e diz respeito às ações judiciais e extrajudiciais levadas a cabo pelo órgão e seus membros na defesa de interesses dessa natureza, tanto em nível federal quanto estadual.³³ A segunda é desempenhada pelos conselhos gestores dos Fundos de Defesa dos Direitos Difusos, órgãos colegiados que têm por missão destinar os recursos dos fundos federais e estaduais à reparação dos danos causados aos interesses meta-individuais indivisíveis.

No que diz respeito ao MP, o marco de sua atuação em defesa dos interesses meta-individuais foi a Lei nº 7.347/1985, que instituiu pela primeira vez no Brasil um instrumento processual capaz de atender à demanda pela proteção legal a interesses coletivos e difusos: a ação civil pública. Com esse novo instrumento, várias entidades, entre as quais o MP, passaram a estar aptas a acionar o Poder Judiciário para responsabilizar os causadores de danos morais e/ou materiais ao meio ambiente e a bens de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. Em 1988, a nova Constituição Federal referendou aquela lei e ampliou o papel do MP na defesa dos interesses meta-individuais, colocando a ação civil pública à sua disposição para proteger quaisquer interesses coletivos e difusos, além dos casos já regulados legalmente. Esse dispositivo constitucional não apenas impõe aos promotores públicos e procuradores da República a atuação por iniciativa própria sempre que houver lesão aos interesses difusos e coletivos, como também possibilita que cidadãos isolados e associações civis acionem o MP quando considerarem que algum direito dessa natureza esteja sob ameaça.

33. O MP existe em duas esferas, a estadual e a da União, e organiza-se de modo que esteja presente em todas as áreas da justiça e instâncias do Judiciário, como um verdadeiro espelho desse Poder. Nos casos ligados à justiça comum, atuam os MPs dos estados; nos casos que envolvem interesses de competência federal (definidos no artigo 109 da Constituição Federal), atua o Ministério Público da União, o qual é constituído pelo Ministério Público Federal, pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, pelo Ministério Público do Trabalho e pelo Ministério Público Militar.

Em contrapartida, o legislador constituinte esteve atento para o problema da concretização das normas constitucionais e, especificamente no que diz respeito aos direitos de cidadania previstos na Carta Maior, encarregou o MP de promover todas as medidas necessárias, até mesmo as judiciais, para garantir a sua efetivação no poder público e nos serviços de relevância pública. Nesse sentido, o texto constitucional fez do MP verdadeiro defensor dos interesses da sociedade, uma vez que, além da defesa dos direitos coletivos e difusos, a instituição tornou-se responsável também pela defesa dos direitos sociais e dos direitos individuais indisponíveis. Posteriormente, a lei que disciplinou a proteção e a integração social das pessoas portadoras de deficiência (Lei nº 7.853/1989), o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990), o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990), a Lei da Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992) e a Lei Orgânica do Ministério Público (Lei nº 8.625/1993), entre outras, reforçaram o papel do MP como defensor dos interesses da sociedade brasileira, até mesmo ampliando o seu âmbito de ação.

Assim, quando o MP propõe uma ação civil pública, seu objetivo é responsabilizar quem praticou o ato considerado danoso ao interesse da sociedade e reparar o dano causado. Se a ação proposta ao Judiciário for considerada procedente, o juiz poderá determinar ou o cumprimento da prestação da atividade devida ou a cessação da atividade nociva aos interesses lesados, sob pena de execução específica ou de multa diária; nos casos em que já não for possível reparar os danos causados, caberão as indenizações.³⁴ Embora a ação judicial seja o instrumento por excelência na defesa dos direitos meta-individuais, o MP pode agir preventivamente, por exemplo, ao estimular as autoridades e a sociedade civil a definir políticas públicas e a praticar atos de efetivo respeito àqueles direitos. Para tanto, pode expedir recomendações visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública ou pode firmar termos de ajustamento de conduta com as entidades cujas ações estejam impedindo a efetivação daqueles direitos.

No que se refere exclusivamente à atuação cível do MP no âmbito de competência federal, ainda não se dispõe de um banco de dados sistematizado que permita acompanhar todas as ações em defesa de interesses meta-individuais. Como elas são ajuizadas pelos Procuradores da República nas varas federais dos estados em que atuam, nem sempre as instâncias de coordenação nacional são comunicadas sobre os procedimentos instaurados pelos membros do MP.³⁵ Apesar da ausência de dados completos e sistematizados, é possível discriminar alguns dos temas mais frequentes e relevantes com base nas informações atualmente disponíveis, tal como se pode observar no quadro 1.

34. Também a ação penal pública é um instrumento de defesa de interesses meta-individuais, cabível apenas nos casos de comportamentos criminalizados em leis específicas. No entanto, a punição ao infrator, nesses casos, é uma medida apenas indireta de defesa desses interesses.

35. Pela Lei Orgânica do Ministério Público, cada membro da instituição é um órgão de execução independente do MP e todas as suas atribuições devem ser fixadas em lei e não por meio de atos administrativos dos dirigentes da instituição. Nesse sentido, o princípio da independência funcional acaba "desobrigando" os membros do MP da comunicação frequente e integral com as instâncias de coordenação do órgão.

Principais áreas e temas de atuação do Ministério Público na defesa de interesses meta-individuais

Áreas	Temas
Direitos do cidadão	Cumprimento das disposições constitucionais sobre gastos públicos nas áreas de Educação e Saúde, aplicação de recursos dos fundos públicos, condições de acessibilidade para pessoas com deficiências, violência e tortura cometidas por agentes públicos, programação televisiva voltada à criança e ao adolescente.
Consumidor, ordem econômica e economia popular	Irregularidades e abusos nas relações de consumo envolvendo combustíveis, energia elétrica, telefonia, bancos, habitação, planos de saúde, alimentos geneticamente modificados, jogos, sorteios e bingos.
Meio ambiente e patrimônio cultural	Cumprimento das normas de proteção ambiental, regularização dos processos de licenciamento ambiental, tombamento e preservação de patrimônio cultural ameaçado, conservação do patrimônio tombado, obras irregulares em imóveis ou áreas em regime de proteção especial.
Patrimônio público e social	Improbidade administrativa, irregularidade em processos de licitação, convênios e prestações de contas, contratação irregular de servidores, nepotismo, crimes contra o INSS e o SUS, processos de desapropriação de terras, processos de privatização.
Comunidades indígenas e minorias étnicas	Política indigenista, demarcação de terras indígenas, liberdade de locomoção no território nacional e de manifestação do pensamento de minorias étnicas, reconhecimento de comunidades remanescentes de quilombos.
Trabalho	Indenizações por dano moral em favor dos trabalhadores em condições análogas ao trabalho escravo, defesa dos direitos e dos interesses decorrentes do trabalho de crianças e adolescentes, discriminação em relação às pessoas com deficiências, combate à terceirização ilegal.

Fonte: Ministério Público da União, Ministério Público Federal e Ministério Público do Trabalho.

Os recursos arrecadados com as multas e as indenizações resultantes das ações civis públicas em defesa de interesses coletivos e difusos são revertidos para um fundo de defesa dos direitos difusos, regulamentado pela Lei nº 9.008/1995, que instituiu também o conselho que deve gerir esse fundo. No âmbito federal, a segunda frente da política de defesa dos direitos meta-individuais está a cargo do Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos (CFDD), vinculado ao Ministério da Justiça, o qual recebe e financia, com recursos do fundo, projetos voltados para a reparação dos danos causados a bens e interesses daquela natureza. Cabe ao CFDD ainda realizar eventos e promover a divulgação de material educativo a respeito da existência e da importância dos direitos meta-individuais.

Até 2003, a grande maioria dos projetos apresentados e aprovados pelo CFDD referia-se à defesa do consumidor, uma área há tempos consolidada nos setores organizados da sociedade civil brasileira. A partir do ano passado, no entanto, uma nova regra do CFDD (Resolução nº 11, de 28 de agosto de 2003) impôs critérios para o financiamento de projetos, em tentativa de delinear uma verdadeira política de reparação dos danos a interesses coletivos e difusos. Estabeleceu-se, a partir de então, uma sistemática de seleção de projetos prioritários, que deve obedecer a critérios de qualidade, relevância e adequação dos projetos apresentados.

Dos mais de 200 projetos apresentados no fim de 2003, trinta foram os aprovados com prioridade para financiamento no ano de 2004, ficando os outros 31 selecionados passíveis de financiamento em caso de ampliação dos recursos do fundo ou de algum impedimento administrativo-legal relacionado a um dos considerados prioritários. Como resultado desse novo procedimento, já se pode observar significativa mudança no perfil dos projetos financiados pelo fundo, sendo a maior parte dos aprovados para 2004 relativa à área de meio ambiente, seguida pela área de pa-

trimônio histórico e, apenas em terceiro lugar, pela área de defesa do consumidor. Até o momento, já foram firmados dezoito convênios com instituições dos mais diversos estados brasileiros.

2.5 A questão penal

Um dos grandes problemas na área de Direitos Humanos, Justiça e Cidadania no Brasil é o tratamento dos apenados e dos presos em caráter provisório. Em que pese a existência das chamadas “penas alternativas” no marco legal brasileiro, as penas de detenção e de reclusão são as mais largamente utilizadas. Segundo dados de dezembro de 2003 do Ministério da Justiça, existem no Brasil 308.304 pessoas encarceradas e pode-se estimar que existam em torno de 40 mil infratores sob penas e medidas alternativas.

Uma das razões para este alto número de encarcerados é a falta de aplicação da progressão de pena. Segundo a Lei de Execução Penal, a partir do cumprimento de um sexto da pena em regime de detenção ou reclusão, o apenado pode ir para o regime semi-aberto ou aberto. No entanto, existem no Brasil apenas 30.929 pessoas em regime semi-aberto, as quais não chegam a constituir 25% do total de 139.057 pessoas que se encontram em regime fechado. Entre as razões que podem explicar a concentração de pessoas no regime fechado estão: a falta de vagas ou a inexistência de colônias agrícolas e de casas do albergado, o que impede a transferência dos apenados; o baixo reconhecimento do mérito dos apenados para que tenham direito à progressão da pena; e a Lei de Crimes Hediondos, que impede a progressão da pena para os condenados por crime hediondo (como latrocínio, homicídio qualificado, extorsão mediante seqüestro e estupro, entre outros), prática de tortura, tráfico ilícito de entorpecentes e terrorismo.

A não-aplicação da progressão, além de representar uma grave falha na aplicação da lei, um desrespeito aos direitos dos apenados e um desserviço à recuperação dos infratores, torna cada vez maior a população carcerária, o que gera altíssimos custos e superlotação. Segundo dados do Ministério da Justiça, existe hoje um déficit de 111 mil vagas no país. Tendo em vista a reduzida aplicação da progressão, o ingresso anual de novos apenados no sistema e a insuficiência de recursos para a criação de novas vagas, esse número deve aumentar ainda mais.

Ao lado da falta de vagas e da superlotação, outros problemas agravam a situação do sistema penal brasileiro. O relatório de uma pesquisa da organização Human Rights Watch em presídios brasileiros³⁶ indicou vários desses problemas, sendo possível dividi-los nos seguintes grupos: *i*) falta de condições mínimas de sobrevivência: falta de espaço e de condições salubres nas celas; falta de remédios, de assistência médica e de controle de doenças epidêmicas; falta de banho de sol e de exercícios físicos nos presídios; *ii*) carência de condições básicas para a recuperação dos presos: falta de assistência jurídica e social; poucas oportunidades de trabalho, educação, treinamento e lazer; falta de classificação e separação dos presos por periculosidade; *iii*) graves falhas na garantia à integridade física dos presos: falta de supervisão e controle sobre os grupos de presos que se impõem pela força; impunidade de presos que praticam crimes contra outros detentos; casos de tortura e extermínio praticados impunemente por policiais e

36. Ver Brasil atrás das grades, Human Rights Watch, Rio de Janeiro, dezembro de 1998. Disponível em: <<http://www.hrw.org/portuguese/reports/presos>>.

guardas penitenciários; *iv*) outras violações: excessos cometidos nas revistas às visitas; discriminação na concessão do direito de visitas íntimas às mulheres; mães que não têm atendido o direito de permanecer com seus filhos durante os seis primeiros meses após o parto; presos que já cumpriram suas penas e ainda estão no sistema; discriminações e abusos contra presos homossexuais; e *v*) problemas institucionais: baixa fiscalização nos presídios; falta de treinamento de guardas e carcereiros; baixos salários dos funcionários; impunidade para casos de corrupção e de abuso cometidos pelos funcionários. Ainda segundo o relatório, todos esses problemas configurariam um amplo quadro de crise do sistema penal brasileiro, cujos sintomas poderiam ser percebidos, por exemplo, na alta incidência de tráfico de drogas e armas dentro dos presídios, no enorme número de fugas e rebeliões registradas no sistema, no fato de que as cadeias dos distritos policiais abrigam centenas de condenados e, finalmente, nas altas taxas de reincidência criminal no país.

Em 2002, na campanha presidencial, o documento *Projeto Segurança Pública para o Brasil* – que depois se transformou no *Plano Nacional de Segurança Pública* do governo atual – apresentava, com outras nuances, praticamente o mesmo quadro. Mencionava, por exemplo, a falta de condições mínimas necessárias para o dia-a-dia dos apenados, destacando o baixo volume de recursos destinados às áreas de trabalho e educação dos presos, o problema da superlotação e o fato de que os presos sob regime fechado não cumpriam pena em celas individuais. Tratava também do problema da falta de controle sobre os presídios, ressaltando a entrada de armas, drogas e celulares, a falta de combate à corrupção e o elevado número de fugas; e indicava os principais gargalos do sistema penitenciário, os quais girariam em torno da manutenção do alto déficit de vagas apesar dos investimentos, da falta de recursos para o treinamento dos agentes de segurança penitenciária e da constante presença de presos sentenciados em distritos policiais. O documento abordava ainda outros problemas institucionais do sistema penal, tais como a baixa incidência das penas alternativas, os problemas nas regras de concessão de livramento condicional e de progressão de regime, a inexistência de casas de albergados e de patronatos, e o fato de que juízes e promotores não conseguiam acompanhar a execução da pena de maneira individualizada.

Os dois diagnósticos indicam claramente que a Lei de Execução Penal não está sendo respeitada pelo Estado e que a superlotação dos presídios, a falta de investimentos e a falta de aplicação da progressão e das penas alternativas são as principais causas da crise do sistema penal brasileiro. Mas o que o atual governo federal tem feito para atacar o problema?

A utilização dos recursos pelo governo permite verificar suas ações em termos de consecução da política pública voltada para o sistema penal. Em 2003, a execução orçamentária do principal programa federal na área (o Programa Reestruturação do Sistema Penitenciário) ficou em pouco mais da metade dos R\$ 216 milhões previstos. Cerca de 90% dos gastos – mais especificamente R\$ 108 milhões – foram realizados em construção, ampliação, reforma e aparelhamento dos estabelecimentos penais. De outra parte, as ações voltadas para a capacitação profissional dos agentes penitenciários, para a profissionalização do preso e para o acompanhamento da aplicação de penas alternativas ficaram, respectivamente, com 0,49%, 0,16%, e 0,38% do total do orçamento previsto, sendo que, no caso do acompanhamento da aplicação de penas alternativas, foram gastos apenas 13,2% dos recursos alocados na área.

Em 2004, o orçamento total do Programa caiu para R\$ 202 milhões, e os recursos disponíveis para construção, ampliação, reforma, aparelhamento e reaparelhamento de estabelecimentos penais sofreram uma redução de 15,2%, passando dos R\$ 191 milhões previstos em 2003 para R\$ 162 milhões este ano. Por outro lado, houve incrementos importantes nas outras áreas: os recursos para a capacitação profissional no sistema passaram de R\$ 1,5 milhão para R\$ 4,5 milhões (ao que parece, repondo R\$ 1,5 milhão vetado no ano anterior); os recursos para assistência e profissionalização do preso passaram de R\$ 6,4 milhões para R\$ 10 milhões; e os recursos para o acompanhamento de penas alternativas aumentaram de R\$ 3,5 milhões para R\$ 5 milhões. Destaca-se, ainda, a inclusão do Serviço Penitenciário Federal, que conta com R\$ 4,5 milhões a serem destinados à construção de presídios federais.³⁷ Cabe ressaltar, no entanto, que, até o fim do primeiro semestre, os gastos liquidados pelo Programa representavam apenas 5,25% do total autorizado.

É preciso ter cuidado ao analisar os dados de execução orçamentária por várias razões. Em primeiro lugar, porque o orçamento de 2003 foi produzido na gestão presidencial anterior, ao passo que houve um aumento no superávit primário acordado pelo novo governo com o FMI, o que gerou a necessidade de cortes no orçamento de 2004. Entretanto, as ações que compõem o Programa têm custos muito diferentes entre si, não sendo possível medir, apenas pelos gastos, a prioridade conferida a uma determinada ação. Finalmente, é preciso ter em conta o fato de que, no início deste ano, houve novo contingenciamento de recursos. Apesar das ressalvas, no entanto, nota-se que o Programa do governo federal para o sistema penitenciário brasileiro tem perdido recursos, seja do ponto de vista da dotação orçamentária, seja pelo enfoque da execução do orçamento. Diante da grave situação do sistema penal, as perspectivas não são boas.

Há de se reconhecer, no entanto, alguns avanços. O governo lançou, em agosto de 2004, o *Plano Nacional de Saúde no Sistema Penitenciário* – embora a Portaria Interministerial no 1.777, que trata do Plano, seja de setembro de 2003. Segundo o Ministério da Justiça, o objetivo do governo com essa medida é garantir acesso integral da população prisional aos serviços do SUS nos próprios estabelecimentos penais e unidades psiquiátricas. O Plano deverá ter um orçamento anual de R\$ 27 milhões, e a previsão é de que atenda a 200 mil detentos, ou seja, aproximadamente dois terços da população carcerária do país. Por enquanto, o Plano beneficiará cinco estados, enquanto outros doze estão elaborando os Planos Operativos Estaduais. O Ministério da Justiça tem também empreendido esforços políticos importantes para a ampliação da aplicação de penas alternativas no Brasil. Em maio de 2004, foi realizada a Conferência Internacional sobre Penas Alternativas, que contou com a participação de operadores do direito brasileiros e estrangeiros. Segundo o Ministério, a aplicação de penas alternativas, além de ter impacto direto sobre a superlotação dos presídios, evitando a entrada de pessoas que cometeram crimes leves no cárcere, pode ainda contribuir para a diminuição da reincidência criminal no país.

37. Em março de 2004, foi publicado edital para a construção da penitenciária federal de Campo Grande, com duzentas vagas em celas individuais e rígido sistema de segurança. Nos planos do Ministério da Justiça, estão a construção de mais quatro presídios, com os quais uma maior parcela dos recursos destinados ao sistema penal será usada pelo governo federal para gestão de seu próprio serviço penitenciário, que servirá para a detenção de presos de alta periculosidade envolvidos em rebeliões e pertencentes a facções do crime organizado.

Paralelamente, outra iniciativa política do governo no que diz respeito ao enfrentamento do problema prisional brasileiro é o estímulo à discussão sobre a revisão da Lei dos Crimes Hediondos (Lei nº 8.072/1990), especialmente no que se refere ao dispositivo que proíbe a progressão do regime de pena para os presos enquadrados nela. Sancionada há quatorze anos, em um momento em que a opinião pública pedia reações imediatas do governo em face do aumento da criminalidade, a lei buscou enfrentar o problema por meio do agravamento da pena. O que se viu ao longo do período, no entanto, foi o aumento estrondoso da população carcerária sem a correspondente diminuição da criminalidade no país. Embora os recentes pronunciamentos do Ministro da Justiça reflitam, de forma mais imediata, a preocupação com a falta de vagas no sistema prisional, é importante considerar que a tal lei faz letra morta da individualização da pena, um direito consagrado na Constituição Federal e que assegura a aplicação caso a caso da pena, tanto na sentença, quando deve-se levar em conta todos os agravantes ou os atenuantes envolvidos no ato criminoso em análise, quanto no próprio cumprimento, quando o mérito do preso e seu comportamento devem ser considerados para a devida progressão da pena.

3 Gasto

Analisar a dotação e a execução orçamentárias dos programas do governo federal na área de Direitos Humanos, Justiça e Cidadania é uma tarefa ingrata. Em primeiro lugar porque, embora os recursos sejam escassos diante das necessidades do país, são fundamentais na articulação de redes de defesa de direitos e na indução de ações por parte dos entes subnacionais e da sociedade civil; o seu impacto, no entanto, depende da efetiva capacidade de atuação desses parceiros. Em segundo, porque as ações específicas nessa área, ainda que investidas de institucionalidade inegável, são francamente potencializadas, sem que se saiba exatamente com que intensidade, por ações executadas no âmbito de outros órgãos do governo, nas áreas de Educação, Saúde, Assistência Social, Habitação, Saneamento, Cultura e Esporte, por exemplo.

Ainda assim, é possível dimensionar algo do alcance das ações federais na área por meio da análise dos números. Conforme se pode observar na tabela 1.1 do Anexo Estatístico, a dotação orçamentária da SEDH para o ano de 2004 é de cerca de R\$ 52,12 milhões, um valor muito baixo, mesmo em se tratando do estrito âmbito de atuação da Secretaria. Em termos exclusivamente orçamentários, os programas com maior destaque são Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente,³⁸ Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas e Atendimento Socioeducativo do Adolescente em Conflito com a Lei, que contam com recursos da ordem de R\$ 12,57 milhões, R\$ 11,87 milhões e R\$ 10,61 milhões, respectivamente. O Programa Direitos Humanos, Direitos de Todos, que congrega ações tão variadas quanto os Balcões de Direitos, o Disque Direitos Humanos, o apoio a Conselhos Estaduais e Municipais de Direitos Humanos e o pagamento de indenizações a familiares de mortos e desaparecidos

38. Este Programa conta ainda com recursos oriundos das doações realizadas por pessoas físicas ou jurídicas ao Fundo Nacional da Criança e do Adolescente (FNCA), gerido pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda). Do total de recursos disponíveis para o Programa, o montante equivalente a R\$ 32,5 milhões é proveniente do FNCA. O Fundo financia ainda a ação de Apoio a Projetos Esportivos Sociais para a Infância e Adolescência do Programa Segundo Tempo, do Ministério do Esporte, com recursos da ordem de R\$ 20 milhões.

em razão da participação em atividades políticas, tem dotação de R\$ 6,18 milhões. Os oito programas restantes ficam com cerca de 21% dos recursos da Secretaria.

Se os recursos disponíveis já não são fartos, o nível da execução orçamentária dos programas da SEDH deixa muito a desejar. Até 2 de julho último, a execução global da Secretaria estava em torno de 15,6%. Alguns programas, como Erradicação do Trabalho Infantil, Erradicação do Trabalho Escravo e Proteção da Adoção e Combate ao Sequestro Internacional, não haviam apresentado gasto algum até aquele momento. Entre os demais programas finalísticos da SEDH, nenhum ultrapassava a cifra dos 24% de execução da despesa autorizada, a não ser o Programa de Atendimento Socioeducativo do Adolescente em Conflito com a Lei, que alcançou um nível de execução da ordem de 58,7%. Há informações, no entanto, de que muitos convênios – principal instrumento de atuação da SEDH – foram efetivados no dia 3 de julho de 2004, a data-limite imposta pela legislação eleitoral. Assim, há uma tendência de elevação do nível de execução de muitos programas da SEDH nos dados relativos ao segundo semestre.

No que toca à SPM, a dotação orçamentária do órgão é de R\$ 26,2 milhões, dos quais R\$ 10,8 milhões estão alocados no Programa de Combate à Violência Contra as Mulheres, que apresentou um nível de execução da ordem de 26% no primeiro semestre do ano.

Quanto aos programas do Ministério da Justiça afeitos à área de Direitos Humanos, Justiça e Cidadania, destacam-se aqueles nas áreas de segurança pública e de promoção do acesso à justiça.³⁹ No que se refere à segurança pública, os orçamentos são os mais significativos da área como um todo, atingindo cerca de R\$ 1,96 bilhão. O Programa de Modernização do Sistema Penitenciário Nacional apresentou gasto de cerca de R\$ 10,6 milhões no período analisado, correspondendo a apenas 5,25% dos recursos autorizados, quase totalmente gastos na construção, na ampliação e na reforma de estabelecimentos penais. O Programa de Combate à Criminalidade, por sua vez, já executou mais de um terço (36,63%) do total de seu orçamento de R\$ 1,38 bilhão, enquanto os gastos com a construção do Sistema Único de Segurança Pública (Susp) foram irrisórios no período, atingindo apenas R\$ 2,8 milhões dos cerca de R\$ 377 milhões aprovados.

No tocante às iniciativas voltadas para a ampliação do acesso da população brasileira à justiça, a dotação orçamentária é ínfima, atingindo cerca de R\$ 24 milhões. O Programa de Assistência Jurídica Integral e Gratuita executou cerca de um terço dos R\$ 13,6 milhões autorizados, enquanto o Programa de Defesa dos Direitos Difusos, cujo orçamento é de apenas R\$ 5,1 milhões alocados junto ao Fundo de Defesa dos Direitos Difusos (FDDD), executou apenas R\$ 839 mil no financiamento de projetos de reparação de direitos difusos violados. Por fim, o Programa de Reforma da Justiça Brasileira, cujos principais objetivos são contribuir para a modernização e a melhoria da qualidade da prestação jurisdicional no país, conta com R\$ 5,4 milhões em 2004, sendo que nada havia sido executado até o fim do período analisado.

39. No primeiro caso, inserem-se os Programas de Modernização do Sistema Penitenciário Nacional, de Combate à Criminalidade e o Sistema Único de Segurança Pública; no segundo, os Programas de Assistência Jurídica Integral e Gratuita, de Defesa dos Direitos Difusos e de Reforma da Justiça Brasileira.

A tabela 19 apresenta a execução orçamentária de uma pequena seleção de programas na área de Direitos Humanos, Justiça e Cidadania. Os dados completos sobre os programas da área podem ser consultados na tabela 1.1 do Anexo Estatístico.

TABELA 19

Execução orçamentária de alguns programas selecionados na área de Direitos Humanos, Justiça e Cidadania (posição até 2/7/2004)

Programas e ações selecionados	Lei + Créditos (A)	Liquidado (B)	Nível de execução (B/A)
Apoio aos Fóruns de Erradicação do Trabalho Infantil	122.773	-	0,0
Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente* (SEDH)	12.571.738	6.279.878	13,9
Apoio a Comitês Estaduais de Combate à Exploração Sexual Infanto-Juvenil	30.000	-	0,0
Apoio à Capacitação dos Participantes do Sistema de Garantia de Direitos no Combate ao Abuso, Violência e Exploração Sexual Infanto-Juvenil	230.000	-	0,0
Apoio a Projetos de Prevenção do Abuso e da Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes	2.178.041	301.142	13,8
Gestão e Administração do Programa	10.000	-	0,0
Rede Nacional de Informações para Prevenção e Combate ao Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes	1.030.000	-	0,0
Publicidade de Utilidade Pública	12.810	-	0,0
Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas (SEDH)	11.875.581	1.943.652	16,4
Atendimento Socioeducativo do Adolescente em Conflito com a Lei (SEDH)	10.613.073	6.229.552	58,7
Direitos Humanos, Direitos de Todos (SEDH)	6.179.473	433.491	7,0
Combate à Violência contra as Mulheres (SPM)	10.759.995	2.800.326	26,0
Modernização do Sistema Penitenciário Nacional (MJ)	202.149.835	10.606.812	5,25
Combate à Criminalidade (MJ)	1.379.313.325	505.276.450	36,63
Ampliação e Reforma das Instalações dos Edifícios-Sede das Superintendências Regionais da Polícia Federal	300.000	0	0
Construção de Heliponto na Superintendência Regional da Polícia Federal	100.000	0	0
Construção de Delegacias da Polícia Federal	50.000	0	0
Reforma e Modernização da Academia Nacional de Polícia	1.000.000	14.983	1,50
Sistema Único de Segurança Pública (MJ)	376.953.493	2.820.697	0,75
Assistência Jurídica Integral e Gratuita (MJ)	13.586.940	4.534.395	33,37
Defesa dos Direitos Difusos (MJ)	5.062.429	839.091	16,57
Reforma da Justiça Brasileira (MJ)	5.447.896	0	0

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

Obs.: * Programa parcialmente financiado com recursos oriundos das doações realizadas por pessoas físicas ou jurídicas ao Fundo Nacional da Criança e do Adolescente (FNCA). Do total dos valores autorizados a este Programa, ainda há o equivalente a R\$ 32,5 milhões provenientes do FNCA.

IGUALDADE RACIAL

1 Introdução

As políticas de promoção da Igualdade Racial têm suas especificidades na medida em que sua eficiência e eficácia passam pela implementação simultânea e articulada de políticas sociais de caráter geral (Educação, Trabalho e Renda, Saúde, Previdência Social e Assistência Social) e de políticas chamadas específicas, que visam combater os resultados perversos das práticas discriminatórias. Tendo em vista essas particularidades, o capítulo sobre Igualdade Racial do presente periódico pretende, a cada número, abordar uma determinada política social (Educação, Saúde, Emprego, Segurança Pública e Desenvolvimento das Comunidades Quilombolas) e verificar em que medida a intervenção do governo federal nesse campo tem levado em consideração a imperiosa necessidade de encurtar as inaceitáveis distâncias que ainda separam negros e brancos. Neste número, optou-se por tratar das políticas educacionais, uma vez que a agenda racial dos primeiros meses de 2004 foi marcada pela discussão em torno da preparação pelo Executivo Federal de dois Projetos de Lei (PL) que dizem respeito à reserva de vagas para estudantes negros no Ensino Superior.

2 Conjuntura

No primeiro semestre de 2004, o tema central da agenda governamental, no que se refere à questão racial, foi a reserva de vagas para o ingresso de estudantes negros no Ensino Superior. Com efeito, após acalorados debates, em maio passado, o Executivo Federal encaminhou ao Congresso Nacional dois Projetos de Lei que versam sobre ações afirmativas para determinados grupos da população, entre os quais se incluem pretos e pardos. No mesmo período, a Universidade de Brasília (UnB), de forma inédita para uma universidade federal, implementou uma política de cotas para negros já no vestibular de julho, reservando-lhes 20% das vagas por curso e turno. Destaca-se que medidas semelhantes foram recentemente aprovadas nas Universidades Federais do Paraná, Mato Grosso, Alagoas e Bahia, enquanto outras universidades, federais ou estaduais, já estão discutindo a adoção de ações afirmativas. Cabe lembrar que a primeira Instituição de Ensino Superior (IES) do país a implementar um sistema de cotas para estudantes de escolas públicas e alunos negros foi a Universidade do Estado de Rio de Janeiro (UERJ) – isso ocorreu em 2002. Posteriormente, a lista ampliou-se com a Universidade Estadual do Norte Fluminense, a Universidade Estadual da Bahia e a Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul.

As pesquisas de opinião publicadas nos últimos meses, referentes à implementação de cotas, demonstram que a maior parte da população é favorável ao sistema de reserva de vagas, embora muitos dos entrevistados destaquem a necessidade de se implementar ações que melhorem a escola pública. O levantamento realizado pela Fundação Perseu Abramo em 266 municípios do país e divulgado ao fim de 2003

mostrou que 59% da população pesquisada eram a favor e 36%, contra. A aprovação chegava a 56% entre os brancos, 59% entre os pardos e 68% entre os pretos.⁴⁰ Outra pesquisa, mais recente (maio de 2004), da Confederação Nacional dos Transportes (CNT) encomendada ao Instituto Sensus revelou que 61,1% da população são favoráveis às políticas de cotas para negros nas universidades públicas; 29,4% são contra; e 9,6% não sabem responder.⁴¹ Um estudo realizado internamente na Uerj, com o primeiro grupo de alunos cotistas, demonstrou que, comparados aos não-cotistas, o desempenho acadêmico dos primeiros foi superior ao dos segundos,⁴² o que deixou sem fundamento uma das principais críticas sobre políticas de reservas de vagas nas universidades: o comprometimento da qualidade geral desse nível de ensino, uma vez que a admissão dos negros por meio de cotas não teria respeitado plenamente o princípio do mérito.

É nesse contexto que o governo federal opta pela aplicação de ações afirmativas na Educação. As recentes medidas tomadas pelo Executivo expressam, contudo, as suas vicissitudes. Com efeito, em dezembro de 2003, um Grupo de Trabalho, coordenado pela Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) e encarregado de diagnosticar a situação racial na Educação, bem como de propor medidas promotoras de igualdade racial no campo educacional, recomendou a implementação de cotas raciais nas Instituições de Ensino Superior. Na ocasião, o ministro da Educação ignorou essa recomendação por considerar que não existia ainda um consenso sobre essa matéria na sociedade brasileira. Em janeiro deste ano, o novo titular da pasta da Educação manifestou-se a favor da aplicação de medidas que se focalizassem nos setores mais pobres e não somente na questão racial. Nesse sentido, preparou e encaminhou ao Congresso Nacional dois Projetos de Lei sobre a matéria, sendo um voltado para as universidades federais e outro para as particulares. Os enunciados de ambos os projetos permitem afirmar que, após um ano de incertezas no MEC, bem como na direção geral do governo sobre o rumo a ser seguido na questão das cotas, o Executivo Federal decidiu-se pela criação de reserva de vagas de cunho social e, dentro delas, promover um recorte racial. Em resumo, os negros beneficiam-se de “cotas das cotas”.

O PL nº 3.627/2004 “institui Sistema Especial de Reserva de Vagas ou Cotas para o acesso de estudantes egressos de escolas públicas, em especial negros e indígenas, nas instituições públicas federais de educação superior (...)”. Para tanto, ficam destinadas 50% das vagas das instituições federais a estudantes que tenham cursado integralmente o Ensino Médio em escolas públicas. Parte dessas vagas será preenchida por um percentual mínimo de negros e indígenas correspondente à proporção de pretos, pardos e indígenas na população da Unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo dados do último Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Esse posicionamento do governo significa o seu reconhecimento da necessidade de empreender políticas afirmativas

40. Levantamento realizado pela Fundação Perseu Abramo, ligada ao Partido dos Trabalhadores (PT) e pela Fundação Rosa Luxemburgo, da Alemanha. Informações publicadas em novembro de 2003 no site: <www.fpa.org.br>.

41. Notícia publicada no site: <http://www.universiabrasil.net/html/noticia_ghhhi.html>.

42. Pesquisa divulgada pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro (Uerj), em dezembro de 2003.

para eliminar tanto as desigualdades sociais⁴³ quanto as raciais no acesso ao Ensino Superior. Nesse particular, faz-se necessário destacar que, apesar de a maior parte dos pobres ser negra, os fenômenos da pobreza e das desigualdades raciais são bastante diferentes. Com efeito, em razão do alto grau de marginalização e de baixa auto-estima da população negra, decorrente não apenas da discriminação ocorrida no passado, mas também de um processo ativo de preconceitos e estereótipos raciais que legitimam diuturnamente procedimentos discriminatórios, uma política voltada aos mais pobres não consegue *per se* alavancar os segmentos negros da população. Portanto, políticas afirmativas voltadas aos mais carentes são de certo relevantes, mas não resolvem as distorções raciais no acesso ao ensino de nível superior. Assim sendo, é de se esperar que, salvo nas Unidades da Federação em que os negros constituem mais da metade da população, a maior parte das vagas reservadas para as cotas será preenchida por estudantes brancos. Desse modo, por exemplo, em Santa Catarina, onde a população negra representa 9% do total dos habitantes do estado, entraria no sistema de cotas raciais um mínimo de 4,5% de estudantes negros (o que corresponde a 9% de 50% das cotas sociais). É certo que os negros são minoria em Santa Catarina, mas os níveis de educação desse grupo da população não combinam com as vagas que lhes “corresponderia”, e as políticas reparadoras das distorções devem intervir energicamente, de maneira temporária, até alcançar a igualdade de condições na formação educacional.

Em São Paulo, onde somente 2,8% de seus mais de 10 milhões de negros possuem diploma universitário,⁴⁴ os pretos e os pardos, segundo o Projeto de Lei ora em discussão, terão direito a um mínimo de 13,5% das vagas oferecidas no vestibular da Universidade Federal (27%, que corresponde à proporção de negros no estado, de 50%, equivalente à cota para estudantes egressos do ensino público). É verdade que os negros poderão concorrer com os estudantes de escolas públicas aos 36,5% de vagas sociais restantes, das quais deverão ainda ser deduzidas as destinadas aos indígenas; no entanto, como os paulistas negros que finalizam o Ensino Médio são em número bem menor que os brancos, serão estes últimos os que terão maiores chances de ocupar a maioria dessas vagas. E mais: continuarão a ser maioria, como já o são, nas 50% de vagas livres de cotas.

Na Bahia, apesar de os negros representarem 78% da população, terão direito somente a um mínimo de 39% das vagas da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Faz-se *mister* destacar que, nesse estado, apenas 1,7% dos negros possui nível universitário. Em resumo, faz-se necessário avaliar em que medida a reserva de vagas raciais como subproduto de cotas sociais terá efetivo impacto no combate às enormes distâncias que separam negros e brancos no Ensino Superior.

De toda sorte, é preciso reconhecer que, se aprovada a Lei, um número maior de estudantes negros poderá entrar nas Universidades Federais, em comparação àquele que ingressaria por meio das políticas de ações afirmativas que estão sendo implementadas por algumas IES. Na tabela 20, apresentam-se os exemplos do Distrito Federal e da

43. Segundo dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep), atualmente 23,4% dos 10% mais rico do país estudam no Ensino Superior, enquanto apenas 4% entre os 40% mais pobres conseguem chegar a esse nível de ensino, distância que aumenta em algumas regiões, tais como a Nordeste, na qual os universitários do primeiro grupo representam 25,8% em relação aos do segundo, que não passam de 0,9%. Ver Informativo Inep. Ano 2, nº 40, 25 de maio de 2004. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/informativo/informativo40.htm>>.

44. Dados da Pnad/IBGE de 2001.

Bahia, onde pretos e pardos representam 54% e 78% de suas populações, respectivamente. As universidades federais de cada localidade adotaram sistemas de cotas diferentes. Assim, a atual política de cotas da UnB reserva 20% de suas vagas para negros. Na Bahia, aprovou-se uma política diferente, semelhante à proposta pelo PL: 45% do total das vagas foram destinados a estudantes provenientes de escolas públicas e, dessas vagas, 85% estão disponíveis para negros.

TABELA 20

Comparação entre diversos sistemas de cotas em universidades federais

Universidade federal	Total de vagas ofertadas no vestibular	Total de vagas ofertadas para negros pelo sistema de cotas em vigor	Total de vagas estimadas para negros pelo sistema de cotas do Projeto de Lei nº 3.627/2004	Total de vagas estimadas para negros se o sistema de cotas respeitasse a proporção de afrodescendentes no respectivo estado
UnB	1.994	392	542	1.085
UFBA	3.800	1.453	1.482	2.964

Fontes: UnB, UFBA, PL nº 3.627/2004; Pnad/IBGE 2002.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Vê-se que os sistemas implementados pelas respectivas universidades obtêm resultados aquém do impacto esperado, quer pelo PL quer por uma reserva de vagas para negros equivalente à proporção desse grupo étnico na população de cada estado. O Projeto do MEC, apesar de constituir-se em “cota de cota”, garante o maior acesso dos negros às instituições públicas de Ensino Superior.

O segundo Projeto de Lei nº 3.582/2004, encaminhado pelo Ministério da Educação em maio passado, institui o Programa Universidade para Todos, chamado de Prouni, “destinado à concessão de bolsa de estudo integral para cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de Ensino Superior, com ou sem fins lucrativos”. Essas bolsas serão concedidas a estudantes com renda familiar *per capita* de até um salário mínimo e que tenham cursado o Ensino Médio completo em escola da rede pública, bem como a professores da rede pública de educação básica. A instituição privada que deseje aderir ao Prouni deverá implementar as seguintes medidas: *i*) conceder as bolsas para, no mínimo, 10% de suas vagas; e *ii*) destinar parte dessas bolsas para estudantes negros e indígenas, conforme os mesmos critérios adotados para as universidades federais: seguindo a proporção desses grupos étnicos na população de cada estado. Assim, por exemplo, em Santa Catarina, que, como demonstrado, conta com 9% de negros na sua população, as universidades privadas que aderirem ao Prouni destinarão, cada uma, somente uma bolsa para estudantes negros, isto é, 9% (proporção de afrodescendentes de Santa Catarina) de 10% (percentual de bolsas destinadas a pobres, negros e índios). Vê-se, pois, que com a implementação da Lei, o percentual da população negra atingido será ínfimo. Em troca da adesão, a instituição será beneficiada com a isenção de vários impostos e contribuições.⁴⁵

Ressalta-se que o Prouni representa uma proposta de articulação de duas questões. Uma diz respeito à necessidade de solucionar a seguinte contradição: de um la-

45. Os benefícios dizem respeito ao não-pagamento do Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas; da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido; da Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social; e da Contribuição para o Programa de Integração Social.

do, um número significativo de jovens sem acesso à educação superior (menos de 9% das pessoas em idade de cursar este nível de ensino estão matriculadas); e, de outro, a existência de grande quantidade de vagas ociosas nas instituições privadas. A segunda questão refere-se à implementação de políticas afirmativas para atender às necessidades educacionais de professores do Ensino Básico, de alunos da escola pública e das populações negra e indígena. Aspira-se, com o Programa, incluir mais de 300 mil estudantes de baixa renda, negros e indígenas, bem como professores da rede pública de ensino, o que poderá contribuir para melhorar os níveis Fundamental e Médio.

Alguns proprietários de Instituições de Ensino Superior particulares opuseram forte resistência a esse Projeto de Lei; no entanto, após rodadas de interlocução promovidas pelo MEC com entidades representativas desse setor, chegou-se a um nível razoável de consenso.⁴⁶ Em 9 de julho passado, as duas maiores entidades estudantis e cinco centrais sindicais entregaram um documento ao ministro da Educação apoiando as cotas para estudantes de escolas públicas, negros e índios, definindo-as como “decisivas para o fortalecimento do ensino em todos os níveis, além de uma questão de justiça”. Contudo, essas entidades opõem-se à isenção fiscal que receberão as instituições privadas parceiras do Universidade para Todos.⁴⁷

É importante destacar que, recentemente, o Ministério da Educação deu mais um passo na implementação de ações afirmativas para negros no âmbito do Ensino Superior, público e privado. Com efeito, a Portaria nº 30, de 12 de agosto de 2004, que “Dispõe sobre procedimentos para inscrição e seleção dos candidatos ao processo seletivo do Fundo de Financiamento ao Estudante de Nível Superior (Fies) referente ao segundo semestre de 2004 e dá outras providências”, introduziu, em caráter inédito, um critério de acesso ao financiamento⁴⁸ que outorga proporcionalmente mais chances aos postulantes negros. Com essa medida, candidatos negros alcançam maior pontuação em relação aos brancos para a obtenção do empréstimo. No caso de empate entre dois candidatos negros, ganha aquele que tiver a mãe como chefe de família.

3 A questão das desigualdades educacionais entre negros e brancos

Tendo em vista que é no campo da Educação que aconteceram as medidas governamentais mais debatidas neste primeiro semestre de 2004, no que se refere ao combate às desigualdades raciais, propõe-se realizar uma rápida reflexão sobre essa questão. Com efeito, a situação desvantajosa da população negra em relação à branca na área educacional verifica-se em todos os níveis de ensino.

Conforme pode ser observado na tabela 3.1 do Anexo Estatístico do presente periódico, os negros com 15 anos ou mais tinham em 2002, em média, 2 anos de estudo a menos que os brancos – 5,5 anos e 7,4 anos, respectivamente. E mais: apesar de

46. Como parte do processo de conversações empreendido pelo MEC com representantes das universidades privadas, cabe destacar a realização de um debate ocorrido em 6 de julho passado, em Brasília. Nessa reunião, alguns representantes das universidades particulares não-filantrópicas manifestaram-se favoráveis a participar do Prouni, mas exigiram a modificação de alguns itens do projeto de modo que possam beneficiar-se, tal qual as faculdades filantrópicas, do direito de outorgar bolsas parciais a estudantes com renda entre 1 e 3 salários mínimos e outros benefícios.

47. Correio Braziliense, n. 15.025, Brasília, 10 de julho de 2004, p. 17.

48. Vale lembrar que o Fies foi criado em 1999 e, atualmente, possui mais de 1.600 Instituições de Ensino Superior (IES) cadastradas e 276 mil estudantes beneficiados – o que corresponde a cerca de 26% da demanda –, com alocação de recursos públicos da ordem de R\$ 1,7 bilhão.

esse indicador ter melhorado para os dois grupos raciais, a distância entre negros e brancos permaneceu relativamente estável ao longo da década de 1990. Com efeito, em 1992, os negros com 15 anos ou mais apresentavam uma média de 4 anos de estudo; para os brancos, esse valor era de 6,1 anos.

A análise da frequência à escola, definida como a razão entre o número de crianças com idade entre 7 e 14 anos matriculadas na escola e o total de crianças nessa faixa etária existente na população, revela que houve uma quase universalização do acesso ao Ensino Fundamental na medida em que, em 2002, cerca de 98% das crianças de 7 a 14 anos, negras e brancas, cursavam esse nível de ensino (ver tabela 3.4 do Anexo Estatístico). No entanto, o mesmo acontecimento não se verificou para o Ensino Médio: de fato, para o mesmo ano, somente 28,2% dos jovens negros de 15 a 17 anos frequentavam o Ensino Médio. No caso dos brancos, esse percentual era cerca de duas vezes maior: 52,4%. Faz-se *mister* destacar, contudo, que a distância entre negros e brancos vem diminuindo nos últimos anos, ainda que em ritmo muito aquém do desejado: em 1992, a taxa de escolarização líquida dos negros de 15 a 17 anos (9,2%) era três vezes menor que a dos brancos (27,1%).

No Ensino Superior, a desigualdade entre os dois grupos raciais é ainda mais alarmante: em 2002, 3,8% dos jovens negros de 18 a 24 anos tinham acesso à universidade; entre os brancos esse percentual era quatro vezes maior (15,5% – ver tabela 3.4 do Anexo Estatístico). Aqui também observa-se uma melhora, ainda que muito pequena, durante os anos de 1990: em 1992, os percentuais eram de 1,5% e 7,3%, respectivamente.

Nota-se, ainda, que em todos os ciclos escolares um dos principais indicadores que medem o desempenho dos alunos é a taxa de distorção idade–série, a qual expressa o percentual de alunos que têm dois ou mais anos de defasagem em cada série. Nesse quesito, já aparecem graves incongruências entre as crianças de ambas as raças, pois, como revela a tabela 3.5 do Anexo Estatístico, em 2001, entre a 1ª e a 4ª séries, a média de crianças negras e brancas com defasagem escolar era de 39,1% e 19,2%, respectivamente; entre a 5ª e a 8ª séries, de 53,6% e 31,0%, respectivamente, sendo a média geral do Ensino Fundamental de 45,3% para os negros e 25,0% para os brancos. No Ensino Médio, as diferenças entre as taxas de distorção são ainda maiores: 60,3% entre os jovens negros e 40,7% entre os brancos. Ou seja, a defasagem aumenta em ambos os grupos, mas mostra-se ainda mais desfavorável nas crianças e nos adolescentes negros. Estudos publicados pelo Inep em junho deste ano⁴⁹ mostram uma diminuição progressiva da taxa de distorção idade–série nos Ensinos Fundamental e Médio, mas as diferenças entre as raças conservam-se, pois entre os estudantes que nunca repetiram 45,4% são negros e 66,5%, brancos. No que se refere ao número de séries repetidas, os percentuais de negros que repetem uma, duas e três vezes as séries no Ensino Fundamental são de 29,6%, 17,3% e 7,7%, respectivamente, enquanto os brancos apresentam percentuais bem menores: 19,9%, 9,8% e 3,8%, respectivamente.

49. Tais dados, divulgados em 4 de junho de 2004, resultaram da pesquisa por amostragem aplicada pelo Inep em escolas públicas e privadas em novembro de 2003, como parte do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb). Essa avaliação vem sendo feita a cada dois anos, mas doravante será aplicada anualmente.

Além disso, estudos do Ipea,⁵⁰ realizados a partir desses indicadores e de uma série de simulações, revelaram dois fenômenos importantes: *i*) a insuficiência das políticas universais de educação para enfrentar a desigualdade racial, na medida em que as distâncias entre negros e brancos permanecem ou diminuem muito pouco apesar da melhora geral dos indicadores; e *ii*) a existência da discriminação racial no espaço escolar – com efeito, os modelos utilizados revelaram que boa parte das desigualdades raciais observadas é resultado de um processo ativo de preconceitos e estereótipos raciais que legitimam, diariamente, atos discriminatórios. Em outras palavras, verifica-se no campo da Educação a prática do racismo ou da discriminação institucional, cujos impactos, mesmo que de forma não intencional, têm como consequência a distribuição desigual dos benefícios ou dos recursos.

Esse quadro desolador demonstra a imperiosa necessidade de o Estado brasileiro empreender, urgentemente, ações que revertam a difícil situação da Educação em geral no país, bem como formular e implementar políticas públicas afirmativas e valorizativas que, associadas às de caráter universal, corrijam as diferenças entre negros e brancos. A sociedade democrática caracteriza-se como aquela em que as oportunidades básicas oferecidas aos indivíduos não os diferenciam em razão de sua origem social ou étnica. Essas oportunidades básicas são o alicerce sobre o qual se erguem a igualdade de oportunidades e de tratamento e as políticas específicas que buscam assegurar a eficácia de tal equidade.

Portanto, tendo em vista os objetivos da Seppir, um de seus eixos de trabalho poderia constituir-se na estimulação de políticas específicas no sistema educacional como um todo, em articulação com o Ministério da Educação e com estados e municípios, por meio de suas instituições representativas, quais sejam, o Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação (Consed) e a União Nacional de Secretários Municipais de Educação (Undime). Pôde-se constatar, contudo, a insuficiência de debates e de formulação de políticas voltadas para os níveis de Ensino Fundamental e Médio, uma vez que a escola, como antes comprovado, é um espaço da vida social em que se consolidam as desigualdades raciais, ou seja, além de manter e incrementar as discussões sobre as políticas de acesso à educação superior dos grupos mais desfavorecidos, urge criar ações nos ciclos anteriores sob risco de reproduzir eternamente as desigualdades raciais visíveis na educação superior.

4 Acompanhamento de políticas e programas

Entre as principais políticas e ações sob coordenação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção de Igualdade Racial (Seppir) no primeiro semestre de 2004, podem-se destacar as atividades voltadas para o atendimento de comunidades quilombolas, o Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial e o Grupo de Trabalho da Câmara de Políticas Sociais sobre Igualdade Racial.

No que se refere ao atendimento das *populações remanescentes de quilombos*, o governo deu um passo no tratamento dos problemas que envolvem as 743 comunidades oficialmente reconhecidas, as quais somam, aproximadamente, 2 milhões de pessoas.

50. A esse respeito, consultar Soares, Sergei et alii. Diagnóstico da situação atual do negro na sociedade brasileira. Ipea, 2002. (Mimeo). Jaccoud, Luciana; Beghin, Nathalie. Desigualdades raciais no Brasil: um balanço da intervenção governamental. Brasília: Ipea, 2002.

Com efeito, foi criado um Comitê Gestor integrado por mais de vinte órgãos federais, presidido pela Seppir, que tem por missão implementar as ações contidas no Decreto de 20 de novembro de 2003, que regulamenta a titulação das terras dos quilombolas e a criação de programas de etnodesenvolvimento. Nesse sentido, foi lançado, em 21 de maio passado, na comunidade quilombola dos kalungas, no Estado de Goiás, e com a presença do presidente da República, o Projeto Ação Kalunga, que conjuga esforços de vários ministérios, bem como dos governos do Estado de Goiás e das prefeituras de Cavalcanti, Teresina e Monte Alegre, onde fica localizada a comunidade kalunga. O Projeto consiste na convergência e na integração de um conjunto de ações, tais como de regularização de terras, de provimento de infra-estrutura e serviços, além de outras ações que buscam promover o desenvolvimento econômico e social dessa comunidade. O Projeto servirá de modelo de intervenção em outras comunidades quilombolas, e a Seppir está pleiteando que, na revisão do Plano Plurianual (PPA) de governo, a ser aprovada no segundo semestre de 2004, o Projeto se transforme em programa da Secretaria com o nome de Brasil Quilombola.

Segundo informações da Secretaria, até o momento, somente 71 comunidades quilombolas – o que representa menos de 10% do universo oficial – receberam os títulos de suas terras. Em 2004, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) vem dando prioridade à regularização fundiária de 32 comunidades remanescentes de quilombos, selecionadas a partir de consulta ao Conselho Nacional de Quilombos (Conaq) e de critérios que atendem ao Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA).

De acordo com o que estava previsto na sua ação programática, a Seppir instalou o Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial⁵¹ que reúne diversos órgãos e conselhos defensores da população negra existentes em diferentes estados e municípios do país. Com efeito, o sistema transversal de trabalho da Secretaria – isto é, o de promover a implementação de ações específicas de combate às desigualdades raciais no âmbito das políticas públicas – requer, também, a consolidação de parcerias com os demais níveis de governo. Para tanto, a Secretaria propõe-se a implementar um conjunto de atividades, até o fim de 2006, em todas as cidades com mais de 50 mil habitantes. Essas atividades preveem, no primeiro momento, ajuda técnica para a elaboração de projetos e, em segunda etapa, o repasse de recursos financeiros. Em outras palavras, a Seppir está buscando construir e fortalecer uma rede de instituições capaz de desenvolver, de forma integrada e articulada, um trabalho conjunto voltado para a promoção da saúde, da educação e do desenvolvimento socioeconômico da população negra.

Em janeiro de 2004, foi criado, no âmbito da Câmara de Políticas Sociais,⁵² o Grupo de Trabalho Interministerial sobre Igualdade Racial, coordenado pela Seppir e integrado por representantes dos seguintes órgãos: Casa Civil, Assessoria Especial do Presidente, Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão (Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI – e Ipea), da Saúde, da Educação, do De-

51. Atualmente, integram o Fórum mais de quarenta organismos governamentais, de âmbito estadual e municipal.

52. A Câmara de Políticas Sociais é presidida pelo presidente da República e reúne os ministros da área social, bem como os do Planejamento, Fazenda, Casa Civil e Secretaria Geral. O objetivo da Câmara é propor e articular políticas públicas na área social e acompanhar a implementação de programas que estejam sob a responsabilidade de vários ministérios.

envolvimento Social e Combate à Fome, do Desenvolvimento Agrário, da Cultura (Fundação Palmares), da Justiça e, ainda, Secretaria Especial de Direitos Humanos e Secretaria Especial de Políticas para Mulheres. Esse GT tem por objetivo realizar um diagnóstico tanto das condições de vida da população negra quanto dos diversos programas e ações existentes no governo federal para fazer frente aos problemas enfrentados por esse grupo populacional. Ademais, a partir desse levantamento, o GT deverá propor um conjunto de medidas e instrumentos a serem implementados pelos diversos ministérios para a efetiva consecução da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR). O Grupo de Trabalho ainda está em andamento e espera-se que as propostas por ele apresentadas auxiliem na implementação das diretrizes dessa política e na difícil materialização do trabalho transversal perante os demais órgãos federais.

5 Financiamento e gasto

Os recursos alocados à Seppir são oriundos de impostos (ver tabela 1.2 do Anexo Estatístico) e, em 2004, o orçamento da Secretaria foi de R\$ 17,3 milhões para a execução de um único programa, o de Gestão da Política de Promoção da Igualdade Racial. Conforme pode ser observado na tabela 1.1 do Anexo Estatístico, no primeiro semestre de 2004, foram liquidados apenas R\$ 2,3 milhões, o que equivale a 13% do total. Além dos gastos administrativos (auxílio alimentação e transporte dos funcionários e despesas com passagens e diárias), foram desembolsados cerca de R\$ 400 mil em atividades de apoio a iniciativas para a promoção da igualdade racial: trata-se, essencialmente, de repasse de recursos a estados e municípios para o fortalecimento do Fórum Intergovernamental (Plano de Promoção da Igualdade Racial de Porto Alegre, Projeto para a Superação do Racismo em Belém e inclusão do quesito raça/cor nos bancos de dados dos programas sociais de São Paulo).

O baixo desempenho da execução orçamentária e financeira da Seppir para o período em tela pode ser o resultado da conjunção de problemas enfrentados em três esferas: institucional, operacional e de gestão. Assim, os entraves institucionais dizem respeito à dificuldade de se trabalhar temas transversais. Todos os órgãos federais que cuidam dessas questões (Secretarias Especiais de Promoção da Igualdade Racial, de Políticas Para Mulheres e de Direitos Humanos) apresentaram, neste primeiro semestre de 2004, uma performance muito aquém do esperado. Não se soube, ainda, definir qual o caminho mais apropriado para gastar da melhor forma possível os escassos recursos alocados para cada um desses órgãos. Nesse sentido, o Ministério do Planejamento está propondo a criação de um Grupo de Trabalho destinado a aprimorar tanto a conceituação quanto a implementação efetiva da chamada transversalidade das políticas de gênero, raça, direitos humanos e meio ambiente.

Até muito recentemente, a Seppir enfrentou uma série de problemas operacionais para gastar seus recursos. Assim, por exemplo, não tinha acesso a seu orçamento que, por questões administrativas, ficou localizado na Presidência da República. Com isso, os procedimentos de elaboração de convênios e de empenhos eram mais morosos. Além disso, todas as atividades administrativas ainda são custeadas pelo Ministério da Justiça, o que contribui para atrasar os processos burocráticos (troca de correspondência solicitando passagens, diárias etc.). No segundo semestre, parte desses problemas deverá ser solucionada, tendo em vista que a Secretaria deverá ter acesso *on-line* ao seu orçamento, podendo empenhar diretamente seus recursos.

Por fim, a Secretaria está tendo dificuldades na gestão de suas ações: no geral, tende a privilegiar o atendimento de diversas demandas acumuladas pelo movimento negro – de certo extremamente relevantes, mas, muitas vezes, de impacto social mais reduzido – e, com isso, deixa de concentrar esforços e prioridades (em termos de recursos financeiros, humanos, institucionais e organizacionais) na coordenação e na implementação de programas e ações estratégicas para a promoção da igualdade racial, sobretudo nos campos da Educação e do Mercado de Trabalho.

6 Considerações finais

O tema das cotas nas universidades dominou a cena pública na área de promoção da igualdade racial neste primeiro semestre de 2004. No entanto, conforme foi discutido neste capítulo, centrar esforços somente no terceiro ciclo escolar é insuficiente para a solução definitiva dos problemas raciais. É alarmante a desistência de alunos negros no Ensino Médio, a qual dá continuidade a um processo que se inicia a partir das últimas séries do Ensino Fundamental. Precisa-se, pois, urgentemente, sem abandonar os esforços que se fazem na educação superior, formular e executar políticas públicas capazes de não somente melhorar o acesso e a qualidade do ensino para todos, como de eliminar as distâncias que separam negros de brancos.

Uma análise da situação escolar mostra que existe um número não negligenciável de estudantes negros que terminam o Ensino Médio e que não têm condições de entrar nas instituições de Ensino Superior. Será necessário criar, também, políticas públicas voltadas para esses jovens a fim de prepará-los para ingressar na educação de nível superior.

Após um ano de existência, a Seppir tem mostrado sua capacidade para abrir novas frentes de trabalho e para dar continuidade a outras iniciadas em 2003. Contudo, a possibilidade de aumentar seu poder de influência perante outros órgãos federais para fazer avançar as políticas transversais promotoras da igualdade racial continua sendo um desafio. Até hoje, são poucos os ministérios que tenham implementado algum tipo de ação nesse sentido, em que pese tratar-se de diretriz governamental. A coordenação de ações de combate à desigualdade racial não é tarefa fácil, pois, conforme mencionado anteriormente, são inúmeros os obstáculos que a Secretaria enfrenta: desde institucionais e operacionais até aqueles impostos consciente ou inconscientemente pelas pessoas com poder de decisão. Com efeito, o racismo institucional existe no país e para combatê-lo faz-se necessário, além de disposição e convencimento, o compromisso com a construção de uma efetiva democracia racial. Como uma política pública não pode esperar pelo convencimento de cada um dos integrantes da máquina governamental, impõe-se a criação de mecanismos de ação e de monitoramento – à revelia, até mesmo da incompreensão de alguns setores do Estado.

DESENVOLVIMENTO RURAL

1 Introdução

O compromisso do governo de assentar 115 mil famílias ainda este ano e avançar na qualificação da produção, no aumento da renda, na inclusão social e no desenvolvimento sustentável da reforma agrária continua em pauta, mas, com certeza, enfrentará dificuldades para ser plenamente cumprido. As maiores dificuldades a serem superadas estão nas deficiências do quadro técnico do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), seja pelas sucessivas reduções, seja pela morosidade do processo de reestruturação da instituição. Hoje, o Incra conta com cerca de 4.800 funcionários, para atender a mais de 6 mil projetos de reforma agrária, além da execução das ações que compõem o Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), como a obtenção de terras, a assistência técnica aos assentamentos, a regularização de quilombos, a atualização e a manutenção do cadastro de imóveis rurais, entre outras.

A importância estratégica da reforma agrária para o desenvolvimento do país permanece atual, pelo seu caráter multifuncional.⁵³ Mais que um instrumento abstrato de promoção de justiça social, a reforma agrária tem potencial para a superação de problemas estruturais, a promoção da inclusão social e para dar importante contribuição às políticas de segurança alimentar e nutricional.

Por sua vez, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) vem se ampliando, tanto em termos do volume de recursos disponíveis – e utilizados –, quanto em número de contratos. Vem apresentando, também, significativo movimento de desconcentração dos empréstimos, que até recentemente privilegiavam os agricultores familiares da região Sul; tem tido presença crescente na região Norte e ampliado suas operações no Nordeste. Outro fato positivo tem sido o aumento nos empréstimos para investimento.

O Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) vem se constituindo em um mecanismo estratégico para alavancar a produção e a renda dos agricultores familiares mais pobres, que têm nulo ou difícil acesso a financiamentos bancários. Além de operar diversos mecanismos de aquisição de alimentos, é parceiro estratégico para as ações de distribuição destes.

53. Cálculos recentes do Incra revelam que o custo de um assentado fica, em média, em R\$ 21 mil, e gera três empregos permanentes.

2 Reforma agrária

2.1 Conjuntura

Em conformidade com o Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), em 2004, a meta de assentamentos em projetos de reforma agrária foi fixada em 115 mil famílias.⁵⁴ Em boa parte, a quantidade de terra necessária para tanto poderia ser obtida com a finalização dos processos de desapropriação em curso iniciados em anos anteriores: 1.291 imóveis, com área superior a 2,2 milhões de hectares.

Além dos novos assentamentos, colocou-se, também, como tarefa prioritária, a recuperação dos projetos de assentamento criados até 2002, o que implica uma série de ações, até mesmo levantamentos diretos e diagnósticos de situação de cada um deles. Os requerimentos de recursos humanos, financeiros e técnicos são imensos. Com frequência, recuperar um projeto antigo exige mais recursos que iniciar um novo. Nem sempre a qualidade da terra, o desenho do projeto, as formas de ocupações e as interações sociais presentes facilitam a tarefa. A maioria desses projetos teve uma implementação incompleta: recursos financeiros e técnicos foram desperdiçados.

Uma significativa parcela de esforços do Incra estará na identificação e na tomada das medidas legais e administrativas necessárias para o cumprimento das determinações legais de destinação, ocupação e exploração de lotes da reforma agrária.

O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) decidiu concentrar no sul do Pará forças para dar um novo rumo à reforma agrária no país. A região foi identificada como carente de ações imediatas, por concentrar cerca de 20 mil famílias que vivem em condições precárias em barracas de lona, em 110 fazendas invadidas e ocupadas há pelo menos oito anos. Sem acesso a serviços de saúde, escolas, crédito, vivem isoladas e constituem focos potenciais de violência.

Em março último, foi instalada a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Reforma Agrária (CPMI da Terra), pedida pela oposição em julho de 2003, depois da seqüência de invasões ocorridas nos meses anteriores. O roteiro de trabalho anunciado prevê uma longa série de audiências públicas com autoridades do governo e pessoas envolvidas com as atividades dos movimentos de sem-terra. O objetivo oficial da comissão é fazer um diagnóstico dos problemas fundiários do país e sobre a atuação do Movimento Nacional dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST). Para o presidente da comissão, senador Álvaro Dias (PSDB – Paraná), a intenção da investigação é impedir que “a desordem no campo comprometa a produtividade da agricultura”.

Uma das principais medidas desta CPMI foi pedir a quebra do sigilo fiscal e bancário de duas entidades vinculadas ao MST, a Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil (Concrab) e a Associação Nacional de Cooperação Agrícola (Anca). No entanto, o STF concedeu liminar isentando essas organizações, pois o pedido da CPMI não se apoiava em nenhum fato concreto, mas na suspeita de que ambas utilizariam recursos obtidos por convênios com órgãos públicos e entidades internacionais para financiar ocupações de terra.

54. Esse total não inclui as famílias a serem beneficiadas com regularização fundiária (150 mil), nem as do Programa de Crédito Fundiário (37,5 mil).

A proibição de plantio e consumo dos alimentos transgênicos e a revogação da MP nº 2.183 – que proíbe a desapropriação para fins de reforma agrária de áreas invadidas por sem-terra – estão entre as 48 recomendações da "Carta de Olinda", documento final da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, realizada em março último. Esse documento foi encaminhado pelo Conselho de Segurança Alimentar (Consea) ao presidente da República para subsidiar as decisões governamentais que visam garantir a segurança alimentar e nutricional da população brasileira, bem como a eliminação da exclusão social.

A proposta de revogação da MP nº 2.183 tem sido defendida por todos os movimentos sociais que lutam pela posse da terra. Várias lideranças do MST avisaram que passarão a ignorá-la. Em Pernambuco, o líder do Movimento informou – em março – que membros do MST passariam a ocupar as áreas que estão sendo reivindicadas e que se encontram na mira dos mais de cem acampamentos existentes nas beiras das estradas,⁵⁵ visto que precisam aproveitar a época de plantio e que a desapropriação da terra tarda.

De fato, a partir de meados do mês de março aumentaram as ocupações de terra em todo o país, sobretudo em abril, como mostram os dados da Ouvidoria Agrária, apresentados nas tabelas 21 e 22.

TABELA 21

Ocupações de terra de janeiro a junho (Período: 1º semestre de 1995 a 2004)

Período	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Janeiro	3	28	50	56	57	11	11	3	13	8
Fevereiro	8	20	25	33	41	15	12	0	4	8
Março	9	14	36	59	101	31	26	7	30	40
Abril	12	33	47	22	66	79	18	39	21	109
Maiο	10	46	46	41	34	23	15	12	31	48
Junho	15	48	30	33	28	12	13	9	18	17
Total	57	189	234	244	327	171	95	70	117	230

Fonte: Ouvidoria Agrária/Incra/MDA (www.incra.gov.br).

Desde meados da década de 1990, os movimentos sociais,⁵⁶ em geral com o MST à frente, promovem grandes ondas de ocupações em todo o país, especialmente concentradas nos meses de março e abril. Isso porque nessa época do ano já é possível se ter uma avaliação tanto das ações do governo em ano anterior, quanto das tendências do ano corrente. Também em muitas regiões é a época que antecede o plantio da safra, ou seja, é o momento oportuno para concentrar pressões em prol da reforma agrária.

A região Nordeste liderou o número dessas ocorrências com cem casos, com destaque para Pernambuco (53 registros). A região Sudeste aparece em seguida, com 74 ocorrências. Conforme mostra a tabela 22, nove estados concentraram, no primeiro semestre de 2004, mais de 83% das ocorrências.

55. Levantamento do Incra contabilizou a existência no país de 170 mil famílias acampadas. Muitas esperam um lote há oito anos. O levantamento revelou, ainda, que 90% dessas famílias têm vinculação com a atividade rural.

56. A Ouvidoria Agrária identificou 71 organizações que participaram das ocupações de terra ocorridas de janeiro a junho de 2004.

TABELA 22

Ocupações de terra de 1º de janeiro a 30 de junho de 2004, segundo grandes regiões

Regiões	Nº de ocupações	%
Brasil	230	100,00
Norte	9	3,91
Nordeste	100	43,48
Sudeste	74	32,17
Sul	22	9,57
Centro-Oeste	25	10,87

Fonte: Ouvidoria Agrária/Incra/MDA (www.incra.gov.br).

Uma série de medidas foi tomada pelo MDA para tentar acelerar o processo de reforma agrária, fazer frente às pressões dos movimentos sociais e interromper a escalada de ocupações. As mais importantes foram: redução de 14 para 7 meses do tempo médio para a desapropriação de imóveis rurais e elevação do valor pago a cada família assentada ao ocupar o seu lote (crédito instalação) de R\$ 7.700 para R\$ 16.100, incluindo crédito e valores a fundo perdido, significando um aumento de 109%.

O tempo médio necessário para desapropriação de imóveis rurais deverá ser reduzido para até a metade. Até março, as etapas utilizadas na obtenção de terras duravam cerca de nove meses, caso não houvesse recurso administrativo impetrado pelo dono da área, ou quatorze meses se houvesse recurso.

Outras medidas a serem implementadas incluem a diminuição das exigências de documentação da propriedade e a ampliação da autonomia das superintendências regionais, vista como condição para agilizar o andamento dos processos desapropriatórios. Os entraves às desapropriações decorrem, quase sempre, de recursos administrativos impetrados pelos donos das áreas. Até agora, tais recursos eram analisados exclusivamente na sede do Incra em Brasília, ocasionando acúmulos e atrasos. Com a autonomia recém-adquirida, as superintendências passam a suprir essa demanda e o processo não pára, sendo possível concluí-lo em até sete meses.

O aumento nos créditos para os assentados foi fixado pela “Norma de Execução nº 36”, do Incra, publicada no Diário Oficial da União no último dia 5 de abril. Os recursos deverão ser utilizados na elaboração de projetos, construção de moradias, instalação de infra-estrutura e preservação ambiental, e terão como fonte os recursos provenientes da verba suplementar de R\$ 1,7 bilhão concedida ao Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Em valores percentuais, o maior aumento foi o registrado para a Assessoria Técnica, Social e Ambiental, que passou de R\$ 100 para até R\$ 400 (300%). Em valores absolutos, o crédito de instalação, destinado à compra de material de construção, passou de R\$ 4.500 para R\$ 7.400, um acréscimo de R\$ 2.900.

Houve, também, a criação de novos benefícios. Um deles é a concessão de até R\$ 1.000 por família para o manejo de recursos naturais.

Outra novidade está inserida no crédito de instalação e aquisição de materiais de construção. Trata-se de um auxílio destinado às famílias que ocuparão áreas do semi-árido, no valor de R\$ 1.000, tendo como principal destinação a construção de cisternas.

O prazo para as equipes técnicas elaborarem o Plano de Desenvolvimento do Assentamento (PDA) passou de dois para doze meses. Também foi criado o Plano de Recuperação de Assentamentos (PRA), direcionado a assentamentos já existentes. As equipes terão

um ano para elaborar os projetos de recuperação, envolvendo infra-estrutura, saúde, educação, necessidade de crédito e passivo ambiental.

De outra parte, o MDA introduziu alteração de rumo na execução da reforma agrária a partir da edição da Medida Provisória nº 192/2004, que estabeleceu novas regras para a aquisição de terras, a qual contrariou os movimentos sociais rurais, mas foi aplaudida por dirigentes da União Democrática Ruralista (UDR) e da Confederação Nacional da Agricultura (CNA). A MP alterou a Lei nº 8.629, de 1993, reduzindo os prazos de resgate dos Títulos da Dívida Agrária (TDA) usados na compra de terras para a reforma. Se antes a lei dava prazos de até vinte anos para pagamento dos TDA, agora os proprietários que venderem suas terras para o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária poderão trocar os títulos, em parcelas iguais, a partir de dois anos após o contrato de venda.

Para o MDA, o dispositivo legal anterior tornava extremamente difícil a compra de terras para a reforma agrária, pois os prazos estabelecidos eram muito longos e o deságio podia chegar a 50%. Por isso, os proprietários não se interessavam pela venda. Isso estaria inviabilizando a reforma agrária, em determinadas áreas do país. Para seus críticos, a distorção mais grave da MP é a que transfere parte dos TDA destinados à desapropriação para o sistema de compra. Estes também questionam a alegada indisponibilidade de imóveis desapropriáveis em quaisquer regiões do país.

Outra polêmica foi provocada pela Superintendência do Incra do Mato Grosso do Sul, ao propor que empresas privadas do ramo de armazenagem, beneficiamento de grãos e construção de poços administrem o assentamento que será criado para 2.618 famílias na segunda parte da fazenda Itamarati, em Ponta-Porã (a 340 km de Campo Grande). Os trabalhadores rurais, em especial o MST, vêem a proposta como mais uma tentativa de privatização da reforma agrária e uma repetição do modelo de colonização privada que esteve em vigência até o início dos anos 1980 e que deixou um passivo ainda não totalmente equacionado.

2.2 Acompanhamento de políticas e programas

Nos primeiros sete meses do corrente ano, o número de famílias assentadas aproxima-se do total verificado no ano passado. Em 2003, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária assentou 34.975 famílias em projetos de reforma agrária.⁵⁷ De janeiro a agosto de 2004, foram assentadas 30.647 famílias. Parte desses assentamentos foi realizada em projetos criados em anos anteriores. Os balanços relativos a esses períodos são mostrados na tabela 23.

TABELA 23

Famílias assentadas em 2003 e 2004 (até agosto) – Brasil e grandes regiões

Brasil e Regiões	2003		2004	
	(nº)	(%)	(nº)	(%)
Brasil	34.975	100,00	30.647	100,00
Norte	15.683	44,84	14.256	46,52
Nordeste	12.630	36,11	11.502	37,53
Sudeste	1.434	4,10	1.156	3,77
Sul	1.012	2,89	752	2,45
Centro-Oeste	4.216	12,05	2.981	9,73

Fonte: MDA/Incra/Sipra – Relatório nº 0229, de 9 de agosto de 2004.

57. Não estão contabilizados neste total os resultados do Programa de Crédito Fundiário.

Os assentamentos continuam ocorrendo em maior número nas regiões Norte e Nordeste: na primeira, por conta da maior disponibilidade de terras; na segunda, graças à pressão social.

Em 9 de agosto de 2004, o Sistema de Informação de Projetos de Reforma Agrária (Sipra) contabilizava a existência de 6.385 projetos de reforma agrária em execução, compreendendo uma área total de 45,2 milhões de hectares, capacidade potencial para 753 mil famílias e contando com 530,2 mil famílias assentadas. Pouco mais de dois terços dos assentamentos situam-se nas regiões Norte (36%) e Nordeste (35,8%). Em termos de volume de famílias assentadas, segue-se a região Centro-Oeste (17,7%). O Sudeste e o Sul abrigam, cada uma, cerca de 5% dos assentados (ver tabela 24).

A região Norte concentra dois terços da área total reformada (66%); o Nordeste, 15,8%, e o Centro-Oeste, 14,7%. O Sudeste fica com pouco mais de 2%; e a região Sul, com apenas 1,5%. Com exceção da região Norte, nas demais regiões a área apropriada pelos projetos de assentamento é desproporcional à quantidade de famílias beneficiadas, resultando em áreas médias bastante modestas, sobretudo se for levado em consideração que, na média, estão bem abaixo do módulo fiscal prevaiente nas localidades onde os projetos estão instalados.

TABELA 24

Projetos de reforma agrária em execução em 9/8/2004

Período de referência: 1/1/1900 a 9/8/2004

UF	Nº de Projetos	Área (ha)	Nº de famílias (capacidade)	Nº de famílias assentadas	Área média (ha)	% Área	% Famílias assentadas
Brasil	6.385	45.206.392,52	753.030	530.210	60,03	100,00	100,00
Norte	1.113	29.794.772,09	320.335	190.901	93,01	65,91	36,00
Nordeste	2.965	7.120.847,64	242.974	189.946	29,31	15,75	35,82
Sudeste	515	955.424,92	38.174	25.448	25,03	2,11	4,80
Sul	941	682.727,67	34.144	29.846	20,00	1,51	5,63
Centro-Oeste	851	6.652.620,19	117.403	94.069	56,66	14,72	17,74

Fonte: MDA/Incra/Sipra – Relatório nº 0227. Data: 9 de agosto de 2004.

A desapropriação continua sendo o principal mecanismo para a obtenção dos recursos fundiários a serem destinados para o assentamento de sem-terra, embora, em 2003, tenha relativamente diminuído bastante. Em contraposição, aumentou, também em termos relativos, a participação das formas “Reconhecimento” e “Arrecadação”. O Reconhecimento significa que o Incra passou a se responsabilizar pela implantação de projetos criados em outras esferas governamentais, quase sempre projetos implantados por órgãos públicos estaduais de terra; e o mecanismo Arrecadação indica que as terras públicas só podem estar disponíveis para reforma agrária após terem sido discriminadas e incorporadas ao patrimônio público. O governo estadual oferece a terra e o governo federal (Incra), os recursos financeiros para a implantação dos projetos. Para que um assentado possa acessar os recursos disponíveis (cf. Norma de Execução nº 39, do Incra), deve, obrigatoriamente, estar cadastrado no Sipra.

O mecanismo de compra e venda de terras, que vinha sendo pouco utilizado, pode ganhar espaço em decorrência da MP nº 192/2004, citada anteriormente.

TABELA 25

Formas de obtenção de terra para a constituição de projetos de assentamento rurais – Brasil: até 2002, 2003 e 2004 (até 8 de agosto)

Formas	Até 2002		2003		2004		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Desapropriação	3.706	62,41	167	51,23	81	66,94	4.068	61,77
Reconhecimento	648	10,91	84	25,77	6	4,96	775	11,76
Compra e Venda	567	9,55	11	3,37	8	6,61	599	9,10
Arrecadação	321	5,41	45	13,80	7	5,79	392	5,96
Outros*	696	11,72	19	5,83	19	15,70	752	11,41
Total	5.938	100,00	326	100,00	121	100,00	6.585	100,00

Fonte: MDA/Incra/Sipra – Relatório nº 0227, de 9 de agosto de 2004.

Obs.: *Inclui os seguintes mecanismos: Doação, Discriminação, Adjucação, Transferência, Reversão de Domínio, Confisco, Incorporação, Cessão, Cessão Gratuita e outros não especificados.

A meta de assentar 47 mil famílias no primeiro semestre de 2004 (outras 68 mil seriam beneficiadas no segundo semestre) não foi cumprida. O MDA indica como um dos fatores desse desempenho a greve dos funcionários, que paralisou o Incra por mais de 30 dias, entre maio e junho. Em 2003, a atuação do governo no campo da reforma agrária havia ficado abaixo das expectativas sociais e das metas governamentais: dos 60 mil assentamentos estabelecidos como meta, foram realizados, como mostra a tabela 23, 34.975, ou seja, 58,3% do total.

Outro fator a ser levado em conta está na nova configuração programática do MDA, estabelecida pelo Plano Plurianual (PPA) 2004-2007. O desenho dos programas na lógica do “Novo Mundo Rural”, que norteou as ações da instituição durante o governo Fernando Henrique Cardoso, sofreu revisões conceituais e acréscimos. A ênfase dos objetivos a serem obtidos foi colocada na obtenção da sustentabilidade dos assentamentos, novos e antigos. Além disso, foram criados novos programas, ampliando o leque de ações e de atribuições do Incra e do MDA.⁵⁸

2.3 Financiamento e gasto

Em dezembro de 2003, o MDA havia alertado o governo de que a previsão orçamentária de R\$ 1,4 bilhão não seria suficiente para assentar 115 mil famílias.

No fim de março, após o anúncio dos movimentos sociais rurais de que promoveriam ocupações de terra em massa – o anunciado “abril vermelho”,⁵⁹ o governo autorizou uma suplementação de recursos para o Programa de Reforma Agrária da ordem de R\$ 1,7 bilhão, a serem obtidos no excesso de arrecadação fiscal da União, para garantir o cumprimento da meta fixada para 2004.

Até o início de julho, o nível de execução orçamentária dos programas finalísticos a cargo do MDA ainda era baixo: apenas 16,2% dos recursos autorizados haviam sido liquidados, repetindo-se, no corrente ano, o acontecido em anos anteriores, com uma

58. Compõem o rol de programas a serem executados: Assentamentos Sustentáveis para Trabalhadores Rurais; Desenvolvimento Sustentável na Reforma Agrária; Regularização e Gerenciamento da Estrutura Fundiária; Gestão da Política de Desenvolvimento Agrário; Agricultura Familiar (Pronaf); Crédito Fundiário; Paz no Campo; Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais; Brasil Alfabetizado; Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido (Conviver); e Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas.

59. Trata-se de expressão utilizada pelo coordenador do Movimento Nacional dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST), João Pedro Stédile.

baixa execução orçamentária até o fim do quinto bimestre, quando a proximidade do fim do ano fiscal induz a intensificação de realizações, no caso, assentamentos e gastos.

Uma possível explicação para esse retardo estaria no fato de que os procedimentos para obtenção de terras para novos projetos somente estariam concluídos no fim do ano. Todavia, aceitar plenamente esse argumento implica ignorar que o processo de reforma agrária é contínuo, como mostra a programação governamental dos últimos anos. Outra explicação – cabível parcialmente para anos anteriores – seria o contingenciamento de recursos, o que não ocorreu neste ano.

O Programa Assentamentos Sustentáveis para Trabalhadores Rurais apresentava, em 2 de julho de 2004, uma execução orçamentária da ordem de 24%. Cabe a esse Programa papel central no processo de reforma agrária, desde as ações para obtenção de imóveis rurais para a constituição de novos assentamentos, até o assentamento propriamente dito: seleção dos beneficiários, determinação da destinação dos lotes e fornecimento dos créditos iniciais para os assentados. Qualquer erro ou demora no cumprimento do cronograma de assentamento pode inviabilizar a produção e a consolidação dos assentamentos – de imediato e nos anos seguintes. A permanência de um número elevado de projetos ainda em execução – criados antes de 2002 – pode ser explicada pelos erros e pelas omissões que marcaram a constituição da maior parte dos projetos de assentamento.

Para dar conta do passivo da reforma agrária, o antigo Programa de Emancipação de Assentamentos Rurais foi redesenhado. O novo Programa – Desenvolvimento Sustentável na Reforma Agrária – tem como eixo principal a “recuperação, qualificação e emancipação de projetos de assentamento rural”. No entanto, até julho, tinha tido um baixo desempenho: dos quase R\$ 88 milhões orçados, apenas cerca de R\$ 16,3 milhões haviam sido liquidados, ou seja, 18,7%.

Outro Programa finalístico de importância estratégica para a reforma agrária, o de Regularização e Gerenciamento da Estrutura Fundiária, teve desempenho ainda mais sofrível: do total de recursos aprovados – R\$ 29,8 milhões –, apenas 6,7% – R\$ 2,0 milhões – tinham sido liquidados. Algumas ações, tidas como prioritárias e envolvendo compromissos governamentais que extrapolam os da reforma agrária, tiveram execução nula. É o caso da ação para pagamento de “Indenização aos Ocupantes de Terras Demarcadas e Tituladas aos Remanescentes de Quilombos” e o “Reconhecimento, Demarcação e Titulação de Áreas Remanescentes de Quilombos”. Também a implantação do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR), instrumento essencial ao monitoramento e ao planejamento da política fundiária, não apresentou gastos no primeiro semestre de 2004.

A Gestão da Política de Desenvolvimento Agrário, contemplada com recursos da ordem de R\$ 14,1 milhões, tinha liquidado 11% deste total em 2 de julho de 2004. O Programa tem como objetivo coordenar o planejamento e a formulação de políticas setoriais e a avaliação e o controle dos programas na área de Desenvolvimento Rural.

O Programa de Crédito Fundiário, que substituiu o Banco da Terra, desde sua proposição,⁶⁰ conta com o apoio de parte do movimento social dos trabalhadores rurais, especificamente de setores da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), mas tem sido criticado e rejeitado por outras organizações de trabalhadores rurais, especialmente aquelas que compõem a Via Campesina. Ele deve cumprir uma função importante no âmbito do PNRA, visto ter sido estabelecido que lhe cabe propiciar acesso à terra a 150 mil famílias entre 2004 e 2007, o que corresponde a 22,3% da meta total de novos assentamentos a serem feitos neste período. Em 2004, o Programa tem como meta o atendimento de 37,5 mil famílias. Embora não se disponha das metas físicas, o nível de “execução orçamentária” em julho último indica a necessidade de grandes esforços até dezembro para cumprimento da meta, pois, até então, haviam sido liquidados menos de 20% dos recursos autorizados.

O acompanhamento e a mediação dos conflitos agrários ganharam nova dimensão, condizente com a importância dessas atividades, com a formulação do Programa Paz no Campo. Embora envolva, relativamente, poucos recursos, trata-se de um conjunto de ações de fundamental importância para a realização da plena cidadania dos trabalhadores rurais, estejam eles assentados, acampados ou em qualquer outra condição. Os maiores gastos do Programa ocorrem na concessão de auxílio às famílias acampadas, sobretudo no fornecimento de cestas básicas. Entretanto, seu desempenho no primeiro semestre também foi baixo: 20,3% dos recursos autorizados foram liquidados.

O Programa Brasil Alfabetizado visa não só à alfabetização de jovens e adultos nas áreas de reforma agrária, como também propiciar acesso – aos assentados – aos demais níveis de ensino (Médio e Superior). Sua execução dá-se por convênios entre estabelecimentos de ensino e associações de assentados. Em 2 de julho último, havia liquidado 12,8% dos recursos autorizados e, assim, também deverá concentrar esforços nos últimos meses do ano para dar conta de suas metas.

Os demais programas apresentaram baixíssima execução: Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (4,7%), Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido (Conviver – 1,7%) e Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas (zero). A maior parte das ações a serem desenvolvidas por estes programas depende da assinatura de convênios, com executores diretos, em geral ONGs e prefeituras municipais.

3 Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)

3.1 Conjuntura

Desde a sua implementação, o Pronaf vem passando por modificações sucessivas que visam tanto à ampliação de sua clientela, como torná-lo mais ágil e efetivo. O processo de evolução do desenho do Pronaf deve-se, em grande medida, às pressões dos movimentos sociais, e busca adequar os mecanismos do Programa a situações concretas muito mais diferenciadas do que estava implícito no seu modelo original. Assim, os

60. Este programa sucede experiências similares que tiveram início com a implantação, em alguns estados nordestinos, do Programa Cédula da Terra, em 1997, que foi pensado como projeto piloto para a implantação do Programa Banco da Terra (a respeito, ver edições anteriores deste periódico).

agricultores mais pobres – menos assistidos, com pouca ou nenhuma integração com o mercado, baixo ou nulo domínio ou manejo de técnicas modernas ou mais adequadas de produção e comercialização – antes não contemplados pelo Programa, passam a contar com regras que lhes possibilitam acesso aos financiamentos oferecidos pelo Pronaf.

Atualmente, o público potencialmente beneficiário do Pronaf-Crédito⁶¹ é composto de cinco grupos: os assentados da reforma agrária ou de programas de crédito fundiário e quatro grupos de agricultores familiares, definidos segundo níveis de renda anual e utilização de trabalho contratado, cujos critérios de definição estão resumidos na tabela 26.

TABELA 26

Critérios de delimitação dos grupos de beneficiários do Pronaf – Safra 2004/2005

Pronaf Crédito – Critérios de categorização do público					
Grupo A	Grupo B	Grupo C	Grupo D	Grupo E	
Explore parcela de terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário ou parceiro					
Agricultores familiares assentados pelo Programa Nacional da Reforma Agrária, até mesmo em reservas extrativistas ou em assentamentos estaduais ou municipais reconhecidos pelo Incra, ou beneficiados pelo Programa de Crédito Fundiário do MDA, que ainda não receberam crédito de investimento no Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária (ProCera) ou que não foram contemplados com o limite de crédito de investimento no Pronaf Grupo A, independentemente de comprovação de renda. O segundo crédito é limitado ao valor da diferença entre o valor já financiado e o limite máximo à época da primeira operação.	Inclui os remanescentes de quilombos e os trabalhadores rurais e indígenas.	Inclui os assentados da Reforma Agrária e do Banco da Terra desde que não mais beneficiário do grupo A.			
	Residem na propriedade ou em aglomerado urbano ou rural próximos.				
	Não disponham, a qualquer título, de área superior a quatro módulos fiscais, quantificados segundo a legislação em vigor.				
	Obtenham renda familiar oriunda da exploração agropecuária ou não-agropecuária do estabelecimento.	No mínimo 60% da renda deve vir da exploração agropecuária e não-agropecuária do estabelecimento.	Obtenham, no mínimo, 70% da renda familiar da Exploração agropecuária e não-agropecuária do estabelecimento.	Obtenham, no mínimo, 80% da renda familiar da exploração agropecuária e não-agropecuária do estabelecimento.	
	Tenham o trabalho familiar como base na exploração do estabelecimento, e 30% dessa renda venha da exploração agropecuária e não-agropecuária do estabelecimento.	Tenham o trabalho familiar como predominante na exploração do estabelecimento, e utilizem apenas eventualmente o trabalho assalariado (safista ou diarista).	Tenham o trabalho familiar como predominante na exploração do estabelecimento, podendo manter até dois empregados permanentes, sendo admitido ainda o recurso eventual à ajuda de terceiros, quando a natureza sazonal da atividade o exigir.		
Agricultores familiares com renda bruta familiar anual de até R\$ 2.000, excluídos os benefícios sociais e os proventos da previdência rural.	Obtenham renda bruta anual familiar acima de R\$ 2.000 e até R\$ 14.000, excluídos os proventos vinculados a benefícios previdenciários decorrentes de atividades rurais.	Obtenham renda bruta anual familiar acima de R\$ 14.000 e até R\$ 40.000, excluídos os proventos vinculados a benefícios previdenciários decorrentes de atividades rurais.	Obtenham renda bruta anual familiar acima de R\$ 40.000 e até R\$ 60.000, excluídos os proventos vinculados a benefícios previdenciários decorrentes de atividades rurais.		

Fonte: Manual de Crédito Rural e Plano Safra 2004/2005.

Também são beneficiários do Pronaf e se enquadram nos grupos B, C, D ou E, de acordo com a renda e a caracterização da mão-de-obra utilizada: pescadores artesanais; extrativistas que se dediquem à exploração extrativista ecologicamente sustentável; silvicultores que cultivam florestas nativas ou exóticas, com manejo sustentável; pecuaristas familiares que tenham a pecuária bovina, bubalina ou ovinocaprina como predominante na apuração da renda (no mínimo 75%) e na exploração da área (no mínimo 75%); e aqüicultores que se dediquem ao cultivo de organismos cujo meio normal ou mais freqüente de vida seja a água, e explorem área de até dois hectares de lâmina d'água ou até 500 m³ de água, quando a exploração for em tanque-rede.

Desde a segmentação do público do Pronaf-Crédito, em 1999, os limites de renda para a delimitação dos grupos de beneficiários foram valorados em duas ocasiões, nos

61. Define-se como agricultor potencialmente beneficiário do Pronaf, além dos assentados, aqueles que possuem área inferior a quatro módulos fiscais; residem no estabelecimento ou em local próximo; obtêm, no mínimo, 80% da renda familiar da exploração do estabelecimento; empregam predominantemente trabalho familiar; contam com no máximo dois empregados permanentes; e cuja renda bruta anual é de no máximo R\$ 60 mil.

Planos Safra 2001/2002 e 2003/2004, quando foi incluído mais um grupo de beneficiários. Tais alterações ocorreram simultaneamente com mudanças nos limites dos financiamentos e nas taxas de juros.

Primeiramente, na tabela 27, são apresentados os valores da renda bruta anual, definidores dos grupos de beneficiários, nas safras em que eles foram determinados ou alterados.

TABELA 27

Limites de renda bruta anual dos grupos de beneficiários do Pronaf-Crédito nas safras que os definiram ou os alteraram

Grupos	Renda bruta anual limite		
	Safra 1999/2000	Safra 2001/2002	Safras 2003/2004 e 2004/2005
A		Beneficiários da Reforma Agrária	
B	R\$ 1.500	R\$ 1.500	R\$ 2.000
C	R\$ 8.000	R\$ 10.000	R\$ 14.000
D	R\$ 27.500	R\$ 30.000	R\$ 40.000
E	Inexistente	Inexistente	R\$ 60.000

Fonte: Planos Safra.

Além dos financiamentos para custeio e investimento, desde o Plano Safra 2003/2004 incorporaram-se ao Programa ações no campo da comercialização dos assentados e dos agricultores familiares, em consonância com as preocupações do Programa Fome Zero, por meio dos seguintes mecanismos: Garantia de Comercialização dos Assentados da Reforma Agrária; Compra Antecipada da Agricultura Familiar; e Compra Direta da Agricultura Familiar. Foram resgatados, também, outros mecanismos de comercialização, como a Política de Garantia dos Preços Mínimos (PGPM) e os Empréstimos e Aquisições do Governo Federal (EGF e AGF, respectivamente).

Cada uma das linhas (grupos) e das modalidades (custeio, investimento e comercialização) conta com condições de financiamento específicas, sendo que quanto mais descapitalizados os agricultores, maiores são os benefícios concedidos em termos de prazos, carência, encargos e descontos quando da amortização. A diferenciação dos empréstimos teve por objetivo melhorar e mesmo possibilitar o acesso dos agricultores de menor renda aos empréstimos do Programa, uma vez que os agentes financeiros, responsáveis pela concessão dos financiamentos, priorizam os agricultores com maior capacidade de pagamento e aqueles que já são seus clientes. A segmentação do público fez-se acompanhar, evidentemente, da alocação de recursos/fontes para seu financiamento.

Na evolução do Pronaf-Crédito, chama atenção a queda continuada dos encargos nos financiamentos que, associados ao desenvolvimento de linhas de crédito aos agricultores com menor integração ao mercado, constituem aspectos altamente positivos do Programa. Deve-se sublinhar, todavia, que esses fatos devem-se, em grande medida, às pressões do movimento social e sindical rural.

3.2 Desempenho do Pronaf-Crédito

Os empréstimos de custeio e investimento do Pronaf apresentaram um crescimento significativo no período de sua institucionalização, ou seja, entre 1995 e 1997, passando, então, a exibir incrementos de menor envergadura até 2002. A partir de 2003, retoma-se o crescimento, tanto no volume financiado quanto no número de contratos.

É possível, pois, a identificação de três fases do Pronaf-Crédito: de consolidação do Programa, no período 1995/1998; de crescimento decorrente da incorporação de novos beneficiários, particularmente os assentados, no quadriênio 1999/2002; e, por fim, no aumento expressivo do volume emprestado e de contratos realizados. Isso se deve às alterações realizadas nos limites dos valores dos financiamentos, que foram reajustados em 20% para a média dos grupos. Na safra 2003/2004, foi realizado cerca de 1,4 milhão de contratos com o comprometimento de recursos na ordem de R\$ 4,5 bilhões. A safra em curso, iniciada em 1º de julho último, tinha, até o fim do mês de agosto, realizado 138,5 mil contratos no valor de R\$ 587 mil. Esse desempenho do Programa nestes dois meses supera em muito o desempenho observado no mesmo período em 2003 (quando foram realizados 70 mil contratos no valor de R\$ 253,9 mil).

Vale observar que o montante destinado ao custeio cresceu continuamente, entre 1997 e 2001, a uma taxa geométrica anual de 10%, estabilizando-se, em 2002, e tendo, então, aumentado em 65%, no último ano. Entretanto, as operações de investimento têm apresentado comportamento errático até 2001, tendo, em 2002 e 2003, crescido de forma significativa.

Quanto à evolução do número de contratos, nota-se um contínuo crescimento até 2000, quando estes se estabilizaram em 900 mil no biênio 2001/2002. No último ano, assistiu-se a um aumento da ordem 20%, superando a marca de 1,14 milhão de contratos. Conforme indicado anteriormente, houve crescimento muito inferior ao do volume emprestado, indicando que o bom desempenho do último ano deveu-se, principalmente, ao aumento dos limites de financiamento.

TABELA 28

Evolução das aplicações (contratos e recursos) do Pronaf-Crédito, por modalidade e ano fiscal – Brasil, 1995/2003*

Valores reais médios de 2003 (IGP-DI)

Modalidade	Custeio		Investimento		Total		
	Anos	Contratos	Valores (R\$1.000)	Contratos	Valores (R\$1.000)	Contratos	Valores (R\$1.000)
	1995	30.309	216.705	187	1.584	30.496	218.290
	1996	306.790	1.197.293	4.844	23.481	311.634	1.220.774
	1997	415.669	2.010.056	100.057	1.524.384	515.726	3.534.440
	1998	558.836	2.268.821	116.501	1.225.070	675.337	3.493.891
	1999	672.426	2.180.596	131.610	1.025.805	804.036	3.206.401
	2000	757.536	2.141.367	212.191	1.225.184	969.727	3.366.551
	2001	723.754	2.013.557	186.712	987.615	910.466	3.001.172
	2002	677.730	1.743.251	275.517	1.209.566	953.247	2.952.818
	2003	860.730	2.364.896	277.382	1.442.004	1.138.112	3.806.900
	2004 (até ago.)**	264.042	796.938	321.665	1.195.327	585.707	1.992.265

Fonte: Bacen (Somente Exigibilidade Bancária), Bancoob, Bansicredi, Basa, BB, BN E BNDES.

Obs.: * Dados atualizados – Bacen: até 2/2004; Bancoob: até 7/2004; Bansicredi: até 8/2004; Basa: até 8/2004; BB: até 8/2004; BN: até 8/2004; e BNDES: até 7/2004. Últimos três meses sujeitos a alterações.

** Em valores correntes.

Para que a avaliação do desempenho do crédito do Pronaf seja mais consistente, deve-se deflacionar os valores, pois somente assim é possível verificar a real evolução do montante emprestado aos agricultores familiares. A tabela 28 ilustra a evolução do montante financiado pelo Pronaf-Crédito em valores de 2003. Esses valores incorporam aqueles destinados a públicos que originariamente não faziam parte do público-alvo do Programa: os assentados pela Reforma Agrária (desde 1999) e os do grupo E

(desde 2003). De todo modo, as alterações efetuadas no último Plano Safra indicam a retomada do volume de empréstimos, que diminuíram bastante no período 2001/2002, em parte em decorrência do processo inflacionário.

Entre as fontes financiadoras do Pronaf-Crédito, encontram-se, de um lado, aquelas em que o Tesouro Nacional assume os custos de sua utilização, o que significa arcar com a diferença entre a taxa de remuneração de tais fontes e a taxa cobrada pelos agricultores, os *spreads* e os custos administrativos dos bancos; de outro lado, estão as fontes que incorporam tais despesas. No primeiro grupo, estão o Fundo de Amparo ao Trabalhador e os Recursos Próprios dos Bancos Cooperativos. No outro, estão os Fundos Constitucionais (Fundo Constitucional de Desenvolvimento do Nordeste – FNE, Fundo Constitucional de Desenvolvimento do Norte – FNO e Fundo Constitucional de Desenvolvimento do Centro-Oeste – FCO) e os recursos orçamentários. Há ainda o caso dos recursos originários das exigibilidades bancárias – que diz respeito à parcela dos depósitos à vista que somente pode ser destinada ao crédito rural – e os da poupança rural, que, quando utilizados junto ao Pronaf, permitem aos agentes lançar mão dentre essas mesmas fontes de 30% para outras finalidades – ou seja, para que os bancos operem com essa fonte, é a eles concedido um incentivo.

Até 2002, o FAT era a principal fonte de financiamento do Pronaf-Crédito. Em 2003 e 2004, aumenta a participação dos recursos do Orçamento Geral da União (OGU), conforme pode ser visto na tabela que se segue:

TABELA 29

Brasil – Número de contratos e montante do crédito rural do Pronaf por fonte de recursos e ano fiscal*

Fonte de recursos	2002		2003		2004	
	Contratos	Montante (R\$ 1)	Contratos	Montante (R\$ 1)	Contratos	Montante (R\$ 1)
BNDDES	3.658	25.185.822	2.109	15.190.972	2.066	18.967.974
FAT	628.470	1.561.120.491	400.968	1.352.727.391	101.286	658.123.786
FCO	6.852	65.543.338	7.232	86.390.081	7.945	80.974.965
FNE	17.714	99.234.510	17.627	153.834.516	28.378	160.455.127
FNO	6.182	58.761.011	19.311	233.057.571	11.703	242.283.095
OGU	204.508	349.659.663	441.043	835.632.090	373.387	508.662.499
MCR** (Exigibilidade Bancária)	53.923	146.275.352	206.874	967.952.793	55.123	290.426.175
RPE	31.940	99.070.582	42.948	162.113.831	5.793	32.284.815
Funcafé					26	86.940
Total	953.247	2.404.850.770	1.138.112	3.806.899.245	585.707	1.992.265.377

Fonte: Bacen (somente Exigibilidade Bancária), Bancoob, Bansicredi, Basa, BB, BN E BNDDES.

Obs.: * Dados atualizados – Bacen: até 2/2004; Bancoob: até 7/2004; Bansicredi: até 8/2004; Basa: até 8/2004; BB: até 8/2004; BN: até 8/2004; e BNDDES: até 7/2004. Últimos três meses sujeitos a alterações.

** Manual de Crédito Rural.

Outra fonte que aumentou significativamente o aporte de recursos para o Programa, a partir de 2003, foi o MCR-Exigibilidade Bancária.

A análise da concentração dos recursos do Pronaf-Crédito, segundo a atividade produtiva financiada – seja ela lavoura ou criação –, fica comprometida, uma vez que, de um lado, os empréstimos de investimento estão desobrigados de registro no Banco Central e os dados que os agentes repassam ao Ministério do Desenvolvimento Agrário não cobrem esse tipo de informação. De outro, no que concerne aos empréstimos de

custeio, parte deles é efetivada de forma conjunta com financiamentos de investimento, levando os agentes financeiros a não os registrarem. O não-registro no Banco Central dessas operações visa diminuir os custos administrativos dos empréstimos. Assim, os dados recolhidos no Banco Central referem-se aos empréstimos de custeio, abrangendo cerca de três quartos do montante aplicado nessa modalidade de financiamento no ano de 2003.

Há ainda de se considerar que pouco mais de um quarto dos empréstimos encontram-se sob a rubrica/empreendimento “crédito rotativo”, tipo de financiamento de custeio do Banco do Brasil que é renovado anualmente de modo automático e não requer a descrição da lavoura ou da criação que é objeto de financiamento. De toda sorte, esse tipo de financiamento concentra-se entre os agricultores familiares capitalizados do Sul do país, cujas principais atividades são: milho, soja, pecuária leiteira e avicultura.

4 Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA)

4.1 Evolução e tendências

Como uma das ações estruturantes do Programa Fome Zero, o governo federal criou, em julho de 2003, o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA).⁶² Trata-se de um instrumento de política pública que visa atingir dois objetivos fundamentais para o combate à fome: de um lado, apoiar a comercialização agropecuária dos agricultores familiares, estimulando a produção de alimentos; de outro, facilitar o acesso a esses alimentos pelas famílias em situação de insegurança alimentar. A compra de produtos para a formação de estoques estratégicos contribui para o alcance desses objetivos.

Decorrido um ano do lançamento do Programa, pretende-se fazer um breve “balanço” desse instrumento. A análise, evidentemente, apresenta limites. Muitas informações quantitativas sobre a evolução das diferentes modalidades de aquisição e destino dos alimentos adquiridos (doação e formação de estoques de segurança alimentar) estão sendo compiladas pelos órgãos conveniados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) para operar o Programa.⁶³ Não obstante, a partir dos dados disponíveis e da experiência da execução do Programa pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), já se pode fazer alguns comentários sobre os pontos fortes e fracos do PAA.⁶⁴

A seguir, são apresentados alguns resultados, segundo as suas diversas modalidades de compra, e feitas algumas considerações sobre as perspectivas do Programa para o Plano Safra 2004/2005.

62. Lei nº 10.696/2003.

63. O Programa é executado mediante convênio com os governos estaduais e municipais e, no âmbito federal, com a Conab. (Os dados aqui analisados referem-se à operacionalização por meio desta). Os instrumentos de compra do Programa utilizados na Safra 2003/2004 foram apresentados no número 8 deste periódico: Compra Direta da Agricultura Familiar (CDAF); Contrato de Garantia de Compra da Agricultura Familiar (CGCAF); Compra Antecipada da Agricultura Familiar (Caaf); e Compra Direta Local da Agricultura Familiar (CDLAF). A Compra Antecipada e a Compra Antecipada especial são operadas exclusivamente pela Conab. O Contrato de Garantia de Compra está em fase de implementação.

64. Oportunamente, analisar-se-á o Programa com maiores detalhes em toda a sua abrangência, até mesmo quanto ao Programa do Leite e da execução por meio dos estados e dos municípios que, por ora, não serão enfatizados.

Em 2003, houve uma concentração dos recursos na modalidade Compra Antecipada, a qual consumiu cerca de 80% dos recursos aplicados (ver tabela 7.10, Anexo Estatístico). Parte dessa concentração deveu-se ao atraso no planejamento da operacionalização do Programa. Apenas no último quadrimestre de 2003 foram concluídas as etapas de legislação, normatização, capacitação dos agentes e divulgação inicial do PAA. Além disso, no fim do ano, a disponibilidade de produtos selecionados pelo Grupo Gestor para o início das compras restringiu-se.⁶⁵

Entretanto, na entressafra, a demanda por crédito tende a se impor. À medida que o acesso às linhas tradicionais de financiamento torna-se mais difícil, essa demanda eleva-se.⁶⁶ É nesse contexto que a Compra Antecipada da Agricultura Familiar (Caaf) do Programa de Aquisição de Alimentos apresenta-se como oportunidade de acesso ao crédito para os agricultores que, embora enquadráveis nos normativos do Pronaf, encontram dificuldades para obter recursos na rede bancária.

A mesma tabela mostra que a abrangência territorial da modalidade Compra Antecipada foi maior que a da Compra Direta. Enquanto a Compra Direta atingiu nove Unidades da Federação (UF), a Compra Antecipada abrangeu 23.

O alcance territorial é maior na Compra Antecipada, porém, é na Compra Direta que a cesta de produtos adquirida ganha maior diversidade, o que é importante, porque viabiliza a participação de mais produtores no Programa e tende a enriquecer a alimentação dos beneficiários finais, a recuperar hábitos de consumo saudáveis e a promover a segurança alimentar.

A Compra Direta local, que a Conab opera por meio de arranjos institucionais, no âmbito da Compra Antecipada especial, também permite (e exige) uma diversificação maior na aquisição dos alimentos que no caso da Compra Antecipada.⁶⁷ Conforme mostra a tabela 7.12, do Anexo Estatístico, entre os produtos adquiridos a partir da Compra Antecipada especial, há os que passaram por algum processo de industrialização, caso dos sucos e dos doces.

Deve-se ressaltar que dos R\$ 17,6 milhões aplicados na modalidade Compra Antecipada especial, 33% referem-se a doações simultâneas. Um desafio seria evitar a concentração regional desses instrumentos. Entretanto, a concentração de recursos não implicou a concentração dos consumidores beneficiários. No Estado de Santa Catarina, por exemplo, foram aplicados pela Conab R\$ 562 mil (apenas 3% do total), entretanto, os consumidores beneficiados somaram 45 mil (25% do total). Logo, o modelo da compra local tende a viabilizar compras mais diversificadas e alcance mais amplo entre os consumidores. Essa característica se fortalece ao se considerar que mesmo os produtos destinados à formação de estoque, sob essa modalidade, serão destinados à composição de cestas-básicas e doados.

65. Sobre os produtos selecionados, ver resoluções do Grupo Gestor do PAA, coordenado à época pelo gabinete do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa), e hoje pelo MDS.

66. Nota-se que a Lei nº 10.696/2003, que criou o PAA, também referiu-se a um problema conjuntural importante dos pequenos produtores: o endividamento agrícola.

67. Tanto a Compra Antecipada quanto a Compra Antecipada Especial são formalizadas por meio da CPR-Alimento. A diferença básica é que na primeira predominam as compras de produtos não-perecíveis e destinados à estocagem, enquanto a segunda visa ao apoio às cooperativas que, em acordo com prefeituras, entidades assistenciais e outras, viabilizam o consumo imediato de hortifrutigranjeiros e outros alimentos perecíveis.

O arranjo local, na modalidade Compra Antecipada especial, assim como na Compra Direta (por estados, municípios – que se analisará, oportunamente – e Conab) converge para o desenho inicial do Programa.⁶⁸ Conforme a tabela 7.12, Anexo Estatístico, a produção de alimentos de cerca de 10 mil produtores converteu-se em 183 mil eventos de acesso à alimentação. Essa característica deve ser fortalecida na implementação do PAA a partir de 2004.

Contraditoriamente, os recursos aplicados em 2004 (até 30 de julho) indicam a concentração na modalidade Compra Antecipada, tal como ocorreu em 2003. Entretanto, o Grupo Gestor do PAA deverá priorizar a compra do produto físico disponível para o atendimento imediato da população carente. Sob esse enfoque, presume-se que tanto a Compra Direta quanto a Compra Antecipada especial ganharão impulso nos próximos anos (ver tabela 7.13 do Anexo Estatístico).

A Compra Antecipada, por sua vez, na medida em que se aproxima de uma modalidade de financiamento agropecuário, deverá ganhar, cada vez mais, tratamento semelhante ao das linhas de crédito do Pronaf, com algum ajuste operacional que poderá torná-la mais ou menos acessível.

68. Em 2001, o Projeto Fome Zero apresentou as linhas gerais do que seria o atual Programa de Aquisição de Alimentos.

ENSAIOS

MORTALIDADE POR TRÊS GRANDES GRUPOS DE CAUSA NO BRASIL
Roberto Passos Nogueira

DIREITOS SOCIAIS NO BRASIL SOB RISCO DE DESCONSTRUÇÃO
Guilherme Costa Delgado
Jorge Abrahão de Castro

MORTALIDADE POR TRÊS GRANDES GRUPOS DE CAUSA NO BRASIL

Roberto Passos Nogueira*

1 Introdução

Os estudos sobre mortalidade comumente têm por base a Classificação Internacional das Doenças (CID), que é elaborada periodicamente sob coordenação da Organização Mundial da Saúde (OMS) e encontra-se atualmente em sua décima edição. A CID vem sendo aperfeiçoada em sucessivas edições com o intuito de garantir comparabilidade entre as condições de mortalidade e morbidade dos países.

Com vistas a dar flexibilidade e abrangência a seu amplo uso no registro estatístico dos serviços hospitalares e ambulatoriais, a CID abarca atualmente um número muito elevado de enfermidades, incluindo suas múltiplas variantes e complicações (Laurenti, 1999). No entanto, os diagnósticos de saúde limitam-se em geral a analisar a situação e a tendência de alguns grandes grupos de causas de morbidade e mortalidade. Desse modo, são utilizados quadros e gráficos que tomam como referência apenas um número reduzido de todos os grupos possíveis de causas, selecionados de acordo com algum critério epidemiológico ou demográfico. Por exemplo: na análise da mortalidade, um dos indicadores mais utilizados é o da proporção de óbitos por grupo de causa, em relação ao total dos óbitos ocorridos em dado período, que é conhecido como mortalidade proporcional por causa definida. É o que se vê na lista seguinte (Laurenti, 2002), que apresenta em ordem decrescente os dez principais grupos de causas de morte para o Brasil, em 2000:

- 1) doenças do aparelho circulatório – 27,5%;
- 2) neoplasias (tumores) – 12,7%;
- 3) causas externas – 12,5%;
- 4) doenças do aparelho respiratório – 9,3%;
- 5) doenças endócrinas, nutricionais e metabólicas – 5,0%;
- 6) doenças infecciosas e parasitárias – 4,7%;
- 7) doenças do aparelho digestivo – 4,5%;
- 8) algumas afecções do período perinatal – 3,9%;
- 9) doenças do sistema nervoso – 1,2%; e
- 10) más-formações congênitas – 1,0%.

* Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea.

A despeito de considerar apenas os grupos principais de causas, a complexidade da informação nesse tipo de descrição torna-se muito grande se os dez grupos de causas de mortalidade forem cruzados, por exemplo, com dados de idade, em razão do fato de que usualmente se consideram mais de dez faixas etárias. Essa amplitude de informação permite uma análise acurada da incidência etária de óbitos, mas dificulta, para quem não é especialista na área de saúde pública, a obtenção de uma visão clara dos problemas de saúde mais relevantes.

Com efeito, uma das demandas postas atualmente aos estudos de morbidade e mortalidade é apresentar, da maneira mais concisa e clara possível, os principais problemas de saúde da população e seus diferenciais no que concerne a sexo, idade, região geográfica etc. – o que é requerido para que se possa ter uma representação adequada das prioridades que deveriam ser contempladas pelas políticas nacionais de saúde.

Na última década, a Organização Mundial da Saúde vem desenvolvendo abordagens que permitem realizar uma composição entre indicadores de mortalidade e de morbidade, reduzindo de forma substantiva o número de variáveis finais de exposição, ou seja, aquelas que se incorporam nos quadros e nos gráficos para conhecimento tanto das autoridades de um país quanto do público em geral. Trabalhando em cooperação com o grupo de pesquisadores sobre *carga da doença*¹ da Universidade de Harvard, a OMS divulga esses indicadores em sua publicação anual, *Informe Mundial da Saúde* (WHO, 2003), com base em estimativas que se referem a três grandes grupos de enfermidades. Nesse caso, o que se busca é menos a precisão da exposição detalhada, demográfica e epidemiológica, e mais a facilidade de visualizar as prioridades para as políticas públicas relacionadas com saúde.

Este ensaio realiza uma aplicação exploratória dessa abordagem sintética dos três grandes grupos de causas, tomando como referência os dados de mortalidade do Brasil em 2001 e concedendo especial destaque aos diferenciais de sexo.

Dos três grandes grupos de mortalidade selecionados pela OMS, o primeiro abrange as doenças transmissíveis, a desnutrição, as condições maternas e as causas perinatais. De modo geral, esse grupo tem maior peso na estrutura de mortalidade dos países em desenvolvimento. O segundo grupo, por sua vez, distingue as causas associadas ao extenso e bem variado conjunto das doenças não-transmissíveis, cujo peso na estrutura de mortalidade cresce na medida em que o país se desenvolve e há um envelhecimento relativo de sua população. O terceiro grupo, finalmente, refere-se não a enfermidades, mas a eventos que resultam em morte – são as causas externas, abrangendo acidentes de transporte, quedas, agressão e suicídios. A relação entre saúde e desenvolvimento socioeconômico, neste caso, não é linear. Sabe-se, por exemplo, que os acidentes de transporte aumentam com o processo de desenvolvimento e a maior circulação das pessoas e das mercadorias, mas condições tais como violência são dependentes de circunstâncias sociais, culturais e políticas muito específicas de cada país ou região. Entretanto, a proporção de acidentes de transporte que resulta em morte pode diminuir graças às melhorias da segurança nos meios de transporte e no trânsito e à implantação de mecanismos adequados de atendimento às vítimas.

1. O indicador de carga da doença busca representar o impacto combinado da mortalidade e da morbidade por uma dada doença ou grupo de doenças.

2 Aspectos metodológicos

Para a elaboração do estudo, recorreu-se aos dados de mortalidade de 2001 para o conjunto da população brasileira, com diferenciais de sexo. Os dados foram extraídos diretamente do Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM) do Ministério da Saúde e trabalhados a partir da adaptação brasileira da décima edição da Classificação Internacional de Doenças (CID-BR-10). Portanto, não foi aplicado nenhum método de correção demográfica para compensar as falhas dos registros de óbitos, como os que são usados nos estudos patrocinados pela OMS acerca do impacto desses grandes grupos de causas de mortalidade (Mathers *et alii*, 2003). Os óbitos mal definidos (100-102) foram descartados; igualmente ficaram excluídos os óbitos com idade e sexo ignorados.

Os três grandes grupos de causas têm por base os critérios de agrupamento desenvolvidos pela OMS, conforme se vê no quadro 1.

QUADRO 1

Critérios de agrupamento dos óbitos

Grupo	Classificação CID-BR-10
Doenças transmissíveis, desnutrição, condições maternas e causas perinatais	001-031 Algumas doenças infecciosas e parasitárias . 056 Desnutrição . 060 Meningite . 073 Influenza (gripe) . 074 Pneumonia . 075 Outras infecções agudas das vias aéreas inferiores 088-091 Gravidez, parto e puerpério 092-096 Algumas afecções originárias no período perinatal
Doenças não-transmissíveis	Todas as demais causas, excluindo as mal definidas (100-102)
Causas externas	Causas externas de morbidade e mortalidade (103-112)

Elaboração do autor.

A mortalidade pelos três grandes grupos foi analisada tomando três faixas de idade que correspondem a prioridades potenciais das políticas de saúde: menos de 4 anos (grupo de crianças que usualmente apresenta maior risco de morte), 15 a 59 anos (adultos em idade produtiva) e 60 anos e mais (porção mais velha da população, que compõe a “terceira idade”). A faixa de 5 a 14 anos de idade foi deixada de fora, visto que, em condições normais, reúne uma proporção muito reduzida de óbitos: com efeito, apenas 1,2% dos óbitos de 2001 no Brasil enquadram-se nessa faixa.

3 Análise dos dados

A análise dos dados de mortalidade no presente estudo tem por referência o indicador de mortalidade proporcional em cada faixa etária. O que se buscará identificar com esse indicador é o peso relativo de cada grupo de causa na mortalidade da faixa etária correspondente, segundo o sexo. Como serão utilizadas proporções, é importante inicialmente ter uma visão dos números absolutos de óbitos, mostrados na tabela 1.

A tabela apresenta também as taxas de mortalidade geral por faixa de idade e sexo. Cumpre sublinhar que são as altas taxas que prevalecem para as crianças de menos de cinco anos de idade, um grupo de grande prioridade para as políticas de saúde. Com efeito, a probabilidade de uma criança morrer nessa idade supera a probabilidade de um adulto morrer ao longo de toda a idade produtiva, que vai dos 15 aos 59

anos. Quanto aos diferenciais por sexo, fica patente o fato já bem conhecido de que, em todas as faixas etárias, os homens têm maior probabilidade de morrer que as mulheres, o que redundará em menor esperança de vida ao nascer. Em 2000, a esperança de vida ao nascer dos homens era de 64,8 anos, e a das mulheres era de 72,5 anos. Observa-se que o maior diferencial de mortalidade geral a favor das mulheres encontra-se na idade produtiva. Nesta faixa, em termos globais, a probabilidade de o homem morrer supera 2,3 vezes a da mulher.

TABELA 1

Brasil, 2001 – número de óbitos e taxas de mortalidade geral (por 10 mil habitantes) por faixa de idade e sexo

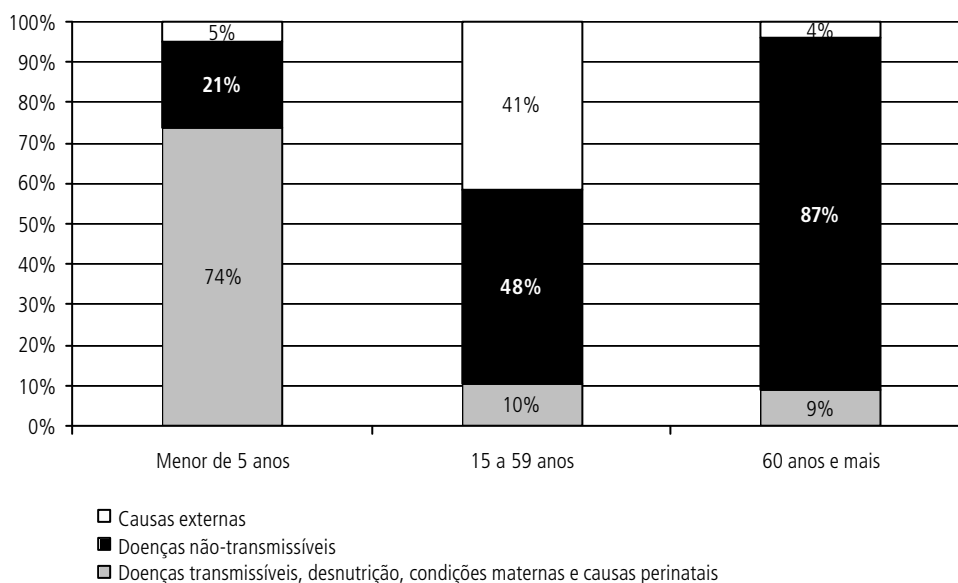
	Menor de 5 anos		15 a 59 anos		Mais de 59 anos		Total	
	Nº óbitos	Taxa	Nº óbitos	Taxa	Nº óbitos	Taxa	Nº óbitos	Taxa
Masculino	36.019	42,6	206.426	39,4	233.301	352,6	475.746	70,6
Feminino	28.431	34,8	91.160	16,8	215.449	265,8	335.040	47,5
Total	64.450	38,7	297.586	27,9	448.750	304,8	810.786	58,8

Fonte: Sistema de Mortalidade/Datasus/Ministério da Saúde.
Elaboração do autor.

A seguir, serão analisados brevemente os indicadores de mortalidade proporcional pelos três grandes grupos de causas. Os gráficos 1 e 2 apresentam a situação de mortalidade do sexo masculino e do feminino. Podem-se observar algumas características comuns da mortalidade por causa dos dois sexos. O grupo que inclui as doenças transmissíveis e outras condições típicas de países em desenvolvimento tem maior presença na faixa etária de menos de 5 anos. Ao contrário, as doenças não-transmissíveis têm maior presença na faixa de mais de 59 anos de idade. Por sua vez, as causas externas estão fortemente concentradas na faixa de idade intermediária, de 15 a 59 anos de idade.

GRÁFICO 1

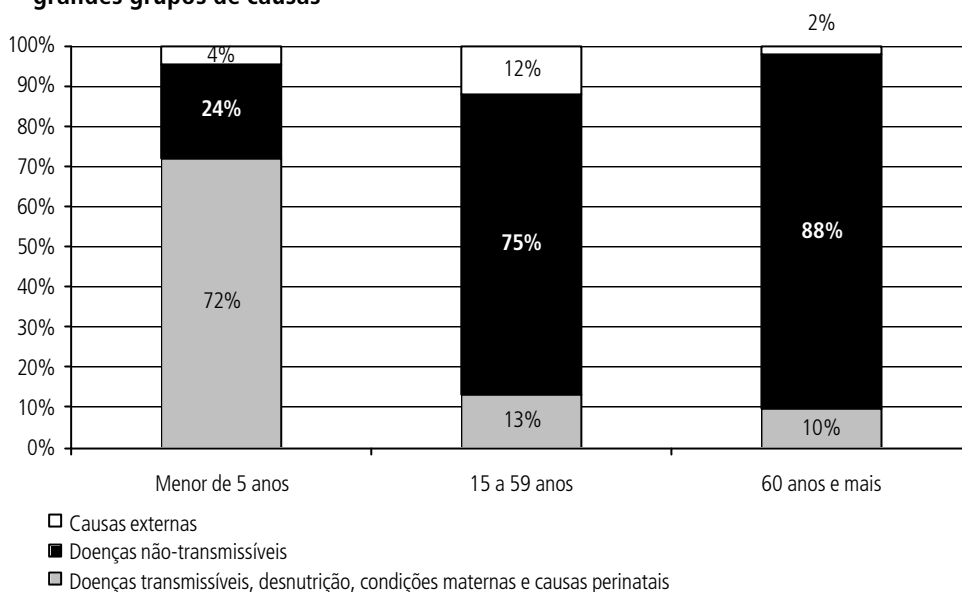
Brasil, 2001 – mortalidade proporcional do sexo masculino em cada faixa etária por três grandes grupos de causas



Fonte: Sistema de Mortalidade/Datasus/Ministério da Saúde.
Elaboração do autor.

GRÁFICO 2

Brasil, 2001 – mortalidade proporcional do sexo feminino em cada faixa etária por três grandes grupos de causas



Fonte: Sistema de Mortalidade/Datasus/Ministério da Saúde.

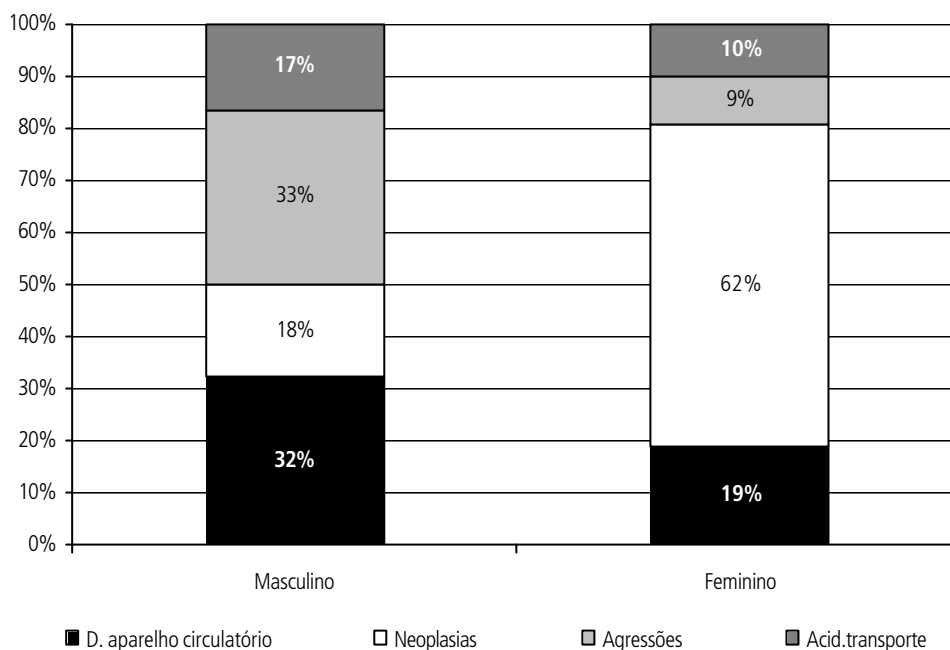
Elaboração do autor.

Uma conclusão importante que se pode extrair da comparação dos dois sexos é que não há diferenças muito significativas quanto à mortalidade proporcional em relação às duas faixas extremas de idade. Em termos gerais, os homens e as mulheres sofrem o mesmo impacto relativo das causas de morte nas faixas de menos de 5 anos de idade e de 15 a 59 anos de idade. Portanto, os diferenciais realmente significativos quanto à mortalidade proporcional por causas nos dois sexos ficam adstritos à faixa intermediária, que corresponde à idade produtiva. Nesta faixa, é muito importante, entre os homens, o peso relativo das causas externas (41%) e, entre as mulheres, o peso relativo das doenças não-transmissíveis (75%).

O gráfico 3 ajuda a complementar a análise das causas de morte segundo sexo na faixa de idade de 15 a 59 anos de idade, tomando a mortalidade proporcional por duas causas externas (agressões e acidentes de transporte) e duas causas de doenças não-transmissíveis (neoplasias e doenças do aparelho circulatório). Fica evidenciado que, no caso do sexo masculino, os diferenciais relativos de mortalidade estão influenciados pela expressiva proporção de mortes devidas a agressões (ou seja, homicídios) e a doenças do aparelho circulatório. Por outro lado, para o sexo feminino, as neoplasias malignas, ou seja, as diversas formas de câncer, têm maior destaque. É importante deixar claro que essas considerações estão referidas apenas aos aspectos proporcionais da incidência de óbitos e, portanto, não se aplicam às efetivas taxas de mortalidade por causas para cada sexo. Por exemplo: a taxa de mortalidade por neoplasias malignas é maior para o homem que para a mulher, porém, conforme foi visto, para a faixa etária de 15 a 59 anos de idade, a proporção de óbitos por essa causa é maior entre as mulheres quando se consideram apenas as quatro causas mencionadas.

GRÁFICO 3

Brasil, 2001 – mortalidade proporcional por algumas causas na faixa etária de 15 a 59 anos de idade



Fonte: Sistema de Mortalidade/Datasus/Ministério da Saúde.

Elaboração do autor.

Esse tipo de interpretação poderia ser desdobrado por muitas outras observações a respeito do impacto relativo dos diversos componentes dos três grandes grupos de causa. No entanto, para os objetivos de desenvolver formas de apresentação sumárias e de fácil visualização das questões da mortalidade, esta breve análise é o bastante. Para as políticas de saúde, as constatações mais salientes neste estudo são as seguintes:

1. As taxas de mortalidade no grupo de menos de 5 anos são expressivas, e nelas preponderam causas típicas de países em desenvolvimento e que seriam evitáveis pelo uso de técnicas adequadas de cuidado com a criança e com a mãe e por melhorias das condições de vida das famílias.
2. O sexo masculino apresenta, em qualquer faixa etária, taxa de mortalidade mais elevada e, justamente por isso, goza de menor esperança de vida ao nascer, em comparação com o sexo feminino.
3. O grupo das doenças transmissíveis e das outras condições típicas de países em desenvolvimento é relativamente mais expressivo como causa de morte na faixa etária de menos de 5 anos, enquanto as doenças não-transmissíveis têm maior presença na faixa de mais de 59 anos de idade.
4. Em relação aos três grandes grupos de causas, os maiores diferenciais entre os dois sexos encontram-se na faixa de idade de 15 a 59 anos de idade, graças ao grande peso da mortalidade por causas externas entre os homens e ao grande peso da mortalidade por doenças não-transmissíveis entre as mulheres.

5. Nessa faixa de idade (15 a 59 anos), em termos proporcionais, a mortalidade masculina é fortemente influenciada pela violência e por doenças do aparelho circulatório e a mortalidade da mulher é fortemente afetada pelas neoplasias malignas.

Referências Bibliográficas

LAURENTI, R. O uso em epidemiologia da família de classificações de doenças e problemas relacionados à saúde, **Caderno Saúde Pública**, v. 15, n. 4, Rio de Janeiro Fiocruz, out./dez. 1999.

_____. **Mortalidade Brasil – 2000**, documento da Internet, 2002. Disponível em: <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/sim/dados/cid10/docs/estudo2000.pdf>>.

MATHERS, C. D. *et alii*. **Deaths and disease burden by cause: global burden of disease estimates for 2001 by World Bank Country Groups**, December 2003. Disponível em: <<http://www.fic.nih.gov/dcpp/wps/wp18.pdf>>.

WHO. **The World Health Report 2003 – Shaping the future**, Geneva, 2003. Disponível em: <<http://www.who.int/whr/2003/download/en/>>.

DIREITOS SOCIAIS NO BRASIL SOB RISCO DE DESCONSTRUÇÃO

Guilherme Costa Delgado*

Jorge Abrahão de Castro**

A estruturação de acordos políticos que permitem a gestação de um conjunto amplo de políticas de Estado no âmbito das políticas sociais é muito recente no Brasil, sendo a Constituição de 1988 o marco de maior amplitude, tanto em possibilidades de ampliação de acesso quanto em tipos de benefícios sociais.¹ Contudo, esse movimento suscitou desde seu início reações no campo de argumentos, retóricas, posturas, ações e manobras políticas e econômicas com o objetivo de barrar os avanços sociais e as idéias reformistas.

A partir da Constituição de 1988, as políticas sociais brasileiras teriam como uma de suas finalidades mais importantes dar cumprimento aos objetivos fundamentais da República, previsto no artigo 3º. Assim, por intermédio da garantia dos direitos sociais, buscar-se-ia construir uma sociedade livre, justa e solidária; erradicar a pobreza e a marginalização; reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos sem preconceitos ou quaisquer formas de discriminação.

Para tanto, a Constituição combinou medidas que garantem uma série de direitos sociais, ampliando o acesso da população a determinados bens e serviços públicos e garantindo a regularidade do valor dos benefícios. No capítulo dos Direitos Individuais e Coletivos, o artigo 6º estabelece como direitos “a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados”.² A Constituição estabelece, ainda, no artigo 7º (inciso IV), o salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a necessidades vitais dos trabalhadores. Mais importante foi que se determinou o princípio da vinculação entre salário mínimo e o piso dos benefícios previdenciários e assistenciais permanentes.³ Na parte de financiamento, reconhece a importância da área de Educação (artigo 212), ao aumentar a vinculação de recursos federais para esta

* Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea.

** Pesquisador da Diretoria de Estudos Sociais do Ipea e professor do Departamento de Contabilidade da UnB.

1. A importância da inserção de um comando legal na Constituição reside no fato de que sua alteração exige um quorum superqualificado, além da aprovação por duas vezes na Câmara e no Senado Federal. Qualquer modificação que se deseje fazer no marco jurídico mais forte do país, seja de inclusão ou de exclusão, é necessário convencer um conjunto mais amplo de forças políticas do acerto das mudanças pretendidas.

2. A moradia foi reconhecida como direito social pela Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, mas ainda carece de regulamentação para afirmar-se como tal.

3. No caso da Previdência Social, o § 5º do artigo 201 estabelece que “Nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo”. No caso da Assistência Social, o inciso V, do artigo 203, estabelece “a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei”.

área e, principalmente, ao criar o Orçamento da Seguridade Social. Este deveria primar pela diversidade das bases de financiamento, principalmente porque conta com uma série de Contribuições Sociais. Além disso, reflete o espírito descentralizador do período, mediante o fortalecimento fiscal e financeiro de estados e municípios, com a ampliação de sua autonomia na responsabilidade de gastos em determinadas áreas.

Esse conjunto, pelo alcance de seu significado, descortinava perspectivas promissoras para a existência de políticas sociais de Estado, com garantia legal de recursos públicos para sua implementação. Indicava-se que o Poder Público em uma sociedade como a brasileira passaria a exercer um papel essencial e intransferível na produção, na provisão e na regulação de bens e serviços, além da defesa dos interesses coletivos e da assunção do social como verdadeiro bem público.

As reações a esses avanços logo se fizeram notar, principalmente no campo dos argumentos e da retórica. Por exemplo: havia aqueles que viam nesse movimento um aumento do grau de rigidez orçamentária, uma vez que foram definidos: maiores vinculações de receitas, incremento das despesas de caráter obrigatório e maiores transferências constitucionais a estados e municípios. Com isso, grande parte da receita do governo federal iria ficar comprometida, e a alocação de recursos para atender a outras e/ou novas prioridades do governo ficaria restringida. Argumentava-se, ainda, que qualquer ampliação do esforço para aumentar a arrecadação não necessariamente ajudaria no equilíbrio orçamentário e no controle do déficit público, uma vez que a maior parte desses recursos adicionais já teria destinação definida – salvo o caso de recursos adicionais oriundos da criação de novos impostos.

A reação aos avanços poderia ir além do discurso, considerando que a implementação e a transformação dos direitos em políticas públicas sociais não ocorreriam de forma automática, devendo ser regulamentadas em legislação específica e complementar, que determina a forma de implementação do direito, fixando princípios, estabelecendo o formato da ação pública – ações e gestão –, as fontes de financiamento e os mecanismos de acompanhamento e controle, assim como as formas de participação social.

Essa reação vai ocorrer no momento seguinte à promulgação da Constituição, com a rearticulação do bloco conservador que vai se tornar ainda mais forte no começo dos anos 1990, quando ganham impulso no Brasil as propostas neoliberais e conservadoras restauradas com a vitória de Collor de Mello, em 1990.⁴ As manobras políticas⁵ que foram efetuadas tinham como principal objetivo a obstrução à consumação dos novos direitos sociais que haviam sido inscritos na Constituição de 1988, e o governo aproveitou-se, para isso, do momento da tramitação da legislação complementar, quando então se consolidariam as regras constitucionais.

4. O ideário neoliberal, ao propagar-se em escala mundial, trouxe consigo uma série de idéias; uma das mais proliferadas era que a crise fiscal nos Estados de Bem-Estar Social devia ser explicada como decorrência de uma sobrecarga atribuída aos gastos públicos na área social.

5. Fagnani (1997) relata a série de manobras políticas e administrativas que foram utilizadas, tais como: simples descumprimento das regras estabelecidas pela Constituição; veto integral a projetos de lei aprovados pelo Congresso; descon sideração dos prazos constitucionais estabelecidos para o encaminhamento dos projetos de legislação complementar de responsabilidade do Executivo; interpretação espúria dos dispositivos legais; e descaracterização das propostas, pelo veto parcial a dispositivos essenciais.

A Seguridade Social, por exemplo, foi um dos focos privilegiados dessa nova investida conservadora. Na Previdência Social, houve, inicialmente, uma nova tentativa de desvincular os benefícios previdenciários do valor do salário mínimo, contrariando o § 5º do artigo 201. Apesar das idas e vindas, a lei que regulamentava o Plano de Organização e Custeio da Seguridade Social foi aprovada, introduzindo algumas distorções na base financeira da Seguridade, pois, em vez de ampliar o comprometimento fiscal da União com o financiamento da Seguridade, a lei “abocanhou” recursos da Seguridade Social para financiar encargos típicos do orçamento fiscal, como a utilização de recursos provenientes da contribuição sobre os lucros para pagamento dos Encargos Previdenciários da União (EPU). Além disso, o governo represou a concessão de benefícios, conseguindo com isso gerar um superávit na Previdência. Outro alvo privilegiado de ataque conservador foi o Sistema Único de Saúde (SUS), que teve sua estrutura de financiamento atingida seriamente com o veto presidencial a 25 itens da Lei Orgânica de Saúde, a maior parte concentrada nos dispositivos de financiamento (ver Fagnani, 1997). No entanto, o *impeachment* de Collor trancou temporariamente esse processo de desconstrução.

No fim de 1992, Itamar Franco assumiu o governo em delicado contexto político-institucional, decorrente do *impeachment* do então presidente Fernando Collor de Mello. Nesse momento, apesar do curto mandato, consegue-se retornar ao processo de reformas que até então esteve interdito. Foi neste governo que se começou a aplicar e a montar a legislação complementar à Constituição Federal, que é formada por um conjunto de Leis Orgânicas – da Previdência Social, da Assistência Social, da Função Social da Propriedade Fundiária –, além das discussões e dos compromissos assumidos em torno da área de educação básica. Esse conjunto constitui o núcleo central da política social brasileira, fundamentada em direitos de cidadania. Este governo trouxe também para a agenda social a questão da fome e da miséria, dando uma dimensão política a tal questão e procurando discutir as responsabilidades envolvidas em sua solução. Além disso, uma das políticas sociais de grande impacto e de ampliação de gastos sociais foi a implementação da nova legislação da Previdência Rural, o que fez o número de benefícios aumentar significativamente. A extensão extraordinária da cobertura iniciou-se em 1992 e teve fim em 1994, quando o aumento da quantidade de benefícios rurais passou a ser determinado principalmente por fatores demográficos e administrativos. A extensão de cobertura neste período foi de 2,4 milhões de benefícios, começando com 4,1 milhões, em 1992, e chegando com 6,5 milhões em 1994. Em contrapartida, em 1993, o governo Itamar conviveu com a crise no financiamento da saúde, quando em virtude de restrições fiscais, aliadas ao aumento das despesas da Previdência Social, os recursos originários da contribuição de empregados e empregadores sobre a folha de salários, tradicionalmente utilizados para compor o financiamento da área, deixaram de ser repassados ao Ministério da Saúde. Em razão desses problemas, o ministério teve de recorrer à utilização de empréstimos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), os quais serviram como socorro em situações de instabilidade, mas oneraram os orçamentos dos anos subsequentes.

No entanto, esse mesmo governo segue, no campo econômico, a tendência das políticas macroeconômicas da década de 1990, e compreende as vinculações como um obstáculo significativo à busca do equilíbrio orçamentário e do ajuste fiscal, indo buscar uma forma de as receitas públicas ganharem flexibilidade no momento da sua alocação, a fim de redirecionar e/ou fazer adaptações nas políticas públicas. Nesse

sentido, o governo Itamar propõe, em 1994, já com a coordenação econômica nas mãos de Fernando Henrique Cardoso, entre as medidas que conformaram a estratégia de estabilização da economia brasileira adotada com o Plano Real, a instituição do Fundo Social de Emergência (FSE), que procurou, em parte, aliviar o alto grau de vinculação, objetivando conter despesas e permitir maior flexibilidade operacional.

O período do governo Fernando Henrique compreende dois mandatos, sendo a primeira gestão de 1995 a 1998 e a segunda de 1999 até 2002. A primeira gestão corresponde ao período da implementação do real e vai até o momento de sua crise. A etapa seguinte refere-se ao momento de administração da crise. No primeiro período, quanto às políticas sociais, o governo FHC caracterizou-se, sobretudo, pela tentativa de conciliação a qualquer custo dos objetivos macroeconômicos da estabilização com as metas de reformas sociais, voltadas para a melhoria da eficiência das políticas sociais.

No entanto, apesar do discurso de reformas,⁶ esse governo teve de dar seqüência à política de direitos sociais básicos, com algumas restrições, principalmente no campo agrário. Recuou-se, ainda, no aspecto previdenciário, com a Emenda Constitucional nº 20/1998, mas avançou-se na ampliação do acesso ao Ensino Fundamental com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). A partir de 2000, o sistema de financiamento da saúde ganhou maior estabilidade com a aprovação da Emenda Constitucional nº 29, que estabelece patamares mínimos de aplicação de recursos da União, dos estados e dos municípios na manutenção do Sistema Único de Saúde. No entanto, o FSE, que havia sido aprovado para vigorar por dois anos (1994 e 1995), foi renovado e renomeado para Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), vigorando de 1996 a 1999. A versão desse tipo de estratégia de desvinculação de recursos também foi mantida para os anos de 2000 a 2002, com a Desvinculação de Receitas da União (DRU), que desvincula de órgãos, fundos ou despesas do governo 20% da arrecadação de impostos e contribuições da União. Essa nova medida determina que não haverá redução na base de cálculo para as transferências de recursos para estados, Distrito Federal e municípios, bem como para fundos constitucionais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Com o início do segundo mandato, advém a crise externa do balanço de pagamentos, para a qual a resposta, no plano interno, é um profundo “ajuste fiscal” monitorado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI). Todavia, as salvaguardas jurídicas do sistema de Seguridade Social, da vinculação de impostos à Educação e, depois de 2000, da vinculação da Saúde protegem o gasto público vinculado a direitos sociais, impedindo que ele sucumbisse ao ajustamento recessivo. A queda nos gastos⁷ poderia ter sido muito mais intensa, diga-se de passagem, se não fosse o formato das principais políticas sociais – Regime Geral da Previdência Social (RGPS), Sistema Único de Saúde (SUS), Seguro-Desemprego, Ensino Fundamental, Benefícios de Prestação Continuada (BPC) da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) etc. – que gozam da proteção e da segurança jurídica contra cortes orçamentários. Essas políticas contam

6. Na Previdência Social, por exemplo, o governo queria reformar o sistema com vistas a imprimir-lhe “sustentabilidade financeira”, para que ficasse centrado conscientemente na diminuição das despesas.

7. De acordo com Castro et alii (2003), houve uma quebra da tendência à ampliação dos gastos, com decréscimo real dos gastos sociais do governo federal de cerca de 4%, quando comparados os gastos de 1999 com 1998. Em decorrência disso, o gasto não consegue se recuperar durante todo o período, de tal forma que, em termos reais, em 2002, o gasto social correspondeu a apenas 95% daquele valor verificado em 1998.

com recursos vinculados de impostos e das Contribuições Sociais e têm no princípio do salário mínimo como piso dos benefícios uma barreira protetora contra a tesoura dos cortes de gastos, para gerar o superávit fiscal acertado com o FMI. Mediante o ataque dos defensores da política econômica de “ajuste fiscal”, esses sistemas da política social sofreram perdas e não puderam avançar em qualidade e ampliação do escopo de benefícios, mas não se sacrificaram tanto quanto outros programas de iniciativa do governo – como a Reforma Agrária, os investimentos em infra-estrutura social (saneamento básico, rede hospitalar, universidades etc.) que foram fortemente atingidos no segundo mandato.

No começo do governo Lula, no campo das políticas sociais, observava-se um inesperado acanhamento, em razão principalmente de restrições orçamentárias, com a manutenção da estratégia de geração de superávit fiscal, assim como de uma certa falta de sincronismo da ação governamental em seu conjunto. Além disso, o novo governo encampa proposta de Reformas da Previdência e Tributária oriundas da agenda anterior. Nas discussões em torno da Reforma Tributária, foi aventada a adoção de mecanismos que poderiam reduzir a base de cálculo sobre a qual incidem as vinculações constitucionais para Educação e Saúde – algo como uma Desvinculação de Recursos para os Estados (DRE), de cerca de 20% de suas receitas. Isso colocou sob alerta os segmentos organizados da área de Educação e Saúde, que conseguiram barrar tal proposta, percebendo o risco que a desvinculação representaria para os direitos nessas áreas. No entanto, o governo federal conseguiu manter o que efetivamente mais lhe interessava na Reforma Tributária que era a desvinculação de recursos na esfera federal, prorrogando a DRU até 2007.

Mais recentemente, em manifestação do Conselho de Segurança Alimentar (Consea), foi aprovada moção que solicita ao presidente da República esclarecimentos sobre a posição oficial do governo a respeito de propostas que circulam na mídia sobre reforma constitucional para eliminar as vinculações de verbas que estariam mantendo a rigidez orçamentária. Os principais dispositivos constitucionais a serem atingidos mediante desvinculação seriam: vinculação do salário mínimo dos benefícios permanentes da Previdência e da Assistência Social e vinculação das Contribuições Sociais do Orçamento da Seguridade Social. Foi também mencionada a proposta de retirada das Contribuições Sociais da Constituição Federal. Esse conjunto de propostas, se implementado, poderia quebrar uma das peças-chave da estrutura que garante as políticas sociais brasileiras, pois elimina a segurança jurídica que poderia haver sobre o financiamento aos direitos sociais, deixando a área exposta às manipulações orçamentárias,⁸ sem garantia de continuidade e suficiência de recursos.

Em sentido contrário e, em grande medida, graças aos cortes de recursos que vêm se verificando no decorrer da década, em algumas áreas sociais, observa-se que, mediante ação de atores sociais de cada área, tem surgido proposta de ampliação das vinculações para áreas como Cultura e Direitos Humanos. Há até iniciativas do próprio executivo federal, com a proposta do Ministério da Educação (MEC), de ampliação da

8. No Brasil, o modelo de orçamento adotado é autorizativo, no qual cabe ao Executivo definir as prioridades de quanto e como deverão ser gastos os recursos do governo. Bem diferente do modelo impositivo, que tem nos Estados Unidos o exemplo de sua aplicação, em que cabe ao Legislativo definir as prioridades. Com este último modelo, o Congresso torna-se mais forte.

subvinculação prevista para Educação, com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) no lugar do Fundef.

Além disso, atinge diretamente a área social uma série de iniciativas no campo da política tributária, as quais concedem isenções das Contribuições Sociais aos bancos, sob o argumento da redução dos *spreads* bancários, o que conspira para a redução de receitas destinadas à política social calcada em direitos – que se adicionam aos efeitos negativos do FSE, do FEF e, posteriormente, da DRU, no custeio das ações da área social. Os resultados para a política social foram de perda de recursos em quase todas as áreas sociais. E, também, o FSE prejudicou bastante, em seu primeiro momento, os estados e os municípios, jogando-os cada vez mais para a dependência político-financeira do governo federal por meio de repasses voluntários de recursos. Apesar desses efeitos colaterais, os FSEs não conseguiram resolver o problema que, em última análise, justificou sua criação: eliminar o déficit público. Contudo, o problema do crescimento do déficit público não está associado, simplesmente, ao aumento do nível das despesas de custeio da administração federal. Ele é também, e principalmente, resultado direto da política econômica praticada pelo governo.

Esses movimentos em torno da política social, do período pós-Constituição até o presente, destacam a institucionalidade de dois tipos de políticas: as de Estado e as de governo. As evidências históricas têm demonstrado que ambas possuem tratamento diferenciado por ocasião da crise ou do chamado ajuste econômico. Enquanto o primeiro tipo tem caráter anticíclico e uma blindagem jurídico-institucional que tende a preservá-lo dos cortes, apesar da “criatividade” daqueles que comandam o “ajuste”, o segundo é inteiramente dependente do governo e normalmente é manipulado de acordo com os interesses de quem “comanda a tesouraria”.

Em suma, chama-se a atenção para o fato de que, se os direitos sociais têm a blindagem das vinculações, isso ocorre em decorrência da desconfiança dos legisladores brasileiros quanto aos possíveis desvios de recursos de áreas fundamentais da política social para atender a outros interesses políticos e econômicos. Teme-se a desconstrução que poderia acontecer com a política social brasileira, caso a segurança jurídica/institucional contra cortes orçamentários e a vinculada do salário mínimo fiquem apenas amparadas em leis ordinárias, que a qualquer momento poderiam ser substituídas por uma Medida Provisória.

Referências Bibliográficas

BRASIL, **Constituição**: República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

CASTRO, J. A. *et alii*. **Análise da evolução e dinâmica do Gasto Social Federal: 1995-2001**. Brasília: Ipea, 2003. (Texto para Discussão, n. 988).

FAGNANI, E. Política social e pactos conservadores no Brasil: 1964/92. **Economia e Sociedade**, n. 8, Campinas, jun. 1997, p. 183-238.

ACOMPANHAMENTO DA LEGISLAÇÃO EM POLÍTICAS SOCIAIS

PREVIDÊNCIA SOCIAL

Alterações tributárias: Programa de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep) e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins)

Em abril de 2004, foi promulgada a Lei nº 10.865, que converteu em lei a Medida Provisória (MP) nº 164 (29/1/2004), por meio da qual foi instituída a cobrança da Cofins e do PIS/Pasep sobre a importação. O Decreto nº 5.171 (6/8/2004) regulamenta artigos dessa lei, fixando alíquotas das contribuições no caso de importação de papel (os que são imunes à tributação) e também reduzindo a zero a alíquota de contribuição no caso de importação de material para a manutenção e a construção de aeronaves e embarcações, bem como de material utilizado na radiodifusão e pela indústria cinematográfica e de audiovisual. As alíquotas de contribuição ao PIS/Pasep importação e à Cofins importação aplicadas na comercialização de adubos, fertilizantes e defensivos agropecuários também foram reduzidas a zero pela Lei nº 10.925, de 23 de julho de 2004.

Ainda no primeiro semestre de 2004, foram promulgados decretos regulamentando a Lei nº 10.833 (29/12/2003), que instituiu a não-cumulatividade da cobrança da Cofins. O coeficiente de redução das alíquotas de contribuição para o PIS/Pasep e para a Cofins na comercialização de bebidas (água, refrigerante e cerveja) e embalagens (de vidro, de plásticos e de alumínio) foi definido pelo Decreto nº 5.062 (30/4/2004). O Decreto nº 5.162 (29/7/2004), por sua vez, estipula esse coeficiente de redução exclusivamente para a comercialização de água e embalagens com capacidade superior a dez litros.

Reajuste dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS)

Os benefícios mantidos pela Previdência Social – maiores que o salário mínimo – foram reajustados por meio do Decreto nº 5.061 (30/4/2004). O reajuste foi dado com base na variação da inflação medida por meio do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), tendo sido aplicada uma alíquota de 4,5%. Após este reajuste, o teto do salário de contribuição, que era de R\$ 2.400, passou para R\$ 2.508.

Em julho de 2004, por meio da MP nº 201 (23/7/2004), foi firmado um acordo entre os aposentados e o governo para o pagamento do passivo criado em razão da aplicação incorreta do Índice de Reajuste do Salário Mínimo (IRSM) do mês de fevereiro de 1994. Dessa forma, para o caso dos benefícios previdenciários concedidos depois de fevereiro de 1994, será aplicado sobre os salários de contribuição anteriores a março do mesmo ano um percentual de 39,67% referente ao IRSM de fevereiro. Muitos aposentados estavam com ações na justiça solicitando a revisão de seus benefícios. O termo de acordo, que deverá ser assinado até 30 de junho de 2005, estipula agendas diferenciadas de pagamento para aqueles que entraram com ações na justiça e para os que não entraram.

Previdência complementar

A MP nº 209, de 26 de agosto de 2004, alterou a tributação dos planos que sejam instituídos a partir de 1º de janeiro de 2005 pelas entidades de previdência complementar e por sociedades seguradoras. A tributação será diferenciada de acordo com o tempo de acumulação, cálculo a ser estabelecido pela Secretaria da Receita Federal. As alíquotas podem variar de 35%, para recursos com prazo de acumulação inferior ou igual a dois anos, até 10%, para recursos com prazo de acumulação superior a dez anos, estimulando, dessa forma, a poupança interna.

Outra medida promulgada no período foi a Resolução nº 8 do Conselho de Gestão da Previdência Complementar (CGPC), de 19 de fevereiro de 2004. Esta resolução define normas para a elaboração de estatutos, convênios de adesão e regulamento do plano de benefícios das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC). Foi definido o que deve e o que não deve constar nesses documentos, padronizando os atos administrativos.

No primeiro semestre de 2004, foi criada, por meio da Resolução CGPC nº 9, a Comissão Nacional de Atuaria da Previdência Complementar, que tem caráter puramente opinativo e tem por objetivo manifestar-se sobre temas atuariais relacionados com a Previdência Complementar, sempre que solicitada pela Secretaria. A Resolução CGPC nº 10 (30/3/2004), por sua vez, autoriza os fundos de pensão a contratar seguro para cobrir os riscos atuariais gerados pela concessão de benefícios em caso de morte e invalidez dos participantes de tais fundos.

Na reunião do Conselho de Gestão da Previdência Complementar, do dia 27 de maio de 2004, foram aprovadas outras duas importantes resoluções. De acordo com a Resolução nº 11, a Secretaria de Previdência Complementar poderá autorizar o início do funcionamento de uma EFPC que ainda não tiver atingido a quantidade mínima de participantes, desde que comprove viabilidade financeira. A Resolução nº 12 trata da transferência de empregados entre empresas pertencentes ao mesmo grupo econômico. Caso o indivíduo participe de um plano de benefícios e seja transferido para uma empresa do mesmo grupo, mas que não seja patrocinadora daquele plano de benefícios, considera-se que houve o rompimento do vínculo empregatício, e o indivíduo pode optar por benefício proporcional diferido, portabilidade ou autopatrocínio.

Regulamentação da Emenda Constitucional (EC) nº 41

Em junho, foi promulgada a Lei nº 10.887, regulamentando as disposições da EC nº 41 (da Reforma da Previdência). A lei dispõe sobre assuntos relacionados com o cálculo do benefício e as contribuições dos servidores e da União, de estados e municípios. Para o cálculo dos proventos, o regulamento estabelece que será considerada a média aritmética das melhores contribuições de 80% do período contributivo do servidor. A Lei nº 10.887 determina também que a contribuição dos servidores ativos será de 11%, e a da União corresponderá ao dobro da dos servidores, sendo contabilizada em uma conta específica. Foi essa lei que autorizou a cobrança da contribuição dos aposentados e dos pensionistas (um dos itens mais polêmicos da Reforma), estipulando o dia 20 de maio de 2004 como data de início da sua cobrança. A contribuição será de 11% incidente sobre o valor da parcela dos proventos que supere 60% do limite máximo dos benefícios do Regime Geral da Previdência Social.

TRABALHO E RENDA

Novos critérios para execução de transferência de recursos do Sistema Nacional de Emprego (Sine)

A Resolução do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Cofdefat) nº 376, de 19 de dezembro de 2003, estipulou as diretrizes para elaboração dos Planos Plurianuais de Trabalho, fixando o prazo de 27 de fevereiro de 2004 para entrega de tais Planos. Também definiu os recursos para execução das ações de emprego do Programa Seguro-Desemprego, que compreende a intermediação de mão-de-obra/orientação profissional, o apoio ao pagamento do benefício e a realização da Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) em 2004. No que se refere à primeira ação, determinou-se a distribuição de recursos por executor (ver quadro abaixo); cabe esclarecer que, nas Unidades da Federação (UF) em que há mais de um executor, o rateio entre estes dar-se-á com base no número de pontos de atendimento informatizados.

Crítérios de distribuição de recursos para as agências executoras do Sine

Participação da UF no total de desempregados (Pnad) e no volume de admissões e desligamentos (Caged)	60%
Participação da UF no total de desempregados de grupos vulneráveis: jovens (16 a 24 anos), trabalhadores com mais de 40 anos e com até Ensino Fundamental incompleto e mulheres com até Ensino Médio completo	15%
Participação da UF no total de trabalhadores por conta própria e sem carteira assinada	10%
Participação do executor no total de segurados colocados	15%

Fonte: Resolução do Cofdefat nº 376.

Elaboração: Disoc/Ipea.

No caso da ação de apoio ao pagamento do benefício do seguro-desemprego, a resolução determinou que os recursos fossem distribuídos de acordo com a participação relativa de cada executor no total de trabalhadores habilitados ao benefício, no período de julho de 2002 a junho de 2003. A cada uma das instituições que realiza a Pesquisa de Emprego e Desemprego foram destinados R\$ 825 mil. Por fim, determinou-se que, em relação ao exercício de 2003, os valores recebidos pelos executores teriam, como limite superior, um acréscimo máximo de 2% e, como limite inferior, um decréscimo máximo de 35%.

A resolução inovou ao alterar a ênfase, na distribuição de recursos, de um critério de eficácia (número de colocados) para um critério de necessidade (número de desempregados), ao determinar que todos os trabalhadores inscritos no Sine deverão ser identificados pelo Número de Identificação Social (NIS), bem como por abrir a possibilidade de municípios com estoque de mais de 100 mil empregos na Relação Anual de Informações Sociais (Rais) apresentarem planos de trabalho para implantação e manutenção de agências de emprego, o que antes só era possível aos estados.

A Resolução nº 385, de 28 de abril de 2004, revogou a resolução mencionada anteriormente, determinou o firmamento de novos convênios com os executores das

ações do Sine para o período de maio a dezembro deste ano e estabeleceu novas regras para a execução das ações do Programa Seguro-Desemprego. Permaneceram, porém, os mesmos critérios, com as seguintes alterações:

- no tocante à ação de intermediação, retirou-se o critério de participação da UF no total de trabalhadores por conta-própria e sem carteira assinada, aumentando-se o percentual de recursos distribuídos com base na participação da UF no desemprego aberto total e na movimentação do Caged de 60% para 70%; e
- no que se refere à relação entre recursos relativos a 2004, vis-à-vis o exercício anterior, alterou-se o limite superior para 82,26% e o inferior para 65%.

Cabe ressaltar que as ações executadas no primeiro quadrimestre serão remuneradas de acordo com os critérios da Resolução nº 376.

A Resolução nº 389, de 18 de maio de 2004, estendeu o prazo para a apresentação de Planos de Trabalho para execução de ações do Sine em 2004, que era 7 de maio, pela Resolução nº 385, para 31 de maio de 2004.

Movimento da conta do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)
por motivo de desastre natural

A Medida Provisória nº 169, de 20 de fevereiro de 2004 – mais tarde transformada na Lei nº 10.878, de 8 de junho de 2004 –, acrescentou o inciso XVI ao artigo 20 da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, que dispõe sobre o FGTS. Este inciso criou uma nova hipótese para o saque, pelo titular da conta vinculada do FGTS, do saldo existente na referida conta: a necessidade pessoal, cuja urgência e gravidade decorra de um desastre natural. O trabalhador, para ter direito a esse saque, deverá ser residente em áreas de município ou do Distrito Federal em situação de emergência ou em estado de calamidade pública, formalmente reconhecidos pelo governo federal. Além disso, a Lei nº 10.878 determina que a solicitação de movimentação da conta vinculada será admitida até noventa dias após a publicação desse ato de reconhecimento.

O Decreto nº 5.014, de 12 de março de 2004, havia regulamentado a Medida Provisória nº 169. Contudo, após a promulgação da Lei nº 10.878, foi feita uma nova regulamentação por meio do Decreto nº 5.113, de 22 de junho de 2004, o qual determinou que o valor do saque será equivalente ao saldo existente na conta vinculada, na data da solicitação, limitado à quantia correspondente a R\$ 2.600, por evento caracterizado como desastre natural, desde que o intervalo entre uma movimentação e outra não seja inferior a doze meses. O mesmo decreto determinou que o decreto municipal ou do Distrito Federal que declare a situação de emergência ou o estado de calamidade pública deverá ser publicado no prazo máximo de trinta dias, contados do primeiro dia útil seguinte ao da ocorrência do desastre natural – não dispensando a necessidade de reconhecimento da situação de emergência ou do estado de calamidade pública por parte do governo federal. O referido decreto também determina ocorrências que podem ser consideradas desastres naturais e como deve ser feita a declaração das áreas atingidas por desastres naturais para fins de liberação do saldo do FGTS.

Instituição da linha de crédito “FAT – Vila Panamericana”

A Resolução do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat) nº 380, de 17 de março de 2004, instituiu a linha de crédito denominada “FAT – Vila Panamericana”, destinada ao financiamento de unidades habitacionais, na cidade do Rio de Janeiro, destinadas, inicialmente, a abrigar os participantes dos Jogos Pan-Americanos de 2007 e, posteriormente, a serem ocupadas por adquirentes desses imóveis. O público-alvo será o construtor/empreendedor. Essa linha de crédito será operada pelas instituições financeiras oficiais federais, com recursos de depósitos especiais remunerados do FAT, em montante que atingirá até R\$ 350 milhões.

Alteração do regulamento do Fundo de Aval para Geração de Emprego e Renda (Funproger)

A Resolução do Codefat nº 379, de 17 de março de 2004, que altera a Resolução nº 231, de 23 de dezembro de 1999, modificou o regulamento do Funproger. A nova Resolução determina que para o cálculo do valor a ser coberto pelo Funproger deve ser deduzido o valor previsto para cobertura da inadimplência das linhas de crédito especiais denominadas Novo Empreendedor e Jovem Empreendedor. A mesma Resolução também determina que, quando ocorrer a alienação judicial de bens penhorados em processo de execução no âmbito das linhas Novo Empreendedor e Jovem Empreendedor, o rateio dar-se-á na proporção de 50% do produto da alienação em favor do Funproger e 50% em favor do Fundo de Aval do Proger (Fampe), tendo em vista que as operações de crédito têm cobertura de 100%, sendo 50% do Fampe e 50% do Funproger – portanto, a Resolução visa à correção do regulamento deste.

Alteração dos critérios para aplicação de recursos do FAT para as linhas de Crédito do Proger Pescador e Proger Piscicultura, no âmbito do Proger Rural

A Resolução do Codefat nº 382, de 16 de abril de 2004, alterou as bases operacionais das linhas de crédito Proger Pescador e Proger Piscicultura, ambas em operação no âmbito do Programa Proger Rural.

Alteração das bases operacionais e dos fluxos financeiros entre o FAT e a Caixa Econômica Federal no âmbito do Programa FAT-Habitação

A Resolução do Codefat nº 384, de 24 de abril de 2004, altera as Resoluções do Codefat nº 273 e nº 274, que regulamentam o FAT-Habitação, ao modificar as bases operacionais do Programa, assim como os fluxos financeiros entre o FAT e a Caixa Econômica Federal na execução do referido Programa. O financiamento da linha de crédito imóvel na planta, que anteriormente era destinada apenas à pessoa física que estava comprando a unidade habitacional, também poderá ser utilizado por construtor/empreendedor, pessoa jurídica, com a prerrogativa de comercialização das unidades habitacionais para o beneficiário final adquirente de unidade comercializada.

Elevação do valor do salário mínimo e do salário-família

A Medida Provisória nº 182, de 29 de abril de 2004 (posteriormente convertida na Lei nº 10.888), elevou o valor do salário mínimo mensal de R\$ 240 para R\$ 260, correspondendo à reposição da inflação de 7,02% mais um aumento real de 1,23%.

O mesmo ato alterou também os valores do salário-família: o valor desse benefício era de R\$ 13,48 e pago aos trabalhadores com salário mensal de até R\$ 560,81 para auxiliar no sustento dos filhos de até 14 anos incompletos ou inválidos anteriormente. Segundo a nova lei, o benefício passa a ser de R\$ 20 para segurados com renda mensal inferior a R\$ 390 e de R\$ 14,09 para segurados com renda mensal entre R\$ 390 e R\$ 586,19.

Reajuste do valor do seguro-desemprego

A Resolução do Codefat nº 388, de 30 de abril de 2004, determinou que, a partir de 1º de maio de 2004, o benefício básico do seguro tivesse um reajuste de 8,33%. Além disso, determinou que o cálculo do benefício do seguro-desemprego passasse a ser feito da seguinte forma: para o caso de trabalhadores em que a média salarial dos últimos três meses trabalhados não foi superior a R\$ 429,20, a parcela será determinada aplicando o fator 0,8 (oito décimos); para trabalhadores em que a média esteve entre os valores R\$ 429,20 e R\$ 715,40, a parcela será determinada pela aplicação do fator 0,5 (cinco décimos); e para trabalhadores com média superior a R\$ 715,40, o valor de parcela será igual a R\$ 486,46.

Modificações na legislação do Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para Jovens (PNPE)

A Medida Provisória nº 186, de 13 de maio (convertida na Lei nº 10.940, de 27 de agosto de 2004), alterou os dispositivos de subvenção econômica, as modalidades de contratação possíveis pelo PNPE, os requisitos para acesso por parte dos jovens e a forma de controle da substituição de trabalhadores (ver texto do Acompanhamento de Programas) previstos na Lei nº 10.748, que criou o Programa. No que se refere à subvenção de cada jovem contratado, as parcelas bimestrais, cujos valores eram de R\$ 200 para pequenas empresas (faturamento abaixo de R\$ 1,2 milhão) e R\$ 100 para médias e grandes (faturamento acima desse valor), passaram a ter o valor único de R\$ 250, independentemente do porte da empresa, permanecendo inalterado o número de seis parcelas. Passou a aceitar-se contratação por tempo determinado, desde que a duração do contrato fosse de no mínimo um ano. Do lado dos jovens, abriu-se a possibilidade de preencher 30% das vagas do Programa com candidatos com Ensino Médio completo; na redação original da lei, o candidato deveria estar freqüentando o Ensino Médio, o Fundamental ou a Educação de Jovens e Adultos. Além disso, na condição de elegibilidade referente à renda, especificou-se que o teto de renda familiar *per capita* de meio salário mínimo para participantes do Programa inclui as subvenções governamentais. Por fim, a proibição de que as empresas participantes do Programa diminuíssem o seu estoque de empregados foi substituída pela determinação de que o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) monitore a taxa de rotatividade da empresa, comparando-a com a rotatividade do setor e da região: a empresa cuja taxa superar a do setor na região deverá ser desligada do Programa.

O Decreto nº 5.199, de 30 de agosto de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.940, estipulou que o setor corresponde ao nível “divisão” da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (Cnae), e que a região corresponderá ao estado no qual a empresa estiver sediada. O Decreto também definiu que a taxa de substituição será calculada pela razão entre o número de jovens admitidos pelo PNPE e o número de demitidos pela empresa, e que com base nessa informação será acionada a fiscalização

para verificar se está ocorrendo efetivamente a substituição. Todavia, o decreto não especificou nem os limites “aceitáveis” para essa taxa de substituição, nem o período de tempo considerado para calculá-la. Por fim, ele fixou a composição do Conselho Consultivo do PNPE, previsto já na redação original da Lei nº 10.748 (artigo 3º), ao qual caberá propor diretrizes e critérios para sua implementação e acompanhar a execução do Programa.

Critérios para concessão do seguro-desemprego

A Resolução do Codefat nº 392, de 8 de junho de 2004, substituiu a Resolução nº 252 do Codefat, de 4 de outubro de 2000, como a nova regulamentação do seguro-desemprego, introduzido pela Lei nº 7.998, de 11 de abril de 1990. As regras para concessão e manutenção do seguro foram mantidas.

As mudanças da Resolução nº 392 em relação à Resolução nº 252 referiram-se basicamente: a) à documentação exigida para requerer o benefício; b) ao fato de agora o benefício poder ser recebido por meio do uso do Cartão do Cidadão ou por meio do documento de identificação (Carteira de Identidade, Carteira Nacional de Habilitação ou Carteira de Identificação Profissional que contenha o número do PIS/Pasep) e do comprovante de inscrição no PIS/Pasep; e c) ao fato de se determinar que, nos casos de contrato em aberto na Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS), o trabalhador pode requerer o benefício do seguro-desemprego desde que o empregador não seja localizado pela fiscalização do trabalho, nem apresente movimento há mais de dois anos no Caged, observando que o período relativo à situação de contrato em aberto não será considerado para a contagem de tempo de serviço para fins de obtenção do seguro.

Condições especiais para o crédito da atualização monetária das contas vinculadas ao FGTS referentes ao período de 1º de dezembro de 1988 a 28 de fevereiro de 1989 e ao mês de abril de 1990

A Lei nº 10.555, de 13 de novembro de 2002, havia autorizado a criação de condições especiais para o crédito de valores iguais ou inferiores a R\$ 100 nas contas vinculadas ao FGTS que têm direito a receber a atualização monetária referente aos atrasados do Plano Verão e Collor.¹ Essa Lei autorizou o crédito imediato dos valores iguais ou inferiores a R\$ 100, sendo que a adesão não precisaria ser mais caracterizada pela assinatura de um Termo de Adesão, mas apenas pelo ato de recebimento do valor creditado na conta vinculada. A mesma Lei também tinha dado direito ao titular de conta vinculada do FGTS, com idade igual ou superior a 70 anos – ou que viesse a completar essa idade até a data final para firmar o Termo de Adesão –, de ter o crédito do complemento de atualização monetária, com a redução nela prevista, em parcela única, no mês seguinte ao da publicação da referida Lei.

A Medida Provisória nº 185, de 13 de maio de 2004, adotada pela Lei nº 10.936, de 12 de agosto de 2004, modificou a Lei nº 10.555. Assim, o direito de receber o crédito do complemento de atualização monetária do FGTS em uma parcela única foi estendido para os titulares de conta vinculada do FGTS com idade igual ou superior a 60 anos, mas, dessa vez, com a necessidade de assinar o Termo de Adesão. Essa condição especial de recebimento foi estendida também ao beneficiário de titular

1. Ver Lei Complementar nº 110, já comentada no número 4 deste periódico.

de conta vinculada do FGTS já falecido, desde que o beneficiário ou o titular tenha firmado o referido Termo.

Criação e regulamentação do Programa de Modernização do Parque Industrial Nacional (Modermaq)

A Medida Provisória nº 197, de 7 de julho de 2004, criou o Programa de Modernização do Parque Industrial Nacional (Modermaq), com o objetivo de promover a modernização da indústria e a dinamização do setor de bens de capital. O Programa consiste em linhas de financiamento com recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES) e do FAT, sendo permitidas operações de crédito com taxas de juros fixas, ficando o risco das variações da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) cobertos pela União por dotações orçamentárias específicas. A previsão é que sejam aplicados R\$ 2,5 bilhões do BNDES e do FAT no Programa. O Decreto nº 5.165, de 2 de agosto de 2004, regulamentou a Medida Provisória nº 197, ou seja, a criação do Modermaq.

Instituição de Comissão Tripartite Consultiva para promover políticas públicas de igualdade de oportunidades e de tratamento, e de combate a todas as formas de discriminação de gênero e raça, no emprego e na ocupação

Decreto Presidencial, de 20 de agosto de 2004, criou uma Comissão Tripartite (cinco membros do governo, sete representantes de entidades de trabalhadores e cinco representantes das entidades empresariais), de caráter consultivo. A Comissão será presidida pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e terá as seguintes atribuições:

I - discutir e apresentar propostas para políticas públicas de igualdade de oportunidades e de tratamento, e de combate a todas as formas de discriminação de gênero e raça, no emprego e na ocupação;

II - incentivar a incorporação das questões de gênero, raça e etnia na programação, execução, supervisão e avaliação das atividades levadas a efeito pelo MTE;

III - apoiar, incentivar e subsidiar iniciativas parlamentares sobre o tema;

IV - apoiar e incentivar as iniciativas adotadas por órgãos e entidades, até mesmo da sociedade civil; e

V - promover a difusão da legislação pertinente.

DIREITOS HUMANOS, JUSTIÇA E CIDADANIA

Decreto nº 5.155, de 23/7/2004 – Publicado no DOU de 27/7/2004. Altera dispositivos do Decreto nº 5.130, de 7 de julho de 2004, que regulamenta o artigo 40 da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso).

Decreto nº 5.145, de 19/7/2004 – Publicado no DOU de 20/7/2004. Acrescenta artigo ao Decreto nº 5.109, de 17 de junho de 2004, que dispõe sobre composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI).

Decreto nº 5.130, de 7/7/2004 – Publicado no DOU de 8/7/2004. Regulamenta o artigo 40 da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), e dá outras providências.

Decreto nº 5.109, de 17/6/2004 – Publicado no DOU de 18/6/2004. Dispõe sobre composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI), e dá outras providências.

Decreto nº 5.089, de 20/5/2004 – Publicado no DOU de 21/5/2004. Dispõe sobre composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), e dá outras providências.

Decreto nº 5.051, de 19/4/2004 – Publicado no DOU de 20/4/2004. Promulga a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais.

Decreto nº 5.021, de 23/3/2004 – Publicado no DOU de 24/3/2004. Estende o prazo de que trata o artigo 7º do Decreto nº 4.850, de 2 de outubro de 2003, que institui a Comissão Interministerial com a finalidade de obter informações que levem à localização dos restos mortais de participantes da Guerrilha do Araguaia.

Decreto nº 5.017, de 12/3/2004 – Publicado no DOU de 15/3/2004. Promulga o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças.

Decreto nº 5.016, de 12/3/2004 – Publicado no DOU de 15/3/2004. Promulga o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, relativo ao Combate ao Tráfico de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea.

Decreto nº 5.007, de 8/3/2004 – Publicado no DOU de 9/3/2004. Promulga o Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança referente à venda de crianças, à prostituição infantil e à pornografia infantil.

Decreto nº 5.006, de 8/3/2004 – Publicado no DOU de 9/3/2004. Promulga o Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança relativo ao envolvimento de crianças em conflitos armados.

Decreto nº 4.948, de 7/1/2004 – Publicado no DOU de 8/1/2004. Aprova o Estatuto da Cruz Vermelha Brasileira, e dá outras providências.

Lei nº 10.886, de 17/6/2004 – Publicada no DOU de 18/6/2004. Acrescenta parágrafos ao artigo 129 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, criando o tipo especial denominado "Violência Doméstica".

Lei nº 10.877, de 4/6/2004 – Publicada no DOU de 7/6/2004. Altera a Lei nº 7.070, de 20 de dezembro de 1982, que dispõe sobre pensão especial para os deficientes físicos que especifica.

Lei nº 10.875, de 1º/6/2004 – Publicada no DOU de 2/6/2004. Altera dispositivos da Lei nº 9.140, de 4 de dezembro de 1995, que reconhece como mortas pessoas desaparecidas em razão de participação ou acusação de participação em atividades políticas.

Lei nº 10.845, de 5/3/2004 – Publicada no DOU de 8/3/2004. Institui o Programa de Complementação ao Atendimento Educacional Especializado às Pessoas Portadoras de Deficiência, e dá outras providências.

GLOSSÁRIO DE SIGLAS

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
Abra	Associação Brasileira de Reforma Agrária
Abramge	Associação Brasileira de Medicina de Grupo
ABTO	Associação Brasileira de Transplante de Órgãos
Adin	Ação Direta de Inconstitucionalidade
Aeps	Anuário Estatístico da Previdência Social
Aesbe	Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais
AGF	Aquisições do Governo Federal
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
AMS	Assistência Médico Sanitária
ANA	Agência Nacional de Águas
Anapp	Associação Nacional da Previdência Privada
Ancinav	Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual
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
BAC	Base de Apoio à Cultura
Bacen	Banco Central do Brasil
Basa	Banco da Amazônia S. A.
Bancob	Banco Cooperativo do Brasil
Bansicred	Banco Cooperativo Sicredi
BB	Banco do Brasil
BD	Benefício Definido
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
Bird	Banco Mundial
BN	Banco do Nordeste
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
Cagedest	Caged Estimativas
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
CDDPH	Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana
CDP	Certificados da Dívida Pública
CEA	Comissão Especial da Avaliação da Educação Superior
Cebes	Centro Brasileiro de Estudos em Saúde

CEF	Caixa Econômica Federal
Cefet	Centro Federal de Educação Tecnológica
Ceff	Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos
CEPS	Conselho Estadual de Previdência Social
Cerlalc	Centro Regional para o Livro na América Latina e no Caribe
CES	Conselhos Estaduais de Saúde
Cesb	Companhias Estaduais de Saneamento Básico
C&T	Ciência e Tecnologia
CF	Constituição Federal
CFDD	Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos
Cfess	Conselho Federal de Serviço Social
CGPC	Conselho de Gestão da Previdência Complementar
CGT	Central Geral dos Trabalhadores
CIB	Conselho Intergestores Bipartite
CID	Classificação Internacional das Doenças
Cide	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
CIT	Comissão Intergestora Tripartite
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CMN	Conselho Monetário Nacional
CMPS	Conselho Municipal de Previdência Social
CNA	Confederação Nacional da Agricultura
Cnae	Classificação Nacional de Atividades Econômicas
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNC	Confederação Nacional do Comércio
CNCD	Conselho Nacional de Combate à Discriminação
CNDH	Conferência Nacional de Direitos Humanos
CNDI	Conselho Nacional de Direitos do Idoso
CNDM	Conselho Nacional dos Direitos da Mulher
CNDRS	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CNFPCP	Centro Nacional de Folclore e Cultura Popular
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNIC	Comissão Nacional de Incentivo à Cultura
CNIS	Cadastro Nacional de Informações Sociais
CNPC	Conselho Nacional de Política Cultural
CNPCCP	Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária
CNPIR	Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNPS	Conselho Nacional de Previdência Social
CNRC	Centro Nacional de Referência Cultural
CNRT	Conselho Nacional de Relações de Trabalho
CNS	Conselho Nacional de Saúde ou Confederação Nacional de Saúde
CNSA	Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
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
Conab	Companhia Nacional de Abastecimento
Conaq	Conselho Nacional de Quilombos
Conade	Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência
Conaeti	Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil
Conanda	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
Conasems	Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde
Conass	Conselho Nacional de Secretários de Saúde
Consea	Conselho Nacional de Segurança Alimentar
Consu	Conselho de Saúde Suplementar
Contag	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura

Corde	Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência
CPF	Cadastro de Pessoas Físicas
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CPMI	Comissão Parlamentar Mista de Inquérito
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
CPR	Cédula de Produto Rural
CPS	Conselho de Previdência Social
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
CTPS	Carteira de Trabalho e Previdência Social
CUT	Central Única dos Trabalhadores
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
Dataprev	Serviço de Processamento de Dados da Previdência Social
Datusus	Departamento de Informática do SUS
DCA	Departamento da Criança e do Adolescente
Dcnem	Diretrizes Curriculares Nacionais do Ensino Médio
DDH	Departamento dos Direitos Humanos
Depen	Departamento Penitenciário Nacional
Disoc	Diretoria de Estudos Sociais
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
EGF	Empréstimos do Governo Federal
EJA	Educação de Jovens e Adultos
Embrafilme	Empresa Brasileira de Filmes
Enade	Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes
ENC	Exame Nacional de Cursos
Enem	Exame Nacional do Ensino Médio
EPU	Encargos Previdenciários da União
Fampe	Fundo de Aval do Proger
FAO	Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
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
FDDD	Fundo de Defesa dos Direitos Difusos
Febec	Federação Brasileira de Entidades de Cegos
Febem	Fundo Estadual de Bem-Estar do Menor
FEF	Fundo de Estabilização Fiscal
Fenaseg	Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados e Capitalização
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
Fiocruz	Fundação Oswaldo Cruz
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNAC	Fundo Nacional da Criança e do Adolescente

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
FNT	Fórum Nacional do Trabalho
FNU	Federação Nacional dos Urbanitários
FRGPS	Fundo Específico para o Regime Geral de Previdência Social
FSE	Fundo Social de Emergência
FSPS	Fundo Solidário de Promoção Sindical
Funai	Fundação Nacional do Índio
Funarte	Fundo Nacional de Artes
Funcine	Fundo de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da 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 para a 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 Social
Gpaba	Gestão Plena da Atenção Básica Ampliada
GSF	Gasto Social Federal
GTI	Grupo de Trabalho Interministerial
HU	Hospital Universitário
Ibama	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
Ibase	Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDM	Índice de Desenvolvimento Municipal
IES	Instituição 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
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Iphan	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVA	Imposto sobre Veículos Automotores
IR	Imposto de Renda
IRSM	Índice de Reajuste do Salário Mínimo
Iser	Instituto Superior de Estudos da Religião
ITR	Imposto Territorial Rural
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
MAS	Ministério da Assistência Social
Mapa	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MCT	Ministério da Ciência e Tecnologia
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
Mdic	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC	Ministério da Educação
Mesa	Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome
MF	Ministério da Fazenda
MinC	Ministério da Cultura
Minter	Programa de Mestrado Interinstitucional
MJ	Ministério da Justiça
MMA	Ministério do Meio Ambiente
Modermaq	Modernização do Parque Industrial Nacional
MP	Medida Provisória, Ministério Público ou Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MPA	Movimento dos Pequenos Agricultores
MPF	Ministério Público Federal
MPS	Ministério da Previdência Social
MPT	Ministério Público do Trabalho
MS	Ministério da Saúde
MST	Movimento Nacional dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
MTO	Manual Técnico de Orçamento
NIS	Número de Identificação Social
NF	Necessidade de Financiamento
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
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
Oscip	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
OSS	Orçamento da Seguridade Social
OTN	Obrigações do Tesouro Nacional
PA	Projeto de Assentamento
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar
PAB	Piso Assistencial Básico
Pacs	Programa de Agentes Comunitários de Saúde
PAE	Projeto Agro-Extrativista
Paes	Programa de Parcelamento Especial
PAF	Projétil de Arma de Fogo
Paif	Programa de Atendimento Integral à Família
Pasep	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PBPQ	Programa Brasileiro de Produtividade e Qualidade
PC	Projeto de Colonização
PCA	Projeto Casulo
PCD	Projeto Cédula da Terra

PCN	Parâmetros Curriculares Nacionais
PCPR	Programa de Combate à Pobreza Rural
PDA	Plano de Desenvolvimento de Assentamento
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PEA	População Economicamente Ativa
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PED	Pesquisa de Emprego e Desemprego
PEQ	Planos Estaduais de Qualificação
Pesp	Planos Estaduais e Municipais de Segurança Pública
Peti	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
Petros	Fundação Petrobras de Seguridade Social
PF	Polícia Federal
PGBL	Plano Gerador de Benefício Líquido
PGFN	Procuradoria Geral da Fazenda Nacional
PGPM	Programa de Garantia dos Preços Mínimos
PGRM	Programa de Garantia de Renda Mínima
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
PL	Projeto de Lei
Planfor	Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador
PlanTeQs	Planos Territoriais de Qualificação
PLC	Projeto de Lei Complementar
PLO	Projeto de Lei do Orçamento
Ploa	Projeto de Lei Orçamentária Anual
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
PNAA	Programa Nacional de Acesso à Alimentação
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
PNEDH	Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos
PNI	Política Nacional do Idoso
PNLD	Programa Nacional do Livro Didático
PNPIR	Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial
PNPE	Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para Jovens
PNPG	Plano Nacional de Pós-Graduação
PNQ	Plano Nacional de Qualificação
PNRA	Plano Nacional de Reforma Agrária
PNSP	Plano Nacional de Segurança Pública
Pnud	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POF	Pesquisa de Orçamentos Familiares
PPA	Plano Plurianual
PPP	Perfil Profissiográfico Previdenciário
PQD	Programa de Qualificação Docente
PRA	Plano de Recuperação de Assentamentos
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
Pronager	Programa Organização Produtiva de Comunidades Pobres
Prosup	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
Prouni	Programa Universidade para Todos
PRPG	Programas Regionais de Pós-Graduação
PRSH	Programa de Revitalização de Sítios Históricos
PSDB	Partido
PSF	Programa de Saúde da Família
PT	Partido dos Trabalhadores
Rais	Relação Anual de Informações Sociais
RDPC	Renda Domiciliar <i>Per Capita</i>
Recor	Registro Comum de Operações de Crédito Rural
Refis	Programa de Recuperação Fiscal
Reforsus	Reforço à Reorganização do SUS
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RJU	Regime Jurídico Único
RMV	Renda Mensal Vitalícia
SAC	Serviços de Ação Continuada
Saeb	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SAF	Secretaria de Agricultura Familiar
Samu	Serviço de Atendimento Móvel às Urgências
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
SEDH/PR	Secretaria Especial dos Direitos Humanos/Presidência da República
SEF	Secretaria de Ensino Fundamental
Selic	Sistema Especial de Liquidação e de Custódia
Senac	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
Senai	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
Senar	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
Senasp	Secretaria Nacional de Segurança Pública
Seppir	Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
SES	Secretarias Estaduais de Saúde
Sesc	Serviço Social do Comércio
Sesi	Serviço Social da Indústria
Sest	Serviço Social do Transporte
Sesu	Secretaria de Educação 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

Sicredi	Sistema de Crédito Cooperativo
Sidor	Sistema Integrado de Dados Orçamentários
Sigae	Sistema Integrado de Ações de Emprego
SIH/SUS	Sistema de Informações Hospitalares do SUS
SIM	Sistema de Informação sobre Mortalidade
Simples	Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte
Sinaes	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
Sinarm	Sistema Nacional de Armas
Sinase	Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo
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
SM	Salário Mínimo
SNC	Sistema Nacional de Cultura
SNDH	Sistema Nacional de Direitos Humanos
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
SPC	Secretaria de Previdência Complementar
SPDCA	Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente
SPE	Sistema Público de Emprego ou Secretaria de Política Econômica
SPHAN	Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
SPI	Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
SPM	Secretaria Especial de Políticas para Mulheres
SPMAP	Secretaria de Patrimônio, Museus e Artes Plásticas
Spoa	Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração (Ministério do Trabalho)
SPU	Secretaria de Patrimônio da União
SSP	Secretaria de Segurança Pública
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
Suas	Sistemas Único da Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
Susep	Superintendência de Seguros Privados
Susp	Sistema Único de Segurança Pública
TCU	Tribunal de Contas da União
TDA	Títulos da Dívida Agrária
TJLP	Taxa de Juros de Longo Prazo
TR	Taxa Referencial
UCG	Unidades Centrais de Gerenciamento
UDR	União Democrática Ruralista
UERJ	Universidade do Estado do Rio de Janeiro
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UnB	Universidade de Brasília
Undime	União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação
Unesco	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
Unired	Consórcio Universidade Virtual Pública do Brasil
Urbis	Programa de Reabilitação Urbana de Sítios Históricos
USP	Universidade de São Paulo

EDITORIAL

Coordenação

Silvânia de Araujo Carvalho

Supervisão

Iranilde Rego

Revisão

Gisela Viana Avancini Rojas

Sarah Ribeiro Pontes

Elizabete Antunes de Souza (estagiária)

Raquel do Espírito Santo (estagiária)

Editoração

Aeromilson Mesquita

André Pires de Carvalho

Elidiane Bezerra Borges

Brasília

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,

9ª 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, 14ª

andar 20020-010 – Rio de Janeiro – RJ

Fone: (21) 3804-8118

Fax: (21) 2220-5533

Correio eletrônico: editrj@ipea.gov.br

COMITÊ EDITORIAL

Secretário-Executivo

Marco Aurélio Dias Pires

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,

9ª andar, sala 904

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 315-5374

Fax: (61) 315-5314

Correio eletrônico: madp@ipea.gov.br