

políticas sociais

acompanhamento e análise

| AGOSTO 2005 |

11

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Ministro – Paulo Bernardo Silva

Secretário-Executivo – João Bernardo de Azevedo Bringel

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

Diretora de Administração e Finanças

Cinara Maria Fonseca de Lima

Diretor de Estudos Setoriais

João Alberto De Negri

Diretor de Cooperação e Desenvolvimento

Luiz Henrique Proença Soares

Diretor de Estudos Regionais e Urbanos

Marcelo Piancastelli de Siqueira

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/04/052.

políticas sociais acompanhamento e análise

Diretoria de Estudos Sociais

Conselho Editorial

Brancolina Ferreira
Frederico Augusto Barbosa da Silva
Jorge Abrahão de Castro
José Celso Cardoso Jr.
Luana Simões Pinheiro
Luciana Jaccoud
Luseni Aquino
Paulo Roberto Corbucci (editor responsável)
Roberto Passos Nogueira

Técnicos e Colaboradores

Ana Carolina Querino
André Nunes
Ângela Barreto
Brancolina Ferreira
Brunu Marcus Ferreira Amorim
Camillo Bassi
Dionísio Baró
Enid Rocha
Fábio Monteiro Vaz
Frederico Augusto Barbosa da Silva
Geraldo Góes
Guilherme da Costa Delgado
Helder Rogério Sant'Ana Ferreira
Herton Ellery Araújo
Jorge Abrahão de Castro
José Aparecido Ribeiro
José Celso Cardoso Jr.
José Valente Chaves
Junia Cristina Perez Rodrigues da Conceição
Leonardo Alves Rangel
Luana Simões Pinheiro
Luciana Jaccoud
Luciana Mendes Servo
Luseni Aquino
Maria Martha Cassiolato
Matheus Stivali
Nair Bicalho
Nathalie Beghin
Paulo Roberto Corbucci
Roberto Gonzalez
Roberto Passos Nogueira
Rogério Nagamine Costanzi
Sergei Soares
Sérgio Francisco Piola
Silvana Oliveira da Silva
Sônia Tiê Shicasho

Assistentes de Pesquisa

André Luis Souza
Joelmir Rodrigues da Silva
Marcos Eirado
Radakian Maurity Sousa Lino

ISSN 1518-4285

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	5
CONJUNTURA E POLÍTICAS SOCIAIS	7
ACOMPANHAMENTO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS	13
SEGURIDADE SOCIAL	15
PREVIDÊNCIA SOCIAL	23
ASSISTÊNCIA SOCIAL E SEGURANÇA ALIMENTAR	38
SAÚDE	49
EDUCAÇÃO	65
CULTURA	78
TRABALHO E RENDA	98
DIREITOS HUMANOS, JUSTIÇA E CIDADANIA	117
IGUALDADE RACIAL	135
DESENVOLVIMENTO RURAL	148
ENSAIOS	169
POLÍTICAS PARA A INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA E DESENVOLVIMENTO Vicente de Paula Faleiros	171
O CRESCIMENTO DOS HOMICÍDIOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL: 1980 A 2003 Helder Ferreira	178
OS ABRIGOS PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES E O DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA Enid Rocha Andrade da Silva Luseni Maria Cordeiro de Aquino	186
JUVENTUDE NEGRA E EXCLUSÃO RADICAL Maria Aparecida Silva Bento Nathalie Beghin	194
ACOMPANHAMENTO DA LEGISLAÇÃO EM POLÍTICAS SOCIAIS	199
PREVIDÊNCIA SOCIAL	201
ASSISTÊNCIA SOCIAL E SEGURANÇA ALIMENTAR	202
EDUCAÇÃO	203
TRABALHO E RENDA	206
DIREITOS HUMANOS, JUSTIÇA E CIDADANIA	209
IGUALDADE RACIAL	212
GLOSSÁRIO DE SIGLAS	213

APRESENTAÇÃO

A presente edição do boletim *Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise* tem como recorte temporal o primeiro semestre de 2005.

Diferentemente de suas últimas edições, este número é composto de um volume impresso e um CD. Em sua versão impressa, são apresentados o acompanhamento e a análise das políticas sociais, ao longo de quatro seções: *i) Conjuntura e Políticas Sociais* – que traz a contextualização das políticas sociais em face das macroorientações econômica e política; *ii) Acompanhamento de Políticas e Programas Governamentais* – que corresponde à parte substantiva deste boletim e, neste número, compreende o acompanhamento de nove áreas sociais, além do capítulo-síntese referente à Seguridade Social; *iii) Ensaaios* – constituída de quatro textos alinhavados em torno do tema infância e adolescência: “Políticas para a infância e adolescência e desenvolvimento” (Vicente Faleiros); “O crescimento dos homicídios de crianças e adolescentes no Brasil: 1980 a 2003” (Helder Ferreira); “Os abrigos para crianças e adolescentes e o direito à convivência familiar e comunitária” (Enid Rocha e Luseni Aquino); e “Juventude Negra e Exclusão Radical” (Maria Aparecida Bento e Nathalie Beghin); e, por último, *iv) Acompanhamento da Legislação em Políticas Sociais* – que apresenta as principais alterações nos dispositivos legais nas áreas de previdência social; assistência social e segurança alimentar; educação; trabalho e renda; direitos humanos, justiça e cidadania; e igualdade racial.

O Anexo Estatístico, pela primeira vez sob o formato de CD, apresenta a execução orçamentária do Gasto Social Federal, segundo as unidades orçamentárias, a natureza das despesas e as fontes de financiamento, para o ano de 2004 e o primeiro semestre de 2005, além de séries históricas atualizadas de indicadores referentes às áreas objeto de análise desta publicação.

Cabe ainda registrar que, para o aprimoramento desta edição, foram imprescindíveis as contribuições oferecidas por leitores externos ao Ipea, aos quais este Conselho presta profundos agradecimentos: Ângela Fatorelli, Cândido Gomes, Elizabeth Diniz Barros, Evilásio Salvador, Graça Ohana, José Geraldo de Sousa Junior, José Juliano de Carvalho Filho e Tânia Mara Eller da Cruz.

Boa leitura!

Conselho Editorial

CONJUNTURA E POLÍTICAS SOCIAIS

A presente edição de *Políticas Sociais – acompanhamento e análise* compreende o primeiro semestre de 2005. Entretanto, o acompanhamento e, sobretudo, a avaliação das políticas e dos programas sociais nos primeiros seis meses do ano tendem a ser prejudicados, em virtude de a maior parte dos recursos financeiros a eles alocados ser executada somente no segundo semestre. Daí optou-se por destacar, nesta edição, os processos de formulação de políticas sociais, incluindo-se as tensões e polêmicas aí geradas, assim como as possíveis implicações das mudanças propostas para efeito da ampliação, ou mesmo da garantia, de direitos sociais constitucionalmente assegurados.

A origem dessas tensões está associada, via de regra, a dois interesses aparentemente contrários. De um lado, a crescente demanda por inclusão social, movida principalmente pelo fato de o sistema produtivo não ter sido capaz de absorver a oferta de mão-de-obra e, conseqüentemente, deixar à margem do consumo ampla parcela da população. De outro, o enxugamento do déficit público que, além de reduzir a capacidade de investimento produtivo do Estado, também tem implicado, senão a redução nominal dos investimentos sociais, ao menos a sua diminuição relativa frente às crescentes demandas dos grupos sociais excluídos.

Desse modo, foram empreendidos esforços, por intermédio das dez áreas setoriais que compõem este periódico, no sentido de identificar as principais tensões e resistências que as propostas governamentais em gestação têm suscitado.

No capítulo que trata da Seguridade Social, fica clara a existência desse embate entre as crescentes demandas por proteção social e as tentativas de impor restrições fiscais a esse sistema, tendo em vista que estas colocam em risco até mesmo setores incluídos na salvaguarda dos direitos sociais. Tais posições antagônicas são evidenciadas a partir da análise de duas iniciativas: a aprovação, em segundo turno no Senado Federal, do Regime Especial de Inclusão Previdenciária (PEC-Paralela nº 47/2005), que institui um sistema especial de inclusão previdenciária voltado aos trabalhadores de baixa renda e aos sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho no âmbito da própria residência, e a proposta de “Déficit Nominal Zero”, de autoria do deputado Delfim Netto, que visa eliminar gastos de custeio acima da inflação. Além disso, analisa-se a proposta de regulamentação da Previdência Rural, a qual vem sendo discutida no seio dos movimentos sociais e no âmbito do governo federal. Por fim, e em continuidade às edições anteriores deste boletim, apresenta-se a execução do orçamento da Seguridade Social no primeiro semestre do ano, conforme tipologia que compreende quatro grandes grupos de despesa e receita.

O foco de análise da área de Previdência Social recai sobre duas classes de questões: o financiamento dos direitos previdenciários e a gestão do sistema. Em relação ao primeiro, constata-se que a melhoria apreciável da arrecadação, nos últimos dezoito meses, tem permitido manter sob controle o fluxo de caixa da Previdência Social. Por sua vez, tensões próprias do processo de gestão têm apontado para a necessidade

de reestruturação, a exemplo da arrecadação previdenciária (reorganizada), dos benefícios por incapacidade e dos benefícios em geral, submetidos ao reconhecimento de um novo recenseamento (parcial).

Na seção que trata do Regime Geral de Previdência Social, investigam-se o financiamento e o comportamento dos gastos do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) e, em especial, a evolução dos benefícios pagos por esse instituto. Também são apresentados os principais resultados da avaliação do Fator Previdenciário, realizada pelo Ipea, a pedido do Conselho Nacional de Previdência Social. Em relação à Previdência Complementar, destacam-se a extinção da Superintendência de Previdência Complementar e a nova tabela de incidência de Imposto de Renda dos planos de benefícios de previdência privada.

Finalmente, e pela primeira vez neste periódico, analisa-se a situação fiscal dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) existentes nas 27 unidades federadas, o que tornou possível observar alguns efeitos práticos dos dispositivos introduzidos pela Emenda Constitucional nº 41, a exemplo da unificação das regras de contribuição, que permitiu elevar o nível de arrecadação e, conseqüentemente, reduzir o desequilíbrio fiscal desses regimes de previdência.

Na área de Assistência Social e Segurança Alimentar, o primeiro semestre de 2005 foi marcado por importantes mudanças na regulação de todas as políticas sob responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Tanto a política nacional de assistência social como as políticas de combate à fome e de transferência de renda, capitaneadas pelo Programa Bolsa Família, foram alteradas a partir da definição de novos marcos legais, com impactos em sua implementação. A nova Norma Operacional Básica (NOB), que regula a implementação da Política Nacional da Assistência Social, aprovada no segundo semestre de 2004, introduz mudanças no processo de financiamento e gestão dessa política. Também foi alterada substancialmente a implantação da política de transferência de renda, mediante o reconhecimento da participação dos municípios na sua gestão.

Os esforços de regulamentação da área de Segurança Alimentar e Nutricional ficam evidenciados com a elaboração, pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea), de proposta de Lei Orgânica. Destaca-se, ainda, em relação a essa política, o início de um movimento de padronização, via portarias específicas, da sistemática de financiamento de projetos locais com a aplicação de indicadores socioeconômicos relevantes – prática também adotada pela política de assistência social.

O campo das regulamentações institucionais representou, desse modo, o principal avanço na área de Assistência Social e Segurança Alimentar, tendo em vista que os progressos na cobertura dos programas ainda se mostram bastante desiguais.

Na área de Saúde, verifica-se que, apesar das mudanças na direção ministerial, não tem havido solução de continuidade no que se refere a essa política setorial. A preservação dos principais programas do Ministério da Saúde, nos últimos dez anos, pode ser explicada, em parte, pela existência de um forte movimento social que deu margem à criação do Sistema Único de Saúde (SUS).

Em face do exposto, optou-se por examinar, ainda que de forma panorâmica, nesta edição do boletim, a saúde da população e o sistema de atenção à saúde no Brasil, salientando características e tendências gerais de maior relevância para a conformação

das futuras políticas desta área social. Tal como defendem muitos sanitaristas, reconhece-se que os principais problemas de saúde da população brasileira serão crescentemente influenciados, nas próximas duas décadas, por dois processos distintos, mas associados entre si: a transição demográfica, evidenciada pelo aumento da proporção de pessoas idosas no total da população; e a transição epidemiológica, caracterizada pela maior participação das doenças não infecciosas na estrutura de morbidade e mortalidade. Essas duas mudanças exigirão que o Estado redefina objetivos e estratégias de implementação das ações de assistência, reabilitação e promoção da saúde ora em curso no país.

Outro tipo de análise de conjunto é realizado quanto às características do sistema de saúde, buscando dimensionar seus diversos componentes, em termos de capacidade instalada, cobertura e produção de serviços. São distinguidos os subsistemas de natureza jurídica pública e privada que integram o SUS e o segmento privado de planos e seguros de saúde. Para uma compreensão inicial dos desafios colocados por esses aspectos estruturais das condições de saúde e do sistema de saúde no Brasil, são avaliados especialmente os padrões vigentes de financiamento público e de gasto privado.

A área de Educação elegeu, para esta edição do boletim, a inclusão educacional como tema central de análise. Nesse sentido, destaca-se o encaminhamento de duas importantes medidas de política que incidem sobre essa questão: a instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), que altera o sistema de financiamento da educação básica pública, e a Reforma da Educação Superior que, entre outras mudanças, acena com a possibilidade de ampliação do orçamento das instituições federais e amplia os requisitos e mecanismos de controle sobre a rede privada de ensino superior. A primeira, em estágio mais avançado, foi enviada ao Congresso Nacional como Proposta de Emenda Constitucional (PEC nº 415), enquanto a Reforma da Educação Superior foi consolidada sob a forma de anteprojeto de lei, encaminhado pelo Ministério da Educação (MEC) à Presidência da República, em fins de julho. Além dessas duas iniciativas que afetam a educação como um todo, também são ressaltadas as novas ações do MEC no âmbito da educação profissional: o Programa de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (Proeja) e o Projeto Escola de Fábrica.

Em seqüência à apresentação e discussão dessas iniciativas governamentais, investiga-se o acesso à educação escolar no período 1995-2003, segundo os níveis de ensino, a faixa etária, sexo, localização do domicílio, cor/raça e renda, com o objetivo de identificar situações em que persistam iniquidades de acesso à educação escolar, segundo os diversos cortes adotados.

O capítulo que versa sobre a Cultura trata de desafios não superados nos três primeiros anos do Governo Lula, tais como a reestruturação dos mecanismos de financiamento; o Plano Nacional de Cultura (PNC), cuja PEC nº 57/2003 foi aprovada em segundo turno no Senado em 1º de junho; e a consolidação do Sistema Nacional de Cultura. Nesse sentido, destacam-se a assinatura de protocolos de intenções com estados e municípios – que contemplam o compromisso de criação de conselhos e fundos municipais e estaduais de Cultura – e o Decreto nº 5.520, de agosto de 2005, que instituiu o Sistema Federal de Cultura (SFC) e o Conselho Nacional de Políticas Culturais (CNPC), onde funcionam as Câmaras Setoriais. Também são

apresentadas novas modalidades de financiamento e linhas de crédito especiais, a exemplo daquelas criadas pelo BNDES para investimentos em livrarias e, na área do cinema, para construção de salas.

Além disso, buscou-se mostrar como tais desafios implicam a necessidade de superar alguns dilemas que envolvem a formulação de uma política cultural de envergadura nacional, a estruturação de um sistema nacional de financiamento e a democratização cultural, na medida em que a sua concretização encontra obstáculos tanto no campo das prioridades macroeconômicas, como no desenho e nas capacidades institucionais.

A área de Trabalho e Renda analisa a conjuntura recente do mercado de trabalho a partir da evolução de alguns indicadores clássicos. Enfatiza que, apesar do menor ritmo de crescimento econômico em 2005 relativamente a 2004, a taxa de desemprego aberto continuou em queda, enquanto os rendimentos reais médios e a massa salarial mantiveram-se em recuperação frente a 2003. Também são apresentadas algumas considerações sobre as recentes mudanças na Lei da Aprendizagem, ligadas ao Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE). A mudança facilita a ação do programa, pois permite que seus executores utilizem a aprendizagem como forma de inserção dos jovens recém-qualificados com 18 anos ou mais no mercado de trabalho. Contudo, embora desejável que esse contrato sirva como experiência prévia à incorporação definitiva no quadro da empresa, os critérios da Lei abrem espaço para a seleção de jovens com requisitos de escolaridade superiores aos do PNPE, ou que já tenham experiência profissional, podendo frustrar a intenção original das mudanças. Por fim, o texto aborda os programas de trabalho e renda que atuam pelo lado da demanda por mão-de-obra. Os instrumentos aqui discutidos enfatizam a necessidade, de um lado, de maior racionalização no uso do FAT como provedor de recursos aos programas de geração de emprego e renda, e de outro, de maior democratização no acesso ao crédito e a outros serviços financeiros como mecanismo de inclusão social. Esse quadro coloca para o Estado um desafio que vai além do aspecto regulatório na promoção da inclusão financeira. Sua atuação abarcaria também a criação de mercados institucionais, nos quais o redistributivismo e o solidarismo assumiriam papel relevante.

A área de Direitos Humanos, Justiça e Cidadania enfatiza que a estruturação de uma política pública para abarcar esse conjunto de políticas enfrenta vários desafios. Em primeiro lugar, é importante perceber que, estando os direitos humanos em constante transformação, um desafio importante diz respeito à necessidade de se criarem continuamente novos instrumentos (legais, políticos, jurisdicionais etc.) capazes de garantir e proteger os direitos que vão sendo agregados ao núcleo já constituído. Outro aspecto importante está relacionado com a necessidade de elaboração de políticas universais cujo desenho contemple o respeito à diferença e possibilite a promoção dos direitos específicos dos chamados grupos vulneráveis, tais como crianças, idosos, mulheres, indígenas e afrodescendentes. Há que se considerar, ainda, a inviabilidade de se conceber uma política que vise a promover, proteger e reparar direitos – tidos como indivisíveis, indissociáveis e interdependentes – como mais uma política setorial específica. Ao contrário, é preciso ter claro que a concretização do conjunto ético de idéias que dá corpo aos direitos humanos, especialmente no campo dos direitos econômicos, sociais e culturais, perpassa as demais políticas sociais.

A política de direitos humanos executada em nível federal vem lidando com esses desafios há algum tempo e, é importante afirmar, muitos avanços já foram registrados na área. No entanto, o primeiro semestre de 2005 viu esses avanços serem colocados em xeque, basicamente pela mudança no *status* institucional da Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH), que deixou de ser equivalente a um ministério e passou a estar vinculada à Secretaria Geral da Presidência da República. Embora a instabilidade institucional fosse uma constante na área, desde que um órgão dedicado ao tema surgiu em 1997, a recente reforma ministerial destituiu a SEDH de sua condição de igualdade frente aos ministérios setoriais e às demais secretarias especiais, dificultando em muito a articulação e parceria de seus agentes com outros órgãos do poder público. Somado aos outros problemas que vinham marcando sua trajetória – relacionados à exigüidade dos recursos financeiros alocados à área, aos freqüentes contingenciamentos do orçamento, à falta de capacidade de gestão e de estrutura, em termos tanto humanos quanto materiais –, o rebaixamento da SEDH na estrutura do Executivo federal apenas evidenciou a fragilidade institucional da área.

No que se refere à temática da Igualdade Racial, merece menção a realização, no início de julho, da I Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Conapir), convocada pela Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) e pelo Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPPIR). Tal encontro teve por objetivo central definir as diretrizes do Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial, o qual está previsto para ser anunciado em 20 de novembro de 2005, Dia Nacional da Consciência Negra.

Esta edição dedica especial atenção às desigualdades raciais no mundo do trabalho. Inicialmente, apresenta-se um diagnóstico das condições de inserção dos negros no mercado laboral. A seguir, faz-se um balanço de programas e ações empreendidos por órgãos da esfera federal, em período recente, para combater as inaceitáveis distâncias que ainda separam negros e brancos neste espaço da sociedade.

Para enfrentar essa situação específica de iniquidade, o Ministério do Trabalho e Emprego vem pondo em marcha iniciativas que, no geral, têm contribuído para inserir a questão racial na agenda política governamental. Contudo, a cobertura ainda reduzida das ações destinadas ao trabalhador negro, a ausência de metas raciais nos principais programas públicos de emprego, trabalho e renda, quer na cidade quer no campo, levam a crer que, no curto prazo, não se observarão mudanças expressivas nas relações raciais no mundo do trabalho.

Por fim, destaca-se iniciativa inédita do Ministério Público do Trabalho (MPT), mediante a instituição do Programa de Promoção de Igualdade de Oportunidade para Todos, por meio do qual busca-se combater as discriminações racial e de gênero, objetivando a inserção isonômica desses grupos de trabalhadores no mercado de trabalho.

Os programas especificamente direcionados para o mundo rural tiveram, no primeiro semestre de 2005, implementação aquém do programado. O número de assentamentos da reforma agrária ficou muito abaixo das metas estabelecidas, o que permite supor que, assim como ocorreu em anos anteriores, a maior parte dos assentamentos deverá ser feita durante o segundo semestre do ano.

No que se refere ao Programa Nacional de Agricultura Familiar (Pronaf), evidenciou-se melhor desempenho, com a ampliação do número de contratos e dos

montantes aplicados, em especial os destinados para investimentos. Este programa também vem obtendo melhor locação regional, fazendo-se presente em áreas das regiões Norte e Nordeste até então pouco atendidas.

Por sua vez, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), considerado estratégico pelo governo para a condução da política agrícola, ainda atua de forma pontual, com escassos recursos nele alocados e sob certa indefinição institucional.

Finalmente, mereceram destaque na área outros dois fenômenos. Em primeiro lugar, a continuidade dos conflitos agrários, que têm vitimado sobretudo lideranças dos movimentos sociais rurais. Em segundo lugar, e em boa medida contribuindo para realimentar a violência no campo, as ainda insuficientes medidas com vistas à regularização fundiária e à vigilância do cumprimento da legislação ambiental.

ACOMPANHAMENTO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS

SEGURIDADE SOCIAL

Na conjuntura política ora em exame destacam-se alguns fatos que repercutem com relevância sobre o sistema de seguridade social. Entre esses, a discussão em torno de uma proposta de corte dos gastos de custeio acima da inflação – o Déficit Nominal Zero –, que da maneira como está sendo apresentada acarreta notórias implicações negativas ao sistema da seguridade social.

Em sentido oposto à proposta de Déficit Nominal Zero, o Senado aprovou em segundo turno a Emenda Constitucional nº 47, de 5 de julho de 2005, chamada PEC-Paralela da Previdência, que abriu caminho para “um sistema especial de inclusão previdenciária para atender trabalhadores de baixa renda e àqueles sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência”.

Ainda na linha da Previdência–Seguridade Social, observa-se atualmente uma discussão junto a movimentos sociais, Congresso e Executivo em torno de uma proposta de regulamentação da Previdência Rural, que é aqui objeto de síntese e análise.

Observe-se que a inserção dos temas Previdência Rural e Inclusão Previdenciária nesta seção específica tem a ver com o fundamento nos princípios da seguridade social dessas políticas, que vão mais além da ótica do seguro social clássico que orienta a Previdência estritamente ligada ao contrato de trabalho.

Finalmente, aborda-se como último tópico analítico desta área temática a execução do orçamento da Seguridade Social no primeiro semestre do ano, decomposto nos principais grupos de despesa e receita, conforme tipologia já adotada há vários números neste periódico.

1 Conjuntura

1.1 A proposta do Déficit Nominal Zero e seus efeitos sobre a seguridade social

Circulou na imprensa especializada no início do semestre uma proposta denominada “Emenda Delfim Neto para obtenção do Déficit Nominal Zero”. Conquanto retirada de circulação, depois da manifestação pública de objeção do Ministro da Fazenda (meados de julho), o tema voltou a circular sub-repticiamente em outros noticiários, tudo fazendo crer que se trata de uma espécie de preparação de terreno para futura apresentação. Por isso, vale a pena conhecer seu conteúdo e implicações, até mesmo para não haver surpresas e/ou desinformação no tratamento da questão.

O aspecto essencial da “Emenda Delfim” em relação ao sistema de seguridade social constitui também o cerne do problema: *i*) proibição de gastos de custeio no “Orçamento Fiscal e da Seguridade Social” que excedam a taxa de inflação; e *ii*) desvinculação de novas receitas de contribuições sociais e impostos, hoje obrigatoriamente aplicados na Seguridade Social e na educação fundamental – a Desvinculação de Receitas da União (DRU) subiria dos 20% para 40% dos respectivos tributos.

As contribuições sociais, principalmente a Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins), a Contribuição sobre o Lucro Líquido, a CPMF e o PIS-Pasep, são fontes de recursos orçamentários imprescindíveis ao orçamento que financia a Previdência Básica, o Sistema Único de Saúde, a Assistência Social e o Seguro-Desemprego, entre outros direitos sociais. Em 2004, o conjunto de contribuições específicas da Seguridade Social repassou R\$ 27,7 bilhões de recursos desvinculados para o orçamento fiscal. Com isso, o orçamento da Seguridade Social atingiu seu teto – gastou 100% da receita restante com o conjunto de obrigações constitucionais a que está vinculada (ver Orçamento da Seguridade Social 2004 – *Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise*, nº 10).

A esmagadora maioria da despesa da Seguridade Social é de custeio – pagamento de benefícios previdenciários, do seguro-desemprego, de manutenção do SUS, dos benefícios da Lei Orgânica da Assistência, assim como dos aposentados e pensionistas da União, incluídos nesse orçamento pela Lei de Responsabilidade Fiscal etc. (ver estrutura deste orçamento na seção 2). Isto significa que, se desvinculada por nova emenda (DRU de 40% dos recursos da Seguridade), ou se proibido o pagamento de gastos reais de custeio, fatalmente faltariam recursos para pagar aposentadorias, pensões, serviços médicos, assistência básica etc.

A primeira idéia – cortar gastos de custeio que cresçam em termos reais – é certamente muito mais negativa do que a da DRU ampliada. Isto porque a despesa com benefícios previdenciários contém na sua estrutura um componente demográfico, associado a regras previdenciárias de longo prazo – a taxa de incremento anual do “estoque de benefícios em manutenção” no sistema INSS. Esse estoque nos últimos 25 anos vem crescendo no patamar de 4% a 4,5% ao ano, conforme periodização e distribuição por tipo de benefício sintetizada na tabela 1. Observe-se que, nos diferentes períodos em que se calcula a taxa média de incremento do estoque de benefícios, desde 1980 até 2004, seu incremento médio sempre esteve acima de 4% ao ano, refletindo um processo crescente e histórico de ampliação de direitos previdenciários.

TABELA 1

Benefícios permanentes em estoque mantidos pelo sistema INSS – 1980/2004

(Em %)

Períodos	Taxa de incremento médio anual				Total de benefícios em estoque
	Benefício por tempo serviço	Benefício por idade	Invalidez	Pensão por morte	
1980/1991	6,6	4,9	4,4	6,6	4,5
1991/2004	7,1	6,7	(+)1,6	(+)3,5	4,8
1991/1999	10,2	8,6	(+)0,9	3,7	5,1
1999/2004	2,2	3,7	2,7	3,0	4,2

Fonte: Boletim Estatístico da Previdência Social – 2004. Anuário Estatístico da Previdência Social – vários anos.

Ora, a taxa de crescimento do *quantum* de benefícios previdenciários é co-determinante da taxa de crescimento da despesa.¹ Esta é a soma algébrica da taxa de crescimento do estoque de benefícios mais a taxa de crescimento dos respectivos preços (dos benefícios do nível do salário mínimo e dos benefícios acima do salário mínimo), ponderados pelas respectivas proporções. Fica óbvio que a taxa cresce no mínimo 4% ao ano, mesmo sem elevação real do salário mínimo. Disso decorre que qualquer regra orçamentária que proíba “gastos reais de custeio” é ela própria um contra-senso aos direitos legítimos dos aposentados e pensionistas – cujo princípio de segurança jurídica é garantido por vários dispositivos constitucionais.

Está claro que a proposta do Déficit Nominal Zero contraria também o sistema de Saúde (Emenda Constitucional nº 29/2002), da Assistência Social e da Educação Fundamental e Média, por razões análogas às da Previdência ou ainda por critérios específicos das respectivas áreas.

No passado não muito longínquo – época do regime militar – apelava-se para o controle dos “preços” dos benefícios, para “compensar” o incremento físico dos respectivos estoques. Isto era exequível porque não havia proteção jurídica do piso de benefício – o salário-mínimo; e também porque em regime de inflação acelerada corrige-se sempre retardatariamente salários, soldos e pensões. Captava-se por esse método espúrio o “imposto inflacionário”, mediante desvalorização desses rendimentos.

A proposta do Déficit Nominal Zero retornaria, com outros rótulos, às técnicas de “ajustes” fiscais do passado. Mas este é um procedimento que a sociedade não mais aceita, até porque lê corretamente que essas técnicas em nada contribuiriam para construir uma sociedade democrática, fundada em direitos.

Ao contrário, é papel do Estado brasileiro provisionar por meio do orçamento da Seguridade Social fundos fiscais compatíveis com os direitos sociais básicos ali reconhecidos. E isto é possível, desde que não se desconstrua o mínimo de garantias que ainda vigoram nas chamadas finanças sociais.

1. A taxa de incremento anual da despesa com Benefícios Previdenciários e Assistenciais pagos anualmente pelo INSS pode ser definida da seguinte forma:

$$\frac{? B_t}{B_{t0}} \cdot \frac{1}{INPC} = \left[\left(\frac{? \text{Estoque } B_t}{\text{Estoque } B_{t0}} \cdot \frac{\overline{P_t}}{P_0} \right) + \left(\frac{? P_{wt}}{P_{w0}} \cdot \frac{B_{w0}}{B_{t0}} \right) \right] \cdot \frac{1}{INPC} + \left[\frac{? d}{B_{t0}} \right] \cdot \frac{1}{INPC}$$

onde:

B_t e B_{t0} são os valores totais dos benefícios efetivamente pagos no dois períodos, deflacionados por um Índice Geral de Preços (INPC)

$? \text{Estoque } B_t$ são os quantitativos físicos dos estoques de benefícios pagos em cada período, ponderados pelos
e
 $\text{Estoque } B_{t0}$ preços médios em cada período. $\frac{\overline{P_t}}{P_0}$

$\frac{? P_{wt}}{P_{w0}}$ é igual ao incremento do salário mínimo no período t sobre a base zero

$\frac{B_{w0}}{B_{t0}}$ é a participação em valor dos benefícios do salário mínimo no valor total dos benefícios e

$\frac{? d}{B_{t0}}$ corresponde às decisões judiciais sobre pagamento de benefícios pretéritos, ou parcelas desses, devidas pelo sistema previdenciário, por decisão judicial definitiva.

1.2 PEC-Paralela e inclusão previdenciária

A promulgação da Emenda Constitucional nº 47/2005, também conhecida quando de sua apresentação original no Senado como PEC-Paralela da Previdência, completou o ciclo de reformas previdenciárias desencadeadas no Governo Lula com a aprovação da EC nº 41/2003. Essa emenda, fruto de acordo interpartidário para aprovar ainda em 2003 a Reforma da Previdência, alterou alguns aspectos da EC nº 41/2003 (ver análise específica na seção Previdência Social) e ampliou o conceito de inclusão previdenciária, brevemente referido na EC nº 41/2003 (§ 12 do art. 201).

A redação atual do “sistema especial de inclusão previdenciária” estende o direito previdenciário, após regulamentação específica, aos “trabalhadores de baixa renda e àqueles sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, garantindo-lhes acesso a benefício de valor igual a um salário mínimo” (novo § 12 do art. 201 da Constituição Federal – seção da Previdência Social).

Em acréscimo à definição do público-alvo e benefício básico desse novo subsistema previdenciário, explicita-se que os novos segurados “terão alíquotas e carências inferiores às vigentes para os demais segurados do regime geral de previdência social” (§ 13 do art. 201 – CF).

O critério de diferenciação de obrigações para os segurados do sistema especial de inclusão é também contemplado no caso das contribuições a serem requeridas dos novos segurados, ou mesmo dos antigos – “em razão da atividade econômica, da utilização intensiva de mão-de-obra, do porte da empresa ou da condição estrutural do mercado de trabalho” (nova redação ao § 9º do art. 195 da Constituição Federal – seção da Seguridade Social).

Em comum à tramitação da PEC-Paralela, o Poder Executivo enviou no final de 2004 um Projeto de Inclusão Previdenciária (PLC 210/2004) que institui o regime tributário, previdenciário e trabalhista especial à microempresa com receita bruta de até R\$ 36 mil anuais. Esse projeto, analisado no último número deste boletim, praticamente não avançou em sua tramitação legislativa nos últimos oito meses, visto que até meados de agosto ainda não tinha parecer votado na Comissão Especial da Câmara.

Quaisquer enfoques de inclusão previdenciária, seja o do texto constitucional já aprovado, seja o do PLC 210/2004, corroboram a linha de manter e ampliar direitos sociais básicos na Previdência, perseguindo em última instância uma meta de universalização do seguro social previdenciário à toda a população economicamente ativa (PEA). Isto provavelmente requereria de uma a duas décadas de inclusão previdenciária, pois o sistema previdenciário em funcionamento há cerca de 80 anos mantém no seguro social (RGPS e Regimes Próprios) cerca de 60% da população ocupada (cf. *Boletim Estatístico da Previdência Social (MPS)* – junho 2005).

A sustentabilidade fiscal de um processo continuado de inclusão previdenciária, como o que vem acontecendo nos últimos 25 anos, requer crescimento do orçamento da Seguridade Social em ritmo compatível. Daí que a sinalização da PEC-Paralela é para o crescimento econômico com inclusão social simultânea, condição que viabiliza e equaliza oportunidades. O contrário disso – estagnação econômica e aumento de transferências sociais ao setor financeiro – conspira contra toda inclusão e/ou política social fundada no princípio da igualdade.

1.3 Nova regulamentação da Previdência Rural

Decorridos 14 anos de aplicação das normas regulamentares sobre a Previdência Rural previstas nas Leis nºs 8.212 e 8.213, de junho de 1991, formou-se uma espécie de acordo amplo no Congresso, nas instituições acadêmicas e na sociedade em geral sobre os benefícios trazidos por esse subsistema de inclusão previdenciária, inaugurado pela Constituição de 1988. Não obstante esse acordo geral, subsistem demandas por aperfeiçoamento do subsistema Previdência Rural, em que se colocam como protagonistas, de um lado, os movimentos sociais organizados no âmbito da agricultura familiar – Via Campesina (MST, MPA, MMC, MAB, CPT e PJR),² Contag e Fetraf; de outro lado, o Poder Executivo Federal, pela voz do ministro da Previdência, e ainda a Comissão de Seguridade Social da Câmara Federal, que tem funcionado como espaço de pactuação de acordos normativos, não sem uma certa competição de objetivos com a Comissão de Agricultura da Câmara Federal.

Os pontos principais ora em discussão de uma minuta do substitutivo ao PL nº 6548/2002 – CF, que trata especificamente da Previdência Rural, compreendem três eixos básicos, objeto da nova regulamentação:

- a) critérios definidores do regime de economia familiar e do segurado especial – ampliações e restrições;
- b) centralidade do trabalho para acesso à Previdência e contribuição previdenciária associada ao excedente comercializado; e
- c) inscrição, cadastramento e documentação do segurado especial.

Sobre o conceito de regime de economia familiar, há consenso entre governo e movimentos sociais no sentido da incorporação da pluriatividade e das várias relações de trabalho, presentes na estratégia de vida e de trabalho do agricultor familiar, à conceituação legal do segurado especial. Atualmente as atividades não agrícolas que se agregam à ocupação agropecuária (principal) ou as relações de trabalho distintas da auto-ocupação plena descredenciam o segurado especial. O novo anteprojeto permite, para períodos determinados durante o ano-safra (até 180 dias ou até 90 dias, segundo diferentes versões), o exercício de atividade não agrícola e/ou assalariada, sem descredenciar o segurado especial.

Há um ponto de divergência no atual estágio de discussão com os movimentos – a questão do limite (dois ou quatro módulos rurais): qual seria o critério para considerar o tamanho máximo do estabelecimento rural suscetível de enquadrar-se no regime de economia familiar? Recorde-se que o módulo rural, conceito oriundo do Estatuto da Terra (1964), é legalmente o tamanho do estabelecimento familiar. Sua aplicação prática, contudo, está desatualizada por falta de revisão e regionalização.

O projeto na versão acordada com o Poder Executivo mantém todos os princípios de seguridade social, incluindo a forma específica de contribuição dos agricultores com base na comercialização e o critério de tempo de trabalho no regime de economia

2. Movimento Nacional dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST); Movimentos dos Pequenos Agricultores (MPA); Movimento das Mulheres Camponesas (MMC); Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB); Comissão Pastoral da Terra (CPT) e Pastoral da Juventude Rural (PJR); Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) e Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (Fetraf).

familiar (mais complementações incorporadas pelas novas relações admitidas) como requisitos necessários e suficientes para inclusão previdenciária. A contribuição financeira fica tacitamente mantida para aqueles agricultores produtores de excedentes, suscetíveis de tributação previdenciária.

Os segurados especiais corresponderiam, segundo a Pnad-2003, a algo em torno de 8,1 milhões de trabalhadores. Esses, em sua esmagadora maioria, não estão inscritos e tampouco documentados com Carteira de Trabalho e Previdência Social. O projeto acena com a idéia de inscrição em massa. Nesse caso, a documentação da Carteira de Trabalho e Previdência Social far-se-ia necessária – como prova de identidade ao segurado, assim como documento de inscrição de todos os contratos de trabalho realizados durante o ano. Isso, entretanto, não está acordado entre as partes, embora contenha um avanço significativo para o exercício de cidadania social (práxis do direito social).

Finalmente, deve-se alertar para a disputa que ora se trava nos bastidores da Câmara Federal. De um lado, a Comissão de Seguridade aglutina os debates entre governo, movimentos sociais e o próprio Parlamento sobre a nova estruturação da Previdência Rural. De outro, a Comissão de Agricultura da Câmara Federal reivindica para sua jurisdição a regulamentação da Previdência Rural. A disputa é tipicamente de hegemonia entre o setor familiar da agricultura e a bancada ruralista da Câmara.

2 A execução do orçamento da Seguridade Social

As despesas e receitas liquidadas, legalmente atribuíveis ao conceito fiscal da Seguridade Social, somaram respectivamente no período 116,6 e 117,1 bilhões de reais correntes. Isto corresponde a uma execução em torno de 48%, relativamente ao Orçamento Anual.

Neste orçamento executado, bem como na estrutura geral do orçamento da Seguridade – sintetizada na tabela 2 –, há dados muito relevantes, que de certa forma *ajudam* a entender a estrutura da despesa, até certo ponto independente das variáveis de conjuntura, coerentemente com a análise que se faz da proposta do Déficit Nominal Zero.

Observe-se que, da despesa executada de R\$ 116,6 bilhões, 86,6% correspondem a gastos insuscetíveis a cortes orçamentários porque exercitados por iniciativa dos portadores de direitos líquidos e certos. Esses direitos estão fortemente associados à evolução do estoque de benefícios pagos pelo INSS (Previdência Básica, Loas) e dos gastos do SUS-hospitalar, como também dos Inativos e Pensionistas da União. E, como se demonstrou à seção 2.1, a evolução física desse estoque de benefícios cresceu, no último quarto do século, nunca inferior a 4% ao ano, em termos médios (INSS). Tendo isso em consideração, se porventura vigorasse uma norma de execução orçamentária ao estilo do Déficit Nominal Zero pré-analisado, a Secretaria do Tesouro teria que cortar despesas associadas a direitos básicos do tipo A e D para fazer valer sua diretriz de somente pagar gastos de custeio cujo incremento no período considerado fosse exclusivamente a taxa da inflação (crescimento real zero).

TABELA 2

Orçamento da Seguridade Social - liquidado até 9/7/2005

(Em milhões de reais)

Despesa	Receita			
	Liquidado	Fontes	Depois DRU	Recolhimento DRU
Gastos do tipo A				
Previdência Social Básica	62531	1) Contribuição de empregadores e trabalhadores	50575	0
Pagamento do Seguro-Desemprego	4408	2) Cofins	31168	7792
Pagamento do Benefício de Prestação Continuada – Loas	3438	3) CPMF	10202	1914
Atenção Hospitalar e Ambulatorial no Sistema Único de Saúde	9507	4) Contribuição sobre Lucro Líquido Pessoa Jurídica	8491	2123
Pagamento de Renda Mensal Vitalícia	856	5) Receita de Prognóstico	394	98
Total de Gastos do tipo A	80741	6) PIS/Pasep (Seguro-Desemprego)	4408	1102
Gastos do tipo B		7) Contr. Seg. Servidor Público (servidor + patronal)	4643	0
Outros programas do Ministério da Saúde	6877	8) Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza	2996	0
Outros programas do Ministério do Desenvolvimento Social	561	9) Contribuição sobre a Produção Rural	993	248
Regimes de Previdência dos Servidores Públicos da União, Estados, Municípios e Distrito Federal	1	10) Receitas provenientes de impostos	3233	
Outros programas do Ministério da Previdência Social	4029			
Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica	567			
Total de Gastos do tipo B	12036			
Gastos do tipo C				
Transferências de renda com condicionalidades (Bolsa Família)	3279			
Total de Gastos do tipo C	3279			
Gastos do tipo D				
Previdência de inativos e pensionistas da União	20155			
Indenizações e pensões especiais de responsabilidade da União	400			
Total de Gastos do tipo D	20555			
Total	116610	Total	117103	13278

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal/Sistema Integrado de Dados Orçamentários (Siafi/Sidor) – dados primários.

Do lado da receita, é oportuno destacar duas observações. As receitas provenientes de impostos, que nos orçamentos de 2003 e 2004 corresponderam respectivamente a 9,3% e 6,9% de todas as fontes financiadoras da Seguridade, neste orçamento de 2005 correspondem apenas a 3,2%. Isto estaria indicando que há um certo abandono das fontes fiscais para suprir o próprio custeio normal dos ministérios sociais (componentes do sistema), atribuindo-se quase todo o ônus às contribuições sociais. Estaria indicando, ainda, uma fonte de sucção adicional dos recursos da Seguridade Social, além dos recursos legalmente já extraídos pela Desvinculação de Receitas da União (DRU), que retiraram no semestre em apreço R\$ 13,3 bilhões da Seguridade (ver tabela 2).

Outra observação relevante sobre a execução do orçamento de 2005, pelo lado da receita, é a elevação expressiva da fonte Contribuição à Seguridade do Servidor Público (servidor + patronal). A contribuição anual prevista (R\$ 10,45 bilhões), já executada em 4,6 bilhões, é praticamente o dobro da executada em 2004. Isto está refletindo a plena execução em 2005 dos dispositivos da EC nº 41/2003, principalmente da Contribuição dos Inativos e Pensionistas da União. Como a despesa é constante em termos reais (R\$ 41,1 bilhões) neste e nos dois últimos orçamentos, isto mostra ter havido uma redução apreciável da “necessidade de financiamento” nesse item.

Uma observação paralela muito relevante para as finanças da Seguridade Social é a edição, em 21 de julho de 2005, da MP nº 258, que transferiu todas as funções de arrecadação previdenciária do ministro da Previdência para a nova Secretaria da Receita do Brasil, subordinada ao Ministério da Fazenda. Justificada pela área econômica do governo como providência de cunho racionalizador da arrecadação tributária da União, a iniciativa é vista por vários setores do Ministério da Previdência como balão

de ensaio para reduzir crescentemente a autonomia administrativa e financeira do sistema previdenciário.

Finalmente, deve-se destacar que, observados os vários condicionantes institucionais relativos à despesa e à receita neste primeiro semestre, o orçamento está sendo executado no limite do “equilíbrio fiscal”, sem déficit mas também sem margem para crescer, ou mesmo recuperar as antigas e tradicionais fontes de impostos que financiavam parte de suas despesas.

PREVIDÊNCIA SOCIAL

1 Conjuntura

O texto sobre Previdência Social deste periódico analisa os principais fatos ocorridos no primeiro semestre de 2005 nos vários subsistemas que compõem o modelo previdenciário brasileiro. Para isto, o texto está subdividido em quatro subseções.

Nesta primeira, são apresentados os principais eventos da conjuntura previdenciária nos seis primeiros meses do ano. Esses eventos ganham destaque na conjuntura por repercutirem em mais de um subsistema previdenciário. Neste sentido, a criação da Receita Federal do Brasil, resultante da fusão das estruturas da Secretaria de Receita Federal com a Secretaria de Receita Previdenciária é um dos temas tratados na conjuntura. O outro assunto de destaque é a promulgação da Emenda Constitucional nº 47, de 2005, mais conhecida como PEC-Paralela. Os principais efeitos dessa Emenda Constitucional recaem sobre o regime de previdência dos servidores públicos, já que altera aspectos centrais da Reforma Previdenciária realizada em 2003. Mas a EC nº 47/2005 também traz novidades que não se resumem ao referido subsistema.

Na seção seguinte são analisados os aspectos mais relevantes dos fatos ocorridos no âmbito do Regime Geral de Previdência Social. Apresentam-se, assim, a análise do financiamento e dos gastos do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), a evolução dos benefícios pagos por este instituto e os principais resultados da avaliação do Fator Previdenciário, realizada pelo Ipea a pedido do Conselho Nacional de Previdência Social. A seção de número três examina a Previdência Complementar. Os destaques são a extinção da Superintendência de Previdência Complementar e a nova tabela de incidência de imposto de renda dos planos de benefícios da previdência privada.

Por fim, a seção quatro, que trata da Previdência dos Servidores Públicos, traz pela primeira vez neste periódico uma análise da situação fiscal dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) existentes nos estados e Distrito Federal. A partir dessa análise é possível observar alguns efeitos práticos das medidas criadas pela EC nº 41/2003. A principal foi a unificação das regras de contribuição, que gerou uma melhora no nível de arrecadação e, portanto, na situação fiscal destes regimes.

1.1 Criação da Receita Federal do Brasil

No final de julho de 2005, o governo federal criou por meio de medida provisória (MP nº 258, de 21 de julho de 2005) a Receita Federal do Brasil. O órgão é resultante da fusão das estruturas da Secretaria de Receita Federal, ligada ao Ministério da Fazenda, e da Secretaria de Receita Previdenciária, então órgão do Ministério da Previdência Social. A integração das atividades das duas estruturas dar-se-á de forma gradual devido às suas complexidades.

A Receita Federal do Brasil, ou “Super-Receita”, é subordinada ao Ministério da Fazenda e tem como função fiscalizar e arrecadar tributos federais, unificando as atividades de administração tributária. Na Exposição de Motivos da MP nº 258, o governo justifica

a iniciativa argumentando que a Receita Federal tornará possível a redução de custos operacionais, a simplificação de processos, a integração dos sistemas de financiamento e outras medidas que trariam melhorias no atendimento aos contribuintes, economia de tempo e racionalização das atividades tributárias, além de se tornar um instrumento mais eficaz no combate às fraudes. A arrecadação das contribuições sociais da Previdência é agora de competência desse novo órgão, que também será responsável pela apuração e cobrança da Dívida Ativa tanto do INSS quanto da Receita Federal, que, a partir de 2006, serão contabilizadas em uma única conta.

A MP nº 258 também estabelece que a análise dos processos relacionados com questões tributárias – tanto da Receita quanto do INSS – será realizada pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN). Esta procuradoria já é responsável pela representação judicial de eventos criados a partir da edição da referida Medida Provisória. No entanto, os processos do INSS anteriores a essa data estão sendo representados pela Procuradoria Geral Federal até o dia 31 de julho de 2006, quando deverão ser transferidos para a PGFN. Esse foi o período de transição estabelecido pela MP para que a estrutura da PGFN seja adequada à nova demanda, em termos de reestruturação de cargos e organização. A MP reestrutura também outros cargos: extingue as carreiras de Auditores e Técnicos da Receita Federal e da Previdência, criando as de Auditores e Técnicos da Receita Federal do Brasil.

A idéia de fundir as duas estruturas de arrecadação pode ser, em si, funcional. No entanto, está sendo feita de forma apressada e por meio de um instrumento que não permite a reflexão e discussão necessárias para o sucesso de tal medida. O processo de implementação está ocorrendo em concomitância com a discussão no Congresso em torno da lei de conversão da Medida Provisória. A discussão envolve pontos importantes e também outros que não deveriam tomar o espaço que têm merecido, como é o caso da equiparação de cargos entre técnicos e auditores, por exemplo. A criação da “Super-Receita” gerou protestos por parte dos auditores da antiga Secretaria da Receita Federal, que chegaram a fazer greve de protesto, e também dos profissionais ligados à Secretaria de Receita Previdenciária. Os argumentos variam bastante. Além de contestarem a criação da “Super-Receita” por meio de medida provisória, argumenta-se que estão sendo enfatizadas a otimização de recursos e a centralização na arrecadação, mas existem outras funções igualmente importantes antes executadas pelas antigas estruturas e que ainda estão descobertas. Assim, um conjunto de atividades relevantes fica dependendo de um rearranjo administrativo para voltar a funcionar como na antiga estrutura dos dois órgãos.

1.2 Promulgação da PEC-Paralela (PEC nº 77-A)

No dia 5 de julho de 2005 foi promulgada a Emenda Constitucional nº 47, contendo vários aspectos da chamada PEC-Paralela da Reforma da Previdência. A PEC-Paralela foi fruto de um acordo para agilizar a aprovação da Reforma da Previdência do Governo Lula, de forma que as propostas dos senadores para mudar os itens polêmicos da PEC original foram remetidas a esse texto, que tramitaria paralelamente à proposta de reforma do sistema previdenciário enviada pelo Executivo. Após um ano e meio de sua apresentação, parte das propostas reunidas na PEC-Paralela foi aprovada nas duas casas, dando origem à EC nº 47. Para evitar um outro adiamento, os senadores optaram por desmembrar o texto. Os itens que simbolizavam acordo foram aprovados no corpo da EC nº 47 e o

restante foi remetido à Proposta de Emenda Constitucional nº 77-B/2003, que retornará à Câmara para nova análise.

A EC nº 47/2005 altera aspectos significativos da Reforma da Previdência, restabelecendo direitos que haviam sido suprimidos e também alterando critérios de transição para os novos requisitos de aposentadoria. Um dos direitos restabelecidos foi a volta da paridade de reajuste da remuneração dos aposentados e servidores da ativa. A EC nº 40 havia retirado este benefício, definindo que os reajustes seriam feitos com os mesmos índices dos beneficiários do Regime Geral de Previdência Social. No que se refere à contribuição do inativos, os portadores de deficiência ficarão isentos se seus rendimentos forem inferiores ao dobro do teto pago pelo INSS (o que atualmente corresponde a R\$ 5.017,44).

Outro aspecto importante foi a alteração do sistema de transição para aplicação das novas idades mínimas criadas pela EC nº 41: 60 anos, homens, e 55, mulheres. Essas idades mínimas são justificáveis em termos de evolução demográfica da população brasileira, tornando o sistema mais próximo de cobrir riscos clássicos da previdência social. No entanto, a regra de transição criada pela EC nº 41 onerava os servidores, pois estabelecia um desconto de 3,5% no valor do benefício para cada ano que antecederesse às novas idades mínimas, no caso das pessoas que se aposentassem até 31 de dezembro de 2005, e de 5% a partir de 1º de janeiro de 2006. A PEC-Paralela modificou este sistema de transição, tornando-o menos oneroso para os servidores que estavam prestes a aposentar-se de acordo com as regras antigas. Assim, quem chegou ao serviço público até 16 de dezembro de 1998 (até a promulgação da reforma do Governo Fernando Henrique Cardoso), pode ter aposentadoria integral, reduzindo-se um ano na exigência de idade mínima para cada ano que exceder o período mínimo de contribuição. Além disto, devem cumprir cumulativamente os seguintes critérios: ter 25 anos de serviço público, 15 anos de carreira e 5 anos no último cargo em que se deu a aposentadoria. Para quem se tornou servidor público após 1998, não há regra de transição: deverão aposentar-se com 60/55 anos de idade, 35/30 de contribuição, 20 anos de exercício público, 10 de carreira e 5 no último cargo.

Além dessas alterações, a EC nº 47 traz algumas inovações. Uma das mais importantes é a criação de um regime de inclusão previdenciária para os trabalhadores de baixa renda e para as donas de casa, analisados especificamente na seção de Seguridade Social desta edição do boletim. A Emenda também abre a possibilidade para que portadores de deficiência tenham critérios diferenciados para a concessão de aposentadorias. No entanto, esse item ainda depende da elaboração de lei complementar definindo as regras e os critérios de concessão de benefícios. Isso demandará um bom conhecimento dos tipos de deficiência apresentados pelos indivíduos, pois nem todos justificariam a adoção dessa prerrogativa. Há muitas “necessidades especiais” que não afetam a capacidade de trabalho dos indivíduos e, portanto, não entrariam no rol previsto pela Emenda.

Igualmente importante foi a ampliação dos casos em que é possível estabelecer alíquotas ou bases de cálculo diferenciadas para as contribuições da Seguridade Social. A EC nº 20 abriu essa possibilidade de variação de acordo com o setor de atividade econômica e a utilização da mão-de-obra. Já a EC nº 47 ampliou-a para o porte da empresa e a observância das “condições estruturais do mercado de trabalho”, conceito que deverá ser melhor definido na regulamentação da EC nº 47. Essa medida pode

estimular a formalização das relações trabalhistas e, conseqüentemente, da base de arrecadação da Previdência Social, assim como a substituição da folha de pagamentos. Mas há uma variedade de situações que depende de um amplo conhecimento da estrutura de produção e do mercado de trabalho brasileiros. Isso tudo requer pesquisa aplicada e regulamentação precisa, posto que os dispositivos constitucionais brasileiros não são auto-aplicáveis.

Como mencionado anteriormente, os itens não acordados foram reunidos em uma nova Proposta de Emenda Constitucional – PEC nº 77-B/2003 –, que será remetida à Câmara dos Deputados. O principal item de controvérsia foi a questão dos subtetos salariais. Os deputados propuseram que os rendimentos dos delegados, advogados e fiscais tributários estaduais ficassem submetidos ao salário do Judiciário (limitado a 90,25% dos proventos do ministro do Superior Tribunal Federal), e não ao salário do governador. Os senadores não aceitaram essa proposta e o texto que trata dos subtetos voltou por inteiro para ser discutido. Essa nova PEC também propõe o retorno de um item proposto pelos senadores e eliminado pelos deputados: a paridade de reajuste também para as pensões, e não só para as aposentadorias.

2 Regime Geral de Previdência Social (RGPS)

2.1 Financiamento e gastos

Esta seção apresenta breve análise dos recebimentos e pagamentos do INSS no primeiro semestre de 2005. Os dados confirmam a continuidade de um bom nível de crescimento no volume de recebimentos da Previdência Social verificado desde o início de 2004, o qual se reflete em desaceleração da Necessidade de Financiamento do INSS. Nos primeiros seis meses do ano, o INSS recebeu R\$ 77,3 bilhões, contra R\$ 72,1 bilhões no mesmo período de 2004 (em reais constantes de 2005), o que representa um aumento de 7,2%. As receitas correntes provenientes das contribuições de trabalhadores e empregadores aumentaram 7,9% (cerca de R\$ 3,6 bilhões). Este resultado foi menos intenso que o verificado no primeiro semestre de 2004, quando foram sentidos os efeitos da boa recuperação do nível de emprego e do aumento do teto de contribuição dos trabalhadores da iniciativa privada, em relação a 2003. No entanto, ainda é um resultado bastante positivo, tendo impacto relevante para a Arrecadação Líquida do INSS, que cresceu 8,6% no primeiro semestre de 2005.

O desempenho positivo dos recursos provenientes das contribuições à Previdência Social no primeiro semestre do ano – item A.1 da tabela 1 – é um efeito direto da situação do mercado de trabalho brasileiro. O tipo de ocupação que mais reflete nas contas do INSS é a contratação formal de empregados. As principais pesquisas apontam que esse tipo de ocupação é o que mais tem crescido. O Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), elaborado pelo Ministério do Trabalho e Emprego, constatou a criação de 966 mil postos de trabalho no Brasil. É um número inferior ao verificado no primeiro semestre de 2004, quando foram criados mais de um milhão de vagas, mas ainda assim é um resultado muito positivo. Já a Pesquisa Mensal de Emprego (PME), realizada pelo IBGE, mostra que em junho de 2005 houve aumento de 6,7% no nível de emprego formal, comparativamente ao mesmo mês de 2004. No entanto, a PME também aponta para uma pequena redução no *rendimento real habitualmente*

recebido pelos trabalhadores no mesmo período observado,³ o que impacta diretamente a massa salarial sobre a qual incidem as contribuições.

TABELA 1

**Recebimentos, pagamentos e resultado financeiro do INSS. Acumulado
jan./jun. 2004 e 2005**

(Valores em R\$ 1 mil de jun./2005)

	2004		2005		Var. (%)
	Valor	(%)	Valor	(%)	
A RECEBIMENTOS (A1+A2+A3+A4+A5)	72.145.865	100	77.328.337	100	7,2
A.1. Receitas correntes ¹	45.736.100	63,4	49.329.694	63,8	7,9
A.2. Recuperação de créditos ²	3.792.400	5,3	3.837.068	5,0	1,1
A.3. Rend. finan., antec. de rec. etc	(2.126.582)	-3,0	(1.101.364)	-1,4	-48,2
A.4. Restituições de contribuição	(73.921)	-0,1	(91.681)	-0,1	24,0
A.5. Transferências da União	24.817.868	34,4	25.354.619	32,8	2,2
B PAGAMENTOS (B1+B2+B3)	71.030.308	100	76.852.705	100	8,2
B.1. Pag. ben. INSS	63.831.860	89,9	70.556.780	91,8	10,5
Pag. ben. previdenciários ³	59.346.200	83,6	65.862.357	85,7	11,0
Pag. ben. Não previdenciários	4.485.660	6,3	4.694.423	6,1	8,0
B.2. Outros pagamentos INSS	3.378.649	4,8	2.798.087	3,6	8,4
B.3. Transferências a terceiros	3.819.800	5,4	3.497.839	4,6	8,7
C ARRECAÇÃO LÍQUIDA (A1+A2+A4-B3)	45.634.779	-	49.577.242	-	8,6
D SALDO PREVIDENCIÁRIO (C- Pag. ben. prev.)	(13.711.421)	-	(16.285.115)	-	18,8

Fonte: Fluxo de Caixa do INSS.

Notas: ¹Arrecadação de pessoas físicas, bancária, das empresas optantes pelo regime tributário SIMPLES, órgãos do poder público etc.

²Refis, CDP, depósitos judiciais, Fies, FNS etc.

³Inclui despesas com sentenças judiciais.

Obs.: Deflator INPC.

A melhoria nos recursos arrecadados também pode estar relacionada com as ações de fiscalização e controle das contribuições por parte do Ministério da Previdência, por intermédio da Secretaria de Receita Previdenciária, a ser transformada, dependendo de aprovação legislativa, em Receita Federal do Brasil, após a unificação com a Secretaria de Receita Federal. O principal objetivo é evitar que sejam criados novos débitos e propiciar que sejam recuperados aqueles já identificados. O nível de recuperação de créditos – item A.2 da tabela 1 – manteve-se relativamente estável, tendo sido observado um aumento de 1,1%, o que é um sinal positivo, tendo em vista que o cenário econômico já não é tão favorável quanto o verificado no primeiro semestre de 2004. O Ministério da Previdência estabeleceu como meta a recuperação de R\$ 7 bilhões até o final do ano. Mantendo-se a tendência identificada, é possível que esse montante seja recuperado.

Conseqüência direta do comportamento das receitas correntes e da recuperação de créditos é a evolução positiva da Arrecadação Líquida do INSS, que corresponde aos recursos destinados ao pagamento dos benefícios previdenciários. A Arrecadação Líquida – resultante da soma das receitas correntes, recuperação de créditos e restituição de contribuições, menos as transferências ao sistema S (item B.3 da tabela 1) – cresceu cerca de R\$ 3,9 bilhões (8,6%). Quando comparados os primeiros semestres de 2004 e 2005, este resultado se mostra bastante positivo, uma vez que as projeções de crescimento do Produto Interno Bruto são menores que o verificado em igual período do ano passado.

3. Para uma análise mais detalhada, ver o texto referente a Trabalho e Renda neste boletim.

A tabela 1 também apresenta dados de gastos do INSS. No primeiro semestre de 2005, foram utilizados R\$ 65,8 bilhões para o pagamento dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social (ordinários e resultantes de sentenças judiciais: os que de fato são contabilizados no Saldo Previdenciário do regime). Na comparação com o primeiro semestre de 2004, houve um crescimento de 11%. O principal fator explicativo do aumento dos gastos está relacionado com questões demográficas. Estas afetam diretamente o estoque de benefícios previdenciários, uma vez que a quantidade de benefícios cessados é menor do que a de novas prestações que começam a ser pagas. Nos últimos 25 anos, a taxa de incremento do estoque variou entre 4,5% e 4,8% ao ano. Com a estabilização econômica, os efeitos nos gastos ficaram mais evidentes, já que muitos benefícios – os que equivalem ao piso previdenciário – passaram a ter aumentos reais de valor. Como o piso é igual a um salário mínimo e cerca de 68% da quantidade de benefícios corresponde ao piso, a política de salário mínimo também impacta os gastos previdenciários. Outro fator que tem contribuído para pressionar os gastos do Regime Geral de Previdência Social são os recursos utilizados para quitar débitos provenientes de sentenças judiciais: o volume de recursos utilizado no primeiro semestre de 2005 é quase o mesmo de todo o ano de 2004.

Ainda em relação aos gastos, vale mencionar que a Renda Mensal Vitalícia (RMV), que em 1996 foi substituída pelo Benefício de Prestação Continuada e era computada entre os benefícios previdenciários, passou a ser considerada um tipo de benefício assistencial a ser pago com recursos do Fundo Nacional de Assistência Social. Embora os recursos utilizados para o pagamento das RMV sejam decrescentes, esta iniciativa não deixa de influir no resultado previdenciário.⁴

Observando-se a trajetória de crescimento das receitas e das despesas previdenciárias, percebe-se que estas cresceram em um ritmo mais acelerado do que as primeiras, o que explica a evolução do Saldo Previdenciário. A necessidade de financiamento acumulada nos seis primeiros meses de 2005 – simbolizada pelo saldo – foi de R\$ 16,3 bilhões: uma variação de 18,8% em relação ao mesmo período de 2004. Apesar de ainda simbolizar um desequilíbrio no sistema, esta taxa de crescimento é inferior àquelas observadas antes da adoção das medidas políticas contidas na reforma da Previdência realizada em 2003 e dos primeiros sinais de recuperação do emprego formal.⁵

2.2 Evolução dos benefícios do RGPS

No primeiro semestre de 2005, a Previdência Social atingiu a marca de 23,5 milhões de benefícios em estoque. Comparando com a quantidade de benefícios pagos pelo INSS no mês de junho de 2004, houve um aumento de 4,9%, o que corresponde ao ritmo histórico de crescimento do estoque. Nos seis primeiros meses de 2005 permanece o destaque para os benefícios por incapacidade. O benefício que apresentou maior crescimento no estoque foi o *Auxílio-Doença*: variou 17,3% (ver tabela 6.1 do Anexo Estatístico). No entanto, de acordo com os dados da tabela a seguir, verifica-se que houve ligeira queda na quantidade total de novos benefícios do INSS (benefícios concedidos) *vis-à-vis* igual período do ano passado.

4. Ver análise dessa iniciativa na seção de Assistência Social do boletim Políticas Sociais – acompanhamento e análise, nº 9.

5. Ver análise da evolução da necessidade de financiamento nos últimos dez anos na seção de Previdência Social do boletim Políticas Sociais – acompanhamento e análise, nº 10.

TABELA 2

Quantidade e valor dos benefícios concedidos de janeiro a junho – 2004-2005

(Valores em R\$ de jun./2005)

	Quantidade			Valor		
	2004	2005	Var.	2004	2005	Var.
Total	1.876.816	1.850.745	(1,4)	929.507.097	955.019.984	2,7
PREVIDENCIÁRIOS	1.538.634	1.609.427	4,6	805.229.023	857.076.890	6,4
Aposentadorias	374.589	420.869	12,4	189.040.022	225.586.119	19,3
Idade	218.741	220.016	0,6	73.005.746	78.153.813	7,1
Invalidez	90.407	123.139	36,2	55.129.164	77.465.393	40,5
Tempo de contribuição	65.441	77.714	18,8	60.905.111	69.966.913	14,9
Pensões por morte	157.412	151.211	(3,9)	83.069.252	81.548.525	-1,8
Auxílio-Doença	810.666	841.068	3,8	476.123.813	489.133.146	2,7
Salário-Maternidade	191.790	191.351	(0,2)	55.183.916	58.725.213	6,4
Outros	4.177	4.928	18,0	1.812.021	2.083.887	15,0
ACIDENTÁRIOS	88.606	88.678	0,1	58.421.914	55.786.868	-4,5
ASSISTENCIAIS	249.576	152.602	(38,9)	65.856.159	42.089.420	-36,1
ENCARGOS PREVIDENCIÁRIOS DA UNIÃO (EPU)		38			66.806	

Fonte: Boletim Estatístico da Previdência Social (MPS).

Elaboração: Disoc/Ipea.

Obs.: Deflator INPC.

A maior variação no fluxo no primeiro semestre foi a da *Aposentadoria por Invalidez*, que aumentou 36,2%. Este tipo de aposentadoria é concedido quando os médicos peritos atestam que o segurado não tem condições de retornar ao trabalho. Este aumento no volume de concessões pode ser resultado da não-renovação de auxílios que vinham sendo pagos há um longo período. O segundo benefício que mais cresceu foi a *Aposentadoria por Tempo de Contribuição*, cuja variação foi de 18,8%. Nos últimos cinco anos essa taxa só perde para o período 2002/2001, quando houve a concessão dos benefícios represados em 2001, devido à greve dos servidores do INSS. Já o *Auxílio-Doença* – benefício que está chamando a atenção dos técnicos e políticos ligados à Previdência Social, pelo seu crescimento explosivo nos últimos anos –⁶ aumentou apenas 3,8% no primeiro semestre de 2005, em relação a 2004, o que pode ser reflexo das medidas restritivas de direitos adotadas em março do corrente ano.

A evolução do *Auxílio-Doença* suscitou desconfiança de fraude no sistema de concessão, pois não houve alteração no contexto epidemiológico que justificasse tal crescimento. Desde 2004, estão sendo discutidas as possíveis causas desse fenômeno e também medidas para resolver essa questão. Verificou-se que o quadro de funcionários do INSS está defasado, mesmo com o concurso realizado no início de 2005. Também especulou-se sobre os critérios de concessão e do cálculo do valor do *Auxílio-Doença*, que, em muitos casos, chegava a ser superior ao salário que o trabalhador vinha recebendo, o que poderia desestimular o retorno ao trabalho. Para enfrentar este problema, foi editada a MP nº 242/2005, que alterou as regras de concessão do *Auxílio-Doença*. Esse ato normativo foi primeiramente considerado inconstitucional pelo Superior Tribunal Federal e posteriormente rejeitado no Senado Federal. Cabe ressaltar que essa MP impunha restrições que acabavam prejudicando também aqueles segurados que, de fato, precisavam do benefício. Essa restrição de direitos foi incluída em um pacote de medidas denominado “choque de gestão”, mas qualquer iniciativa que prejudique aqueles que têm direito legítimo ao benefício não é o caminho mais indicado para lidar com as fraudes.

6. Ver análise específica na edição anterior deste periódico.

A concessão do *Auxílio-Doença* ficou suspensa até início de agosto, quando então foi lançado o programa Cobertura Previdenciária Estimada (Copes) ou “Data Certa”, como ficou popularmente conhecido. O Data Certa consiste na concessão de *Auxílio-Doença* com prazo predeterminado para acabar. A previsão é estabelecida de acordo com o tipo de doença do segurado. A duração do benefício chega até a 180 dias, podendo o mesmo ser cessado ou o segurado ser encaminhado à reabilitação profissional. Caso o problema de saúde seja mais grave, o auxílio poderá ser pago no prazo máximo de dois anos. Se após este prazo o indivíduo não tiver condições de voltar ao trabalho, o auxílio será transformado em *Aposentadoria por Invalidez*. A responsabilidade por agendar nova perícia, caso ainda não esteja recuperado ao final do prazo estipulado, é do próprio segurado. Isto cria sérias dificuldades para o segurado que não estiver em condições efetivas de retornar à atividade, pois o programa estabelece que ele deverá voltar ao trabalho sem que necessariamente tenha sido realizado novo exame. Assim, poderá haver casos em que a pessoa ainda está debilitada e ficará sem receber o auxílio e a renda do trabalho, caso não consiga agendar perícia no período estipulado pelo Copes.

O programa Data Certa poderá contribuir para resolver alguns problemas específicos relacionados com o *Auxílio-Doença*, e outros mais gerais, relacionados com o funcionamento do INSS. No caso do auxílio, poderá contribuir para que não ocorram mais as situações nas quais o indivíduo já está recuperado do seu problema de saúde, mas permanece recebendo o benefício, devido à dificuldade de agendar a perícia. Mas, em contrapartida, onera o segurado legitimamente amparado. Em relação ao funcionamento do INSS, o programa contribuirá para reduzir as filas nas agências, o que foi observado nos locais escolhidos para testá-lo. Nesses, houve redução de 40% nas filas. O programa também pode gerar uma economia no sistema, pois serão reduzidos os gastos com perícias médicas por meio da suspensão da contratação dos serviços de médicos credenciados, uma das prováveis fontes de fraude na concessão do *Auxílio-Doença*.

O pagamento indevido de benefícios é uma das preocupações da Previdência Social. Há casos de pessoas falecidas, cujo benefício continua ativo. Medidas para atenuar esses desvios vêm sendo estudadas há alguns anos. Uma estratégia exitosa é o cruzamento das bases de dados da Previdência e da Receita Federal: assim é possível verificar a situação dos beneficiários e dos contribuintes do sistema. Também vem sendo discutida, como medida prioritária na atual gestão do Ministério da Previdência, a realização de um censo dos beneficiários do INSS, que possibilitaria a identificação dos casos suspeitos. Esse censo será realizado em duas etapas. Em novembro de 2005 será feita a primeira, com o recadastramento de aproximadamente três milhões de benefícios. Os indivíduos serão devidamente notificados sobre o censo e farão o recadastramento na rede bancária encarregada de efetuar o pagamento das prestações previdenciárias. Já nessa etapa será possível identificar a maior parte dos casos de fraude. O restante deverá ser identificado na segunda fase, a ser realizada no próximo ano. É uma iniciativa que pode permitir à Previdência avançar no sentido de acabar com alguns tipos de fraudes, sem o risco de cortar direitos dos segurados.

2.3 Principais resultados da avaliação do Fator Previdenciário

Na edição nº 10 deste boletim, foram analisados os possíveis efeitos da Lei do Fator Previdenciário, tendo em vista o debate criado com o fim do período de transição para total aplicação do Fator. A pedido do Conselho Nacional de Previdência Social, o Ipea realizou, ao longo do primeiro semestre de 2005, uma avaliação de resultados para responder a um conjunto de questões, levantadas por esse órgão colegiado, relacionadas com as conseqüências econômicas e sociais da aplicação do Fator.

O Fator Previdenciário foi instituído em 1999 e consiste em uma fórmula para calcular o valor inicial das aposentadorias, que leva em consideração o tempo de contribuição, a idade e a expectativa de sobrevivência do solicitante.⁷ Foi o mecanismo pensado para estimular a postergação do momento de se aposentar, promovendo, assim, uma economia ao sistema. A avaliação realizada pelo Ipea teve dois propósitos centrais. O primeiro foi medir o impacto do Fator Previdenciário no valor das aposentadorias, nos gastos do INSS e na idade e tempo de contribuição dos segurados. Já o segundo foi interpretar a Lei do Fator, de acordo com o “interesse geral e previdenciário de longo prazo” dessa lei.

O universo da pesquisa de avaliação foram os aposentados entre 1995 e 2004. Considerado o período pós-Fator, compararam-se as diferenças de médias antes e depois para testar várias hipóteses de pesquisa. Os resultados mostraram que houve uma elevação significativa na idade média dos aposentados, entre os períodos 1995-1998 (antes do Fator) e 1999-2004 (pós-Fator): a idade média das mulheres passou de 49,7 para 52,2 anos e a dos homens de 54,3 para 56,9 anos. Esse mesmo efeito foi observado no tempo de contribuição dos segurados: o das mulheres elevou-se de 27,5 para 28,7 anos e o dos homens de 32,7 para 33,8 anos. As conseqüências na idade e no tempo de contribuição refletem os efeitos cumulativos da Emenda Constitucional nº 20 (a Reforma da Previdência de 1998) e da Lei do Fator Previdenciário.

O fluxo de concessões e o estoque de benefícios diminuíram consideravelmente no período. A queda no fluxo médio anual de concessão de aposentadorias por tempo de contribuição foi de 339,8 mil benefícios, em 1995, para 136,2 mil, em 1998. Como conseqüência, houve uma desaceleração no estoque em manutenção: entre 1991 e 1998, a taxa média de incremento foi de 11,2%; no período seguinte (1999/2004) foi de 2,2%. Esse fato, associado à queda no valor das aposentadorias concedidas, acarretou redução nos gastos com as aposentadorias por tempo de contribuição, que por sua vez se refletiram na redução de um ponto percentual na taxa de incremento de estoque de benefícios previdenciários.

A avaliação do Fator Previdenciário também procurou interpretá-lo com base no interesse geral de longo prazo da política previdenciária e nas justificativas apresentadas pelo Ministério da Previdência à época da elaboração do Fator, relacionadas com as tendências demográficas, equilíbrio fiscal e justiça distributiva.

7. O Fator Previdenciário é apresentado pela seguinte fórmula: $Fator = f = \frac{tc \times a}{Es} \times \left[1 + \left(\frac{Id + tc \times a}{100} \right) \right]$, onde TC= tempo de contribuição; a= alíquota de contribuição; e ES= expectativa de sobrevivência do solicitante.

Do ponto de vista demográfico, há forte evidência de que as tendências de longevidade da população idosa – especialmente as expectativas de sobrevida além dos 60 anos – modificam o quadro referencial da realidade previdenciária brasileira, com conseqüências no próprio direito previdenciário. A aposentadoria por tempo de serviço, gestada no direito trabalhista e previdenciário das décadas de 1940/1950, mantida na reestruturação previdenciária do governo militar (1966) e na própria Constituição de 1988, tem por referência uma pirâmide etária e um dado perfil de cobertura previdenciária inteiramente distintos da atualidade. Sua manutenção no presente resultaria em uma precocidade da aposentadoria, sem relação com a idade mínima para aposentar-se, que de fato não é sustentável a longo prazo.

No período 1980-2004, a aposentadoria por tempo de serviço foi o benefício que mais cresceu no conjunto dos benefícios aportados pela Previdência Social. Conquanto esta alteração tenha impacto fiscal evidente – pelo seu efeito na taxa de crescimento do estoque total de benefícios –, não é o argumento fiscal a justificativa de maior peso para apoiar a Lei do Fator, até porque há outros benefícios que também cresceram no período, em termos de impacto fiscal – como a aposentadoria por idade –, e nem por isso justificar-se-ia a eliminação desse direito.

A tese subjacente à Lei do Fator, já parcialmente incorporada na EC nº 20/1998 para as aposentadorias proporcionais, e integralmente vigente na EC nº 41/2003 para os servidores públicos, é a da idade mínima como regra cumulativa necessária à aquisição do direito à aposentadoria por tempo de contribuição. Por exemplo, percebe-se que o Fator Previdenciário só é vantajoso para os homens – quando o valor do Fator é maior que 1 – quando atingem 60 anos de idade e 39 de contribuição – e para as mulheres – quando elas atingem 59 anos de idade e 35 de contribuição. Ou seja, há idades mínimas implícitas na lógica do Fator, as mesmas propostas na reforma do regime de previdência dos servidores públicos. Assim, a tese subjacente ao Fator é coerente com os princípios gerais da seguridade social, que associam direitos previdenciários a riscos sociais que justificam a concessão do seguro social.

O argumento da justiça distributiva que se tenta invocar como justificativa da Lei do Fator parece improcedente. Não há indício causal de redistribuição social da renda, interna à Previdência Social, relacionado à economia de despesa produzida pela Lei do Fator.

Finalmente, deve-se ponderar sobre o diferenciado alcance de uma regra de idade mínima, comparativamente à Lei do Fator. A primeira é clara, precisa, em geral precedida por uma regra de transição, como de resto tem-se no Brasil hoje para as aposentadorias do serviço público.

Por seu turno, a Lei do Fator introduziu uma fórmula para cálculo da aposentadoria, que não permite ao segurado conhecer por antecipação sua situação. Isto porque a expectativa de sobrevida para cada idade é variável calculada anualmente pelo IBGE e decenalmente revisada por reestimativa com base no Censo Demográfico. Essa estimativa ainda pode ser objeto de revisão por mudança metodológica, melhoria de estimadores ou quaisquer outros avanços na tecnologia estatístico-demográfica daquele instituto de pesquisa.

Ora, como essa variável apresenta clara tendência de melhoria (de 2% a 3% ao ano, no período 1999/2004), a fórmula do Fator Previdenciário tende, a longo prazo,

a aumentar a idade mínima de aposentadoria, até atingir os tetos da aposentadoria por idade – 65 anos para os homens e 60 anos para as mulheres. Nesse entremeio, vigorariam expectativas incertas no seguro social para aqueles(as) com tempos de contribuição já atingidos nos limites atuais. Mas esse conteúdo de incerteza inerente à regra do Fator é fonte endógena de instabilidade para aplicação das normas do seguro social previdenciário. Disso decorre, segundo uma lógica estritamente securitária, a necessidade de se estabelecer o seu limite.

Os resultados da avaliação do Fator Previdenciário levam à conclusão de que a tese da idade mínima para aposentadoria é legítima do ponto de vista demográfico-fiscal de longo prazo e que o Fator é eficaz no retardamento das aposentadorias. No entanto, o Fator acaba sendo uma regra instável, pouco clara e onerosa para os segurados. Desta forma, acredita-se que é necessário alterar a Lei do Fator de tal modo que sua fórmula se restrinja à limitação própria de uma idade mínima, sem necessidade de uma nova reforma constitucional ou eliminação do Fator Previdenciário.⁸ Essa idade mínima poderia ser alterada de acordo com a evolução demográfica da população, e a proposta inicial é de que seja a mesma instituída pela reforma da previdência do funcionalismo público (60 anos para homens e 55 para mulheres). O importante é que haja uma limitação e uma previsibilidade mínima aplicada à fórmula do Fator.

3 Previdência Complementar

3.1 Extinção da Superintendência Nacional da Previdência Complementar (Previc)

Em 30 de dezembro de 2004, por meio da Medida Provisória nº 233, foi criada a Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc), autarquia dotada de autonomia administrativa e financeira, com patrimônio próprio, vinculada ao Ministério da Previdência. Suas principais funções eram atuar como entidade de fiscalização e supervisão das atividades das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC) e de execução das políticas para o regime dessas entidades.

Por meio dessa Medida Provisória, também foi instituída a Taxa de Fiscalização e Controle de Previdência Complementar (Tafic), a ser cobrada a partir de 1º de abril de 2005 das entidades fechadas de previdência complementar. Previa-se que a cobrança da Tafic cobrisse aproximadamente 75% dos gastos da Previc, sendo o restante coberto com recursos orçamentários.

Dessa forma, as antigas atividades de fiscalização dos fundos e de criação de políticas para a área de previdência complementar da Secretaria de Previdência Complementar (SPC) foram desmembradas. Além da Previc, foram criadas a Secretaria de Políticas de Previdência Complementar (SPPC), que atuaria como órgão responsável pela proposição das políticas e diretrizes da previdência complementar de sua alçada, e o Conselho Nacional de Previdência Complementar (CNPC). Este foi criado em substituição ao Conselho de Gestão da Previdência Complementar e teria como atribuição fixar as políticas propostas pela SPPC e normatizar o sistema de fundos de pensão.

No entanto, a MP nº 233 deixou de vigorar a partir do dia 14 de junho de 2005, devido à falta de *quorum* na votação pelo plenário do Senado Federal. Com a não-

8. Para uma avaliação da lei do Fator Previdenciário, ver Avaliação de resultados da lei do Fator Previdenciário, Ipea, Texto para Discussão (no prelo), de Guilherme Delgado, Leonardo Rangel, Ana Carolina Quirino e Matheus Stivali.

conversão da MP em lei, houve alguns impactos bastante relevantes. O principal efeito da não-conversão da MP em lei ordinária foi a extinção da Previc. Com isso, o Decreto nº 5.469, de 15 de junho de 2005, recriou a SPC, que voltou a exercer o papel de fiscalização e regulação das EFPC. Destaca-se também que a MP nº 233 também prorrogava para dezembro de 2005 o prazo para opção pelo regime regressivo de incidência do Imposto de Renda dos participantes de planos inscritos até 31 de dezembro de 2004, o que fez o Executivo editar outra Medida Provisória, visando a essa prorrogação. Tal tema será explorado mais adiante.

Com o fim da Tatic, cuja cobrança seria trimestral, os custos de fiscalização das EFPC voltam a ser cobertos integralmente por recursos orçamentários.

No momento, aguarda-se o envio de projeto de lei para o Congresso para que seja discutido o que perdeu efeito com a extinção da MP nº 233. A antiga estrutura da SPC foi então recriada, e assim continuará até novas medidas serem tomadas.

Como é de praxe em situações nas quais medidas provisórias perdem efeito, o Congresso Nacional deve publicar decreto legislativo para validar as decisões tomadas pela Previc ou pela SPPC enquanto vigorava a MP. Entre as decisões tomadas, a de maior destaque foi a cobrança da Tatic.

3.2 Novo regime tributário para planos de previdência privada

Com o objetivo de estimular investimentos de longo prazo, o governo federal sancionou em dezembro de 2004 a Lei nº 11.053, que dispõe, principalmente, sobre a tributação de planos de previdência complementar.

De acordo com essa lei, ficaria facultado aos participantes de planos de previdência complementar um segundo tipo de cobrança⁹ de imposto de renda (IR), a chamada tabela regressiva. Ou seja, quanto maior o tempo em que os recursos ficarem investidos, menores serão as alíquotas de IR incidentes sobre o saque, como pode ser constatado na tabela a seguir.

TABELA 3

Prazos de acumulação e alíquotas do novo regime de tributação da previdência complementar

Prazo de acumulação	Alíquota (%)
Inferior ou igual a 2 anos	35
Inferior ou igual a 4 anos	30
Inferior ou igual a 6 anos	25
Inferior ou igual a 8 anos	20
Inferior ou igual a 10 anos	15
Superior a 10 anos	10

Fonte: Lei nº 11.053/2004.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Ainda segundo essa lei, os que possuíam recursos em fundos de previdência até 1º de janeiro de 2005 deveriam fazer a opção entre o novo regime regressivo e o regime progressivo até 1º de julho de 2005. Os novos participantes deveriam optar entre os regimes tributários no momento da escolha do fundo a investir. No entanto, a Medida Provisória nº 255, de 1º de julho de 2005, alterou o prazo de escolha para o último

9. Antes da referida lei, o regime de tributação seguia apenas a tabela progressiva do imposto de renda. Após sua publicação, os participantes dos planos de previdência privada passam a poder optar entre a tabela progressiva e a regressiva.

dia útil de dezembro de 2005. Também destaca-se que o novo participante do fundo de previdência tem, com essa MP, a opção de escolher o regime tributário até o último dia útil do mês subsequente ao ingresso no plano.

O governo federal ganha assim mais tempo para que os participantes de planos de previdência aumentem seu nível de informação sobre o novo regime. Com isso, ampliam-se as possibilidades de alongamento do prazo dos investimentos em fundos de previdência – objetivo primordial do governo.

4 Previdência do funcionalismo público – Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS)

No que se refere aos Regimes Próprios de Previdência do Setor Público (RPPS) de estados, Distrito Federal e municípios, a Emenda Constitucional nº 41 serviu para unificar as regras de contribuição entre servidores ativos, inativos, pensionistas e do ente empregador: 11% de contribuição sobre a remuneração no primeiro caso, 11% sobre o que exceder o valor-teto do Regime Geral de Previdência Social nos dois casos seguintes, e o dobro da contribuição do empregado para o ente empregador.

A universalidade da cobrança de contribuição em 11% e a taxaço de inativos e pensionistas na forma destacada anteriormente foram os principais fatores que contribuíram para a elevação da arrecadação dos RPPS dos estados em quase 27% no biênio 2003/2004. Em relação à despesa previdenciária, percebe-se certa estabilidade no mesmo período. O resultado desses dois movimentos (estabilidade da despesa e elevação da arrecadação) culminou em redução de 17,6% da necessidade de financiamento¹⁰ dos RPPS dos estados, conforme pode ser observado na tabela 4.

TABELA 4

Necessidade de financiamento dos RPPS dos estados e do DF – 2003/2004¹

Estados	Necessidade de financiamento ² (R\$ mil)		
	2003	2004	Varição 2004/2003 (%)
Acre	(24.000)	(30.239)	26,0
Alagoas	155.526	133.343	-14,3
Amazonas	56.640	14.955	-73,6
Amapá	(52.929)	(45.784)	-13,5
Bahia	306.804	289.752	-5,6
Ceará	572.617	289.516	-49,4
Distrito Federal	(79.379)	(120.220)	51,4
Espírito Santo	440.174	409.184	-7,0
Goiás	486.630	366.647	-24,7
Maranhão	(46.945)	141.617	-401,7
Minas Gerais	2.871.924	2.710.440	-5,6
Mato Grosso do Sul	115.435	161.768	40,1
Mato Grosso	(51.506)	128.564	-349,6
Pará	439.106	370.062	-15,7
Paraíba	343.142	275.190	-19,8
Pernambuco	690.672	622.928	-9,8

(continua)

10. Para o cálculo da necessidade de financiamento leva-se em consideração que a contribuição do ente empregador é o dobro da contribuição do servidor.

(continuação)

Estados	Necessidade de financiamento ² (R\$ mil)		
	2003	2004	Varição 2004/2003 (%)
Piauí	196.468	189.459	-3,6
Paraná	1.018.126	1.083.044	6,4
Rio de Janeiro	3.854.210	2.534.729	-34,2
Rio Grande do Norte	(5.041)	260.795	-5273,4
Rondônia	(76.542)	(77.327)	1,0
Roraima	(20.872)	(42.333)	102,8
Rio Grande do Sul	2.853.104	2.525.832	-11,5
Santa Catarina	(203.537)	10.660	-105,2
Sergipe	76.677	65.205	-15,0
São Paulo	7.535.266	5.504.989	-26,9
Tocantins	(72.218)	(64.070)	-11,3
Total	21.379.547	17.708.712	-17,2

Fonte: MPS.

Notas: ¹Os valores foram atualizados para reais de dezembro de 2004 com base no IGP.

²No cálculo da necessidade de financiamento, a contribuição dos estados foi estabelecida como sendo o dobro da realizada pelos servidores.

De acordo com a tabela, em 2003, dez estados apresentaram saldo previdenciário positivo; em 2004, foram seis. Em contrapartida, entre 2003 e 2004, houve melhora nas contas dos Regimes Próprios de dezoito estados e do Distrito Federal. A situação conjunta mostrou redução de 17,2% da necessidade de financiamento das contas previdenciárias de estados e Distrito Federal entre os anos analisados.

Podem-se afirmar que o resultado geral apresentado (redução de 17,2% na necessidade de financiamento entre 2003 e 2004), deveu-se:

- a) ao estabelecimento de regras iguais de contribuição de servidores, inativos, pensionistas e ente empregador nos estados, Distrito Federal e municípios – apesar de não serem objeto de apreciação no presente texto –, o que aumentou a arrecadação; e
- b) ao teto de aposentadorias estabelecido pela EC nº 41 e ao baixo reajuste salarial médio concedido aos servidores dos entes federativos em questão, que impactaria os pagamentos de benefícios, via paridade de reajuste entre ativos e inativos, pelo lado da despesa.

A Emenda Constitucional nº 20, ao adicionar à Constituição Federal o Artigo 249, possibilitou aos RPPS a constituição de fundos¹¹ com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento de proventos de aposentadoria e pensões para seus respectivos servidores. Os patrimônios dos RPPS, que constituíram tais fundos, foram formados por bens, direitos e ativos tais como créditos da conta de compensação financeira,¹² prevista no Artigo 201, § 9º da Constituição Federal; participação societária em empresas; receitas de privatização; entre outros de propriedade do ente federativo ao qual o fundo está ligado. Ou seja, o patrimônio de tais fundos não foi formado por eventuais superávits nas contas previdenciárias dos RPPS, pois, conforme pode ser visto na

11. Os fundos aos quais o texto se refere não são, a priori, parte do Regime Complementar Público previsto na EC nº 41. Este está no aguardo de lei complementar para sua regulamentação.

12. Resumidamente, a conta de compensação financeira prevê que caso o servidor deixe de contribuir para um RPPS e passe a contribuir em outro, ou deixe de contribuir para o RGPS e passe a contribuir para algum RPPS, o regime próprio atual será compensado financeiramente pelas contribuições previdenciárias anteriores do indivíduo.

tabela 4, a maioria dos estados apresentam consideráveis necessidades de financiamento da previdência de seus servidores.

Em dezembro de 2004, dezenove dos 27 RPPS de estados e do Distrito Federal tinham fundos constituídos. Sua posição financeira em 31 de dezembro do referido ano aponta para o total de R\$ 12,1 bilhões de reais investidos, como pode ser observado na tabela 5.

TABELA 5

Investimentos por RPPS dos estados – 31 de dezembro de 2004

Estados	Valores
Rio de Janeiro	7.913.229.093,54
Paraná	3.023.578.060,79
Tocantins	353.396.081,28
Amapá	201.080.827,15
Maranhão	135.265.420,17
Pernambuco	130.192.743,79
Minas Gerais	69.684.771,56
Rondônia	56.473.109,42
Roraima	45.938.883,09
Ceará	44.082.921,70
Sergipe	40.644.879,27
Pará	23.773.656,92
Goiás	23.309.017,62
Rio Grande do Norte	19.094.162,21
Bahia	9.356.026,00
Espírito Santo	7.337.617,37
Rio Grande do Sul	1.237.556,44
Mato Grosso do Sul	467.629,00
Piauí	239.365,54
Total	12.098.381.822,86

Fonte: MPS.

Como pode ser observado pela compreensão das tabelas 4 e 5, o total de investimento dos fundos dos 19 RPPS é inferior à necessidade de financiamento dos 27 RPPS em 2004. As maiores quantias investidas são dos RPPS do Rio de Janeiro, seguidas do Paraná, ambos com investimentos superiores a R\$ 1 bilhão. No entanto, apesar de possuírem as maiores quantias de recursos investidos, os valores não são tão significativos quando comparados com as necessidades de financiamento apresentadas pelos dois estados no ano de 2004. Sob a situação hipotética de utilização de recursos dos fundos para o pagamento dos compromissos previdenciários, mantida a situação de 2004, os totais investidos pelo Rio de Janeiro e pelo Paraná garantiriam o pagamento dos benefícios por 3,1 e 2,8 anos, respectivamente.

Estados que possuem RPPS com relativamente menos recursos investidos, como é o caso de Tocantins e Amapá, estão em situação relativa melhor que os demais. Devido ao fato de possuírem custos previdenciários ainda enxutos, aproveitam as receitas oriundas de aplicação financeira de seus fundos para sustentar resultados previdenciários positivos.

ASSISTÊNCIA SOCIAL E SEGURANÇA ALIMENTAR

1 Conjuntura

1.1 A Política Nacional de Assistência Social

Desde o início de 2004, a política de assistência social vem sendo objeto de profundas mudanças visando à sua afirmação como política pública, assentada nos princípios de democratização e uniformidade dos serviços e organizada por instrumentos públicos de planejamento e financiamento. Como tem sido acompanhado por este Boletim em seus números anteriores, estas mudanças culminaram na criação do Sistema Único da Assistência Social (Suas), e na aprovação da nova Política Nacional de Assistência Social (Pnas), que desenham, de forma inovadora, um sistema descentralizado, mas integrado, de iniciativas e responsabilidades nas três esferas de governo. Busca-se ampliar as garantias em torno do acesso da população a serviços, ações e benefícios assistenciais em todo o país, instituindo com clareza não apenas os tipos de segurança e de proteção social sob responsabilidade desta política, mas também sua organização hierárquica nos territórios.

Em 2005, o processo de mudanças continua avançando, desta feita no contexto de debate e aprovação de nova Norma Operacional Básica, a chamada NOB-Suas.¹³ Esta NOB, acompanhando a nova Pnas, reafirma a definição da Assistência Social como política de proteção social que objetiva garantir as seguintes seguranças: de acolhida; de renda; de convivência familiar, comunitária e social; de desenvolvimento de autonomia; e de sobrevivência a riscos circunstanciais. Para atingir tais metas, a política de assistência social deve garantir uma porta de entrada única ao usuário, organizar-se de forma hierárquica no território, e assegurar dois níveis de proteção social: o básico e o especial. É em torno da garantia da ação pública sobre esses dois níveis de proteção, envolvendo os aspectos da gestão e do financiamento, que se volta a NOB recém-aprovada.

Uma novidade trazida com a NOB refere-se ao estabelecimento de um novo pacto de gestão em torno da política de assistência social, envolvendo, de forma pactuada, os três níveis de governo. Antes de debatida e deliberada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), a Norma foi objeto de amplo debate pelas distintas esferas de governo. Não apenas foi discutida em inúmeros fóruns locais e regionais, mobilizando gestores e conselhos de assistência social, como foi objeto de detalhada pactuação no âmbito da Comissão Intergestora Tripartite (CIT),¹⁴ ao longo

13. A NOB 2005 foi aprovada pelo CNAS, em 15 de julho de 2005.

14. A CIT foi instituída pela Portaria nº 131, de 28 de abril de 1999, e é composta por 3 representantes dos municípios, indicados pelo Colegiado Nacional de Gestores Municipais da Assistência Social (Congemas), por 3 representantes dos estados, indicados pelo Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social (Fonseas), e por 3 representantes do governo federal, indicados pelo MDS. A NOB 2005 altera o número de representantes por "bancada", que passam de 3 para 5.

de oito reuniões ocorridas entre os meses de março e agosto. No correr desse processo, buscou-se estabelecer uma unidade no que se refere à concepção e aos tipos de intervenção a serem realizados pelo poder público no âmbito dessa política pública; garantir maior autonomia dos entes federados na gestão da política; superar a relação convenial no financiamento; e definir as responsabilidades dos níveis federal, estadual e municipal de governo.

Inspirada no Sistema Único de Saúde, a nova NOB não apenas estabeleceu diferenças entre as esferas de governo como também reconheceu três níveis de gestão para o município, associados a diferentes responsabilidades: gestão inicial, básica e plena. Estarão na gestão inicial os municípios que não se habilitarem aos demais níveis de gestão. Eles receberão recursos federais conforme série histórica para desenvolver as ações que já executam. Os municípios em gestão básica deverão responsabilizar-se pela organização e gestão da toda a proteção social básica em seu território, recebendo para isso recursos do governo federal repassados fundo a fundo. Deverão também alocar recursos próprios para tais finalidades e responsabilizar-se por um conjunto de ações, entre as quais, implementar um número mínimo de Centros de Referência da Assistência Social (Cras); realizar diagnósticos de áreas de risco e vulnerabilidade social em seu território; e acompanhar, monitorar e avaliar as ações de proteção social realizadas pelas redes pública e privada. Finalmente, os municípios em gestão plena terão sob sua responsabilidade a oferta dos serviços de proteção básica e especial e receberão recursos federais para tal finalidade, os quais devem ser complementados por recursos próprios. Entre suas responsabilidades específicas estão a ampliação do atendimento nos Centros de Referência Especializados da Assistência Social, voltados às situações de violação de direitos, cumprir pactos de resultados, e executar uma política de recursos humanos na área.

A NOB prevê também um sistema de incentivos de modo a promover a progressiva ampliação das responsabilidades dos municípios. Esses incentivos estão associados à maior participação na partilha dos recursos federais e à ampliação de sua atuação em certas ações.

Aos estados a Norma atribui responsabilidades de financiamento e de execução. No que se refere à oferta de serviços, eles passam a deter a responsabilidade, em conjunto com os municípios, de implementar consórcios públicos ou ações regionais de proteção social especial, ou seja, que se referem à oferta de serviços de média complexidade, objetivando a proteção de indivíduos em situação de violação de direitos mas sem ruptura de vínculos familiares, e de serviços de alta complexidade, voltados àqueles que têm tais vínculos rompidos.

Visando a qualificar os instrumentos de gestão da política, a NOB define responsabilidades no âmbito do planejamento, do sistema de informação, do monitoramento e da avaliação para os três níveis de governo, estabelecendo a necessidade não apenas de realização de diagnósticos sociais por municípios e estados, como de elaboração de planos de ação e de relatórios de gestão anuais. Nesse contexto, reafirmam-se ainda os espaços de articulação e pactuação, redefinindo a composição das Comissões Intergestoras Bipartites, da Comissão Intergestora Tripartite e definindo suas competências. Reitera-se também a importância das instâncias de deliberação de cunho participativo – os conselhos nacional, estaduais e municipais de

assistência social – definindo suas competências no que se refere ao cumprimento da nova Norma Operacional Básica.

Por fim, instituem-se mudanças importantes no tocante à gestão financeira da política. Para o financiamento federal das ações de assistência social a serem desenvolvidas pelos municípios ou em nível regional, a NOB estabelece a criação de sete pisos de financiamento. A proteção social básica contará com o financiamento federal por meio de três pisos: *i*) piso básico fixo – dirigido aos Cras; *ii*) piso básico de transição; e *iii*) piso básico variável, voltado aos serviços que buscam complementar o atendimento prestado no âmbito dos Cras.

A proteção social especial contará com o financiamento federal por meio de quatro pisos: o de transição de média complexidade, o fixo de média complexidade, e os pisos de proteção social especial de alta complexidade I e II. Os dois primeiros visam a financiar os serviços prestados pelos Centros de Referência Especializado de Assistência Social, bem como a rede voltada ao atendimento de situações de violação de direitos sem rompimento de vínculos familiares. Os dois últimos objetivam financiar a rede de acolhimento de indivíduos que necessitam de atendimento integral.

Cabe observar que os chamados pisos de transição são aqueles que darão continuidade ao financiamento atualmente praticado pelo governo federal para tais serviços, garantindo, deste modo, que não haverá descontinuidade no repasse para qualquer município. Os demais pisos, por sua vez, visam a instituir um novo padrão de financiamento para recursos novos ou remanejados, partindo de critérios claros e pactuados de partilha. A NOB também avança no estabelecimento destes critérios, que passam a ser definidos a partir da utilização de indicadores sociais previamente determinados. Entre os indicadores adotados pela NOB, destacam-se os que definem o conceito de vulnerabilidade social. Considera-se ali como população vulnerável o conjunto de famílias que apresentam características sociais específicas, como habitação em domicílios com serviços de infra-estrutura inadequados; renda familiar *per capita* inferior a um quarto de salário mínimo; renda familiar *per capita* inferior a meio salário mínimo, associada a outra variável como existência de idosos, portadores de deficiência, crianças, crianças e adolescentes em situação de trabalho, entre outros. A combinação dessas características comporá a Taxa de Vulnerabilidade Social em um determinado território e será utilizada, em conjunto com outros indicadores – como porte populacional, variáveis vinculadas a receitas municipais e recursos transferidos, entre outros –, no estabelecimento de critérios de partilha de recursos.

A NOB-Suas é, assim, resultado de um esforço nacional de reorganização da gestão e do financiamento da política de assistência social, inaugurando nova fase dessa política. Contudo, em que pesem as linhas gerais estarem aprovadas, sua implementação ainda deverá ser objeto de regulamentações específicas – a serem pactuadas na CIT e deliberadas no CNAS – em prol da reorientação do financiamento público no sentido do fortalecimento de uma rede de atendimento e de serviços, padronizada e instalada em todo o território nacional, visando a construir um novo patamar no sistema brasileiro de proteção social.

Numa primeira avaliação desse processo, cabe ainda apontar alguns aspectos que influenciarão, de forma determinante, no rumo das mudanças instituídas. Deve-se registrar, em primeiro lugar, que o novo formato da política nacional de assistência será

profundamente influenciado pelo papel que vierem a assumir as instâncias de controle social, em especial os conselhos municipais de Assistência Social. Ao reconhecer ampla autonomia aos municípios na fixação de prioridades para a aplicação dos recursos alocados, seja na proteção social básica ou especial, e ao dotar de centralidade na implementação da política a instituição de um Plano Municipal de Assistência Social, a NOB coloca em novo patamar o papel dos conselhos municipais: não apenas de controlar a execução das ações propostas ou de referendar o orçamento público e fiscalizar sua aplicação – objetivos por si só já bastante desafiadores –, mas de efetivamente participar na definição de necessidades e prioridades, garantindo o atendimento republicano, a democratização do acesso e a qualidade dos serviços assistenciais.

Vale também lembrar que o estabelecimento do co-financiamento como base para o pleno funcionamento dos pisos estabelece uma nova relação de cooperação e responsabilidades entre as três esferas de governo. A partilha no financiamento não é, entretanto, amparada em legislação pela via do estabelecimento de qualquer tipo de vinculação de recursos à assistência social. Isso pode acarretar a ampliação de desigualdades na aplicação de recursos públicos entre as regiões e localidades do país. Da mesma forma, os pisos referem-se, na NOB, ao custo de serviços cujo cálculo ainda está para ser elaborado. Desafio especialmente mais complexo na medida em que a definição dos serviços e ações que compõem a proteção social básica e a proteção social especial ainda não foi plenamente estabelecida. São desafios que estarão colocados para os próximos meses.

1.2 A política de transferência de renda

A consolidação institucional da política nacional de transferência de renda permaneceu objeto de esforço do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), no primeiro semestre de 2005. Nesse período, destaca-se a publicação da Portaria nº 246, de 20 de maio, instituindo procedimentos de adesão dos municípios ao Programa Bolsa-Família, e normatizando sobre a designação dos gestores municipais responsáveis pelo programa e sobre suas instâncias de controle social.

O Programa Bolsa Família constitui uma transferência de renda do governo federal às famílias com renda mensal *per capita* abaixo de R\$ 100,00. Em que pese ser um programa federal, sua execução, como determinam a Lei nº 10.836 de 2004 e o Decreto nº 5.209 de setembro daquele mesmo ano, deve ser realizada de forma descentralizada, por meio de articulação entre os entes federados e sob supervisão de instâncias locais de controle social. No esforço de consolidar a participação de estados e municípios na gestão, a Portaria nº 246 instituiu um instrumento formal de adesão dos municípios ao programa, o Termo de Adesão, assim como determinou os procedimentos para a efetivação dessa adesão. São eles a existência formal e o pleno funcionamento de um comitê ou conselho local de controle social do Programa Bolsa-Família, e a indicação do gestor municipal do Programa. A adesão indica que o município assume responsabilidades frente ao Programa, no que diz respeito à sua gestão e execução em seu território, e será pré-requisito para a expansão do número de beneficiários no local. A adesão, de validade indefinida, substituirá os convênios, adesões e termos de cooperação já firmados com validade até 31 de dezembro de 2005, e permitirá ainda ao município receber recursos para o desenvolvimento de sua capacidade de gestão, assim como para atualização do Cadastro Único.

Pelo Termo de Adesão, caberá ao município realizar a gestão dos benefícios em seu território, procedendo às atividades de bloqueio ou cancelamento dos benefícios; promover a apuração ou encaminhamento de denúncias sobre irregularidades; realizar o acompanhamento das famílias beneficiárias e o seu acesso aos serviços de saúde e educação; além de desenvolver parcerias para a oferta de serviços complementares, como ações de capacitação ou de geração de emprego e renda. Cabe lembrar que ainda permanece válido o Decreto nº 5.209, cujo Artigo 28 determina que recai sob os ministérios da Saúde, da Educação e do Desenvolvimento Social a responsabilidade pelo acompanhamento e a fiscalização do cumprimento das condicionalidades.

Com a indicação de um gestor municipal para o Programa Bolsa Família, o MDS espera mais transparência em sua relação com os municípios. O gestor passa a ser o interlocutor local junto ao MDS, às instâncias de controle social, às secretarias municipais de Assistência Social, Saúde e Educação, além de outras instâncias e instituições envolvidas na ação. O ministério sugere que o gestor municipal indicado seja a secretaria municipal de Assistência Social. Da mesma forma, observa-se pelos dados preliminares existentes que, na maioria dos municípios, foram os conselhos de assistência social os indicados para exercerem o papel de controle social do Programa. Contudo, como a legislação vigente permite autonomia local na indicação da instância de controle social – seja via criação de uma instância própria, seja via indicação de um conselho já existente –, a dispersão de atores sociais envolvidos é previsível, devido ao fato de que os diferentes conselhos municipais têm composição bastante distinta. Concluída a fase de adesão, prevista para estender-se até outubro de 2005, poder-se-á ter um quadro mais claro do envolvimento institucional da assistência social com o Programa Bolsa-Família no conjunto dos municípios brasileiros.

1.3 A Política de Segurança Alimentar e Nutricional

Na área de segurança alimentar e nutricional destaca-se, no primeiro semestre de 2005, a aprovação, em 28 de junho de 2005, na 11ª reunião do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), da Proposta de Anteprojeto de Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan). Trata-se de antiga demanda do movimento social, que se transformou em resolução, de caráter prioritário, aprovada na II Conferência Nacional de Segurança Alimentar.¹⁵ Com o intuito de implementar essa resolução, o Consea criou um grupo de trabalho (GT) encarregado de preparar a proposta, integrado por conselheiros da sociedade civil e representantes do governo federal.

Durante o período de preparação da proposta da Losan – que incluiu um debate, por meio de videoconferência, com os conselhos estaduais de segurança alimentar e nutricional, assim como debates coordenados pelo MDS no âmbito federal – destacaram-se como principais pontos sensíveis a natureza das deliberações do Consea e sua composição; a definição da política nacional de segurança alimentar e nutricional; seu financiamento; e a relação com os estados e municípios.

No que diz respeito à natureza e composição do Consea, uma parte dos conselheiros e dos representantes dos conselhos estaduais defendia que o Colegiado fosse

15. A II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional foi realizada em Olinda, no período de 17 a 20 de março de 2004.

deliberativo, majoritariamente integrado por representantes da sociedade civil, eleitos na Conferência Nacional de Segurança Alimentar. A maioria, contudo, entendeu que o princípio da intersetorialidade da segurança alimentar e nutricional não possibilita que as resoluções do Conselho assumam um caráter mandatório. Isto porque um sistema de segurança alimentar e nutricional não seria hierarquicamente superior aos demais sistemas existentes; ele deveria interagir, em regime de colaboração, com outros sistemas orgânicos (*i.e.*, saúde, assistência social, seguridade social), ou não orgânicos (*i.e.*, desenvolvimento agrário, trabalho e renda), e seus respectivos canais de participação e de decisão. Além disso, atribuir caráter deliberativo às resoluções do Consea demandaria paridade da representação no Conselho. Tendo em vista as especificidades do tema, optou-se por um conselho consultivo para o presidente da República, majoritariamente integrado por representantes da sociedade civil (dois terços), nomeados pelo Chefe do Executivo a partir de critérios aprovados na Conferência Nacional.

Quanto à política nacional de segurança alimentar e nutricional, alguns conselheiros e representantes de conselhos estaduais argumentavam que a lei, por ser orgânica, deveria definir o conteúdo da política, suas fontes de financiamento, bem como as atribuições de estados e municípios. No entanto, a maior parte entendeu que, por tratar-se de um sistema intersetorial, aberto e que se articula em regime de colaboração com outros sistemas, a norma legal deveria definir a abrangência da segurança alimentar e nutricional,¹⁶ deixando o detalhamento da política, do plano, bem como a definição dos recursos como atribuições do Consea, a partir das diretrizes emanadas da Conferência. Faz-se mister ressaltar que acabou predominando a decisão de encaminhar uma proposta ao Executivo até, no máximo, o final do primeiro semestre de 2005, de modo a aumentar a probabilidade de que o Projeto de Lei (PL) fosse votado ainda na vigência desta legislatura. Frente a tal consenso, optou-se, em determinados momentos, por adiar o aprofundamento de alguns temas em razão do prazo acordado para o envio da proposta ao Executivo. Além disso, entendia-se que a conformação do sistema nacional demanda um processo de amadurecimento gradativo, mais longo, à semelhança, portanto, do que ocorreu com outros sistemas mais completos, como o da saúde e o da assistência social.

No que tange às atribuições de estados e municípios, tendo em vista que o projeto de lei em tela não se refere à regulamentação de uma determinação constitucional, não lhe compete interferir nas autonomias dos entes subnacionais. Nesse sentido, propôs-se incluí-los como integrantes do sistema, determinando que criem instâncias semelhantes

16. Na proposta de anteprojeto de Losan, a segurança alimentar e nutricional abrange:

- I – a ampliação das condições de acesso aos alimentos por meio da produção, em especial da agricultura tradicional e familiar, do processamento, da industrialização, da comercialização, incluindo-se os acordos internacionais, do abastecimento e da distribuição dos alimentos, incluindo-se a água, bem como da geração de emprego e da redistribuição da renda;
- II – a conservação da biodiversidade e a utilização sustentável dos recursos;
- III – a promoção da saúde, da nutrição e da alimentação da população, incluindo-se grupos populacionais específicos e populações em situação de vulnerabilidade social;
- IV – a garantia da qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos bem como seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilos de vida saudáveis que respeitem a diversidade étnica e racial bem como a cultural da população;
- V – a exigibilidade administrativa e jurisdicional do direito humano à alimentação adequada; e
- VI – a produção, a difusão e o acesso à informação e ao conhecimento.

àquelas propostas para a esfera federal, quais sejam: a conferência, o conselho e a câmara intragovernamental de segurança alimentar e nutricional.

Como resultado dos debates, o projeto encaminhado pelo Consea ao governo federal “dispõe sobre a criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) para respeitar, proteger, promover, prover, monitorar e avaliar a realização do direito humano à alimentação adequada e dá outras providências” e, para tanto, conta com 30 artigos distribuídos em três títulos. No primeiro, que trata das disposições gerais, estabelece-se o objetivo da lei, isto é, a criação de uma estrutura organizacional e sistêmica para que o poder público, por meio de políticas e planos de segurança alimentar e nutricional, possa assegurar o direito humano à alimentação adequada. Além disso, define-se que o direito humano à alimentação adequada requer a soberania alimentar do país e o seu compromisso com a soberania alimentar de todos os povos. O segundo título se refere ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) e, portanto, são tratados ali os seguintes assuntos: *i*) definição da segurança alimentar e nutricional, bem como de seus campos de abrangência; *ii*) instituição do sistema, assim como seus princípios, diretrizes, objetivos e critérios de adesão; *iii*) composição do sistema e as instâncias que o articulam, destacando-se a Conferência Nacional, o Consea, a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional e seus congêneres nos estados e municípios; e *iv*) estabelecimento das competências da Conferência, do Consea e da Câmara. Por fim, o terceiro título trata das disposições finais e transitórias que atribuem ao atual Conselho a convocação da próxima Conferência, bem como fixa prazo para que o Poder Executivo estruture a secretaria executiva do Consea e crie a Câmara Interministerial.

Atualmente, a proposta do anteprojeto encontra-se em análise na Casa Civil da Presidência da República. A expectativa é que o governo encaminhe o PL ao Congresso Nacional até meados do segundo semestre de 2005.

2 Acompanhamento de programas

No que se refere à execução dos programas do MDS, chama a atenção, na primeira metade do ano, a publicação do Edital nº 1 do Ministério, instituindo critérios para habilitação e de seleção de propostas para instalação de Restaurantes Populares. O Edital, adotado em abril, será, ao que tudo indica, reproduzido para outros programas financiados pelo MDS mediante convênios. Ele representa um importante avanço no sentido da transparência e publicização no processo de apresentação, análise e seleção de propostas a serem financiadas pelo Ministério. Além de estabelecer os critérios de habilitação (comprovação de propriedade do imóvel onde se instalará o restaurante, de contrapartida orçamentária do município e de estar respeitando a Lei de Responsabilidade Fiscal), o Edital adota um conjunto de sete critérios técnicos que serão aplicados, em caráter classificatório, aos municípios considerados habilitados. Estes critérios – que já vigoram para a distribuição do Orçamento de 2005 e que são associados a indicadores, com pesos e pontuações específicas, são os seguintes:

- a) caracterização demográfica e regional: indica regiões metropolitanas, capital ou população urbana maior que 300 mil habitantes;
- b) risco de insegurança alimentar e nutricional da população: composto pelo índice de vulnerabilidade social da população e pelo índice de pessoas acima de 60 anos com renda inferior a 2 salários mínimos;

- c) situação da promoção do direito à renda da cidadania municipal, identificada pelo percentual de famílias atendidas pelo Programa Bolsa-Família;
- d) desenvolvimento da Política Local de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), identificada pela existência de restaurantes populares, de conselho de segurança alimentar, por aquisição de produtos da agricultura familiar e assentados da reforma agrária, e pela região pertencente ao Conselho Nacional de Secretários de Administração (Consad);
- e) participação de contrapartida do proponente em relação ao valor total do projeto;
- f) caracterização de aplicação dos recursos solicitados ao MDS; e
- g) avanço na preparação da proposta de implantação do programa no município.

O Programa Banco de Alimentos foi objeto, em maio de 2005, de relevante análise e recomendações por parte do Tribunal de Contas da União (TCU)¹⁷ Consolidando os dados de auditoria realizada entre agosto e novembro de 2004 – que, além de análise documental, recorreu a entrevistas, questionários e visitas realizadas –, o TCU aponta falhas e apresenta sugestões visando ao aprimoramento do programa e ao atendimento de seus objetivos de combater a fome por meio da recuperação de alimentos desperdiçados ao longo da cadeia produtiva, mas ainda próprios ao consumo humano. Entre os problemas identificados nos 25 convênios que compunham o universo do programa, em outubro de 2004, destacam-se: *i*) a inexistência de um padrão de funcionamento comum; *ii*) problemas na captação de doações; *iii*) pouca divulgação do programa; *iv*) fragilidades na regulamentação do programa, assim como no sistema de monitoramento e controle social; e *v*) grande diversidade entre os bancos de alimentos em funcionamento.¹⁸

O primeiro semestre de 2005 trouxe ainda como novidade a mudança nos programas federais da área de assistência social. Com o objetivo de adaptar a organização das ações de responsabilidade da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) à nova Pnas e à Nob-2005, o MDS, aproveitando o período anual de revisão do Plano Plurianual (PPA), negociou com o Ministério do Planejamento uma proposta de alteração da programação PPA da área. A reformulação do PPA da SNAS passa a organizar o orçamento federal da Assistência Social de 2006 – cuja proposta deve ser apresentada ao Congresso Nacional até agosto de 2005 –, sendo, por isso, especialmente relevante a apresentação das alterações ali efetuadas.

De fato, a nova programação vem substituir um formato que durou sete anos.¹⁹ Durante o período, o orçamento federal da Assistência Social era executado por meio de sete programas finalísticos, e suas respectivas ações. Observa-se que os programas organizavam-se então por tipo de público, ou seja, por segmento populacional. A nova programação da SNAS ancora-se, por sua vez, numa abordagem integral referida à família, buscando, por meio dela, atuar junto a todos os seus membros, sejam eles idosos, crianças, portadores de deficiência etc. Além disso, a nova programação se

17. Processo TC011.308/2004-6, apreciado na Sessão do Plenário de 25/5/2005.

18. Outro importante programa do MDS, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), foi objeto de recente avaliação do Ipea, como pode ser visto no capítulo sobre Desenvolvimento Rural deste boletim.

19. A tabela nº 2 apresentada no número 10 deste boletim, traz o demonstrativo do número de beneficiários dos programas federais de assistência social, ano a ano, entre 1999 e 2005.

organiza pelo tipo de vulnerabilidade à qual as famílias estão submetidas. De acordo com a Pnas, enquanto a proteção social básica procura prevenir situações de risco, a proteção social especial visa a atuar junto a famílias e indivíduos que já se encontram em situações de risco e violação de direitos. Seguindo essa estratégia, a nova programação do PPA e orçamento da Assistência Social, tal como encaminhada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, por meio do Projeto de Lei de Revisão do PPA e do Projeto de Lei Orçamentária Anual, é mostrada no quadro a seguir, ao lado da programação atualmente em vigor, e passa a conter os programas e ações finalísticas ali descritos:

Quadro comparativo da programação de programas e ações finalísticos da SNAS em 2005 e 2006

PPA 2005	PPA 2006
Proteção Social à Criança, ao Adolescente e à Juventude	Programa Proteção Social Básica
- Atendimento em creche e pré-escola – rede SAC	- Serviços de Proteção Social Básica às Famílias
- Construção, ampliação e modernização de creches	- Serviços Específicos de Proteção Social Básica
- Programa Agente Jovem	- Concessão de Bolsa para Jovens em Situação de Vulnerabilidade Social
Proteção Social à Pessoa com Deficiência	- Estruturação da Rede de Serviços da Proteção Social Básica
- Serviços de Ação Continuada	- Benefícios de Prestação Continuada à Pessoa Idosa
- Benefícios de Prestação Continuada à Pessoa com Deficiência	- Benefícios de Prestação Continuada à Pessoa com Deficiência
- Renda Mensal Vitalícia por invalidez	- Renda Mensal Vitalícia por idade
- Construção, ampliação e modernização de centros de atendimento;	- Renda Mensal Vitalícia por invalidez
Proteção Social ao Idoso	Programa Proteção Social Especial
- Serviços de Ação Continuada	- Serviços de Proteção Social Especial a Indivíduos e Famílias
- Benefícios de Prestação Continuada à pessoa idosa	- Serviços Específicos de Proteção Social Especial
- Renda Mensal Vitalícia por idade	- Estruturação da Rede de Serviços da Proteção Social Especial
- Construção, ampliação e modernização de centros de atendimento	
Programa Atenção Integral à Família – Paif (chamado em 2005 de Sistema Único de Assistência Social)	
Programa de Erradicação do Trabalho Infantil	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
- Concessão de Bolsa a Crianças e Adolescentes em Situação de Trabalho	- Concessão de Bolsa a Crianças e Adolescentes em Situação de Trabalho
- Ações Socioeducativas para Crianças e Adolescentes em Situação de Trabalho	- Ações Socioeducativas para Crianças e Adolescentes em Situação de Trabalho
Programa Combate ao Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes	Programa Combate ao Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes
- Proteção Social às Crianças e aos Adolescentes Vítimas de Violência, Abuso e Exploração Sexual e suas Famílias	- Proteção Social às Crianças e aos Adolescentes Vítimas de Violência, Abuso e Exploração Sexual e suas Famílias
Programa Economia Solidária em Desenvolvimento	Programa Economia Solidária em Desenvolvimento
- Promoção da inclusão produtiva	- Promoção da Inclusão Produtiva

Fonte: PPA 2005/PPA 2006.

Consideram-se Serviços de Proteção Social Básica às Famílias aqueles oferecidos nos Centros de Referência da Assistência Social (Cras). Esta ação absorve o antigo Programa de Atenção Integral à Família (Paif). Os Serviços Específicos de Proteção Social Básica referem-se à parte dos serviços de ação continuada oferecidos pela rede pública e privada nos antigos programas voltados a crianças, idosos e portadores de deficiência. São aqui contemplados os financiamentos à rede de serviços que atendem esses grupos num contexto de promoção da convivência, protagonismo, ações de socialização, serviços socioeducativos e de capacitação. A ação referente à Concessão de Bolsa para Jovens de 15 a 17 anos refere-se ao antigo Programa Agente Jovem. A ação de Estruturação da Rede de Serviços reúne as antigas ações de Construção, Ampliação e Modernização de centros de atendimento no tocante a ações de proteção básica. Os pagamentos dos BPC e da RMV mantêm-se como ações específicas, separados por público, de modo a permitir seu melhor acompanhamento.

A proteção social especial divide-se, como foi visto aqui, em três ações finalísticas. A ação de Serviços de Proteção Social Especial a Indivíduos e Famílias em situações de risco se refere ao financiamento dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social, além do financiamento aos serviços de plantão social, abordagem de rua, cuidado a domicílio, entre outros. Os Serviços Específicos de Proteção Social Especial têm em foco, por sua vez, aqueles serviços de proteção integral direcionados às necessidades de afastamento do núcleo familiar.

O Peti e o Programa Combate ao Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, em que pese serem intervenções que podem ser classificadas como do campo da proteção social especial por destinarem-se a atender crianças e adolescentes cujos direitos estão sendo violados, mantêm-se como programas específicos. Esta opção se justifica, segundo o MDS, pelo fato de ser necessário incentivar o cumprimento de metas específicas, relacionadas a pactos nacionalmente definidos e assumidos pelo governo brasileiro.

Foi a partir desta nova programação que o MDS elaborou sua proposta de orçamento para 2006, a ser enviada ao Congresso Nacional. Contudo, ainda no ano de 2005, a SNAS estará trabalhando com a antiga programação, cuja elaboração remonta a 2004.

Por fim, cabe registrar, na execução físico-orçamentária dos programas federais, as dificuldades existentes para a realização de uma avaliação dessa natureza ao final do primeiro semestre do ano. Tais dificuldades se devem às restrições orçamentárias em vigor, à morosidade decorrente das condições legais para a realização daquelas transferências de recursos baseadas em instrumentos como convênios e termos de cooperação entre esferas de governo, e à concentração no tempo de certas características de despesas. No entanto, os programas de transferência de renda não se encontram sujeitos àquelas variáveis, na medida em que apresentam uma execução física e financeira homogênea ao longo do ano.

Examinando-se os programas de transferência de renda, observa-se, na tabela 1, que continua a ocorrer a transferência dos beneficiários dos demais programas para o Bolsa-Família. Entretanto, a redução dos beneficiários dos programas remanescentes foi ainda lenta. A preocupação maior do MDS tem sido o processo de unificação do Bolsa-Escola com o Bolsa-Família. Nesse sentido, o Ministério deu prazo até 30 de setembro para que os municípios concluam a migração das famílias do cadastro do Bolsa-Escola para o cadastro único, possibilitando assim a unificação dos dois programas. Após essa data, todos os benefícios do Bolsa-Escola serão cancelados. Visando a incentivar tal ação, foram alocados recursos para unificação destes cadastros.

Quanto ao pagamento do BPC e da RMV, nota-se pela tabela 2 uma continuidade de crescimento dos BPC, assim como da queda do número de beneficiários da RMV, seguindo a tendência histórica destes programas e superado o impacto decorrente das mudanças instituídas pelo Estatuto do Idoso.²⁰

20. Sobre as mudanças sofridas pelos BPC, em decorrência da aprovação do Estatuto do Idoso, ver o nº 10 do boletim Políticas Sociais – acompanhamento e análise.

TABELA 1

Demonstrativo dos programas federais de transferência de renda por número de beneficiários em julho de 2004 e junho de 2005

	Famílias beneficiárias em julho de 2004	Famílias beneficiárias em dezembro de 2004	Famílias beneficiárias em junho de 2005
Bolsa-família	4.249.758	6.571.842	7.031.672
Bolsa-escola	3.549.892	3.042.794	2.311.567
Bolsa-alimentação	292.861	53.507	36.985
Cartão-alimentação	346.290	107.907	99.155
Auxílio-gás	6.416.155	4.220.953	4.172.448

Fonte: "Demonstrativo dos programas de transferência de renda" – site do MDS.

TABELA 2

Benefícios do BPC e da RMV emitidos em janeiro e junho de 2005

	Benefícios emitidos em janeiro de 2005	Benefícios emitidos em junho de 2005	Varição no ano (%)
BPC idoso	943.162	1.002.840	6,33
RMV idoso	178.911	169.384	-5,32
BPC portador de deficiência	1.133.627	1.166.682	2,92
RMV invalidez	367.512	355.515	-3,26

Fonte: MDS.

3 Conclusão

O primeiro semestre de 2005 foi marcado por importantes mudanças em todas as políticas sob responsabilidade do MDS. A SNAS continua avançando nas regulamentações, objetivando instituir uma política pública descentralizada de assistência social. A Política de Segurança Alimentar e Nutricional também avança nos esforços de regulamentar a área, amadurecendo a proposta de uma Lei Orgânica e padronizando a sistemática de financiamento de projetos locais com a aplicação de indicadores socioeconômicos relevantes – prática também adotada pela política de assistência social. A Política de Transferência de Renda dá continuidade aos esforços de unificação dos programas remanescentes quando da instituição do Bolsa Família, prometendo avanços expressivos nesse sentido para o segundo semestre. A regulamentação institucional é, assim, o grande campo onde vêm sendo processados os avanços na área. Os avanços na cobertura dos programas têm sido, contudo, bastante desiguais, podendo-se falar numa perspectiva de universalização apenas para a Política de Transferência de Renda.

1 Conjuntura

A mudança do ministro da Saúde, em julho do presente ano, é a mais visível questão conjuntural da área de saúde. Pode-se afirmar que o Ministério da Saúde vem apresentando, nos últimos dez anos, uma característica que o singulariza no âmbito da gestão federal, que é a continuidade das suas políticas e de seus principais programas. Essa característica não é casual, pois se explica pela existência do movimento social que gerou historicamente a construção do SUS. Os gestores sucessivos desse ministério realizam acréscimos de novos programas e introduzem diferenças de táticas nas políticas, mas, de um modo geral, compartilham os mesmos objetivos estratégicos e insistem na manutenção dos mesmos programas essenciais.

Na passagem do Governo Fernando Henrique para o Governo Lula, essa característica de continuidade das políticas e programas foi expressamente ressaltada pelo ministro Humberto Costa. De fato, algumas de suas iniciativas, tais como a expansão do Programa de Saúde da Família (PSF), a implantação do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (Samu) e a inclusão da atenção odontológica no PSF (Programa Brasil Sorridente), assim como a Política Nacional de Humanização do SUS (Humaniza SUS), encontram claros precedentes ou acumulações prévias no governo anterior. Da mesma maneira, em sua recente posse, o ministro Saraiva Felipe declarou seu intento de dar continuidade às linhas de ação de seu antecessor. Por isto, além das naturais diferenças de estilo, e do propósito expresso pelo novo ministro de realizar uma administração sensível às questões políticas do governo federal como um todo, caberia indagar se é possível antecipar quais são as atitudes, as táticas ou os programas inéditos que deverão marcar sua gestão. Mas por ora ainda não existem indícios claros que apontem qualquer mudança substantiva no rumo e na natureza das políticas e programas.

No entanto, há uma novidade no que tange à condução da gestão descentralizada do SUS que se anuncia desde logo, e está relacionada com a biografia do ministro – que foi secretário de saúde do estado de Minas Gerais. Trata-se do reforço ao papel político e diretivo das secretarias estaduais de Saúde. Esse objetivo decorre de uma interpretação crítica da evolução do SUS que ganhou força nos últimos anos: a de que houve uma ênfase descabida na gestão municipalizada do sistema. Isso teria favorecido a fragmentação das ações e das condições de acesso da população, bem como prejudicado a eficácia de certas políticas de caráter regulatório, como é o caso da vigilância sanitária. Desencadear esforços e mobilizar recursos para retomar o protagonismo das secretarias estaduais de Saúde e dar centralidade a seu papel de responsável pelo bom funcionamento do sistema estadual de saúde parece, assim, ser uma das prioridades políticas assumidas na nova gestão do Ministério.

Neste número do boletim, além desta breve introdução conjuntural, adotou-se padrão diferente dos outros números do periódico (conjuntura, programas e financiamento), ao se buscar tratar questões relevantes para a área de saúde que vão para além

da conjuntura atual. Optou-se pela apresentação resumida dos principais problemas de saúde no Brasil, seguida de uma análise de produção, acesso e utilização dos serviços de saúde, de como a saúde vem sendo financiada, assim como de suas principais restrições. Por fim, apresentam-se alguns dos principais desafios para o setor.

2 Temas relevantes

2.1 Principais problemas de saúde no Brasil

No último quarto de século, o perfil dos problemas de saúde da população brasileira experimentou profunda mudança. Há trinta anos era comum iniciar tal diagnóstico afirmando que o Brasil exibia problemas de saúde típicos dos países pouco desenvolvidos, que se combinavam com problemas típicos dos países desenvolvidos. Atualmente essa afirmação, ainda que verdadeira, não mais apreende integralmente as novas nuances do quadro epidemiológico e demográfico que está surgindo no país.

Como se pode constatar pelo quadro a seguir, as doenças do aparelho circulatório constituíam a principal causa de óbito no Brasil ao final da década de 1970, seguidas das doenças infecciosas e parasitárias, que são condições típicas dos países menos desenvolvidos. Em 2002, as doenças infecciosas e parasitárias já não despontavam entre as cinco principais causas de mortalidade geral em nenhuma das macrorregiões do país. Em contrapartida, as enfermidades cardiovasculares e as neoplasias ganharam ainda mais importância. Destaca-se também o crescimento das enfermidades do aparelho respiratório e das endócrinas, nutricionais e metabólicas.

QUADRO 1

Brasil, 1979 e 2002: cinco principais causas de mortalidade geral*

1979	2002
Doenças do aparelho circulatório	Doenças do aparelho circulatório
Doenças infecciosas e parasitárias	Neoplasias
Causas externas	Causas externas
Neoplasias	Doenças do aparelho respiratório
Doenças do aparelho respiratório	Doenças endócrinas, nutricionais e metabólicas

Fonte: MS/Datasus.

Obs.: *Excluídas as causas mal-definidas.

Entre as causas de internação hospitalar promovidas pelo SUS, as doenças transmissíveis aparecem em quarto lugar, sendo precedidas por: *i*) gravidez, parto e puerpério; *ii*) doenças do aparelho respiratório; e *iii*) doenças do aparelho circulatório. Portanto, mesmo entre a clientela do SUS, a qual certamente absorve uma proporção significativa da população de menor renda, as doenças do aparelho circulatório configuram atualmente uma realidade muito expressiva dentro do quadro geral de morbidade. Deste modo, torna-se evidente que o novo contexto epidemiológico que veio a se consolidar no último quarto de século afeta a todas as camadas sociais, independentemente de seu nível educacional e econômico.

As doenças do aparelho circulatório, primeira causa de mortalidade, compreendem dois tipos bem distintos: as doenças isquêmicas do coração, que atualmente têm uma taxa de mortalidade em torno de 46 óbitos por 100 mil habitantes, e as doenças cérebro-vasculares, com uma taxa em torno a 50 óbitos por 100 mil habitantes. Em algumas regiões mais desenvolvidas do país já se nota hoje uma tendência de diminuição da mortalidade por essas causas. Comparativamente, a mortalidade por neoplasias, a

segunda principal causa, cresce em todas as regiões. A taxa geral de mortalidade por neoplasias passou de 56, em 1990, a 73, por 100 mil habitantes, em 2002, com predominância das neoplasias do pulmão e do estômago.

Como terceira mais importante causa de mortalidade, aparecem as causas externas, grupo esse que inclui os acidentes de transporte, homicídios, suicídios e outros tipos de acidentes. A taxa brasileira de mortalidade por causas externas, situada em torno a 70 óbitos por 100 mil habitantes, é extremamente elevada, excedendo a de países desenvolvidos como os Estados Unidos. Nesse caso, o que vem ocorrendo no país é uma sobremortalidade devida ao número proporcionalmente muito elevado de homicídios em relação às demais causas que compõem o grupo. A mortalidade por homicídios passou de 22 a 28 por 100 mil habitantes, entre 1990 e 2002, enquanto a taxa de mortalidade por acidentes de transporte manteve-se estável – em patamares ainda elevados –, variando de 18 a 20 por 100 mil habitantes. Portanto, essa taxa tem sido muito influenciada pela alta incidência de homicídios – uma espécie de endemia da violência que vitima, sobretudo, a população masculina jovem.

É possível que nas próximas duas décadas a mortalidade por doenças do aparelho respiratório venha a ultrapassar a mortalidade por causas externas, tal como acontece nos países mais desenvolvidos. As doenças endócrino-metabólicas, por sua vez, deverão crescer em importância, com destaque para uma enfermidade específica: o diabetes. A taxa de mortalidade por diabetes melito passou de 17 para 21 por 100 mil habitantes entre 1990 e 2002. O diabetes desde agora e cada vez mais tende a se constituir num dos problemas mais relevantes para a saúde pública brasileira.

Para se ter uma idéia do impacto dessas mudanças ocorridas na dinâmica da mortalidade geral da população brasileira, basta mencionar que, em 1979, ocorreram cerca de 43 mil óbitos por infecções intestinais, enquanto em 2002 essa causa foi responsável por menos de 6 mil óbitos. Em particular, a diminuição da mortalidade por doenças transmissíveis teve um efeito muito positivo na mortalidade de crianças menores de 5 anos de idade. Essas doenças constituíam as principais causas de óbito dessas crianças até os anos 1980 – associadas a fatores ambientais e sociais, tais como a desnutrição e a desidratação. Desde então, a taxa de mortalidade de menores de 5 anos declinou em ritmo acelerado. Entre 1990 e 2003, a média nacional de redução alcançou 38,3%. O Nordeste apresentou um desempenho mais expressivo, com uma redução de 46,1%.

Contudo, num período relativamente curto de tempo, entre 1996 e 2003, a taxa de mortalidade infantil decresceu em 26,5%, tendo passado de 33,2 para 24,4 óbitos de menores de 1 ano de idade por mil nascidos vivos. A tendência declinante ocorreu em todas as regiões, sendo que no Nordeste verificou-se o maior índice de redução (31,2%). Embora ainda se encontre em um patamar elevado em algumas regiões do Brasil, a mortalidade infantil começa a assumir as características peculiares aos países desenvolvidos, concentrando-se cada vez mais no chamado período neonatal, que abrange as primeiras quatro semanas de vida. Assim, mais da metade dos óbitos de menores de 1 ano de idade é provocada por afecções perinatais, as quais dependem de fatores associados às condições físicas da criança no momento do nascimento e ao acesso e qualidade da assistência à gravidez e ao parto.

Essa panorâmica da mortalidade por grandes grupos de causa de mortalidade, no entanto, não pode deixar de ser completada por uma análise do que acontece com algumas enfermidades específicas pertencentes ao grupo das infecciosas e parasitárias. Nas últimas duas décadas, viu-se o aparecimento da epidemia de aids que constituiu um problema sanitário inédito e de grande monta, tendo sido em 2002 responsável por um quarto dos óbitos devidos a doenças infecciosas e parasitárias. Em associação com a aids, a incidência de tuberculose respiratória é hoje um problema reemergente que preocupa as autoridades de saúde ao apresentar 80 mil casos novos anualmente. Outra enfermidade transmissível reemergente, que em suas formas hemorrágicas pode ser letal, é a dengue, que gerou picos epidêmicos em 1998 e 2002 e taxas de incidência que chegaram a ultrapassar a marca de 200 casos por 100 mil habitantes.

De 1980 até meados de 2004 foram notificados 360 mil casos de aids no Brasil. As taxas de incidência cresceram até 1998, alcançando cerca de 20 casos por 100 mil habitantes. A partir de 1998, tem início uma tendência de declínio na região Sudeste, a mais atingida desde o início pela epidemia. Para as demais regiões, contudo, vem-se observando um aumento persistente das taxas de incidência, principalmente no Sul, em consequência do aumento do número de casos entre mulheres e entre os menos escolarizados. Já a taxa de mortalidade, a partir de meados de 1990, apresentou um declínio expressivo, estabilizando-se recentemente em cerca de 6 óbitos por 100 mil habitantes, como consequência da introdução do acesso universal do tratamento anti-retroviral proporcionado pelo SUS.

Há muitos outros indicadores que demonstram que, no conjunto, o Brasil ainda não pode, em matéria de saúde, ser equiparado de fato aos países desenvolvidos, sendo que, em vários aspectos, encontramo-nos em situação pior que outros países da América Latina com nível similar de desenvolvimento socioeconômico. Isto é particularmente verdadeiro no caso da mortalidade materna, associada ao ciclo gravídico-puerperal e ao importante problema do aborto. Em 2003, a razão de mortalidade materna situava-se num patamar de mais de 50 óbitos por 100 mil nascidos vivos. A despeito de não constar entre as dez primeiras causas de óbito de mulheres em idade reprodutiva, a mortalidade materna é uma questão gravíssima entre nós, porque, em cerca de 90% dos casos, estão envolvidas condições evitáveis mediante uma adequada assistência médica. Esta vinculação com a qualidade técnica do cuidado é complicada ainda mais pela questão do aborto inseguro, que faz as mulheres demandarem as unidades de saúde somente em última instância, quando sua condição de saúde já está bastante comprometida. Em 2003, mais de 240 mil internações do SUS foram motivadas por curetagens pós-aborto, decorrentes de complicações de abortamentos espontâneos ou inseguros. As curetagens representam o segundo procedimento obstétrico mais praticado nas unidades de internação, sendo superadas somente pelo número de partos normais. As condições atuais da mortalidade materna, bem como da infantil, constituem exemplos de problemas para cuja solução não é suficiente ter um acesso universal aos serviços de saúde. O que se necessita antes de mais nada é uma substantiva melhoria da qualidade e da continuidade do cuidado de saúde que é oferecido às pessoas.

Outra mudança no quadro de saúde de grande relevância foi introduzida nas últimas três décadas pela chamada transição nutricional. Nesse período, o Brasil experimentou uma redução muito significativa na prevalência da desnutrição de crianças

e adultos. Por exemplo, a prevalência da deficiência estatural (abaixo de -2 desvios-padrão da tabela de normalidade) diminuiu em mais de 70%, tendo alcançado todas as regiões, inclusive o Nordeste, a partir dos anos 1980. *Pari passu* com a diminuição da prevalência da desnutrição, ocorreu um aumento importante do problema do sobrepeso e da obesidade, que passou a ter uma dimensão epidêmica comparável ao que acontece em alguns países desenvolvidos. Especialmente nas áreas urbanas, a alimentação inadequada, com altos teores calóricos e lipídicos, que tem por conseqüência o sobrepeso e a obesidade – o que por sua vez eleva a incidência de doenças como diabetes e problemas cardiovasculares –, constitui hoje um problema de saúde pública tão sério quanto a própria desnutrição.

Com a proeminência assumida pelas doenças cardiovasculares, das neoplasias e dos transtornos endócrinos e metabólicos, em combinação com a hipertensão, a obesidade e a inatividade física, são necessárias políticas que atuem sobre um conjunto muito complexo de fatores sociais, na esfera da produção de bens e do consumo, assim como nos hábitos cotidianos da população. Reduzir a incidência desses problemas de saúde é um desafio que o Brasil enfrenta em comum com os países mais avançados do planeta. Existe um amplo consenso entre as autoridades de saúde de que resultados favoráveis quanto à incidência e à mortalidade por essas enfermidades encontram-se na dependência da difusão ampla de informações e da promoção da atividade física permanente, de uma alimentação saudável e da redução do estresse. Paralelo às ações de promoção da saúde realizadas em escala maciça e com adequados instrumentos de informação para o grande público, podem e devem ser adotadas medidas que possibilitem uma maior vigilância sobre certos alimentos não saudáveis. Devem ser implantados, nos serviços de saúde, procedimentos técnicos adequados para acompanhamento dos diabéticos, hipertensos e pessoas com história familiar desses problemas. Não menos importante é a detecção e o tratamento precoce de diabetes, neoplasias e problemas cardiocirculatórios, bem como das seqüelas resultantes de algumas dessas enfermidades quando alcançam estágios mais avançados. Tudo isso sem descuidar do controle das doenças transmissíveis, que ainda apresentam relevância em algumas regiões do país e em áreas rurais.

2.2 Dimensão do setor público, SUS e não-SUS: produção, acesso e utilização de serviços de saúde

Qual a dimensão assumida relativamente pelo setor público (três esferas de governo da Federação) e pelo SUS no conjunto do sistema de saúde brasileiro? Esta pergunta não admite uma resposta que se possa expressar por meio de um só indicador. Há pelo menos três parâmetros que devem ser considerados: *i*) o da capacidade física instalada; *ii*) o da força de trabalho empregada; e *iii*) o da produção efetiva de serviços. A aplicação desses três parâmetros deve ser diferenciada de acordo com pelo menos dois tipos de unidades de saúde: as que prestam serviços ambulatoriais (sem internação de pacientes) e as que prestam serviços hospitalares (com internação de pacientes). Finalmente, há que se ter em conta que a parte privada do SUS, integrada ao setor público mediante convênios e contratos, não constitui um setor organizacional propriamente dito, dotado de recursos próprios, mas tem características puramente funcionais. Assim, um dado leito ou um dado médico de um estabelecimento privado pode atender tanto o paciente do SUS quanto um paciente privado, dependendo de como será o financiamento deste atendimento – SUS, seguro-saúde ou pagamento direto. Nesse caso, o

único parâmetro adequado para tal mensuração é a quantidade serviços produzidos em benefício dos pacientes do SUS.

A capacidade física instalada costuma ser utilizada na análise dos estabelecimentos com internação, em que é usual a medida do número de leitos ativos. Dos aproximadamente 465 mil leitos hospitalares disponíveis em 2002, os hospitais públicos participavam com 144 mil – portanto, menos de um terço. Essa proporção, ainda assim, é resultado de uma evolução temporal recente que tem sido favorável ao setor público. De fato, em 1992, apenas 25% dos leitos eram de natureza pública. Desde então, o setor privado, por intermédio de uma espécie de “reestruturação produtiva”, diminuiu sua capacidade instalada de leitos em 21%, enquanto o setor público fez crescer a oferta de seus leitos em 6%. Em correspondência aproximada com essa proporção de leitos, em 2002 os hospitais públicos produziram 30% das internações hospitalares. Essa é também uma das justificativas para a manutenção de contratos e convênios com o setor privado, preferencialmente com os estabelecimentos sem fins lucrativos; sem eles, o SUS não poderia garantir um acesso universal, conforme o preceito constitucional.

No caso da mensuração da capacidade instalada dos estabelecimentos sem internação (ambulatoriais), é mais adequado usar o número de empregados. Em 2002, as unidades públicas mantinham 67% dos postos de trabalho médicos e 78% do total de empregos na atenção ambulatorial. Ademais, as unidades públicas foram responsáveis por 66% das consultas realizadas em estabelecimentos sem internação. No entanto, os dados da pesquisa de Assistência Médico-Sanitária (MAS) do IBGE computam nesse caso apenas os dados provenientes de clínicas ambulatoriais de maior porte, e deixam de lado uma boa parte dos pequenos consultórios privados espalhados por todo o país. Mas há claras evidências de que o setor público é fortemente majoritário neste tipo de capacidade institucional de atendimento à saúde, ao contrário do que acontece com o atendimento hospitalar, no qual a maior parte dos leitos são privados e o SUS faz contratos ou convênios para utilização desses leitos.

Já a análise da dimensão do SUS como um todo requer, como se sabe, a consideração de aspectos funcionais relacionados com a produção de serviços. A pesquisa de Assistência Médico-Sanitária do IBGE de 2002 registrou um total de 67.612 estabelecimentos de saúde, com ou sem capacidade de internação. Do conjunto dos estabelecimentos públicos e privados existentes no Brasil, naquele ano, 70% realizavam atendimento de pacientes do SUS. No setor privado, apenas 27% dos estabelecimentos com fins lucrativos atendiam a pacientes do SUS; enquanto isto, 67% dos estabelecimentos sem fins lucrativos atendiam essa clientela.

No entanto, o aspecto mais relevante da dimensão do SUS diz respeito à capacidade de atendimento global, considerando-se a soma dos serviços produzidos pelos estabelecimentos públicos e privados vinculados ao sistema. Verifica-se que, em 2002, de acordo com os dados da pesquisa Assistência Médico-Sanitária (AMS), 68% de todas as internações e 73% das consultas realizadas foram prestadas a pacientes do SUS, e, portanto, financiadas por esse sistema. Portanto, o SUS é responsável por mais de dois terços de todos os atendimentos de saúde realizados no país. Dados esses percentuais elevados, fica bem clara o grande alcance da magnitude atingido pela rede do SUS no atendimento à saúde da população brasileira.

Analisando-se os dados da Pnad de 2003 – Suplemento Saúde –, observa-se que mais da metade (54%) das pessoas que necessitaram de atendimento de saúde dirigiram-se a um posto ou centro de saúde. Além disso, mais de 60% da população tinha consultado um médico nos últimos doze meses. Os dados de utilização dos serviços de saúde mostram que no período entre a terceira e quarta semana de setembro de 2003,²¹ 96% das pessoas que procuraram atendimento de saúde foram atendidas e, deste total, 57% o fizeram por meio do SUS e 26% por meio de um plano ou seguro de saúde; os outros correspondem a pagamentos diretos ao prestador de saúde ou a pessoas que não souberam responder quem financiou o atendimento. O principal atendimento recebido foi o de consultas médicas (71,9%). A grande maioria das pessoas considerou o atendimento recebido como bom ou muito bom (86%), enquanto o percentual de pessoas atendidas por planos e seguros de saúde que consideraram o atendimento bom ou muito bom foi superior ao daquelas atendidas pelo SUS (94% e 80%, respectivamente).

Quando as internações passam a ser o foco da análise o percentual de pessoas atendidas pelo SUS aumenta para 68%, e o percentual dos planos e seguros de saúde cai para 24%. A diferença das avaliações em bom e muito bom nas internações por meio do SUS e por meio dos planos de saúde se reduz: o percentual de pessoas internadas pelo SUS que avaliam o atendimento como bom e muito bom sobe para 85%, ao passo que o daquelas internadas por meio de planos de saúde continua em 94%.

A análise dos atendimentos SUS e não-SUS, por grupos de anos de estudo, que tem uma alta correlação com a renda, mostra que a proporção de utilização do SUS decresce com o aumento da escolaridade (ver gráfico 1), isto é, quanto maior a escolaridade, menos se utiliza o SUS e mais se utilizam outros sistemas – por meio de planos e seguros ou pagamento direto ao prestador.

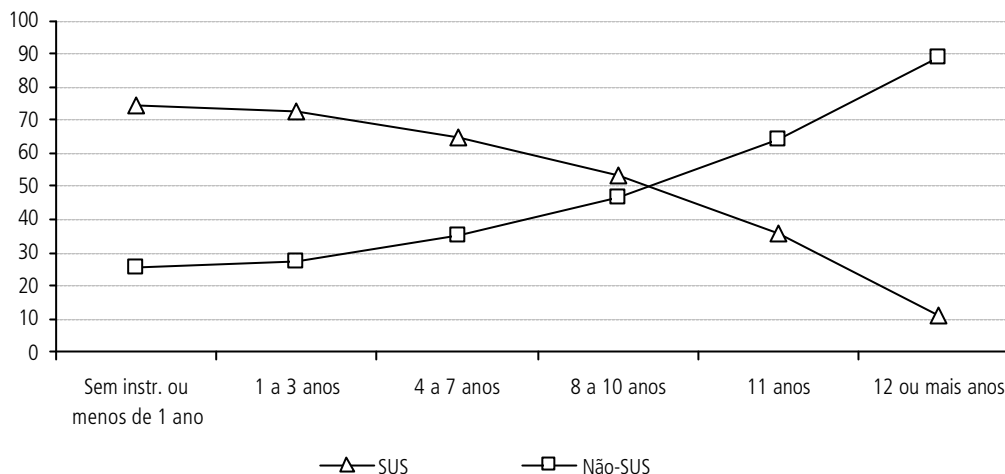
Embora o gráfico 1 deixe claro a relação inversa entre elevação da escolaridade e utilização do SUS, há indícios de que isso não ocorre em todos os tipos de acesso e utilização de serviços de saúde. Enquanto os serviços básicos e de média complexidade são mais procurados pela população de baixa renda, no acesso e utilização da alta complexidade o SUS apresenta indícios de ser utilizado por estratos sociais mais diversificados. Três fatores se destacam nessa demanda diferenciada:²²

- a) procedimentos de alto custo podem não estar cobertos pelos planos de saúde;
- b) o custo elevadíssimo de alguns serviços, como transplantes, hemodiálise, medicamentos; e
- c) a percepção do usuário quanto à melhor qualidade dos serviços com maior densidade tecnológica em comparação aos demais oferecidos pelo SUS.

21. As perguntas são: se procurou atendimento nas últimas duas semanas (14 dias que antecedem a data de referência da pesquisa – neste caso, 27 de setembro) e se foi atendido da primeira ou da última vez que procurou. A diferença na cobertura de consultas entre AMS e Pnad deve-se ao fato de aquela primeira, conforme colocado no texto, pesquisar apenas os setores institucionais, estando excluídos os profissionais liberais; enquanto a segunda pergunta diretamente ao usuário que, ao responder, está relacionando todo tipo de atendimento recebido, inclusive por profissionais liberais.

22. Os resultados apresentados nesse item são uma resenha de parte de um estudo mais amplo, com o título de “Alta Complexidade no SUS: Desigualdades no Acesso e no Financiamento”, realizado pelo Ipea em 2005, no âmbito do Projeto de Economia da Saúde (MS/Ipea/Dfid). O estudo, ainda não publicado, foi coordenado por Sólton Magalhães Vianna e tem como co-autores André Nunes, Geraldo Góes e René Jose Moreira dos Santos.

GRÁFICO 1

Atendimento SUS e não-SUS por grupos de anos de estudos, 2003

Fonte: IBGE. Pnad 2003. Suplemento Acesso e Utilização de Serviços de Saúde.
Elaboração: Disoc/Ipea, a partir dos microdados.

Um estudo de caso realizado no DF permite considerar, portanto, que a demanda do SUS como um todo é distinta da demanda por serviços de alta complexidade, com uma menor participação dos sem escolaridade e maior participação dos com ensino superior (completo ou incompleto). O boxe 1 apresenta um resumo da pesquisa para os procedimentos de alta complexidade em hemodiálise e para o programa de dispensação de medicamentos em caráter excepcional no DF.

BOXE 1

DESIGUALDADE NA ALTA COMPLEXIDADE: RESUMO DE UM ESTUDO DE CASO

TABELA A

Distrito Federal: distribuição percentual da população com 20 anos ou mais em tratamento de hemodiálise, da população de usuários do SUS, e total por escolaridade

Anos de estudo	Hemodiálise	SUS/DF	DF
Sem escolaridade	2,77	18,01	7,31
1ª a 4ª série	32,99	19,67	13,94
5ª a 8ª série	26,28	29,99	22,81
2ª grau	25,84	26,99	32,98
3ª grau	9,34	5,34	22,25
Não declarou	2,78	-	0,71
Distrito Federal	100	100	100

Fontes: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Acesso e Utilização de Serviços de Saúde. Suplemento 2003 (análise para o DF, a partir dos microdados). Vianna *et alii* – pesquisa de campo (out., nov./2004).

Obs.: A Pnad utiliza anos completos de estudo. No caso, sem escolaridade refere-se às pessoas que nunca estudaram ou que não concluíram um ano completo de estudo. No caso do 2º grau, refere-se às pessoas que tinham entre 9 e 11 anos de estudo; e no do 3º grau, às pessoas com 12 a 16 anos de estudo.

A população do DF apresenta um perfil de escolaridade mais elevado que a média nacional. Contudo, quando se analisam aqueles que utilizam o SUS no DF, observa-se que o perfil de escolaridade apresenta uma sobre-representação de pessoas com menor escolaridade. Enquanto a população do DF de 20 anos ou mais de idade e sem escolaridade representa 7,3% do total da população do DF nessa faixa etária, para os usuários do SUS, nessa mesma faixa etária e escolaridade, o percentual se eleva para 18%. Quando se examina a distribuição da população em tratamento de hemodiálise por escolaridade, nota-se que o percentual dos sem escolaridade é seis vezes maior no SUS do que entre os dialisados. O percentual de renais crônicos em tratamento que estão cursando ou já concluíram o curso superior é 1,7 vezes maior do que no grupo de mesmo nível educacional no SUS como um todo. Porém, entre aqueles com 1 a 4 anos completos de estudo, sua participação entre os dialisados é superior àquela observada no SUS.

(continua)

(continuação)

TABELA B			
Distrito Federal: distribuição percentual da população com 20 anos ou mais com acesso a medicamentos excepcionais, da população de usuários do SUS, e total por escolaridade			
Anos de estudo	Med. excepcionais	SUS/DF	DF
Sem escolaridade	3,91	18,01	7,31
1ª a 4ª série	34,25	19,67	13,94
5ª a 8ª série	22,11	29,99	22,81
2º grau	20,74	26,99	32,98
3º grau	8,41	5,34	22,25
Não declarou	10,58	-	0,71
Distrito Federal	100	100	100

Fontes: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Acesso e Utilização de Serviços de Saúde. Suplemento 2003 (análise para o DF, a partir dos microdados). Vianna *et alii* – pesquisa de campo (out., nov./2004).

Obs.: A Pnad utiliza anos completos de estudo. No caso, sem escolaridade refere-se às pessoas que nunca estudaram ou que não concluíram um ano completo de estudo. No caso do 2º grau, refere-se às pessoas que tinham entre 9 e 11 anos de estudo; e no do 3º grau, às pessoas com 12 a 16 anos de estudo.

O percentual dos sem escolaridade no SUS é cerca de cinco vezes maior do que entre os usuários de medicamentos excepcionais. Entre os que possuem educação superior (completa ou incompleta), o percentual é de 8,41%, enquanto na média da clientela do SUS/DF é de apenas 5,3%. Contudo, quando se observa a distribuição da população com 1 a 4 anos completos de estudo, a proporção dos que fazem uso de medicamentos excepcionais é maior do que sua representação no SUS-DF.

2.3 Padrões de financiamento da saúde

O financiamento da saúde é, por motivos diversos, objeto de preocupação em quase todos os países. Nos países desenvolvidos, que investem parcela considerável do seu produto interno bruto em saúde, cresce a preocupação com a eficiência, efetividade e equidade nos gastos, uma vez que o incremento nos dispêndios com serviços médico-assistenciais não redundam, necessariamente, em melhores condições de saúde e nem resolve, automaticamente, as iniquidades no acesso aos serviços. Nos países em desenvolvimento, por sua vez, existe o problema adicional de estender a cobertura a toda a população e de atender as exigências de financiamento setorial em concorrência com outras necessidades do desenvolvimento social e econômico.

Basicamente, os recursos para o financiamento da saúde vêm de dois grupos de agentes econômicos – famílias e empresas. O Estado, apesar de não gerar recursos, a não ser quando desenvolvendo atividade produtiva, tem o papel importante de arrecadar – por intermédio de impostos, contribuições e taxas – e distribuir recursos financeiros para execução de ações e serviços públicos.

A intervenção do Estado nesse setor é justificada porque saúde é um setor especial, diferente de outros setores da economia, e também uma necessidade especial, distinta de outras necessidades consideradas básicas. Tal diferença vem da relativa imprevisibilidade das necessidades de atenção; do fato de a falta de atendimento oportuno poder resultar na morte; e dos custos – por vezes elevadíssimos – do atendimento, que podem ser financeiramente catastróficos para as famílias, inclusive as de renda média.

Adicionalmente, a intervenção do Estado na saúde é justificada ainda pelas imperfeições do mercado da saúde, pelas características de bem público de algumas atividades sanitárias, e pelas externalidades geradas por alguns serviços. Todas essas características do setor justificam a participação do Estado, seja como financiador, seja como regulador das atividades no campo da saúde. Apesar disso, a efetiva constituição e configuração dos sistemas de atenção à saúde depende da trajetória histórica e

política de cada nação, especificamente no campo dos direitos sociais – o que acarreta uma considerável diversidade de “soluções” encontradas para a questão da saúde: alguns países adotam sistemas universais, outros contributivos; uns mais voltados para o mercado, outros predominantemente públicos.

De modo geral, os modelos de financiamento da saúde evoluíram de uma relação direta consumidor/provedor, que ainda se mantém de forma mais reduzida, para a criação de “fundos” que agregam recursos, com o objetivo básico de tornar o financiamento da saúde mais solidário. Essa função solidária está na gênese das “caixas” por categorias de profissionais, da criação dos seguros sociais, dos sistemas nacionais de saúde e, até mesmo, dos planos coletivos privados de saúde.

Nos países desenvolvidos e em desenvolvimento, a maior parte do financiamento da saúde provém de fontes públicas.²³ Nos países da OCDE, a maior parte do financiamento (em torno de 70%) provém de fontes administradas pelo poder público. Na América Latina, onde predominam sistemas segmentados, a participação de recursos públicos é bem menor – inferior a 50%. O desembolso direto, forma mais iníqua e instável de financiamento é, paradoxalmente, maior nos países mais pobres (OMS, 2000).

A Organização Mundial de Saúde (OMS) estima, no entanto, que o Brasil gasta cerca de 7,6% do PIB com saúde, que o gasto privado responde por 58,4 % do gasto total, e que o gasto direto das famílias atinge cerca de 37,4% do gasto total em saúde, ou ainda 64,1% do total do gasto privado (OMS, 2004). A partir dessas estimativas, seria possível afirmar que a sociedade brasileira gasta com saúde uma parcela do PIB bastante próxima à dos países da OCDE (ver tabela 4). Contudo, como nosso Produto Interno Bruto *per capita* é menor do que o desses países, percentuais equivalentes significam gastos *per capita* em saúde consideravelmente menores – além disso, o poder de compra da moeda brasileira também é inferior em relação às moedas desses países. Enquanto agravante, percebe-se ainda que a participação privada no Brasil é maior do que naqueles países da OCDE que possuem sistemas de saúde públicos e universais.

TABELA 4

Gasto nacional em saúde: percentual do PIB, per capita e participação público e privado: estimativas para 2001

País	PIB (%)	Per capita ⁽¹⁾ em saúde	Índice Brasil: 100	Público (%)	Privado (%)
Alemanha	10,8	2820	492	74,9	25,1
Brasil	7,6	573	100	41,6	58,4
Espanha	7,5	1607	280	71,4	28,6
EUA	13,9	4887	853	44,4	55,6
Reino Unido	7,6	1989	347	82,2	17,8

Fonte: OMS (2004).

Nota: ¹Em dólares internacionais, ou seja, valores padronizados segundo paridade de poder de compra (PPP).

23. A exceção mais importante são os Estados Unidos, onde a maior parte dos recursos é originária de fontes privadas. O modelo dos Estados Unidos é baseado fundamentalmente na cobertura por meio da inserção no mercado de trabalho. A provisão de assistência à saúde pelo empregador não é obrigatória; ainda assim, 61% da população está coberta por essa modalidade. Existe uma cobertura federal para os idosos e pessoas com deficiência – Medicare –, complementada por uma cobertura compartilhada entre o nível federal e o estadual para os indigentes que sejam também idosos, deficientes, crianças ou gestantes – Medicaid. O restante da população, para ter atenção à saúde, deve pagar por ela diretamente do bolso – “out-of-pocket” – ROSS, B. et alli. *International Approaches to Funding Health Care. Volume Two. Health Financing Series. Occasional Paper. Department of Health and Age Care Position/Commonwealth of Austrália, 1999.*

A responsabilidade maior pelo financiamento da Seguridade Social – na qual a saúde está incluída – é da União, mas isso não exclui outras instâncias de governo de compartilharem seu financiamento: a Constituição, em seu artigo 159, especifica que “... a Seguridade Social será financiada (...) mediante recursos provenientes dos Orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e das seguintes contribuições sociais (...)” (BRASIL, 1988). De qualquer forma, apesar de, na prática, estados e municípios participarem do financiamento do SUS, havia uma relativa ausência de critérios e parâmetros para definir a participação dos governos subnacionais, fazendo com que todas as pressões para aumento dos recursos setoriais recaíssem exclusivamente sobre a União.

A situação de incerteza gerou a busca de soluções transitórias, como a criação do Imposto Provisório sobre a Movimentação Financeira (IPMF), em 1994, posteriormente rebatizado como Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira (CPMF), em 1996. A CPMF vigorou até o final de 1998 e, após intenso debate legislativo, foi novamente prorrogada, deixando de ser uma contribuição exclusiva da saúde.²⁴ Emergencialmente, em função desses problemas, o Ministério da Saúde (MS) teve que recorrer à utilização de empréstimos junto ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), que, se por um lado foram fundamentais para possibilitar atravessar uma situação particularmente crítica no financiamento da Saúde, por outro lado oneraram os orçamentos dos anos subseqüentes. Assim, diante do quadro, desde 1993 começaram a surgir, no âmbito do Legislativo, diversas propostas para dar maior estabilidade ao financiamento setorial. O ponto comum dessas propostas era a vinculação dos recursos orçamentários dos três níveis de governo, que, no caso dos governos subnacionais, variava de 10 a 15% da receita disponível. O último desses dispositivos foi o Projeto de Emenda Constitucional (PEC Aglutinativa nº 86-A), a qual, após aprovada pela Câmara de Deputados e pelo Senado, foi transformado na Emenda Constitucional nº 29 (EC nº 29), em agosto de 2000.

A Emenda Constitucional nº 29 estabeleceu assim a vinculação de recursos orçamentários da União, estados e municípios para despesas com saúde. Para a União, a EC nº 29 determinava que, para o ano 2000, o montante mínimo aplicado em ações de saúde deveria ser o valor executado em 1999, acrescido de 5%. Nos anos seguintes, entre 2001 e 2004, o aumento das despesas estaria vinculado à variação nominal do PIB. Para os estados e municípios, os percentuais mínimos de vinculação de sua receita de impostos deveriam chegar a 12% e 15%, em 2004, respectivamente, estipulando-se para o ano 2000 um percentual mínimo de aplicação de 7% como ponto de partida.

Vemos, portanto, que a EC nº 29 teve duas grandes motivações:

- garantir recursos estáveis para a saúde, diante das crônicas oscilações no volume dos gastos públicos; e
- fazer as esferas subnacionais, principalmente os estados, aumentarem sua participação no financiamento do SUS.

24. Em prorrogações subseqüentes, a CPMF teve sua alíquota aumentada, passando a participar do financiamento das despesas previdenciárias, a partir de 1999, e do Fundo de Combate à Pobreza, a partir de 2001.

Segundo recente relatório divulgado pelo Sistema de Informações Sobre Orçamento Público em Saúde (Siops),²⁵ a implantação de Emenda Constitucional nº 29 foi bem-sucedida no alcance desses objetivos, embora não sem obstáculos.

Corrigindo-se pelo IPCA médio os valores encontrados pelo Siops, nota-se que os recursos dispendidos em Ações e Serviços Públicos de Saúde pelo governo federal mantiveram-se estagnados no período – ou melhor, a queda ocorrida em 2003 comprometeu o modesto crescimento apresentado em 2001 e 2002. Já estados e municípios ampliaram seus gastos em torno de 45% após a aprovação da Emenda. Observando-se as três esferas de governo em seu conjunto, o crescimento dos recursos superou os 18%.

TABELA 5

Despesa com Ações e Serviços Públicos de Saúde por nível de governo, 2000 a 2003

(Em R\$ milhões de 2004)

	2000	2001	2002	2003	2000	2001	2002	2003
	Índice 2000 = 100							
União	28.835,6	29.804,3	30.249,0	28.974,6	100,0	103,4	104,9	100,5
Estados	8.945,3	10.967,1	12.606,5	13.030,9	100,0	122,6	140,9	145,7
Municípios	10.490,0	12.292,1	14.379,3	15.156,6	100,0	117,2	137,1	144,5
Total	48.271,1	53.063,5	57.234,8	57.162,0	100,0	109,9	118,6	118,4

Fonte: Siops.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Obs.: Valores corrigidos pelo IPCA médio

Em termos de percentuais do PIB, a despesa com Ações e Serviços Públicos de Saúde das três esferas também apresenta crescimento significativo no período. Porém, analisada por esta ótica, a trajetória de crescimento dos gastos públicos em saúde se apresenta um pouco mais fraca. O crescimento dos recursos aplicados por estados e municípios alcança os patamares de 38% e 35%, respectivamente, enquanto os gastos do governo federal recuam, particularmente no ano de 2003. Ainda assim, o efeito consolidado das três esferas de governo é de um crescimento de mais de 11% nas aplicações em Ações e Serviços Públicos de Saúde.

TABELA 6

Despesa com Ações e Serviços Públicos de Saúde por nível de governo em percentual do Produto Interno Bruto, 2000 a 2003

	2000	2001	2002	2003	2000	2001	2002	2003
	Em % do PIB				Índice 2000 = 100			
União	1,85	1,87	1,84	1,75	100,0	101,1	99,5	94,6
Estados	0,57	0,69	0,77	0,79	100,0	121,1	134,4	138,6
Municípios	0,67	0,77	0,87	0,91	100,0	114,9	129,9	135,8
Total	3,09	3,34	3,48	3,45	100,0	108,1	112,5	111,7

Fonte: Siops.

Elaboração: Disoc/Ipea.

A implantação da EC nº 29 teve impactos distintos em cada uma das três esferas de governo. Desse modo, a composição do financiamento público da Saúde também se alterou nos últimos anos. Os dados do Siops revelam que o gasto público total com o

25. SIOPS. A Implantação da EC 29: apresentação dos dados do Siops, 2000 a 2003. Depto. Economia de Saúde/Ministério da Saúde. Brasília, 2005. Disponível em: <http://siops.datasus.gov.br/publicacoes.htm>.

SUS atingiu em 2003 o equivalente a 3,45% do PIB. Nesse ano, a União respondeu por 50,7% do total, os estados por 22,8% e os municípios por 26,5%. No ano de 1995, segundo dados estimados pelo Ipea,²⁶ a situação era bastante diferente: os recursos da União respondiam por 63,0% dos recursos públicos destinados à saúde, os dos estados por 20,7%, e os dos municípios por 16,4%. Isto parece indicar²⁷ que a EC nº 29 trouxe, efetivamente, uma maior participação de estados e municípios no financiamento do SUS.

Esse movimento, entretanto, ainda não está completo. Os gastos dos governos estaduais com Ações e Serviços Públicos de Saúde cresceram consideravelmente, mas não o suficiente para cumprir os níveis exigidos pela EC nº 29. O Siops (2005b) aponta que os gastos em saúde dos estados e Distrito Federal, como percentual da receita vinculada pela EC nº 29, crescem de 7,1% em 2000 para 9,6% em 2003, em média – nível ainda bastante inferior aos 12% da receita vinculada estabelecidos pela Emenda. Um outro trabalho do Siops revela, por exemplo, que apenas onze governos estaduais cumpriram a EC nº 29 de maneira inequívoca.²⁸

A situação dos municípios parece mais consolidada. O percentual dos gastos em saúde dos municípios, frente à receita vinculada, passa de 13,9% em 2000 para 17,4% em 2003 – superando o patamar de 15% definido pela Emenda. Em termos gerais, portanto, os governos municipais já se adequaram. Mas, em um universo de mais de 5 mil municípios, a fiscalização dos atores sociais deve permanecer vigilante para encontrar e denunciar as prefeituras que se encontrarem irregulares em relação à Emenda.

O caso do governo federal, conforme já analisado na edição anterior deste boletim, está sujeito a distintas interpretações, devido à intrincada diversidade de abordagens na avaliação da aplicação da EC nº 29. A depender da posição adotada em relação aos dois principais dissensos,²⁹ pode-se concluir tanto pelo cumprimento da Emenda quanto pelo seu desrespeito por parte do governo federal.

Nesse sentido, merece menção o recente Acórdão nº 957/2005 do TCU, de 13 de julho. Nesse documento, reafirmam-se alguns entendimentos do TCU em relação à EC nº 29, dos quais destacam-se os relacionados a seguir:

- a) O método considerado correto para o cálculo do piso mínimo de aplicações em Ações e Serviços Públicos de Saúde exigido pela Emenda é o chamado critério de “base móvel”;

26. FERNANDES et alli. Gasto Social das três esferas de governo: 1995. Ipea: Brasília, 1998 (Texto para Discussão, n. 598).

27. As diferenças entre as metodologias e as bases de dados utilizadas pelo Ipea e pelo Siops, que não serão exploradas aqui, fazem com que as informações tenham problemas de comparabilidade. A intenção de apresentar seus resultados lado a lado é tão-somente tentar caracterizar tendências gerais.

28. SIOPS. Nota Técnica n. 9/2005 (Março de 2005). MS/SCIE/DESH. Brasília, 2005b. Disponível em: <<http://siops.datasus.gov.br/publicacoes.htm>>.

Tal afirmação não significa que os outros 16 governos estaduais estejam necessariamente irregulares. A implementação da Emenda nº 29 é bastante complexa, dando margem a diversas interpretações – conforme discutido já na edição anterior deste boletim.

29. Quais sejam: a definição acerca de quais gastos podem ser considerados como Ações e Serviços Públicos de Saúde e a base de cálculo a ser utilizada para a previsão mínima de recursos – o embate “base fixa” versus “base móvel”.

- b) Os gastos realizados por meio do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, bem como os gastos do Programa Bolsa-Família, não devem ser considerados parte integrante dos recursos aplicados em Ações e Serviços Públicos em Saúde;
- c) O TCU reconhece que, de acordo com os critérios reafirmados nesse Acórdão, a Emenda Constitucional nº 29 não foi cumprida pelo governo federal no ano de 2003, mas considera que os recursos ausentes em 2003 foram adequadamente compensados pelos recursos excedentes em 2004, quando a EC nº 29 teria sido cumprida; e
- d) O TCU também alerta a Presidência de República e o Ministério da Saúde a respeito do sério risco de descumprimento à Emenda no ano de 2005, uma vez que as dotações iniciais do Ministério de Saúde são claramente insuficientes.³⁰

Uma questão importante em relação a esse último ponto, que gerou muita polêmica, foi o crédito adicional de R\$ 1,2 bilhão ao Ministério da Saúde para o programa de transferência direta de renda – o Bolsa Família. Embora tal recurso esteja suplementando a dotação orçamentária do Ministério da Saúde, ele não está resolvendo a insuficiência de recursos para o cumprimento da EC nº 29 em 2005 – segundo a LDO, ações financiadas com recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza não são consideradas Ações e Serviços Públicos de Saúde. Além disso, a Resolução nº 322 do Conselho Nacional de Saúde também não reconhece gastos com ações de transferência direta de renda para fins de cumprimento da Emenda. Nesse sentido, seja por um ou por outro critério, esses recursos adicionais não estarão contribuindo para a recomposição do orçamento do Ministério da Saúde para fins de cumprimento da Emenda Constitucional nº 29.³¹

3 Considerações finais: desafios da política pública de saúde

São inúmeros os avanços obtidos na construção do SUS. Contudo, isso não faz esquecer a distância existente entre o SUS imaginado à época da sua criação e o SUS de que se dispõe hoje. Apesar de sua importância na oferta de serviços, sobretudo à parcela mais carente da população, o SUS vem se consolidando como mais um dos subsistemas que compõem o sistema nacional de saúde. Ao seu lado, coexistem pelo menos três outros subsistemas ou segmentos: *i*) o segmento dos planos e seguros privados de saúde, de afiliação voluntária, financiado com recursos de empregados e

30. O alerta do TCU está em sintonia com a preocupação expressa na edição anterior desse boletim. Para 2005, o quadro não parece promissor. A dotação inicial total do Ministério da Saúde (MS), para o corrente exercício é de R\$ 40,5 bilhões. Excluindo-se os gastos com Inativos e Pensionistas, Juros e Amortização da Dívida, e Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, temos uma primeira aproximação da dotação inicial para Ações e Serviços Públicos de Saúde: R\$ 36,8 bilhões, de acordo com os critérios estabelecidos pela LDO. Entretanto, a dotação do MS prevista para financiar ações de transferências diretas de renda é de R\$ 1,1 bilhão. Excluindo-se também este valor, chegamos a uma dotação inicial líquida de R\$ 35,7 bilhões.

Tal valor é suficiente apenas para atender o critério de “base fixa” – isto, apenas se a execução destes programas alcançar o elevado patamar de 98%. Observando o critério de “base móvel”, seriam necessários créditos adicionais a partir de R\$ 1,5 bilhão. Caso contrário, esta diferença será acrescida no déficit acumulado no cumprimento da Emenda 29, que alcançaria a marca de R\$ 4,4 bilhões. (Políticas Sociais – acompanhamento e análise, Ipea, nº 10, fev. 2005, p.72-3).

31. Além disso, esse crédito não constitui nem ao menos um acréscimo no total dos recursos para o Bolsa-Família – uma vez que ao crédito realizado na parcela do programa contabilizada no Ministério da Saúde correspondeu um idêntico corte na parcela contabilizada no Ministério do Desenvolvimento Social. COFF. Suplementação do Bolsa-Família da Saúde: PLN n. 02/2005. (Nota Técnica 03/2005). Brasília: Câmara dos Deputados, 2005.

empregadores (no caso de contratos coletivos) ou exclusivamente pelas famílias (no caso dos contratos individuais); *ii*) o segmento que responde pela provisão de serviços aos servidores públicos (financiado com recursos públicos e dos próprios servidores, de acesso restrito a essa clientela); *iii*) o segmento privado de acesso direto, caso em que a população, diretamente, sem a intermediação de planos ou seguros de saúde, e paga os serviços no ato de sua prestação. Todos são, direta ou indiretamente, total ou apenas parcialmente, custeados com recursos públicos, ainda que em alguns casos isso se faça pela possibilidade de desconto no imposto de renda devido, seja por pessoas físicas, seja por pessoas jurídicas.

Independentemente do juízo que se faça sobre a função do setor privado de saúde, as características do seu financiamento são importantes para a formulação da política geral do setor. De certa forma, o setor privado de saúde não se constitui em mera solução de “mercado” frente a um sistema público de baixa qualidade; pois se é também financiado, ainda que em parte, com recursos públicos, por meio de renúncia fiscal, esses serviços adquirem, em algum grau, o caráter de política subsidiada às classes de renda mais alta e/ou de inserção laboral mais qualificada. Reafirma-se, assim, a necessidade de uma regulação mais efetiva desses serviços. O mesmo raciocínio se aplica àqueles planos de assistência a clientelas fechadas, especialmente aqueles para servidores públicos.

Apesar de ser a terceira área mais importante de gasto governamental, depois da previdência social e do pagamento de juros e encargos da dívida, o SUS ainda assim não tem recursos suficientes para atender de forma universal e com alcance integral as necessidades de saúde da população. Como visto anteriormente, quando comparado com outros países que também possuem sistema de acesso universal, o gasto público com saúde do Brasil é ainda baixo, seja como proporção do PIB (cerca de 3,6%), seja em valores *per capita*. A mesma desvantagem tem o SUS quando comparado ao segmento de planos e seguros privados de saúde. Em 2002, por exemplo, o SUS dispunha de R\$ 305 por habitante para atender, de forma integral, a 176 milhões de brasileiros. Ou R\$ 380, se excluída a clientela vinculada a planos e seguros privados de saúde. Em qualquer alternativa, o valor disponível pelo SUS é bem menor que o valor de R\$ 687 por usuário do segmento de planos e seguros privados de saúde, estimado para o ano 2000 em estudo desenvolvido por Lúgia Bahia e Paulo Elias 2004. Ademais, tem-se, como visto anteriormente, um gasto privado elevado, superior mesmo ao gasto público – estima-se que cerca de 56% do gasto nacional tenha origem em fundos privados. Pior ainda, o desembolso direto das famílias permanece como um componente importante do gasto privado em saúde, principalmente no tocante à compra de medicamentos.

De certa forma, o tratamento a ser dado às necessidades de financiamento do SUS pode definir seu perfil futuro. É possível, por meio de aumento de eficiência do sistema, fazer mais com os recursos atualmente destinados ao SUS. Mas não é crível imaginar que com o aporte atual de recursos o SUS possa resolver os seus maiores desafios: melhorar a qualidade da atenção básica e assegurar a integralidade da atenção, aqui entendida tanto no sentido horizontal – ações de promoção, prevenção e recuperação da saúde – como no sentido vertical – das ações mais simples às mais complexas.

A reconhecida insuficiência dos recursos do SUS para cumprir as responsabilidades constitucionalmente definidas tem incentivado a polêmica entre os chamados

focalistas e universalistas. Para os primeiros, tirar da porta do SUS a população de renda média e alta, por meio de maiores incentivos à compra de planos e seguros privados de saúde, poderia fazer “sobrar” mais recursos públicos para a assistência da população mais pobre. Para os segundos, o que vem garantindo e garantirá mais recursos para o SUS é o seu caráter universal, assim como a ampliação capaz de atrair a população de classe média, inclusive na busca de serviços de atenção básica ou primeiro atendimento. Hoje, conforme mostram diversos estudos e pesquisas, a utilização dos serviços do SUS é mais diversificada, em termos de estratos de renda e/ou escolaridade, na atenção de alto custo/complexidade e em situações de urgência/emergência.

Tornar o SUS mais atrativo à classe média implica, fundamentalmente, melhorar a qualidade da atenção básica, e coordenar, de forma mais satisfatória para o usuário, o acesso aos serviços de média e alta complexidade.

Foi notável, nos últimos anos, o crescimento da atenção básica no setor público, seja pela adoção do Piso da Atenção Básica – repasse de valor *per capita* para os municípios pelo governo federal –, que tornou viável a oferta desses serviços na quase totalidade dos municípios brasileiros, seja, principalmente, pela expansão do Programa de Saúde da Família e estratégias estaduais assemelhadas. Esse processo de prioridade à expansão de serviços básicos permitiu incluir milhões de brasileiros no atendimento básico de saúde. Contudo, apesar do aumento de cobertura, a organização desses serviços, da forma em que se deu, não garantiu a qualidade e, muito menos, criou condições para assegurar a integralidade da assistência. Entre as causas da má qualidade da atenção primária de saúde incluem-se deficiências qualitativas de recursos humanos, precarização dos vínculos empregatícios dessa força de trabalho, infra-estrutura física inadequada, insuficiência de medicamentos, falta de integração funcional aos demais níveis de atendimento e, o que também é muito importante, uma concepção muito simplista do que seja atenção primária de saúde.³²

Melhorar a qualidade da atenção básica e integrá-la funcionalmente aos demais níveis assistenciais – especialmente esse último objetivo – requer, sem dúvida, repensar a forma de regionalização do sistema. Para tanto, rever e estimular o papel das secretarias estaduais de Saúde na condução desse processo parece ser condição obrigatória.

32. MENDES, E. V. O SUS que temos e o SUS que queremos. Texto elaborado para mesa-redonda da II Assembléia do Conass. 19 mar. 2004. Mimeografado.

EDUCAÇÃO

O primeiro semestre do ano de 2005 foi marcado no âmbito da educação pelos avanços nos encaminhamentos de duas importantes propostas de reforma: a do sistema de financiamento da educação básica, mediante a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), e a Reforma da Educação Superior. A primeira constitui objeto de Proposta de Emenda Constitucional (PEC no 415/2005), já enviada ao Legislativo. A Reforma da Educação Superior teve seu anteprojeto encaminhado pelo Ministério da Educação (MEC) à Presidência da República, em fins de julho. Também se destacam no semestre iniciativas do MEC no âmbito da educação profissional, com a criação do Programa de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (Proeja) e do Projeto Escola de Fábrica.

A análise dessas iniciativas será acompanhada da apreciação sobre a questão da equidade no acesso à educação, na medida em que esta constitui um dos direitos sociais que asseguram o exercício da cidadania. A opção por discutir essa questão aqui não significa que não se enfatize ser a qualidade do ensino também crucial para a efetiva democratização dos benefícios que a educação escolar pode proporcionar.

1 Conjuntura

1.1 Fundeb e o financiamento da educação básica

Após mais de dois anos de discussão, foi enviada ao Congresso Nacional, pelo Poder Executivo a Proposta de Emenda Constitucional que institui o Fundeb (PEC nº 415), que pretende substituir o atual Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). O Poder Executivo divulgou também uma versão preliminar para discussão do Anteprojeto de Lei de Regulamentação do Fundo.

Ao longo desses dois anos, a proposta do Fundeb foi debatida pelo MEC, especialmente com as entidades que congregam gestores dos sistemas de ensino estaduais e municipais – Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação (Consed) e União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) –, e também de forma mais ampliada em eventos promovidos pelo próprio MEC ou por entidades do setor educacional. Muitos aspectos provocaram polêmicas durante esse processo de discussão e certamente alguns serão levados a debate durante o processo de tramitação da PEC no Congresso, sendo objeto de propostas de emenda substitutivas.

Para melhor compreender as inovações propostas, apresenta-se a seguir um quadro comparativo dos parâmetros atuais do Fundef e os do Fundeb conforme a PEC nº 415.

Parâmetros relevantes do atual Fundef e da proposta de Fundeb

Parâmetros	Fundef	Fundeb	
Período de vigência	10 anos (até 2006)	14 anos (a partir da promulgação até 31 de dezembro de 2019)	
Abrangência (etapas e modalidades)	Ensino fundamental	Pré-escola, ensino fundamental e médio (excluiu creches)	
Beneficiários	31 milhões de alunos	47,2 milhões de alunos (a partir do 4º ano de vigência)	
Fontes de recursos	Subvinculação: 15% de contribuição de estados e municípios: FPE; FPM; ICMS; IPlexp. e desoneração de exportações (LC nº 87/96)	Subvinculação: 16,25% no 1º ano; 17,50% no 2º ano; 18,75% no 3º ano; 20% a partir do 4º ano sobre: FPE; FPM; ICMS; IPlexp. e desoneração de exportações (LC nº 87/96)	Subvinculação: 5% no 1º ano; 10% no 2º ano; 15% no 3º ano; 20% a partir do 4º ano sobre: ITCMD; IPVA; IT: e IR(municipal e estadual)
	Complementação do governo federal (não existe parâmetro na CF que assegure o montante de recursos)	Complementação do governo federal (não existe parâmetro na proposta que assegure o montante de recursos). O governo federal se comprometeu a aplicar de R\$ 1,9 bilhão no 1º ano até chegar a R\$ 4,3 bilhões no 4º ano. Limita em 30% o valor dos recursos da vinculação federal para a complementação federal.	
Crítérios de distribuição dos recursos subvinculados – de acordo com o número de alunos	Nº de alunos do ensino fundamental regular e especial, de acordo com dados do Censo Escolar do ano anterior.	Nº de alunos do pré-escolar, fundamental e médio, de acordo com dados do Censo Escolar do ano anterior. Escala de inclusão: (i) alunos do ensino fundamental regular e especial, 100% a partir do 1º ano; e (ii) alunos da educação pré-escolar, ensino médio e EJA: 25% no 1º ano; 50% no 2º ano; 75% no 3º ano e 100% a partir do 4º ano.	
Crítérios de distribuição dos recursos subvinculados – de acordo com o valor mínimo nacional por aluno/ano	Fixado anualmente com diferenciação de séries (quatro iniciais e finais), rural/urbano e educação especial	Fixado anualmente com diferenciações previstas para: pré-escola; ensino fundamental de acordo com as séries Iniciais e finais, urbanas e rurais; ensino médio rural e urbano; ensino médio profissionalizante; EJA; educação especial; educação indígena e de quilombolas	
Crítérios para utilização dos recursos subvinculados	Mínimo de 60% para remuneração dos profissionais do magistério. O restante para MDE do ensino fundamental	Mínimo de 60% para remuneração dos profissionais do magistério. O restante para MDE de pré-escola, ensino fundamental e médio. Não diz nada a respeito da remuneração dos demais profissionais da educação.	

Fontes: Lei nº 9.424 de 24/12/1996, e PEC nº 415 (Fundeb). Site www.mec.gov.br.

Elaboração: Disoc/lpea.

Essa proposta representa, para alguns, um marco na educação brasileira em termos de investimentos, significando a possibilidade concreta de ampliação dos recursos públicos para educação, o que permitiria a expansão do acesso à escola e a elevação da qualidade do ensino. Para outros, não atende as expectativas do Plano Nacional de Educação e tampouco corresponde às negociações que foram travadas no decorrer das discussões conduzidas durante o processo de formulação da PEC.

O Fundeb não é muito original em comparação ao Fundef quanto ao montante de recursos, principalmente caso a União não se comprometa com a entrada de “recursos novos”. Ou seja, não significará em seu conjunto uma ampliação de recursos para a educação em todos seus níveis e modalidades, uma vez que o art. 212 da CF já vincula à educação 25% dos impostos de estados e municípios. O novo fundo representa, portanto, apenas um rearranjo das finanças educacionais no interior de cada estado e seus municípios. A ampliação de fato do Fundef para o Fundeb se circunscreve ao acréscimo de 5% das receitas de impostos que eram parte do Fundef, que passam então de 15 para 20%, e a inclusão de outros impostos não previstos no fundo anterior, a saber: o Imposto sobre Veículos Automotores (IPVA), o Imposto de Transmissão “Causa Mortis” e Doação (ITCM), o Imposto de Renda (IR) dos servidores estaduais e municipais, e o Imposto Territorial Rural (ITR). Portanto, a questão que se impõe é se o acréscimo de recursos (receitas) para a “educação básica” compensará a ampliação do número de alunos (despesas), superando inclusive o risco de que o *per capita* se torne ainda mais baixo do que aquele observado nesses anos de Fundef.

O Fundeb em tese deveria consertar as falhas apontadas ao longo desse período de vigência do Fundef, principalmente quanto à garantia de acesso da população brasileira a toda a educação básica, ou seja, aos seus três níveis: educação infantil, ensino fundamental e ensino médio. Essa garantia se estenderia aos que não tiveram esse acesso na idade própria, o que implica a inclusão da educação de jovens e adultos. No entanto, o primeiro problema do Fundeb é que, apesar de ser definido como fundo da educação básica, não inclui, no texto final da PEC, as creches e a educação das crianças de zero a três anos na distribuição dos recursos. Dessa forma, rompe a unidade legal do conceito de educação básica definido na (LDB) em seu art. 21, Inciso I. O risco, portanto, assim como se verificou no Fundef, é de um desestímulo à oferta das etapas educacionais excluídas do fundo. Ou seja, a oferta da educação às crianças de zero a três anos, que além de direito das crianças representa uma importante política de igualdade entre homens e mulheres – especialmente no acesso ao trabalho e à renda –, fica entregue ao comprometimento dos dirigentes municipais com a aplicação dos 5% restantes da vinculação, prevista no art. 212 da CF e que não foram entregues ao Fundeb, e à parcela da vinculação dos impostos próprios municipais que não foram incluídos no fundo – Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISS) e Imposto de Transmissão Inter Vivos (ITBI). Esses últimos, entretanto, só representam quantia significativa nos grandes municípios.

Outra questão que tem gerado polêmica e que foi bastante discutida anteriormente é que seria fixado um percentual de comprometimento de recursos pela União para o Fundeb, o qual chegou a ser negociado em 10% do valor total do fundo. No entanto, a PEC incluiu apenas a definição de recursos para até o quarto ano de execução do fundo, não havendo definição para os anos seguintes. Além disso, não o fez em termos de participação percentual, mas de valores nominais. O grande receio é de que, diante da experiência do Fundef, a União vá paulatinamente se desincumbindo de aplicar recursos no Fundeb. O impacto seria grave, uma vez que o caráter redistributivo do Fundeb, assim como o do Fundef, sem a complementação da União, limita-se ao interior de cada estado com seus municípios. Sem a complementação da União em nível suficiente, as desigualdades regionais tenderiam a manter-se ou mesmo a aumentar.

Um outro aspecto que gera polêmica é que, segundo a PEC, “a complementação será realizada mediante redução permanente de outras despesas, inclusive redução de despesas de custeio, observadas as metas fiscais e os limites de despesas correntes fixados na lei de diretrizes orçamentárias”. Assim, somando-se os valores já atualmente aplicados (Fundef, EJA e mais realocações e deslocamentos de programas já existentes no MEC), pode ocorrer que a complementação não venha a significar “recursos novos” para a educação, e sim uma rearticulação de fontes, limitando-se os ganhos a possíveis melhorias na eficiência do gasto.

Quanto à valorização dos profissionais da educação, observa-se que a proposta inicial era atender às reivindicações da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação, garantindo que 80% dos recursos do fundo fossem aplicados na remuneração dos profissionais da educação (professores e outros funcionários não docentes – serventes, merendeiras e demais trabalhadores da educação). Na PEC, esse percentual foi estabelecido em 60% e destinado apenas aos profissionais do magistério, como o era no Fundef. Os demais trabalhadores da educação não foram contemplados, ou seja, a PEC é bem precisa

quanto ao que deve ser valorizado: os professores. É importante ter em conta que esse índice (60%) é utilizado por alguns como limite máximo de comprometimento, o que impõe restrições nas negociações salariais.

Observa-se, também, que, na atual proposta de financiamento da educação básica faz-se menção a valores por aluno/ano, mas não ao critério definidor desses valores. Esta é uma questão extremamente relevante, uma vez que a política de financiamento deve buscar garantir um padrão mínimo de investimento por criança, baseado em padrões de qualidade adequados.

Finalmente, um outro aspecto que havia sido proposto inicialmente na discussão das diretrizes do Fundeb e que não se concretizou na PEC diz respeito à proposta de retorno dos recursos da desvinculação (DRU). Nesse caso, venceu a posição dos membros da área econômica do governo, os quais eram contrários a essa proposta.

De acordo com o aqui afirmado, os debates sobre a PEC nº 415 no Congresso deverão trazer à tona essas e outras questões. Algumas reações das organizações que representam os gestores dos sistemas educacionais, os trabalhadores da educação, e a sociedade civil de modo geral, estão sendo explicitadas. São posições das principais instituições que deverão participar dos debates no Congresso Nacional.

A análise da PEC nº 415 realizada pela diretoria executiva e pelas presidências seccionais da União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (Undime) parte da consideração das metas postas no Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado em 2001, como norte para a expansão das matrículas na educação básica, a erradicação do analfabetismo e a ampliação da escolaridade com qualidade para todos. Assim, a Undime destaca a necessidade de que a PEC e a lei que regulamentará o Fundeb assegurem: *i*) a inclusão das creches no fundo; *ii*) valores de investimento por aluno baseados em estudos concretos; *iii*) a garantia dos valores *per capita* mínimos para o ensino fundamental; *iv*) a garantia de um percentual fixo de complementação da União; e *v*) a permanência da vinculação dos recursos do salário-educação apenas para o ensino fundamental.

O Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação (Consed) ainda não tornou públicas suas considerações à PEC, pois está estudando os impactos que deverá trazer ao financiamento da educação. Durante o processo de discussão que antecedeu ao envio da PEC nº 415, entretanto, uma das posições daquele Conselho estava fundada no argumento de que os impostos próprios arrecadados pelos municípios (IPTU, ISS e ITBI) também deveriam compor o Fundeb. Como nas negociações com as instâncias municipais não se chegou a um consenso sobre a questão, o Consed posicionou-se pela não inclusão das creches na distribuição dos recursos, considerando que os municípios poderiam arcar com esse atendimento com os recursos oriundos da vinculação das receitas próprias. A posição é extremamente desfavorável às crianças de zero a três anos, quando se leva em conta a equidade no acesso às creches, pois a imensa maioria dos municípios não tem arrecadação própria relevante.

A Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) vem há anos defendendo um fundo para toda a educação básica que supere as limitações do Fundeb. Algumas diretrizes entendidas pela CNTE como fundamentais ao Fundeb não estão garantidas na PEC e no anteprojeto de lei, destacando-se especialmente a que trata do percentual dos recursos do fundo para o pagamento dos trabalhadores

em educação. Conforme comentado, a CNTE defende que sejam destinados 80% dos recursos para todos os trabalhadores da educação, e a PEC estabelece esse mínimo em 60%, restringindo-o ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício. Algumas das outras diretrizes consideradas fundamentais pela Confederação são: o aumento gradual da atual participação dos recursos da educação no PIB, até atingir 10%; o investimento mínimo por aluno diferenciado por nível e modalidade, com progressivo alcance do custo aluno–qualidade e a garantia de uma política de reajuste anual de seus valores; a revinculação dos recursos da educação retidos pela DRU; e a definição de uma política para pagamento de aposentadorias e pensões com base nos princípios da integralidade e da paridade e por meio de rubrica própria.

A Campanha Nacional pelo Direito à Educação, que ao longo desses últimos anos tem agregado várias organizações do setor educacional – inclusive aquelas já aqui mencionadas e outras como o Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (Mieib) – e tem atuado especialmente na reivindicação da derrubada dos vetos presidenciais feitos ao PNE em 2001, também tem apontado para a necessidade de alterações na PEC. Entre os aspectos que a Campanha deseja ver assegurados no Fundeb encontram-se a inclusão das creches e o cumprimento do investimento mínimo por aluno diferenciado por nível e modalidade, com progressivo alcance do custo aluno–qualidade.

Dada a divergência nas posições dos diferentes e importantes atores, pode-se prever que a tramitação da PEC 415 no Congresso gerará muitos debates e, provavelmente, vai demandar um processo longo.

1.2 Reforma da educação superior

Conforme havia sido apresentado na edição anterior deste boletim, a primeira versão do anteprojeto de reforma da educação superior foi submetida à apreciação da sociedade civil, entre dezembro de 2004 e março de 2005. Uma segunda versão do documento, divulgada pelo MEC em fins de maio, havia incorporado parte das 121 emendas apresentadas por cerca de 230 entidades representativas da sociedade civil organizada. No final de julho, foi encaminhada, para o aval do presidente Lula, a terceira versão do anteprojeto. O próximo passo será o envio de projeto de lei ao Congresso Nacional.

O novo texto tornou-se mais enxuto, a começar pela redução do número de artigos, que passou de 100 para 69, entre a primeira e a sua última versão. Essa redução numérica foi acompanhada da flexibilização de alguns dos requisitos para o enquadramento das instituições nas categorias universidade e centro universitário, tais como a redução do número mínimo de cursos de graduação e pós-graduação *stricto sensu*.

Um dos avanços introduzidos no anteprojeto de reforma refere-se ao financiamento da educação superior pública. Apesar de toda a contenção fiscal que vem sendo adotada pelo governo federal, foi mantida a vinculação mínima de 75% dos recursos da União destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino às Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes). Para efeito desse cálculo, ficam excluídos os recursos repassados por intermédio da área de ciência e tecnologia, de convênios, contratos, programas e de projetos de cooperação, a manutenção dos hospitais de ensino, receitas próprias, sentenças judiciais proferidas anteriormente à promulgação da Lei de Reforma da Educação Superior, assim como, principalmente, os dispêndios com

inativos e pensionistas.³³ Além disso, abriu-se precedente para que instituições estaduais e municipais possam contar com recursos financeiros da União.

Se, de fato, essa vinculação vingar, tudo faz crer que haverá maior aporte de recursos às Ifes. Além do conseqüente aumento da quantidade e da possível melhoria da qualidade da produção acadêmica, a medida tende a ampliar a oferta de vagas, sobretudo àqueles segmentos sociais excluídos, quando combinada a iniciativas como a que estabelece que as vagas pelas Ifes, no período noturno, deverão corresponder a pelo menos um terço do total ofertado por essas instituições de ensino.³⁴

Outra medida que se propõe a alterar o perfil elitista do alunado da educação superior³⁵ é a que reserva pelo menos 50% das vagas ofertadas pelas Ifes, em cursos de graduação, aos estudantes que tenham freqüentado e concluído todo o ensino médio em instituições públicas. A distribuição dessas vagas deverá considerar a composição étnica da população na Unidade Federada (UF) onde se localiza a instituição de ensino, de modo a respeitar a proporção de afrodescendentes e indígenas residentes. Apesar de tal medida ir ao encontro dos anseios desses grupos sociais organizados, as Ifes terão prazo até 2015 para assegurar o pleno cumprimento desse dispositivo legal, o que não deixa de causar certa frustração, tendo em vista serem ingentes as desigualdades de acesso à educação superior no país.

No intuito de reverter a tendência à privatização do ensino superior, acentuada a partir da segunda metade da década de 1990, manteve-se a disposição inicial de ampliar para 40%, no mínimo, a participação das instituições públicas na oferta de vagas. Cabe lembrar que essa meta, constante do Plano Nacional de Educação, havia sofrido veto presidencial na gestão governamental anterior. Essa medida legal, que visa a ampliar a atuação do poder público na educação superior, se associada àquela que reserva 50% das vagas ofertadas a egressos do ensino médio público, certamente promoverá uma inflexão na tendência historicamente elitista da educação superior no Brasil.

O novo texto também incorporou reivindicação da União Nacional dos Estudantes (UNE) quanto à garantia de recursos para a assistência estudantil, ao definir o percentual mínimo de 9% da verba de custeio das Ifes para atender demandas por moradia, alimentação, transporte e saúde. Tal dispositivo também assegurará melhores condições de permanência e ampliará as possibilidades de conclusão dos cursos entre os estudantes de baixa renda.

Em síntese, a terceira versão do anteprojeto de reforma da educação superior representa um avanço, tanto em termos de processo, quanto em termos de resultado alcançado. No primeiro caso, por corresponder à única reforma do gênero, no Brasil, que tenha se utilizado de mecanismos participativos e democráticos, já que as duas experiências anteriores foram implementadas sob regimes autoritários e sem qualquer tipo de consulta à sociedade civil organizada. Por sua vez, o produto resultante desse processo inova em diversos aspectos – gestão, democratização do acesso, financiamento etc. –, além de apontar para uma inflexão da orientação da política educacional adotada pelo governo anterior.

33. Em 2004, esses dispêndios corresponderam a 28% do montante de recursos transferidos às Ifes pelo MEC.

34. Para efeito desse cálculo, ficam excluídos os cursos em período integral.

35. Conforme mostra o gráfico 1 (ver seção 2 adiante), menos de 2% dos jovens de 18 a 24 anos, situados entre os 60% mais pobres, têm acesso à educação superior.

De qualquer modo, a conclusão da fase de elaboração desse anteprojeto constitui apenas o primeiro passo rumo à reforma da educação superior no Brasil. Acredita-se que a etapa que se segue, no âmbito do Congresso Nacional, é a que será decisiva, uma vez que lá se encontram fortemente representados os grandes interesses que se opõem a essa reorientação da política nacional para a educação superior.

1.3 Inclusão de jovens na educação profissional

As matrículas em cursos técnicos de educação profissional representavam, em 2004, apenas 7,4% do total de matrículas no ensino médio, nível correspondente e articulado àquela modalidade de educação. A maior parcela dos alunos de cursos técnicos (66%) corresponde à faixa etária de 15 a 24 anos, mas o próprio Ministério da Educação reconhece que a atual oferta de educação profissional está muito aquém da demanda potencial dos jovens.

As instituições públicas, atualmente, respondem por 42% das matrículas em cursos técnicos, em que pese representarem apenas 29% do total de estabelecimentos de educação profissional técnica. Com o objetivo de ampliar sua participação na oferta de vagas, o MEC pretende promover a criação de 32 escolas e ampliar 54 mil vagas em cursos técnicos de nível médio e superior de tecnologia, iniciativa que será implementada no âmbito do Programa de Expansão da Educação Profissional (Proep).

Além de buscar expandir a rede de escolas, o Ministério decidiu implementar, em 2006, uma ação que reserva, inicialmente, 10% de vagas nos cursos das escolas federais de educação profissional para a inclusão de jovens e adultos que não tenham cursado o ensino médio na idade adequada. Segundo Tarso Genro: “Esse ato conecta a educação profissional com as classes carentes, a quem este ensino era destinado e que, por condições históricas e sociais, foram se tornando vinculadas aos setores médio e superior da população”.

O novo Programa de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (Proeja) traz mudanças importantes nas políticas até então existentes para esse grupo, uma vez que irá oferecer cursos de educação profissional integrada ao ensino médio, com carga máxima de 2,4 mil horas, das quais 1,2 mil para formação geral. Os alunos concluintes desses cursos irão obter diploma com validade nacional e certificação de conclusão do ensino médio, que tanto os habilitará para o exercício profissional na respectiva área como para o prosseguimento dos estudos. Os cursos serão ofertados a partir de 2006 e, nos próximos dois anos, devem ser abertas 20 mil vagas nas 144 escolas de educação profissional do Ministério da Educação.

No decreto de criação do Proeja, também está prevista a oferta de cursos de formação inicial e continuada de trabalhadores pela rede de escolas federais. Nesse caso, não há exigência de ensino fundamental completo e os cursos terão carga horária máxima de 1,6 mil hora, com um mínimo de 1,2 mil para formação geral. Em virtude de essa não ser uma linha tradicional de cursos na rede federal, persistem algumas incertezas quanto à estratégia a ser adotada para sua implementação.

Nesse campo de formação profissional inicial e continuada de trabalhadores, a qual corresponde ao anterior nível básico da educação profissional, o MEC já está implantando, em 2005, uma iniciativa que parece promissora. Trata-se do Projeto Escola de Fábrica, que busca ofertar, em parceria com instituições privadas, cursos de

formação profissional destinados a jovens de 16 a 24 anos provenientes de famílias com renda mensal *per capita* de até 1,5 salário mínimo. A meta principal da formação profissional no Escola de Fábrica é que os alunos concluintes consigam sua incorporação imediata no mercado de trabalho. Por essa razão, as propostas de cursos que integram o projeto são desenhadas com base, prioritariamente, na demanda local, e são analisadas, em seus componentes técnicos e pedagógicos, por uma câmara técnica constituída pelo Ministério da Educação.

O Projeto Escola de Fábrica nasce sob inspiração de iniciativas bem-sucedidas do setor privado, como o Projeto Pescar e a Rede Formare. Criado em 1976 por um empresário gaúcho, o Projeto Pescar tem por finalidade a formação profissional de jovens carentes e sem acesso ao mercado de trabalho. É uma ação realizada em parceria com empresas, fundações e o governo estadual do Rio Grande do Sul e abrange, atualmente, vinte unidades que funcionam em municípios gaúchos com população superior a 100 mil habitantes. Com o Projeto Pescar, são atendidos cerca de 1.500 adolescentes por ano. Pesquisa com egressos revelou que 89% dos formados pelo Pescar foram inseridos no mercado formal de trabalho, e que 66% continuavam na profissão que aprenderam nas salas de aula "hospedadas" nas empresas.

Por sua vez, o Formare nasceu, em 1988, como um projeto de formação e iniciação profissional para jovens de populações de baixa renda, desenvolvido nas unidades fabris das empresas Iochpe-Maxion S.A., sediadas em Canoas (RS) e em São Bernardo do Campo (SP). O programa permaneceu como uma atividade social dessas fábricas do grupo até 1994, ano em que a Fundação Iochpe assumiu a coordenação das escolas profissionalizantes. Em 1995, essa Fundação estabeleceu convênio com o Centro Federal de Educação Tecnológica do Paraná (Cefet-PR) e, juntos, desenvolveram propostas pedagógicas para os cursos e certificação para os alunos. A partir de 1999, outras empresas se interessaram pelo Formare e a Fundação Iochpe transformou o programa na primeira franquia social do país.

Baseado em tais experiências, o Escola de Fábrica deverá ser implementado mediante parceria entre o MEC, empresas privadas e organizações não governamentais. Estas últimas atuarão como unidades gestoras do Projeto. Ao MEC competirá a orientação pedagógica, a supervisão e o monitoramento do Projeto, além do repasse de R\$ 30 mil por curso à unidade gestora e o pagamento de bolsa-auxílio mensal de R\$ 150,00 por aluno. As empresas participantes serão responsáveis por prover infraestrutura física adequada à instalação de espaços educativos específicos, disponibilizar pessoal para atuar como instrutores, indicar a necessidade de cursos e arcar com despesas de transporte, alimentação, uniforme e seguro para os alunos. Para sua execução, ainda em 2005, já foram aprovadas 558 propostas de cursos, que abrangerão 250 municípios e 11,3 mil alunos. Os cursos deverão ter carga horária mínima de 600 horas/aula e turmas de 20 alunos. A meta para 2006 é que 100 mil jovens sejam formados pelo Escola de Fábrica.

É importante salientar que, para participar desse projeto de formação, os jovens deverão estar matriculados na educação básica (regular ou na modalidade de Educação de Jovens e Adultos) e não poderão trabalhar durante o tempo previsto de duração dos cursos. Assim, além de ampliar as oportunidades para a formação profissional, o Projeto tem igualmente como objetivo induzir à elevação da escolaridade dos jovens.

2 Acompanhamento de políticas

Nesta seção será apresentada uma análise da evolução de alguns indicadores educacionais selecionados, de forma a mostrar quais os resultados das políticas de educação que foram implementadas a partir do início dos anos 1990 no que diz respeito à inclusão educacional. Este quadro situacional é importante para vislumbrar os atuais problemas e desafios a serem enfrentados. Para tanto, o objetivo é tentar responder a seguinte questão: o contínuo crescimento do contingente de alunos ocorrido nos últimos anos na educação brasileira teria sido capaz de incluir os segmentos populacionais que historicamente têm tido menor acesso à escolaridade?

2.1 Uma década de expansão e inclusão educacional?

Analisando-se as taxas de frequência líquida para as diferentes faixas de idade, é possível verificar como a inclusão educacional vem evoluindo e se as desigualdades de acesso na idade própria, tanto à educação básica quanto à superior, vêm sendo superadas, particularmente aquelas devidas à localização do domicílio, à renda, e à raça/cor.

De acordo com os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) de 2003, 33,8% das crianças de 0 a 6 anos freqüentavam a educação infantil; 93,8% da população de 7 a 14 anos estavam no ensino fundamental; 43,1% dos jovens de 15 a 17 anos freqüentavam o ensino médio; e 10,6% da população de 18 a 24 anos estavam no ensino superior. Tomando como referência o ano de 1995, a partir do qual a informação sobre frequência à escola foi incluída na Pnad também para as crianças menores de cinco anos, é possível verificar a evolução dessas taxas de frequência para todas as etapas educacionais (ver tabela 1). O aumento mais expressivo ocorreu nas taxas líquidas relativas ao ensino médio e ao ensino superior, que quase dobraram no período. Na educação infantil, houve acréscimo de cerca de um terço, e no ensino fundamental, escolaridade obrigatória desde 1971, o crescimento relativo foi menor em razão de já apresentar, em 1995, uma taxa bem mais elevada que nos demais níveis de ensino.

A tabela 1 permite observar que, ainda que persistam pequenas variações nas taxas de frequência ao ensino fundamental na idade própria em função de diferenças regionais, de situação do domicílio, e de cor e raça, suas dimensões atuais são, contudo, muito menores que as de 1995. A redução das desigualdades no acesso, porém, pode ser constatada unicamente nesse nível de ensino, não ocorrendo quer na educação infantil, quer no ensino médio, ou na educação superior.

Quando se analisa a frequência à escola sob o enfoque regional, verifica-se que as regiões Sudeste e Nordeste, as mais populosas do país, apresentam indicadores educacionais muito díspares ainda em 2003. Apesar de as taxas de frequência líquida terem aumentado para todos os níveis de ensino nas duas regiões entre os anos de 1995 e 2003, apenas no ensino fundamental verifica-se significativa redução das desigualdades entre elas. Nesse nível de ensino, a distância entre as duas regiões decresceu de 14,9 pontos percentuais para 3,6 pontos. No ensino médio, em que pese ter havido crescimento da taxa de frequência, na região Nordeste, de 9,5% para 25,5%, no período 1995-2003, ampliou-se de 17,6 para 30 pontos percentuais a diferença entre as duas regiões. Da mesma forma, no ensino superior, a diferença entre as taxas de frequência líquida dessas regiões aumentou de 4,8 pontos percentuais para 7,1 pontos. A taxa atingida pela região Nordeste em 2003 (5,7%) é ainda inferior àquela existente

no Sudeste em 1995 (7,7%). De modo semelhante, as taxas de frequência à educação infantil, nas duas regiões, também registraram maior diferença: de 1,2 ponto percentual, em 1995, para 2,9 pontos percentuais em 2003. No entanto, é nesta etapa que se observa menor desigualdade regional nas taxas líquidas de frequência.

TABELA 1

Taxa de frequência escolar líquida das pessoas de 0 a 24 anos por grupos de idade e nível de ensino frequentado, segundo as grandes regiões, sexo, cor ou raça, e situação do domicílio – 1995 e 2003

Características selecionadas	Nível/Idade							
	Educação Infantil (0 a 6 anos)		Ensino Fundamental (7 a 14 anos)		Ensino Médio (15 a 17 anos)		Educação Superior (18 a 24 anos)	
	1995	2003	1995	2003	1995	2003	1995	2003
Total¹	25,1	33,8	85,4	93,8	22,1	43,1	5,8	10,6
Norte ²	24,5	28,3	86,3	92,6	16,7	31,7	3,3	6,1
Nordeste	25,8	34,2	76,1	91,6	11,4	25,5	2,9	5,7
Sudeste	26,9	37,0	91,0	95,2	29,0	55,5	7,7	12,8
Sul	21,0	31,0	90,3	95,6	29,3	52,7	7,5	15,9
Centro-Oeste	20,6	25,7	88,1	93,8	21,1	44,2	5,1	12,3
Diferença entre Nordeste e Sudeste	-1,2	-2,9	-14,9	-3,6	-17,6	-30,0	-4,8	-7,1
sexo								
Homem	24,7	33,3	84,3	93,4	18,4	38,1	5,0	9,2
Mulher	25,5	34,2	86,6	94,2	25,9	48,2	6,6	12,0
Diferença	-0,8	-0,8	-2,4	-0,8	-7,5	-10,1	-1,6	-2,8
COR OU RAÇA								
Branca	26,3	34,8	90,1	95,0	32,1	54,9	9,1	16,6
Preta e Parda	23,6	32,6	80,8	92,7	11,9	31,9	2,0	4,4
Diferença	2,7	2,2	9,4	2,2	20,1	23,0	7,1	12,2
SITUAÇÃO DO DOMICÍLIO								
Urbano	28,6	36,3	88,8	94,3	26,1	47,6	7,0	12,2
Rural	14,5	21,9	74,6	91,7	7,7	21,7	1,1	1,5
Diferença	14,1	14,4	14,3	2,6	18,5	25,8	5,9	10,6

Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – Pnad (2003).

Notas: ¹Exclusive a população rural dos estados de RO, AC, AM, RR, PA e AP.

²Exclusive a população rural.

No que tange às desigualdades verificadas na frequência à escola em idade própria em função da cor/raça, também se observa que para todos os níveis de ensino a taxa apresentada pela população negra ainda é menor que a da branca. A desigualdade decresceu muito no caso do ensino fundamental no período 1995-2003, reduzindo-se de uma distância de 9,4 pontos percentuais (90,1% e 80,8%) para 2,2 pontos (95 e 92,7%). Também diminuiu ligeiramente na educação infantil: se, em 1995, 26,3% das crianças brancas de 0 a 6 anos frequentavam a escola, contra 23,6% de pretos e pardos, em 2003 as taxas passaram a, respectivamente, 34,8% e 32,6%. Entretanto, no ensino médio, ainda que a taxa relativa à população preta e parda tenha crescido de 11,9% para 31,9%, entre 1995 e 2003, esse ganho foi menor que aquele verificado junto à população branca (de 32,1% para 54,9%). Ou seja, a distância entre essas populações aumentou de 20,1 pontos percentuais para 23 pontos. Essa ampliação da desigualdade entre negros e brancos também foi observada no ensino superior. Embora a taxa de frequência líquida dos jovens pretos e pardos tenha atingido mais que o dobro no período 1995-2003, a distância deles em relação à população branca aumentou de 7,1 pontos para 12,2 pontos percentuais.

Tendências semelhantes podem ser identificadas nas taxas líquidas de frequência quando considerada a localização do domicílio. Com a expansão do ensino fundamental no período, houve um decréscimo pronunciado da desigualdade observada

entre a área urbana e a rural, que de 14,3 pontos percentuais, em 1995, diminuiu para 2,6 pontos em 2003. Na educação infantil, como o crescimento da taxa foi praticamente o mesmo para as populações rural e urbana, a distância entre ambas aumentou apenas ligeiramente. Em relação ao ensino médio, verificou-se aumento da diferença então existente entre as áreas rural e urbana, que passou de 18 pontos percentuais, em 1995, para 25 pontos, em 2003. Apesar disso, ampliou-se a proporção de estudantes da área rural. Se, em 1995, havia um estudante da área rural matriculado no ensino médio para quase quatro estudantes de área urbana, em 2003 essa proporção havia sido reduzida à metade. No ensino superior, caracteristicamente urbano, a presença de jovens moradores na área rural permanece mínima.

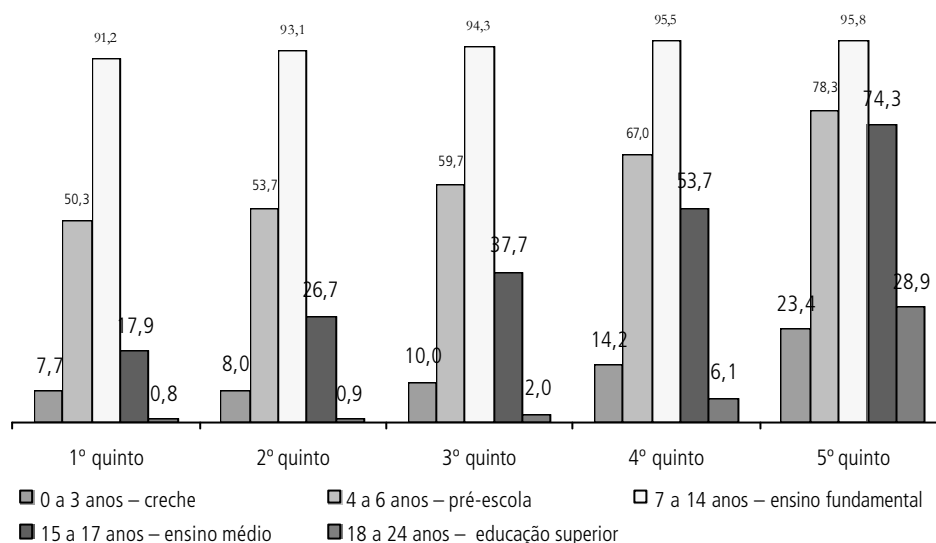
As desigualdades na frequência à escola entre homens e mulheres, que em vários países mostram-se muito desfavoráveis a essas, no Brasil apresentam uma tendência contrária, especialmente no ensino médio e superior. Se na educação infantil e no ensino fundamental observa-se uma ligeira vantagem das mulheres na taxa de frequência líquida à escola em relação aos homens, no ensino médio essa distância chega a superar 10 pontos percentuais em 2003 – maior, portanto, que aquela existente em 1995 (7,5 pontos). Também no ensino superior as mulheres mostram distanciar-se dos homens, tendo aumentado a diferença nas taxas líquidas de 1,6 para 2,8 pontos percentuais, entre 1995 e 2003. Fatores externos e internos à escola têm sido apontados para explicar essa situação desfavorável aos homens. Entre os primeiros, menciona-se a maior pressão sobre os meninos para ingressar no mercado de trabalho, o que acarreta abandono ou atraso nos estudos. Entre os fatores internos à escola, argumenta-se que os meninos apresentam maiores dificuldades de adaptação aos padrões disciplinares da instituição escolar, com conseqüentes problemas na relação professor-aluno e no seu desempenho. Além disso, a feminilização do corpo docente também estaria contribuindo para este quadro. Esses fatores tendem a se combinar, tendo em vista que o baixo rendimento dos meninos gera sucessivas repetências e a conseqüente evasão escolar, sobretudo na idade em que as condições de vida os forçam a trabalhar. Tal fenômeno configura, portanto, um problema de equidade, cujo tratamento requer intervenção tanto externa quanto interna à escola.

Quando se consideram as taxas de frequência líquida segundo as faixas (quintos) de renda familiar mensal *per capita*, as desigualdades se mostram ainda mais pronunciadas, à exceção do observado no ensino fundamental (ver gráfico 1). Nesse, as taxas para o primeiro e o último quintil de renda, em 2003, foram de 91,1% e 95,8%, respectivamente, o que representa uma vantagem de 4,7 pontos percentuais dos 20% mais ricos sobre os 20% mais pobres. Na educação infantil, torna-se relevante mostrar separadamente a situação das crianças até três anos de idade (creche) e das de quatro a seis anos (pré-escola), dadas as diferenças de acesso educacional observadas entre esses dois segmentos etários. A taxa das crianças de famílias mais pobres que frequentam creche representa um terço daquela apresentada pelas crianças mais ricas (7,7 e 23,4, respectivamente); no caso da pré-escola, a distância entre esses estratos de renda atinge 28 pontos percentuais (50,3 e 78,3%). Para o ensino médio, as taxas evoluem de 18,9% para 74,3%, ou seja, uma distância de 55,4 pontos percentuais entre o primeiro e o último quintil de renda. Quanto ao ensino superior, as taxas oscilam entre menos de 1% e 28,9%, respectivamente. Portanto, pode-se afirmar que a frequência no ensino médio e no superior na faixa etária própria é privilégio daqueles que têm maiores níveis de renda.

GRÁFICO 1

Taxa de frequência líquida das pessoas de 0 a 24 anos, por grupos de idade, segundo quintos de rendimento mensal familiar per capita 2003

(Em %)



Fonte : IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Pnad (2003).

Os dados analisados revelam que, de um modo geral, cresceu o acesso das crianças, dos jovens e adultos brasileiros aos diversos níveis educacionais, na idade própria. Esse crescimento, entretanto, não significou, na maioria dos casos, diminuição das desigualdades. Localização do domicílio, raça/cor e especialmente renda representam oportunidades muito desiguais de frequência à escola na faixa etária própria.

Apesar dos avanços observados no acesso ao ensino fundamental, ainda permanecem sérios desafios quando se considera que esse representa o nível de escolaridade mínima obrigatória, e que a conclusão desse ciclo de escolarização constitui direito de todo cidadão brasileiro. Nesse sentido, o Estado deve garantir – tendo em vista ser seu dever não apenas universalizar o acesso à escola, mas também assegurar que os alunos progridam no sistema e concluam o ensino fundamental dentro do tempo esperado – a oportunidade de jovens e adultos que não tiveram acesso ao ensino fundamental na idade recomendada, ou que foram excluídos do sistema, concluírem esse nível de ensino.

Se, como visto, quase todas as crianças têm tido acesso ao ensino fundamental, uma proporção muito menor, por sua vez, chega a concluí-lo. A distorção idade-série e a evasão escolar crescem ao longo do ciclo. A proporção dos alunos que atingem a 5ª série é de 82,7%, taxa que varia de 70,2% no Nordeste a um pouco mais de 91% no Sul e Sudeste. Mas apenas 57,1% dos alunos que ingressam na 1ª série do ensino fundamental conseguem concluir a 8ª série. No Norte e Nordeste, essa taxa não alcança a metade do alunado, e mesmo no Sul e Sudeste apenas cerca de 70% dos alunos concluem o ensino fundamental. O tempo médio esperado para conclusão das oito séries varia de nove anos para o Sudeste e onze anos para o Nordeste. Embora sejam esses indicadores ainda bastante insatisfatórios, mostram importantes avanços em relação à década passada. Em 1991, apenas 37,6% dos alunos brasileiros concluíam as oito séries do ensino fundamental – e o faziam numa média de 11,7 anos.

Portanto, a efetiva democratização das oportunidades educacionais, que significa ir além da simples oferta de vagas, passa pelo investimento prioritário na qualidade do ensino, mediante ações que incidam sobre as condições sociais e pedagógicas dos educandos. Para promover a redução das desigualdades de oportunidades educacionais, ainda tão evidentes no país, várias iniciativas vêm sendo desenvolvidas pelo governo federal e pelos estados e municípios. Muitas delas foram tratadas em edições anteriores deste Boletim. Neste número, foram destacadas as seguintes iniciativas do governo federal: a proposta de criação do Fundeb, o anteprojeto de reforma da educação superior, o Proeja e o Projeto Escola de Fábrica.

3 Conclusões

O que se observou ao longo do período em análise é que quase todos os níveis e modalidades educacionais estão passando por processos de debates e produção de propostas de reformas. Neste sentido, a criação do Fundeb e a reforma universitária, caso aprovadas, trarão significativas mudanças no cenário educacional, especialmente no que tange à gestão de recursos. No caso do Fundeb, impactos positivos sobre a expansão da oferta nos níveis e modalidades antes não contemplados pelo Fundef são esperados, ainda que a médio prazo, em razão da gradualidade na incorporação das receitas e das matrículas no fundo.

Se aprovada a PEC 415 em sua versão atual, as desigualdades de acesso das crianças de zero a três anos à educação tenderão a crescer, em razão da oferta pública insuficiente, em especial nos municípios populosos e que apresentam baixa arrecadação de impostos próprios, como aqueles localizados nas periferias das metrópoles. As desigualdades quanto ao acesso na idade própria poderão reduzir-se nos demais níveis de ensino, especialmente na pré-escola, etapa definida apenas pela faixa etária, na qual não se aplica o conceito de defasagem idade-série. Para que haja tal redução no ensino médio, o padrão de financiamento deverá permitir a implementação de ações que incidam na melhoria da qualidade e na redução da defasagem idade-série nesse nível e, principalmente, no ensino fundamental. Nestes casos, a definição de valores mínimos do gasto-aluno para se obter padrões de qualidade adequados pode ser crucial.

A redução de desigualdades de acesso na idade própria, se atingida pelo Fundeb, também terá impactos na educação superior, com a possível ampliação da demanda por essa formação. A fixação de cotas para estudantes oriundos de escolas públicas, sendo parte delas para negros e indígenas, atrelada à expansão das vagas no ensino noturno, são estratégias previstas na reforma universitária que permitem vislumbrar a redução de desigualdades educacionais nesse nível de ensino.

Por sua vez, as novas iniciativas no campo da educação profissional, mediante a reserva de vagas nas escolas da rede federal e o investimento na alternativa de formação fora das redes públicas de ensino, revelam a preocupação da atual gestão do MEC em ampliar a oferta de vagas a jovens que hoje se encontram excluídos dessa modalidade de ensino.

Contudo, apesar das propostas de reformas, os desafios são enormes, e, entre eles, a questão da qualidade da educação, apesar de não ter sido tratada aqui, coloca-se como tema de suma importância na agenda da educação brasileira.

CULTURA

1 Conjuntura

A conjuntura da Cultura repõe desafios não superados nos três primeiros anos do Governo Lula: reestruturação dos mecanismos de financiamento, reestruturação do Plano Nacional de Cultura (PNC) – cuja PEC nº 57/2003 foi aprovada em segundo turno no Senado em 1º de junho –, e a consolidação do Sistema Nacional de Cultura (SNC). Para tanto, foi importante a assinatura de protocolos de intenções com estados e municípios – que contemplam o compromisso de criação de conselhos e fundos municipais e estaduais de Cultura – e o Decreto nº 5.520 de agosto de 2005, que instituiu o Sistema Federal de Cultura (SFC) e o Conselho Nacional de Políticas Culturais (CNPC), onde funcionam as câmaras setoriais. Também se articulam novas modalidades de financiamento por meio de linhas de crédito especiais, a exemplo daquelas criadas pelo BNDES para investimentos em livrarias e, na área do cinema, para construção de salas.

A esses desafios correspondem alguns dilemas que serão tratados neste número do boletim: a construção de uma política cultural de envergadura nacional, a configuração de um sistema nacional de financiamento e, finalmente, a democratização cultural, que encontram obstáculos nas prioridades políticas e econômicas, no desenho e nas capacidades institucionais.

2 Acompanhamento da política

2.1 Dimensões da intervenção estatal

O Ministério da Cultura (Minc) deu início, desde 2003, a um intenso processo de discussão e reorganização do papel do Estado na área cultural. Tomou para si a responsabilidade de enfrentar as questões dos incentivos fiscais, dos recursos financeiros, do Sistema Nacional de Cultura e do Sistema Federal de Cultura. Para orientar convergências e dirimir conflitos com relação a prioridades e diretrizes, o Minc enunciou que atuaria em diversas dimensões da cultura, ampliando seu conceito de forma a abranger esferas não contempladas por governos anteriores, tendo feito com que a própria cultura fosse tratada como uma das dimensões da atuação governamental e do desenvolvimento, e fosse incluída em oito das trinta diretrizes estratégicas de governo.

Para efeito de síntese apresentam-se no quadro 1 as diversas dimensões da cultura passíveis de intervenção político-institucional. Elas preservam relação umas com as outras, e as ações, programas e políticas federais de cultura atuam diferentemente em cada uma delas. Destaque-se que os problemas centrais da organização do poder público para atuar por meio de políticas culturais encontram-se na dimensão político-institucional, e são: *i*) insuficiência dos programas e ações em termos de recursos e abrangência; *ii*) fragmentação e descontinuidade das ações; e *iii*) ausência de estratégias e prioridades claras. As iniciativas governamentais (dimensão político-institucional, programas e ações) apresentam-se como componentes para a resolução dos problemas apresentados.

Neste número será enfatizada a dimensão político-institucional, o que confere centralidade às questões relativas à organização e dimensionamento da atuação do poder público, seus dilemas, suas potencialidades e suas opções estratégicas, as quais são aqui denominadas dilemas.

QUADRO 1

Dimensões da intervenção pública na cultura e iniciativas governamentais associadas

Dimensões	Conceito associado	Programas ou ações
A) Simbólica (diversidade de expressões e valores) – Arte e experiência cultural	Conceito antropológico e conceito de arte	Patrimônio Imaterial Programa Diversidade Fomento a eventos Monumenta, o programa revitaliza centros urbanos entornos de valor cultural, impactando nas realidades socioeconômicas locais
B) Direitos e cidadania (inclusão social pela cultura e reconhecimento da diversidade)	Direitos culturais e cidadania	Acesso aos bens culturais e desenvolvimento de capacidades de produção cultural Programa Cultura Viva – Pontos de Cultura (embrião de inclusão digital, valorização da cultura local e geração de trabalho)
C) Econômica (geração de emprego e renda, regulação e fortalecimento das cadeias produtivas da cultura)	Desenvolvimento e trabalho	Prodecult (em elaboração) Agência Nacional do Cinema - Ancine Incentivos fiscais Combate à pirataria
D) Político-institucional	Responsabilidades a) reorganização da ação pública em contraposição ao mercado, inclusive com possibilidades de regulação de certos setores b) integração das ações dos governos federal, estaduais e municipais em forma de sistema c) integração das políticas federais d) aumento dos recursos financeiros e) políticas e ações transversais f) integração dos incentivos fiscais às prioridades políticas g) responsabilidades e papéis institucionais no desenvolvimento dos equipamentos culturais e nas questões trabalhistas da cultura	Sistema Federal de Cultura (Decreto nº 5.220, 24/8/05) Conselho Nacional de Políticas Culturais (Dec. nº 5.220, 24/08/05) Sistema Nacional de Museus (Decreto nº 5.264, 5/11/2004) Sistema Nacional de Cultura Câmaras setoriais Plano Nacional de Cultura (PEC nº 57/2003) PEC 310/04 (vinculação de recursos da União, estados e municípios) Plano de Gestão e Comitê Gestor Interministerial (Decreto nº 5.233/2004, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão) Conferência Nacional de Cultura

Elaboração: Disoc/ipea.

A seguir são apresentados sucintamente alguns dos dilemas enfrentados pelo governo no processo de implementação das iniciativas arroladas no quadro 1.

2.2 Dilemas da área cultural

2.2.1 As políticas culturais entre a cidadania e o mercado

Nas últimas décadas, o campo de atuação do poder público na cultura se transformou e, em geral, convergiu para contemplar a cultura como objeto de uma política de cidadania. Em sintonia com essas mudanças, o Ministério da Cultura tem trabalhado com a idéia de que não se pode desconsiderar os efeitos econômicos das políticas culturais – e a amplificação desses efeitos é uma das suas preocupações. Acrescenta-se a essa uma outra dimensão: as políticas culturais devem se prestar a mais do que aprofundar o potencial econômico do setor – multiplicador de empregos ou gerador de renda; elas oferecem garantia aos direitos à diferença e ao desenvolvimento das capacidades individuais e sociais, pois, além de comprometerem as sociedades com o desenvolvimento pleno dos recursos simbólicos disponíveis, disseminam exemplos e ampliam o diálogo social, permitindo conhecer como “outras” sociedades viveram e resolveram suas questões. Conferem, assim, visibilidade à diversidade de formas simbólicas e modos de vida cujo conhecimento e valorização fazem aumentar as possibilidades de convivência democrática e criativa.

Como se pode constatar, as políticas culturais não se resumem ao fomento da vertente das artes, mas estendem-se à dimensão da cultura no plano do cotidiano e ao reconhecimento dos direitos culturais, o que significa dizer que enfatizam os valores democráticos e a cidadania, com a preocupação de inclusão social pela cultura e pelo reconhecimento da diversidade das experiências culturais. Nesse sentido as políticas públicas relacionam-se com processos de democratização da cultura (da produção, circulação e valorização da diversidade), e se associam, assim, com valores republicanos, conforme está presente em diversos textos programáticos do atual governo.

Tanto as artes quanto a cultura em sentido antropológico constituem-se em experiências. Ambas as práticas têm conseqüências simbólicas, sociais e econômicas, e para vivenciá-las não é imprescindível a existência de complexas estruturas físicas e tecnológicas. As redes de sociabilidade e desfrute cultural abrangem desde as festas populares, passando pela culinária e pela prática de esportes, até acontecimentos importantes na configuração cultural e na afirmação de identidades coletivas. Abrangem também espaços públicos, como jardins, praças, ginásios esportivos, mas também alguns lugares de memória, como edifícios, casas, centros urbanos etc.

Pode-se afirmar que, com as transformações das cidades, com o aumento da insegurança e com a redução de espaços públicos de convívio, o desfrute cultural deslocou-se para os domicílios, o que foi facilitado pelas tecnologias de comunicação de massa e, mais recentemente, pelas tecnologias fechadas, como internet e microinformática. Em decorrência desse cenário os espaços públicos se atrofiam em especial nas grandes cidades e regiões metropolitanas.

Reintegrar a cultura à vida cotidiana e pensá-la, assim, como objeto de política implica saber como se configuram as práticas culturais efetivas, e não a imposição de uma única via de desfrute cultural, como aquelas presentes nas belas-artes e realizadas, em geral, nos equipamentos culturais tradicionais. A decisão em trabalhar nessa dimensão acarreta, além de remanejamentos conceituais, também transformações das práticas institucionais que até agora preservaram as artes maiores e seus produtos como parâmetros ideais de comportamento definidores de padrões de legitimidade cultural. Todas as decisões substanciais em relação ao que faz o valor da arte ou na arte são determinadas pelas crenças e valores compartilhados, o que significa dizer que têm um sentido prático. Ao se definir a arte – e o mesmo vale para a cultura – em seus sentidos mais amplos, como um fazer cotidiano que envolve narrativas histórico-sociais sobre identidades e sociabilidades, redefinem-se prioridades e diretrizes para a atuação do poder público como organizador de políticas culturais.

Entre os problemas mais sérios enfrentados pelo governo federal para a implementação de uma política referida a um conceito amplo de cultura, com abrangência nacional e sistêmica, estão os limites muito precisos relacionados às capacidades institucionais e financeiras. Esses limites induzem a atuação do governo federal ao atendimento de projetos prioritários decididos ano a ano ou ao atendimento da livre demanda, variável conforme a ocasião e a mobilização do dia. Tais características dão à política cultural um caráter fragmentário e muitas vezes sem continuidade no tempo, o que a define como uma política de eventos e do espetáculo, caracterizada por um emaranhado de ações pontuais, ou por ações emergenciais, sobretudo nas áreas do patrimônio edificado.

Dessas características derivaram-se, durante a década de 1990, inferências sobre desejos inconfessados de retirada do Estado das atividades culturais. Depois da década de 1970, o Estado, nas sociedades de tipo ocidental, raramente teve atribuição de executor de ações de políticas culturais, restringindo-se então ao papel de fomentador e financiador de eventos, ou quando muito de coordenador e normatizador das atividades públicas e privadas. No caso brasileiro, embora ainda responsável constitucionalmente pela garantia dos direitos culturais, e ainda que estejam presentes instituições federais encarregadas de políticas nacionais de cultura, o Estado cedeu espaço para o mercado. Assim, nessa configuração recente, aceita-se a co-existência de políticas culturais públicas com conjuntos de ações amplas – aos quais pode-se denominar *quase-políticas* – realizados pelas empresas. Afinal, as indústrias culturais são atividades econômicas que mobilizam e investem recursos econômicos significativos sem orientações explícitas dos poderes públicos, mas que têm intensidade e impactos nos campos de produção de valores e significados.

Tendo em vista o dinamismo e a autonomia dos mercados, indústrias e do campo de produção e circulação cultural, mais e mais se discute sobre a necessidade de ações reguladoras, normativas e corretivas por parte do Estado. Há uma demanda social para atuação do poder público no atendimento dos consumidores e criadores cujas práticas e hábitos culturais não são contemplados pela lógica pura e simples dos mercados.

Entretanto, assinale-se, sem medos de repetições, que as políticas culturais sofreram e ainda sofrem não simplesmente de uma ideologia antiestatista, mas da falta de recursos, baixa visibilidade política, e, sobretudo, baixa profissionalização e capacidade de gestão. Estas dificuldades são agravadas pela impossibilidade de dispor de recursos suficientes para o estabelecimento de diretrizes e estratégias alternativas.

2.2.2 As políticas culturais no contexto federalista

Além dos desafios aqui citados, os quais envolvem a atuação do Estado e da iniciativa privada, identificam-se dilemas relativos à implementação de uma política cultural sistêmica. Para tal são necessários instrumentos legais – o Plano Nacional de Cultura é um deles – e recursos financeiros. Duas importantes iniciativas permanecem em discussão no Congresso: a PEC nº 310/04, que vincula recursos públicos para a cultura, e a PEC nº 57/2003, que institui o Plano Nacional de Cultura (PNC).

Ambas, quando aprovadas, encontrarão dificuldades de implementação, mas seu debate oferece um momento de reflexão sobre princípios gerais de organização das relações entre os poderes públicos. E, mais do que isso, impõe uma reflexão sobre objetivos, divisão de competências entre os entes federados e prioridades claras no que toca a estratégias para o desenvolvimento de capacidades de condução de políticas, nacionais integradas, com respeito à autonomia dos estados e municípios.

Entretanto, há que se ponderar que essas iniciativas e instrumentos estão longe de oferecer respostas de curto prazo ao difícil desafio de integração das políticas e iniciativas governamentais. A aprovação da PEC nº 57/2003 provavelmente será um marco na implementação do SNC, mas coloca outros tantos desafios de gestão. Além da fragmentação institucional de cada nível de governo, as políticas culturais terão que enfrentar as dificuldades de articulação intergovernamental. Ainda há o problema da definição de responsabilidades dos governos federal, estaduais e municipais na condução das políticas culturais, que também, se for o caso, vai se somar à questão de

reorientação de competências, objetivos e formas de organização institucionais, bem como à necessidade de formação de quadros profissionais adequados ao planejamento e à condução de políticas nacionais.

Um dos problemas a serem enfrentados por um novo desenho das políticas será o papel das instituições federais de cultura, assim como do seu financiamento. Como foi examinado no número anterior deste boletim, as instituições federais têm recursos escassos para suas despesas cotidianas e, por essa razão, são concorrentes por recursos públicos, além de possuírem culturas administrativas e métodos de trabalho que dificultam ações integradas.

2.2.3 Diversidade e fragmentação das instituições federais de cultura

Serão enfatizados aqui apenas alguns pontos relevantes da questão, importantes para contextualizar a discussão que se seguirá à provável aprovação do PNC. Atualmente o governo federal dispõe de mecanismos de gestão que, potencialmente, solucionariam os problemas da fragmentação institucional. Como exemplo, foi criado o Sistema Federal de Cultura (Decreto nº 5.220, de 24/08/2005). Entretanto, é histórica a dificuldade de integrar efetivamente órgãos governamentais em políticas transversais. A mesma dificuldade vale para as relações intergovernamentais. Dado esse contexto, quais seriam os papéis do governo federal no PNC e no SNC? De quanto seriam os recursos federais provenientes da PEC nº 310/04 e para que tipo de responsabilidades serviriam? Seguem-se uma ligeira contextualização panorâmica das condições atuais do setor cultural federal e alguns comentários sobre limites e potenciais.

A formação de uma política cultural orgânica, com comando único em cada nível de governo, metas definidas e acompanhamento de resultados e coordenação interinstitucional, encontrou ocasião de se constituir apenas quando do surgimento do Ministério da Cultura, em 1985. A criação do Ministério da Cultura se deu em um contexto onde artistas, empresários e poderes públicos se articulavam com interesses fortes em torno das políticas públicas e no processo de democratização. Até meados dos anos 1970, o Estado nacional tinha centralidade na condução das políticas culturais. Nas décadas seguintes, a presença de empresas privadas, comunidades e sociedades locais transformaria fundamentalmente o significado das práticas e do objeto das políticas culturais. Entretanto, as instituições enfrentaram obstáculos quase intransponíveis, no tocante à falta de recursos qualificados para dar cabo dos desafios que se abriam e da congênita carência de recursos financeiros.

O problema central enfrentado desde fins da década de 1970, e que persistiu nos anos posteriores, era como integrar os processos de desenvolvimento cultural e econômico, com autonomia nacional, e resistir aos processos de massificação cultural. As referências ao dinamismo da sociedade civil e à participação das comunidades ensejaram movimentos muito ricos de construção institucional em interação com demandas de democratização, no período que vai dos anos 1970 até a Nova República, em 1985.

A partir desse momento, essas mudanças foram envolvendo uma transformação conceitual ampla. Em lugar de patrimônio histórico e artístico, passou-se a empregar o conceito de patrimônio cultural e a idéia de bem cultural, pois esses redefiniam o

escopo e o objeto de atuação pública na cultura e, portanto, das práticas culturais que seriam valorizadas e dos grupos sociais a serem representados dentro das políticas.³⁶

A unificação das instituições no Minc reativou a questão das formas do Estado, de sua democratização e dos planos de cultura. Estados e municípios tomaram a iniciativa de criar órgãos setoriais, mecanismos de financiamento e incentivos fiscais. Contudo, a essas discussões, remanejamentos conceituais e institucionais não se seguiram a alocação de meios necessários ao desenvolvimento dos Planos Nacionais de Cultura, muito menos de estratégias amplas para tratar de forma adequada os novos objetos e questões para intervenção.

As mais relevantes instituições na área e suas políticas culturais são antigas, datando da década de 1930. Na época do Estado Novo já se havia criado uma complexa institucionalidade para as políticas federais de cultura, que comportava o Serviço Nacional do Livro, o Serviço Nacional de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN). Ao mesmo tempo, já existia um complicadíssimo relacionamento com os cineastas e a proposição de aproveitamento do rádio e do cinema como políticas de apoio ao Estado e como indústria nacional a ser regulada e estimulada.³⁷ Paralelamente, faziam-se movimentos de aproveitamento da música, com propósitos análogos, como no caso de Villas Lobos, das marchinhas carnavalescas e do samba, enquanto outras iniciativas ocorriam à área do teatro, com a criação da Divisão de Cinema e Teatro, dentro da Divisão Nacional de Informações (DNI).

Em 1953, o Ministério da Educação e Cultura era responsável pelo ensino, cultura, letras e artes, patrimônio histórico e arqueológico, científico, cultural e artístico. Em 1966, criou-se um Conselho Nacional de Cultura, que tinha como finalidade formular uma política nacional de cultura, traçar diretrizes e executá-las, efetivando sua implantação. Nesse período criou-se também o Instituto Nacional de Cinema. Em 1970 foi criado o Departamento de Assuntos Culturais do Ministério da Educação – MEC, que vinculava todas as áreas administrativas e ações culturais ao ministro. Em 1973, constitui-se o Conselho Nacional de Direito Autoral.

Para dinamizar o cinema, foi criada a Embrafilme S/A e a Funarte, pela Lei nº 6.312, de dezembro 1975, para a reformulação das estruturas governamentais para o teatro, música, artes plásticas e folclore. Finalmente, a consolidação do setor federal se promove com a constituição do SPHAN e da Seac, dentro do MEC.³⁸ Posteriormente, ao funcionamento da Funarte foi agregada a Fundação Pró-Memória, em dezembro de 1979, tendo como função contribuir para o inventário, classificação, conservação, revitalização, restauração dos bens de valor cultural e natural do país. Por transformações do SPHAN e Seac, criou-se a Secretaria de Cultura (SEC), como órgão central de formulação e execução da política nacional de cultura, ainda dentro do MEC.

A criação do Ministério de Estado para a Cultura era já demandada no início da década de 1970 e teve apoio no I Encontro de Governadores, durante o qual se aprovou o denominado Compromisso de Brasília. Em 1971, o II Encontro de Governadores reitera a proposição no Compromisso de Salvador. Doze anos mais tarde, ainda

36. MAGALHÃES, Aloísio. *E Triunfo? A Questão dos Bens Culturais no Brasil*. 1985.

37. SIMIS, Anita. *Estado e Cinema no Brasil*, São Paulo: Annablume e Fapesp, 1996.

38. MICELI, Sérgio. *Estado e Cultura no Brasil*. Difel, 1985.

se afirmava nos encontros e fóruns nacionais a necessidade de apoiar a idéia de um ministério nacional, e do firme compromisso dos partidos em incluir, em seus programas, propostas para viabilização da criação de um ministério gestor da política cultural do governo a ser eleito em 1984.

Mas somente em 1985 o MEC foi desmembrado, começando a consolidação do Minc, que responsabilizou-se por quatro grandes áreas. Essas podem ser assim sintetizadas: articular a atividade que vincula a preservação do patrimônio com a criatividade; atender a qualidade de vida das populações mais vulneráveis, preocupando-se com as dimensões culturais do cotidiano; e apoiar as atividades e produção das artes cênicas, plásticas, musicais, literárias e das indústrias culturais e, particularmente por meio do livro.³⁹

Nenhum desses objetivos foi trabalhado de forma sistemática, reafirmando-se, em consequência, os problemas já situados de fragmentação institucional. Essa é, de forma estilizada, a complexidade presente na história das instituições culturais ligadas atualmente ao Ministério da Cultura, que apresentam diferentes tradições institucionais que dificultam políticas integradas e que, de certa forma, concorrem por recursos.⁴⁰ Muito do que representou pedra no caminho de políticas nacionais é resultado do financiamento pífio, mas uma parte considerável refere-se ao insulamento das instituições culturais e às dificuldades de definir instrumentos efetivos de coordenação e de condução de políticas que têm uma tendência natural à intersectorialidade.

Portanto, a questão a respeito dos papéis do governo federal no PNC e no SNC poderia ser respondida de duas formas: *i*) na atual configuração, a capacidade de coordenação e planejamento é bastante reduzida, o que pode ser vislumbrado nas dificuldades enfrentadas no relacionamento das próprias instituições federais – essa situação demanda recursos que qualifiquem os quadros profissionais daquelas instituições e possibilitem potencializar a utilização efetiva dos instrumentos de gestão e articulação disponíveis; *ii*) a criação de mecanismos de interlocução e controle social, tal qual se dá no atual governo – a exemplo do Conselho Nacional de Políticas Culturais e das Câmaras Setoriais –, constitui-se em chave interessante para aumentar a eficácia e eficiência dos dispêndios. Mas, ainda assim, enfrenta-se o problema do diminuto nível de recursos financeiros disponíveis, que serviriam tanto para qualificação profissional, quanto para a formação de um sistema de incentivos condicionados para a adesão ao SNC, tal como se deu em outras políticas públicas – a exemplo da área educacional, da saúde e da assistência social. Portanto, o ponto comum, tanto para a articulação entre as instituições federais quanto entre entes de governo descentralizados, é o montante de recursos financeiros disponíveis. A questão será tratada a seguir, dimensionando-se os recursos federais que viriam com a aprovação da PEC nº 310/04 e observando-se os limites financeiros enfrentados atualmente.

2.2.4 O financiamento federal das políticas culturais

As instituições federais de cultura consomem uma parcela significativa de recursos federais destinados à área, e ainda assim esses são insuficientes para a atuação plena

39. O Ministério da Cultura participa junto ao Ministério das Comunicações da formulação de normas e diretrizes referentes à prestação de serviços de TV a cabo que estimulem e incentivem os desenvolvimentos da indústria cinematográfica nacional, e produção de filmes, desenhos animados, vídeo e multimídia no país, art. 9º, Decreto nº 2.206, de 14/4/1997.

40. Para contextualização do Ministério da Cultura na década de 1990-2000, consultar os números anteriores de Políticas Sociais – acompanhamento e análise.

dessas instituições. O boletim nº 10 apresentou uma análise dos componentes e características dos dispêndios das instituições federais. A tabela 1 e o gráfico 1 permitem uma visualização sintética do comportamento financeiro das instituições federais (administração indireta – Iphan, Biblioteca Nacional, Fundação Casa de Rui Barbosa, Funarte, Fundação Cultural Palmares), do Minc e do Fundo Nacional de Cultura (administração direta), entre 1995 e 2004.

TABELA 1

Dispêndios da administração federal de cultura, 1995-2004

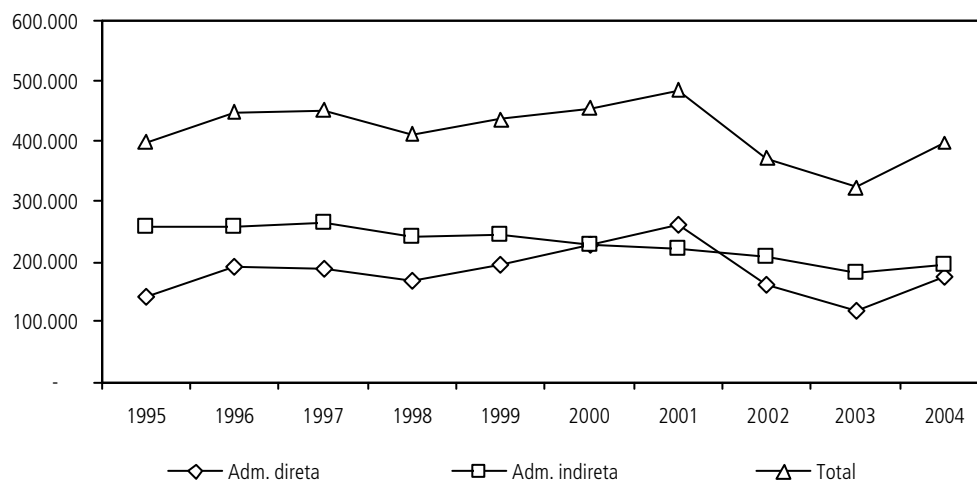
Ano	Adm. Direta	Part. no total	Variação 1995=100	Adm. Indireta	Variação 1995=100	Part. no total	Total	Variação 1995=100
1995	140.832	35,2	73	258.900	101	64,8	399.732	89
1996	192.079	42,8	100	257.172	100	57,2	449.251	100
1997	187.771	41,5	98	264.599	103	58,5	452.370	101
1998	169.245	41,0	88	243.118	95	59,0	412.363	92
1999	193.808	44,3	101	243.563	95	55,7	437.371	97
2000	227.806	49,9	119	228.348	89	50,1	456.154	102
2001	262.595	54,1	137	222.831	87	45,9	485.426	108
2002	162.821	43,7	85	209.621	82	56,3	372.442	83
2003	118.645	36,7	62	181.943	71	56,3	323.380	72
2004	175.107	43,9	91	195.995	76	49,2	398.705	89
Total	1.830.709	43,7	-	2.306.090	-	55,1	4.187.194	-

Fonte: Siafi/Sidor, valores de 2004.

A tabela 1 mostra que, nos quase dez anos em análise, a administração direta aportou R\$ 1 bilhão e 830 milhões (43,7%), e a administração indireta, R\$ 2 bilhões e 300 milhões (55,1%). Os recursos da administração direta apenas foram menores do que em 1995 no ano 2003, e a administração indireta perdeu recursos sistematicamente. Também a participação da administração direta nos recursos totais passou de 35,2%, em 1995, para 43,7%, em 2004 – em 2000, foi de quase 50%.

GRÁFICO 1

Evolução dos dispêndios federais em cultura, 1995-2005



Fonte: Siafi/Sidor

Pode-se perceber oscilações nos montantes totais, assim como a redução sistemática de recursos da administração indireta – em 2004, eram 25% inferiores aos de 1995. Nesse quadro, parte dos recursos de várias dessas instituições destina-se a

pagamento de pessoal – ativos ou aposentados. As instituições vinculadas ao Minc, apesar de representarem mais da metade dos recursos da área federal de cultura, viram seus recursos minguarem. Se o contexto da década de 1990 foi de reconstrução institucional, com certa preocupação de recomposição de recursos, em um quadro de crises econômicas e políticas fiscais restritivas, pode-se afirmar que as instituições federais amargaram dificuldades no processo de ajustamento do período.

Já na administração direta, as oscilações de 2002 e 2004 refletem o fato de que o Fundo Nacional de Cultura e o próprio Minc absorveram os contingenciamentos e cortes de recursos. Entretanto, assinala-se que o próprio FNC destina recursos para a administração indireta, mas não oferece margem de flexibilidade aos gestores culturais com relação aos montantes de recursos, pois esses são pequenos e submetidos à gestão orçamentária federal, o que implica uma forte incerteza não apenas sobre recursos disponíveis, mas também sobre os fluxos mensais.

Tomado o FNC enquanto peça de organização das relações intergovernamentais, funcionando com critérios de repasse relacionados a uma política global e com financiamento de ações prioritárias e estratégicas, este deverá ter sua atuação remodelada de forma a compatibilizar-se com essas premissas, tanto do ponto de vista dos seus montantes de recursos quando do seu processo decisório. A aprovação da PEC nº 310/2004 pode ser o início dessa redefinição.

A PEC nº 310/2004 vincula 2% dos recursos da União, 1,5% dos estados e do Distrito Federal, e 1% dos municípios. E ainda determina que, dos recursos a serem vinculados à cultura pela União, serão transferidos 25% aos estados e Distrito Federal e 25% aos municípios, com critérios a serem definidos em lei complementar. 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 vez os recursos atuais, com um incremento de R\$ 1,1 bilhão, chegando a um total de R\$ 3 bilhões.⁴¹

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. No caso de 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.

Como se depreende desses dados, a aprovação da PEC, mesmo que improvável no contexto atual das finanças públicas, representaria oportunidade efetiva de consolidação do SNC e permitiria transferências regulares para os fundos culturais submetidos ao controle social. Mas, para tanto, municípios e estados devem dispor efetivamente desses mecanismos institucionais funcionando.

41. Políticas Sociais – acompanhamento e análise, nº 10. Ipea, 2005. Ver seção sobre Cultura.

Deve-se considerar que parte dos recursos adicionais também seria alocada para a ampliação das capacidades das instituições federais de cultura, e na remodelação do Minc, de forma a capacitá-lo para atribuições de planejamento e coordenação do SNC. Isso envolveria um esforço significativo de capacitação em recursos humanos e demandaria estratégias de articulação com a rede de educação, tanto para a formação de gestores quanto para a valorização das artes e da diversidade cultural.

2.2.5 Integração dos incentivos fiscais às políticas culturais

A política de incentivos fiscais constitui parte do financiamento cultural e pretendeu consolidar práticas de mecenato privado e empresarial, ou seja, teve o objetivo de criar práticas de financiamento privado à cultura, independentemente do governo. Por essa razão o poder público não procurou integrar as leis de incentivo aos objetivos e instrumentos de política. Porém, os montantes de recursos que deixam de ser arrecadados já são significativos – mais da metade dos recursos da área cultural vêm dos mecanismos de incentivos –, e a parte que representa recursos adicionais dos empresários declina a cada ano. Esses fatos justificam a reflexão a respeito dos usos dos recursos fiscais incentivados e a conveniência em tratá-los no quadro das prioridades e estratégias governamentais no âmbito da cultura.

Aqui será focado especificamente um dos seus aspectos centrais, que consiste no processo de decisão de financiamento relacionado aos incentivos fiscais. Em última análise, quem decide sobre a destinação de recursos públicos representados pelos incentivos e quais os projetos serão financiados são as empresas que fazem uso desses instrumentos. Esses não são condicionados e não respondem a nenhuma orientação política, configurando algo a que se pode chamar de política de livre demanda. A principal consequência é a concentração de recursos nas regiões onde as empresas são maiores e onde a economia é mais dinâmica.

A tabela 2 apresenta a demanda de recursos ao mecenato, ou seja, de forma sintética, o número de projetos que chegaram ao Minc para serem aprovados e depois efetuarem a captação de recursos junto às empresas. De certa forma (indiretamente), mostra a distribuição e intensidade da presença de agentes culturais nos municípios brasileiros.⁴² Em 2003 foram apresentados ao Minc 4.855 projetos, com o valor total de R\$ 3,394 bilhões.⁴³ Desses, foram aprovados 3.875 (79%), no valor de R\$ 1,784 bilhões (53%). Também se pode perceber que foram poucos os municípios com projetos aprovados – aproximadamente 330 dos 5.560 municípios brasileiros. Os municípios que mais apresentaram projetos são os das capitais e da região Sudeste. Dos projetos apresentados, 3.053 (64%) são da região Sudeste, sendo 1.104 (23,5%) do estado do Rio de Janeiro e 1.478 (30,9%) de São Paulo. 70% do valor aprovado é da região Sudeste. As capitais apresentaram 3.650 projetos (75,2%), aprovaram 76,3% e R\$ 1 bilhão 472 milhões (75,2%).

A tabela 2 também apresenta os vinte maiores municípios em demanda, ou seja, segundo o número de projetos e valores apresentados ao Ministério da Cultura em 2003.

42. A descrição será estilizada e bastante sintética. As informações completas estão disponibilizadas no texto Mecenato Cultural e Demanda Ipea/Minc/Unesco.

43. Dos projetos apresentados na década de 1990, foram aprovados perto de 80%, e 30% desses conseguiram incentivos, o que revela uma demanda reprimida.

TABELA 2

Mecenato, projetos e valores apresentados e aprovados em 2003

Cidade	Projetos apresentados	Total (%)	Projetos aprovados	Total (%)	Aprovados (%)	Valor total Total projetos apresentados	Total (%)	Valor total aprovado	Total (%)	Aprovados (%)	Valor médio
BRASIL	4.846	100,0	3.875	100,0	80,0	3.394.570.147	100,0	1.784.096.871	100,0	52,6	460.412
São Paulo	1.140	23,5	941	24,3	82,5	1.004.779.819	29,6	544.287.125	30,5	54,2	578.414
Rio de Janeiro	1.007	20,8	834	21,5	82,8	828.101.777	24,4	456.093.447	25,6	55,1	546.875
Curitiba	281	5,8	235	6,1	83,6	86.354.235	2,5	59.835.036	3,4	69,3	254.617
Belo Horizonte	246	5,1	205	5,3	83,3	116.968.997	3,4	67.541.311	3,8	57,7	329.470
Brasília	229	4,7	169	4,4	73,8	154.277.032	4,5	64.222.007	3,6	41,6	380.012
Florianópolis	175	3,6	134	3,5	76,6	154.601.073	4,6	67.081.861	3,8	43,4	500.611
Porto Alegre	126	2,6	112	2,9	88,9	90.014.989	2,7	50.296.504	2,8	55,9	449.076
Salvador	103	2,1	80	2,1	77,7	104.472.697	3,1	61.334.390	3,4	58,7	766.680
Recife	96	2,0	69	1,8	71,9	129.907.293	3,8	49.619.813	2,8	38,2	719.128
Goiânia	72	1,5	51	1,3	70,8	31.455.272	0,9	13.217.268	0,7	42,0	259.162
Fortaleza	65	1,3	50	1,3	76,9	50.222.163	1,5	18.065.210	1,0	36,0	361.304
Campinas	58	1,2	50	1,3	86,2	15.657.835	0,5	11.868.046	0,7	75,8	237.361
Londrina	48	1,0	42	1,1	87,5	13.543.000	0,4	9.919.292	0,6	73,2	236.174
Uberlândia	44	0,9	38	1,0	86,4	9.268.842	0,3	7.186.425	0,4	77,5	189.116
Niterói	40	0,8	29	0,7	72,5	38.114.510	1,1	19.415.846	1,1	50,9	669.512
Vitória	34	0,7	26	0,7	76,5	12.608.626	0,4	4.123.765	0,2	32,7	158.606
Campo Grande	29	0,6	20	0,5	69,0	24.960.334	0,7	11.935.857	0,7	47,8	596.793
Belém	24	0,5	20	0,5	83,3	29.572.013	0,9	29.372.180	1,6	99,3	1.468.609
Cuiabá	22	0,5	12	0,3	54,5	12.749.982	0,4	5.596.265	0,3	43,9	466.355
Palmas	21	0,4	12	0,3	57,1	4.619.550	0,1	2.977.419	0,2	64,5	248.118
20 Maiores	3.860	-	3.129	-	-	2.912.250.039	-	1.553.989.066	-	-	-
Participação (%)	79,7	-	80,7	-	-	85,8	-	87,1	-	-	-

Fonte: Ministério da Cultura.

Observa-se que, dos vinte municípios que concentraram a demanda ao Minc, 16 deles são capitais de estado. Esses vinte apresentaram 3.860 projetos (79,7%) e 87,1% dos valores aprovados. São Paulo, que apresentou 1.140 projetos (23,5%) e aprovou 941 (24,3%), teve um percentual de 82,5% dos seus projetos aprovados. Propôs mais de R\$ 1 bilhão (29,6%) e aprovou 54,2% dos valores (R\$ 544 milhões) e, ainda assim, os valores aprovados correspondem a 30,5% do total. O valor médio é de R\$ 578,4 mil, um pouco superior ao valor médio total. O Rio de Janeiro vem logo a seguir na demanda. Aprovou 1.007 projetos e R\$ 456 milhões em recursos (25,6% do valor total aprovado). São Paulo e Rio de Janeiro demandaram sozinhos 56% dos recursos totais.

Chama a atenção que apenas oito capitais apresentaram mais de cem projetos. E também que somente Belém apresentou valor médio desviante: enquanto o valor médio dos projetos foi de R\$ 460.412 mil, essa capital apresentou projetos com valor médio de R\$ 1 milhão 468 mil. Quanto à demanda por segmento, ressaltou-se a concentração mais uma vez na região Sudeste: seja qual for o segmento, o maior demandante é aquela região.

Portanto, são muitos os projetos que chegam ao Ministério da Cultura, o que revela uma grande demanda, mas que não se traduz necessariamente em financiamento, pois apenas em torno de 20 a 30% conseguem captar recursos. Também se constata concentração regional e em poucos municípios, além de baixa produtividade, pois se faz uso das estruturas do Ministério para a aprovação de projetos que requerem muito esforço burocrático para realização modesta.

Os incentivos fiscais constituem em parte uma tentativa de estabelecer práticas amplas de mecenato cultural que, ainda que não consolidadas, envolvem questões relativas aos critérios de utilização dos recursos públicos e de sua distribuição. Criar o mecenato é um esforço que implica o estabelecimento de alianças, apoios, determinação de interesses convergentes e antagônicos em um campo nos quais os agentes se relacionam a partir de interesses particulares. O papel do poder público é criar condições institucionais para que a heterogeneidade de interesses possa convergir inclusive na direção das suas prioridades políticas e dos valores da gestão pública.

Em outros termos, criar o mecenato privado é fazer política institucional, o que impõe que o próprio Estado convença os agentes privados de suas estratégias, bem como possa direcionar recursos para as suas prioridades. Assim, se é verdadeiro que as desigualdades estruturais da economia e da sociedade reproduzem-se nas políticas culturais, é papel do gestor público manter uma atitude intencionada e ativa com relação à redução das desigualdades. De igual maneira, os projetos de democratização da cultura ou de conformação de uma cultura democrática não apenas justificam, mas são compatíveis e complementares com ações na direção da equidade na distribuição e racionalidade no uso dos recursos públicos. Esses requisitos implicam definição de diretrizes e objetivos passíveis de avaliação conforme resultados atingidos, e não apenas no número de eventos realizados.

Talvez um bom critério para a utilização dos recursos incentivados seja direcioná-los para o financiamento de cadeias de produção de eventos ou de arranjos produtivos relacionados à produção cultural, dotando-as de estabilidade e institucionalidade, e assim potencializando o seu papel de gerador de renda e emprego que tanto as cadeias quanto os arranjos produtivos possuem. Os maiores exemplos são as festas juninas e carnavalescas, os festivais de dança e cultura popular. Esses megaeventos são financiados em grande parte pelo setor privado e há todo um preparativo que mobiliza diversos segmentos econômicos anualmente para essa finalidade. Entretanto, são muitos os eventos que não dispõem de mecanismos para acessar recursos públicos ou privados. O Minc prepara um programa chamado Prodecult para enfrentar esse desafio. Ainda está em fase de processamento e desenho, e seria interessante que contivesse a possibilidade de uso de incentivos. Para que não sejam incentivados eventos isolados é possível exigir que a programação seja feita por instituições ou um pool de instituições que organizem a cadeia de operações de forma a tornar recursos e resultados passíveis de monitoramento pelo poder público.

A constituição da cultura como objeto de política pública ampla deve incorporar a questão da sua consolidação institucional e, portanto, da articulação e interlocução entre seus agentes. Dessa forma, criam-se mecanismos que ajudam a contornar os problemas referentes às motivações, valores divergentes ou políticas institucionais que não se articulam de forma sistêmica e convergente em relação aos objetivos e prioridades claros definidos por parte do Estado, empresas e produtores culturais. Para esse fim, o poder público dispõe do Conselho Nacional de Políticas Culturais (CNPC), onde se poderiam discutir critérios, prioridades e estratégias de vigência periódica para os incentivos fiscais. A própria questão dos incentivos fiscais poderia comportar uma câmara setorial. Também é importante dotar os processos de certa racionalidade, tornando-os passíveis de serem avaliados segundo sua eficiência e eficácia, ou seja, com avaliação de custos/produto e de alcance dos objetivos políticos definidos previamente.

2.2.6 Dimensão econômica e social da cultura

Outro dilema enfrentado pelas políticas culturais está relacionado com a definição da abrangência da atuação das instituições e suas conseqüências. Algumas iniciativas como ampliar a atuação do Minc e da agência de cinema ao audiovisual falharam, enquanto outras iniciativas estão tendo maior sucesso, no sentido de articular apoios e incentivos ao investimento em setores de mercado, como construção de salas de cinema e livrarias. Mas tanto as câmaras setoriais quanto o Conselho Nacional de Políticas Culturais terão que enfrentar obstáculos para a implementação de políticas, dificuldades estas associadas aos limites do braço executor e financeiro que é o próprio Minc.

A reflexão sobre o alcance dos instrumentos e recursos de gestão disponíveis no Minc e sobre em que atuar é premente, sob pena de gerar expectativas ou enveredar por uma trama de ações pontuais que aprofundem as dificuldades relativamente à condução de políticas culturais amplas.

A definição do campo de política cultural não é trivial. Alguns países delimitam as políticas culturais às artes tradicionais. Outros estendem essa definição para que abranja a escola e a formação, o lugar de trabalho, as novas técnicas de comunicação e o contexto edificado. O caso brasileiro elege as artes, cinema e patrimônio, com alguma iniciativa relativa ao patrimônio imaterial e às culturas populares. Embora recentemente o poder público – em especial o governo federal – dê indícios e demonstre a intenção de ampliar a sua atuação política pelas diversas dimensões da cultura, encontra limites claros para que tal intenção tenha desdobramentos institucionais.

A tabela 3 apresenta as ocupações no setor cultural. O conceito utilizado não abrange todos os setores que a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) define como culturais: faltam meio ambiente e administração geral da cultura. Também adiciona-se aqui a educação (considerada em todos os níveis educacionais) como um componente importante, sobretudo porque em muitos países esse setor de política é considerado componente da política cultural e proporciona a socialização em termos de gosto artístico e valores humanistas em geral. Não será considerado o turismo para efeito dessa ilustração.

O destaque na tabela 3 é demonstrar mais uma vez a importância econômica da cultura e também o peso dos agentes envolvidos no setor, o que implica constatar as dificuldades que terá o Minc ou as câmaras setoriais na negociação ou implementação de ações em muitas das vertentes ou áreas culturais. Grande parte desses segmentos não é objeto de atuação do atual Ministério da Cultura, mas parcela expressiva deles está contemplada com representações nas câmaras setoriais que estão sendo constituídas dentro do Conselho Nacional de Políticas Culturais.

A tabela 3 apresenta a ocupação cultural em 1992 e 2001. Mostra que a participação desse setor na população ocupada era de 5,1% em 1992 e cresceu para 5,8% em 2001 – uma variação de 1,1%. O número de trabalhadores passou a 4 milhões e 300 mil em 2002 – 55,7% eram trabalhadores na educação, 14,5% na comunicação de massas, 3,6% em sistemas restritos de comunicação, e 8,9% em artes, número próximo ao patrimônio e cultura popular (9,1%). Os espetáculos vivos contribuíram com 5,2%.

TABELA 3

Brasil – ocupações e informalidade no setor cultural, 1992 e 2001

Áreas culturais	Empregos culturais 1992	Part. nos empregos culturais	Empregos culturais 2001	Part. nos empregos culturais	Var.	Empregos informais em 1992	Partic. in-formal (%)	Empregos informais em 2001	Partic. in-formal (%)	Var.
1 Comunicação de massas	529.901	15,9	632.463	14,5	1,2	192.156	36,3	253.251	40,5	1,3
1.1 Rádio e TV	19.829	0,6	34.878	0,8	1,8	7.771	39,2	16.077	46,1	2,1
1.2 Indústria gráfica e comércio de jornais	200.265	6,0	238.882	5,5	1,2	63.674	31,8	95.759	40,6	1,5
1.3 Serviço e indústria de equipamento	309.807	9,3	358.703	8,2	1,2	120.711	39,0	141.415	40,0	1,2
2 Sistemas restritos de informação	64.882	1,9	158.368	3,6	2,4	9.099	14,0	55.694	35,2	6,1
3 Artes e cultura de elite	317.528	9,5	388.972	8,9	1,2	173.165	55,4	215.993	57,3	1,2
3.1 Arquiteto	27.185	0,8	51.773	1,2	1,9	9.212	41,1	35.406	71,5	3,8
3.2 Desenhista/designer	120.157	3,6	149.395	3,4	1,2	49.145	40,9	62.020	42,1	1,3
3.3 Artes plásticas	21.863	0,7	35.717	0,8	1,6	20.252	92,6	32.870	93,9	1,6
3.4 Fotógrafo	61.601	1,8	73.327	1,7	1,2	47.000	76,3	47.258	69,8	1,0
3.5 Ourives e joalheiros	45.719	1,4	36.394	0,8	0,8	34.165	74,7	21.649	59,5	0,6
3.6 Escritor, crítico de arte e jornal	41.003	1,2	42.366	1,0	1,0	13.391	32,7	16.790	41,0	1,3
4 Patrimônio e cultura popular	349.028	10,5	395.483	9,1	1,1	208.953	59,9	271.091	68,8	1,3
4.1 Arquivo e biblioteca	38.481	1,2	38.219	0,9	1,0	6.159	16,0	7.338	19,2	1,2
4.2 Serviços religiosos	11.545	0,3	20.314	0,5	1,8	11.545	100,0	20.314	100	-
4.3 Artesanato	299.002	9,0	336.950	7,7	1,1	191.249	64,0	243.439	72,5	1,3
5 Espetáculo vivo e atividades artísticas	135.227	4,0	226.766	5,2	1,7	103.336	76,4	185.046	83,9	1,8
5.1 Músico instrumentista	51.065	1,5	87.155	2,0	1,7	45.592	89,3	76.728	91,1	1,7
5.2 Artes e espetáculos	45.731	1,4	84.735	1,9	1,9	36.831	80,5	70.945	86,3	1,9
5.3 Circo	1.503	0,0	1.162	0,0	0,8	1.503	100,0	1.162	100	0,8
5.4 Direção e produção artística	9.522	0,3	18.585	0,4	2,0	6.250	65,6	15.671	87,0	2,5
5.5 Cinema e audiovisual	10.071	0,3	10.866	0,2	1,1	5.302	52,6	5.565	51,2	1,0
5.6 Técnico de apoio	17.335	0,5	24.263	0,6	1,4	7.858	45,3	14.975	62,1	1,9
6 Educação	1.869.815	56,0	2.430.232	55,7	1,3	344.679	18,4	620.355	25,6	1,8
7 Esporte	72.818	2,2	128.426	2,9	1,8	31.761	43,6	73.318	58,4	2,3
Total da Cultura	3.339.199	100	4.360.710	100	1,3	1.063.149	31,9	1.674.748	38,7	1,6
Cultura menos educação	1.469.384	-	1.930.478	-	1,3	718.470	49,1	1.054.393	55,5	1,5
Não-cultura	62.056.292	-	71.097.462	-	1,1	38.593.526	64,7	43.546.412	64,1	1,1
Pop. ocupada	65.395.491	-	75.458.172	-	1,2	39.656.675	63,0	45.221.160	62,6	1,1
Participação da cultura no total	5,1	-	5,8	-	1,1	-	-	-	-	-

Fonte: IBGE/Microdados da Pnad 1992 e 2001.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Quase todos os segmentos tiveram variação positiva entre os dois anos. A variação em artes plásticas (1,6) e atividades de espetáculo vivo e atividades artísticas (1,7) possivelmente representa impactos das políticas de fomento. Chama a atenção a variação positiva das ocupações em música, 1,7 em relação a 1992; artes e espetáculos, com variação de 1,9; e as ocupações de direção e produção artística, que duplicaram. Apenas o circo teve variação negativa. Em razão da chamada retomada, é surpreendente a pequena variação de empregos no segmento de cinema e audiovisual. Também é importante registrar o crescimento das ocupações em rádio e TV (1,8 em relação a 1992), arquitetura (1,9) e sistemas restritos de informação (2,4).

A informalidade é acentuada na área cultural, e variou positivamente 1,6 (considerada a educação) ou 1,5 (desconsiderado o segmento). A informalidade era de 31,9% das ocupações culturais em 1992 e passou a ser de 38,7% em 2001 (1,6 milhão de ocupações). Em alguns segmentos culturais a ocupação informal é maior que a média das ocupações. São destacados aqui alguns segmentos pelo grau de informalidade em 2001: arquitetos (71,5%), artes plásticas (93,9%), artesanato (72,5%), músicos (91,1%), artes e espetáculos (86,3%), direção e produção artística (87%).

A variação da informalidade também é um padrão, mas é o segmento de sistemas restritos de informação que apresenta o maior crescimento da informalidade – 6,1% entre os anos em análise.

Não serão mais exploradas as possibilidades interpretativas da tabela 3, mas vale apontar para o número de atores envolvidos, para a heterogeneidade do setor cultural e, portanto, para a complexidade que a atuação pública tem na área. A constituição de câmaras setoriais para vários dos setores em questão será exigente com relação ao processamento técnico-político das demandas, o que se constituirá em desafio para a gestão pública.

Relevem-se também os problemas relativos à crescente precarização das atividades culturais, denotada pelas taxas de informalidade. Embora sejam atividades com maior rendimento que a média das ocupações, as atividades culturais apresentam problemas com a capacidade de diminuir as ansiedades existenciais relativamente à provisão de proteção contra riscos da doença, velhice e perda de renda. Esta pode ser inclusive uma variável importante quanto aos custos dos projetos apresentados para financiamento a fundo perdido e por intermédio dos incentivos fiscais, pois a incerteza pode resultar no aumento da remuneração prevista para os diversos agentes de produção cultural envolvidos nos projetos.

Conforme visto aqui, a simples dinamização do setor cultural recoloca problemas para a atuação do poder público no que se refere à qualidade de vida, trabalho e integração social do trabalhador do campo cultural. Mas também implica estimular uma agenda de demandas para a qual o gestor deverá estar apto a enfrentar.

2.2.7 Os equipamentos culturais: abrangência e multifuncionalidade

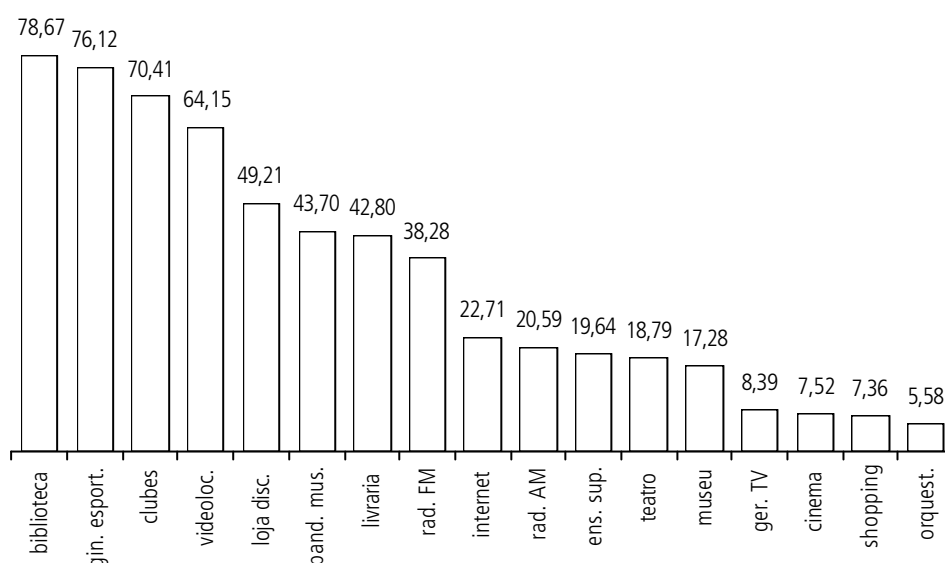
Pensar o papel dos equipamentos culturais nas políticas de cunho cultural, sua distribuição territorial e seu aproveitamento talvez seja uma alternativa ou ofereça pistas para delimitar estratégias, critérios alocativos dos recursos financeiros e atribuições institucionais entre os entes federativos. Pelo menos três idéias podem ser exploradas: *i*) aproveitar recursos tecnológicos para aumentar a abrangência da atuação, com redes de comunicação entre produtores e uso de tecnologias de multimídia para a disseminação de conhecimentos e valores; *ii*) articular territórios com estados e municípios por meio de mídia; e *iii*) dotar os equipamentos de multifuncionalidade.

O gráfico 2 e as tabelas 4 e 5 apresentam grupos de equipamentos culturais e de lazer por intensidade de sua presença nos municípios.

O gráfico 2 mostra carências municipais em termos da presença de equipamentos culturais e de lazer, heterogeneidades nos desenvolvimentos da institucionalidade da área cultural, mas também evidencia a importância das bibliotecas como equipamento – lembre-se que o governo federal desenvolveu política de implantação de bibliotecas municipais – e do esporte como atividade que preenche o tempo livre e estimula a sociabilidade. Também revela a presença de equipamentos de distribuição de bens culturais, sejam eles livros, CDs e discos, ou vídeos. As livrarias estão presentes em 42,8% dos municípios, as lojas de discos em 49,2%, e as videolocadoras em 64,1%.

GRÁFICO 2

Porcentagem de municípios com presença de equipamentos culturais



Fonte: IBGE (2001).

Elaboração: Disoc/Ipea.

O gráfico revela ainda que a geração de imagem e sons é concentrada e provavelmente demanda políticas diferenciadas para a diversificação e valorização da produção local, com rádio comunitária e produção independente de imagens.

Outro ponto de relevo é o número reduzido de municípios nos quais se verifica a presença de equipamentos culturais tradicionais como teatro (18,7%), museus (17,2%) e orquestras (5,5%). As bandas de música – presentes em 43,7% dos municípios – têm comportamento diferenciado e presença maior, provavelmente em razão da política de apoio às bandas de música realizada pelo governo federal na década de 1990.

Interessa perceber também que apenas 418 (7%) dos municípios têm cinema e, naqueles onde se verifica alta presença de equipamentos, somente 33% (299) possuem salas de cinema. Esse elo da cadeia do cinema continua sendo o mais frágil e, mesmo com o apoio do BNDES, que oferece taxas de juros mais baixas para esse investimento, as carências continuarão importantes no médio prazo, o que exigirá soluções criativas tais como maior integração do cinema com televisão, melhor distribuição de filmes nacionais nas locadoras, ou apoio ao cineclubismo.

As tabelas 4 e 5 mostram que 152 municípios brasileiros não têm nenhum equipamento cultural, e apenas 53 possuem todos eles. Os que possuem todos os equipamentos correspondem à capitais e regiões metropolitanas.

TABELA 4

Brasil – equipamentos culturais municipais (selecionados) em 2001

Intensidade da presença	Equipamentos nº municípios	Tradicionais					Audiovisual/comunicação				
		biblio.	museu	teatro	banda mus.	orquestra	cinema	rad. AM	rad. FM	ger. TV	internet
Zero	152	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Baixíssima	524	356	0	0	0	0	0	0	178	2	4
Baixa	1477	1041	10	153	572	22	23	48	286	52	32
Média maior	2440	2035	434	349	1049	97	43	297	959	84	426
Alta	910	886	463	489	754	138	299	746	651	275	747
Todos	53	53	53	53	53	53	53	53	53	53	53
Total	5556	4371	960	1044	2428	310	418	1144	2127	466	1262

Fonte: IBGE (2001).

Elaboração: Disoc/Ipea.

TABELA 5

Brasil – equipamentos culturais municipais (selecionados) em 2001

Intensidade da presença	Equipamentos municípios	Esporte/lazer			Distribuição			Educação ens. sup.
		clubes	gin. esport.	videoloc.	livraria	loja disc.	shopping	
Zero	152	-	-	-	-	-	-	-
Baixíssima	524	30	297	-	-	1	-	-
Baixa	1477	1.035	972	594	36	32	8	115
Média maior	2440	1.922	2.019	2.010	1.457	1.769	44	168
Alta	910	872	888	907	832	879	304	755
Todos	53	53	53	53	53	53	53	53
Total	5556	3912	4229	3564	2378	2734	409	1091

Fonte: IBGE (2001).

Elaboração: Disoc/Ipea.

Pode-se afirmar também que a presença de equipamentos culturais é baixíssima e baixa em 36% dos municípios. Entre aqueles de baixíssima presença de equipamentos, encontram-se bibliotecas somente em 356 municípios (68%), rádio FM em 178 (34%) e ginásios poliesportivos em 297 (57%).

Naquela faixa de municípios com baixa presença de equipamentos, figuram 1.041 (70%) com bibliotecas, 572 (39%) com bandas de música, 1.035 (70%) com clubes, 972 (66%) com ginásios e 40% com videolocadoras.

Um último ponto merece a atenção. Os municípios com alta presença de equipamentos culturais mostram concentração em produtos culturais, de esporte e lazer. Não se encontram muitos cinemas, mas os demais equipamentos de audiovisual e comunicação estão presentes. O que não se detecta em muitos municípios são os equipamentos tradicionais – exceção para as bandas e bibliotecas, para os quais o governo federal desenvolve políticas específicas.

Portanto, não é trivial para as políticas públicas que colocam como diretriz a democratização da cultura constatar a ausência de equipamentos como teatros e casas de espetáculos ou museus, em contraste com a quase universalização do acesso dos domicílios à televisão ou com a presença de equipamentos privados de grande parte dos municípios. Da mesma forma, constata-se a quase universalização de espaços de lazer ligados aos esportes ou outras atividades associativas, assim como mudanças das práticas culturais em razão das novas mídias e equipamentos acessíveis à maioria das famílias.

Esses aspectos, somados às heterogeneidades dos municípios, das práticas e comportamentos culturais, não são necessariamente problemas, mas sim as condições nas quais as políticas culturais deverão ser pensadas. Ou seja, a falta de equipamentos não implica esforço unicamente para tê-los, mas verificar que muitas das cidades requerem políticas culturais multissetoriais com diferentes formas de articulação dos seus recursos, adaptadas às suas peculiaridades e idiosincrasias. As heterogeneidades também não devem ser vistas como obstáculos, mas como base para políticas pluralistas. Também é importante refletir sobre o papel dos meios de comunicação e das novas mídias, capazes de renovar funções e articular no espaço um sem número de formas de implementação de políticas culturais.

Os equipamentos, sejam culturais, voltados para esporte e lazer, ou domésticos, constituem a base que define as práticas culturais e a referência para as estratégias de políticas públicas. São equipamentos que têm complementaridade ou concorrem entre si para definir o uso do tempo livre. Mas foge ao escopo da análise discutir sobre as

complexas relações entre equipamentos, tecnologias de mídia e a multifuncionalidade que esses adquirem contemporaneamente. Não é inusual, por exemplo, ver bibliotecas com espaços de internet, museus que desenvolvem saraus poéticos e musicais, visitação virtual de acervos, associações esportivas apoiando eventos culturais diversos, festas tradicionais em espaços destinados à leitura etc., isto é, são múltiplas as possibilidades de uso daqueles espaços e equipamentos. O dilema que se apresenta refere-se a opções que não se excluem necessariamente: *recriar* espaços tradicionais e revitalizá-los, ou partir das novas tecnologias, facultando às populações o acesso a pautas e padrões de consumo cultural? Ou seja, significa simplesmente tratar de políticas culturais que permitam invenções e refuncionalização – no sentido do multifuncional – dos equipamentos para o experimento da diversidade.

3 Conclusões gerais

Na conjuntura analisada, as políticas culturais foram submetidas a dilemas análogos aos enfrentados por outras políticas quanto a financiamento, gestão, descentralização, formato institucional, enfim, novas inter-relações com a sociedade e os desdobramentos de tudo isso em sua dinâmica e formatos internos. Portanto, as políticas culturais, assim como outras políticas, tiveram que responder a questões similares, em especial a do formato e do papel do Estado, do co-financiamento e da co-participação das empresas na provisão de serviços. Também, como em outras políticas, o Estado manteve-se em funcionamento no “nível da água”, isto é, não afundou, mas também não navegou. A falta de recursos obrigou o Estado a promover uma política de financiamento de eventos e, vez ou outra, ações emergenciais em diversas áreas da cultura.

O Minc tem procurado atuar de modo a aproveitar espaços que permitam alargar redes de interlocuções para a constru o institucional do SNC. Faltam recursos, mas a melhoria de espaços de gestão intergovernamental e de co-gestão com os movimentos culturais oferece possibilidades para um salto qualitativo das políticas culturais.

Os processos de descentralização, com as complexas redes sociais de apoio que os acompanham, são associados às iniciativas de parceria com os setores privados, lucrativos ou não lucrativos. A idéia central é que a reconfiguração da atuação do Estado significaria um novo pacto social capaz de desenvolver a es culturais, ligando o setor privado com a sociedade civil e as comunidades. Mas   também um pacto que gera uma nova atuação e um novo formato para o próprio Estado, não o limitando a mero produtor de sentidos e de legitimidade, mas dotando-o da capacidade de estimular e organizar as condições para o engajamento responsável das forças sociais para o desenvolvimento cultural e social.

O Brasil constitui uma Federação de estados e municípios heterog neos sob o prisma de suas capacidades econ micas e administrativas. A elabora o de planos de cultura e de um sistema de financiamento capazes de fazer com que os entes federativos atuem de forma convergente e otimizando seus recursos talvez agilize o difícil processo de consolidação do SNC.

Como se pode ver, contemporaneamente, o conceito de política cultural não se circunscreve apenas ao conceito das belas artes e das letras, mas de maneira ampla às condições de vida de toda a sociedade e suas formas de vida, formas de participação, expressão e criatividade no contexto social. A arte, assim como a cultura, é tida como uma experiência social. Essa premissa está associada a um projeto político no qual as

diversas experiências sociais podem ser valorizadas e desenvolvidas, assim como postas como alternativas disponíveis ao conhecimento e apreciação dos grupos e segmentos sociais. É nesse nível que a capacidade do Estado para funcionar segundo critérios democráticos é mais sensível e mais visivelmente pode ser colocada à prova.

A cultura não se limita apenas ao usufruto de obras de arte e do patrimônio cultural acumulado, mas se estende a uma maneira de viver e se comportar com relação às experiências culturais e modos de viver de outros seres humanos, ou seja, não é simplesmente a apreciação estética pura das belas artes e o consumo passivo de símbolos e signos produzidos por especialistas. Os processos culturais referem-se aos direitos e às responsabilidades dos diversos agentes de usufruto criativo dos múltiplos códigos e sistemas de pensamento, ideologias, religiões, modos de fazer e viver; aspectos tão importantes quanto o direito à liberdade, igualdade diante da lei, à seguridade social e ao desfrute do tempo livre.

A caracterização da área cultural como um conjunto de atividades coerentes, que expressam e identificam os fins da política cultural do Estado, é importante para definir a especificidade e o escopo da ação pública. E delimitar sob quais aspectos e como se dará a atuação do setor público é condição *sine qua non* para a definição de um Plano Nacional de Cultura que contenha prioridades efetivas e estratégias adequadas às condições institucionais presentes. Para efeito de síntese, considerem-se a seguir algumas das características inferidas do que foi anteriormente exposto:

- Grande parte do que se faz no Brasil em termos de políticas culturais é feito no mundo dos mercados e da iniciativa do campo cultural extra-estatal, o que não impede que possam ser percebidos pálidos resultados das políticas públicas nessa dinâmica.
- A administração das políticas culturais no Brasil revela uma articulação precária entre os governos de nível federal, estaduais e municipais. A competência em matéria de assuntos culturais tem sido compartilhada e exercida pelas secretarias estaduais e municipais de Cultura e pelas fundações culturais. Apenas os órgãos federais têm recursos, instrumentos de coordenação e de incentivos para indução de ações sistêmicas.
- As políticas culturais têm carências de recursos financeiros e de gestão, o que limita a atuação de projetos na forma de livre demanda (política de eventos) ou a ações pontuais, com as raras exceções de sempre (Monumenta, Sistema Nacional de Museus ou os pontos de cultura).

Verificam-se aqui os limites gerais das instituições federais de cultura e suas características na década de 1990. Se esse período garantiu o mínimo de estabilidade para a área, não foi capaz de movimentar recursos para superar obstáculos estruturais. A política cultural manteve-se emergencial, fundada nos eventos e, mesmo com a existência de áreas que se destacaram por um “círculo virtuoso” vivido no período, como o cinema, a caracterização geral permanece válida.

No entanto, há que se considerar alguns dos recursos institucionais disponíveis: a elaboração e assinatura de termos de cooperação entre estados, municípios e governo federal, com a criação de conselhos paritários e fundos de cultura, assim como o funcionamento das câmaras setoriais, são alguns deles. Mas há ainda um outro que permite a melhor articulação entre gestores federais: os comitês de gestão do Programa

do Plano Plurianual – PPA (Decreto nº 5.233/2004) – e a possibilidades de funcionamento de conselhos intergestores, compostos por gestores federais, estaduais e municipais – a experiência é exitosa no Sistema Único de Saúde (SUS) e vem sendo experimentada na área de assistência social.

Deve-se lembrar, também, que os padrões mínimos conceituais, os recursos institucionais e os objetivos das políticas culturais, ou seja, suas diretrizes, prioridades e estratégias não estão claras, mas provavelmente as discussões da Conferência Nacional de Cultura oferecerão importantes subsídios para estabelecer metas e estratégias coerentes com um conceito ampliado de cultura e com os recursos disponíveis. E pode-se ainda derivar algumas conseqüências do que foi anteriormente aqui colocado, conforme sintetizado a seguir:

- Prover recursos para satisfazer as necessidades culturais requer atuação com base nos municípios e a partir de seus recursos e prioridades.
- A atuação pública deve ser multissetorial, levando em consideração questões referentes não somente às práticas culturais efetivas, mas também às de organização dos espaços urbanos (distâncias, meios de transporte, comunicações, localização de equipamentos e a qualidade própria do equipamento e do entorno).
- As políticas para a diversidade perpassam a cultura, mas envolvem outros setores: políticas para as mulheres, indígenas, negros, para redução das desigualdades étnicas, enfim, setores que devem necessariamente ser contemplados – para tal existem possibilidades e mecanismos efetivos de atuação intergovernamental, a exemplo dos citados comitês gestores.
- As políticas mais democráticas não focam apenas o espetáculo, mas também promovem tradições comunitárias e novas sociabilidades. A indústria cultural e as novas tecnologias oferecem recursos indispensáveis para fomentar conhecimentos recíprocos e coesão social entre os múltiplos grupos e instituições, e, portanto, têm potencial para serem exploradas em política ampla de valorização da diversidade e na economia da cultura.
- O setor educação deve ser um parceiro nodal, pois é na escola que se formam gostos e valores culturais, relativos à vida e às artes – é onde que se desenvolvem capacidades para lidar com os riscos da vida moderna.

TRABALHO E RENDA

A área de trabalho e renda desta edição está organizada em duas partes. Na primeira discute-se a conjuntura recente do mercado de trabalho a partir da evolução de alguns dos seus principais indicadores-guia. Também são feitas algumas considerações sobre a mudança na Lei da Aprendizagem, estreitamente ligada ao Programa Primeiro Emprego. Na segunda parte, propõe-se, de um lado, um debate sobre os programas de geração de emprego e renda financiados com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), seguido de algumas proposições de racionalização desses programas; e de outro, uma discussão sobre alcances e limites da inclusão financeira, a qual tem seus motores fundamentais em uma nova legislação nascente e no crescimento de programas e de entidades de microfinanças.

1 Conjuntura

1.1 Comportamento do mercado de trabalho

Os indicadores de mercado de trabalho do primeiro semestre de 2005 apresentaram tendências contraditórias, como resultado tanto do crescimento inercial da atividade econômica, derivado do bom desempenho em 2004, como da desaceleração do crescimento econômico delineada para este ano.

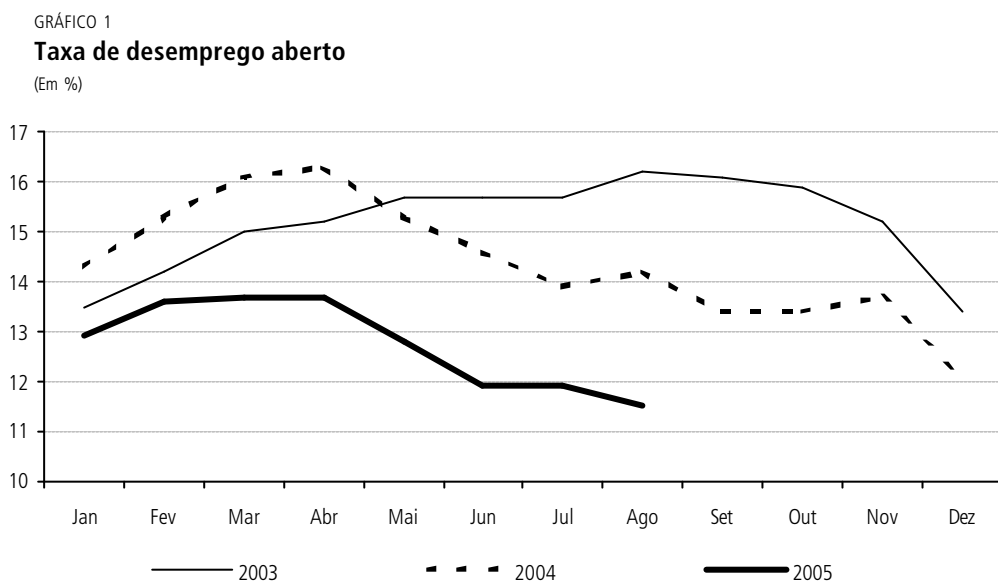
O desaquecimento do Produto Interno Bruto que vinha sendo observado desde o final de 2004 afetou negativamente a evolução da atividade econômica no primeiro trimestre de 2005, quando se registrou um crescimento de 2,8% do PIB em relação ao mesmo período do ano passado, ante o crescimento de 4,7% registrado no último trimestre de 2004. O crescimento maior da atividade econômica no segundo trimestre, no entanto, fez com que o primeiro semestre de 2005 fechasse com um PIB 3,9% maior *vis-à-vis* o mesmo semestre do ano anterior.

Quando se analisa esse crescimento pela ótica da demanda, percebe-se que as principais causas da desaceleração da atividade econômica ficaram por conta do investimento e do consumo das famílias. Estes itens foram os únicos que apresentaram queda no primeiro trimestre de 2005, apesar de terem esboçado uma recuperação no segundo trimestre do ano. Segundo o próprio relatório de inflação do Banco Central,⁴⁴ a queda do investimento no primeiro trimestre foi decorrência em parte da queda da renda agrícola, mas também ocorreu “como reação à evolução recente da demanda diante do ciclo de política monetária” – leia-se: frente ao ciclo de aumentos sucessivos da taxa Selic, que durou de agosto de 2004 a junho de 2005. Já o setor externo continuou apresentando taxas de crescimento anuais bastante elevadas, fechando o primeiro semestre com um crescimento de 12,9% em relação ao mesmo período do ano anterior.

44. Cf. Banco Central. Relatório de inflação, v. 7, n. 2, jun. 2005, p. 7.

O arrefecimento da atividade econômica em relação a 2004 teve efeitos ambíguos no mercado de trabalho no primeiro semestre: continuou havendo um declínio da taxa de desemprego em relação ao mesmo período do ano anterior e uma certa recuperação da renda real, mas ao mesmo tempo observou-se uma forte desaceleração no crescimento da ocupação, a despeito do crescimento maior da economia no segundo trimestre.

Como mostra o gráfico 1, a taxa de desemprego nas principais regiões metropolitanas do país – que vinha se reduzindo desde maio de 2004 – manteve-se, no primeiro semestre de 2005, abaixo do patamar registrado no mesmo período de 2004. Esse resultado positivo, no entanto, antes de indicar um crescimento expressivo da ocupação, decorreu sobretudo da desaceleração do crescimento da população economicamente ativa no primeiro semestre desse ano.



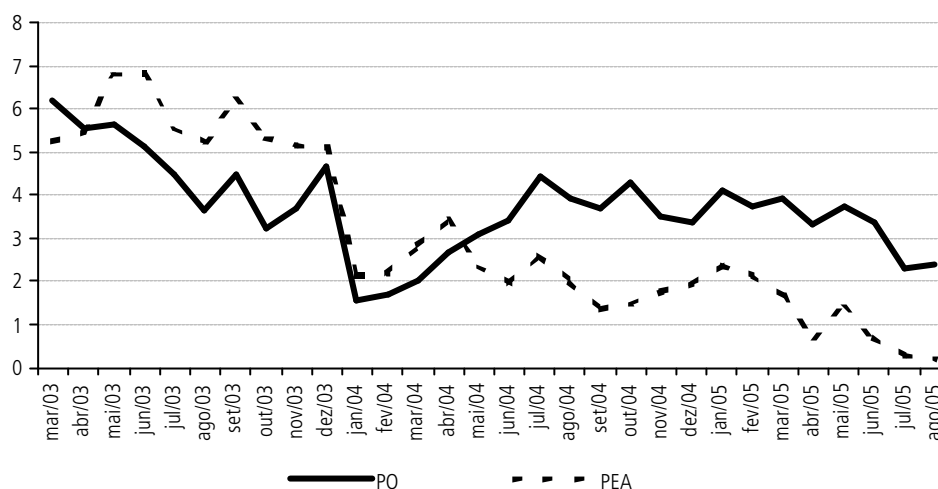
Fonte: IBGE. Pesquisa Mensal de Emprego (PME).
Elaboração: Disoc/Ipea.

Como mostra o gráfico 2, a taxa de crescimento de 12 meses da ocupação no primeiro semestre de 2005 permaneceu ligeiramente abaixo do patamar de 4%, mantendo a tendência iniciada em meados de 2004, embora em nítido processo de desaceleração. Esse menor crescimento da ocupação não afetou negativamente a taxa de desemprego, justamente porque a população economicamente ativa, que já vinha em um ritmo de crescimento menor desde o início de 2004, cresceu a uma taxa ainda menor, ficando em julho de 2005 em um patamar apenas 0,3% maior que aquele observado nos 12 meses anteriores.

Dentre os setores que mais contribuíram para o crescimento das ocupações, merecem destaque o setor de serviços domésticos (+13% em julho, em relação ao mesmo período do ano passado), outros serviços (+3,2%), construção (+2,4%) e comércio (+2,2%).

GRÁFICO 2

Taxa de variação em 12 meses* da população ocupada e da população economicamente ativa (março/2003-agosto/2005)



Fonte: IBGE/PME.

Elaboração: Disoc/ipea.

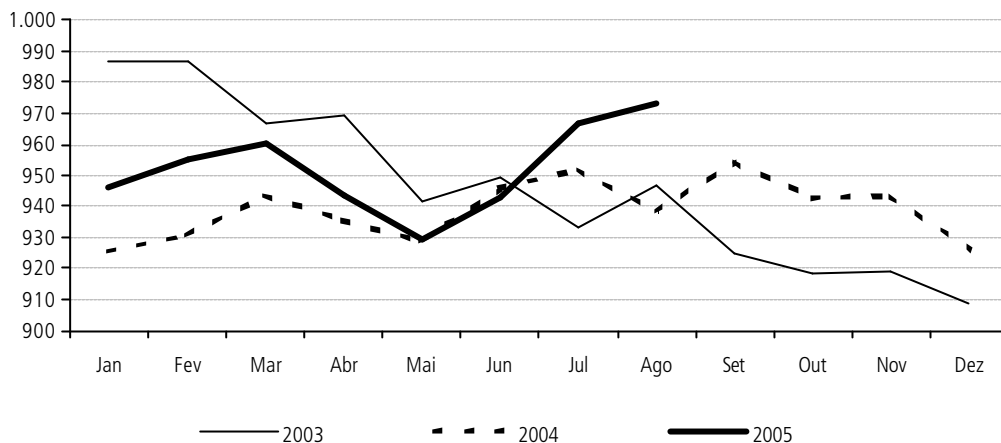
Obs.: *Meses indicados no gráfico contra os mesmos meses do ano anterior.

O crescimento das ocupações no primeiro semestre de 2005 foi maior entre as mulheres (crescimento em 12 meses de 3,4% em julho, ante um crescimento de apenas 1,7% para os homens) e entre as pessoas com 11 anos ou mais de escolaridade (+6%, em face de uma queda de 1,8% para as pessoas com menos de 8 anos de escolaridade). Ainda assim, a taxa de desemprego para as pessoas com menos de 8 anos de estudo ficou, no primeiro semestre de 2005, abaixo daquela registrada para as pessoas com 11 ou mais anos de escolaridade, possivelmente como resultado de uma menor participação das pessoas de menor escolaridade no mercado de trabalho.

No que se refere ao vínculo de trabalho, o maior crescimento da ocupação ocorreu entre os trabalhadores com carteira de trabalho assinada. Segundo dados da Pesquisa Mensal de Emprego (PME) do IBGE, o emprego com carteira cresceu 5,9% em julho de 2005 em relação a igual período do ano passado, frente um crescimento de 2,1% das ocupações sem carteira e uma queda de 2,5% dos trabalhadores por conta própria. Os dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged/MTE) confirmam essa expansão, com a criação, no primeiro semestre de 2005, de 1.083.776 empregos com carteira assinada em todo o Brasil.

O rendimento real habitualmente recebido, após esboçar um crescimento nos três primeiros meses do ano, declinou em abril e maio, para novamente recuperar-se em junho e julho. Com isso, o rendimento real terminou o primeiro semestre em um patamar 1,6% acima daquele verificado no mesmo período do ano anterior. Contribuíram para esse baixo crescimento do rendimento médio não só a estagnação da renda real como também o crescimento maior das ocupações de menor remuneração – caso do setor de serviços domésticos e construção.

GRÁFICO 3

Rendimento real habitualmente recebido (fevereiro/2002- agosto/2005)

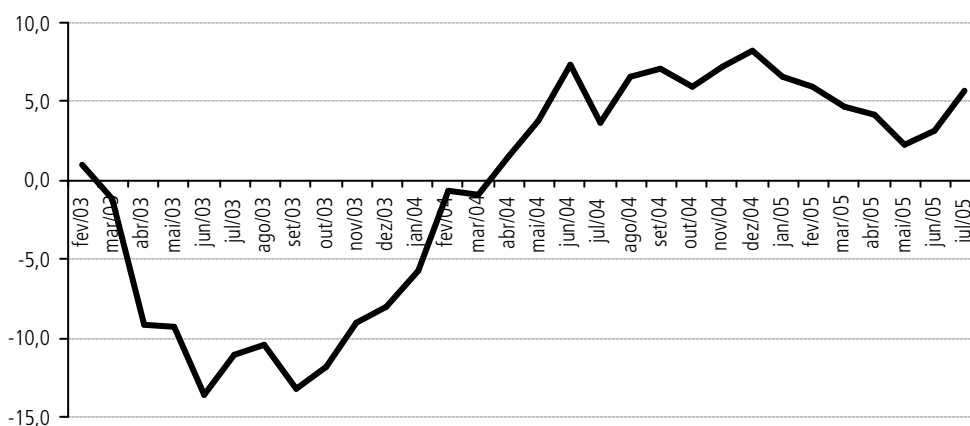
Fonte: IBGE/PME.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Obs: Em reais de agosto de 2005.

O crescimento baixo do rendimento real e a menor taxa de crescimento da ocupação resultaram em um crescimento menor da massa salarial ao longo do primeiro semestre. Como mostra o gráfico 4, depois de atingir o pico de 8,3% em dezembro de 2004, a massa salarial registrou um crescimento anual em maio de apenas 2,3%. No entanto, a recuperação da renda real nos meses de junho e julho, determinada em parte pela queda nas taxas de inflação ao consumidor, fez com que a massa salarial esboçasse alguma recuperação, terminando o semestre com um crescimento de 5,7% em relação ao ano anterior.

GRÁFICO 4

Massa salarial real efetivamente recebida – taxa de variação em 12 meses

Fonte: IBGE/PME.

Elaboração: Disoc/Ipea.

1.2 Mudanças na Lei da Aprendizagem

No dia 14 de junho último, o governo federal modificou, por meio da Medida Provisória 251,⁴⁵ a Lei nº 10.097, que regula o contrato de aprendizagem, elevando o limite de idade dos jovens aprendizes contratados para 24 anos incompletos. Essa mudança aproxima o segmento abarcado por essa lei da definição do público-alvo do Primeiro Emprego, e visa favorecer a inserção desses jovens no mercado de trabalho.

O contrato de aprendizagem prevê que o menor aprendiz combine a experiência de uma atividade remunerada com a qualificação profissional; o empregador é obrigado a comprovar a matrícula do jovem em cursos dos serviços de aprendizagem (Senai, Senac, Senar ou Senat), das escolas técnicas ou de entidades sem fins lucrativos registradas no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Caso o jovem não tenha concluído o ensino fundamental, o contrato só é válido mediante comprovação da frequência à escola, e a sua jornada diária é limitada a seis horas. Juridicamente, é um tipo de contrato de trabalho por tempo determinado, que conseqüentemente recolhe uma alíquota reduzida de FGTS (2% ao invés de 8%), com extensão máxima de dois anos, e cujo piso de remuneração é o salário mínimo/hora.⁴⁶ Ao fim deste prazo – ou quando o jovem completar a idade limite –, caso não haja rescisão formal, o vínculo passa a ser automaticamente um contrato de trabalho normal. Todos os estabelecimentos são obrigados a empregar um número de aprendizes equivalente a uma fração (entre 5% e 15%) do seu estoque de trabalhadores.

A Lei nº 10.097 estipulava que só poderiam ser contratados nesses termos adolescentes entre 14 e 18 anos incompletos, mas com a Medida Provisória nº 251 o limite superior passou a ser de 24 anos incompletos. A intenção dessa medida, manifesta na sua exposição de motivos, é aproximar o corte etário do contrato de aprendizagem do público do Programa Primeiro Emprego (16-24 anos). No entanto, não é fixada nenhuma obrigação de as empresas contratarem como aprendizes os jovens inscritos no programa ou pertencentes ao público-alvo do mesmo, definido como jovens sem experiência profissional anterior, preferencialmente com ensino fundamental incompleto e com renda familiar *per capita* inferior à metade do salário mínimo – em suma, jovens com atributos que reduzem substancialmente sua empregabilidade.

Assim, os operadores do Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE) atuam basicamente na intermediação, procurando convencer as empresas a optar pelos jovens do programa. A mudança facilita a ação do programa, pois permite que seus executores utilizem a aprendizagem como forma de inserção dos jovens saídos da qualificação com 18 anos ou mais no mercado de trabalho. No entanto, nada impede em princípio que as empresas contratem como aprendizes jovens com outro perfil.

A mudança no limite de idade também responde a um problema de implementação da própria Lei da Aprendizagem, já que grandes empresas muitas vezes não têm postos de trabalho com atividades próprias para os menores, o que implica que estes

45. Essa Medida Provisória também criou as bolsas do Programa Universidade para Todos (Prouni), o Programa Escola de Fábrica e o Programa de Educação Tutorial no âmbito do Ministério da Educação; foi convertida em 23 de setembro de 2005 na Lei Ordinária nº 11.180.

46. Como via de regra a jornada do aprendiz é reduzida, isso significa que na prática ele auferirá menos que 1 salário mínimo mensal; a média na Relação Anual de Informações Sociais (Rais) de 2003 é de R\$ 147.

desenvolvam sua jornada praticamente o tempo inteiro na entidade de formação, adquirindo pouca familiaridade com o exercício da ocupação.

Cabe ressaltar que há espaço para a ampliação do número de vagas mediante a fiscalização do Ministério do Trabalho e Emprego: a Rais de 2003 registra apenas 42 mil contratos de aprendizagem (0,4% do total de vínculos na faixa de até 24 anos),⁴⁷ embora os dados dos estabelecimentos permitam estimar um potencial de cerca de 557 mil.⁴⁸

A necessidade de que o aprendiz passe por um programa de formação estruturado e combinado com uma instituição externa põe alguns limites à substituição de trabalhadores regulares por aprendizes com encargos reduzidos. Porém, como a divisão da jornada entre empresa e local de aprendizagem não é pré-determinada, talvez haja alguma pressão nesse sentido, principalmente em empresas (ou atividades) que não requerem habilidades específicas em alto grau. Contudo, em alguma medida, a elevação da idade, combinada com um rigor maior na aplicação da lei, pode incentivar as empresas a contratar aprendizes com perfil mais próximo dos trabalhadores regulares. Embora seja desejável que esse contrato sirva como uma experiência prévia à incorporação definitiva no quadro da empresa, os critérios abrem espaço para a seleção de jovens com requisitos de escolaridade superiores aos do PNPE, ou que já tenham experiência profissional, o que pode frustrar a intenção original. Portanto, a contribuição da nova norma para a inserção social e profissional dos jovens mais desfavorecidos dependerá de como será a reação das empresas à medida, e exigirá a atenção do ministério no sentido de garantir a qualidade da formação profissional, de evitar o desvirtuamento do contrato e de favorecer o acesso dos jovens de baixa renda e escolaridade.

2 Acompanhamento da política de trabalho e renda

Optou-se nesta edição por discutir especificamente os programas de trabalho e renda que atuam pelo lado da demanda por mão-de-obra, isto é, aqueles que procuram criar condições para a geração de novos postos de trabalho, bem como para aumentar a renda dos trabalhadores autônomos. Os instrumentos aqui discutidos enfatizam, de um lado, a necessidade de maior racionalização no uso do FAT, como provedor de recursos aos programas de geração de emprego e renda, e por outro, a necessidade de maior democratização no acesso ao crédito e a outros serviços financeiros como mecanismo de inclusão social. Na primeira subseção, analisa-se a configuração atual dos programas de geração de emprego e renda com recursos do FAT, e são apresentadas algumas sugestões no sentido de se promover a referida racionalização na alocação desses recursos, de se aumentar o controle social e de se estreitar a articulação com outras políticas de trabalho e renda. Na segunda subseção, procura-se contextualizar o estado da arte da agenda de inclusão financeira no Brasil, apontando os progressos obtidos até o momento e os limites estruturais ao seu desenvolvimento.

47. Nem todos esses contratos são referentes a jovens do Primeiro Emprego.

48. Estimativa baseada na aplicação do piso de 5% aos vínculos empregatícios do tipo CLT – contrato por tempo indeterminado (exclusive diretores, profissionais das ciências e das artes e técnicos de nível médio, que em princípio não contam para a cota) – dos estabelecimentos na Rais de 2003. Foram excluídos do cálculo os estabelecimentos com menos de 20 empregados, já que as microempresas e empresas de pequeno porte são isentas da obrigação.

2.1 Programas de geração de emprego e renda com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)

Neste boletim, a seção de trabalho e renda está focada sobre a vertente dos programas de geração de emprego e renda baseados na democratização do acesso ao crédito, em especial daqueles voltados para o financiamento de atividades produtivas. Neste âmbito, cabe destacar os programas de geração de emprego e renda com recursos de depósitos especiais remunerados do FAT. Até meados de 2005 existiam, formalmente, 13 programas, conforme o quadro 1.⁴⁹

QUADRO 1

Programas de geração de emprego e renda com recursos de depósitos especiais remunerados do FAT (1994-2005)

Programa	Criação	Agente Financeiro
1) Programa de Geração de Emprego e Renda Modalidade Urbana – Proger Urbano	Resolução nº 59 do Codefat em 25 de maio de 1994	Banco do Brasil, Caixa, Banco da Amazônia e Banco do Nordeste. Banrisul em segunda linha
2) Programa de Geração de Emprego e Renda Modalidade Rural – Proger Rural	Resolução nº 82 do Codefat em 3 de maio de 1995	Banco do Brasil e Banco do Nordeste
3) Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf	Resolução nº 22.191 do Conselho Monetário Nacional de 24 de agosto de 1995	Banco do Brasil, Banco do Nordeste e BNDES
4) Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador – Proemprego	Resolução nº 103 do Codefat de 6 de março de 1996	BNDES
5) Programa de Crédito Produtivo Popular – PCPP	Resolução nº 124 do Codefat de 14 de outubro de 1996	BNDES e Oscip e SCM em segunda linha
6) Programa de Promoção do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador – Protrabalho	Resolução nº 171 do Codefat de 27 de maio de 1998	Banco do Nordeste
7) Programa de Geração de Emprego e Renda na Indústria da Construção Civil – FAT Habitação	Resolução nº 273 do Codefat de 21 de novembro de 2001	Caixa e Banco do Brasil
8) Programa de Apoio à Inovação Tecnológica da Empresa Nacional – Pró-Inovação	Resolução nº 310 do Codefat de 11 de dezembro de 2002	FINEP
9) Programa de Geração de Emprego e Renda na Indústria da Construção Civil para Revitalização de Imóveis em Centros Urbanos Degradados e Sítios Históricos – FAT Revitalização	Resolução nº 341 do Codefat de 10 de julho de 2003	Caixa
10) Programa de Fomento às Micro, Pequenas e Médias Empresas – FAT Fomentar	Resolução nº 345 do Codefat de 10 de julho de 2003	BNDES
11) Programa FAT Exportar	Resolução nº 344 do Codefat de 10 de julho de 2003	BNDES
12) Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado	Medida Provisória nº 226 de 29 de novembro de 2004, convertida na Lei nº 11.110 de 25 de abril de 2005	Banco do Brasil, Caixa, BNDES e Banco do Nordeste
13) Programa FAT Infra-Estrutura	Resolução nº 438 do Codefat de 2 de junho de 2005	BNDES e Banco do Brasil

Elaboração: Disoc/Ipea, a partir de resoluções do Codefat, leis e medidas provisórias citadas, além do Ibase (1999).

Além dos referidos programas, existem várias linhas de crédito especiais, que não se constituem em um programa formalmente, mas que são relevantes na concessão de empréstimos com objetivo declarado de geração de emprego e renda, como, por exemplo: FAT Integrar, FAT Integrar Norte, FAT Vila Panamericana, FAT Inclusão

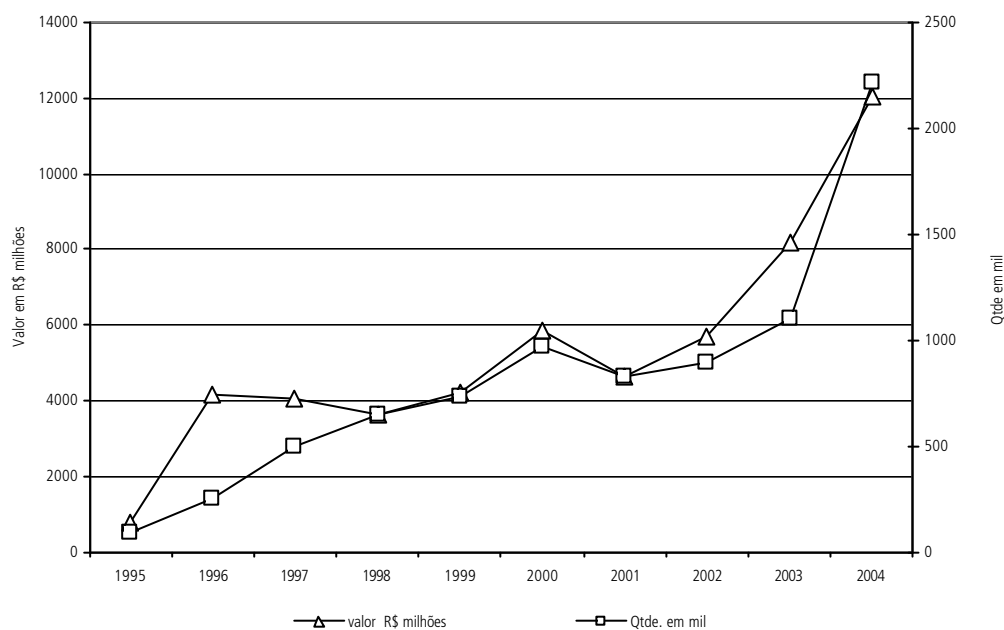
49. Foram considerados apenas os programas criados até junho de 2005.

Digital e FAT/CPRF/CDCA (Cédulas de Produto Rural Financeira/Certificado de Direitos Creditórios do Agronegócio).⁵⁰

No tocante à evolução da execução global dos programas de geração de emprego e renda financiados com recursos de depósitos especiais remunerados do FAT, observa-se que no período de 1995 a 2004 foram realizadas 8,2 milhões de operações de crédito, que representaram empréstimos no valor total de R\$ 53,3 bilhões. Portanto, neste período o valor médio dos empréstimos foi de R\$ 6.478. Cabe salientar, contudo, que o valor do empréstimo médio varia muito entre os programas, ou mesmo entre as diferentes linhas de crédito de um mesmo programa.

GRÁFICO 5

Evolução dos programas de geração de emprego e renda – FAT (1995-2004)



Fonte: Coordenação Geral de Emprego e Renda do Ministério do Trabalho e Emprego – CGER/DES/SPPE/MTE.

Obs.: Não foram incluídos os dados do FAT Revitalização, do Proger Exportação e do Modermaq. O PNMPO e o FAT Infra-Estrutura ainda não estavam em execução. Não foram incluídas também as operações de linhas especiais que não pertencem formalmente a nenhum programa como, por exemplo, a linha de financiamento para linha branca e marrom, exceto o FAT Integrar.

De acordo com o gráfico 5, tem prevalecido uma tendência de crescimento da execução dos programas de geração de emprego e renda com recursos do FAT, notando-se um crescente volume de operações de crédito e de valor total dos empréstimos. Tal fato reflete, entre outros fatores, o crescente número de programas e linhas

50. As linhas FAT Integrar e o FAT Vila Panamericana foram criadas, respectivamente, pelas Resoluções do Codefat nº 371, de 26 de novembro de 2003, e nº 380 de 17 de março de 2004. A linha especial FAT Integrar Norte foi criada por meio da Resolução nº 421 do Codefat, de 21 de janeiro de 2005. Na gestão do Governo Lula se acelerou a criação de linhas especiais e ainda foram criadas mais duas novas: FAT Inclusão Digital e FAT CPRF/CDCA. A linha de crédito especial FAT Inclusão Digital foi criada pela Resolução do Codefat nº 435, de 2 de junho de 2005, com o objetivo de financiar a aquisição de microcomputadores no âmbito do Programa Brasileiro de Inclusão Digital, para propiciar oportunidades para pessoas de baixa renda com poucos ou sem ou conhecimentos de informática. A linha de crédito FAT CPRF/CDCA foi criada por meio da Resolução nº 436 do Codefat, de 2 de junho de 2005, sendo seus recursos destinados à concessão de financiamentos mediante a aquisição de Cédulas de Produto Rural Financeiras (CPRF). Na prática, a referida linha de crédito foi criada para refinanciamento dos agricultores afetados por problemas de estiagem, em especial no sul do país.

de créditos com recursos do FAT e a criação do Fundo de Aval do Programa de Geração de Emprego e Renda (Funproger).

Pode-se notar que os programas de geração de emprego e renda com recursos de depósitos especiais remunerados do FAT representam uma injeção expressiva de crédito na economia, mas se constituem, atualmente, em um conjunto confuso de linhas de financiamento, sobretudo em função da sobreposição existente entre alguns programas. Esse aspecto torna obscura a alocação de recursos do FAT, dado o leque tão amplo de áreas e setores atendidos, assim como dificulta uma avaliação que possa balizar as referidas alocações finalísticas. A amplitude excessiva de programas também abre espaço para demandas políticas questionáveis do ponto de vista da geração de emprego e renda, como financiamento de imóveis usados, bens de capital com até 10 anos de uso e empréstimos para consumo.⁵¹ Na realidade, a abertura de novas linhas de crédito tem uma dinâmica política que tende a ampliar o conjunto de programas ao longo do tempo, seja pela resistência posterior em extinguir-se certas linhas, seja pela tentação ou pressão pela abertura de novos.

Um estudo recente desenvolvido no Ipea⁵² destacou ainda os problemas a seguir descritos, atinentes aos programas de geração de emprego e renda financiados com recursos dos depósitos especiais remunerados do FAT.

Um deles é a baixa ou nenhuma integração com as demais políticas públicas de emprego, trabalho e renda, dificultando a criação de um verdadeiro Sistema Público de Emprego. A título de exemplo, desde 2000 foram excluídas visitas de acompanhamento do Sistema Nacional de Emprego (Sine) aos empreendimentos e beneficiários do Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger). Em 2004 foram fechadas as chamadas “Salas do Empreendedor”, onde havia alguma execução integrada entre crédito e qualificação. Em ambos os casos não houve substituição dos referidos mecanismos por qualquer outra ferramenta semelhante de integração ou acompanhamento.

O referido estudo destaca também o atual arranjo institucional, que monopoliza o repasse direto de recursos para as instituições financeiras oficiais federais, as quais respondem, em geral, pelo risco operacional. Tal desenho acaba tendo conseqüências negativas, como diminuição da competição e menor acesso ao crédito para determinados grupos sociais, assim como redução do grau de governabilidade da execução dos programas por parte do Ministério do Trabalho e Emprego, e do próprio Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat).

O trabalho chama a atenção ainda para o insuficiente controle social. Com o fim da obrigatoriedade de aprovação dos projetos por parte das comissões municipais de Emprego, em 1999, houve melhora da execução dos programas, mas foi reduzido o controle social sobre os mesmos.

51. No programa FAT Habitação existe linha de financiamento para imóveis usados, cujo impacto sobre emprego é duvidoso ou pequeno. Em 2003, foi criada linha de crédito emergencial para financiamento, ao consumidor, de fogões, geladeiras, máquinas de lavar e televisores, fato que ampliou ainda mais o leque de atuação do FAT ao permitir financiamento de consumo de bens duráveis, quebrando uma tradição do Fundo de empréstimos vinculados à atividade produtiva. A referida linha de crédito foi criada pela Resolução nº 359 do Codefat, de 17 de setembro de 2003. A lei nº 10.978, de 7 de dezembro de 2004, que criou o Modermaq, determina que até 10% dos recursos serão destinados a bens de capital usados há no máximo 10 anos.

52. COSTANZI, R. Programas de Geração de Emprego e Renda com Recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador: evolução, avaliação e proposta de reformulação. Brasília: Ipea, Texto para Discussão s/n, 2005 (no prelo).

Em virtude desse cenário, o estudo oferece um conjunto amplo e detalhado de sugestões para uma possível reforma e racionalização dos programas de geração de emprego e renda financiados com recursos dos depósitos especiais remunerados do FAT, entre as quais julga-se pertinente destacar, adiante, aquelas de caráter mais geral, sob a forma de proposições críticas ao debate em curso sobre o assunto no país:

- a) Racionalização dos programas e das linhas de crédito existentes. Segundo esta proposição, seria possível reduzir a configuração atual de 13 programas, segundo critérios mais objetivos para cada uma das linhas de crédito e programas de geração de emprego e renda, de forma que se procurasse: *i*) eliminar as sobreposições atualmente existentes; *ii*) reduzir a pulverização de recursos entre linhas de ação de impactos duvidosos sobre a geração de trabalho e renda; *iii*) melhorar a adequação entre a natureza do FAT e o público-alvo dos programas; e *iv*) melhorar a adequação entre objetivos de geração de emprego, trabalho e renda e desenho institucional dos programas.
- b) Melhor definição das prioridades de alocação dos recursos do FAT, com discussão sobre o papel do referido fundo em questões como inclusão social, adensamento de cadeias produtivas, apoio a setores intensivos em mão-de-obra e estímulo às exportações. Para tanto, poder-se-ia pensar na criação de um orçamento anual de recursos de depósitos especiais remunerados do FAT, pois, embora a Programação de Depósitos Especiais (PDE)⁵³ tenha sido uma melhoria nesse sentido, restringiu-se, até o momento, apenas a uma reestruturação dos fluxos financeiros, visando atender a uma demanda dos agentes financeiros.
- c) Reestruturação da atual sistemática de repasses de recursos do FAT. De acordo com esta proposição, seria preciso pensar na possibilidade de extinguir – ou controlar – o monopólio dos repasses diretos do FAT exclusivamente para as instituições financeiras oficiais federais, já que uma possível abertura de repasses diretos para outras instituições, como alguns bancos privados, centrais de cooperativas de crédito e instituições de microfinanças poderia promover maior concorrência na intermediação financeira, com ganhos potenciais aos tomadores finais – em termos de taxas de juros mais baixas e maior acesso ao crédito. Além disso, caberia discutir até que ponto a obrigatoriedade de remuneração mínima do FAT, atualmente vinculada à Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), não o inviabiliza como fonte principal de recursos, sobretudo, para atividades de microcrédito produtivo.

53. A criação da Programação de Depósitos Especiais (PDE) se deu por meio das Resoluções do Codefat nº 439, 440 e 441, todas de 2 de junho de 2005. A referida PDE não pode ser considerada uma reestruturação dos programas de geração de emprego e renda com recursos de depósitos especiais remunerados do FAT, mas principalmente uma reestruturação dos fluxos financeiros dos referidos depósitos especiais, que deixam de ser controlados por Resoluções com prazos pré-estabelecidos, o que acabava resultando na esterilização dos recursos nos agentes financeiros, e passam a ser regidos por programações anuais. Portanto, foi principalmente uma reestruturação dos fluxos financeiros. Claro, contudo, que passou a existir uma programação anual, como pode ser visto pela Resolução nº 441 do Codefat, de 2 de junho de 2005, que trata especificamente da programação anual de 2005. Entretanto, a referida programação foi meramente uma consolidação da demanda dos agentes financeiros e não uma programação baseada em avaliações com objetivo de maximizar a geração de emprego e renda e/ou propiciar a inclusão social e o combate à pobreza por meio do crédito produtivo. De qualquer forma, a PDE foi uma evolução do ponto de vista dos fluxos financeiros dos depósitos especiais remunerados do FAT, e pode servir como um embrião para um verdadeiro orçamento dos programas de geração de emprego e renda.

- d) Aperfeiçoamento das atividades de acompanhamento, monitoramento e avaliação dos programas, de forma a permitir critérios mais eficientes de alocação de recursos e maximização da geração de emprego, trabalho e renda.
- e) Integração dos programas de geração de emprego, trabalho e renda com as demais políticas públicas de trabalho e renda, nos três níveis da Federação, visando à construção de um verdadeiro Sistema Público de Emprego.
- f) Aprofundamento do debate sobre a questão de a assunção do risco financeiro proveniente das operações com recursos do FAT ser de responsabilidade única das instituições financeiras operantes dos diversos programas. Atualmente as instituições financeiras operadoras têm autonomia na avaliação e seleção dos projetos, com base no argumento de que são responsáveis pelo risco operacional dos empréstimos. Entretanto, esse risco operacional é compartilhado nas operações cobertas pelo Funproger (fundo de aval para programas de geração de emprego e renda), sem que haja contrapartida das instituições financeiras no sentido de se buscar uma melhor focalização social e regional dos empréstimos, ou um alargamento do acesso ao crédito para clientela mais vulneráveis, ou ainda uma maior participação do MTE e do Codefat no direcionamento dos recursos.
- g) Melhora das formas de participação, e controle da sociedade civil e das comissões municipais e estaduais de emprego nos programas de geração de emprego e renda do FAT que, conforme colocado anteriormente, encontram-se ainda pouco institucionalizadas no país.

Um conjunto adicional de proposições com caráter mais técnico pode ser visto no estudo supracitado, entre as quais têm especial relevo algumas medidas de estímulo ao desenvolvimento das microfinanças no Brasil, justamente o tema da próxima subseção, que o aborda da perspectiva da inclusão social por meio do acesso ao crédito e outros serviços financeiros.

2.2 Estado e inclusão financeira no Brasil: da agenda implementada à agenda esquecida

A inclusão financeira, enquanto instrumento de equilibração social, é sem dúvida um novo protagonista na família de programas sociais. Mesmo que o olhar histórico permita identificar experiências que remontam aos séculos XVIII e XIX, as mesmas mantiveram-se residuais por um bom lapso de tempo. Parece haver algum consenso que foi a partir da implementação do Grameen Bank ⁵⁴ que seu *status* mudou: um dos grandes triunfos da instituição – além, naturalmente, dos impactos locais de sua atuação – foi ter sinalizado que os pobres demandavam serviços financeiros – ínfimos, mas nem por isso menos importantes – e que não concretizavam seu desejo por uma espécie de “aversão orgânica” do setor bancário tradicional.

As justificativas levantadas para a resistência dos bancos em operar com pessoas de baixa renda envolvem desde o maior risco das operações, até aspectos sócio-culturais, cristalizados, entre outros, na questão da imagem corporativa das instituições bancárias tradicionais. De concreto, a opção do *mainstream* em operar preferencialmente com

54. Instituição bancária privada, criada em Bangladesh, em 1976, com o intento de ofertar crédito aos pobres da zona rural.

as classes mais abastadas termina por negar às camadas de baixa renda importantes instrumentos emancipatórios.

A inclusão financeira envolve dimensões diferenciadas. O acesso ao crédito, por exemplo, antecipando poder de compra, permite alavancar a produção – ou mesmo originá-la –, gerando trabalho e renda; pode ainda satisfazer necessidades de consumo, quando os fatores de produção são indissociáveis, como no caso do trabalhador autônomo; ou de girar o capital operacional, via aquisição de insumos produtivos. A poupança, por sua vez, viabiliza proteção nos períodos de baixa renda, seguridade na velhice, assim como o seguro blinda o adquirido contra as incertezas do dia-a-dia.

Mas possibilidades outras acompanham o processo inclusivo. O dinheiro – ou a moeda fiduciária – é um bem público, que se presta à exploração privada. Se agregados ao debate os conceitos de finanças e economia solidária – que amplificam inegavelmente o território da inclusão financeira –, novos papéis afloram. Dentro deste universo, o meio circulante mantém sua característica pública, mas agora se presta à exploração majoritariamente comunal: uma ferramenta de propriedade coletiva; um fidedigno galvanizador de interesses sociais.

Ainda existem situações nas quais o dinheiro é tão rarefeito, que as trocas não são por ele intermediadas: a economia é quase de escambo e possíveis excedentes encontram resistência em assumir a forma *cash*. Aí – isto é, nos guetos sociais – o processo de monetização abre “janelas de oportunidades” à inserção na sistemática capitalista; permite reservar valores mais líquidos, abolir as trocas circunscritas, integrar o indivíduo à “sociedade oficial”.

No Brasil, particularmente, foi no último decênio que a inclusão financeira ganhou realce. O Estado foi o protagonista do processo, atuando basicamente em três flancos:

- a) oferta – via bancos “oficiais” – de crédito às camadas de baixa renda;
- b) incentivo à redução da escala mínima de operação do sistema bancário tradicional; e
- c) criação e aperfeiçoamento dos formatos institucionais alternativos, como as instituições de microcrédito (IMF) e as cooperativas de crédito.

No fundo, a experiência nacional apostou que um novo arranjo normativo, associado a linhas de crédito “oficiais”, removeria o obstáculo “clássico” à inclusão financeira. Ou seja, essa “aversão orgânica” se combateria com leis, instituições específicas e fontes exógenas de financiamento, mantendo em situação tácita causas de caráter estrutural, que também intervêm nos acontecimentos.

Com o fito de iniciar uma sistemática de acompanhamento e avaliação dessas novas experiências de inclusão financeira, faz-se a seguir uma breve apresentação do núcleo das ações governamentais até aqui implementadas. A proposta é identificar as principais fontes “oficiais” de recursos, onde preferencialmente atuam, assim como as alterações normativas e as entidades a elas atreladas. Isto feito, evidenciar-se-á a agenda

que aqui se julga ainda “esquecida” neste debate, tendo sempre como centro das atenções o papel desempenhado (e aquele possível) pelo Estado Nacional.⁵⁵

2.2.1 A agenda implementada

O surgimento do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), em 1990, viabilizou uma fonte “segura” de financiamento que impulsionou significativamente as políticas pró-empresendedorismo. O Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger), o Proger Rural e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), institucionalizados a partir de 1994, são inequivocamente o exemplo mais conspícuo. Voltado a um amplo leque de atividades – formal/informal, urbano/rural – o trinômio consolidou-se também como um megaprograma de microcrédito, desembolsando, entre 1995 e 2004, cerca de R\$ 27 bilhões, e financiando nada menos de que 7,5 milhões de operações.

Além disso, o BNDES – lastreado nos recursos do FAT – foi de suma relevância ao financiamento das IMF e das cooperativas de crédito. Especificamente quanto às IMF, avalia-se que, por meio do Programa de Crédito Produtivo Popular (PCPP), o banco de fomento tenha repassado, no período 1997/2001, R\$ 85 milhões, destinando-os a 31 instituições. Dignas ainda de menção são as ações do Banco do Nordeste (BNB), como provedor de recursos ao programa Crediamigo, microfinanceira que atua como “apêndice” institucional do BNB – diga-se de passagem, a mais exitosa IMF do Brasil.

Na esfera regulatória, é possível segmentar a análise em duas frentes distintas: a das organizações afinadas aos sistemas financeiros não tradicionais – IMF e cooperativas de crédito – e a das instituições tradicionais – bancos comerciais e/ou múltiplos. No primeiro caso, as medidas adotadas priorizaram o alargamento institucional, enquanto, no segundo, a redução da escala operacional, ou uma maior permeabilidade às camadas de baixa renda.

Até 1994, no Brasil, as IMF resumiam-se à rede Centro de Apoio ao Pequeno Empreendedor (Ceape) e ao Banco da Mulher, isto é, organizações não governamentais (ONG), operando sob aceitação “tácita” da autoridade monetária, que todavia não legitimava os serviços por elas prestados: somente instituições da esfera financeira podiam prestar serviços bancários. Esse caráter esquivo dissipou-se no final da década de 1990, quando foram criados dois novos arranjos institucionais⁵⁶ – as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip) e as Sociedades de Microcrédito (SMC) –, mais “apertos”, assim se cogitava, à impulsão setorial.

No centro desse novo marco regulatório, estava a visão de que as Oscip e as SMC não deveriam se sujeitar à Lei de Usura,⁵⁷ posto que, se assim procedessem, seriam obrigadas a ancorar sua sobrevivência em esquemas privilegiados de captação de fundos.⁵⁸

55. Esta subseção resume argumentos contidos em BASSI, C. Instituições Microfinanceiras no Brasil: um estudo sobre a aderência aos princípios setoriais. Brasília: Ipea, 2005. mimeografado

56. A Lei nº 9.790/1999 – ou Lei do “Terceiro Setor” – criou as Oscip e a Resolução nº 2.627/99, do Bacen, as SCM.

57. Decreto nº 22.626 – de abril de 1933 –, que determinava que as taxas de juros reais não deveriam ultrapassar 12% ao ano.

58. Na verdade, pode-se alternativamente argumentar que o auto-sustento – ou a não-dependência de fontes “privilegiadas” de recursos, como no caso das ONG – serve como pano de fundo ao intento de flexibilizar as taxas de repasse.

O quadro 2 identifica o “núcleo duro” das especificidades institucionais. Merecedores de destaque são a segmentação lucratividade *versus* não-lucratividade, as fontes de financiamento permitidas, assim como a possibilidade de uma SMC ser subsidiária de uma Oscip e de que ambas não podem operar com depósitos à vista e/ou a prazo.

QUADRO 2

Enquadramento legal de Oscip e SMC

Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip):

- Organizações sem fins lucrativos cujos objetivos sociais devem corresponder a uma lista específica.
- Estão sujeitas a exigências de divulgação de informações – incluindo declaração de atividades auditadas, executadas mediante um contrato de cooperação com uma entidade pública – ao Ministério da Justiça.
- As fontes de financiamento limitam-se a financiamentos de doadores, investimentos dos proprietários e financiamento do governo – incluindo linhas de crédito do BNDES.
- Podem ter uma SMC como subsidiária.

Sociedades de Microcrédito (SMC):

- Instituições financeiras com fins lucrativos, consideradas parte do sistema financeiro nacional.
- Isentas da lei de usura.
- Também estão sujeitas ao regime tributário das instituições financeiras, incluindo IR, CPMF etc.
- Como instituições financeiras, estão sujeitas às exigências de regulamentação e de divulgação de informações (contas não auditadas) do Bacen, que as supervisiona.
- Estão sujeitas a requisitos de capital mínimo (R\$100 mil), a exigências de liquidez e a restrições quanto à alavancagem (cinco vezes o ativo disponível).
- As fontes de financiamento incluem todas as permitidas às Oscip, além de linhas de crédito ou empréstimos de instituições financeiras nacionais e internacionais e de Oscip.
- Podem estender empréstimos e garantias a pessoas físicas e microempresas, até R\$ 10 mil por cliente, apenas para uso profissional, comercial ou industrial, mas são proibidas de estender empréstimo ao consumidor.
- Podem operar postos de atendimento de microcrédito com plena flexibilização em termos de local, horário de funcionamento etc., sem exigência de maior aporte de capital.
- Não podem receber depósitos do público, participar do mercado de depósito interbancário, tampouco emitir títulos em oferta pública.

Fonte: KUMAR, A. (Coord.). *Brasil: acesso a serviços financeiros*. Rio de Janeiro: Ipea; Washington, DC: Banco Mundial, 2004.

Estimava-se, em relação 2002, a existência de cerca de 133 IMF no Brasil.⁵⁹ Dessas – ver tabela 1 –, 47,4% eram Oscip; 30,5%, ONG; 11,8%, SMC; 10,1%, instituições governamentais.⁶⁰ As agências totalizavam 428 e predominavam aquelas vinculadas aos governos municipal e estadual (179), seguidas pelas associadas às Oscip (151).

Tanto o número de créditos concedidos quanto o valor total emprestado praticamente dobraram no período 1999/2001.⁶¹ Ou seja, embora esses números sejam pequenos, se confrontados, por exemplo, com os resultados da trinca Proger Urbano/Proger Rural/Pronaf – que teve entre 1994 e 2005 valores concedidos e operações

59. FONTES et alli. *A expansão das micro-finanças no Brasil*. Rio de Janeiro: IBAM/FUNDAÇÃO FORD, 2003.

60. O Crediamigo do Banco do Nordeste, maior microfinanceira nacional, insere-se na categoria “instituições governamentais”.

61. Este, e os demais dados quantitativos atrelados ao estudo do Ibam (2002), disponível em <<http://www.ibam.org.br/publico/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm>>, relacionam-se a uma amostra de IMF que representava 50% das 133 existentes.

realizadas na ordem, respectivamente, de R\$ 27 bilhões e 7,5 milhões –, demonstram uma significativa ascensão das IMF.

O papel das ações governamentais nesse movimento de ascensão é explícito – o triênio analisado, mais que duplicou o número de concessões, de 117 mil, em 1999, para 256 mil, em 2001, responsabilizando-se, nesse último ano, por 63% das operações realizadas. O montante emprestado replica esse comportamento, acumulando 65% do total das concessões – R\$ 205 milhões *vis-à-vis* R\$ 316 milhões.

TABELA 1

Instituições microfinanceiras no Brasil

Tipo de IMF	Proporção no total de IMF (%)	Número total de agências	Evolução das operações de créditos concedidos no Brasil			Evolução dos valores totais emprestados (em R\$)		
			1999	2000	2001	1999	2000	2001
Governo	10,2	179	117.572	169.990	256.142	84.770.105	133.165.863	205.348.711
ONG	30,5	79	16.845	24.671	43.184	19.022.126	23.988.412	39.690.933
Oscip	47,5	151	48.122	53.431	58.410	55.253.118	53.209.307	67.781.062
SCM	11,9	19	7	364	2.365	38.034	768.633	3.321.161
Total	100	428	182.546	248.456	360.101	159.083.364	211.132.216	316.141.868

Fonte: Ibam (2002).

Em relação às cooperativas de crédito, ressalta-se primariamente que são seculares e têm o Rio Grande do Sul como seu berçário. Momentos de involução existiram, entre 1960 e 1980, mas a partir de então a tendência foi claramente de crescimento.

No passado recente, destaca-se como fator crucial à sua expansão a Resolução nº 2.193/1995 do Conselho Monetário Nacional, que permitiu a constituição de bancos comerciais, controlados pelas cooperativas de crédito. Posteriormente, a Resolução nº 2.788/2000 ampliou a esfera de atuação dessas entidades, viabilizando a conversão dos bancos comerciais em bancos múltiplos, fato este que amplificou substancialmente a diversidade dos serviços disponibilizados.

Em 2003, a Resolução nº 3.106 autorizou a constituição de cooperativas de livre admissão – ou seja, aquelas que não exigem que os partícipes ajam no mesmo ramo de atividade – em áreas com menos de 100 mil habitantes, assim como permitiu, em áreas com menos de 750 mil habitantes, que as cooperativas existentes passassem a ser de livre admissão. Destaque-se, finalmente, a Resolução nº 3.156/2003, que autorizou as cooperativas de crédito a contratar “correspondentes”, dando assim maior capilaridade às instituições.

No que diz respeito à evolução numérica das instituições financeiras no Brasil, verifica-se que, excetuando as cooperativas de crédito, as demais instituições demonstraram nítida redução quantitativa no período 1993/2004. As cooperativas, por sua vez, saltaram de 877, em 1993, para 1.436, em 2004, crescimento próximo de 85%.

A representatividade das IMF no sistema financeiro nacional, é de pouca significância, suas operações de crédito e seu patrimônio líquido constituem parcela ínfima do conjunto total. Mesmo assim, o caminho percorrido mostrou-se promissor. No caso das operações de crédito, estas saltaram de 0,44% em 1995 para 2,30% do total, em 2004; já o patrimônio líquido cresceu 80% no mesmo período.

Na análise do sistema bancário tradicional, verifica-se que as medidas voltadas à redução de suas escalas de operação, a uma maior *amistosidade* para com camadas de

baixa renda, têm na Lei nº 10.735/2003 seu gatilho. De forma abreviada, pode-se postular que, além de alterar a forma de funcionamento das microconcessões,⁶² a lei permitiu custeá-las por meio de recursos que comporiam as reservas não remuneradas do sistema bancário. De fato, é uma modalidade de “crédito dirigido”, segundo o qual se estipula um montante de recursos – no caso, 2% dos depósitos à vista – a determinadas atividades e que, caso não cumprido, retorna à forma estéril dos depósitos compulsórios não remunerados junto ao Bacen. As taxas de repasse são limitadas a 2% a.m. e os tetos dos empréstimos variam entre R\$ 600 – pessoa física – e R\$ 1.000 – pessoa jurídica; os habilitados são basicamente os possuidores de contas “simplificadas”, e os limites máximos de depósito estão entre R\$ 1 mil para pessoa física e R\$ 10 mil para pessoa jurídica.

Correlatas a este propósito de viabilizar a inclusão financeira por meio do fenômeno que se convencionou chamar “bancarização” das camadas de baixa renda, inserem-se também as Resoluções nos 3.104/2003, 3.113/2003 e 3.1110/2003 e a Medida Provisória no 130/2003. As duas primeiras resoluções estabelecem novas “contas-espécie”, que ofertam um pacote básico de serviços bancários, sem a necessidade de comprovação de renda. A terceira amplia a atuação dos correspondentes bancários, enquanto a medida provisória introduz os empréstimos em folha de pagamento, modalidade esta que logo caiu no gosto popular.

Merecedora ainda de destaque é a Lei no 10.738/2003, que criou uma nova subsidiária do Banco do Brasil – o Banco Popular do Brasil – voltado majoritariamente ao setor informal urbano. Os serviços prestados, via correspondentes bancários, limitam-se ao crédito e ao funding – estimado em US\$ 100 milhões –, originário este dos 2% dos depósitos à vista exigidos pela Lei no 10.735/2003. O plano era, até o final de 2004, atingir 1 milhão de clientes, atendidos por 4,5 mil correspondentes bancários espalhados pelo país. Digna de nota é a constatação de que esta cifra foi superada com folga já em meados de 2005, trazendo, contudo, o problema de uma alta taxa de inadimplência ainda pouco estudada.

2.2.2 A agenda esquecida

Conforme mencionado, a experiência nacional apostou que um novo marco legal, associado a linhas de crédito oficiais, removeria os obstáculos principais – de mercado – à inclusão financeira. Silenciou-se entretanto a discussão de que, no Brasil, o processo inclusivo tem gargalos adicionais, decorrentes sejam de traços sócio-culturais – a *aversão orgânica* do sistema bancário tradicional a operar com camadas de menor poder aquisitivo –, sejam mesmo do perfil econômico particularíssimo de segmentos sociais potencialmente demandantes de serviços financeiros – a extrema desigualdade de renda associada à pobreza de grande parte deste suposto público potencial.

Conforme amplamente discutido no rol de estudos monetários e financeiros, o acesso a serviços financeiros seria primariamente determinado pelo que se chama “profundidade” do setor. A profundidade (ou densidade) do setor financeiro de um país pode ser vista como um sinal de maturidade desse segmento dentro da economia. Para aquilo que está sendo aqui discutido, refere-se – ainda que de maneira indireta e não

62. Sem muitas delongas, abre-se mão de fatores que oneram o modelo operacional das IMF – por exemplo, a presença de agentes de crédito e a orientação dos agentes tomadores –, em prol de um crédito mais barato.

automática – à dimensão quantitativa do mercado creditício e sua capacidade potencial de inclusão financeira. Os possíveis parâmetros de mensuração deste condicionante vão desde a relação entre crédito privado/PIB, até o passivo líquido das instituições/PIB,⁶³ passando ainda pelos agregados monetários e os ativos financeiros detidos (títulos públicos e privados, créditos concedidos, entre outros), sempre em função do Produto Interno Bruto. Na verdade, propala-se, mesmo que indiretamente, a necessidade de uma certa proporcionalidade entre finanças e economia real,⁶⁴ sem a qual os serviços disponibilizados aos agentes seriam irremediavelmente insuficientes.

Porém, os parâmetros existentes falham na explicação mais decodificada de como *profundidade* e *acessibilidade* se relacionam. O ideal seria dispor-se de referenciais que aglutinassem todas as etapas de mediação que acompanham o processo inclusivo, mas isto ainda está por ser feito no campo de pesquisas preocupadas com o assunto.

Sob tais condições, e não perdendo de vista que o intento aqui é mostrar que, no caso brasileiro, a esfera financeira tem limites à inclusão, opta-se por um parâmetro facilmente encontrado e amplamente aceito. A tabela 2 apresenta os principais ativos da carteira financeira, assim como sua representatividade no Produto Interno Bruto de algumas economias “emergentes”.

TABELA 2

Brasil e outras economias emergentes: profundidade dos mercados financeiros – 1999/2000

País	Crédito privado/PIB	Capitalização de mercado própria/PIB	Ações – valor negociado/PIB	Títulos públicos nacionais emitidos/PIB	Títulos privados nacionais emitidos/PIB	Total de ativos financeiros/PIB	PIB per capita 1999 (US\$ atuais)	Total de Ativos financeiros (US\$ milhões)
Brasil	40.5	39.0	17.0	40.9	8.9	139.7	4.350	780.739
Argentina	23.4	44.0	2.1	11.8	1.0	81.0	7.555	231.166
México	28.5	24.7	7.9	9.2	2.1	68.3	4.440	386.366
Índia	36.4	34.2	104.7	21.8	0.4	92.8	440	437.293
China	128.9	42.5	66.8	19.5	8.5	199.4	780	2.153.717
Malásia	103.8	146.5	65.5	29.6	50.0	370.9	3.3390	331.302

Fonte: Kumar, *op. cit.*, 2004.

No Brasil, segundo a relação ativos financeiros/PIB, atinge-se a “profundidade” – ou o desenvolvimento financeiro – com algo próximo de 140%, cifra bastante significativa, quando confrontada com países como Argentina (81%), México (68,3%) e Índia (92,8%). Mirrada, contudo, quando confrontado, por exemplo, com China (199,4%) e Malásia (370,9%).

Observa-se que, no Brasil, os títulos públicos representavam, no período 1999/2000, 40% do PIB – cifra recorde entre os países disponibilizados –, o que significa que 30% de nossos ativos financeiros constituíam-se em instrumento de manejo estatal. Em outros termos, robustecem a profundidade do setor, sem contudo contribuir para a sua democratização, isto é, para a inclusão dos daí alijados. Mas infelizmente as adversidades não ficam nisso. Dentro da “agenda esquecida”, dois aditivos são imprescindíveis ao seu redimensionamento. Em primeiro lugar, o nível do recolhimento compulsório sobre depósitos à vista é estratosférico: em agosto de 2003,

63. Passivo líquido: moeda + depósitos à vista e a prazo.

64. MATOS, O. Desenvolvimento do sistema financeiro e crescimento econômico no Brasil: Evidências de causalidade. Brasília: Bacen, set. 2002.

estava por volta de 45%, enquanto, por exemplo, no Chile e Estados Unidos atingia, respectivamente, 14% e 10%. Ou seja, em prol da estabilidade monetária, o Estado drena parcela substancial dos créditos potenciais, instalando, entre outras, uma trava adicional ao processo expansionista interno.

Ademais, perto de 40% do crédito bancário total são dirigidos a setores específicos, nem sempre simbióticos com o propósito de inclusão financeira.⁶⁵ Não raras vezes, são os interesses corporativos e seu poder de barganha o divisor de águas entre ofertar ou não ofertar um serviço financeiro.

Por fim, valendo-se de um indicador como a razão entre crédito bancário/PIB de economias desenvolvidas e em desenvolvimento, tem-se que, no Brasil, tais créditos totalizam apenas 20% do PIB, enquanto, por exemplo, no G7, ultrapassa a casa dos 120%. Mesmo entre os emergentes, nossa cifra deixa muito a desejar: para o Chile, a razão é quatro vezes superior à nacional. Isso constitui uma referência de como as condutas até aqui listadas ajudam a apequenar nosso setor financeiro, comprometendo sobretudo o quesito *profundidade*.

3 Considerações finais

O potencial inclusivo do conjunto tradicional de políticas públicas de trabalho e renda é limitado diante do comportamento macroeconômico registrado no país ao longo dos últimos 25 anos. Além disso, a natureza bastante heterogênea do mercado de trabalho nacional tem minimizado o impacto agregado das chamadas políticas passivas – por exemplo: seguro-desemprego e intermediação de mão-de-obra – e daquelas ativas, que operam pelo lado da oferta de força de trabalho – por exemplo: qualificação profissional.

Ao mesmo tempo, há uma fronteira possível de expansão para as políticas de trabalho e renda de nova geração, as quais se desenvolvem centradas na estruturação de políticas ativas de criação de trabalho e renda, atuando pelo lado da demanda por força de trabalho. O principal instrumento para tanto, até o momento, tem sido a multiplicação de linhas de crédito com recursos do FAT, o que evidencia tanto a importância dessa fonte de financiamento como o quadro fragmentado da ação pública e os objetivos pouco claros no que se refere à geração de trabalho e renda. O fato de o direcionamento desse crédito ser decidido primordialmente pelas instituições financeiras que o operam mantém-se como limite a uma utilização mais efetiva dessa fonte de recursos como política pública efetiva de geração de trabalho e renda.

Essa observação é particularmente importante, quando se sabe que, no Brasil, o universo dos financeiramente excluídos ainda é nada desprezível. Estima-se que apenas 15% dos indivíduos no quintil inferior de renda têm conta em banco e que apenas 9% deste estrato distributivo têm caderneta de poupança. Mais: que 91% dos “pouco” instruídos – escolaridade inferior ao nível primário – não possuem cartão de crédito e que somente 10% dos mesmos solicitaram e receberam empréstimos recentemente.⁶⁶

65. Por exemplo, 25 % dos depósitos à vista devem ser aplicados no financiamento rural e 65% dos depósitos de poupança ao setor imobiliário.

66. A respeito, ver Kumar, op cit, 2004.

Isto posto, há um grande desafio. Trata-se de reconhecer que a experiência nacional recente, embora pródiga em tentar regular, por meio de intensa profusão legislativa, o mundo das inovações microfinanceiras, ainda se restringe à concepção dominante acerca das especificidades que caracterizam o público potencial das microfinanças no país, segundo a qual o seu acesso dependeria basicamente do estabelecimento ou sofisticação de mecanismos operantes dentro da lógica de mercado.

De acordo com o exposto, a *aversão orgânica* do sistema bancário tradicional a operar com camadas de menor poder aquisitivo e a *extrema desigualdade de renda associada à pobreza* de grande parte do público potencial colocam para o Estado um desafio que vai além do aspecto regulatório na promoção da inclusão financeira. Sua atuação não se restringe à mera extensão das instituições financeiras tradicionais, mas abarcaria a criação de novos circuitos de troca, mercados institucionais onde o *redistributivismo* e o *solidarismo* são conceitos que precisam ser levados em conta nas discussões sobre as fronteiras da inclusão financeira. Soluções inovadoras no campo que se abre às políticas públicas de trabalho e renda não podem depender apenas de manifestações oriundas do mercado, principalmente quando se tem em mãos a possibilidade de transformar-se a moeda-crédito – e outros serviços financeiros – em veículo da inclusão social.

DIREITOS HUMANOS, JUSTIÇA E CIDADANIA

Este texto está dividido em duas seções. Na seção que analisa a conjuntura, destacam-se alguns dos eventos marcantes do primeiro semestre de 2005 na área de direitos humanos, justiça e cidadania, a saber: os resultados alcançados na campanha pelo desarmamento e a autorização para realização do referendo sobre a proibição da venda de armas e munição no país; o lançamento da Política Nacional de Direitos Sexuais e Reprodutivos e outros acontecimentos relacionados ao aprimoramento desses direitos; a proposta de criação do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo a Adolescentes em Conflito com a Lei, o Sinase; as primeiras ações no sentido de implantar nos estados o recém-criado Programa Nacional de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos; e a homologação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, pontuando-se alguns avanços e recuos que podem ser percebidos na garantia do direito territorial indígena.

A seção sobre acompanhamento da política faz um balanço das diversas questões envolvidas na implementação de uma política pública de direitos humanos, sublinhando os desafios e impasses que se colocam para o poder público e a sociedade brasileira neste momento.

1 Conjuntura

1.1 Desarmamento: a campanha e o referendo

A mobilização social pró-desarmamento tem se mostrado efetiva no país. Prova disso são os resultados da Campanha Nacional pelo Desarmamento e a aprovação da resolução do Congresso Nacional que regulamenta o referendo sobre a proibição da venda de armas de fogo e munições no Brasil.

A Campanha Nacional pelo Desarmamento foi instituída pela Lei nº 10.826/2003 – Estatuto do Desarmamento – e iniciada em julho de 2004. Tendo sido prorrogada por duas vezes, seu término está previsto para a mesma data em que ocorrerá o referendo. O sucesso da campanha se evidencia, basicamente, por três elementos. Primeiro, pelo engajamento do Estado e da sociedade: o Ministério da Justiça, a Polícia Federal, os governos estaduais, as polícias dos estados e várias ONG se envolveram com a campanha, montando uma série de eventos nos municípios brasileiros e um sistema integrado de recolhimento de armas. Em segundo lugar, pela superação das metas iniciais de recolhimento de armas: a meta inicial era de 80 mil armas recolhidas, mas, segundo a Polícia Federal, até o dia 29 de julho já havia sido contabilizada a entrega de 384.649 armas. A nova meta – de 500 mil armas – deve ser atingida até o próximo mês de outubro. Contribuirá para tanto o fato de que muitas armas recolhidas ainda não foram entregues à Polícia Federal e contabilizadas. Terceiro, por pesquisas que comprovam ser o recolhimento das armas capaz de reduzir o número de agressões e mortes por armas de fogo. Segundo levantamento do Ministério da Saúde, nos estados do Rio de Janeiro e São Paulo, as médias de internações mensais causadas por uso de armas de fogo foram menores no período de setembro de 2004

a janeiro de 2005 (posterior à campanha), se comparadas com o período de janeiro de 2002 a agosto de 2004. Em São Paulo, por exemplo, no período anterior à campanha, o número de internações caiu em média 0,25% por mês; já no período posterior, até janeiro de 2005, a queda nas internações passou a ser de 4,84% ao mês. Outro estudo do mesmo órgão indicou que a taxa de mortalidade por armas de fogo, que subia ano a ano desde a década de 1990, caiu de 24,4 mortes por 100 mil habitantes em 2003 para 20,3 em 2004. A conclusão do estudo é de que a aprovação do Estatuto do Desarmamento e o recolhimento de armas iniciado em julho de 2004 estariam tendo um impacto positivo na redução da mortalidade por armas de fogo.

Dando seqüência às ações de desarmamento da população brasileira, o Senado Federal promulgou, no dia 7 de julho, o Decreto Legislativo nº 780/2005, que autoriza a realização do referendo sobre a proibição da venda de armas e munição. A aprovação se deu apesar das resistências de parlamentares favoráveis a esse tipo de comércio – o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), por exemplo, entrou com petição de ação direta de inconstitucionalidade (Adin) no Supremo Tribunal Federal (STF) contra todo o Estatuto. Essa resistência está presente também em outros grupos organizados da sociedade. Duas associações também apresentaram Adin ao STF. A Associação dos Delegados de Polícia do Brasil (Adepol) entrou com duas ações contrárias a artigos específicos do Estatuto do Desarmamento: a primeira, contra aquele que estabelece penas para a posse de armas em residência e/ou local de trabalho; e, a segunda, contra o artigo que estabelece o referendo e contra o decreto legislativo que o regulamenta. A Associação Nacional dos Proprietários e Comerciantes de Armas (Anpca) também encaminhou uma Adin ao STF, contra artigos da portaria do Ministério de Estado da Defesa que estabeleceu limites aos cartuchos que as pessoas autorizadas a ter armas podem adquirir anualmente.

Ocorrendo ou não o referendo, e sendo ou não aprovada a proibição da comercialização das armas de fogo, os demais artigos do estatuto que restringem a posse e o porte no país continuam permitindo um forte controle do Estado sobre as armas legais. Por sua vez, sendo aprovada a proibição do comércio, poderá ser reduzido o número de armas adquiridas legalmente que são utilizadas no cometimento de crimes ou em acidentes. Estudo de técnicos do Programa Delegacia Legal do Estado do Rio de Janeiro, em cooperação com especialistas do Instituto Superior de Estudos da Religião (Iser), mostra que esse primeiro fenômeno é preocupante. De um total de 86.849 armas apreendidas desde 1999, em ocorrências criminais pelas polícias Civil e Militar no Rio de Janeiro, 18.702⁶⁷ (21,5%) estavam devidamente registradas em nome de pessoas físicas. Considerando o tipo de crime, nota-se que 51,4% das armas apreendidas em casos de estupro estavam registradas em nome de pessoas físicas e, no caso do latrocínio, esta proporção alcança 30,5%.

67. Não foi aqui considerado, pelo fato de nova legislação extinguir a possibilidade de existência de armas vendidas legalmente e não registradas, o "estoque informal" de armas apreendidas em ocorrências criminais. "Definimos o Estoque Informal como aquele conjunto de armas que não têm registro, estando, portanto, fora do controle formal do Estado, mas que tampouco pertencem a criminosos por assim dizer 'profissionais'. Via de regra, são armas de pessoas ordeiras, adquiridas na informalidade, usualmente através de conhecidos ou conhecidos de conhecidos". Fontes de Abastecimento do Mercado Criminal de Armas, Governo do Estado do Rio de Janeiro, SSP-RJ, PC-RJ, Programa Delegacia Legal, setembro de 2005, p. 11.

Para dar continuidade à diminuição do número de homicídios dolosos e de morbimortalidade causada por acidentes com armas de fogo, novas iniciativas deverão ser empreendidas no sentido de se reduzir o tráfico e apreender os outros milhões de armas ilegais que, estima-se, continuam em posse da população. Isso porque, apesar dos indícios de redução das taxa de homicídio por armas de fogo no Brasil, os níveis ainda são alarmantes, a sensação de insegurança da população continua elevada e as ações do governo federal em segurança pública não têm sido capazes de reverter satisfatoriamente as deficiências na prevenção da violência.

1.2 A política de saúde sexual e reprodutiva

O primeiro semestre de 2005 foi marcado, no que se refere à questão de gênero, por uma série de ações e acontecimentos relacionados à saúde sexual e reprodutiva, cabendo destacar: o lançamento da Política Nacional de Direitos Sexuais e Reprodutivos, as discussões sobre a revisão da legislação punitiva do aborto, e a sanção do projeto de lei que garante às mulheres o direito ao acompanhamento no parto e no pós-parto.

Garantir os direitos sexuais e reprodutivos das mulheres – permitindo também que elas possam decidir sobre o próprio corpo – é papel do Estado. Dessa forma, o governo federal, por intermédio do Ministério da Saúde, vem atuando no sentido de ampliar a concepção tradicional de saúde da mulher como uma questão exclusivamente de saúde materna, e de garantir-lhe o atendimento integral, desenvolvendo ações em articulação intra e intersetorial, na busca de incorporar a perspectiva de gênero nessas ações e estendê-las para grupos historicamente alijados das políticas públicas, consideradas as suas especificidades e necessidades. Essa preocupação está expressamente colocada no Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM), que traz como prioridades, ainda, o estímulo à implementação da assistência em planejamento familiar, a promoção da atenção obstétrica e neonatal qualificada e humanizada, a prevenção e controle das DST e da aids na população feminina, a redução da morbimortalidade por câncer cérvico-uterino e de mama, e a revisão da legislação punitiva da interrupção voluntária da gravidez.

Com a preocupação de prevenir gestações não desejadas, especialmente entre as adolescentes, e de reduzir o número de abortos provocados e as mortes deles decorrentes, o governo federal lançou, em março de 2005, a Política Nacional de Direitos Sexuais e Reprodutivos, focada na questão do planejamento familiar. Cabe destacar que essa política, ao dar ênfase às ações de planejamento familiar, não pretende realizar controle de natalidade. Segundo o Ministério da Saúde, a política é contrária ao controle de natalidade e a favor do direito de decidir, pois, ao invés de fazer imposições sobre a vida reprodutiva dos cidadãos, visa oferecer informações e instrumentos para que a população controle sua fecundidade da forma e no momento em que julgar adequado.

Os dados demonstram a importância de uma política de planejamento familiar. A última Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde, realizada em 1996, apontou que, nos cinco anos imediatamente anteriores à sua realização, cerca de 50% dos nascimentos não foram planejados. A taxa de fecundidade das adolescentes, diferentemente da taxa de fecundidade média nacional, tem apresentado crescimento ao longo dos últimos anos, sendo que mais de 500 mil crianças nasceram de mães adolescentes apenas nos

atendimentos realizados na rede SUS em 2003. Isto sem mencionar os dados de abortamentos, de morte de mulheres que se submeteram a esse procedimento de maneira ilegal, e de atendimentos decorrentes das complicações de interrupções voluntárias ou naturais da gravidez.

Com o intuito, portanto, de oferecer a toda a população, especialmente àquela em idade fértil, informações sobre o planejamento familiar e sobre os métodos e meios para regulação de sua fecundidade, bem como de garantir o acesso a esses métodos, a Política Nacional de Planejamento Familiar propõe-se a atuar em três eixos principais, a saber: *i*) ampliação da oferta de métodos anticoncepcionais reversíveis (não-cirúrgicos) – com isso, o Ministério da Saúde vai assumir progressivamente a responsabilidade pela oferta de todos os métodos anticoncepcionais aos usuários do SUS; *ii*) melhoria do acesso à esterilização cirúrgica voluntária – a meta é ampliar em 50%, até 2007, o número de serviços credenciados; e *iii*) introdução da reprodução humana assistida no SUS – neste caso, o objetivo é oferecer a casais que possuem algum problema de infertilidade suporte e atendimento na rede pública de saúde.

No que se refere às discussões sobre o aborto, foi instalada em abril deste ano uma comissão com representantes do Executivo, Legislativo e da sociedade civil, com a atribuição de elaborar uma proposta de revisão da legislação que prevê a punição das mulheres que realizam abortamento em casos não cobertos pelo Código Penal (gravidez decorrente de estupro ou quando a vida da gestante está em risco). Proibido ou não, o aborto é uma realidade no Brasil e constitui, segundo dados do Ministério da Saúde, a terceira maior causa de óbitos maternos no país, respondendo por cerca de 10% deles. Sua magnitude é tal que cerca de 31% das gestações no Brasil terminam em abortamento, segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS). A gravidade da situação se reflete no SUS, por intermédio do qual foram realizadas, em 2003, cerca de 243 mil internações motivadas por curetagens pós-aborto, correspondentes às complicações devidas a abortamentos espontâneos ou inseguros. As curetagens pós-aborto são o segundo procedimento obstétrico mais praticado nas unidades de internação, superadas apenas pelos partos normais.

Após quatro meses de trabalho, a comissão apresentou à sociedade uma proposta de anteprojeto de lei que prevê a descriminalização do aborto até a 12^a semana de gestação, e até a 20^a semana quando a gravidez for decorrência de violência sexual. O prazo para abortamento pode ser fixado por um médico nos casos de má formação do feto ou de risco à vida da gestante. A proposta prevê ainda que o aborto, nos casos supracitados, deverá ser garantido tanto pelo SUS quanto pelos planos de saúde – independentemente do tipo de plano e sem necessidade de carência. Atualmente a proposta se encontra na Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres e o seu envio ao Congresso Nacional constitui prioridade da Secretaria para o próximo ano.

Por fim, é importante mencionar a sanção, em abril de 2005, da lei que garante às mulheres o direito a acompanhante no parto e no pós-parto em qualquer hospital público ou conveniado ao SUS (Lei nº 11.108/2005), como forma de promover o “parto humanizado”. Além de proporcionar um melhor bem-estar à mulher, estudos já realizados na área indicam que a simples presença de um acompanhante diminui o número de operações cesáreas e o tempo de internação, reduzindo, dessa forma, os custos para o SUS. As ações que viabilizarão a presença de acompanhante na rede SUS deverão constar da regulamentação da Lei nº 11.108, a ser elaborada pelo Ministério

da Saúde. Nessa regulamentação estarão explicitadas, também, as penalidades para os serviços da rede própria ou conveniada que não permitirem o parto acompanhado.

1.3 Os 15 anos do ECA e a proposta de criação do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) completou 15 anos em 13 de julho de 2005. Nesse período houve avanços e recuos na situação da infância e adolescência brasileiras. Os principais avanços ocorreram nas áreas de saúde e educação. Na saúde, destaca-se a expressiva queda na taxa da mortalidade infantil verificada nos últimos anos, enquanto na educação houve a quase universalização do ensino fundamental. Entre os maiores recuos estão o aumento das mortes de adolescentes por causas externas (homicídio e acidentes de trânsito) e as péssimas condições de atendimento do adolescente submetido à medida privativa de liberdade que, até hoje, tem se caracterizado de maneira geral pela atenção punitiva e repressiva em detrimento do atendimento sócio-pedagógico estabelecido pelo ECA.

Na verdade, esta questão permanece sendo um desafio a ser enfrentado pelo país, mesmo após terem se passado 15 anos desde que o ECA estabeleceu um sistema de responsabilidade penal juvenil, prevendo sanções com sentido pedagógico e fundamentadas no princípio constitucional de que crianças e adolescentes são sujeitos de direitos em condição peculiar de desenvolvimento. Há de fato uma crise no sistema de atendimento aos adolescentes internos que, guardadas as devidas proporções, pode ser comparada àquela do sistema penitenciário. A crise se manifesta, por exemplo, nos recorrentes episódios de rebeliões e fugas que acontecem nas unidades socioeducativas espalhadas pelo país, e que, não raro, terminam de forma trágica. Em relação aos adolescentes privados de liberdade, o Mapeamento Nacional sobre a Situação das Unidades Socioeducativas de Privação de Liberdade, realizado pelo Ipea e Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH) em dezembro de 2002, apontou que mais de 70% das unidades de internação não são adequadas às necessidades pedagógicas propostas pelo ECA. Além disso, não asseguram aos adolescentes internos o acesso aos direitos sociais básicos e à dignidade humana. No que se refere às medidas socioeducativas em meio aberto, com destaque para a liberdade assistida e a prestação de serviço à comunidade, identifica-se um enorme déficit na oferta do atendimento em face das demandas por esses serviços nas diversas unidades da Federação.

Percebe-se que na área do atendimento ao adolescente em conflito com a lei há uma necessidade premente de reflexão, não apenas no tocante à adequação do sistema de atendimento, mas, principalmente, sobre as causas da delinquência juvenil, já que não serão suficientes instituições reordenadas se o país não encontrar meios de conter o aumento do número de adolescentes cumprindo medidas socioeducativas. Neste aspecto, é ilustrativo citar o exemplo do sistema de atendimento ao adolescente infrator do estado de São Paulo, onde o número de adolescentes internos na Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor (Febem) não pára de crescer. Em 1995, havia 2.125 jovens privados de liberdade naquele sistema, enquanto em 2004 somavam 6.637 os jovens internos. Em média, o sistema paulista recebe todos os dias cerca de 40 adolescentes, contra algo em torno de 30 que deixam a instituição diariamente. Na prática, isso significa que, em um mês, são 300 jovens a mais sob os cuidados das instituições do estado de São Paulo, a um custo mensal de R\$ 1,7 mil *per capita*.

Os problemas associados ao sistema de atendimento aos adolescentes autores de ato infracional parecem maiores ainda quando a discussão é pautada por questões ideológicas. Neste caso, as dificuldades enfrentadas pelo sistema socioeducativo são utilizadas como argumento para demonstrar a inviabilidade do modelo proposto pelo ECA. No entanto, o discurso da inviabilidade do sistema proposto não se sustenta, na medida em que seus princípios e diretrizes são raramente cumpridos de forma integral, e que as poucas experiências bem-sucedidas nessa área não são divulgadas.

Com o objetivo de dar um passo adiante nas discussões em torno dos problemas do atendimento ao adolescente em conflito com a lei, em maio de 2005, após três anos de trabalho, a Subsecretaria Especial de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente e o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), em parceria com várias entidades e atores do Sistema de Garantia de Direitos – entre eles a Associação Brasileira de Magistrados e Promotores da Infância e Juventude (ABMP) e o Fórum Nacional de Organizações Governamentais de Atendimento à Criança e ao Adolescente (Fonacriad) – e com o apoio do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), concluíram o “Documento Referencial para o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – Sinase” e a proposta de anteprojeto de lei de execução das medidas socioeducativas.

A lei proposta dispõe sobre a configuração do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo aos Adolescentes em Conflito com a Lei (Sinase) e regulamenta a execução das medidas destinadas ao adolescente em razão de ato infracional. Do ponto de vista normativo, a regulamentação do processo de execução das medidas assegura vários direitos aos adolescentes em conflito com a lei e impede eventuais atos discricionários e arbitrários cometidos pelo Judiciário. Nesse sentido, o estabelecimento de um plano individual para o cumprimento das medidas socioeducativas, por exemplo, garante o caráter pedagógico da sanção, ao estabelecer a prescrição das medidas de semiliberdade e de internação quando o adolescente atingiu os objetivos previstos no plano.

A criação do Sinase vem, da mesma forma que a proposta do anteprojeto de execução das medidas socioeducativas, conferir maior detalhamento aos princípios e diretrizes de atendimento estabelecidos pelo ECA. O Sinase é um conjunto ordenado de princípios, regras e critérios, de caráter jurídico, político, pedagógico, financeiro e administrativo, que envolve todo o processo de apuração de ato infracional e de execução de medida socioeducativa. A proposta de criação de um sistema nacional é da maior relevância, pois pretende disciplinar a atuação da União, do Distrito Federal, dos estados, dos municípios e das organizações não governamentais na área do atendimento do adolescente em conflito com a lei, uma vez que o ECA se limita a estabelecer que esta área é de responsabilidade compartilhada entre a União, os estados e os municípios, deixando de definir as respectivas atribuições dessas instâncias.

Se, de um lado, a proposta de criação do Sinase representa um avanço, de outro já se antecipam as dificuldades de sua concretização. São frágeis ainda as discussões sobre seu financiamento e um sistema como o proposto só se sustenta se puder contar com um fluxo de recursos regular e adequado às suas necessidades. Até o momento, não há definição sobre qual deverá ser a fonte originária de recursos para dar sustentação ao Sinase, sendo que as propostas mencionadas até agora, como a utilização de recursos oriundos da Seguridade Social e do Fundo Nacional de Segurança Pública, entre outros, têm encontrado dificuldades para deslanchar.

1.4 A política de proteção a defensores de direitos humanos

O episódio marcante do assassinato da missionária Dorothy Stang, ocorrido no Pará, no início de fevereiro de 2005, chamou a atenção pública para a história de violências contra os defensores dos direitos humanos que tem se reproduzido naquele e em outros estados brasileiros. Essas pessoas, especialmente as lideranças de movimentos sociais, advogados, magistrados, promotores e religiosos, têm sido ameaçadas de morte ou têm sido vítimas de atentados violentos, coação ou constrangimentos por atuarem em torno de questões sociais e jurídicas relacionadas principalmente ao direito à terra, ao trabalho e à preservação do meio ambiente. Ressalte-se que os conflitos de terra envolvendo assentamentos, quilombos, comunidades indígenas e pequenos agricultores têm sido um dos focos mais expressivos de pessoas vitimadas no Brasil. A organização não governamental Justiça Global, reconhecendo a gravidade da situação de ameaça aos defensores de direitos humanos no país – há vítimas entre os líderes religiosos e sindicais, políticos locais, servidores públicos, promotores e advogados –, estimou recentemente um total de mais de 300 pessoas ameaçadas de morte.⁶⁸

Com vistas a enfrentar essa grave situação, o governo federal lançou em outubro de 2004 o Programa Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos. A iniciativa pretende garantir uma política pública permanente de defesa e proteção desses atores sociais, definindo nesta categoria “todos os homens, mulheres ou entidades que atuam promovendo e/ou denunciando as violações contra os direitos humanos”, representantes da sociedade civil ou do Estado. O programa brasileiro tem sua origem na Declaração sobre o Direito e o Dever dos Indivíduos, Grupos e Instituições de Promover e Proteger os Direitos Humanos e as Liberdades Fundamentais Universalmente Reconhecidos, aprovada por meio da Resolução nº 53/144 em 9 de dezembro de 1998 na Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas. Elaborado por um grupo de trabalho instituído em junho de 2003, o programa se propõe a contribuir para o alcance de uma sociedade comprometida com a dignidade da pessoa humana e a consciência da responsabilidade individual e coletiva. Para tanto, define o papel dos principais agentes sociais atuantes na área e recomenda a capacitação de policiais, a implementação dos procedimentos sugeridos no manual de autoproteção do defensor, e a realização de campanhas de sensibilização voltadas para as entidades públicas e privadas, os veículos de informação e a sociedade em geral.

Para operacionalizar as propostas, a coordenação nacional do programa, composta por representantes civis e de órgãos públicos, está encarregada de coordenar e implementar as ações, bem como de monitorar os casos de violação, de encaminhar as denúncias às coordenações estaduais, de implementar as recomendações dos órgãos internacionais afins e de fomentar a definição de políticas locais de apoio, entre outras funções. Para implementar essas atividades, foi constituída uma secretaria executiva junto à Subsecretaria de Direitos Humanos, de modo a assegurar a articulação necessária para o acompanhamento das ações a serem realizadas. No momento, a Subsecretaria de Direitos Humanos vem tratando das situações urgentes com risco de morte, e tem alertado para a necessidade de elaboração de um levantamento nacional sobre a

68. É importante lembrar inclusive que, tendo em vista que 90% dos casos de execução relatados à ONU referem-se aos países da América Latina, o Brasil receberá este ano a visita de uma especialista da Secretaria Geral da ONU para verificar in loco a situação dos defensores de direitos humanos no país.

situação dos defensores de direitos humanos. Um dos mais graves problemas enfrentados é a criminalização das atividades dos defensores; neste caso, está sendo articulada uma estratégia específica, incluindo um seminário de caráter metodológico sobre a questão da proteção dos defensores dos direitos humanos.

Outra estratégia importante é a criação de coordenações estaduais de proteção aos defensores de direitos humanos, processo que teve início já em fevereiro. Conforme a proposta, a coordenação estadual deve ser capaz de interferir positivamente nas situações de risco presentes nos municípios brasileiros, sendo responsável, por exemplo, por fazer um diagnóstico dessas situações e dos fatores de dificuldade existentes para o pleno exercício das atividades dos defensores de direitos humanos no estado, elaborar um projeto de capacitação para autoproteção dos defensores, articular instituições governamentais para tomada de providências nas situações de risco e treinar os policiais. Em decorrência dos numerosos casos de violações de direitos humanos registrados no Pará, o estado foi escolhido para sediar, em caráter de experiência-piloto, a primeira coordenação estadual do programa. Outros dois estados contemplados nesta fase experimental são Espírito Santo e Pernambuco. A estratégia deve se difundir no território nacional, inicialmente, por meio da formação de núcleos estaduais de proteção a defensores de direitos humanos, sementes de futuras coordenações.

1.5 Avanços e recuos na garantia do direito territorial indígena

Foi homologada, no último mês de abril, a Terra Indígena Raposa Serra do Sol, em Roraima, com um total de 1.747.464 hectares de área contínua, em benefício de cerca de 17 mil indígenas dos povos Macuxi, Wapichana, Ingarikó, Taurepang e Patamona. A homologação conclui um dos processos de regularização de território indígena mais conturbados do país: houve inúmeros confrontos violentos entre esses povos indígenas e fazendeiros, plantadores de arroz, garimpeiros e índios de outras comunidades; várias ações submetidas à Justiça; denúncias formuladas ante a Comissão de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (OEA), e crises nas relações entre os governos estadual e federal. Com a homologação, a Fundação Nacional do Índio (Funai) foi encarregada de fazer um levantamento das demandas prioritárias das comunidades da Raposa Serra do Sol, com vistas à implantação de ações voltadas para o desenvolvimento socioeconômico da região. Paralelamente, foi anunciado um pacote de medidas compensatórias para os não-indígenas atingidos, que prevê a transferência dos rizicultores e dos habitantes de três pequenos vilarejos, bem como o reassentamento de pequenos agricultores e pecuaristas em outras áreas.

A decisão do governo federal não parece, no entanto, ter extinguido o conflito histórico que contrapõe indígenas e elites políticas e econômicas da região há cerca de 30 anos, e que se acirrou desde o final da década de 1990. Basta considerar que, nos dias seguintes à homologação da reserva, várias manifestações contrárias ao decreto ocorreram no estado, tendo o governador decretado luto oficial de sete dias e protocolado, em seu nome, uma ação popular na Justiça Federal questionando a competência do presidente da República para homologar terras indígenas.

Pela Constituição de 1988, o direito dos índios sobre as terras tradicionalmente ocupadas por comunidades indígenas é originário, imprescritível e permanente, cabendo ao Estado identificar e demarcar essas áreas, e ainda garantir o respeito aos seus limites. O processo de reconhecimento territorial é embasado em estudos históricos e

antropológicos conduzidos pela Funai e culmina na declaração, por meio de portaria do Ministério da Justiça, de uma determinada área enquanto de posse indígena. Atualmente, a Funai reconhece cerca de 600 terras indígenas no território brasileiro. A grande maioria está em processo de demarcação, já foi demarcada ou está efetivamente homologada. Algo em torno de 120, no entanto, estão em processo de identificação – a fase inicial da regularização dos territórios indígenas. Considere-se, ademais, que algumas áreas aguardam revisão de seus limites, enquanto ainda restam por ser pesquisadas numerosas referências a terras presumivelmente ocupadas por índios. No entanto, os grupos de trabalho responsáveis pela identificação das terras estão reduzidos e o freqüente contingenciamento dos recursos afeta a condução dos trabalhos, conforme admite a própria Funai.

É importante considerar que, desde 2003, o governo federal homologou 55 terras indígenas, atingindo-se a marca de 12% do território nacional oficialmente destinados aos povos indígenas. Entretanto, deve-se frisar que o processo de regularização dos territórios vem ocorrendo em ritmo lento, especialmente devido à contestação administrativa dos critérios empregados na demarcação de limites realizada pela Funai. A partir de 1996, o Decreto nº 1.775 introduziu o princípio do contraditório no processo de reconhecimento de terras indígenas, o que, na prática, fragilizou a garantia constitucional dos direitos territoriais indígenas e inscreveu definitivamente o problema no bojo da não-resolvida questão fundiária brasileira. Ressalte-se ainda que existe um grande número de ações relacionadas à demarcação de terras tramitando na Justiça, e os processos muitas vezes terminam com a decretação da reintegração de posse aos invasores e a ordem de despejo aos índios.

Em meio às disputas envolvendo a regularização das terras indígenas, como aconteceu durante muito tempo com a Raposa Serra do Sol, cede-se espaço também para a politização do debate. Neste sentido, pode-se verificar o surgimento de propostas que visam alterar a legislação para submeter os procedimentos administrativos de demarcação de terras ao julgamento do Congresso Nacional, onde os grupos indígenas não se fazem representar de forma tão efetiva quanto os interesses econômicos. O Projeto de Lei nº 188/2004, por exemplo, altera todo o processo de demarcação de terras e prevê a convocação do Conselho de Defesa Nacional caso a área esteja localizada em faixa de fronteira. Já a PEC nº 03/2004 prevê que as terras reconhecidas como indígenas, mas que tenham "títulos de domínio expedidos e registrados, com posse mansa e pacífica por mais de dez anos consecutivos", passem a ser desapropriadas. Assim, a União teria que pagar por terras que, segundo a Constituição Federal, são de sua propriedade. Ao mesmo tempo, outros episódios revelam o rumo que o debate sobre a demarcação das terras indígenas vem tomando: o governador de Mato Grosso – também sojicultor – solicitou ao governo federal uma moratória de demarcações no estado e foi atendido, ao passo que as demarcações de terras indígenas em Santa Catarina foram submetidas às deliberações de uma comissão estadual.

A questão territorial é apenas uma faceta dos direitos indígenas, que abrangem também o direito à autodeterminação, ao desenvolvimento da etnia e à preservação da identidade cultural, expressa por formas de organização social próprias, de costumes, línguas, crenças e tradições milenares, tantas vezes reproduzidas e cultivadas mesmo por aqueles que já não vivem nas terras indígenas. No entanto, as falhas na proteção do direito à terra indígena merecem cuidado, pois colocam em risco não apenas a segurança

de várias comunidades, mas também o equilíbrio de sua economia, a reprodução de sua organização sociocultural e até mesmo suas condições de saúde. Deste ponto de vista, as mortes consecutivas de crianças guarani-kaiowás por desnutrição, ocorridas na Terra Indígena de Dourados/MS nos dois primeiros meses de 2005, chamaram atenção para as lacunas da política indigenista brasileira. Essas mortes não apontam apenas possíveis problemas das ações na área de saúde e de saneamento. Apesar das taxas de morbimortalidade dos índios serem tradicionalmente muito superiores às da população brasileira em geral, tais mortes consecutivas evidenciam o impacto que os problemas na política de garantia do direito territorial podem ter sobre a autogarantia da segurança alimentar e nutricional dos povos indígenas. Basta considerar que na Terra Indígena de Dourados, sobre a qual avançou o segundo mais importante município do estado, vivem hoje cerca de 11 mil indígenas em apenas 3,5 mil hectares.

2 Acompanhamento da política

2.1 Impasses na implementação de uma política pública de direitos humanos

A concepção contemporânea dos direitos humanos considera a *universalidade*, a *indivisibilidade* e a *interdependência* de todos os direitos. O princípio da universalidade remete ao processo histórico que tornou os direitos humanos válidos e exigíveis em toda a parte – independentemente da cidadania reconhecida por cada Estado-nação –, em função das lutas sociais travadas ao longo da história. Fundamenta-se ainda nas premissas da igualdade em dignidade e em valor de todos os seres humanos, sem discriminação.⁶⁹ Os princípios da indivisibilidade e da interdependência vêm afirmar a interconexão e a indissolubilidade de todas as dimensões dos direitos.

É oportuno lembrar que, para efeitos didáticos, os direitos humanos são classificados em três gerações, de acordo com seu surgimento e seu reconhecimento enquanto direitos. Os de primeira geração são direitos civis e políticos, incluindo o direito à vida, à liberdade e à expressão do pensamento, entre outros. Aqueles considerados de segunda geração são os direitos econômicos, sociais e culturais. Já os de terceira geração incluem os direitos dos povos relacionados a uma nova ordem internacional, destacando-se o direito à paz, ao desenvolvimento, ao meio ambiente etc.⁷⁰ Considere-se, no entanto, que o princípio da indivisibilidade dos direitos humanos implica a concepção de que as várias categorias (gerações) dos direitos não podem ser consideradas hierárquica ou separadamente, e sim como um conjunto articulado, integrado e inseparável, de tal sorte que a efetivação de um direito depende a realização do outro – por exemplo, a violação de um direito social, como a saúde, inviabiliza a concretização de direitos civis, tais como o direito à vida e à liberdade, entre outros.

Não apenas no campo conceitual, mas também na realidade de sua materialização, os direitos humanos são algo complexo, dadas sua indissociabilidade e interde-

69. A primeira aceção para o termo universalidade dos direitos humanos surgiu na Antiguidade e teve seu apogeu com a consagração da Revolução Francesa. Esta atribui validade absoluta, portanto eterna, aos direitos humanos: "Em função da natureza humana todos os homens teriam certos direitos garantidos, seja por força cósmica, por Deus ou pela razão". LIMA JUNIOR, Jayme Benvenuto. Os direitos humanos econômicos, sociais e culturais. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

70. Atualmente especula-se sobre uma quarta geração de direitos, que se refeririam à obrigação da atual geração de garantir melhor qualidade de vida para as gerações futuras. Entretanto, não há consenso sobre a oportunidade de considerar como direitos "efetivos" nem os de terceira nem os de quarta geração, porque não existe ainda um arcabouço jurídico e institucional que os garanta, assim como há divergência quanto à lista dos direitos a serem incluídos nessas categorias.

pendência e a contínua agregação de novos direitos ao núcleo já constituído, movimento que acompanha a evolução do processo histórico e emancipatório de cada sociedade e que faz desses direitos um conjunto em permanente construção. Na prática, quando novos direitos são reconhecidos, novos instrumentos devem ser criados para a provisão de sua garantia e proteção. Sem esquecer a importância das normas jurídicas para a concretização dos direitos humanos, é notório que, em muitos casos, sobretudo no campo dos direitos econômicos, sociais e culturais, sua concretização depende da existência de outros mecanismos, entre os quais se destacam as políticas públicas voltadas para a promoção, o monitoramento, o controle e a defesa dos direitos. Entretanto, a própria evolução histórica dos direitos humanos representa o primeiro grande desafio da difícil tarefa de estruturação de uma política que seja suficientemente ampla, dinâmica, e capaz de, em curto prazo, promover, proteger e reparar direitos.

Embora os direitos humanos necessitem ser expressos primeiramente em princípios, regras e normas positivas, é necessário criar mecanismos que facultem às pessoas, que são sujeitos de direitos, exercer e exigir dos poderes constituídos a garantia de seu cumprimento. Da passagem de seu reconhecimento à sua efetivação surgem pelo menos mais dois impasses/desafios, quando o tema é a estruturação de uma política pública de direitos humanos. Em primeiro lugar, é necessário dotar a sociedade de instrumentos que lhe possibilite acionar juridicamente seus direitos, nos casos em que, por exemplo, a existência de normas e políticas públicas não se mostrem suficientes para a sua garantia. E o desafio seguinte seria criar as condições materiais (recursos físicos, humanos e financeiros) para implementação das políticas/programas de promoção dos direitos. Nesse percurso, os impasses se materializam na dificuldade de interação entre os poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, assim como na escassa destinação de recursos para a realização dos direitos por parte dos governos.

Finalmente, outra dificuldade a ser destacada no tocante à estruturação de uma política pública de direitos humanos refere-se à necessidade de lidar com os conflitos de interesses na sociedade, sobretudo quando a tarefa é gerar instrumentos de efetivação de direitos dos chamados grupos vulneráveis, como mulheres, crianças, idosos, indígenas, afrodescendentes e os GLTTB,⁷¹ entre tantos. Assim, o impasse aqui reside na dificuldade de elaborar políticas que, embora universais, respeitem os direitos à igualdade e à diferença.

Muito embora as colocações até aqui não tenham sido exaustivas no sentido de descrever todas as dificuldades inerentes à constituição de uma política de direitos humanos, nota-se que seu desenho e implementação diferem bastante daqueles encontrados nas políticas de áreas setoriais, como saúde, educação, saneamento e habitação, por exemplo. Na verdade, tendo em conta a concepção de direitos humanos, que envolve princípios como a indivisibilidade e a interdependência, não é possível pensá-los como mais uma política específica, mas sim como um conjunto ético de idéias que, motivando ações e mudanças de conduta, perpassam todas as políticas públicas, favorecendo a promoção da cidadania a todas as pessoas. Partindo deste entendimento, o desafio que se coloca é conformar um arranjo institucional capaz de dar suporte a uma política que efetivamente induza e assegure o respeito a todos os direitos humanos.

71. Gays, lésbicas, travestis, transgêneros e bissexuais.

2.2 O atual arranjo da política de proteção e promoção dos direitos humanos no Brasil

O Brasil tem um marco legal considerado avançado em termos de legislação de direitos humanos, sendo que a própria Constituição brasileira incorporou os princípios da universalidade e da indivisibilidade desses direitos. No estabelecimento dos direitos individuais e fundamentais, a Constituição enumera uma extensa lista de direitos, destacando que: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade”. Além disso, os direitos sociais integram os direitos e garantias fundamentais consagrados na Constituição, em cujo texto se encontram destacados os direitos à educação, à saúde, ao trabalho, à moradia, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância, e à assistência aos desamparados.

No tocante ao arranjo institucional para a proteção e promoção dos direitos humanos, é importante destacar, em primeiro lugar, que o país conta, desde 1965, com o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH), que, no decorrer de sua história, enfrentou um sem número de resistências e dificuldades para a sua efetiva atuação. Cabe mencionar, sobretudo, os embates travados para seu funcionamento no período dos governos militares, quando se manteve especialmente mobilizado em torno da luta contra a arbitrariedade e a violência que a repressão política do regime desencadeara.

Contudo, foi apenas no final da década de 1990 que os direitos humanos adquiriram uma institucionalidade mais ampla no âmbito federal. Em 1997 foi criada a Secretaria Nacional de Direitos Humanos que, desde então, foi alvo de mudanças que visaram, quase sempre, ampliar seu *status* no quadro da burocracia estatal. Inicialmente foi definida como uma Secretaria Nacional do Ministério da Justiça, mas já em 1999 adquiriu a denominação de Secretaria de Estado, embora ainda fosse parte da estrutura do Ministério da Justiça. Com a entrada do novo governo, em 2003, atingiu seu apogeu em termos de *status* administrativo e passou a compor o seletivo grupo de instituições vinculadas diretamente à Presidência da República, recebendo a denominação de Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH), passando seu titular a ser equiparado à condição de Ministro de Estado.

Recentemente, no entanto, como reflexo da séria crise política que vem afetando a credibilidade do Governo Lula, a secretaria sofreu mais uma mudança institucional que, dessa vez, implicou a diminuição do *status* anteriormente adquirido. Em julho de 2005, após o órgão quase ter retornado para a estrutura do Ministério da Justiça, o governo federal recuou e optou por rebaixar a SEDH a uma subsecretaria vinculada à Secretaria Geral da Presidência da República, o que a fez perder sua condição de igualdade frente aos ministérios setoriais e às demais secretarias vinculadas à Presidência da República, como a de Igualdade Racial e a da Mulher. Esta mudança – realizada por meio de medida provisória e, portanto, com efeito imediato, mas ainda sujeita à aprovação do Congresso Nacional para ter caráter definitivo – vem ao encontro, aparentemente, da necessidade do atual governo de demonstrar para alguns setores da sociedade sua intenção e esforço em racionalizar e reduzir custos da burocracia pública.

Entre as suas atribuições, cabe à Subsecretaria de Direitos Humanos (SDH – ex-Sedh) exercer ações de articulação com órgãos em nível federal, estadual e municipal, com organismos internacionais e com organizações da sociedade, além de implementar programas específicos nas áreas de direitos humanos e de promoção de direitos para grupos vulneráveis, como crianças e adolescentes, idosos e pessoas com deficiência. Além disso, a SDH conta ainda com a atribuição de coordenar a implementação do Plano Nacional de Direitos Humanos II (PNDH II), que incorpora ações específicas, a serem executadas pelos ministérios setoriais, no campo da garantia dos direitos à educação, à saúde, à previdência e assistência social, ao trabalho, à moradia, a um meio ambiente saudável, à alimentação, à cultura e ao lazer, e na área de educação em direitos humanos.

Na sua estrutura, a subsecretaria tem como unidades os seguintes órgãos:

- Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH);
- Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda);
- Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNCD);
- Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência (Conade);
- Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI);
- Conselho das Autoridades Centrais em Matéria de Adoção Internacional;⁷²
- Subsecretaria de Articulação da Política de Direitos Humanos;
- Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente;
- Subsecretaria de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos; e
- Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência.

Os mecanismos de exigibilidade e de justiciabilidade dos direitos humanos representam outra dimensão importante do atual arranjo da política de promoção e defesa desses direitos no Brasil. No campo das exigibilidades, destaca-se a existência de inúmeros mecanismos que permitem aos cidadãos exigirem do Estado seus direitos, entre os quais podem ser citados, por exemplo: a tipificação do racismo como crime inafiançável de acordo com a Constituição brasileira (1988); a criação do Estatuto da Criança e do Adolescente (1990); a promulgação da Lei dos Direitos das Pessoas com Deficiência (1991); e a criação do Estatuto dos Direitos do Idoso (2003).

No tocante à justiciabilidade, é importante considerar que a Constituição de 1988 instituiu um amplo conjunto de mecanismos jurídicos de interpelação dos poderes públicos para a defesa dos direitos dos cidadãos brasileiros. O mandado de segurança coletivo, a ação direta de inconstitucionalidade, o direito de representação coletiva e a ação civil pública, por exemplo, são garantias processuais colocadas à disposição da sociedade civil para assegurar juridicamente a eficácia dos direitos fundamentais consagrados no

72. Este colegiado é composto por um representante do Ministério das Relações Exteriores, um representante da Polícia Federal e pelas autoridades centrais nos estados, no âmbito dos estados federados e do Distrito Federal, que são as Comissões Estaduais Judiciárias de Adoção, previstas no art. 52 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, ou os órgãos análogos com distinta nomenclatura, aos quais compete exercer as atribuições operacionais e procedimentos que não se incluam naquelas de natureza administrativa a cargo da autoridade central federal, respeitadas as determinações das respectivas leis de organização judiciária e normas locais que a instituíram.

texto constitucional. Além disso, a Carta Magna atribuiu ao Ministério Público o dever institucional de proteger quaisquer interesses difusos e coletivos e de zelar pela efetivação dos direitos constitucionais, o que tornou o órgão um verdadeiro veículo dos interesses dos vários grupos da sociedade perante o Judiciário, e um aliado essencial na luta pelos direitos humanos.

Por fim, é importante citar ainda que a implementação adequada de uma política pública de promoção e proteção de direitos humanos requer o compromisso efetivo do Legislativo. Um passo importante no sentido de ampliar as garantias de respeito aos direitos humanos no país foi dado com a aprovação da EC nº 45/2004, segundo a qual “os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais”. Essa medida do Legislativo, se não encerra de vez a problemática da garantia legal aos direitos humanos no Brasil, é um forte impulso na luta que se vem travando, pelo menos desde o período mais violento do governo militar, pela prevalência da dignidade humana na ação pública e nas relações sociais cotidianas dos brasileiros.

2.3 As dificuldades na implementação da política de proteção e promoção dos direitos humanos no Brasil

Considerando todos os elementos mencionados anteriormente, não há como negar que o Brasil tem uma política de Estado de proteção e promoção dos direitos humanos. Entretanto, apesar dos avanços já conquistados – que são maiores no campo das formalidades –, esta política ainda está longe de representar um conjunto articulado e orgânico de ações, instituições e instrumentos capazes de produzir condições favoráveis e amplas para a sua efetiva execução.

Paralelamente aos aspectos conceituais inerentes aos direitos humanos (indivisibilidade, interdependência e progressividade histórica), a complexa tarefa de construir e implementar uma política pública na área enfrenta ainda os desafios práticos de crônica escassez de recursos políticos e financeiros e da reduzida capacidade dos órgãos executivos de direitos humanos para influir no conjunto das políticas públicas do país.

A elevação da SEDH à condição de ministério, em 2003, foi saudada como um avanço do Governo Lula. No entanto, apesar de sua vinculação à Presidência da República, a secretaria permaneceu um órgão com pouca força no governo e dependente do Ministério da Justiça, sobretudo nos aspectos relacionados à estrutura física e à gestão administrativa. A recente reforma ministerial, por sua vez, apesar de manter a vinculação da área à Presidência da República, deixou na opinião pública, de um ponto de vista simbólico, a impressão de que a área de direitos humanos teve sua importância diminuída, uma vez que perdeu sua igualdade de posição em relação aos outros ministérios. Tal mudança é tão mais preocupante quando se considera que a SEDH necessita, inclusive, exercer a função de coordenação e articulação dos demais órgãos no que se refere aos programas integrantes do PNDH II.

Entretanto, o que se tem verificado é que, na realidade, as várias mudanças na posição da área de direitos humanos no bojo do organograma federal têm tido finalidade apenas alegórica, já que implicam pouca ou nenhuma influência na melhor alocação de recursos técnicos, físicos ou financeiros. Na prática, a área vem sofrendo há muito com o contingenciamento de recursos, com a falta de estrutura funcional

e com a incapacidade de influir nas decisões e diretrizes das políticas econômicas e sociais, independentemente do seu *locus* na burocracia do Estado. A tabela 1 a seguir é contundente para ilustrar que a transferência da área de direitos humanos do Ministério da Justiça para a Presidência da República não trouxe, ao menos do ponto de vista orçamentário, vantagens concretas.

TABELA 1

Secretaria Especial de Direitos Humanos: orçamento e execução financeira – 2002/2005

(Em R\$ mil)

Anos	Dotação autorizada (A)	Crédito disponibilizado (B)	Empenho liquidado (C)	B/A (%)	C/B (%)
2002	99.864	84.695	83.913	84,8	99,1
2003	112.837	29.682	29.370	26,3	98,9
2004	63.537	49.918	39.282	77,0	78,7
2005	73.949	49.530	4.871	67,0	9,8

Fonte: Siaf.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Obs.: Valores corrigidos pelo IGP-DI/FGV, ano base 2004.

Em 2002 os valores foram aproximados.

Para 2005, estimou-se uma inflação de 5%, e a execução financeira apresentada refere-se apenas aos sete primeiros meses do ano (período 01/01 a 10/08/2005).

Como pode ser observado, com exceção do ano de 2003,⁷³ o orçamento autorizado para a pasta não ultrapassa a casa dos R\$ 100 milhões, e os recursos previstos para 2004 e 2005 são significativamente menores do que aqueles orçados em 2002, último ano do governo anterior. Além disso, esses montantes têm sido objeto de freqüentes contingenciamentos. Na realidade, o crédito efetivamente disponibilizado para os anos de 2004 e 2005 à pasta de direitos humanos tem sido inferior a R\$ 50 milhões, o que representa menos de 60% do total de recursos disponibilizados em 2002, quando a secretaria ainda estava vinculada ao Ministério da Justiça. Para se ter uma idéia da magnitude dos valores gastos pela SEDH, observa-se que, em se considerando o tamanho da população brasileira – em torno de 170 milhões de habitantes – e o crédito disponibilizado em 2004, os recursos efetivamente aplicados naquele ano em ações e programas de promoção de direitos humanos significaram o equivalente a R\$0,35 por cada cidadão brasileiro.

Do ponto de vista do desempenho da execução financeira, que na tabela 1 foi calculada a partir da relação entre “Empenho Liquidado” e “Crédito Disponibilizado”, a situação também não é confortável. Dado o exercício financeiro de 2004, por exemplo, verifica-se que o órgão gastou apenas 78,7% de todos os recursos disponibilizados, indicador de que a falta de estrutura da área pode estar impactando na sua gestão.

Apesar de suas atribuições, a área de direitos humanos do governo federal tem se caracterizado pela ausência de mecanismos concretos de execução, monitoramento e avaliação das ações implementadas. Estes problemas têm afetado significativamente o seu papel de coordenadora do PNDH II, cujos programas e ações são de responsabilidade de outros ministérios. A coordenação de um plano dessa natureza exigiria da instância de coordenação, neste caso a Subsecretaria de Direitos Humanos, o desenho de uma estratégia clara para articulação do conjunto das instâncias envolvidas. Para

73. Do ponto de vista orçamentário, o ano de 2003 foi atípico, pois, embora corresponda ao primeiro ano do atual governo, a alocação orçamentária foi realizada ainda em 2002, sob a gestão do governo anterior. Entre os gestores públicos era comum ouvir-se à época que o orçamento de 2003 não correspondia à realidade das finanças públicas do país, já que havia sido inflado pelo governo do presidente Fernando Henrique Cardoso.

execução dessa tarefa faltam à subsecretaria dotação orçamentária adequada, capacidade de gestão e força política para ser capaz de fazer interface com os diversos outros órgãos de governo no campo dos direitos humanos. Além disso, também não há fluxo de informações e parcerias entre esses órgãos, de modo que a subsecretaria fica prejudicada no exercício de seu papel de *advocacy* dos direitos humanos no âmbito federal. Pelo fato de não reunir todas essas condições, a Subsecretaria de Direitos Humanos tem sido reiteradamente cobrada pela sociedade por não ter ainda apresentado um relatório sobre o andamento do PNDH II. Tais cobranças terminam por fragilizar seu papel de interlocução com os movimentos sociais que, com razão, não compreendem o porquê da ausência dessa prestação de contas. Fica evidente, contudo, que os motivos, longe de estarem relacionados com algum tipo de ocultação das informações, devem-se, sim, a problemas associados à precariedade de gestão e estrutura da subsecretaria.

3 Considerações finais

Diante de todos os impasses aqui abordados, resta apontar ou frisar algumas das questões que ainda precisam ser objeto de atenção específica ou que permanecem não resolvidas na implementação da política brasileira de direitos humanos.

Em primeiro lugar, é preciso atentar para o fato de que todas as dimensões da atuação do Estado democrático devem estar pautadas pelo valor dos direitos humanos. Isto requer de seus órgãos uma cultura institucional e organizacional que possibilite a incorporação desses princípios ao desenho e à implementação das políticas setoriais. Entretanto, introduzir e consolidar tal cultura entre os órgãos e agentes de Estado brasileiros é ainda uma tarefa por ser enfrentada, que exige um processo permanente de educação para os direitos humanos, por meio de programas de informação, capacitação e treinamento destinados aos profissionais que atuam nas mais diversas áreas. Dessa tarefa irrecusável depende, inclusive, o desenvolvimento de uma lógica de intervenção pública orientada pela transversalidade e que permita às diversas estruturas e agentes públicos operarem em permanente articulação, conciliando-se a gestão administrativa com o respeito a direitos que são interdependentes, indivisíveis e múltiplos.

Outra questão importante diz respeito ao papel desempenhado pelos conselhos de direitos na construção da política pública de direitos humanos. A participação social na gestão das políticas públicas – princípio da democracia participativa garantido na Constituição Federal – tem seu espaço exemplar nesses órgãos colegiados que, formados por representantes do Estado e da sociedade civil, têm como objetivo contribuir ao mesmo tempo para a formulação das políticas e para o controle das ações implementadas.

No campo dos direitos humanos, os conselhos têm um papel adicional àquele de participação no ciclo de elaboração, gestão e controle das políticas públicas, pois a própria noção de direitos humanos e o seu conteúdo, em constante transformação, precisam ser continuamente difundidos na sociedade. Os conselhos de direitos, nesse sentido, atuam também como promotores dos direitos humanos, sendo a mobilização social e a pressão popular seus principais instrumentos de ação. Além disso, os conselhos também atuam como espaços de vocalização das demandas da sociedade. Assim, por exemplo, as violações de direitos, muitas vezes praticadas pelo próprio poder público, constituem tema que encontra nesses espaços um veículo fundamental para sua denúncia e encaminhamento. Embora já se conte com inúmeros conselhos atuantes na área dos direitos humanos, muitos desses órgãos ainda carecem de ser efetivamente

reconhecidos e fortalecidos enquanto espaços legítimos de co-participação na gestão pública – essencial para a construção de uma política de direitos humanos que se pretenda legítima e em consonância com as demandas da sociedade.

Também é fundamental o compromisso efetivo do sistema de justiça com os avanços na área dos direitos humanos. É notório que o Judiciário, por exemplo, é um poder inerte, que se manifesta apenas quando alguma questão é exposta à sua apreciação. No entanto, dado o processo de crescente judicialização das relações sociais no país, esse Poder deixou de cumprir apenas sua função tradicional de solucionar conflitos interindividuais e passou a ser chamado a tomar decisões também sobre questões coletivas, que contrapõem atores privados ou o próprio poder público a setores da sociedade ou a grupos populacionais inteiros. Tais questões estão, muitas vezes, relacionadas ao teor mais básico, embora às vezes pouco preciso, dos direitos humanos.

Nesse sentido, é muito importante que as decisões da Justiça estejam em sintonia tanto com as garantias fundamentais asseguradas a todos os cidadãos brasileiros quanto com os direitos de grupos populacionais específicos, sob pena de que, na busca de garantir o direito líquido e certo de uns, sejam negados os direitos igualmente legítimos de outros, violando-se assim o compromisso do país com a universalidade dos direitos humanos. Ademais, é importante que o Judiciário dispense atenção especial para pelo menos três outras questões: *i*) que ofereça punição exemplar aos casos de violação dos direitos humanos; *ii*) que os julgamentos também levem em consideração os tratados ou convenções internacionais sobre direitos humanos de que o país é signatário; e *iii*) que os tribunais brasileiros acompanhem as decisões tomadas em cortes internacionais sempre que o caso sob apreciação envolver inegável violação dos direitos humanos.

O compromisso dos atores encarregados de formular e revisar as leis do país também é de fundamental importância para o sucesso de uma política pública de direitos humanos. O fator crucial aqui é que sejam propostas leis que avancem sempre na garantia desses direitos, bem como que exista uma fina sintonia entre as novas leis instituídas e o arcabouço legislativo nacional e internacional que respeita os direitos humanos.

É certo que o Poder Legislativo é um espaço de representação política dos grupos de interesses que se conformam na sociedade. Enquanto tal, é plural e deve permitir que a pluralidade dos interesses sociais ali se expresse. Desta forma, sua atuação muitas vezes está sujeita à barganha política ou a pressões de grupos conservadores e alheios à cultura e aos valores humanitários. No caso brasileiro, esta característica do Legislativo ainda representa um grande desafio para a estruturação de uma ampla política de proteção e promoção de direitos humanos. Por um lado, há que se considerar as várias práticas costumeiras de violação desses direitos que ainda não foram tipificadas como crime e aguardam deliberação do Congresso Nacional, a despeito de já haver expressa exigência legal; por outro, não se pode esquecer que há sempre um expressivo número de projetos de lei em tramitação no Congresso cujos conteúdos representam um retrocesso em relação às garantias já estabelecidas no país, e que, a depender da conjuntura ou da força dos lobbies políticos, podem acabar sendo aprovados.

Finalmente, mas não sem grande importância, seria necessário repensar a atual configuração institucional da política no Executivo federal. As condições gerais colocadas

pelas dimensões gigantescas do país, pelas desigualdades e peculiaridades regionais e pela própria natureza do pacto federativo brasileiro requerem uma política de direitos humanos que tenha como vértice uma instância federal articuladora e fomentadora das ações em nível nacional. Isso significa, por exemplo, que essa instância deve não apenas implementar seus próprios projetos, mas também orientar e articular as ações desenvolvidas pelas várias áreas setoriais no nível federal, e ainda nortear e homogeneizar os rumos da atuação nos níveis estadual e municipal, tanto por parte do poder público quanto da sociedade civil. Nesse sentido, seus órgãos devem estar aptos a desempenhar ao menos três tarefas essenciais: *i*) estabelecer diretrizes, parâmetros e metas nas diversas áreas; *ii*) estabelecer parcerias com outros órgãos de governo e com a sociedade civil para complementar e potencializar a atuação do Estado; e *iii*) monitorar os resultados do conjunto das ações implementadas.

Ora, a recente perda do status ministerial do órgão que implementa a política federal de direitos humanos contraria o fortalecimento institucional da área. Basta considerar que a sua vinculação à Secretaria Geral da Presidência da República destituiu de sua condição de igualdade frente aos órgãos setoriais e às demais secretarias especiais. Isso dificulta em muito a articulação e parceria de seus agentes com outros órgãos do poder público, no sentido de participar do processo de tomada de decisões desses órgãos e agir conjuntamente, criando-se oportunidades reais de inculcar os valores e princípios dos direitos humanos na formulação e implementação das políticas setoriais. Por sua vez, os outros problemas levantados anteriormente e relacionados à exigüidade dos recursos financeiros alocados, aos freqüentes contingenciamentos do orçamento, à falta de capacidade de gestão e de estrutura, em termos tanto humanos quanto materiais, apenas evidenciam a fragilidade institucional da área.

É necessário, portanto, dar um passo significativo, ampliando os poderes e a capacidade de ação da Subsecretaria de Direitos Humanos. Está claro que não se trata de mudanças simbólicas como, por exemplo, a sua manutenção na estrutura da Presidência da República, mas sim de dotá-la de recursos e força política adequados ao desempenho de sua missão institucional. Somente assim o órgão poderá ser, de fato, um potente indutor dos rumos da política de direitos humanos para o poder público, em todas as suas instâncias e esferas, e para a sociedade brasileira, criando-se as condições necessárias para a efetivação dos propósitos inscritos na Constituição Federal e nos demais instrumentos legais existentes no país.

IGUALDADE RACIAL

Nesta edição de *Políticas Sociais – acompanhamento e análise*, a área de igualdade racial dedica especial atenção ao tema de geração de emprego e renda. Para tanto, apresenta-se um breve diagnóstico das condições de inserção dos negros no mercado de trabalho, bem como um rápido balanço de programas e ações com tal objetivo, empreendidos por órgãos da esfera federal, em período recente. Antes, porém, serão relatados os principais fatos que marcaram a área no primeiro semestre de 2005.

1 Conjuntura

Ao longo dos seis primeiros meses do ano em curso, a ocorrência de determinados fatos revelou as ambigüidades e ambivalências que caracterizam o comportamento do governo federal no trato da questão racial. Se, por um lado, passos importantes foram dados com a instituição do ano de 2005 como Ano Nacional de Promoção da Igualdade Racial⁷⁴ e com a realização, em caráter inédito, da I Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial – I Conapir –; de outro, observam-se comportamentos e medidas que podem comprometer conquistas alcançadas nesses trinta meses de governo. Este é o caso da ameaça de extinção da Secretaria Especial de Políticas Públicas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), no bojo de um “choque de gestão”, e do recuo do Ministério da Educação na proposta de implementação de políticas de cotas nas instituições federais de educação superior.

Com efeito, em finais de junho último, veio a público a intenção do governo federal de extinguir a Seppir e as demais secretarias especiais (isto é, a de políticas para a mulher – SPM – e a de Direitos Humanos – SEDH) como parte do processo de reforma administrativa. As principais razões alegadas referiam-se a problemas de gestão dessas instituições; aos tímidos resultados obtidos; e à necessidade de dar maior racionalidade à máquina estatal e ao uso dos recursos federais. Essas notícias desencadearam uma ampla campanha de mobilização de diversos setores da sociedade civil organizada em defesa da manutenção das secretarias. Argumentava-se que a sua criação com *status* de ministério era o resultado de uma conquista inédita no país e que embora apresentassem limitações, seu aperfeiçoamento se impunha como forma de assegurar prioridade no enfrentamento das questões de raça, gênero e direitos humanos. E mais: alegava-se que não seriam os exíguos orçamentos dessas secretarias que estariam agravando o Orçamento Geral da União. Como resposta às pressões dos movimentos sociais e das organizações da sociedade civil, o governo federal decidiu manter a Seppir e a SPM, mas remeteu a SEDH à Secretaria Geral da Presidência da República.

Outra dificuldade que a área de promoção da igualdade racial enfrentou recentemente diz respeito ao acesso de estudantes negros às universidades, na medida em que a proposta do governo federal para a reforma da educação superior não obriga

74. Decreto Presidencial de 30 de dezembro de 2004.

a imediata criação de cotas ou reservas de vagas para negros e indígenas como forma de acelerar a presença desses grupos populacionais nas universidades federais. No anteprojeto de Lei da Educação Superior,⁷⁵ a escolha dos mecanismos de inclusão de grupos sociais e étnico-raciais, previstos nos artigos 42 e 52, é de responsabilidade das instituições federais de ensino superior (Ifes), que ficam livres para formular e implementar as políticas afirmativas que considerem mais apropriadas à sua realidade socioinstitucional. Estabelece-se, ainda, um prazo de dez anos, até 2015, para que as Ifes alcancem a meta de cota de pelo menos 50% de alunos egressos de escolas públicas, em todos os cursos de graduação, respeitada a proporção regional de negros e indígenas (artigo nº 65). O que causa estranheza é que esta proposta é bem mais flexível do que a do Projeto de Lei nº 3.627, de 2004,⁷⁶ já em tramitação no Congresso Nacional, e também de autoria do Ministério da Educação. Tal projeto de lei prevê para todas as Ifes, num prazo de 240 dias após a sua aprovação, a reserva de 50% das vagas para estudantes oriundos do ensino médio público, e destina um percentual delas para jovens negros e índios, segundo a representação de seus grupos no conjunto populacional de cada Unidade da Federação. Na leitura de diversas organizações do movimento negro, a “flexibilização” do Ministério da Educação revelada no anteprojeto de Reforma da Educação Superior em nome da maior autonomia das universidades representa um retrocesso, pois se abandona a reserva de vaga como política de promoção da igualdade racial na educação superior pública. Além disso, adia-se para mais uma década – inclusive para um prazo posterior ao do Plano Nacional de Educação, que vai até 2011 – medidas de correção da desigualdade racial que urgem serem implementadas. Teme-se, ainda, que essa postura mais branda por parte do Ministério da Educação contribua não somente para arrefecer as iniciativas em andamento nas instituições de ensino superior federais e estaduais que implementaram ou desencadearam políticas de cotas sociais e étnico-raciais,⁷⁷ como também para fragilizar o processo de aprovação, no Congresso Nacional, do Projeto de Lei nº 3.627.

Apesar dessas dificuldades, faz-se mister destacar que o governo federal promoveu, de forma inédita, a realização da I Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial – I Conapir – em Brasília, entre os dias 30 de junho e 2 de julho de 2005. O objetivo do encontro foi reunir representantes do Estado e da sociedade para, conjuntamente, definirem as diretrizes do Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial em torno do tema “Estado e sociedade – juntos promovendo a igualdade racial”. No segundo semestre de 2005, a Seppir irá coordenar um grupo de trabalho interministerial encarregado de preparar o plano a partir das emendas aprovadas na I Conapir. A secretaria tem como meta anunciar o plano em 20 de novembro de 2005, Dia Nacional da Consciência Negra.

75. Anteprojeto entregue pelo ministro da Educação ao presidente da República no dia 29 de julho de 2005. Para mais detalhes a respeito, consultar o capítulo sobre Educação deste boletim.

76. Para mais detalhes sobre este projeto de lei, ver o capítulo sobre Igualdade Racial no número 9 deste boletim.

77. Até o momento, 17 universidades públicas já tiveram a implantação de cotas para negros e indígenas aprovada nos seus conselhos universitários: 8 federais, quais sejam: Paraná – UFPR; Alagoas – Ufal; São Paulo – Unifesp; Tocantins – UFT; Juiz de Fora – UFJF; Brasília – UnB; Mato Grosso – UFMT; e, Bahia – Ufba; e 9 estaduais, a saber: Rio de Janeiro – Uerj; Norte Fluminense – Uenf; Bahia – Uneb; Mato Grosso do Sul – UEMS; Londrina – UEL; Minas Gerais – UEMG; Amazonas – UEA; Goiás – UEG; e, Mato Grosso – Unemat.

Um evento histórico: a I Conapir

Pela primeira vez na história do país, o governo federal, por meio da Seppir e do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial – CNPIR –, convocou a I Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial – I Conapir. O processo preparatório da I Conapir contou com a organização, especialmente no primeiro semestre de 2005, de conferências municipais, estaduais e no Distrito Federal. Também foram realizadas, no mesmo período, consultas junto aos povos indígenas e a comunidades remanescentes de quilombos, com o objetivo, inclusive, de eleger delegados para a conferência nacional. Além disso, promoveu-se uma audiência com a comunidade cigana e reuniões temáticas referentes a questões de gênero, juventude e religião de matriz africana. Segundo estimativas da Seppir, o resultado dessa articulação teria movimentado, em todo o Brasil, pouco mais de 90 mil pessoas.

A Conferência reuniu cerca de três mil pessoas entre delegados, convidados e observadores que debateram centenas de propostas em torno de 12 eixos temáticos, quais sejam: i) trabalho e desenvolvimento econômico da população negra; ii) educação; iii) saúde; iv) diversidade cultural; v) direitos humanos e segurança pública; vi) comunidades remanescentes de quilombos; vii) população indígena; viii) juventude; ix) mulher negra; x) religiões de matriz africana; xi) fortalecimento das organizações anti-racismo; e xii) política internacional.

Os cerca de mil delegados, eleitos no processo preparatório, aprovaram pouco mais de mil emendas que estão sendo sistematizadas pela Seppir. Segundo a secretária, o relatório final da conferência será divulgado em setembro de 2005. Em que pese tal relatório ainda não estar disponível, é possível distinguir as principais demandas oriundas da conferência. A maior parte delas diz respeito à população negra que hoje representa cerca da metade dos brasileiros. No geral, trata-se de medidas que visam i) valorizar a comunidade negra, destacando tanto seu papel histórico como sua contribuição contemporânea à construção nacional; ii) dar prioridade a determinados grupos, tais como, mulheres, jovens e remanescentes de quilombos; e iii) ampliar o acesso às políticas públicas. Nesse sentido, destaque-se a recomendação ao Congresso Nacional de imediata aprovação do Estatuto da Igualdade Racial e, em especial, do Fundo de Promoção da Igualdade Racial para o financiamento das políticas anti-racistas.

Outros grupos populacionais, que também sofrem algum tipo de discriminação, apresentaram suas reivindicações. Assim, por exemplo, os representantes das comunidades indígenas propuseram a criação de uma secretaria especial, com status de ministério, vinculada à Presidência da República. Sugeriram, ainda, a implementação de um Conselho Nacional de Política Indigenista.

Para os ciganos, por seu turno, urge o acesso a documentos (i.e., registro de nascimento, carteira de identidade, CPF) de modo a que possam usufruir dos equipamentos e serviços públicos. Além disso, reivindicaram adaptações nos sistemas de saúde e de educação para garantir um acesso mais apropriado à sua realidade. No campo da saúde, trata-se de promover atendimento ginecológico de médicas, uma vez que as mulheres ciganas não aceitam serem atendidas por homens. E, na educação, a demanda é por maior agilização das matrículas: os grupos de ciganos nômades têm o hábito de mudar o acampamento várias vezes por ano e, com a demora no processo de matrícula, muitas crianças ficam sem estudar.

Os representantes das religiões de matriz africana apontaram a necessidade de implementação de medidas que garantam: o respeito e a legitimidade social dos sacerdotes, pajés e xamãs, por meio do direito de acesso aos espaços públicos e participação em cerimônias ecumênicas; a criação de uma legislação que puna atos discriminatórios relativos à intolerância étnico-religiosa; a recuperação e a preservação do patrimônio cultural e material da religiosidade afrodescendente; e a participação nos programas e ações sociais dos governos.

Quanto às comunidades judaica e palestina, foi realizada durante a conferência uma intensa e tensa negociação entre suas delegações, mediada por representantes da Seppir, do CNPIR e do Ministério das Relações Exteriores, para a redação de uma resolução de consenso sobre a questão palestina. O texto acordado defende a paz no Oriente Médio e estabelece que as entidades da sociedade civil, com o auxílio do governo brasileiro, monitorem “todas as informações a respeito das violações dos direitos humanos por parte das autoridades de Israel nos territórios ocupados da Palestina e todas as questões atinentes ao conflito”.

2 As desigualdades raciais no mundo do trabalho

2.1 Diagnóstico

A inserção do ser humano no mundo do trabalho é fator fundamental na determinação das suas condições de vida e das de sua família. No Brasil, esse espaço da vida social, como os outros, está historicamente marcado pela desigualdade e pela discriminação raciais. As distâncias, que ainda hoje separam negros de brancos, contudo, são resultado não somente da discriminação ocorrida no passado, mas também de um processo ativo de preconceitos e estereótipos raciais que legitimam, permanentemente, procedimentos discriminatórios. Nesse sentido, qualquer que seja o problema que afeta o mundo do trabalho, a situação do negro sempre é pior do que a do branco. Observe-se o que dizem os números.

Nos últimos anos, as principais dificuldades enfrentadas pelo trabalhador brasileiro tem sido, em geral, o desemprego, a informalidade e a renda deprimida. No entanto, entre os negros essas questões são aguçadas. Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad)/IBGE de 2003, apesar de a taxa de participação entre os dois grupos populacionais ser bastante semelhante, como revela a tabela 1, a taxa de desemprego mostra variações em função da cor: enquanto um indivíduo branco maior de 16 anos tem probabilidade de 8,7% de estar procurando emprego sem achá-lo, para um negro esta probabilidade é bem maior: 10,7%. A situação de desemprego é mais grave para as mulheres negras: 13,7% contra 10,9% para as mulheres brancas.

TABELA 1

Inserção no mercado de trabalho segundo raça/cor, gênero e tipo de vínculo 2003

(Em %)

	Brancos			Negros			Total
	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total	
População	47,7	52,3	53,1	50,0	50,0	46,2	100
Participação (16 anos ou mais)	81,4	56,7	68,2	83,1	57,0	69,8	68,9
Taxa de ocupação (16 anos ou mais)	93,1	89,1	91,3	91,5	86,3	89,3	90,4
Taxa de desemprego (16 anos ou mais)	6,9	10,9	8,7	8,5	13,7	10,7	9,6
Rendimento médio mensal (16 anos ou mais, em R\$)	1.047,30	653,36	877,70	475,20	332,78	418,47	668,19
Tipo de vínculo							
Funcionário público	5,6	10,0	7,5	4,5	7,8	5,81	6,7
Com-carteira	37,1	30,9	34,5	29,4	19,9	25,6	30,3
Sem-carteira	18,4	13,3	16,2	27,8	14,0	22,4	19,1
Conta-própria	26,0	15,7	21,6	27,5	17,2	23,4	22,4
Empregador	7,7	3,6	5,9	2,9	1,2	2,25	4,26
Empregado doméstico	0,7	13,2	6,0	1,0	22,2	9,4	7,56
Outros	4,5	13,3	8,3	6,8	17,6	11,1	9,63

Fonte: Pnad/IBGE (2003).

Elaboração: Disoc/Ipea e Unifem.

O grau de informalidade é também maior entre os negros: enquanto 42% dos brancos têm carteira assinada ou são funcionários públicos, entre os negros o percentual é de 31,4%. Ou seja, menos de um terço dos trabalhadores pretos e pardos têm acesso a direitos trabalhistas, como décimo-terceiro salário, adicional de férias, seguro-desemprego, FGTS e diversos benefícios previdenciários. Note-se, novamente, a precariedade da inserção da trabalhadora negra: somente uma em cada quatro possui algum vínculo formal de trabalho. E mais, no emprego doméstico, atividade desvalorizada e tida como feminina, onde são poucas as que possuem carteira assinada,

predomina a presença das mulheres negras: 22,2% delas são domésticas; entre as brancas, este percentual é bem menor: 13,2%.

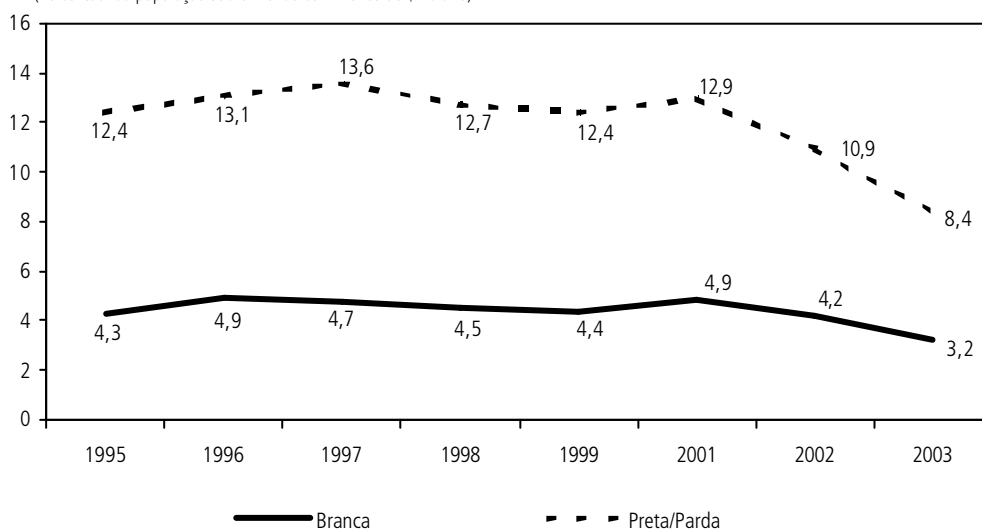
Ao se compararem os rendimentos médios de negros e brancos, observase que os brancos, em 2003, percebiam recursos mensais da ordem de R\$ 877,70, o que, apesar de não ser muito, correspondia a mais do que o dobro do que recebia um negro: R\$ 418,47. E mais: os estudos existentes mostram que essa distância tem se mantido estável ao longo da última década. Os dados também ilustram a dupla desigualdade que afeta a mulher negra, isto é, a de gênero e a de raça: com efeito, as mulheres negras dispunham, em 2003, de rendimentos mensais (R\$ 332,78), em média, equivalentes à cerca da metade do que as brancas (R\$ 653,36); aproximadamente, 70% menores do que os dos homens brancos (R\$ 1.047,30); e, ainda, 30% menores do que os homens negros (R\$ 475,20). Ou seja, a mulher negra é vítima da discriminação composta, isto é, da conjugação perversa do racismo e do gênero: se, por um lado, as mulheres negras têm uma inserção bem mais precária no mercado de trabalho simplesmente por serem mulheres, elas também são excluídas por serem negras.

A precariedade dos rendimentos percebidos pela população negra contribui para que a incidência da pobreza extrema nesse estrato seja maior que a observada para os brancos. Conforme pode ser verificado no gráfico 1, em 1995, 12,4% dos negros encontravam-se em condições de pobreza extrema, contra 4,3% dos brancos. É certo que, em 2003, acompanhando a tendência geral de diminuição da pobreza extrema no Brasil, esses percentuais se reduziram bastante, para 8,4% e 3,2%, respectivamente. Apesar disso, a distância que separa negros de brancos diminuiu muito pouco: em 1995, a proporção de pobres negros era 2,9 vezes maior do que a de brancos; em 2003, essa razão ainda é de 2,6.

GRÁFICO 1

Evolução da extrema pobreza por cor no Brasil¹

(Percentual da população sobrevivendo com menos de \$1 diário)



Fonte: Banco Mundial/PPC, Pnad/IBGE.

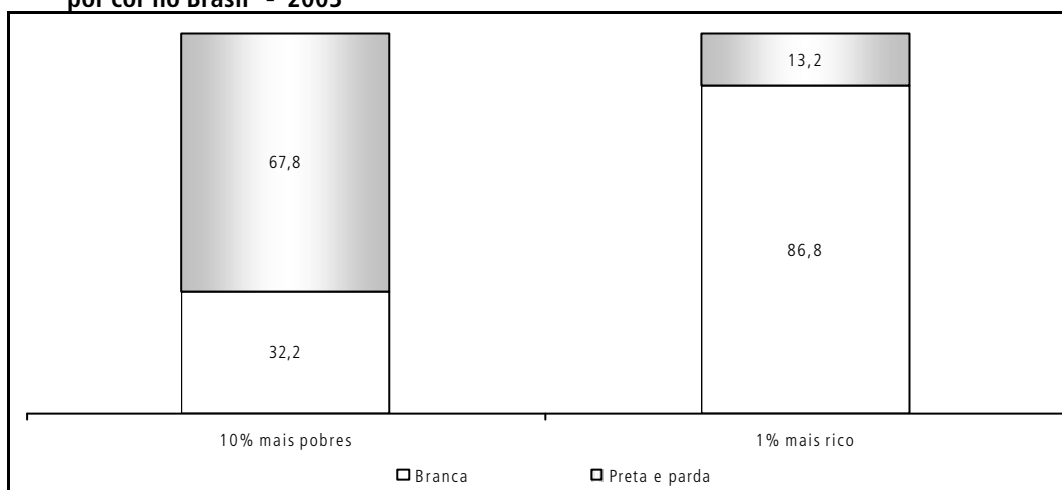
Elaboração: Disoc/Ipea.

Nota: ¹Exclusive a pop. rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

Além disso, os dados evidenciam que a proporção da renda apropriada pelos brancos se eleva com o aumento da renda: isso pode ser verificado, por exemplo, na composição da base (os 10% mais pobres) e do topo (o 1% mais rico) da escala de rendimentos da população. Os pretos e pardos correspondem a 67,8% dos mais pobres, mas equivalem a apenas 13,2% dos mais ricos. Em paralelo, os brancos compõem 86,8% do grupo dos mais ricos, mas constituem somente 32,2% do conjunto dos mais pobres (ver gráfico 2).

GRÁFICO 2

Distribuição das pessoas entre os 10% mais pobres e o 1% mais rico por cor no Brasil¹ - 2003



Fonte: Pnad/IBGE.

Elaboração: Geiso/DPE/IBGE.

Nota: ¹Exclusiva a pop. rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

Tendo em vista que, no geral, os negros têm menores níveis de educação do que os brancos, é freqüente a argumentação de que sua inserção desfavorável no mundo do trabalho – maior desemprego, maior grau de informalidade e rendimentos mais achatados – esteja refletindo essas desigualdades no campo educacional, e não discriminações no âmbito do mercado de trabalho. Com o intuito de verificar o que pode estar explicando essas distâncias, pelo menos no que se refere à renda, foi realizado na Disoc/Ipea,⁷⁸ a partir dos dados da Pnad/IBGE de 2003, um estudo sobre as diferenças de rendimentos entre negros e brancos. De modo a poder comparar, à medida do possível, indivíduos em condições semelhantes, foram construídas estimativas para pessoas ocupadas de 16 a 65 anos, com mesma idade, mesmo nível de educação, mesma forma de inserção no mercado de trabalho, habitando na mesma região e trabalhando no mesmo setor de atividade econômica. Foi considerada a renda de todos os trabalhos, padronizada para o equivalente ao rendimento mensal oriundo de 40 horas de trabalho semanal. No estudo, escolheu-se como referência, ou *padrão*, o grupo de homens brancos, tendo em vista que é o que possui a maior remuneração média e compararam-se seus rendimentos com os de três outros grupos populacionais, quais sejam, mulheres brancas, homens negros e mulheres negras.

78. A esse respeito, consultar estudo realizado por Leonardo Rangel a partir de metodologia anteriormente aplicada por Sergei Soares. RANGEL, Leonardo. Nota sobre rendimentos e desigualdade racial, em 2003. Brasília: Disoc/Ipea, jul. de 2005.

Em um primeiro momento, calcularam-se os rendimentos efetivamente auferidos pelos diferentes grupos populacionais analisados, isto é, a renda observada. Vê-se, na tabela 2, conforme apontado anteriormente que, em média, os homens negros ganham cerca da metade dos homens brancos, e as mulheres negras, cerca de 60% do grupo padrão, isto é, dos homens brancos. A seguir, estimou-se o que se chamou de “renda contrafactual” a renda que os diferentes grupos deveriam receber se fossem remunerados nas mesmas condições que um homem branco. Assim, por exemplo, calculou-se quanto deveria ganhar uma mulher negra que mora no sudeste do país, que possui seis anos de escolaridade, que trabalha com carteira assinada no setor de indústria se fosse remunerada da mesma forma que um homem branco nesta mesma situação. A diferença entre a “renda contrafactual” e a renda efetivamente observada, o que se batizou de “termo de discriminação”, representa uma clara medida da discriminação racial; isto porque ela não resulta de diferenças de idade, sexo, nível educacional, região ou setor de atividade econômica mas sim de desigualdades raciais geradas no próprio mercado de trabalho. E mais, quando se compara a diferença entre a “renda contrafactual” e a renda observada com a diferença entre o rendimento dos grupos discriminados e o do homem branco, ou seja, entre o que se deixa de receber devido à discriminação e o que se deixa de receber em geral (devido à discriminação, mas também, às diferenças de idade, educação, localização, forma de inserção no mercado de trabalho etc.), obtém-se uma boa dimensão da proporção da desigualdade que é explicada pela discriminação.

Em resumo, o estudo revela que, em média, em 2003, a diferença de rendimentos entre negros (R\$ 485,59) e homens brancos (R\$ 1.079,79) era de R\$ 594,21. Se os negros fossem remunerados em igualdade de condições aos homens brancos, perceberiam uma renda de R\$ 798,51 (renda contrafactual). Assim, a distância de R\$ 281,28 entre o que os negros deveriam receber – se tivessem igualdade de tratamento em relação ao homem branco (R\$ 798,51) – e os rendimentos do homem branco (R\$ 1.079,70), corresponde a uma desigualdade que pode ser explicada pelos menores níveis de educação encontrados na população negra. Já a diferença entre o que os negros deveriam perceber se fossem remunerados igual ao homem branco e o que de fato receberam, de R\$ 312,92, não tem qualquer explicação objetiva, pois estão sendo comparados trabalhadores em situação semelhantes (i.e., mesma idade, mesma inserção no mercado de trabalho, mesmo sexo, mesmo localização). Esse valor, que corresponde a pouco mais da metade (53%) da diferença de rendimentos entre negros e homens brancos (R\$ 594,21) deve-se, exclusivamente, à discriminação racial produzida no mundo do trabalho. Entre as mulheres negras, a situação é bem mais dramática, pois elas sofrem da dupla discriminação, de raça e de gênero: cerca de dois terços (63%) da diferença entre seus rendimentos e os dos homens brancos se explicam pela interseccionalidade do racismo e do gênero (ver a coluna “percentual devido à discriminação”, da tabela 2).

A tabela 2 mostra que as mulheres brancas deveriam ganhar mais que os homens brancos na medida em que sua “renda contrafactual” é maior do que a renda observada do grupo padrão. Isto se deve ao maior nível de educação das mulheres. Assim, o que as mulheres deixam de receber explica-se, sobretudo, pela discriminação de gênero.

TABELA 2

Decomposição das desigualdades nos rendimentos, por gênero e raça/cor - 2003

Grupo	Renda observada (a)	Diferença para homens brancos (b)	Renda contrafactual (c)	Diferença para homens brancos da renda contrafactual	Termo de discriminação (d = c-a)	Percentual devido à discriminação (d/b)
Homens brancos	1079,79	-	-	-	-	-
Homens negros	501,78	578,01	796,09	283,70	294,31	51%
Mulheres brancas	854,14	225,65	1255,98	-176,19	401,84	178%
Mulheres negras	458,65	621,14	847,76	232,03	389,12	63%
Negros	485,59	594,21	798,51	281,28	312,92	53%

Fonte: Pnad/IBGE.

Elaboração: Rangel (2005).

Os resultados do estudo realizado por Rangel confirmam, mais uma vez, o que muitos já sabem há bastante tempo: as distâncias que separam negros de brancos no mundo do trabalho são resultado não somente de discriminação ocorrida no passado, mas, também, de preconceitos e estereótipos ainda presentes e que reforçam comportamentos discriminatórios. A permanência dessas práticas discriminatórias está a mostrar que o combate às desigualdades entre negros e brancos no mercado de trabalho requer a implementação de políticas de geração de ocupação e renda que promovam a igualdade de oportunidades e de tratamento entre ambos os grupos de trabalhadores e trabalhadoras. Mas isso não é suficiente. É preciso, ainda, desenvolver políticas de ações afirmativas que possibilitem ampliar a participação dos negros e, em especial, de mulheres negras, nos diferentes espaços desse mercado, de onde vêm historicamente sendo excluído(as).

2.2 A implementação de políticas públicas

O Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), principal responsável pelas políticas públicas de emprego e pelo sistema público de emprego, tem se preocupado em dar respostas à difícil situação que enfrentam os trabalhadores negros. Se, por um lado, a maior parte dos programas implementados por este ministério (*i.e.*, os programas de financiamento do FAT, o abono salarial, a intermediação e o seguro-desemprego) ainda não tem qualquer preocupação em relação à questão racial, por outro, algumas iniciativas nessa direção, empreendidas no período recente, merecem destaque. Embora se trate de medidas pontuais, elas são importantes não somente porque abrem o caminho dentro do ministério para que outras formas de intervenção no mundo do trabalho passem a considerar o combate à discriminação racial como prioridade, como também porque contribuem para uma maior reflexão sobre a questão racial no bojo das políticas públicas de emprego e do sistema público de emprego.

Nesse sentido, vale mencionar a instalação, em finais de 2004, da Comissão Tripartite de Igualdade de Oportunidades e de Tratamento de Gênero e Raça no Trabalho. Esta Comissão, de caráter consultivo, é integrada por representantes do governo federal (MTE, Ipea, Seppir, SPM e SEDH), dos trabalhadores e dos empregadores, e tem a Organização Internacional do Trabalho (OIT) como assessora técnica permanente. Seu objetivo principal é apresentar propostas de medidas para a promoção da igualdade de tratamento e de oportunidades de negros e mulheres no mundo do trabalho. Desde sua criação, a comissão realizou três reuniões plenárias voltadas, especialmente, para a aprovação de seu regimento interno e a construção de um plano de ação, que deverá ser divulgado no segundo semestre de 2005. Ainda é cedo para se avaliar os resultados dos trabalhos da Comissão, tendo em vista que, no seu meio ano

de existência, a prioridade foi conferida à sua organização interna. Note-se, contudo, que apesar da tensão que caracteriza este tipo de colegiado, há uma favorável disposição de todos os partícipes em encontrar caminhos para combater o preconceito racial, a discriminação racial e o racismo no mundo do trabalho.

É também digno de nota a instituição, em julho de 2003, do Plano Nacional de Qualificação (PNQ), o qual inaugurou uma nova maneira de conceber e implementar a política nacional de qualificação profissional. Além das alterações conceituais e operacionais⁷⁹ em relação ao que vinha sendo feito, o plano prevê uma atenção especial a segmentos que apresentam maiores dificuldades de inserção no mercado de trabalho, o que inclui os negros. Em 2004, cerca de 142 mil trabalhadores foram capacitados, sendo que, desses, 62% eram negros, percentual bem maior do que o da participação desse grupo na População Economicamente Ativa (PEA), que é de 47%.

Se, por um lado, a cobertura do PNQ ainda é pequena, por outro, percebem-se ganhos em termos qualitativos. Isto pode ser verificado por meio, por exemplo, do aumento expressivo da carga horária dos cursos, que passou de pouco mais de 60 horas, em 2002, para cerca de 200 horas, em 2004. Os indicadores do programa também mostram sua articulação e integração com outras políticas de emprego e renda: parte expressiva do atendimento é direcionada para os egressos de ações de seguro-desemprego, intermediação de mão-de-obra, microcrédito e economia solidária. O que o PNQ também mostra é ser possível e factível introduzir o recorte racial nas políticas públicas de emprego. Nesse sentido, não há qualquer justificativa para que medidas semelhantes não sejam adotadas nos demais programas do Ministério do Trabalho e Emprego.

Segundo dirigentes desse ministério, os desafios do PNQ em relação aos negros são essencialmente dois, quais sejam: *i*) expandir a cobertura do programa, o que depende de decisão governamental para uma maior alocação de recursos financeiros; e *ii*) incorporar a problemática racial nos conteúdos pedagógicos dos cursos de qualificação.⁸⁰ Com esta medida, buscar-se-ia não somente contribuir para mudar práticas racistas interiorizadas em toda a sociedade, como também fortalecer a identidade do trabalhador negro. O MTE, em parceria com a Seppir e a SPM e com o apoio da OIT, vem realizando estudos e promovendo encontros nessa direção.

Uma outra iniciativa do Ministério do Trabalho e Emprego que merece menção é a instalação, nas delegacias e subdelegacias regionais de trabalho (DRT), dos núcleos de Promoção de Igualdade de Oportunidades e de Combate à Discriminação no Emprego e na Ocupação.⁸¹ Trata-se de unidades criadas, em junho de 2000, por meio da Portaria MTE no 604, como resultado de um projeto de cooperação técnica entre a OIT e o TEM com o objetivo de melhorar a efetiva implementação da Convenção nº 111 da OIT sobre Discriminação no Emprego e na Ocupação, ratificada pelo Brasil em 1968.

79. Para maiores detalhes sobre o PNQ, consultar o capítulo de Trabalho e Renda dos números 9 e 10 deste boletim.

80. Para maiores detalhes, ver MORAES, Eunice Léa de. *Relação gênero e raça na política pública e qualificação social e profissional*. Brasília: MTE, SPPE, DEQ, 2005.

81. A esse respeito recomenda-se a leitura do trabalho coordenado por Paola Cappellin e publicado pela OIT, em 2005, intitulado "A experiência dos núcleos de promoção da igualdade de oportunidades e combate à discriminação no emprego e na ocupação".

Os núcleos têm os seguintes objetivos principais: coordenar ações de combate à discriminação; instituir e promover, em parceria com organizações empresariais, sindicais e não governamentais, atividades de promoção da igualdade de oportunidades e acolher denúncias de práticas discriminatórias no acesso e no curso das relações de trabalho, buscando solucioná-las de acordo com os dispositivos legais e, quando for o caso, encaminhá-las ao Ministério Público do Trabalho.

Originalmente os núcleos foram pensados para combater a discriminação racial e de gênero, mas, com o passar do tempo, foi-lhes sendo incorporado o enfrentamento de outras formas de discriminação, tais como, por idade, por deficiência, por orientação sexual, por assédio moral e sexual, por obesidade ou por se portar o vírus HIV/aids. Os mais de 70 núcleos existentes no país têm funcionado com certa autonomia, não havendo, portanto, padronização no atendimento: cada unidade atua conforme as disposições da respectiva DRT.

Nos seus cinco anos de existência, os núcleos ainda não desenvolveram todo seu potencial de atuação, sendo que o seu impacto na diminuição das distâncias que separam negros de brancos no mundo do trabalho tem sido pouco expressivo. São várias as razões para tal. Em primeiro lugar, a sua baixa cobertura. Segundo informações do Ministério do Trabalho e Emprego, desde 2001, os 73 núcleos realizam, anualmente, em torno de 15 mil atendimentos, o que corresponde a uma média de apenas 200 atendimentos por unidade/ano. Isso se deve, sobretudo, à fragilidade institucional dos núcleos, na medida em que sofrem de limitações de recursos humanos, materiais e financeiros; além disso, suas atividades nem sempre estão integradas e articuladas às rotinas instituídas pelas DRT. Diante dessas contingências, são poucas as unidades que conseguem desenvolver atividades efetivas de combate à discriminação (*i.e.*, fiscalização, monitoramento de práticas discriminatórias, sensibilização, realização de atividades de promoção da diversidade). E mais: devido à sua pequena visibilidade pública, os núcleos terminam por receber poucas denúncias.

Uma outra razão que explica a reduzida efetividade da atuação dos núcleos no que diz respeito à questão racial, é que essa não tem sido sua prioridade. Muito pelo contrário: cerca de 90% dos 15 mil atendimentos realizados por ano destinam-se à pessoa com deficiência (PcD); menos de 1% dessas ações estão relacionadas a discriminações praticadas contra negros. Alega-se que diante das limitações de recursos, de um lado, e da existência legal⁸² de cotas para PcD, de outro, torna-se mais fácil promover a inserção desse grupo da população no mercado de trabalho. A baixa frequência de encaminhamentos na área de discriminação racial deve-se a uma combinação de fatores que atuam interna e externamente aos núcleos, podendo-se destacar: *i*) insuficientes orientações do Ministério do Trabalho e Emprego; *ii*) despreparo das equipes dos núcleos, em especial, e das DRT, em geral, em relação à temática racial (falta de informações sobre as desigualdades entre negros e brancos, sobre a legislação existente, sobre a atuação de entidades do movimento negro, dentre outras); *iii*) limitações do ponto de vista legal, na medida em que cabe às vítimas o “ônus da prova”, ou seja, é o denunciante ofendido que deve apresentar as provas da

82. Em dezembro de 1999, o governo federal publicou o Decreto 3.298, que regulamenta a Lei nº 7.853/89, a qual determina que as empresas com cem ou mais empregados estão obrigadas a preencher de 2 a 5% dos cargos (proporcionalmente ao tamanho da empresa) com beneficiários reabilitados da Previdência ou com pessoas com deficiência.

discriminação sofrida; e, *iv*) dificuldades que os próprios trabalhadores negros têm de denunciar o empregador, quer porque não vislumbram as instituições públicas como suas aliadas no combate à discriminação, quer porque – como resultado do racismo, passado e presente – acabam introjetando, interiorizando e naturalizando uma identidade negra negativa.

Diante dessas constatações, o Ministério do Trabalho e Emprego decidiu, recentemente, fortalecer o combate à desigualdade de gênero e raça no âmbito das DRT e, para tal, já traçou, em parceria com a OIT, a Seppir e a SPM, um plano de atividades para o segundo semestre de 2005, que busca apresentar, no final do ano, uma proposta integrada de ações destinadas às delegacias e subdelegacias que possibilitem: *i*) sensibilizar e capacitar os gestores e suas equipes; *ii*) padronizar procedimentos mínimos; *iii*) implementar um sistema de informações para acompanhamento e monitoramento dos atendimentos; *iv*) identificar potenciais parceiros; e *v*) estabelecer uma agenda mínima de trabalho. Acredita-se ser necessário, também, promover campanhas de divulgação dos núcleos para que ganhem maior visibilidade pública, contribuindo, assim, para receber maior número de denúncias de práticas discriminatórias.

A Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) também vem apoiando, com recursos próprios, organizações não governamentais com o objetivo de promover o “empreendedorismo negro”. Trata-se de ações pontuais que buscam fomentar a incubação de experiências de pequenos empreendedores afro-brasileiros de modo a potencializá-las para o mercado e formar, nesse processo, uma cultura de negócios.

Por último, merece ainda destaque uma iniciativa do Ministério Público do Trabalho (MPT). Trata-se do Programa de Promoção de Igualdade de Oportunidade para Todos, lançado em abril de 2005. Tal programa, que conta com o apoio técnico da Disoc/Ipea, tem como objetivo atuar, extrajudicial ou judicialmente, no combate às discriminações racial e de gênero, buscando a inserção isonômica desses grupos de trabalhadores no mercado de trabalho.⁸³

O programa é implementado em diversas etapas. Na primeira, o MPT convoca as principais empresas de um determinado setor de atividade econômica para que prestem informações sobre seus trabalhadores, tais como sexo, raça/cor, escolaridade, tempo de serviço, cargos de chefia e remuneração, entre outras consideradas relevantes. De posse dessas informações, fornecidas pelas próprias empresas, é construído um “perfil das desigualdades” em cada instituição, que aborda, especialmente, três âmbitos: *i*) a contratação pela empresa, que é dimensionada pela participação de negros e de mulheres no total de empregados; *ii*) a ascensão, que é analisada por meio da presença de negros e de mulheres nos cargos de direção da empresa; e *iii*) os diferenciais de remuneração entre homens brancos, homens negros, mulheres brancas e mulheres negras. Na etapa seguinte, o MPT convoca cada empresa para prestar depoimento.

83. É importante destacar que o programa foi amplamente discutido com diversas instituições – governamentais e não governamentais, nacionais e internacionais – podendo-se destacar a OIT, o Ministério do Trabalho e Emprego, a Seppir, a SPM, a SEDH, o Observatório Social, o Centro de Estudos das Relações de Trabalho e da Desigualdade (Ceert), o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos (Dieese), a Educação e Cidadania de Afro-Brasileiros e Carentes (Educafro), o IBGE, a Associação Nacional dos Magistrados Trabalhistas (Anamatra), a Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho (ANPT), a Federação Nacional dos Advogados (Fenadv) e o Instituto de Advocacia Racial e Ambiental (Iara).

Nesse momento, inquire-se, a partir dos próprios dados encaminhados pelas empresas, sobre as desigualdades de gênero e de raça ali encontradas e sobre o que a organização vem fazendo para combatê-las. A etapa final do processo consiste em estabelecer um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), entre a empresa e o Ministério Público, no qual a empresa se compromete a cumprir, num determinado período, metas para cada um dos três âmbitos aqui mencionados. No caso de não haver acordo, as empresas são acionadas judicialmente.

O Ministério Público do Trabalho iniciou um projeto piloto com os bancos privados do Distrito Federal e, recentemente, estendeu a iniciativa para o setor bancário dos demais estados da Federação, por meio das procuradorias regionais do Trabalho. No Distrito Federal, os bancos se negaram a firmar os TAC alegando que não têm qualquer responsabilidade com a discriminação racial ocorrida no passado, que não praticam qualquer tipo de discriminação e que já vêm implementando medidas que contribuem para encurtar as distâncias que separam negros de brancos. Segundo seus representantes, essas medidas requerem tempo para começarem a apresentar resultados. Diante de tal atitude, conforme previsto no programa, o Ministério Público do Trabalho deve entrar, durante o segundo semestre, com ações civis públicas contra os bancos Bradesco, Itaú, ABN Amro e Unibanco por discriminação contra mulheres e negros. Agora é de se esperar que o Poder Judiciário cumpra sua parte.

3 Conclusões

A compilação de diversas iniciativas implementadas por órgãos da esfera federal para combater as desigualdades raciais no mundo do trabalho revela que foram obtidos avanços, na medida em que esta temática começa a fazer parte das agendas de trabalho dessas instituições. Note-se ainda que, no geral, tais iniciativas procuram estabelecer parcerias com atores estratégicos, buscando, dessa forma, criar uma ambiência favorável à promoção da igualdade de oportunidades e de tratamento entre negros e brancos no mundo do trabalho.

Contudo, particularmente no que se refere à atuação do Executivo, a cobertura ainda reduzida das ações destinadas ao trabalhador negro e a ausência de metas raciais nos principais programas públicos de emprego, trabalho e renda, quer na cidade (*i.e.*, programas de financiamento do FAT, intermediação e seguro-desemprego), quer no campo (*i.e.*, assentamentos da reforma agrária, fortalecimento da agricultura familiar, assistência técnica, aquisição de alimentos)⁸⁴ geram conclusões pouco alvissareiras. Acredita-se que, no curto prazo, não se observarão mudanças expressivas nas relações raciais no mundo do trabalho. Faz-se mister destacar que as graves distorções existentes entre negros e brancos no mercado laboral não poderão ser equacionadas sem a intervenção enérgica do poder público. Para tanto, além de definir metas de atendimento de trabalhadores negros, de ampliar substancialmente a abrangência e os recursos financeiros dos programas em andamento, e de incluir o recorte racial nas demais políticas públicas de emprego, faz-se necessário fortalecer ações com três grandes objetivos. Um deles é valorizar a comunidade negra, destacando tanto seu papel histórico como sua contribuição contemporânea à construção nacional. O propósito de ações dessa natureza é

84. Com exceção de algumas ações destinadas a comunidades remanescentes de quilombos. A esse respeito, consultar a edição nº 10 deste boletim.

atingir não somente os trabalhadores racialmente discriminados, contribuindo para que possam reconhecer-se na história e na nação, mas todos os trabalhadores, permitindo-lhes identificar-se em sua diversidade étnica e cultural. Um segundo objetivo é incentivar organizações – públicas e privadas – a implementarem planos de correção das desigualdades raciais. Finalmente, é necessário pressionar, judicial ou extrajudicialmente, as organizações a encurtarem as distâncias entre trabalhadores negros e brancos, como as previstas pelo Programa do Ministério Público do Trabalho.

Urge, ainda, implementar políticas específicas que considerem a interseccionalidade das várias formas de discriminação que incidem sobre as mulheres negras, isto é, destinadas ao combate da dupla discriminação que sofrem as trabalhadoras negras, oriunda da combinação do sexismo e do racismo.

DESENVOLVIMENTO RURAL

O desenvolvimento rural enquanto objeto de intervenção governamental envolve um amplo conjunto de programas e ações que vão além dos tratados nesta seção deste boletim. O recorte aqui apresentado, embora não abarque todas as ações com impacto sobre o mundo rural, é emblemático do tipo de desenvolvimento que se está buscando. A reforma agrária traduz melhor que qualquer outro programa governamental, uma proposta efetiva de inclusão social que passa pela distribuição patrimonial. Como será visto, os indicadores – sejam dos assentamentos realizados nos primeiros seis meses deste ano, sejam dos investimentos para recuperação e a estruturação produtiva de projetos criados até 2002 – estão aquém do necessário. Contudo, o Programa Nacional de Fortalecimento de Agricultura Familiar (Pronaf) vem apresentando resultados positivos, com a ampliação do número de contratos e dos montantes aplicados, em especial, dos destinados para investimentos. Também vem conseguindo uma melhor locação regional, estando presente em áreas que até recentemente eram pouco atendidas nas regiões Norte e Nordeste. Finalmente, é preciso considerar o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que, embora ainda tenha um âmbito de ação limitado, especialmente em termos dos recursos financeiros nele alocados, é estratégico para o governo para a condução da política agrícola, permitindo a compra de alimentos sem necessidade de licitação e pagando preços compatíveis com a realidade do mercado. Basicamente dois objetivos fundamentais para o desenvolvimento rural são contemplados: garantia de mercado e renda aos agricultores partícipes do programa e a produção e captação de alimentos, no bojo dos objetivos mais gerais de segurança alimentar.

1 Reforma agrária

1.1 Introdução

Os movimentos sociais rurais acreditavam – e os ruralistas temiam – que o atual governo fosse acelerar e dar maior consistência ao processo de reforma agrária. Entretanto, passados trinta meses, todos indicadores mostram que o realizado até agora ficou muito aquém das expectativas e mesmo do prometido, não apenas durante a campanha eleitoral, como do estabelecido no âmbito do Plano de Reforma Agrária do Governo Lula, divulgado no segundo semestre de 2003. Aliás, a apresentação desse plano significou derrota dos movimentos sociais rurais, pois as metas que fixou ficaram distantes daquelas constantes do documento Proposta de Plano Nacional de Reforma Agrária,⁸⁵ elaborado para dar forma às demandas e anseios dos movimentos sociais. Essa proposta estabelecia como meta para o período de 2004 a 2007 o assentamento de 1 milhão de famílias sem terra, afora as demais medidas de política fundiária que também possibilitam acesso à terra por parte de públicos específicos – caso da aquisição

85. Documento elaborado por um conjunto de agraristas, sob coordenação do professor Plínio de Arruda Sampaio. Brasília, outubro de 2003.

por meio do crédito fundiário e da regularização de áreas de posseiros que atendam às especificações legais quanto ao tempo de ocupação e tamanho máximo da área, entre outros requisitos. Ambos os documentos também destacam que o processo de reforma agrária não se esgota no acesso à terra, mas inclui um conjunto articulado de políticas, especialmente o incentivo à pesquisa, a expansão e melhoria dos serviços de assistência técnica e extensão rural, a capacitação dos assentados, o financiamento adequado e tempestivo da produção, a garantia de mercado e de preços mínimos, e o apoio ao desenvolvimento da agroindústria. Ou seja, um conjunto articulado de medidas de política raramente presente com a intensidade e continuidade necessárias.

Os diagnósticos presentes em ambos os documentos mencionados se basearam nos mesmos conceitos e argumentos relativos à prevalência no Brasil de uma estrutura agrária defeituosa, que impõe padrões de exploração e remuneração da força de trabalho rural aviltantes, funcionando como entrave à inclusão social da maior parte dessa população e levando as famílias pobres do campo a migrarem para centros urbanos ou a ocuparem um pedaço de terra ocioso. Nos centros urbanos, suas possibilidades de sucesso – emprego estável e inclusão social – são cada vez mais remotas. A ausência ou precariedade educacional dificulta a inserção no mercado de trabalho de jovens e adultos. O desemprego, a ocupação desregrada de espaços urbanos periféricos e a falta de perspectivas de melhoria nas condições de vida acabam por alimentar os processos de marginalização.

As perspectivas de futuro dos pobres que ficam no campo não são melhores. Podem, ou não, ocupar uma terra ociosa, mas a garantia de conquista de condições dignas de vida e trabalho e de cidadania passa pela ação efetiva do Estado, que deve atuar no sentido de possibilitar as oportunidades de progresso/inclusão para toda a população rural. Nesse sentido, a reforma agrária constitui estratégia fundamental, enquanto mecanismo original e único de transferência de patrimônio para os mais pobres. O acesso à terra garante, desde logo, local de moradia e espaço de trabalho, o que não é proporcionado por nenhuma outra política governamental, constituindo-se em mecanismo privilegiado de inclusão social.

Embora seja necessário, não basta dispor de um plano de reforma agrária, por mais inteligente que seja. São necessárias condições concretas – políticas, técnicas e administrativas –, e, sobretudo, ‘vontade política’. Tudo indica que todas essas condições têm estado ausentes no cenário agrário brasileiro. As opções políticas desde logo indicavam que o processo de reforma agrária continuaria a enfrentar dificuldades em várias frentes: no próprio âmbito do Poder Executivo federal, nas resistências continuadas nas esferas estaduais e municipais, no Judiciário, no Legislativo, no enfrentamento dos ruralistas e na defesa intransigente do agronegócio por parcela significativa do governo.

1.2 Quadro geral dos assentamentos da reforma agrária

Atualmente, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) tem sob sua responsabilidade 6.574 projetos de assentamento, que compreendem uma área de 47,9 milhões de hectares e 551 mil famílias (ver tabela 7.1 no Anexo Estatístico). Cerca de 25% destas famílias foram assentadas em projetos criados antes de 1994; 66%, naqueles criados entre 1995 e 2002 (governo FHC); e as demais (9,5%), em projetos criados pelo atual governo. A região Norte concentra a maior parte das áreas

de projetos de assentamento (cerca de 70% do total), mas apenas 38% das famílias assentadas. Já o Nordeste, concentra quase a metade do número de projetos (49%), mas apenas 16,4% da área e 37,4% dos assentados. A região Sul possui a menor área reformada (apenas 1,4% do total), mas abriga 5,5% dos assentados; o Sudeste, com 2% da área reformada, tem a menor parcela de famílias assentadas (4,6%). No Centro-Oeste está o maior potencial para futuros assentamentos, ocupando no presente uma posição modesta, mas crescente: já ultrapassou o Sudeste em termos de número de projetos instalados, e em seus 11% da área reformada estão assentadas quase 15% do total de famílias beneficiadas com a reforma agrária no país (ver tabela 7.2 no Anexo Estatístico).

Quase a metade dos projetos existentes ainda se encontra em fase inicial de instalação. Para que atinjam o estágio de consolidação resta um longo caminho a percorrer, o que depende da constância e qualidade das ações e mecanismos de apoio (ver tabelas 7.3 e 7.4 no Anexo Estatístico).

Em 2005, a maior parcela de novas terras para a reforma agrária foi obtida pela via da discriminação e do reconhecimento – cerca de 1,18 milhão de hectares (76,4%) –, sobretudo na região Norte sendo que apenas 205,4 mil hectares (12,8%) resultaram de processos de desapropriação (ver tabela 7.5 no Anexo Estatístico).

A consolidação de projetos de assentamento vem avançando, embora ainda em ritmo lento. Para atingir essa condição, pelo menos 50% dos assentados em cada projeto devem ter alcançado níveis de produtividade e renda adequados à sua reprodução enquanto agricultores familiares, em níveis semelhantes aos dos demais produtores familiares rurais consolidados da região. A tabela 1 mostra que o maior número de projetos nessa condição situa-se no norte do país, o que é compatível com o fato de serem mais antigos.

TABELA 1

Projetos consolidados

Período da criação do projeto : 15/12/1900 até 23/07/2005

UF	Nº projetos	Área (ha) - criação	Área (ha) - consolidação	Nº famílias assent. – consolidação	Área média (ha)	Distribuição % da área de proj. consolidados	Distribuição % das famílias assentadas
Brasil	460	7.749.292,97	7.438.233,15	138.204	58,31	100,0	100,0
Norte	162	6.170.290,73	5.843.983,31	93.819	75,28	78,6	67,9
Nordeste	104	717.428,27	715.145,47	19.539	35,06	9,6	14,1
Sudeste	38	99.411,45	94.648,49	5.696	9,06	1,3	4,1
Sul	85	80.949,41	80.905,74	3.873	20,63	1,1	2,8
Centro-Oeste	71	681.213,11	703.550,15	15.277	46,39	9,5	11,1

Fonte: MDA/Incra/Sipra/SDM-Rel_0203. Data: 23 de julho de 2005.

Os 460 projetos dados como consolidados poderiam – em tese – ser emancipados, e seus ocupantes, após serem titulados, deveriam assumir o pagamento parcelado dos custos que a legislação define como parcela a ser ressarcida à União – basicamente a terra⁸⁶ e a moradia. Cabe ao Incra determinar se projeto de assentamento encontra-se consolidado, após verificar se foram cumpridas todas as etapas previstas pelas normas legais

86. Valores a serem pagos em vinte parcelas anuais. O valor da terra deve ser calculado pelo seu preço de mercado quando da imissão na posse, devendo sofrer atualizações por um índice regionalizado de preço da terra, que concretize o princípio constitucional de preservação do valor real deste recurso no mercado.

no processo de constituição do assentamento. A tendência do atual governo é pela não-emancipação dos projetos consolidados, permanecendo com a União o domínio da terra, como já determinam algumas leis de terras de âmbito estadual.

1.3 Assentamentos em 2005 – primeiro semestre

Apenas 15,9 mil famílias foram assentadas durante o primeiro semestre de 2005, resultado que torna a consecução da meta programada para o corrente ano difícil de ser alcançada, o que atrasará ainda mais a reforma agrária no país. Comparado com 2004, esse resultado é preocupante: no 1º semestre de 2004 foram assentadas 21.719 famílias, número insuficiente, mas cerca de 36% maior do que o observado em 2003. (ver edição número 10 deste boletim). Também se tem observado que a maior parte dos assentamentos acaba por acontecer nos meses finais do ano. Em 2004, quase metade (cerca de 48%) aconteceu no último trimestre. Esse comportamento também foi verificado em anos anteriores, revelando que a reforma agrária não vem sendo tratada como um processo contínuo, mas por meio de ações intermitentes.

TABELA 2

Número de famílias assentadas no 1º semestre de 2005 – Brasil e regiões

Brasil e regiões	1º trim.	2º trim.	Total	
Brasil	1.646	14.299	15.945	100,00
Norte	188	6.364	6.552	41,09
Nordeste	906	5.717	6.623	41,54
Sudeste	199	897	1.096	6,87
Sul	52	437	489	3,07
Centro-Oeste	301	884	1.185	7,43

Fonte: SDM. Sistema: Sipra. Relatório: Rel_0229. Data: 18/07/2005.

As regiões Norte e Nordeste receberam, em conjunto, mais de 80% dos novos assentados, destacando-se os estados do Pará e do Maranhão, que concentraram quase 50% do realizado pelo Incra neste primeiro semestre.

A tabela 3 mostra que sete Unidades da Federação (UF) concentraram quase três quartos dos assentamentos, destacando-se, além do Pará e do Maranhão, os estados de Pernambuco, Piauí, São Paulo, Mato Grosso do Sul e Bahia. Os estados nordestinos são os mais sujeitos a pressões demográficas, e onde a estrutura fundiária – sobretudo no agreste e no sertão – mostra-se mais problemática, mas ainda com potencial de terras improdutivas e, portanto, desapropriáveis para fins de reforma agrária. Em Pernambuco, Piauí e Bahia, os movimentos sociais rurais são especialmente ativos e continuamente pressionam – sobretudo via ocupações de terra – pela realização da reforma agrária. Mato Grosso do Sul, como os demais estados do Centro-Oeste, dispõe de um grande estoque de terras para a reforma agrária, sejam improdutivas, sejam áreas ocupadas irregularmente (grilagem), ou ainda áreas a serem arrecadadas.

Uma boa novidade vem de São Paulo, estado que alguns estudiosos e quase todos os ruralistas insistem em definir como tendo esgotado as possibilidades de um processo significativo de reforma agrária. Além da retomada das terras ocupadas irregularmente na área do Pontal do Paranapanema, outras áreas têm sido obtidas, via desapropriação de imóveis improdutivos. Até o final de julho último já se tinha garantido terra para o assentamento de 1.775 famílias, ou seja, 53% da meta estipulada para o ano de 2005 para o estado, sendo 242 famílias assentadas pelo Instituto de Terras do Estado de São Paulo (Itesp) –, oriundas portanto de projetos estaduais – e as demais 1.333 assentadas

diretamente pelo Incra-SP em projetos federais. Atualmente, o Incra-SP aguarda a imissão de posse de áreas ajuizadas, já com os respectivos valores de indenização depositados, que totalizam mais de 23 mil hectares, com capacidade para abrigar 1.425 famílias.

TABELA 3

Famílias assentadas no 1º trimestre de 2005 em UF selecionadas

UF	Número	%
1. Pará	4.662	29,24
1.1 Região de Marabá	1.345	8,44
1.2 Resto do estado	3.317	20,80
2. Maranhão	3.225	20,23
3. Pernambuco	1.222	7,66
4. Piauí	699	4,38
5. São Paulo	636	3,99
6. Mato Grosso do Sul	636	3,99
7. Bahia	600	3,76
Total	11.680	73,25

Fonte: SDM. Sistema: Sipra. Relatório: Rel_0229. Data: 18/07/2005.

Outros mecanismos para obtenção de terra também vêm sendo utilizados, destacando-se: *i*) a reversão de terras devolutas do Pontal do Paranapanema, em parceria com o Itesp; *ii*) a aquisição de imóveis por compra e venda;⁸⁷ e *iii*) a retomada de terras públicas na região de Iaras. Além disso, junto com o Itesp, estão sendo promovidas a regularização e a titulação de comunidades remanescentes de quilombos. O mais interessante, porém, é o arco de alianças que vem sendo constituído no sentido de se obter apoio à reforma agrária dos mais diferentes setores políticos e sociais. Assim é que as ações, metas e procedimentos vêm sendo discutidos não só por técnicos da instituição e de outros órgãos públicos federais, mas também por sindicalistas e representantes de diferentes movimentos sociais. Um conjunto de convênios foi firmado para propiciar assistência técnica de qualidade aos assentados,⁸⁸ merecendo destaque o realizado com a Associação dos Professores do Estado de São Paulo (Apoesp) e com a Associação Brasileira de Reforma Agrária (Abra), que deu origem à publicação *Guia da Reforma Agrária em São Paulo*, a ser distribuída aos professores e alunos da rede estadual de ensino, constituindo-se em material didático original e adequado ao estudo e entendimento dos principais conceitos e problemas fundiários do estado e do país.

A maior parte dos assentamentos realizados no primeiro semestre de 2005 aconteceu em projetos criados na vigência do atual governo (ver tabela 4), mas ainda é significativa a quantidade de novas famílias a ocuparem lotes em projetos anteriores a 2002. O preenchimento de lotes vagos em projetos recentes (criados a partir de 2003) ainda é vagaroso e não reflete nem responde às demandas sociais por assentamento. Segundo o Movimento Nacional dos Trabalhadores Sem Terra (MST), restariam nos acampamentos que coordena cerca de 150 mil famílias⁸⁹ à espera de

87. Conforme os Decretos nºs 433/1992 e 2.680/1998.

88. Destacam-se os convênios já firmados com a Fundação Itesp, com a Cooperativa Central de Reforma Agrária (CCA), a Federação da Agricultura Familiar (FAF/CUT), a Federação dos Empregados Rurais Assalariados (Feraesp), a Federação dos Trabalhadores na Agricultura (Fetaesp), a Empresa de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e Meio-Ambiente.

89. Se a este total se acrescentar o número de famílias organizadas por outros movimentos sociais – especialmente sindicatos de trabalhadores rurais – o total de famílias acampadas pode ultrapassar 200 mil.

um lote. Alguns acampamentos existem há mais de cinco anos. Os prognósticos quanto ao assentamento em prazo aceitável não só dessas famílias, mas também das organizadas por outros movimentos sociais rurais, não são otimistas. Para alguns analistas, acampamentos estariam sendo desmobilizados e as famílias se dirigindo para a periferia de cidades em busca de inclusão nos programas governamentais de suplementação de renda.

TABELA 4

Famílias assentadas nos projetos de Reforma Agrária, no 1º semestre de 2005, segundo o período/ano de criação do projeto de assentamento

Período de criação do projeto	1º trim.	2º trim.	Total	%
Até 1984	90	243	333	2,09
1985 a 1994	74	837	911	5,71
1995 a 2002	1.151	4.939	6.090	38,19
Subtotal 1	1.315	6.019	7.334	46,00
2003	7	493	500	3,14
2004	224	2.139	2.363	14,82
2005	100	5.648	5.748	36,05
Subtotal 2	331	8.280	8.611	54,00
Total	1.646	14.299	15.945	100,00

Fonte: SDM. Sistema: Sipra. Relatório: Rel_0229. Data: 18/07/2005.

1.4 Os conflitos agrários e a dinâmica dos movimentos sociais

A crise política detonada em maio último colocou em plano secundário as lutas e reivindicações dos movimentos sociais, que deixaram de freqüentar o noticiário nacional. Pronunciamentos da direção do MST seguem apoiando o Governo Lula, embora manifestem descontentamento com o ritmo da reforma agrária. Por seu lado, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e o Inbra têm aplicado esforços na implementação de políticas de suporte ao desenvolvimento rural e à estruturação dos assentamentos.⁹⁰ Porém, como nos processos de obtenção de terras e assentamento, tais medidas também são negativamente impactadas por conta do contingenciamento orçamentário. Embora, para 2005, o MDA tenha aprovado, no âmbito do Orçamento Geral da União (OGU), o maior quantitativo de recursos de sua história recente, o contingenciamento de mais de 50% do total foi frustrante, colocando lado a lado nas reivindicações tanto o MDA/Inbra como o conjunto de movimentos sociais.

Além de restrições orçamentárias, outras dificuldades são apontadas como responsáveis pelo insatisfatório ritmo de assentamentos. Entre outros atores sociais, o MST tem ressaltado os seguintes aspectos negativos na gestão governamental da reforma agrária:

- a) falta de adequação das estruturas administrativas do Estado para conduzir o processo de reforma agrária;
- b) supervalorização do agronegócio – especificamente o equívoco de considerá-lo estratégia adequada para promover a inclusão social e combater a pobreza rural;

90. A respeito, consultar o Plano de Reforma Agrária do Governo Lula, e o PPA do MDA para o período 2004-2007.

- c) a condução da política econômica – de viés neoliberal –, que tem impedido a realização da reforma agrária, pois corta recursos orçamentários, concentra renda, prioriza exportações e desemprega.

Com estratégia de luta diferente de anos anteriores, em 2005, o MST não privilegiou as ocupações de terra para pressionar o governo. Preferiu organizar uma marcha nacional⁹¹ que, partindo de Goiânia em direção a Brasília, reuniu no mês de maio, durante 17 dias, cerca de 12 mil caminhantes. Os principais resultados desse esforço foram: a reiteração do governo em cumprir as metas de assentamento e de agilizar a revisão dos indicadores de produtividade que balizam os procedimentos de desapropriação, por interesse social, de terras improdutivas. Passados alguns meses, as promessas ainda estão por serem cumpridas.

Os relatórios da Ouvidoria Agrária – que abarcam o período de janeiro a abril de 2005 –⁹² mostram o arrefecimento das ações de ocupações de terra: foram registradas 95 ocorrências, contra 165 no mesmo período do ano anterior. A maior parte dessas ações aconteceu no estado de Pernambuco, onde o movimento social rural, a partir do MST e da Federação dos Trabalhadores Rurais na Agricultura (Fetap), entidade filiada à Confederação dos Trabalhadores Rurais na Agricultura (Contag), desdobrou-se em diversos grupos que atuam de forma autônoma.

Para a CPT, que ainda não disponibilizou dados para 2005, os conflitos agrários têm se agravado. Desde 1985, quando iniciou o trabalho de sistematização dos registros de casos envolvendo trabalhadores rurais (assassinatos, tentativas de assassinatos, mortos em consequência de ataques, ameaçados de morte, torturados, agredidos, presos, além de ocupações de terra e despejos forçados), o ano de 2004 bateu vários recordes, com 1.801 ocorrências que envolveram cerca de 1,1 milhão pessoas. Em média, segundo a CPT, “um a cada 29,4 habitantes da área rural esteve envolvido em conflitos rurais em 2004”. Ainda se destaca a violência no estado do Pará, que apresenta o maior número de conflitos e um quadro grave de trabalho escravo.

Em resposta às insistentes denúncias de que os crimes cometidos na zona rural do Pará ficam impunes, o Tribunal de Justiça do estado decidiu analisar e pôr em ordem os processos e denúncias sobre crimes de encomenda no sul do estado, região recordista em número de conflitos e mortes no campo em todo o país, tendo identificado uma série de irregularidades, tais como inquéritos engavetados há mais de 15 anos, processos desaparecidos, casos flagrantes de impunidade e várias denúncias não comprovadas de assassinatos. Processos estão sendo reabertos e serão cobradas providências de promotores e delegados de polícia para que se evitem novos casos de omissão.

A Comissão Pastoral da Terra tem reiterado suas preocupações com a impunidade dos crimes cometidos no campo. Entre 1985 e 2003, das 1.349 vítimas de conflitos em todo o país, apenas 64 executores e 15 mandantes foram condenados pela Justiça. Dos 1.003 crimes ocorridos no período, 75 foram a julgamento – ou seja, apenas 7,5%.

91. Outras organizações sociais participaram deste evento: Comissão Pastoral da Terra (CPT), Sindicatos de Trabalhadores Rurais, movimentos estudantis e organizações sindicais urbanas, entre outras.

92. O atraso na atualização dos dados deve ser debitado à greve dos servidores do Incra, entre os meses de junho e julho.

O relatório da CPT, embora aponte um aumento global dos conflitos, ressalta que algumas de suas formas diminuíram relativamente ao ano anterior, especificamente nos casos de trabalho escravo e no número de assassinatos, que teve uma redução de 46,6% em relação a 2003, quando foram registradas 73 mortes, contra 39, em 2004. Outros dados da CPT mostram a gravidade e o dimensionamento dos conflitos agrários, como o despejo de 37.220 famílias e o fato de outras 23 mil famílias terem sido vítimas ou ameaçadas por pistoleiros.

A CPT e outros movimentos sociais debitam grande parte da responsabilidade pela violência no campo ao governo e à lentidão com que se vem implementando o Plano Nacional de Reforma Agrária.

Os problemas de violência e pobreza presentes no campo, coexistindo com a riqueza e superabundância do agronegócio, têm causas múltiplas. A concentração fundiária é apenas uma de suas faces. As deficiências nas ações de regularização fundiária, a fragilidade e a baixa confiabilidade do cadastro de imóveis rurais também potencializam os conflitos e a desigualdade rural.

A gravidade dos conflitos agrários na região Norte teve seu ápice em fevereiro com o assassinato da freira Dorothy Stang, agente da CPT, ocorrido no município de Anapú, no Pará, onde diferentes grupos sociais disputam a posse da terra: madeireiros, garimpeiros, pecuaristas, posseiros, sem-terra, grileiros etc. A pistolagem, enquanto mecanismo de intimidação e imposição, mais uma vez impôs sua lei.

Como parte de um conjunto de medidas para eliminar os conflitos na região na região, além de enviar a polícia federal para realizar diligências e identificar os responsáveis pela morte da freira, o governo federal decidiu interditar 8,2 milhões de hectares de área pública na margem esquerda da BR-163, para criar, dependendo de estudos específicos, novas unidades de conservação ambiental, com a intenção de interromper a grilagem de terras e o desmatamento na região, onde foram assassinados, além da mencionada freira, três líderes rurais.

De outra parte, o Judiciário tem sido rápido na emissão de mandatos de reintegração de posse de terras ocupadas e, por vezes, toma decisões polêmicas, como a que suspendeu as vistorias de terra improdutivas passíveis de desapropriação para reforma agrária, pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), no Rio Grande do Sul, em decisão posteriormente anulada em instância superior.

1.5 Financiamento e gasto

A execução orçamentária no primeiro semestre de 2005 repetiu, em linhas gerais, a de anos anteriores: foi lenta e fortemente conturbada pela magnitude do contingenciamento que o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) sofreu no início do ano: dos R\$ 3,7 bilhões aprovados no Orçamento Geral da União (OGU), R\$ 2 bilhões foram indisponibilizados, afetando negativamente a implementação de todas as ações de reforma agrária, sobretudo aquelas relativas à obtenção de terras para formação de novos assentamentos. Como o ritmo de desapropriações vinha aumentando, o Incra alertou para o esgotamento dos recursos para obtenção de terras, já no início do mês de maio. Por isso, e também para atender, ao menos em parte, os reclamos dos movimentos sociais, foram liberados R\$ 400 milhões para os processos de desapropriações, que necessitam de Títulos da Dívida Agrária para o pagamento de terra nua, e dinheiro à vista, para ressarcimento de benfeitorias.

Ainda assim, os recursos continuaram insuficientes para atingir as metas programadas. Isto fica claro na tabela 5, que apresenta a execução orçamentária dos principais programas do Incra/MDA (ver total da execução orçamentária na tabela 1.1, do Anexo Estatístico). Esses programas, em conjunto, apresentaram nível de execução satisfatório (41,7%) no 1º semestre de 2005, sobretudo devido ao peso do programa Assentamentos Sustentáveis para Trabalhadores Rurais, que concentrou 66% do total dos recursos autorizados. O bom desempenho orçamentário desse programa decorre das ações de obtenção de terras para a reforma agrária, que concentram a maior parte dos dispêndios.

TABELA 5

Execução Orçamentária de programas selecionados do Incra/MDA

Brasil - 2005 (1º de janeiro a 09 de julho)

Programas selecionados	Dotação inicial (A)	Autorizado (lei + créditos) (A)	Liquidado (A)	Nível de execução (%) (C/B)
Ministério do Desenvolvimento Agrário	1.491.471.796	1.491.471.796	622.477.338	41,7
Assentamentos Sustentáveis para Trabalhadores Rurais	988.350.009	988.350.009	580.482.528	58,7
Desenvolvimento Sustentável na Reforma Agrária	228.504.715	228.504.715	27.628.370	12,1
Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais	132.188.770	132.188.770	4.945.773	3,7
Regularização e Gerenciamento da Estrutura Fundiária	101.561.522	101.561.522	5.861.552	5,8
Brasil Quilombola	20.865.563	20.865.563	431.934	2,1
Gestão da Política de Desenvolvimento Agrário	15.338.546	15.338.546	2.306.846	15
Paz no Campo	4.182.671	4.182.671	820.335	19,6
Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas	480.000	480.000	0	0

Fonte: Siaf/Sidor.

Os diferentes níveis de execução de gastos observados entre os programas refletem tanto a desaceleração dos mesmos, por conta do contingenciamento, quanto a própria estratégia de vários deles, que passam a maior parte do ano negociando convênios para a implementação de suas várias ações, o que em geral acaba acontecendo nas semanas finais do ano, como é o caso dos programas que não chegaram a realizar 10% do respectivo orçamento.

Os montantes de recursos destinados e já aplicados pelos principais programas da área – Assentamentos Sustentáveis para Trabalhadores Rurais e Desenvolvimento Sustentável na Reforma Agrária – revelam um quadro preocupante. O primeiro deles, responsável pela criação de novos projetos e pelo assentamento de novas famílias, já dispendeu mais da metade dos recursos que lhe foram destinados – quase 60% – e ainda assim está longe de cumprir as metas de assentamento, qual seja, assentar cerca de 174 mil famílias.⁹³ O segundo deles, com gastos da ordem de apenas 12% do programado, visa à estruturação produtiva dos projetos criados até dezembro de 2002.

93. Este número decorre do descumprimento das metas de anos anteriores: em 2003, foram assentadas 34.975 famílias – o compromisso era assentar 60 mil; em 2004, foram assentadas 81.184, das 115 mil programadas conforme o PNRA-Gov. Lula. Em 2005, além da meta específica do ano, as diferenças dos anos anteriores deveriam ser compensadas.

2 O Plano Safra da Agricultura Familiar 2005-2006 e o Pronaf

2.1 Plano Safra da Agricultura Familiar 2005-2006

O Plano Safra da Agricultura Familiar 2005-2006, lançado recentemente, apresenta como meta o financiamento de dois milhões de contratos, com a aplicação de nove bilhões de reais e consolida alguns avanços introduzidos em anos anteriores, entre os quais merecem destaque o *Proagro Mais*, que, além de propiciar a possibilidade de cobertura do crédito contratado, também garante uma renda mensal para agricultores que tiveram perda de safra;⁹⁴ e a assistência técnica e extensão rural, que deverão ser ampliadas, embora a estratégia para sua implementação ainda careça de ajustes para uma melhor conformação dos contratos de terceirização dos serviços a serem executados. Um programa estruturante da política agrícola, já presente no Plano Safra anterior, é o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que adiante será visto mais detalhadamente. Das demais determinações do Plano Safra 2005-2006, destacam-se as relacionadas a seguir.

- a) Ampliação do número de operações de custeio do Grupo "A/C" que cada família pode realizar: antes era de 1 e passou, agora, a poder chegar a 3, no valor total de até R\$ 3.000,00, sempre que a família está adimplente, paga os financiamentos em dia e não contraiu financiamento de custeio nos Grupos "C", "D" ou "E".
- b) Elevação do limite de financiamento do Pronaf Grupo "A", para investimento, de R\$ 13.500,00 para R\$ 16.500,00 por família, em até duas operações. Para os agricultores que contratarem o financiamento com a garantia de assistência técnica e extensão rural, o limite pode chegar a R\$ 18.000,00, sendo R\$ 1.500,00 destinados ao pagamento da Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) nos quatro anos iniciais de implantação dos projetos.
- c) Nova linha de financiamento para recuperação de assentamentos da reforma agrária criados antes de 2003, com limite superior de R\$ 6 mil. Só poderão acessar esta linha de crédito os assentados que estiverem adimplentes nos contratos firmados antes de 1º de agosto de 2002. Sua finalidade é possibilitar investimentos em projetos de implantação, ampliação, recuperação ou modernização das demais infra-estruturas produtivas, inclusive aquelas relacionadas com projetos de produção e serviços agropecuários e não agropecuários, de acordo com a realidade do assentamento e que determina o Plano de Reforma Agrária. Sobre o financiamento, que deverá ser liquidado em até 10 anos, incidirá uma taxa efetiva de juros de 1% ao ano, incluídos 3 anos de carência.⁹⁵
- d) Programa de Agroindústria para Agricultores Assentados: crédito para investimento, inclusive em infra-estrutura, que visa ao beneficiamento, ao processamento e à comercialização da produção agropecuária, de produtos florestais, do extrativismo e de produtos artesanais, e à exploração de turismo rural.

94. No número anterior deste boletim há uma descrição do funcionamento deste seguro.

95. O Pronaf Grupo "A" de recuperação de unidades familiares dos agricultores assentados não poderá ser cumulativo com as linhas de investimento do Pronaf Jovem, Semi-Árido e Florestal.

- e) Microcrédito rural: aprimoramento e fortalecimento da linha Pronaf Grupo "B" que se destina ao financiamento de atividades geradoras de renda, para famílias agricultoras com renda bruta anual familiar de até R\$ 2.000,00. O teto do financiamento subiu para até R\$ 3.000,00, em quantas operações o beneficiário desejar, mantido o limite máximo de R\$ 1.000,00 por operação – foi retirado o limite máximo de até três operações –, com liberações conforme o projeto técnico indicar. Os juros de 1% a.a são para os agricultores que pagam até a data de vencimento com um bônus de adimplência de 25% sobre cada parcela. Serão mantidas as condições de contratação que vigoram atualmente no Pronaf "B", como a exigência de garantia pessoal sem necessidade de avalista ou outra forma de garantia, projeto simplificado, e financiamento de qualquer atividade que promova o aumento da renda da família e agregue valor à produção agropecuária ou permita o desenvolvimento de prestação de serviços rurais geradores de renda.
- f) A linha Pronaf Florestal foi expandida para atender as demandas dos agricultores familiares participantes das cadeias produtivas da movelaria, papel e celulose, siderurgia, entre outras, permitindo o financiamento da implantação das florestas plantadas (silvicultura) e a implantação dos sistemas agroflorestais e do manejo e extrativismo de produtos florestais, visando contemplar agricultores e populações tradicionais. Para a região Norte, os limites da linha serão ampliados em 100%, quando os recursos forem do Fundo Constitucional da Região Norte (FNO), atingindo o patamar de até R\$ 8.000,00 para os agricultores do Grupo "C" e até R\$ 12.000,00 para os agricultores do Grupo "D". Outra reformulação foi a retirada da limitação de até 65% do valor do projeto a ser liberado no primeiro ano, devendo o projeto técnico definir a distribuição dos recursos necessários em cada fase de implantação da floresta.
- g) Melhora da qualidade da Linha Pronaf Semi-Árido, financiando investimentos em projetos de convivência com o semi-árido. No mínimo 50% do financiamento deverá ser aplicado em obras hídricas.
- h) Agroecologia: foi instituída a Linha de Crédito de Investimento para Agroecologia, Pronaf Agroecologia, para agricultores familiares enquadrados nos Grupos "C" e "D" que desenvolvem sistemas de produção baseados nos princípios da agroecologia ou que estão em fase de transição para a produção agroecológica. Serão permitidas até duas operações por unidade familiar, e o limite por beneficiário, independentemente de financiamentos junto ao Pronaf, será de até R\$ 6.000,00 para o Grupo "C" e de até R\$ 18.000,00 para o Grupo "D". O prazo de reembolso foi fixado em até oito anos, incluídos até três anos de carência. A mesma unidade familiar de produção pode contratar até dois empréstimos consecutivos, sendo que o segundo após o pagamento de pelo menos uma parcela da primeira operação e mediante apresentação de laudo da assistência técnica. Os encargos financeiros serão de 3% ao ano e o risco da operação será do agente financeiro.
- i) Biodiesel: para o financiamento do custeio das lavouras de oleaginosas – inclusive a mamona – destinadas à produção de biodiesel, será garantida, conforme constará no Manual de Crédito Rural (MCR), a concessão de um novo crédito

de custeio ao agricultor familiar, independentemente do montante utilizado na safra de verão precedente.

- j) Redução da taxa efetiva de juros dos financiamentos de investimento. A taxa de juros nos Grupos "C" e "D" passa a ser 3% ao ano. Os encargos financeiros dos financiamentos de investimento serão reduzidos de 4% ao ano, com bônus de adimplência de 25% para taxa efetiva de juros de 3% ao ano. Com isto, simplificam-se os trabalhos dos agentes financeiros e reduzem-se os custos do programa.

2.2 Desempenho do Pronaf-Crédito

No ano de 2004, foram firmados mais de 1,57 milhão de contratos do Pronaf, contra 1,14 milhão em 2003. O volume de recursos destinado pelo governo ao financiamento rural de agricultores familiares cresceu – em termos nominais – 48%, passando de R\$ 3,8 bilhões em 2003 para R\$ 5,6 bilhões em 2004 (ver tabela 6).

A tabela apresenta o número de contratos e respectivos valores aplicados, nos últimos semestres. Percebe-se que a maior quantidade de contratações – e dispêndios – ocorre no segundo semestre do ano fiscal. A informação para 2005 é incompleta, tendo em vista que não se tem ainda o ano fiscal fechado. Entretanto, a comparação até junho de 2005⁹⁶ pode demonstrar algumas evidências importantes. Entre 2003 e 2004 o número de contratos aumentou 38,4%, e os valores aplicados, cerca de 48%. Nos primeiros seis meses dos anos considerados, houve uma variação positiva entre 2003 e 2004, mas uma queda no desempenho do Pronaf em 2005 (ver tabela 6): o número de contratos teve uma diminuição de 20%, embora os valores aplicados tenham se mantido relativamente constantes, apresentando uma diminuição de apenas 0,6%. Ainda assim, percebe-se que tem havido um aumento no número de contratos e também do valor do crédito aplicado pelo Pronaf ao longo dos anos (ver tabela 7.6 do Anexo Estatístico).

TABELA 6

Brasil – número de contratos e montante do crédito rural do Pronaf por semestre e ano fiscal

(Em valores correntes)

Período	2003		2004		2005 (até junho)	
	Nº de contratos	Montante (R\$ mi)	Nº de contratos	Montante (R\$ mi)	Nº de contratos	Montante (R\$ mi)
Janeiro a junho (1º semestre)	194.672	723.461,57	446.728	1.407.040,55	360.007	1.398.177,49
Julho a dezembro (2º semestre)	943.440	3.083.437,68	1.128.287	4.216.779,91
Total (ano)	1.138.112	3.806.899,25	1.575.015	5.623.820,46	360.007	1.398.177,49

Fonte: Bacen (somente exigibilidade bancária), Bancoob, Bansicredi, Basa, BB, BN e BNDES.

Obs.: Dados atualizados: Bacen, até 12/2004; Bancoob, até 06/2005; Bansicredi, até 04/2005; Basa, até 04/2005; BB, até 06/2005; BN, até 05/2005; e BNDES, até 06/2005 – últimos 3 meses sujeitos a alterações.

Os valores disponibilizados para as aplicações do Pronaf-Crédito – via os Planos-Safra – seguem o calendário agrícola, compreendendo o período de 1º de julho a 30 de junho do ano seguinte. Assim, o segundo semestre de 2004, mais o primeiro semestre de 2005, compõem o ano safra 2004-2005. Neste período foram feitos 1,48 milhão de

96. Algumas fontes de informações não possuem registros atualizados dos financiamentos concedidos na vigência do Plano-Safra 2004-2005: Bacen, até 12/2004; Bancoob, até 06/2005; Bansicredi, até 04/2005; Basa, até 04/2005; BB, até 06/2005; BN, até 05/2005; e BNDES, até 06/2005.

contratos, representando uma aplicação global de R\$ 5,6 bilhões. Este resultado, embora ainda sujeito a revisão, ficou cerca de 20% menor do disponibilizado – R\$ 7,0 bilhões pelo Plano Safra 2004-2005. Se não for acelerado, pode-se ter para o ano safra 2005-2006 um desempenho ainda menor do programa.

Porém, mais significativo foi o crescimento nas operações de investimento, que praticamente dobraram, passando de 277 mil para 552 mil, de 2003 para 2004. No primeiro semestre de 2005, os contratos para investimento vêm apresentando desempenho importante, superando o dos contratos para custeio, embora o total de contratos e o volume de recursos aplicados sejam menores que os verificados no mesmo período – primeiro semestre – do ano anterior (ver tabela 7).

TABELA 7

Brasil – número de contratos e montante do crédito rural do Pronaf por modalidade e ano fiscal

(Em valores correntes)

Modalidade	2003		2004		2005 (até junho)	
	Nº de contratos	Montante (R\$ mi)	Nº de contratos	Montante (R\$ mi)	Nº de contratos	Montante (R\$ mi)
Custeio	860.730	2.364.895,62	1.023.004	3.477.438,67	166.495	544.140,54
Investimento	277.382	1.442.003,63	552.011	2.146.381,79	193.512	854.036,96
Total	1.138.112	3.806.899,25	1.575.015	5.623.820,46	360.007	1.398.177,49

Fonte: Bacen (somente exigibilidade bancária), Bancoob, Bansicredi, Basa, BB, BN e BNDES.

Obs.: Dados atualizados: Bacen, até 12/2004; Bancoob, até 06/2005; Bansicredi, até 04/2005; Basa, até 04/2005; BB, até 06/2005; BN, até 05/2005; e BNDES, até 06/2005 – últimos 3 meses sujeitos a alterações.

Embora não tenha conseguido aplicar o total de recursos disponibilizados pelo Plano Safra da Agricultura Familiar 2004-2005, o Pronaf não deixa de ter impactos significativos sobre a produção agrícola nacional. Estudo recente⁹⁷ mostra que em 2003 as cadeias produtivas da agricultura familiar foram responsáveis por 10,1% do PIB nacional, o que corresponde a um valor adicionado de R\$ 156,6 bilhões. Esse valor engloba a riqueza gerada no conjunto das atividades a montante e a jusante da produção da agropecuária familiar – ou seja, inclui a soma do PIB de quatro agregados: insumos para a agricultura e a pecuária; a própria atividade agropecuária; indústrias de base agrícola; e a distribuição final. Esse estudo complementa aquele realizado pela Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO) e pelo Incra, o qual, com base nos dados do Censo Agropecuário de 1995/96, estimou que, ocupando 30% a área agrícola, os estabelecimentos familiares foram responsáveis por cerca de 38% do valor bruto da produção agropecuária nacional.

Os recursos aplicados no Pronaf – como já descrito em números anteriores desse boletim –, são originários de diversas fontes. O conhecimento dessas fontes e do montante que cada uma representa na oferta de crédito do Pronaf é uma informação importante para explicar a dinâmica e o espaço que ele vem conquistando na agenda governamental. A partir dessa análise também se pode aferir a dimensão do custo, para o governo, dos recursos aplicados no programa. Verifica-se, pela análise dos dados da tabela 8, que grande parte dos recursos ainda são provenientes do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e do Fundo Constitucional de Financiamento

97. GUILHOTE, Joaquim J. M. (Fipe); SILVEIRA, Fernando Gaiger (Ipea, Unicamp); HARIZON, Carlos (Fipe): Produto Interno Bruto (PIB) das Cadeias Produtivas da Agricultura Familiar. Brasília: Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe), Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (Nad/MDA) e Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA). Dez. 2004.

do Nordeste (FNE). Embora não se tenha a informação fechada para este ano fiscal, tudo indica que o resultado será uma situação semelhante aos anos anteriores em termos de distribuição do crédito entre as fontes de recursos. Até junho/2005, dos recursos alocados, 18,01% eram do FAT, e 19,77% do FNE.

TABELA 8

Brasil – percentual dos recursos aplicados, por fonte, 2003, 2004 e 2005 (até junho)

Fonte de recursos	2003	2004	2005 (até junho)
OGU	21,95	34,1	49,09
FAT	35,53	18,62	18,01
MCR 6.2 (Exigibilidade bancária)	6,58	12,83	1,02
FNE	4,04	7,97	19,77
MCR 6.2	-	8,78	0,12
FNO	6,12	6,34	1,75
FCO	2,27	4,69	7,08
MCR 6.4	18,84	2,1	-
Subtotal	95,33	95,43	96,84
Outras (*)	4,67	4,57	3,16
Total - em %	100,00	100,00	100,00

Fonte: Bacen (somente exigibilidade bancária), Bancoob, Bansicredi, Basa, BB, BN e BNDES.

Obs.: Dados atualizados: Bacen, até 12/2004; Bancoob, até 06/2005; Bansicredi, até 04/2005; Basa, até 04/2005; BB, até 06/2005; BN, até 05/2005; e BNDES, até 06/2005 – últimos 3 meses sujeitos a alterações.

(*) Inclui: DIR; RPE, BNDES e Funcafé.

O mais significativo quanto às fontes de financiamento do Pronaf-Crédito está no crescimento dos recursos do OGU e na diminuição do uso dos recursos do FAT. Outra diferença em relação a anos anteriores está no crescimento das aplicações que têm como fonte os fundos constitucionais regionais, sobretudo do FNE. Informações da Secretaria do Tesouro dão conta da disposição do governo em voltar a acionar mais fortemente o FAT como fonte de financiamento do Pronaf-Crédito, sobretudo por conta do aumento dos empréstimos para investimento e ampliação do atendimento dos grupos de mais alta renda do programa – linhas “D” e “E”. A execução financeira está majoritariamente a cargo do Banco do Brasil e do Banco do Nordeste que, ao longo do período em análise, foram sempre responsáveis pela execução de, no mínimo, 80% dos contratos e do total de recursos operacionalizados.

Outro aspecto a ser ressaltado refere-se à distribuição regional dos financiamentos do Pronaf (ver tabela 9). Os contratos têm se concentrado nas regiões Sul e Nordeste. Para a safra 2005-2006, a situação parece não se alterar. Os contratos firmados até junho apontam para a mesma tendência dos anos anteriores: concentração nas regiões Sul e Nordeste. Observando-se o comportamento do programa em anos anteriores, este quadro não deve se alterar substancialmente no segundo semestre de 2005.

O sul do país ainda concentra os financiamentos do programa. O Nordeste tem tido crescimento contínuo na obtenção de financiamentos do Pronaf, o que se traduz, sobretudo, pelo significativo aumento do número de contratos, devido à maior cobertura das ações da linha “B”, dirigida aos agricultores familiares de menor renda e que se concentram nessa região. As demais regiões vêm mantendo a mesma posição relativa, mas cumpre salientar que os valores médios dos contratos variam bastante em cada uma delas. Em 2004, por exemplo, embora o valor médio nacional tenha sido de R\$ 3,5 mil, no Nordeste, este ficou muito aquém – em média, R\$ 1,8 mil, menos

que a metade dos valores médios das demais regiões: R\$ 5,6 mil, no Norte; R\$ 4,3 mil, no Sudeste; R\$ 4,4 mil, no Sul; e R\$ 6,4 mil, no Centro-Oeste.

TABELA 9

Brasil – número de contratos e montante do crédito rural do Pronaf por região e ano fiscal, 2003 a 2005 (até junho)

(Em valores correntes)

Brasil e regiões	2003		2004		2005 (até junho)	
	Nº de contratos	Montante (R\$ mi)	Nº de contratos	Montante (R\$ mi)	Nº de contratos	Montante (R\$ mi)
Brasil	1.138.112	3.806.899,25	1.575.015	5.623.820,46	360.007	1.398.177,49
Norte	67.404	450.592,05	120.467	672.817,09	14.914	82.762,28
Nordeste	352.630	591.962,12	581.703	1.039.825,52	218.950	469.295,15
Sudeste	167.899	682.142,14	230.263	979.394,80	55.299	284.188,87
Sul	496.682	1.785.313,39	586.656	2.572.616,41	58.503	451.711,85
Centro-Oeste	53.493	296.853,05	55.915	358.989,11	12.338	110.180,47

Fonte: Bacen (somente exigibilidade bancária), Bancoob, Bansicredi, Basa, BB, BN e BNDES.

Obs.: Dados atualizados: Bacen, até 12/2004; Bancoob, até 06/2005; Bansicredi, até 04/2005; Basa, até 04/2005; BB, até 06/2005; BN, até 05/2005; e BNDES, até 06/2005 – últimos 3 meses sujeitos a alterações.

Quando a comparação inter-regional é entre o montante de recursos alocados, se verifica que, em 2003 e 2004, a região Sul recebeu mais que 45% do total, sendo que, no primeiro semestre de 2005, esse percentual já atinge 32%. Os maiores percentuais, considerando o período de 12 meses, ocorridos na alocação de recursos do Pronaf para o Nordeste foram detectados em 2004 (cerca de R\$ 1 bilhão) ainda assim, menos que a metade do que foi aplicado na região Sul: R\$ 2,6 bilhões.

Do ponto de vista da distribuição do crédito entre os diversos grupos, percebe-se que a tendência de diminuição dos contratos do grupo A e A/C não demonstra sinais de reversão, tanto no que diz respeito ao financiamento quanto ao investimento. Se isso, de fato, ocorrer, ter-se-á um problema já salientado em números anteriores deste boletim: o da efetividade dos assentamentos realizados. A grande questão que fica é como os assentamentos terão condição de estruturação e sobrevivência se os recursos alocados não forem suficientes.

TABELA 10

Brasil – número de contratos e montante do crédito rural do Pronaf por enquadramento e ano fiscal

(Em valores correntes)

Enquadramento	2003		2004		2005 (até junho)	
	Nº de contratos	Montante (R\$ mi)	Nº de contratos	Montante (R\$ mi)	Nº de contratos	Montante (R\$ mi)
Exigibilidade bancária (sem enquadramento)	4.263	18.568,71	94.787	466.714,36	1	16,21
Grupo A	45.292	541.513,04	35.416	451.226,02	9.452	116.666,12
Grupo A/C	21.510	49.165,61	19.399	47.823,34	4.271	10.648,01
Grupo B	150.792	134.544,91	394.423	391.403,73	121.770	123.355,69
Grupo C	543.939	1.051.532,30	628.558	1.449.457,31	140.283	403.605,74
Grupo D	344.058	1.734.162,70	351.030	2.149.163,05	73.343	577.717,28
Grupo E	28.257	264.587,95	51.401	668.016,44	10.888	166.184,66
Total	1.138.111	3.794.075,22	1.575.014	5.623.804,25	360.008	1.398.193,70

Fonte: Bacen (somente exigibilidade bancária), Bancoob, Bansicredi, Basa, BB, BN e BNDES.

Obs.: Dados atualizados: Bacen, até 12/2004; Bancoob, até 06/2005; Bansicredi, até 04/2005; Basa, até 04/2005; BB, até 06/2005; BN, até 05/2005; e BNDES, até 06/2005 – últimos 3 meses sujeitos a alterações.

Nos demais grupos (B, C, D e E), a situação parece ser semelhante à de anos anteriores. Um fato que chama atenção é que os grupos D e E têm apresentado incremento de

participação nos recursos, especialmente aqueles de investimento. O grupo E, criado a partir de 2003, tem aumentado sua participação a cada ano. Deve-se salientar que este grupo é o mais capitalizado da agricultura familiar no âmbito do Pronaf. A título de constatação, observa-se que os grupos C e D absorveram, no período avaliado, recursos que giram em torno de 60% do total aplicado no crédito rural Pronaf.

Os valores médios dos contratos possibilitam identificar algumas distorções. Os assentados em projetos de reforma agrária – linha “A” – recebem financiamento para se estruturarem produtivamente, quase sempre, a partir de uma situação de extrema carência. Os valores médios que têm sido repassados – embora venham sendo majorados, – ainda são insuficientes, não apenas em termos de valor, como de cobertura: foram feitos 49,9 mil contratos para atender a cerca de 474 mil famílias assentadas que ainda não foram consolidados (ver tabela 7.3 do Anexo Estatístico).

TABELA 11

**BRASIL – valor médio por contrato do crédito rural do Pronaf,
por enquadramento e ano fiscal**

(Valores correntes)

Enquadramento	2002	2003	2004	2005 (até junho)
Exigibilidade bancária (sem enquadramento)	2.713	4.356	4.924	16.205
Grupo A	10.107	11.956	12.741	12.343
Grupo A/C	1.730	2.286	2.465	2.493
Grupo B	499	892	992	1.013
Grupo C	1.697	1.933	2.306	2.877
Grupo D	3.919	5.040	6.122	7.877
Grupo E	-	9.364	12.996	15.263

Fonte: Bacen (somente exigibilidade bancária), Bancoob, Bansicredi, Basa, BB, BN e BNDES.

Obs.: Dados atualizados: Bacen, até 12/2004; Bancoob, até 06/2005; Bansicredi, até 04/2005; Basa, até 04/2005; BB, até 06/2005; BN, até 05/2005; e BNDES, até 06/2005 – últimos 3 meses sujeitos a alterações.

Sendo o objetivo central do Pronaf dotar os agricultores familiares dos recursos necessários para realização da produção e da subsistência familiar, esses dados demonstram que a transformação de atividade necessita de um equacionamento básico nos financiamentos e nas condições de acesso.

3 PAA – Programa de Aquisição de Alimentos: avaliação e sugestões

O Ipea concluiu recentemente uma avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), atendendo à demanda feita pelo Consea. A avaliação se concentrou principalmente nos aspectos relacionados à concepção e implementação do programa. Mostra-se oportuno apresentar, nesta edição do boletim, as principais conclusões encontradas e as sugestões para melhoria do programa apresentadas no relatório de avaliação.

Um primeiro aspecto, da maior relevância e ressaltado na avaliação, foi o reconhecimento da magnitude, importância e potencialidade desse novo e inédito instrumento. Pela primeira vez o governo pode comprar dos agricultores familiares sem licitação e pagar preços compatíveis com a realidade de mercado, não precisando ficar preso aos preços mínimos vigentes.

Outro ponto positivo identificado foi a melhoria da renda dos agricultores beneficiados. E além dos efeitos indiretos verificados com a recuperação de preços nos locais, o governo federal adquiriu produtos da agricultura familiar.

Mas também foram encontrados pontos falhos que precisam ser enfrentados sob pena de o programa não conseguir atingir os objetivos para os quais se propôs.

Na concepção original do Projeto Fome Zero foram estabelecidos três grandes objetivos: *i)* constituição de um pólo institucional de demanda por alimentos dirigido à agricultura familiar; *ii)* provisão de subvenções ao consumo de alimentos às populações em situações de risco alimentar-nutricional; *iii)* atendimento dessas funções mediante ação integrada da política agrária e de segurança alimentar e nutricional. Nesse contexto, o PAA apresenta grande similaridade com o Fome Zero, porque trabalha nas duas pontas: de um lado, comprando alimentos, e proporcionando trabalho e renda para os pequenos agricultores e, de outro lado, cuidando de pessoas em situação de maior vulnerabilidade social. A avaliação feita permitiu verificar que houve considerável tendência de distanciamento dos objetivos iniciais do programa. E, o que é mais grave, não houve introdução de nova estratégia em substituição à original.

Do lado orçamentário, verificou-se queda e estagnação das dotações em 2003 e 2004, e na prevista para 2005. Além disso, a promessa do aporte de recursos da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) para aquisições de alimentos da agricultura familiar não se confirmou nos exercícios de 2003 e 2004, e não está regulamentada para 2005. Isso evidencia uma falta de comprometimento com o programa e um enfraquecimento da prioridade inicialmente firmada. Este ponto é mais bem explicitado no quadro a seguir.

Dos seis instrumentos listados no quadro 1, os três primeiros são operados exclusivamente pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) e cumprem funções típicas de política agrícola (provisão de crédito, seguro de preço e/ou aquisições de alimentos para formação de estoques). Já os instrumentos 4, 5 e 6 correspondem a um desenho típico de apoio à produção local ou regional dos agricultores familiares, com consumo também nessas localidades por grupos sociais em situações de risco alimentar.

QUADRO 1

Instrumentos – funções, recursos e resultados do PAA

Instrumentos desenhados pelo PAA	Características e organismo operador	Função da política pública	Recursos (R\$ milhões) gastos ou aportados no orçamento 2003-2005	Resultados obtidos: agricultores beneficiados
1 – Contrato de compra antecipada da produção	Crédito à produção armazenável (liquidável em dinheiro ou espécie a preço garantido. (Conab))	Política agrícola (incentivo à produção e comercialização de alimentos)	2003: 56,3 2004: 34,6 2005: sem previsão	2003: 31,8 mil 2004: 16,4 mil 2005: sem previsão
2 – Contrato de Garantia de Compra	Contrato de garantia de compra ao preço referencial (Conab) – “ex-ante”	Política agrícola - comercial	2003 e 2004: não havia sido implementado	Não houve
3 – Contrato de Compra Direta	Compra direta “ex-post” ao preço ref. (Conab)	Política agrícola – Comercial – Estoques	2003: 6,6 2004: 31,2 2005: sem previsão	2003: 3,4 mil 2004: 15,8 mil 2005: sem previsão
4 – Contrato de Compra Antecipada Especial	Crédito à produção liquidável em espécie para suprir carências alimentares (doação simultânea) Conab	Subvenção ao consumo alimentar	2003: 18,5 2004: 41,6 2005: sem previsão	2003: 5,8 mil 2004: 18,0 mil 2005: sem previsão
5 – Contrato de Compra Direta Local	Compra local para doação simultânea sem antecipação de crédito (inclui produtos perecíveis) operado por convênio com estados e municípios.	Subvenção ao consumo alimentar	2003: 19,2 2004: 33,1 2005: sem previsão	2003: 8,3 mil 2004: 17,32 2005: sem previsão
6 – Incentivos ou Apoio à Produção e ao Consumo do Leite (IPCL)	Semelhante ao item 5, operado por convênio com governo estaduais ou municipais	Nutrição em saúde	2003: 61,8 2004: 61,8 2005: sem previsão	2003: sem operação 2004: 13,1 mil agric. 2005: sem previsão
Total dos recursos aplicados (ou aportados ao PAA)	-	-	2003: 81,0/400,0 2004: 202,2/179,00 2005 (previsão): 208,00	-

Fonte: DELGADO; CONCEIÇÃO; OLIVEIRA. Relatório de Avaliação do PAA.

Verifica-se, ao se analisar o quadro, que ocorre um deslocamento das ações do PAA para a subvenção local ao consumo de alimentos, assim como uma diminuição dos aportes orçamentários globais do programa (de R\$ 400 milhões em 2003 para R\$ 202 em 2004 e R\$ 208 milhões em 2005).

Uma outra informação relevante sintetizada no quadro (coluna 2) diz respeito ao organismo operador do programa e às características específicas dos seus contratos (convênios) operacionais. Os quatro primeiros instrumentos estão sendo operados pela Conab. Nas compras direta e antecipada a empresa relaciona-se diretamente com o público-alvo. A “compra antecipada especial” diferencia-se basicamente porque a Conab recorre à intermediação das cooperativas e associações de produtores para proceder aos adiantamentos; e também porque a produção é doada a instituições de caridade. Já o contrato de garantia de compra, também previsto para ser operado pela Conab, não foi implementado. Quanto aos dois últimos instrumentos (compra direta local e o programa de incentivo à produção e ao consumo do leite), são operados mediante convênio firmado pelo governo federal, por intermédio do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), com algum ente federativo (estados, municípios ou DF) para as aquisições previstas no PAA no estado ou no município, com contrapartidas orçamentárias dos convenientes.

Do ponto de vista do desenho institucional, o PAA inovou ao criar instrumentos de crédito com garantia de compra (compra antecipada, garantia de compra, compra direta local, etc) dirigidos especificamente para concretizar a estratégia integrativa do fomento à produção – principalmente a agricultura familiar –, conectada ao atendimento às populações em risco alimentar. Essa estratégia foi desenhada ainda na origem pelo antigo Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa), em conexão com a Conab. Na avaliação pode-se perceber que há uma mudança profunda de condução do programa. Na realidade, identifica-se um processo de desconstrução do programa. Três fatores identificados na avaliação constituem a prova empírica disto: *i*) ao longo do ano de 2004 e da previsão para 2005, há encurtamento dos recursos orçamentários, incluindo aí a desvinculação dos recursos da PGPM; *ii*) em decorrência dessa restrição, tem-se a decisão do MDS, única fonte supridora de recursos, de priorizar suas aplicações em projetos estritamente ligados ao atendimento da população em risco alimentar local ou aos diferentes convênios interestaduais e intermunicipais, para promover projetos de produção e consumo de alimento específico, a exemplo do leite; e *iii*) a ação da área financeira governamental de redução do alcance das inovações instrumentais gerenciadas pela Conab, objetivando sua completa bancarização.

Um outro ponto ressaltado refere-se ao papel do grupo gestor. A gestão do PAA, com caráter interministerial, encontra no grupo gestor do programa um espaço restrito de ação, quando considerada a complexidade política e administrativa que esse programa enseja. Na prática, o grupo gestor tem se limitado a indicar e definir os preços de referência dos produtos a serem objeto do programa; tudo o mais tem ficado na competência específica de cada ministério. Contudo, como o programa acarreta ações e decisões interministeriais de fomento, de subvenção ao consumo, e ainda de interação dessas funções, sobram problemas sem foro de decisão e gestão colegiado. A gestão interministerial do programa, em seu aspecto normativo-administrativo, restringiu-se a esse escasso conjunto de providências do grupo gestor. Tudo o mais

correu por conta da ação de cada ministério, sem aparente contrapartida na administração interministerial. Assim, a engenharia fiscal e financeira do programa correu por conta exclusiva do Ministério da Fazenda; a política agrícola, por conta do Ministério da Agricultura; a interação com a reforma agrária, por conta do MDA; e as ações de segurança alimentar, por conta do Mesa, atual MDS.

Destaca-se na avaliação que as ações de gestão já regulamentadas (Decreto nº 4.772 de 02/07/2003) e as estratégias de política necessitam de um arranjo de gestão política colegiada mais eficaz do que aquela ora em operação pela atual organização do grupo gestor. Esta é uma exigência institucional, sob pena de fragmentar o programa e inviabilizar sua gestão interministerial.

Outro aspecto ressaltado na avaliação refere-se à engenharia fiscal e financeira do PAA que ainda não está madura para suportar as funções originais para as quais o Programa foi concebido. Na realidade, a lei que criou o PAA introduziu uma inovação ao estilo crédito-popular à agricultura familiar, gerida operacionalmente pela Conab e financiada por recursos do Fundo da Pobreza. Essa iniciativa gerou relativa autonomia regulatória. Os novos instrumentos criados pela Conab são, na realidade, adaptações de inovações comerciais e financeiras já existentes e praticadas pela política agrícola convencional. O contrato da compra antecipada, por exemplo, foi inspirado no pré-EGF – Empréstimos do Governo Federal –, operado pela antiga Comissão de Financiamento da Produção (CFP), nos anos 1980. A característica inovadora reside no fato de tais instrumentos serem direcionados ao agricultor familiar.

Entretanto, o bloqueio às inovações financeiras e comerciais do PAA operadas pela Conab paralisou o programa e inviabilizou uma positiva interação da empresa pública com o Banco do Brasil, que se iniciara no processo. Essa é uma demonstração clara da dificuldade de se atingirem os objetivos para os quais o programa foi inicialmente proposto. Os recursos da PGPM – estoques públicos e os recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (subvenção ao consumo de alimentos) –, como quaisquer recursos fiscais, são disputados para outros usos. Por essa razão é fundamental que se tenha clareza de rumos para estabelecer prioridades no gasto público. Pois somente se ficar claro para o governo e para a sociedade que esse programa tem eficácia potencial muito alta para a política agrária e para a segurança alimentar é que poderá ser desenhada uma engenharia financeira de longo prazo. Somente assim ter-se-ia um foro específico para cuidar de assuntos de interesse do PAA.

A criação de um mecanismo eficiente de controle, de tal forma que seja possível monitorar o pagamento dos recursos antecipados, principalmente na modalidade Compra Antecipada da Agricultura Familiar (CAAF) também é apontada no documento como uma sugestão importante. A existência desse tipo de controle teria como objetivo eliminar ou, pelo menos, diminuir os índices de inadimplência.

O relatório finaliza com algumas sugestões para melhoria do desempenho do programa. Entre as principais sugestões estão a recuperação da estratégia do “pólo institucional de compras”, com claras explicitações do fomento agrícola-comercial e de medidas de subvenção ao consumo, integrando-as onde couber ou separando-as quando necessário. Também é apresentado como sugestão que o grupo gestor do PAA tenha atribuições ampliadas para gestão colegiada de todas as ações que dizem respeito a: *i*) fomento produtivo-comercial (Plano de Safra); *ii*) ações de subvenção ao

consumo de alimentos com incentivo a produção local; e *iii*) definições técnico-políticas concernente a problemas interministeriais, provocados pela agenda do PAA e do Plano de Safra da Agricultura Familiar.

Propõe-se ali a avaliação específica do Programa do Leite e dos Contratos de Compra Direta local, ambos conveniados com estados e municípios, tendo em vista aferir o seu grau de congruência com os objetivos do Programa de Aquisições.

Finalmente, é necessário deixar claro que as inovações comerciais e financeiras introduzidas ou recriadas pelo PAA, a exemplo dos contratos de compra antecipada da produção e garantia de compra, merecem devida atenção para serem aperfeiçoadas e viabilizadas do ponto de vista orçamentário em razão do potencial de fomento produtivo e comercial da agricultura familiar. Nesse sentido, merecem ser corrigidos os mecanismos de fiscalização e controle aparentemente frouxos no primeiro ano de implementação, para inibir eventuais movimentos de inadimplência.

A política de preços mínimos, por seu turno, deverá alocar recursos da rubrica orçamentária Formação de Estoques Públicos – PGPM para aplicação específica aos agricultores familiares, pelo menos na proporção em que estes participam no Produto Interno Bruto do setor agrícola.

ENSAIOS

POLÍTICAS PARA A INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA E DESENVOLVIMENTO
Vicente de Paula Faleiros

O CRESCIMENTO DOS HOMICÍDIOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES
NO BRASIL: 1980 A 2003
Helder Ferreira

OS ABRIGOS PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES E O DIREITO
À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA
Enid Rocha Andrade da Silva
Luseni Maria Cordeiro de Aquino

JUVENTUDE NEGRA E EXCLUSÃO RADICAL
Maria Aparecida Silva Bento
Nathalie Beghin

POLÍTICAS PARA A INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA E DESENVOLVIMENTO

Vicente de Paula Faleiros*

A infância e a adolescência têm sido, ao longo da história, foco de políticas, de ação ou omissão do Estado, assim como objeto de ação da família e da sociedade. Se, por um lado, houve, momentos em que não se distinguia a infância da vida adulta, por outro houve aqueles em que foram consideradas nas suas especificidades (ARIÈS, 1981). Por vários séculos, crianças e adolescentes foram colocados no lugar de sem fala “*infante*”¹ (quietinhos), ou como membros da infantaria dos exércitos medievais, ou ainda como objetos da esfera doméstica. Somente no século XX, a Convenção dos Direitos da Criança, de 20 de novembro de 1989, proclamou solenemente que crianças são sujeitos de direitos. Anteriormente, no pós-guerra, a Organização das Nações Unidas (ONU) havia apenas preconizado cuidados e assistência especial para crianças, tendo criado o Unicef em 1946. No Pacto Social dos Direitos Civis e Políticos da ONU, que entrou em vigor em 1976, são assegurados os direitos das crianças, mas em casos de dissolução da família e/ou de discriminação.

A Convenção de 1989 é que veio reconhecer a criança (qualquer pessoa com menos de 18 anos) como sujeito de direitos, como cidadã, – o que também foi consagrado no Brasil com o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei nº 8.069, de 1990, decorrente do artigo nº 227 da Constituição de 1988. A proposta de incorporação desse artigo que atribui à criança e ao adolescente² os direitos fundamentais da pessoa humana deveu-se à intensa mobilização da sociedade (FALEIROS, 1995). O ECA é uma ruptura com a visão clientelista e repressora então predominante.

Na formulação de políticas para a infância desenvolveram-se várias vertentes nos processos conflituosos de formulação das políticas sociais (FALEIROS, 1992). Pode-se observar, ao longo de nossa história, uma clara distinção entre uma política para os filhos da elite ou das classes dominantes e uma política para as crianças e adolescentes pobres. Para as elites houve o favorecimento do acesso à educação formal, às faculdades de direito, medicina e engenharia, às aulas de piano ou de boas maneiras, com formação para os postos de comando, embora à mulher tenha sido destinada apenas a organização da vida doméstica.

* Assistente social, PhD em sociologia, professor da Universidade Católica de Brasília, e pesquisador da UnB e do Centro de Referências, Estudos e Ações sobre Crianças e Adolescentes (Cecria).

1. Do latim in- fans = sem fala.

2. O ECA considera como criança a pessoa com até 12 anos e adolescente, entre 12 e 18 anos.

Para os pobres foram criados os orfanatos, as “rodas”,³ as casas de “expostos”, as casas de correção, as escolas agrícolas, as escolas de aprendizes, a profissionalização subalterna, a inserção no mercado de trabalho pela via do emprego assalariado ou do trabalho informal. O acesso dos pobres à educação não foi considerado um dever inalienável do Estado, mas uma obrigação dos pais; e o não acesso a ela, uma situação de exceção, uma situação irregular, cuja responsabilidade cabia à família. O desenvolvimento da criança estava integrado ao projeto familiar, à vida doméstica, à esfera privada.

Nos primeiros anos da República a questão da criança e do adolescente passou a ser considerada uma questão de higiene pública e de ordem social, para se consolidar o projeto de nação forte, saudável, ordeira e progressista (Ordem e Progresso). O Estado deveria ocupar-se da ordem, da vida sem vícios – por exemplo, no combate aos “monstros da tuberculose, da sífilis e da varíola” (FALEIROS, 1995). Nessa ordem liberal oligárquica reinante, aceitava-se uma intervenção mínima do Estado diante do problema da chamada infância desvalida, nos moldes do paternalismo, do autoritarismo e da reprodução da condição operária. O conceito-chave que foi se consolidando ao longo do século XX na formulação de direitos e políticas no âmbito da infância foi o de *situação irregular*. Por situação irregular compreendia-se a privação das condições de subsistência, de saúde e de instrução, por omissão dos pais ou responsáveis, além da situação de maus-tratos e castigos, de perigo moral, de falta de assistência legal, de desvio de conduta por desadaptação familiar ou comunitária, e de autoria de infração penal. A pobreza era, assim, *situação irregular*, ou seja uma *exceção*. Nessa perspectiva, que seguia a mesma concepção do Código de Menores, de 1927, ser pobre era considerado um defeito das pessoas, assim como as situações de maus-tratos, desvio de conduta, infração e falta dos pais ou de representantes legais. Para os pobres – em situação irregular ou em risco – dever-se-ia ter uma atitude assistencial, e para os considerados perigosos ou delinquentes – que punham em risco a sociedade – dever-se-ia ter uma atitude de repressão. A lei previa que os juízes decidissem os destinos da criança, fosse sua internação, ou pela sua colocação em família substituta, adoção, ou ainda pela punição de pais e responsáveis. Enfim, aos juízes cabia impor a ordem social dominante.

Essa prática política para a criança e o adolescente em situação irregular foi operacionalizada tanto pelo Serviço de Assistência aos Menores (SAM), estabelecido formalmente em 1941, como pela Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem), criada em 1964; pela Legião Brasileira de Assistência (LBA), criada em 1946; e pelos serviços de proteção à maternidade e infância da área da saúde, articulados pelo Departamento Nacional da Criança (DNCr), por muitos anos. Às Fundações Estaduais do Bem-Estar do Menor (Febem), sob a direção da Funabem, cabiam a prevenção e a ação contra o “*processo de marginalização do menor*”, e, por outro lado a correção dos “marginais”. O “menor” não deveria ficar à margem da vida considerada normal, conforme o padrão social e moral dominante. A marginalização era definida como “afastamento progressivo do processo normal (*sic*) de desenvolvimento”. É o conceito de normalidade social que predomina.

3. Dispositivo em forma de cilindro, colocado na parede de fora de algumas Santas Casas, que permitia à pessoa de fora girá-lo após colocar nele uma criança. Essa criança era geralmente “filha bastarda”, não reconhecida pelo pai e considerada uma desonra para a mãe, diante da pressão moral social.

Na área da saúde, dentro da perspectiva do higienismo, foi criada, em 1934 (Decreto nº 24.278), a Inspetoria de Higiene Infantil (Lei nº 16.300 de 1923), depois transformada em Diretoria de Proteção à Maternidade e à Infância. Em 1937, passa a ser denominada Divisão de Amparo à Maternidade e à Infância, vindo a ser Departamento em 1940, numa verdadeira escala de ascensão de importância burocrática e política (ORLANDI, 1985).

Na área trabalhista, a discussão e a regulamentação sobre o trabalho de crianças – também chamado de trabalho infantil – foram objeto de controvérsias e de medidas de controle. Desde o início da República tentou-se colocar um limite para a idade do trabalho de menores. A Lei de 1891 sequer foi regulamentada, apesar de declarar "impedir que, em prejuízo próprio e da prosperidade futura da pátria sejam sacrificadas milhares de crianças" (BARBOSA, p.46). As leis não conseguiram, de verdade, proibir o trabalho de menores, mas limitaram sua idade e as horas de trabalho, ou seja, na prática da indústria havia uso abundante de mão-de-obra infantil, apesar do discurso da proteção. Eram operários indefesos, apesar das hábeis mãos para tecer, trabalhar a cerâmica, e costurar.

A questão do desenvolvimento do país e do desenvolvimento da criança pobre passava, assim, pela imposição da ordem, pela manutenção da higiene e da raça e pela inserção no trabalho. Na esfera da educação, a política sempre tentou articular a ação pública com a intervenção privada, principalmente numa difícil interação entre Estado e Igreja Católica. Em 1936, o então ministro da Educação, Gustavo Capanema, propôs um Plano Nacional de Educação, com interferência maior do Estado, que nunca foi aplicado. Na visão então dominante, a criança, no ensino básico, era vista como "matéria plástica, a que é possível aplicar todas as espécies de hábitos e atitudes" (SCHWARTZMAN *et alii*, 1984, p.188), cuja educação ficava a cargo de estados e municípios.

O Ministério da Educação foi criado em 1953, enquanto desmembramento do Ministério da Saúde. Discutida desde 1948 e com vários substitutivos, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação só foi aprovada em 1960, mas em 1957 constatava-se que cerca de 57,4% dos alunos rurais permaneciam na escola menos de 1,5 ano escolar. Os analfabetos adultos (15 a 69 anos) chegavam a 50,3%, em 1950, e a 39,5%, em 1960. A Lei de Diretrizes e Bases passou a considerar os estudantes pobres objeto da assistência social, ao estabelecer que ao Estado cabia fornecer recursos à família quando fosse provada a insuficiência de meios (art. 2º). Esse dever do Estado era genérico e apenas declaratório.

O art. 30 da referida lei punia o pai que não colocasse o filho na escola, privando-o de emprego público, mas este não recebia punição se fosse pobre ou se houvesse insuficiência de escolas. Contraditoriamente, a própria lei isentava as crianças pobres da obrigatoriedade da escola, "por comprovado estado de pobreza dos pais" ou por "insuficiência de escolas". Essa contradição da lei servia para manter o *status quo* de exclusão da maioria da população no acesso à escola, ou seja, a maioria era uma exceção, vivia num estado de exceção. Na sociedade brasileira, a proposta republicana de escola para todos fracassou, em comparação com o desenvolvimento da República em outros países, como na França, onde implicou a escolarização em massa.

Nesse contexto, pode-se observar que a política para a infância pobre se articula ao processo de desenvolvimento capitalista, inserindo-se na heterogeneidade econômica das várias formas de produção, mantendo a divisão social de classes, a desigualdade e a política de disponibilidade de mão-de-obra. Apesar das iniciativas de fundação do Serviço Social da Indústria (Sesi), do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) e do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac) no segundo pós-guerra, o empresariado brasileiro não se engajou na defesa de uma política de formação profissional sistemática e universal, em vista da possibilidade de contar com uma reserva do trabalhador desgastado. Os proprietários rurais também se aproveitaram da mão de obra familiar – oriunda em parte da escravidão –, com exploração sistemática da mão-de-obra infanto-juvenil.

A questão, no momento, é se, com o ECA, que considera as crianças sujeitos de direitos, e com o processo de democratização do país, houve mudanças de fato na articulação do desenvolvimento econômico desigual com as políticas para a infância. Na verdade, o reconhecimento da criança e do adolescente como cidadãos mudou o marco de referência legal, mas foi a ampla mobilização da sociedade pelos direitos infanto-juvenis que propiciou a elaboração de novas políticas e a articulação de uma frente parlamentar vinculada à criança.⁴ A implementação do ECA se consolidou por meio da criação de um sistema de garantia de direitos que compreende conselhos, promotorias, varas da infância, defensorias, delegacias, SOS, e núcleos de assistência e atendimento. Segundo o IBGE, em 2001, havia conselhos de direitos em 72% dos municípios, e conselhos tutelares em 55% deles. Em apenas 25% não havia nenhum dos dois conselhos. As promotorias estão presentes em 468 municípios, alcançando 43,8% na região Sul, as defensorias em 148, as varas em 189, as delegacias em 268 e os centros de defesa em 29.⁵ O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) estabeleceu normas e diretrizes políticas para as várias dimensões da questão infanto-juvenil e realizou cinco conferências nacionais com delegados de todo o país, já tendo aprovado planos nacionais para erradicação da violência sexual e do trabalho de crianças e adolescentes.

O Legislativo federal realizou desde 1990 seis comissões parlamentares de inquérito sobre a situação da infância e da maternidade, sendo a última em 2004 sobre a exploração sexual. Legislativos estaduais também instalaram comissões de inquérito.

No âmbito do Executivo – federal, estadual e municipal –, vários programas foram implementados no sentido de aplicar as medidas protetivas e as medidas socioeducativas previstas no ECA. Há, no entanto, um fracasso na política de enfrentamento da questão do adolescente infrator, não só pela força do crime organizado, como pela herança do antigo modelo das Febem. As constantes rebeliões e mortes ainda mostram a predominância do modelo repressivo, também presente em muitos projetos de lei que buscam encaminhar uma solução para o problema por meio de maior penalização dos jovens ou redução da idade de imputabilidade penal de 18 para 16 anos. A sociedade tem se mobilizado contra essas medidas por serem injustas e ineficazes para combater a criminalidade.

4. Para uma história de dez anos do ECA, ver Faleiros e Pranke (2001).

5. www.cecra.org.br/recria.

Na esfera do Executivo articulam-se políticas de caráter universal com políticas focalizadas em segmentos específicos de crianças, adolescentes e jovens, como o combate à violência sexual, desenvolvimento do esporte, pontos de cultura, Agente Jovem, Primeiro Emprego, dentre outras.⁶

Pode-se considerar que o acesso à escola foi, na última década do século XX, um esforço de universalização da educação fundamental. Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) indicam que, em 2002, 97% das crianças na faixa etária de 7 a 14 estavam freqüentando a escola, mas apenas 36,5% das de 0 a 6 anos freqüentavam creche ou escola. É na faixa etária de 15 a 17 anos que se manifesta maior desigualdade de acesso à educação entre ricos e pobres e moradores urbanos e rurais, além da diferenciação regional. Nessa faixa etária, as taxas de escolarização dos 20% mais pobres são de 73%, e de 93,3% para os 20% mais ricos pela própria necessidade de inserção no trabalho. Ainda persiste uma grande defasagem escolar, pois na faixa etária de 11 anos quase a metade (48,3%) dos estudantes já se encontra defasada, taxa que sobe para 65,7% aos 14 anos (IBGE, 2004).

É bem verdade que houve redução da utilização da mão-de-obra infantil, tendo-se verificado diminuição do número desses trabalhadores, de 4,1 milhões, em 1992, (12,1%) para 2,1 milhões (6,5%), na faixa etária de cinco a catorze anos. A Emenda Constitucional nº 20, de 8 de dezembro de 1998, proibiu qualquer tipo de trabalho aos menores de 16 anos, exceto na condição de aprendiz, a partir dos 14 anos.

O desemprego estrutural e a necessidade de prolongamento de anos de estudo para efeitos de competitividade e produtividade têm acarretado uma diminuição do trabalho de crianças e adolescentes. Contudo, o desemprego e a desigualdade brutal existentes no país ainda mantêm no trabalho grandes contingentes de crianças e adolescentes, sobretudo nas zonas rurais e no Nordeste.

As políticas focalizadoras têm se concentrado na concessão de bolsas-escola para subsidiar as famílias pobres a manter os filhos na escola. Essa bolsa foi implementada em vários municípios e no Distrito Federal nos meados da década de 1990, e regulamentada e implementada em caráter nacional pela Lei nº 10.219, de 11/4/2001. O benefício passou a ser um direito da criança. Essa bolsa foi integrada à bolsa-família pela Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003. Com isso, buscou-se uma política compensatória da desigualdade na educação, numa perspectiva de se garantir direitos e se contrapor à doutrina da situação irregular e às práticas clientelistas, sem, no entanto, diminuir o mercado do ensino privado.

A articulação da educação com o desenvolvimento econômico e social é um dos trunfos de vários países para inserir-se competitivamente no mundo globalizado, como acontece com a Coreia. O impacto da educação na distribuição de renda é marcante, pois a escolaridade tem uma influência decisiva sobre a renda, sendo associada a 26% da desigualdade de rendimentos de todas as fontes, e a cerca de 40% da desigualdade de rendimentos do trabalho (MENEZES FILHO, 2001). No Brasil, a desigualdade tem se mantido constante – o coeficiente de Gini era de 0,5 em 1960 e passou a

6. No mês de fevereiro de 2005 o governo federal criou o Conselho Nacional da Juventude e um novo programa de bolsas para jovens que não completaram o ensino primário e não conseguiram emprego, que deve ser implementado em parceria com as prefeituras.

0,563 em 2002 – e o índice Theil para educação chega 0,809 em 1997 (*apud* Stallings e Peres, 2000, p.174). O gasto social em educação no Brasil foi de apenas US\$ 43 *per capita* em 1996/1997, inferior ao observado no México (US\$ 153), na Argentina (US\$ 334) e na Bolívia (US\$ 59). Esse tipo de política favorece a estrutura de alta concentração de renda no país, onde o 1% mais rico possui quase a mesma renda (13,5%) que os 50% mais pobres (14,4%).

Embora tenha melhorado o acesso ao ensino fundamental público, há grande dificuldade em se manter os pobres na escola. Além da baixa qualidade da mesma, existe o peso da desigualdade de renda. É preciso considerar, ainda, que há diferentes velocidades no acesso ao conhecimento e à informação: enquanto os de renda superior acessam rapidamente a tecnologia – como a internet – os pobres vão lentamente se apropriando da mesma em equipamentos não raro já sucateados.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394, de 20/12/1996) assegura, bem como o ECA, a garantia da cidadania do educando. A Constituição estabelece que a União aplique, anualmente, nunca menos de 18%, e os estados, o Distrito Federal e os municípios, 25% da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público.

Nessa perspectiva, é necessário que se garanta um círculo virtuoso para o desenvolvimento de crianças e adolescentes: além de vagas nas escolas e qualidade na educação, inversão da tendência de aprofundamento das distâncias sociais com a inserção num trabalho digno, o acesso a oportunidades de cultura e a garantia de políticas públicas de saúde, transporte, moradia, visando-se a diminuir a periferização dos territórios de exclusão social. As crianças e adolescentes das periferias urbanas possuem um potencial de transformação de seu meio, pois absorvem com facilidade as novas tecnologias digitais, a internet, o conhecimento de línguas, a produção cultural. É preciso assegurar o acesso elas, com qualidade.

Essas são condições do desenvolvimento social e econômico, que combinam o acesso a mercados com a garantia da cidadania. Mercado e cidadania são vistos separadamente na perspectiva neoliberal, que propõe a redução de direitos para se aumentar a competitividade. A garantia da cidadania é também um processo de desenvolvimento da competitividade e de redução da desigualdade social e econômica. Nessa perspectiva, a garantia da educação e da escolaridade, incluindo a erradicação do analfabetismo, é condição *sine qua non* para assegurar direitos e elevar o nível de desenvolvimento sustentável do país. Crianças e adolescentes de hoje são o presente e não apenas o futuro do país.

Referências Bibliográficas

- ARIÈS, Philippe. *História Social da criança e da família*. Rio de Janeiro: Guanabara, 1981.
- BARBOSA, Rui. *A questão social e política no Brasil*. Rio de Janeiro: Simões Editor, 1958.
- BARRETO, A. R. O que nos dizem os números. In: VIVARTA, V. (Coord.). *Cidadania antes dos sete anos: a educação infantil e os meios de comunicação*. São Paulo: Cortez, 2003.
- BRASIL. Lei 8.069/90, ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. _____ . *Código de menores*. Lei n. 6.697. São Paulo: Editora Jalovi, 1980. vi, 1980.

- CNPD. Comissão nacional de população e desenvolvimento. **Jovens acontecendo nas trilhas das políticas públicas**. Brasília: CNPD, 1998.
- CONANDA. **Diretrizes nacionais para a política de atenção integral à infância e à adolescência**. Brasília: Conanda, 2000.
- CUNHA, L. A. **Educação, estado e democracia no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1991.
- DEL PRIORE, Mary. **História das crianças no Brasil**. São Paulo: Contexto, 1999.
- FALEIROS, Vicente de Paula; PRANKE, Charles (Coords.). **Estatuto da Criança e do Adolescente - Uma década de direitos - avaliando resultados e projetando o futuro**. Campo Grande: Editora da UFMS, 2001.
- FALEIROS, Vicente de Paula. **O trabalho da política: saúde e segurança dos trabalhadores**. São Paulo: Cortez, 1992.
- _____. Infância e processo político no Brasil. *In*: PILLOTTI, Francisco; RIZZINI, Irene (Orgs.). **A arte de governar crianças**. A história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. Rio de Janeiro: Instituto Interamericano Del Niño/Santa Úrsula/Amais Livraria e Editora, 1995.
- FUNABEM. **Funabem anos 20**. Rio de Janeiro: MPAS/FUNABEM, 1984.
- IBGE. **Síntese de Indicadores Sociais: 2003**. Rio de Janeiro: IBGE, 2004.
- MENEZES-FILHO, Naércio Aquino. Educação e desigualdade. *In*: LISBOA, Marcos de Barros; MENEZES-FILHO, Naércio Aquino (Orgs.). **Microeconomia e sociedade no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2001.
- ORLANDI, Orlando. **Teoria e prática do amor à criança**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1985.
- RIZZINI, Irene. **A criança e a lei no Brasil**. Revisitando a história (1822-2000). Rio de Janeiro: Unicef, Cespi/USU, 2000.
- SCHWARTZMAN, S. **Trabalho infantil no Brasil**. Brasília: OIT, 2001.
- _____. *et alii*. **Tempos de Capanema**. Rio de Janeiro: Paz e Terra/Edusp, 1984.
- SILVA, E. R. A.; GUARESI, S. **Adolescente em conflito com a lei: situação do atendimento institucional no Brasil**. Brasília: Ipea, 2003 (Texto para discussão, n. 979).
- STALLINGS, Bárbara; PERES, Wilson. **Crecimiento, empleo y equidad**. El impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe. Santiago: Cepal, 2000.
- UNICEF. **Relatório da situação da infância e adolescência brasileiras**. Brasília: Unicef, 2004.

O CRESCIMENTO DOS HOMICÍDIOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL: 1980 A 2003

Helder Ferreira*

1 Introdução

As mortes causadas por homicídios dolosos¹ têm crescido no Brasil nas últimas décadas. Nesse período o homicídio se tornou um dos principais problemas sociais do país. Os óbitos por homicídio, segundo dados do Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (Datasus),² alcançaram o total de 51.472 em 2003,³ mais de 5% do total de óbitos no ano. Há uma correlação entre os homicídios e a juventude, isto é, esse crescimento da proporção de homicídios no total de óbitos se deve em grande parte ao aumento dos homicídios de adolescentes e jovens. Segundo a mesma classificação do Ministério da Saúde, os homicídios são a maior causa de morte na faixa de 15 a 24 anos (38,6% dos casos em 2002). A gravidade da situação brasileira é comprovada a partir de uma comparação internacional com outros 66 países (WAISELFISZ, 2004). Nesse ranking, com dados anuais variando de 1999 a 2001, o Brasil se encontra na quinta posição, com uma taxa de homicídios de jovens (15 a 24 anos) de 52,2 por 100 mil, em 2000. Atrás apenas de Colômbia, Ilhas Virgens (EUA), El Salvador e Venezuela.

O objetivo desse texto é trazer alguns dados importantes para informar a discussão do crescimento dos homicídios de crianças (0 a 11 anos) e adolescentes (12 a 17 anos)⁴ no Brasil, de modo a favorecer a implementação de políticas públicas relativas ao problema. As dimensões tratadas são as seguintes: vítimas de homicídio por faixa etária, por sexo e por cor/raça. Os dados das vítimas de homicídio são provenientes do Sistema de Informações de Mortalidade do Datasus/MS; os de população são do Censo Demográfico 2000 e de projeção populacional produzida pelo IBGE. Como o objetivo é tratar dos homicídios de 0 a 17 anos, os dados sobre outras faixas etárias informadas no artigo serão tratados de forma mais objetiva em parágrafos específicos, servindo apenas como balizamento para a análise das trajetórias de 0 a 17 anos em foco. Assim, os dados sobre jovens (18 a 24 anos) serão importantes como sinalizadores

* Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea. Agradeço a colaboração das Técnicas de Planejamento e Pesquisa Luciana M. Servo, Lusení M. C. de Aquino, Enid R. A. Silva e Luana S. Pinheiro, assim como do consultor André L. Souza.

1. Os homicídios incluem as seguintes categorias de causa: agressões, intervenção legal e operações de guerra, segundo a lista de tabulação da Classificação Internacional de Doenças – 10ª Revisão (CID-BR-10), elaborada pela Secretaria de Vigilância em Saúde.

2. Departamento de Informação e Informática do SUS – Datasus, órgão da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde com a responsabilidade de coletar, processar e disseminar informações sobre saúde.

3. Datasus/SIM, 2003, dados preliminares.

4. Conforme definido no art. 2º do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Além destas expressões, neste artigo foram entendidas como “adultos jovens” as pessoas que estão na faixa de 18 a 24 anos, e “adultos”, aqueles com 25 anos completos ou mais.

de tendência de crescimento do fenômeno, enquanto os das demais faixas etárias ficam como referência geral.

Dois indicadores serão utilizados: taxa de vítimas de homicídios por 100 mil habitantes e porcentagem de óbitos de homicídio por óbitos gerais. A escolha desses indicadores merece ser discutida. Em primeiro lugar, o número total de óbitos não será utilizado devido ao fato de sofrer a influência das alterações demográficas da população, isto é, se a população brasileira, segundo a projeção de população do IBGE, era de 118.562.549 pessoas em 1980 e alcançou 178.985.306, é razoável supor que o fenômeno dos homicídios, pelo menos, acompanhasse de perto este aumento de 66,2%. Em segundo lugar, tratando mais propriamente da qualidade dos dados do Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM), nota-se que há limitações que são inclusive reconhecidas pelo próprio Datasus: os mais graves são a subnotificação de óbitos e problemas na classificação das causas de morte no atestado de óbito. Há uma tendência geral de melhoria nas estatísticas de mortalidade do SIM. Tem havido uma provável redução da subnotificação de óbitos: a razão entre óbitos informados ao SIM e estimados pelo IBGE para o Brasil em 1998 foi de 81,8%, bem superior aos 71,4% de 1991.⁵ A qualidade da informação sobre as causas de morte também tem melhorado: os óbitos registrados no SIM como causas mal definidas foram de 21,5% em 1980 e 7,3% em 2002; entre os óbitos por causas externas, as lesões de intenção indeterminada registraram 19,3% em 1980 e apenas 9,9% em 2002.⁶ Devido à questão da fidedignidade dos dados, um documento do SIM⁷ desaconselha a utilização de coeficientes que utilize população como denominador (como o indicador taxa de mortalidade por 100 mil habitantes), sugerindo, alternativamente, o emprego de indicadores de mortalidade proporcional – como, por exemplo, a razão de óbitos por homicídios por óbitos totais, ou de óbitos de homicídio pelo total de óbitos de causas externas. No entanto, como mesmo a mortalidade proporcional apresenta problemas para se fazer uma análise temporal, pois o indicador dos homicídios pode variar dependendo das alterações sofridas nos óbitos pelas demais causas, optou-se por utilizar os dois indicadores e só registrar as tendências que possam ser confirmadas por ambos.

2 Homicídios por faixa etária

Conforme a tabela 1 adiante (ver dados estatísticos ao final desse ensaio), ao se utilizar o indicador “taxa de vítimas de homicídios por 100 mil habitantes” nota-se que houve crescimento do fenômeno nesses anos. A taxa de vítimas saiu de um patamar de 11,7 homicídios por 100 mil habitantes em 1980 para 29,1 em 2003. Utilizando-se outro indicador, se em 1980 os homicídios representavam 1,9% do total de óbitos registrados pelo SIM, em 2003 eles alcançaram 5,1%.

Considerado todo o período, houve crescimento dos homicídios de crianças e adolescentes segundo os dois indicadores. Os homicídios de crianças passaram de 0,5 vítimas por 100 mil habitantes em 1980 para 0,8 em 2003 (aumento de 57%), e de 0,1 % dos óbitos gerais nesta faixa etária em 1980 para 0,5% (aumento de 428%).

5. Acerca disso, ver RIPSAs. Indicadores básicos de saúde no Brasil: conceitos e aplicações. Brasília: Opas, 2002.

6. Reconhece-se, no entanto, que ainda há limitações no preenchimento das declarações de óbito. Ver MELLO Jorge, M. H. P. de. O sistema de informações sobre mortalidade: problemas e propostas para o seu enfrentamento. Revista Brasileira de Epidemiologia, v. 5, n. 2, 2002.

7. Ver em http://tabnet.datasus.gov.br/tabdata/sim/dados/cid9_indice.htm#docs, arquivo de documentação intro.pdf.

Nessa faixa etária, a tendência parece ser de estabilidade, pois nos últimos anos não têm aumentado nenhum dos dois indicadores. Os homicídios de adolescentes, por sua vez, passaram de 4,3 homicídios por 100 mil habitantes em 1980 para 20,4 em 2003 (aumento de 378%), e de 5,8% dos óbitos gerais em 1980 para 30,5% em 2003 (aumento de 424%). No caso dos adolescentes, apesar do fenômeno dos homicídios ser muito mais acentuado, não parece estar havendo estabilização, mas sim um contínuo crescimento.

Essa tendência de crescimento também se expressa entre os jovens. Nessa faixa etária, os homicídios passaram de 22,2 vítimas por 100 mil habitantes em 1980 para 66,7 em 2003, e de 15,1% dos óbitos gerais em 1980 para 43,1% em 2003. Segundo a tabela, os indicadores são mais graves ano a ano, desde 1992. No caso dos adultos, também houve crescimento, mas a tendência atual parece ser de estabilização. Os homicídios passaram de 18,7 vítimas por 100 mil habitantes em 1980 para 31,6 em 2003, e de 1,9% dos óbitos gerais em 1980 para 43,1% em 2003. No entanto, nos últimos três anos os indicadores parecem estar se estabilizando.

2.1 Homicídios por sexo e faixa etária

Mundialmente, o número de vítimas de homicídios entre os homens é significativamente superior ao das mulheres. Segundo a Organização Mundial de Saúde (OMS), as taxas de mortalidade masculina são quase três vezes a das mulheres.⁸ No caso brasileiro, a sobremortalidade masculina é ainda maior, conforme as tabelas 2 e 3 adiante, e os números indicam ainda que a distância entre as taxas de homens e mulheres tem aumentado nas últimas décadas. Entre 1980 e 2003, a sobremortalidade masculina (taxa de vítimas homens de homicídio dividido por taxa de vítimas mulheres de homicídio) passou de 9,4 para 12,5.

Isto não significa que o aumento tenha se dado somente entre os homens – cuja taxa passou de 21,3, em 1980, para 54 vítimas de homicídio por 100 mil habitantes homens em 2003 –, pois, no caso das mulheres, a taxa passou de 2,3 para 4,3. No entanto, os dados apontam que a taxa das mulheres tem se mantido relativamente estável desde 1996, quando atingiu 4,5 vítimas de homicídio por 100 mil habitantes.

No caso do sexo masculino, o maior crescimento do fenômeno se deu na faixa de 12 a 17 anos. Entre os adolescentes, os homicídios passaram de 7 vítimas por 100 mil habitantes em 1980 para 35,9 (quintuplicaram) em 2003, e de 7,6% dos óbitos gerais em 1980 para 35,9% (quadruplicaram) em 2003. Desde 1993, o crescimento é ininterrupto em ambos os indicadores. Entre as crianças, os homicídios passaram de 0,6 vítimas por 100 mil habitantes em 1980 para 0,9 em 2003, e de 0,1% dos óbitos gerais em 1980 para 0,46% em 2003. Esses números são comparativamente baixos e tais indicadores estão praticamente estáveis desde 1997. No entanto, indica-se que a violência letal que afeta a sociedade como um todo não tem poupado mesmo aqueles que teoricamente devem estar sob uma especial proteção de famílias e escolas, sociedade e Estado.

Essa violência letal difusa na sociedade é a responsável pelos 125,3 homicídios por 100 mil habitantes entre os adultos jovens do sexo masculino em 2003. Nesse

8. SOUZA, Ednilsa R. De. et alli. Análise temporal da mortalidade por causas externas. In: MINAYO; SOUZA (Org.): Violência sob o olhar da saúde a infrapolítica da contemporaneidade brasileira. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2003. p. 49-81.

ano, segundo os dados do Datasus, 49,8% das mortes de adultos jovens se deram por homicídio. Os indicadores para essa faixa etária superam em muito aqueles dos anos 1980 e não têm se tornado ininterruptamente mais graves desde 1993. Por fim, entre os adultos, ao contrário do que ocorre quando não é considerada a variável sexo, os indicadores têm aumentando ano a ano, desde 1993, indicando que a variável sexo é mais influente que a idade.

No caso do sexo feminino, o maior crescimento relativo dos homicídios se deu entre crianças e adolescentes. Entre os adolescentes, os homicídios passaram de 1,6 vítimas por 100 mil habitantes em 1980 para 4,6 (quase triplicaram) em 2003, e de 2,9% dos óbitos gerais em 1980 para 11,8% (quadruplicaram) em 2003. Apesar de algumas quedas, os indicadores continuam em tendência de crescimento. Entre as crianças, os homicídios passaram de 0,4 vítimas por 100 mil habitantes em 1980 para 0,7 em 2003, e de 0,1% dos óbitos gerais em 1980 para 0,45% em 2003, mas a situação dá alguns indícios de poder estar se estabilizando. Essa é a faixa em que a variável sexo têm menos influência.

Entre as adultas jovens, o crescimento também é importante: se os homicídios eram a causa de morte em 4,1% dos casos em 1980, em 2003 eles já representam 13,3%. Já entre os adultos, tal como entre as crianças, se houve aumento em relação aos anos 1980, os indicadores parecem estar em uma tendência inconstante de queda desde 1996, opondo-se, dessa forma, ao que ocorre entre os adultos homens e as demais faixas do sexo feminino.

3 Homicídios por cor/raça⁹ e faixa etária

Os homicídios, segundo a tabela 4 adiante, afetam mais fortemente a população negra. Em 2000, os homicídios de indivíduos brancos foram de 19,6 por 100 mil habitantes e representaram 3,6% do total de óbitos. Já os homicídios de negros foram de 31 por 100 mil habitantes, numa proporção de 8,3% dos óbitos.

A discrepância existe mesmo entre as crianças. A proporção de óbitos por homicídio é de 0,61% para os negros e de 0,48% para os brancos em 2000. Entre os adolescentes a situação é mais grave. Em 2000, os homicídios foram de 12,5 por 100 mil habitantes e representaram 23% dos óbitos de indivíduos brancos. Entre os negros, os homicídios alcançaram 20,6 por 100 mil habitantes e representaram 34,5% dos óbitos de indivíduos negros.

O quadro permanece o mesmo para os adultos jovens e os adultos. No caso dos adultos jovens, a taxa de homicídios de indivíduos negros por 100 mil habitantes é

9. Há algumas dificuldades para a construção dos indicadores segundo as variáveis de cor. Existe um número de óbitos por homicídio com cor não informada, que chegou a 8,1% do total das vítimas de homicídio em 2000. No cálculo da taxa de vítimas de homicídios por 100 mil habitantes a situação é mais problemática. Nesse caso, o registro da cor segue metodologias diferentes no censo demográfico e na contagem de mortes do Sistema de Informações da Mortalidade (SIM) do Ministério da Saúde. No caso do censo demográfico, a cor é declarada pelo entrevistado que define a sua cor e a de seus familiares entre as cinco categorias disponíveis (branca, preta, parda, amarela, indígena). No SIM, a cor é determinada pelo perito ou médico legista que registra o atestado de óbito. A arbitrariedade e a diferença de procedimentos no registro da variável cor tornam a produção da taxa de vítimas de homicídio por cor mais um indicador de tendência do que um dado efetivo. Além disso, há ainda um número de óbitos por homicídio com cor não informada, chegando a quase 10% do total das vítimas de homicídio. Para evitar maiores incertezas no cálculo da taxa de homicídios por 100 mil habitantes, decidiu-se por utilizar apenas dados referentes ao Censo Demográfico de 2000, por serem os dados amostrais com melhor representatividade nacional que os da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), na qual não constam os moradores do meio rural dos estados da região Norte, à exceção do Tocantins.

73,3% maior que a dos brancos, e a mortalidade proporcional de negros por homicídios é 39,6% maior que a dos brancos. Para os adultos, a taxa de homicídios de indivíduos negros por 100 mil habitantes é 53,5% maior que a dos brancos, e a mortalidade proporcional de negros por homicídios é 116% maior.

4 Considerações finais

Os dados analisados indicam que a taxa de vítimas de homicídio por 100 mil habitantes e a mortalidade proporcional por homicídios aumentaram no Brasil entre 1980 e 2003. O crescimento foi proporcionalmente maior nas faixas de adolescentes e adultos jovens e entre os homens. Segundo dados de 2000, a situação é mais grave entre pretos e pardos.

Verifica-se, por sua vez, que nos últimos anos o crescimento parece estar sendo interrompido no caso das mulheres. Em relação a essas, ambos os indicadores têm sido inferiores ao pico de 1996, principalmente pela redução da taxa de vítimas de homicídio das mulheres adultas (25 ou mais anos), pois para as demais faixas etárias um ou mais indicadores ainda têm crescido.

Conclui-se que o problema dos homicídios de adolescentes e de adultos jovens é crescente e necessita de políticas públicas e ações sociais capazes de reduzir este número de mortes. Algo que em parte já está sendo feito. Desde os anos 1980, por exemplo, a literatura científica sobre o problema tem sido profícua em apresentar fatores correlacionados: o aumento do crime organizado, sua lógica violenta e o aliciamento de crianças e adolescentes, as altas taxas de impunidade dos crimes, a desigualdade social, a vulnerabilidade social, a exclusão social, a falta de mobilidade social, o fácil acesso a armas de fogo, o inchamento das cidades e a piora das condições de vida, o uso de drogas, os conflitos interpessoais, a dessensibilização causada pela violência doméstica, o retrocesso do processo civilizador etc.¹⁰ Entre os fatores, é corrente afirmar, por exemplo, que os homicídios concentram-se nas áreas metropolitanas: taxas de homicídio por 100 mil habitantes apontam que “quase todas as capitais e regiões metropolitanas com mais de 1 milhão de habitantes apresentam taxas de vítimas de homicídios superiores às dos estados a que pertencem”.¹¹ A tabela 5 adiante mostra também que, salvo exceções, as regiões metropolitanas e capitais apresentam uma mortalidade proporcional por homicídios maior que a do estado a que pertencem. No entanto, se a maior urbanização parece caminhar ao lado do aumento do problema de homicídio, há que se ter cuidado em realizar comparações entre Unidades da Federação, municípios e regiões metropolitanas, pois a qualidade do registro dos óbitos pode afetar diferencialmente cada uma dessas variáveis.

Além dos estudos sobre esse fenômeno, há também uma série de ações do Estado e de ONG que visam direta ou indiretamente enfrentar este problema, entre elas ações voltadas para o aumento da eficiência dos órgãos de segurança pública, para um trabalho preventivo com crianças e adolescentes, para a redução do número de armas de fogo entre a população etc. Além disso, as políticas sociais básicas (saúde, educação,

10. Ver SOUZA, Ednilsa R. de et all. Tendências da produção científica brasileira sobre violência e acidentes na década de 90. In: MINAYO e SOUZA (Org.): *Violência sob o olhar da saúde: a infrapolítica da contemporaneidade brasileira*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2003; e ZALUAR, Alba. *Violência e Crime*. In: *O Que Ler na Ciência Social Brasileira*. MICELI, Sérgio (Org.). São Paulo/Brasília: Sumaré/Anpocs/Capes.

11. Ipea, 2005. *Radar Social*. Brasília, p. 114.

assistência social, renda mínima, trabalho etc.) podem ajudar a fortalecer os indivíduos, as famílias e as comunidades mais carentes, e reduzir a atratividade que o crime organizado pode exercer sobre crianças e adolescentes. No entanto, para conseguir reverter essa situação, pesquisas, experiências, inovações, avaliações de projetos e políticas, e ações públicas transversais e coordenadas ainda precisam ser realizadas.

5 Apêndice estatístico

TABELA 1

Homicídios por faixa etária: vítimas de homicídios por 100 mil habitantes Porcentagem de óbitos por homicídio por total de óbitos – Brasil, 1980-2003

Ano	Faixa etária									
	0 a 11 anos		12 a 17 anos		18 a 24 anos		25 anos ou +		Geral	
	h/100	oh/ot	h/100	oh/ot	h/100	oh/ot	h/100	oh/ot	h/100	oh/ot
1980	0,5	0,09	4,3	5,8	22,2	15,1	18,7	1,9	11,7	1,9
1981	0,5	0,09	4,7	6,5	23,2	16,1	20,0	2,0	12,5	2,0
1982	0,6	0,11	4,5	6,6	22,3	15,9	20,0	2,1	12,5	2,1
1983	0,7	0,13	5,2	7,5	24,2	17,0	21,8	2,2	13,7	2,3
1984	0,6	0,13	6,2	8,8	27,8	18,8	23,4	2,3	15,2	2,4
1985	0,6	0,13	7,3	10,1	28,3	19,4	22,2	2,2	14,8	2,5
1986	0,6	0,14	8,1	10,6	29,4	18,8	21,8	2,1	15,1	2,5
1987	0,6	0,16	8,7	12,0	32,7	21,6	23,9	2,4	16,7	2,9
1988	0,7	0,18	8,4	11,7	32,4	21,5	23,5	2,3	16,5	2,8
1989	0,7	0,21	10,9	14,9	42,5	26,1	27,0	2,7	20,0	3,5
1990	0,8	0,26	12,3	17,2	45,7	29,3	28,7	3,0	21,8	3,9
1991	0,7	0,26	11,6	17,0	41,5	27,0	27,5	2,9	20,6	3,8
1992	0,7	0,27	10,1	15,3	38,0	25,8	24,6	2,6	18,8	3,4
1993	0,8	0,31	11,1	16,5	41,1	27,1	25,5	2,6	19,8	3,5
1994	0,7	0,27	11,7	16,5	45,7	28,7	26,1	2,7	20,9	3,7
1995	0,9	0,36	13,3	18,9	49,8	30,6	28,7	3,0	23,4	4,2
1996	1,0	0,41	13,7	19,8	51,4	31,8	29,8	3,1	24,1	4,3
1997	0,9	0,40	14,4	21,5	54,4	33,8	29,8	3,2	24,7	4,5
1998	0,9	0,40	15,4	23,6	56,7	35,3	29,5	3,1	25,2	4,5
1999	0,9	0,40	15,7	24,5	57,3	36,3	29,8	3,2	25,4	4,6
2000	0,9	0,44	17,3	27,0	62,3	39,3	30,1	3,2	26,5	4,8
2001	0,9	0,46	17,8	27,9	63,3	40,7	31,4	3,4	27,6	5,0
2002	0,9	0,49	19,7	29,4	65,3	40,9	31,1	3,3	28,2	5,1
2003	0,8	0,46	20,4	30,5	66,7	43,1	31,6	3,4	28,8	5,1

Elaboração: Disoc/Ipea, a partir de MS/SVS/SIM, MS-Datusus e IBGE/Projeção da População do Brasil por Sexo e Idade para o período 1980-2050 – revisão 2004.

TABELA 2

Homicídios de homens por faixa etária: vítimas de homicídios por 100 mil habitantes Porcentagem de óbitos por homicídio por total de óbitos – Brasil, 1980-2003

Ano	Faixa etária									
	0 a 11 anos		12 a 17 anos		18 a 24 anos		25 anos ou +		Geral	
	h/100	oh/ot	h/100	oh/ot	h/100	oh/ot	h/100	oh/ot	h/100	oh/ot
1980	0,6	0,09	7,0	7,6	41,2	19,9	34,7	3,0	21,3	2,9
1981	0,6	0,09	7,9	8,6	42,7	20,9	37,2	3,2	22,7	3,2
1982	0,7	0,11	7,7	8,8	41,3	20,6	37,3	3,2	22,8	3,3
1983	0,8	0,14	8,8	10,1	44,7	21,5	40,5	3,4	24,9	3,5
1984	0,8	0,15	10,5	11,5	52,0	23,6	44,2	3,5	27,9	3,8
1985	0,6	0,13	12,7	13,5	52,4	24,0	41,9	3,4	27,2	3,9
1986	0,7	0,15	14,0	14,0	54,8	23,1	41,0	3,3	27,7	3,9
1987	0,7	0,16	15,2	15,8	61,3	26,6	45,3	3,8	30,8	4,5
1988	0,7	0,18	14,5	15,2	60,4	26,5	44,5	3,6	30,5	4,4

(continua)

(continuação)

Ano	Faixa etária									
	0 a 11 anos		12 a 17 anos		18 a 24 anos		25 anos ou +		Geral	
	h/100	oh/ot	h/100	oh/ot	h/100	oh/ot	h/100	oh/ot	h/100	oh/ot
1989	0,8	0,23	19,0	19,0	79,0	31,2	51,3	4,3	37,0	5,5
1990	0,8	0,26	21,8	22,2	85,4	35,3	54,7	4,7	40,5	6,1
1991	0,8	0,28	20,0	21,6	76,9	32,4	52,0	4,6	37,9	5,9
1992	0,8	0,27	17,7	19,7	70,7	31,2	46,5	4,1	34,8	5,3
1993	1,0	0,34	19,6	21,5	76,4	32,8	48,3	4,1	36,6	5,4
1994	0,9	0,29	19,9	21,0	85,2	34,8	49,4	4,2	38,5	5,7
1995	1,0	0,37	23,0	24,3	92,1	36,6	54,3	4,7	43,1	6,5
1996	1,1	0,41	23,5	25,0	94,5	37,8	56,1	4,9	44,2	6,6
1997	1,1	0,43	25,1	26,9	100,7	39,7	56,4	5,0	45,7	7,0
1998	1,1	0,45	26,7	28,9	105,6	42,5	56,3	5,1	46,9	7,3
1999	1,1	0,44	27,2	30,5	107,1	42,8	56,9	5,1	47,4	7,2
2000	1,1	0,46	30,2	33,8	116,6	45,7	57,3	5,2	49,4	7,5
2001	1,0	0,47	31,2	34,9	118,7	47,2	60,0	5,4	51,6	7,9
2002	1,0	0,48	34,8	36,5	122,7	47,3	59,7	5,4	52,9	8,0
2003	0,9	0,46	35,9	38,0	125,3	49,8	60,7	5,5	54,0	8,2

Elaboração: Disoc/Ipea, partir de MS/SVS/SIM, MS-Datasus e IBGE/Projeção da População do Brasil por Sexo e Idade para o período 1980-2050 – Revisão 2004.

TABELA 3

Homicídios de mulheres por faixa etária: vítimas de homicídios por 100 mil habitantes
Porcentagem de óbitos por homicídio por total de óbitos – Brasil, 1980-2003

Ano	Faixa etária									
	0 a 11 anos		12 a 17 anos		18 a 24 anos		25 anos ou +		Geral	
	h/100	oh/ot	h/100	oh/ot	h/100	oh/ot	h/100	oh/ot	h/100	oh/ot
1980	0,4	0,08	1,6	2,9	3,6	4,1	3,3	0,39	2,3	0,42
1981	0,4	0,09	1,6	3,0	4,2	4,9	3,5	0,43	2,4	0,47
1982	0,5	0,10	1,3	2,7	3,8	4,7	3,5	0,44	2,4	0,48
1983	0,5	0,12	1,6	3,1	4,3	5,5	3,8	0,47	2,7	0,53
1984	0,5	0,10	1,9	3,8	4,3	5,6	3,7	0,44	2,6	0,52
1985	0,5	0,14	1,8	3,7	4,7	6,3	3,5	0,42	2,6	0,54
1986	0,4	0,12	2,0	4,0	4,5	5,8	3,5	0,43	2,6	0,54
1987	0,5	0,15	2,0	4,1	4,6	6,2	3,8	0,47	2,8	0,59
1988	0,6	0,18	2,1	4,4	4,5	6,2	3,8	0,46	2,8	0,59
1989	0,5	0,19	2,5	5,6	6,1	8,4	4,1	0,53	3,2	0,71
1990	0,7	0,26	2,6	5,8	5,8	8,4	4,5	0,57	3,5	0,77
1991	0,5	0,24	3,0	6,8	5,8	8,5	4,7	0,62	3,6	0,83
1992	0,6	0,26	2,3	5,5	5,0	7,5	4,0	0,53	3,1	0,71
1993	0,6	0,27	2,4	5,7	5,4	7,7	4,3	0,54	3,3	0,73
1994	0,6	0,25	3,3	7,1	5,7	8,0	4,4	0,56	3,6	0,78
1995	0,8	0,35	3,3	7,5	6,9	9,6	5,0	0,64	4,1	0,90
1996	0,8	0,41	3,7	8,4	7,6	10,6	5,4	0,68	4,5	0,98
1997	0,7	0,36	3,5	8,8	7,5	11,1	5,1	0,67	4,3	0,96
1998	0,7	0,36	3,9	9,8	7,2	10,8	4,7	0,63	4,2	0,94
1999	0,7	0,34	4,1	10,5	7,0	10,9	4,8	0,62	4,1	0,91
2000	0,8	0,42	4,2	11,0	7,5	12,2	4,9	0,64	4,3	0,95
2001	0,8	0,46	4,1	10,9	7,4	12,5	5,0	0,65	4,4	0,96
2002	0,8	0,50	4,3	11,2	7,3	12,5	4,8	0,62	4,3	0,94
2003	0,7	0,45	4,6	11,8	7,6	13,3	4,8	0,62	4,3	0,94

Elaboração: Disoc/Ipea, partir de MS/SVS/SIM, MS-Datasus e IBGE/Projeção da População do Brasil por Sexo e Idade para o período 1980-2050 – Revisão 2004.

TABELA 4

Homicídios por cor e faixa etária: vítimas de homicídios por 100 mil habitantes
Porcentagem de óbitos por homicídio por total de óbitos – Brasil, 2000

Cor/raça	Faixa etária									
	0 a 11 anos		12 a 17 anos		18 a 24 anos		25 anos ou +		Geral	
	h/100	oh/ot	h/100	oh/ot	h/100	oh/ot	h/100	oh/ot	h/100	oh/ot
Branco	0,80	0,48	12,5	23,0	41,8	33,9	23,0	2,5	19,6	3,6
Negro	0,85	0,61	20,6	34,5	74,1	47,3	35,3	5,4	31,0	8,3

Elaboração: Disoc/Ipea.

TABELA 5

Homicídios por faixa etária e região metropolitana/capital Porcentagem de óbitos por homicídio por total de óbitos - região metropolitana/capital e geral por UF, 2003

Região metropolitana	Faixa etária				Geral	UF
	0 a 11 anos	12 a 17 anos	18 a 24 anos	25 anos ou +		
RM Entorno de Brasília – GO	0,89	52,2	60,6	14,5	19,1	5,1
RM Vitória – ES	0,77	55,2	63,4	8,1	12,4	8,9
RM Recife – PE	0,96	51,6	66,4	6,3	10,1	8,5
Macapá – AP	0,64	29,1	51,6	5,9	9,4	10,2
RM Belo Horizonte – MG	0,62	50,2	60,4	5,3	8,9	3,7
RM São Paulo – SP	0,57	50,1	62,6	5,3	8,5	5,8
RM Maceió – AL	0,20	40,3	51,6	5,2	7,9	6,9
Brasília – DF	0,79	47,8	48,8	4,4	7,6	7,6
RM Rio de Janeiro – RJ	0,57	53,2	60,0	4,3	7,6	7,0
Porto Velho – RO	0,28	32,8	39,9	5,5	7,5	9,1
Boa Vista – RR	0,67	12,0	29,7	6,2	7,2	8,2
RM Campinas – SP	0,15	43,7	51,1	4,1	6,6	5,8
Cuiabá – MT	0,40	31,3	42,1	4,3	6,4	7,6
Manaus – AM	0,71	21,6	44,0	4,2	6,4	5,3
Rio Branco – AC	0,79	15,2	43,4	4,7	6,3	5,4
RM Londrina – PR	0,00	45,5	57,2	3,2	6,0	4,4
RM Baixada Santista – SP	0,78	40,0	50,9	3,4	5,9	5,8
RM Curitiba – PR	0,71	33,6	47,8	3,8	5,9	4,4
João Pessoa – PB	0,20	22,0	45,3	3,8	5,4	3,1
Campo Grande – MS	0,52	31,3	46,3	3,5	5,3	5,9
RM Belém – PA	0,18	22,8	34,8	3,4	5,1	5,6
RM Salvador – BA	0,24	20,8	37,6	2,9	5,0	3,4
RM São Luís – MA	0,44	13,5	30,7	3,7	4,9	3,6
Palmas – TO	0,00	4,0	19,6	4,3	4,6	4,3
RM Goiânia – GO	0,17	24,1	37,4	3,1	4,6	5,1
RM Fortaleza – CE	0,28	14,7	35,0	3,5	4,4	3,8
Aracaju – SE	0,24	17,4	37,0	3,3	4,4	4,7
RM Porto Alegre – RS	0,69	28,9	42,6	2,7	4,1	2,7
RM Florianópolis – SC	0,00	33,8	38,5	2,0	4,0	2,3
RM Entorno de Brasília – MG	0,00	0,0	30,0	2,3	4,0	3,7
RM Vale do Aço – colar metrop. – SC	0,00	0,0	33,3	3,2	3,7	2,3
Teresina – PI	0,23	14,0	20,0	2,6	3,5	2,1
RM Vale do Aço – SC	0,62	33,3	33,8	2,1	3,4	2,3
RM Natal – RN	0,28	20,9	25,8	1,9	3,0	3,0
RM Norte/Nordeste SC	0,00	12,8	7,8	1,5	1,7	2,3
RM Norte/Nordeste SC – expansão	1,03	0,0	10,3	1,5	1,7	2,3
RM Maringá – PR	0,76	18,9	10,9	1,2	1,6	4,4
RM Vale do Itajaí – SC	1,03	0,0	10,3	1,0	1,2	2,3
RM BH - colar metrop. – MG	0,00	4,3	4,9	0,9	1,0	3,7
RM Florianópolis – expansão – SC	0,00	0,0	8,3	0,7	0,9	2,3
RM Vale do Itajaí – expansão – SC	0,00	0,0	0,0	0,4	0,4	2,3
Total Capitais	0,44	35,7	48,6	3,7	6,0	5,1
Total de RMs	0,50	41,8	53,7	4,4	7,1	5,1
Total Brasil	0,46	30,5	43,1	3,4	5,1	5,1

Elaboração: Disoc/Ipea, a partir de MS/SVS/SIM e MS-Datasus.

OS ABRIGOS PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES E O DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA

Enid Rocha Andrade da Silva*
Luseni Maria Cordeiro de Aquino*

Abrigos – ou orfanatos, educandários e casas-lares – são instituições responsáveis por zelar pela integridade física e emocional de crianças e adolescentes que tiveram seus direitos desatendidos ou violados, seja por uma situação de abandono social, seja pelo risco pessoal a que foram expostos pela negligência de seus responsáveis. Em sentido estrito, “abrigo” é uma medida de “proteção especial” prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente e definida como “provisória e excepcional” (ECA, art. 101, parágrafo único). Aqueles que, em casos extremos, necessitam permanecer afastados de suas famílias até que as condições adequadas de convivência se restabeleçam devem encontrar nas instituições de abrigo um espaço de cuidado e proteção.

A aplicação desse tipo de medida implica a suspensão do poder familiar sobre as crianças e os adolescentes em situação de risco e se dá apenas por decisão do Conselho Tutelar e por determinação judicial. Isso significa que, durante o período em que permanecem abrigados, esses meninos e meninas ficam legalmente sob a guarda do responsável pelo abrigo, devendo seu atendimento ser acompanhado pelas autoridades competentes, com atenção especial para a garantia de todos os direitos que lhes são assegurados na legislação brasileira, inclusive aquele referente à convivência familiar e comunitária, em foco neste texto.¹

Embora a atribuição de promover o direito à convivência familiar e comunitária não seja exclusiva das instituições de abrigo, mas compartilhada por toda a rede de atendimento à criança e ao adolescente – que inclui ainda o Judiciário, o Ministério Público, os conselhos tutelares e de direitos e o próprio Poder Executivo nos níveis federal, estadual e municipal –, essas instituições têm um importante papel na área. É preciso ter claro que a medida de abrigo, além de excepcional, também tem caráter provisório, o que significa que se tem como objetivo último o retorno do abrigado para sua família de origem no prazo mais breve possível. Isso requer que, enquanto durar a aplicação da medida, os abrigos contribuam com os demais atores da rede de atendimento no sentido de buscar manter os vínculos familiares das crianças e adolescentes abrigados e de apoiar as famílias a receber seus filhos de volta e a exercer de forma adequada as suas funções. Além disso, essas instituições devem empreender ainda outros esforços no sentido de propiciar o direito à convivência familiar e comunitária na rotina do atendimento, tendo em vista especialmente aqueles casos em que

* Técnicas de Planejamento e Pesquisa do Ipea.

1. Tanto a Constituição Federal quanto o ECA definem como direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes brasileiros o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária (Constituição Federal, art. 227, e ECA, art. 19).

o retorno à família se mostra inviável e as crianças e os adolescentes têm que permanecer nos abrigos por um tempo considerável até se integrarem à outra família.

De fato, desde a consagração da doutrina da proteção integral a crianças e adolescentes no país, com a Constituição de 1988 e o ECA, vem-se exigindo das instituições que prestam serviços de atendimento a esse segmento da população brasileira a revisão e a mudança de suas práticas, no sentido de superar o enfoque assistencialista, fortemente arraigado nos programas de atendimento, e implantar modelos que contemplem ações emancipatórias, com base na noção de cidadania e na visão de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos em situação peculiar de desenvolvimento. Neste sentido, a pergunta que se coloca é: o que as instituições de abrigo têm feito de fato para contribuir para a promoção do direito à convivência familiar e comunitária daqueles sob sua responsabilidade?

Este texto pretende responder essa pergunta utilizando-se dos dados que foram coletados pelo Levantamento Nacional de Abrigos para Crianças e Adolescentes da Rede SAC/MDS.² A pesquisa buscou conhecer a situação do atendimento, as características, a estrutura de funcionamento e os serviços prestados pelos abrigos que recebem recursos do governo federal. Foco especial foi direcionado para a identificação das ações ali desenvolvidas que podiam propiciar o convívio familiar e comunitário para as crianças e os adolescentes abrigados, seja pela manutenção do vínculo com sua família e comunidade de origem, seja pelo incentivo à convivência com outras famílias, seja ainda pela promoção de um ambiente mais acolhedor na própria instituição de abrigo e pelo incentivo à participação da criança e do adolescente na sua comunidade.

Para tratar a questão é preciso considerar, em primeiro lugar, o perfil das 589 instituições investigadas e das crianças e adolescentes que ali se encontravam. O quadro a seguir apresenta uma síntese dos principais aspectos relativos à caracterização das entidades de abrigo. Como se pode perceber, trata-se, majoritariamente, de instituições não governamentais, orientadas por valores religiosos, dirigidas por voluntários e que dependem fundamentalmente de recursos próprios e privados para o seu funcionamento.

QUADRO 1

Perfil das entidades de abrigo pesquisadas

Não governamentais	68,3%
Públicas	30,0%
Têm orientação/vínculo religioso	67,2%
Católicos	62,1%
Evangélicos	22,5%
Espíritas	12,6%
Anteriores a 1990	41,4%
Posteriores a 1990	58,6%

(continua)

2. Levantamento realizado pelo Ipea em 2003 e promovido pela então Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH) da Presidência da República, por meio da Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança do Adolescente (SPDCA) e do Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda). Das cerca de 670 instituições de abrigo que eram beneficiadas, naquele ano, por recursos da Rede de Serviços de Ação Continuada (Rede-SAC) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), foram investigados 589 abrigos, ou seja, 88% do total. Essas instituições acolhiam, no momento da realização da pesquisa, 19.373 crianças e adolescentes. Ver IPEA/CONANDA. O Direito à Convivência Familiar e Comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil. Brasília, 2004.

(continuação)

Dirigidas por voluntários	59,3%
Dirigidas por profissionais remunerados	33,4%
Profissionais do quadro próprio do abrigo	59,2%
Profissionais voluntários	25,3%
Funcionam sob regime de permanência integral	78,4%
Funcionam sob outros regimes de permanência	19,7%
Recursos próprios e privados no financiamento das entidades não governamentais	61,7%
Recursos públicos no financiamento das entidades não governamentais	32,3%

Fonte: IPEA/CONANDA. *O Direito à Convivência Familiar e Comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil*. Brasília, 2004.

No que diz respeito às cerca de 20 mil crianças e adolescentes atendidos nessas instituições, os dados levantados mostraram que se tratava, na maioria, de meninos (58,5%) afrodescendentes (63%) e com idade entre 7 e 15 anos (61,3%). Pouco mais da metade dos abrigados vivia nas instituições há mais de dois anos, enquanto 32,9% estavam nos abrigos por um período entre dois e cinco anos, 13,3%, entre seis e dez anos, e 6,4%, por mais de dez anos. Curiosamente, a grande maioria dessas crianças e adolescentes (86,7%) tinha família, sendo que 58,2% mantinham vínculos com os familiares e apenas 5,8% estavam impedidos judicialmente de ter contato com eles. Esses meninos e meninas viviam, portanto, a paradoxal situação de estar juridicamente vinculados a uma família que, na prática, já abrira mão, havia algum tempo, da responsabilidade de cuidar deles, principalmente por causa da pobreza. O resultado desta situação era que apenas 10,7% deles estava judicialmente em condições de serem encaminhados para a adoção.³ O quadro adiante apresenta os motivos que levaram essas crianças e adolescentes aos abrigos, ficando evidenciada a ligação do fenômeno com a pobreza e com algumas situações associadas à privação material.

QUADRO 2

Brasil: crianças e adolescentes abrigados segundo os motivos do abrigamento

Motivo do ingresso no abrigo	Freqüência (em %)
Carência de recursos materiais da família/responsável	24,1
Abandono pelos pais/responsáveis	18,8
Violência doméstica	11,6
Dependência química dos pais/responsáveis	11,3
Vivência de rua	7,0
Orfandade	5,2
Outros	22,0
Total	100,0

Fonte: IPEA/CONANDA. *O Direito à Convivência Familiar e Comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil*. Brasília, 2004.

Para avaliar a contribuição dos abrigos investigados para a promoção do direito à convivência familiar e comunitária para essas crianças e adolescentes, foram analisados,

3. A adoção requer a destituição do poder familiar e implica o afastamento definitivo da criança e do adolescente de sua famílias. Assim, para não incorrer em injustiças, é da maior importância que essas famílias recebam apoio e suporte necessários para sua reestruturação. Em muitos casos, a maior agilidade dos processos de perda do poder familiar pode provocar inúmeras injustiças com famílias que sequer receberam apoio e/ou tiveram tempo para reintegração de seus filhos. No entanto, é fundamental chamar atenção para o fato de que o próprio ECA estabelece que o abrigo é uma "medida provisória e excepcional, utilizável como forma de transição para a colocação em família substituta", não sendo aceitável a permanência indefinida de crianças e adolescentes nas instituições sem qualquer perspectiva de vivência familiar, ainda que longe de sua família natural.

com base nos princípios estabelecidos no artigo 92 do ECA, os vários aspectos que permitem indicar a adequação do atendimento prestado às diretrizes de reordenamento das práticas institucionais. Com relação à “convivência familiar” analisou-se o atendimento realizado pelos abrigos a partir de quatro quesitos: *i*) preservação dos vínculos com a família de origem; *ii*) apoio à reestruturação familiar; *iii*) incentivo à convivência com outras famílias; e *iv*) estrutura residencial do abrigo. No que se refere à “convivência comunitária”, foram considerados: *i*) a participação de crianças e adolescentes abrigados na vida da comunidade local; e *ii*) a participação de pessoas da comunidade no processo educativo do abrigo.

Quanto ao primeiro aspecto, a “preservação dos vínculos familiares”, foram considerados dois grupos de ações desenvolvidas pelas instituições: *i*) ações de incentivo à convivência das crianças e dos adolescentes com suas famílias de origem, e *ii*) cumprimento do princípio de não-desmembramento de grupos de irmãos abrigados. Em relação ao primeiro grupo, observou-se que 79,8% das instituições mantinham informações sistematizadas sobre as famílias dos abrigados (endereço, renda, situação de trabalho, organização familiar etc.); 65,9% promoviam visitas das crianças e dos adolescentes aos lares de suas famílias; e 41,4% permitiam a visita livre ao abrigo, sem datas e horários preestabelecidos. Já no segundo grupo de ações, foi possível verificar que uma maioria absoluta de 85,9% dos abrigos acolhia qualquer criança ou adolescente em situação de risco social ou pessoal, sem restrições quanto a deficiências ou problemas de saúde; 62,3% realizavam atendimento em regime de co-educação para meninos e meninas; e 62,1% trabalhavam sob o modelo de “agrupamento vertical”, em que a diferença entre a menor e a maior idade de atendimento é superior a dez anos. No entanto, apesar dos índices elevados de instituições que praticavam esses critérios isoladamente, somente 5,8% dos abrigos pesquisados desenvolviam conjuntamente todas as ações elencadas.

Além do fortalecimento e da manutenção dos vínculos afetivos entre os abrigados e seus familiares, outro aspecto se mostra importante para a garantia do direito à convivência familiar das crianças e dos adolescentes em abrigos: a busca da reestruturação de suas famílias. Assim, superadas as dificuldades que determinaram o afastamento, pais, mães e responsáveis poderão desenvolver as condições para receber seus filhos de volta. A reestruturação familiar envolve aspectos complexos, relacionados à superação de fatores difíceis de resolver no curto prazo, como o desemprego e a dependência de drogas, por exemplo, que demandam muito mais em termos de coordenação de outras políticas públicas do que um esforço isolado das próprias instituições de abrigo. No entanto, essas entidades podem realizar ações de valorização da família, bem como estabelecer a inserção dos familiares na rede de proteção social disponível e nas demais políticas públicas existentes.

Buscou-se avaliar o “apoio à reestruturação familiar” promovido pelos abrigos pesquisados por meio da realização das seguintes ações: *i*) visitas domiciliares às famílias das crianças e dos adolescentes sob sua responsabilidade; *ii*) acompanhamento social das famílias; *iii*) organização de reuniões ou grupos de discussão e de apoio para os familiares dos abrigados; e *iv*) encaminhamento das famílias para a inserção em programas oficiais ou comunitários de auxílio/proteção à família. As instituições que realizavam todas essas ações conjuntamente alcançaram um percentual de apenas 14,1% do universo pesquisado.

O relacionamento de crianças e adolescentes abrigados com outras famílias é uma forma de garantir o direito à convivência familiar para os meninos e meninas cujas chances de retorno para suas famílias de origem foram esgotadas. Nesse sentido, a colocação em família substituta, por exemplo, configura-se como opção importante frente à tradicional prática brasileira de institucionalização prolongada de crianças e adolescentes em situação de risco, condenados a viver grande parte de suas vidas privados de qualquer vivência familiar.⁴

Ainda que a colocação em família substituta não dependa exclusivamente do trabalho das instituições de abrigo, elas podem desempenhar um papel fundamental no processo, incentivando “a convivência de crianças e adolescentes abrigados com outras famílias”, por meio de ações como: *i*) o incentivo à integração em família substituta sob as formas de guarda, tutela ou adoção; *ii*) o envio de relatórios periódicos sobre a situação dos abrigados e de suas famílias para as varas da Infância e da Juventude (órgãos responsáveis pela aplicação de quaisquer outras medidas de proteção, incluindo a colocação em família substituta); e *iii*) a manutenção de programas de apadrinhamento afetivo – alternativa de referência familiar para as crianças e os adolescentes abrigados. Das 589 instituições pesquisadas, apenas 22,1% desenvolviam todos esses tipos de ação de incentivo à convivência dos abrigados com outras famílias.

Estudos sobre o atendimento massificado a crianças e adolescentes realizado em instituições que recebem grande número de abrigados têm revelado os custos pessoais que tal situação acarreta: carência afetiva, dificuldade para estabelecimento de vínculos, baixa auto-estima, atrasos no desenvolvimento psicomotor e pouca familiaridade com rotinas familiares. Esses aspectos, se vivenciados por longos períodos, representam não apenas uma violação de direitos, mas deixam marcas irreversíveis na vida dessas crianças e desses adolescentes, que, com frequência, não adquirem sentimento de pertencimento e enfrentam sérias dificuldades para adaptação e convívio em família e na comunidade. Por isso, as diretrizes para reordenamento dos abrigos recomendam que as instituições ofereçam um acolhimento que seja o mais semelhante possível ao da rotina familiar. As entidades não devem, por exemplo, manter placas ou faixas externas que as identifiquem como abrigos. Da mesma forma, a construção deve aparentar uma residência comum. Os grandes pavilhões, símbolos dos antigos orfanatos, devem ser abolidos. Ademais, é fundamental que o atendimento ocorra em pequenos grupos, o que permite o olhar para as características individuais de cada criança ou adolescente, bem como para as especificidades de suas histórias de vida.

Para analisar se os abrigos pesquisados atendiam ao quesito de “semelhança a residências comuns”, o levantamento nacional utilizou as informações referentes a dois aspectos da organização das entidades: *i*) estrutura física; e *ii*) atendimento em pequenos grupos. No grupo relativo à “estrutura física”, foi observado o seguinte quadro: *i*) 66,9% tinham aspecto externo com características residenciais; *ii*) 86,4% possuíam, no máximo, seis dormitórios; *iii*) 18% acomodavam, no máximo, quatro crianças e adolescentes por dormitório; *iv*) 85,6% dispunham de espaços individuais para acomodação de objetos pessoais; e *v*) 54,8% não possuíam áreas exclusivas para

4. O ECA estabelece como princípio a ser seguido pelas entidades de abrigo “a colocação em família substituta, quando esgotados os recursos de manutenção na família de origem” (Lei 8.069/90, Art. nº 92, Inc.II).

serviços especializados (consultório médico, gabinete odontológico, salas de aula e oficinas profissionalizantes).

Com relação “ao atendimento em pequenos grupos”, foram considerados dois quesitos: *i*) o número de crianças e adolescentes por programa de abrigo; e *ii*) a relação entre o total de crianças e adolescentes abrigados e o número de profissionais responsáveis pelos cuidados cotidianos com eles. Ainda que o ECA não estabeleça um número exato para o atendimento em pequenos grupos, diretrizes de reordenamento adotadas em algumas localidades do país por iniciativa dos respectivos conselhos municipais de Direitos da Criança e do Adolescente indicam um máximo de 20 a 25 abrigados por unidade de atendimento. Nesse sentido, é importante considerar que uma proporção significativa dos abrigos investigados (66,9%) atendia até 25 meninos e meninas.⁵ Quanto aos cuidados cotidianos, considerou-se como adequada a relação de um profissional responsável (pais sociais, educadores, monitores) para até 12 crianças e adolescentes, critério que era observado em 72,8% das instituições. Considerando-se, contudo, os dois grupos de critérios definidos para avaliar a semelhança dos abrigos a residências comuns, observa-se que apenas 8% das instituições pesquisadas atendiam simultaneamente a todos os quesitos estipulados.

No que diz respeito à promoção do direito à convivência comunitária para os abrigados, o primeiro item investigado foi “estímulo à sua participação na vida da comunidade local”. Durante muitos anos a colocação de crianças e adolescentes em instituições se configurava como instrumento de privação de liberdade, visto que esses espaços funcionavam como instituições totais, nas quais todas as atividades e serviços eram desenvolvidos dentro dos muros das entidades (educação, atenção à saúde, lazer e etc). Com o ECA, no entanto, recomenda-se a participação na vida comunitária como princípio a ser seguido no atendimento em abrigos, que deve ser concretizado, de um lado, pela garantia de acesso dos abrigados às políticas básicas e aos serviços oferecidos para a comunidade em geral e, de outro lado, por meio da participação das crianças e dos adolescentes em atividades externas de lazer, esporte, religião e cultura, em interação com a comunidade circundante.

O levantamento nacional mostrou um quadro preocupante nesse sentido: apenas 6,6% dos abrigos pesquisados utilizavam todos os serviços necessários a crianças e adolescentes que estavam disponíveis na comunidade, tais como: creche; ensino regular; profissionalização para adolescentes; assistência médica e odontológica; atividades culturais, esportivas e de lazer; e assistência jurídica. A maioria das instituições (80,3%) ainda oferecia pelo menos um desses serviços diretamente (de forma exclusiva) dentro do abrigo.

A “participação de pessoas da comunidade nas atividades internas” da instituição também proporciona a garantia do direito à convivência comunitária, facilitando o estabelecimento de novos vínculos e relações, bem como a oxigenação das práticas e rotinas institucionais. Nesse sentido, foram considerados dois critérios para definir a participação comunitária no abrigo: *i*) a existência de trabalho voluntário no âmbito

5. Estima-se que a busca de adequação às diretrizes vigentes seja um dos motivos pelos quais, no período de realização da pesquisa, mais da metade (64,2%) dos abrigos pesquisados estivesse sublotada, ou seja, funcionando com número de abrigados inferior ao número de vagas. De outra parte, 12,2% estavam com número de acolhidos maior do que a capacidade de atendimento.

dos serviços complementares (acompanhantes, costureiros, estagiários, orientadores espirituais/religiosos, professores de reforço escolar, recreadores, voluntários para atividades diversas como artes plásticas, culinária, dança, esportes, informática, línguas, música, teatro, trabalhos manuais etc.); e *ii*) a inserção da instituição de abrigo em um contexto espacial com disponibilidade de serviços e equipamentos comunitários. A análise dos resultados mostrou que apenas 27,5% das instituições pesquisadas atendiam aos dois critérios conjuntamente.

Diante dos dados apresentados, fica claro que muitas das instituições investigadas – a maioria delas, como se viu, surgida durante a vigência do ECA – realmente já introduziram condutas diferentes e programas mais condizentes com as diretrizes legais, ampliando-se no país o elenco de experiências inovadoras e pautadas pelos princípios da proteção integral e do atendimento individualizado. No entanto, observa-se ainda falta de estratégia de coordenação das várias atividades desenvolvidas e que poderiam contribuir para a promoção efetiva da convivência familiar e comunitária para as crianças e os adolescentes que vivem nesses abrigos. Registra-se também uma grande heterogeneidade na forma de organização, no regime de permanência de crianças e adolescentes, no tipo de exclusividade do atendimento e na estrutura física dessas instituições. Em certo sentido, tudo isso encobre a manutenção do desrespeito em relação a alguns princípios do ECA, especialmente no tocante à excepcionalidade e provisoriabilidade do abrigo e ao direito de todas as crianças e adolescentes brasileiros à convivência familiar e comunitária. Desnecessário lembrar que há ainda no país inúmeras instituições que mantêm práticas que privam quase que totalmente os abrigados da convivência social.

Entre as razões que contribuem para essa situação, cabe mencionar que tais instituições enfrentam inúmeras dificuldades para o cumprimento de suas atribuições, relacionadas inclusive a questões de ordem cultural. Basta considerar que, para além das restrições financeiras, materiais e de recursos humanos enfrentadas cotidianamente, ainda é muito presente entre as entidades de abrigo a percepção de que, havendo problemas familiares, o melhor lugar para crianças e adolescentes é a instituição, onde podem “ter melhores condições de vida”. Isto acaba resultando em certa “apropriação” desses meninos e meninas pelos abrigos e na ausência de preocupação com a promoção de seu direito à convivência familiar e comunitária.

Contudo, as questões mais decisivas talvez estejam relacionadas com a falta de integração entre essas instituições e os demais atores da rede de atendimento a crianças e adolescentes, o que dificulta em muito a realização de suas atividades em consonância com os princípios do ECA. Nesse sentido, observa-se, por exemplo, falta de regularidade no envio de relatórios sobre a situação da criança e do adolescente abrigado para o Judiciário; fiscalização insatisfatória das instituições de abrigo por parte dos órgãos competentes (o Judiciário, o Ministério Público e os conselhos tutelares); existência de crianças e adolescentes encaminhados para os abrigos pelas famílias, policiais ou outras instituições e que ali permanecem sem decisão judicial; e fragilidade na coordenação das políticas públicas de atenção à criança e ao adolescente e a suas famílias, que, paralelamente ao abrigamento, possibilitariam a reestruturação do ambiente familiar por meio de uma intervenção satisfatória sobre os problemas que o afetam. Esse último aspecto, em especial, faz com que os motivos que levam meninos e meninas aos abrigos se perpetuem como dificuldades para a sua reinserção familiar.

Além disso, problemas que fogem completamente ao âmbito de atuação das instituições de abrigo contribuem para esse quadro. Entre eles, cabe destacar a utilização indiscriminada da medida por parte do Conselho Tutelar e do Judiciário antes de terem sido analisadas as demais opções previstas, bem como a demora no julgamento dos processos de suspensão e de destituição do poder familiar por parte do Judiciário, de modo a permitir o encaminhamento legal da situação das crianças e adolescentes abrigados. A ausência de uma diretriz expressa de regulação das portas de entrada e de saída dos abrigos acaba reproduzindo uma situação de injustiça com esses meninos e meninas, que vivem uma parte significativa de suas vidas institucionalizados e privados do direito à convivência familiar e comunitária.

JUVENTUDE NEGRA E EXCLUSÃO RADICAL

Maria Aparecida Silva Bento*
Nathalie Beghin**

Principais vítimas da violência urbana, alvos prediletos dos homicidas e dos excessos policiais, os jovens negros lideram o *ranking* dos que vivem em famílias consideradas pobres e dos que recebem os salários mais baixos do mercado. Eles encabeçam, também, a lista dos desempregados, dos analfabetos, dos que abandonam a escola antes de tempo e dos que têm maior defasagem escolar.

Observe-se o que dizem os números. Segundo os últimos dados disponíveis,¹ o país conta com cerca de 11,5 milhões de jovens negros de 18 a 24 anos de idade, o que representa 6,6% da população brasileira. A taxa de analfabetismo, de 5,8%, é três vezes maior do que a observada para os jovens brancos (1,9%). Em média, os jovens negros têm dois anos a menos de estudo do que os brancos da mesma faixa etária: 7,5 anos e 9,4 anos, respectivamente. E mais: as desigualdades vão acirrando-se à medida que aumentam os níveis educacionais. Assim, por exemplo, se no ensino fundamental praticamente não se observam diferenças raciais nas proporções de crianças que vão à escola, o mesmo não ocorre nas universidades, nas quais a presença de jovens negros é relativamente bem menor do que a dos brancos. A comparação das taxas de escolarização líquida de negros e brancos é um excelente indicador de como o sistema educacional brasileiro não é capaz de combater as desigualdades raciais: a proporção de crianças de 7 a 14 anos matriculadas no ensino fundamental é de 92,7% para negros e de 95% para brancos; no entanto, somente 4,4% dos negros de 18 a 24 anos estão matriculados em instituições de ensino superior; entre os brancos, esse percentual é cerca de quatro vezes maior, de 16,6%.

No mundo do trabalho, o processo de exclusão vivido pelos jovens pretos e pardos não é diferente: maior dificuldade em encontrar uma ocupação, maior informalidade nas relações trabalhistas e menores rendimentos. Ainda segundo os dados oficiais, em 2003, de cada dez jovens negros de 18 a 24 anos de idade, quatro encontravam-se desempregados; entre os brancos essa relação era de um para seis. Quando, finalmente, o jovem negro consegue uma ocupação, essa é, em geral, exercida de forma bem mais precária que a do branco. Cerca da metade dos brancos dessa idade possuíam carteira assinada ou eram funcionários públicos; entre os negros, essa proporção era de apenas um terço. Com isso, os jovens negros percebiam uma renda média mensal de R\$ 418,47, equivalente da 63% da dos brancos da mesma idade.

* Diretora do Centro de Estudos das Relações de Trabalho e da Desigualdade (Ceert) e professora de psicologia da USP.

** Pesquisadora da Diretoria de Estudos Sociais – Disoc/Ipea.

1. A esse respeito, ver estudo realizado por Disoc/Ipea e Unifem (2005), a partir de dados das Pnad/IBGE.

A insegurança é outro terrível flagelo que afeta os jovens negros, em especial os homens; eles são os principais alvos da criminalidade violenta. Segundo estimativas da Disoc/Ipea, a partir de dados do Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (Datasus), em 2000, a taxa de vítimas de homicídio de jovens negros era de 74,1 por 100 mil habitantes, bastante superior à observada para os brancos da mesma idade, de 41,8 por 100 mil habitantes. Numa equação bem conhecida, a conjugação perversa de diversos fatores, tais como racismo, pobreza, discriminação institucional e impunidade, contribui para a falência do sistema de segurança e justiça em relação à população negra. Essa relação não é fruto do acaso: distorções como a “presunção de culpabilidade” em relação aos negros resultam em ações que promovem a eliminação pura e simples dos suspeitos, violando os direitos humanos e constitucionais desses jovens. Ações que de tão recorrentes e banalizadas denunciam um processo silencioso de eliminação desse grupo da população.

Assim, quando analisados os dados referentes a condições de vida dos jovens negros, não se pode deixar de enfrentar a questão que se explicita: o amplo e diversificado leque de manifestações da discriminação racial que os atinge. De um lado, constata-se um ambiente escolar pouco hospitaleiro para os negros, que engendra a evasão ou torna a trajetória educacional mais acidentada; de outro, a grande dificuldade de inserção qualificada no mercado de trabalho. No final da linha observa-se, com estarecimento, um quadro de genocídio. É óbvio que esse quadro não favorece a esperança, não estimula a dedicação aos estudos, não alimenta uma perspectiva otimista de futuro. Como confiar em si próprio, como acreditar na meritocracia, como avançar se, de antemão, sabe-se que o tratamento será negativamente diferenciado? O desalento, a desesperança, o não ter com quem contar atravessa o cotidiano desses jovens.

Ou seja, as distâncias que separam negros de brancos, nos campos da educação, do mercado de trabalho ou da justiça, entre outros, são resultado não somente de discriminação ocorrida no passado, da herança do período escravista, mas também de um processo ativo de preconceitos e estereótipos raciais que legitimam, diuturnamente, procedimentos discriminatórios. As conseqüências da permanência das desigualdades raciais são dramáticas para a sociedade brasileira. De um lado, naturaliza-se a participação diferenciada de brancos e negros nos vários espaços da vida social, reforçando a estigmatização sofrida pelos negros, inibindo o desenvolvimento de suas potencialidades individuais e impedindo o usufruto da cidadania por parte dessa parcela de brasileiros à qual é negada a igualdade de oportunidades que o país deve oferecer a todos. De outro lado, o processo de exclusão vivido pela população negra compromete a evolução democrática do país e a construção de uma sociedade mais coesa e justa. Tal processo de exclusão fortalece as características hierárquicas e autoritárias da sociedade e aprofunda o processo de fratura social que marca o Brasil contemporâneo (JACCOUD; BEGHIN, 2002).

O desafio que se apresenta é o de desvendar os diversos fenômenos que explicam a desigualdade racial no Brasil, procurando responder a perguntas tais como: que processos sociais estão por trás desse sistema que protagoniza a exclusão dos negros? Qual o perfil daqueles que dirigem escolas, universidades, empresas e outras instituições, públicas e privadas, nas quais os negros não são bem-vindos; ou dos que, em nome da lei, excluem e, mesmo, executam os meninos negros? O que motiva esses agentes da exclusão?

Nesse sentido, propõe-se aqui a ênfase em duas interpretações da discriminação: a discriminação como resultado do medo e como defesa de privilégio. Delumeau (1989) realizou um primoroso estudo sobre a história do medo no Ocidente, destacando que o historiador não precisa procurar muito para identificar sua presença no comportamento dos grupos, particularmente no que se refere ao medo das elites diante dos considerados despossuídos; tal temor é encontrado desde os povos tidos como primitivos até as sociedades contemporâneas.

Os culpados potenciais, sobre os quais, ao longo da história, voltou-se a agressividade coletiva, foram os considerados “estrangeiros”: os viajantes, os marginais e todos aqueles que não estavam bem integrados a uma comunidade, sendo, por isso, em alguma medida, suspeitos. Observa-se no estudo de Delumeau que, ao longo dos séculos, os que mais geraram terror foram os “homens supérfluos” – essas vítimas da evolução econômica excluídas pela ação metódica dos aglutinadores de terras; trabalhadores rurais no limite da sobrevivência em razão do crescimento demográfico e das freqüentes penúrias; operários urbanos atingidos pelas recessões periódicas e pelo desemprego.

No Brasil, a população negra tem sido alvo preferencial desses ataques. Pode-se ressaltar, por exemplo, o período imediatamente posterior à abolição da escravatura, quando uma enorme massa de negros libertos invadiu as ruas do país. Tanto eles como seus antigos senhores sabiam que sua condição miserável era fruto da violência física e simbólica perpetuada por quase quatro séculos pelas elites. É possível imaginar o pânico e o terror da elite, que investiu, então, nas políticas de imigração européia, na exclusão desse contingente de pessoas do processo de industrialização que nascia, e no confinamento psiquiátrico e carcerário dos negros. Uma dimensão histórica do medo no Brasil nessa época pode ser observada num trecho de um clássico sobre relações raciais produzido por Azevedo: "toda uma série de brancos esfolados ou bem-nascidos e bem-pensantes que, durante todo o século XIX, realmente temeram acabar sendo tragados pelos negros mal-nascidos e mal-pensantes" (AZEVEDO, 1987, p. 19). Ressalte-se, dessa forma, o medo na gênese do processo de discriminação operacionalizado nas instituições brasileiras.

A intensificação desse processo na atualidade vem chamando a atenção de diferentes estudiosos. Personagens considerados incômodos politicamente, e pode-se destacar aqui os “sem” – sem-terra, sem-teto, sem água, sem-comida, sem-família e tantos outros –, passaram a ser representados como perigosos, verdadeiras ameaças sociais. Pobres, considerados bandidos potenciais e, além disso, desnecessários economicamente, são despreparados e dificilmente obterão emprego. Assim, as políticas de exclusão e de genocídio foram particularmente dirigidas a esses grupos (WANDERLEY, 1999).

Um segundo elemento motivador das políticas de exclusão é a defesa de privilégios. Nem sempre a discriminação ocorre em razão da rejeição aos negros; muitas vezes trata-se da defesa de privilégios de brancos. Como ensina Frankenberg (1995), sistemas que têm como base a diferença moldam os privilegiados tanto quanto os que são por eles oprimidos. A autora entende que, em sociedades em que há supremacia branca, os brancos se posicionam a partir de vantagens estruturais e de privilégios raciais. A sua identidade e sua visão de mundo acabam marcadas pelo lugar concreto e simbólico que ocupam na sociedade – e nem sempre estão desejosos de mudar o *status quo*.

Assim, o medo e a defesa de privilégios podem estar na gênese de processos de estigmatização de grupos. Certamente, visam legitimar a perpetuação das desigualdades, bem como a elaboração de políticas institucionais de exclusão e, até, de genocídio. E, infelizmente, os jovens no Brasil, e em particular os negros, vêm sendo alvo desta violência institucionalizada. Uma alteração nesse quadro exigiria que o país dispusesse de políticas específicas para a juventude com um corte racial, o que representaria o reconhecimento da existência de um grave quadro de reprodução do racismo e um sinal de que a sociedade quer alterá-lo.

A pergunta que fica é: a sociedade brasileira quer mesmo modificar esse quadro?

Referências Bibliográficas

AZEVEDO, Célia M. M. de. **Onda negra medo branco: o negro no imaginário das elites, século XIX.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BENTO, Maria Aparecida Silva. **Pactos narcísicos no racismo.** Branquitude e poder nas organizações. (Tese de Doutorado). São Paulo: USP, 2002.

DELUMEAU, Jean. **História do medo no Ocidente: 1300-1800, uma cidade sitiada.** São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

FRANKENBERG, Ruth. **The construction of white woman and race matter.** Minneapolis: University of Minnesota Press, 1995.

IPEA. **Radar Social.** Brasília, 2005.

JACCOUD, Luciana de Barros; BEGHIN, Nathalie. **Desigualdades raciais no Brasil: um balanço da intervenção governamental.** Brasília: Ipea, 2002.

JODELET, Denise. Os processos psicossociais da exclusão. *In*: SAWAIA, Bader (Org.) **As artimanhas da exclusão: análise psicossocial e ética da desigualdade social.** Petrópolis: Editora Vozes, 1999.

MARAVALHO, Ana Paula; ARANTES, Rivane. A gente quer mesmo é viver..., **Ìrohìn,** Brasília, ano X, n. 12, ago./set. 2005.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. **O espetáculo das raças: cientistas, instituições e questão racial no Brasil - 1887/1930.** São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

WANDERLEY, Mariângela Belfiore. Refletindo sobre a noção exclusão. *In*: SAWAIA, Bader (Org.) **As artimanhas da exclusão: análise psicossocial e ética da desigualdade social.** Petrópolis: Vozes, 1999.

ACOMPANHAMENTO DA LEGISLAÇÃO EM POLÍTICAS SOCIAIS

PREVIDÊNCIA SOCIAL

Emenda Constitucional nº 47, de 5 de julho de 2005

A Emenda Constitucional nº 47 altera vários pontos da Reforma da Previdência realizada em 2003, restabelecendo direitos que haviam sido suprimidos. Decidiu-se pela volta da paridade de reajuste entre funcionários públicos ativos e inativos e criou-se um novo sistema de transição para aplicação das novas idades mínimas fixadas pela Emenda Complementar (EC) nº 41 (60 anos homens e 55 mulheres). A EC nº 47 também cria um regime especial de inclusão previdenciária para trabalhadores de baixa renda e abre a possibilidade para estabelecimento de alíquotas diferenciadas para contribuição para os portadores de necessidades especiais.

Não houve acordo com relação à proposta de igualar os subtetos salariais de delegados, advogados e fiscais tributários estaduais aos limites salariais do Judiciário. Esse item integra a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 77-B de 2003, que retorna à Câmara dos Deputados para ser novamente debatida.

Criação da Receita Federal do Brasil

A Receita Federal do Brasil foi criada por meio da Medida Provisória nº 258, de 21 de julho de 2005. Este órgão representa a unificação da Secretaria de Receita Federal e da Secretaria de Arrecadação Previdenciária, os dois órgãos de arrecadação tributária brasileiros. A Medida Provisória (MP) também especifica as funções deste novo órgão e reestrutura as carreiras para adaptá-las ao novo sistema de arrecadação.

Prorrogação do prazo para opção pelo regime de imposto de renda para os participantes dos planos de previdência complementar

O prazo estabelecido pela Lei nº 11.053/2004 para que os participantes dos planos de previdência complementar optassem pelo regime de tributação de imposto de renda terminaria em julho de 2005. No entanto, por meio da MP nº 255, de 1º de julho de 2005, esse prazo foi prorrogado para o último dia útil de dezembro do corrente ano. Também destaca-se que o novo participante do fundo de previdência tem, com essa MP, a opção de escolher o regime tributário até o último dia útil do mês subsequente ao ingresso no plano. A tabela é regressiva, sendo inversamente proporcional ao tempo de acumulação dos recursos.

Perda de eficácia de medidas provisórias

A Superintendência de Previdência Complementar, que havia sido criada por meio da MP nº 233, deixou de existir devido à perda de eficácia do instrumento legal. Em seu lugar foi recriada a Secretaria de Previdência Complementar, no âmbito do Ministério da Previdência.

Outra MP que perdeu eficácia foi a nº 242, de 24 de março de 2005. Esta MP alterava as regras de concessão do Auxílio-Doença e foi contestada, inicialmente, pelo Superior Tribunal Federal e, posteriormente, rejeitada pelo Senado Federal em julho de 2004.

ASSISTÊNCIA SOCIAL E SEGURANÇA ALIMENTAR

Portaria do Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome (MDS) nº 246, de 20 de maio de 2005

Aprova os instrumentos necessários à formalização da adesão dos municípios ao Programa Bolsa Família, à designação dos gestores municipais do programa e à informação sobre sua instância local de controle social, e define o procedimento de adesão dos entes locais ao referido programa.

Instrução Normativa nº 1, de 20 de maio de 2005

Divulga orientações aos municípios, estados e Distrito Federal para constituição de instância de controle social do Programa Bolsa Família e para o desenvolvimento de suas atividades.

Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) nº 130, de 15 de julho de 2005

Aprova a Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB/Suas.

EDUCAÇÃO

Escola de Fábrica

Medida Provisória nº 251, de 14 de junho de 2005

Instituiu, no âmbito do Ministério da Educação, o Projeto Escola de Fábrica, como parte integrante da política nacional para a juventude, com a finalidade de prover formação profissional inicial e continuada a jovens de baixa renda. Instituiu, ainda, o Programa de Educação Tutorial (PET), destinado a fomentar grupos de aprendizagem tutorial mediante a concessão de bolsas de iniciação científica a estudantes de graduação e bolsas de tutoria a professores tutores de grupos do PET.

Essa Medida Provisória também autorizou a concessão de bolsa-permanência, no valor de até R\$ 300,00 (trezentos reais) mensais, exclusivamente para custeio das despesas educacionais, a estudante beneficiário de bolsa integral do Programa Universidade para Todos (Prouni), matriculado em curso de turno integral, conforme critérios de concessão, distribuição, manutenção e cancelamento de bolsas a serem estabelecidos em regulamento.

Alterou, ainda, o art. 3º da Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968 e os arts. 428 e 433 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Programa Nacional de Inclusão de Jovens – ProJovem

A Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005, instituiu, no âmbito da Secretaria-Geral da Presidência da República, o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – ProJovem, programa emergencial e experimental, destinado a executar ações integradas que propiciem aos jovens brasileiros elevação do grau de escolaridade visando à conclusão do ensino fundamental, qualificação profissional voltada a estimular a inserção produtiva cidadã e o desenvolvimento de ações comunitárias com práticas de solidariedade, exercício da cidadania e intervenção na realidade local.

O ProJovem destina-se a jovens com idade entre 18 (dezoito) e 24 (vinte e quatro) anos que atendam, cumulativamente, aos seguintes requisitos: *i*) tenham concluído a 4ª (quarta) série e não tenham concluído a 8ª (oitava) série do ensino fundamental; e *ii*) não tenham vínculo empregatício. A lei também determina que quando o número de inscrições superar o de vagas oferecidas pelo programa será realizado sorteio público para preenchê-las, com ampla divulgação do resultado.

Para esses jovens a União concederá um auxílio financeiro, de até R\$ 100,00 mensais por jovem beneficiário, por um período máximo de doze meses ininterruptos, enquanto estiver matriculado no curso.

O ProJovem terá validade pelo prazo de dois anos, mas pode ter sua validade prorrogada pelo mesmo prazo, dependendo das disponibilidades orçamentárias e financeiras da União.

A Lei nº 11.129 também criou, no âmbito da estrutura organizacional da Secretaria-Geral da Presidência da República, o Conselho Nacional de Juventude (CNJ), com a finalidade de “formular e propor diretrizes da ação governamental voltadas à promoção de políticas públicas de juventude, fomentar estudos e pesquisas acerca da realidade socioeconômica juvenil e o intercâmbio entre as organizações juvenis nacionais e internacionais.”

Além disso, a Lei nº 11.129 cria o Programa de Bolsas para a Educação pelo Trabalho, destinado aos estudantes de educação superior, prioritariamente com idade inferior a 29 anos, e aos profissionais diplomados em curso superior na área da saúde. Por fim, a mesma lei determina várias providências no tocante à coordenação e organização de ações destinadas ao jovem, abrangendo as atribuições da Secretaria-Geral da Presidência da República e da Secretaria Nacional da Juventude. Também institui a residência em área profissional de saúde.

Proeja

Decreto nº 5.478, de 24 de junho de 2005

Institui o Programa de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (Proeja). Esse programa vai oferecer cursos de formação inicial e continuada para jovens e adultos com baixa escolaridade e educação profissional técnica de nível médio para aqueles que já têm o ensino fundamental. Os cursos de educação profissional integrada ao ensino médio, no âmbito do Proeja, serão ofertados obedecendo ao mínimo inicial de dez por cento do total das vagas de ingresso, tendo como referência o quantitativo de vagas do ano anterior. O Ministério da Educação estabelecerá o percentual de vagas a ser aplicado anualmente.

Portaria nº 2.080, do Ministério da Educação, de 14 de junho de 2005

Estabelece, no âmbito dos centros federais de educação tecnológica, escolas técnicas federais, escolas agrotécnicas federais e escolas técnicas vinculadas às universidades federais, as diretrizes para a oferta de cursos de educação profissional de forma integrada aos cursos de ensino médio, na modalidade de educação de Jovens e Adultos (EJA).

Resolução do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento Educacional (FNDE) nº 25, de 16 de junho de 2005, retificada em 20 de junho de 2005

Estabelece os critérios e as normas de transferência de recursos financeiros ao Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (Fazendo Escola).

Resolução do Conselho Deliberativo do FNDE nº 23, de 08 de junho de 2005

Estabelece os critérios e os procedimentos para transferência automática dos recursos financeiros do programa Brasil Alfabetizado aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios.

Resolução do Conselho Deliberativo do FNDE nº 22 de 06 de junho de 2005

Estabelece orientações e diretrizes para a assistência financeira suplementar a projetos no âmbito do Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem), a ser executado pelo FNDE no exercício de 2005.

Resolução do Conselho Nacional de Educação (CNE)/Câmara de Educação Básica nº 2, de 4 de abril de 2005

Modifica a redação do § 3º do art. 5º da Resolução CNE/CEB nº 1/2004, até nova manifestação sobre estágio supervisionado pelo Conselho Nacional de Educação.

Resolução CNE/Câmara de Educação Básica nº 1, de 3 de fevereiro de 2005

Atualiza as Diretrizes Curriculares Nacionais definidas pelo Conselho Nacional de Educação para o Ensino Médio e para a Educação Profissional Técnica de nível médio às disposições do Decreto nº 5.154/2004.

TRABALHO E RENDA

Novos critérios do Sistema Nacional de Emprego (Sine)

A Resolução nº 419 do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), de 18 de janeiro de 2005, estipulou as regras para o funcionamento do Sine no presente ano, mantendo praticamente os mesmos dispositivos da Resolução nº 376, analisada na edição nº 9 deste boletim. No tocante à distribuição de recursos, foram mantidos os percentuais da Resolução nº 385: 70% pela participação da Unidade da Federação (UF) no volume de desempregados e admissões/demissões, 15% pela participação da UF no total de desempregados de grupos específicos (mulheres e jovens com no máximo ensino médio, trabalhadores com mais de 40 anos com até o ensino fundamental incompleto), e 15% pela participação de cada executor no total de colocados com seguro-desemprego.

Reajuste do valor do seguro-desemprego

A Resolução nº 427 do Codefat, de 29 de abril de 2005, estipulou o índice de reajuste das faixas salariais pelas quais é calculado o benefício do seguro-desemprego a partir de 1º de maio em 15,3846%.

Modificações na Lei de Aprendizagem

A Medida Provisória nº 251, de 14 de junho de 2005, modificou a Lei nº 10.097, que regula o Contrato de Aprendizagem, elevando o limite de idade dos jovens aprendizes contratados para 24 anos incompletos. Anteriormente só poderiam ser contratados como aprendizes jovens com até 18 anos incompletos. A idade mínima (14 anos completos) permaneceu igual. A MP foi convertida na Lei Ordinária nº 11.180, de 23 de setembro de 2005.

Recadastramento das entidades sindicais

Por meio da Portaria nº 197, de 18 de abril de 2005, o Ministério do Trabalho e Emprego determinou que todas as entidades sindicais, tanto patronais quanto de trabalhadores, deverão atualizar suas informações no Cadastro Nacional de Entidades Sindicais, em diferentes períodos durante o ano: confederações, de 19 de abril a 18 de maio de 2005; federações, de 19 de maio a 18 de julho de 2005; e sindicatos, de 19 de julho a 18 de outubro de 2005 (prazo prorrogado até 30 de novembro pela Portaria nº 473). Também criou o Grupo Técnico Tripartite, com representação de empregados e trabalhadores, para acompanhar o recadastramento. A Portaria nº 01 do Secretário de Relações do Trabalho, de 19 de abril de 2005, fixou os procedimentos.

Instituição do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO)

O PNMPO foi criado pela Medida Provisória nº 226, de 29 de novembro de 2004, convertida posteriormente na Lei nº 11.110, de 25 de abril de 2005. A Resolução do Codefat nº 449, de 29 de agosto de 2005, instituiu, dentro do PNMPO, as linhas de crédito FAT PNMPO – Linha de Repasse e FAT PNMPO – Linha do Tomador Final, cujos recursos serão destinados a financiamentos no âmbito do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), e autorizou a alocação de recursos do FAT em depósitos especiais remunerados para o programa.

Expansão dos recursos à disposição do Fundo de Aval para Geração de Emprego e Renda (Funproger)

A Medida Provisória nº 226, de 29 de novembro de 2004, convertida posteriormente na Lei nº 11.110, de 25 de abril de 2005, alterou a Lei nº 9.872, que criou o Funproger, elevando o limite de recursos que pode ser colocado à disposição do fundo. O limite de recursos oriundos da diferença entre a taxa Selic e a TJLP, aplicada sobre os depósitos especiais disponíveis para financiamentos do Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger) nas instituições financeiras oficiais federais, mas não repassados ao tomador final, foi elevado de R\$ 100 milhões para R\$ 200 milhões, mediante autorização do Codefat.

Instituição, em caráter excepcional, da linha de crédito especial denominada FAT Integrar Norte

A Resolução nº 421 do Codefat, de 21 de janeiro de 2005, instituiu em caráter excepcional a linha de crédito FAT Integrar Norte, cujos recursos serão destinados ao financiamento de projetos de investimento na região Norte do país. O teto financiável será de até R\$ 20 milhões por tomador, sendo o limite de financiamento de até 80% do valor do projeto em áreas urbanas e 90% nas áreas rurais. A alocação de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) para essa linha de crédito foi feita mediante depósito especial remunerado no Banco da Amazônia S/A, ficando o risco operacional por conta do agente financeiro.

Instituição da linha de crédito especial denominada FAT Inclusão Digital

A Resolução do Codefat nº 435, de 02 de junho de 2005, instituiu a linha de crédito especial FAT Inclusão Digital para financiamento da aquisição de microcomputador no âmbito do Programa Brasileiro de Inclusão Digital. O objetivo declarado pela resolução é a inclusão digital de pessoas físicas. O item financiável por essa nova linha é o microcomputador de características definidas no âmbito do Programa Brasileiro de Inclusão Digital, podendo também abranger o pagamento da Taxa de Abertura de Crédito (TAC) de até R\$ 40,00. O teto financiável será de até R\$ 1.200,00 por pessoa física, podendo haver o acréscimo do valor relativo à TAC. As instituições financeiras têm o prazo de até 31 de dezembro de 2006 para realizar as operações de crédito de que trata essa resolução. A Resolução nº 435 também autorizou a alocação, em depósitos especiais remunerados, nas instituições financeiras oficiais federais, da importância de até R\$ 250 milhões para a implementação dessa linha de crédito.

Instituição do Programa de Apoio aos Projetos de Infra-Estrutura – FAT Infra-Estrutura

A Resolução do Codefat nº 438, de 02 de junho de 2005, instituiu o Programa de Apoio a Projetos de Infra-Estrutura – FAT Infra-Estrutura, cujos recursos serão destinados a financiamentos de projetos de infra-estrutura econômica, insumos básicos e bens de capital sob encomenda, estimulando o investimento e o emprego nos setores de atividade econômica do país. O programa, que será financiado com recursos do FAT por meio de depósitos especiais, financiará os projetos acima mencionados por intermédio das seguintes linhas de crédito: *i)* FAT Infra-estrutura Econômica; e *ii)* FAT Infra-Estrutura – insumos básicos e bens de capital sob encomenda.

Instituição da linha de crédito especial denominada FAT Giro Rural

A Resolução do Codefat nº 444, de 20 de julho de 2005, substituiu a Resolução nº 436 e instituiu, em caráter excepcional, a linha de crédito especial denominada FAT – Giro Rural. Seus recursos serão destinados à concessão de financiamentos mediante aquisição de Cédulas de Produto Rural Financeira (CPRF), Certificado de Direitos Creditórios do Agronegócio (CDCA) e refinanciamento de outros títulos representativos de débitos de produtores rurais ou suas cooperativas perante fornecedores de insumos na safra 2004/2005. O público-alvo desta linha serão os fornecedores de insumos rurais, na hipótese de CDCA, e produtores rurais ou suas cooperativas que emitiram CPR, Contratos a Termo e outros títulos que representam recebíveis detidos por seus fornecedores de insumos agrícolas, para pagamento com a produção da safra 2004/2005, devidamente comprovados pelo agente financeiro. O limite financiável será de até 100%.

Modificações no FAT Fomentar

A Resolução do Codefat nº 452, de 02 de junho de 2005, fez algumas modificações na Resolução nº 345, de 10 de julho de 2003, que instituiu a linha de crédito especial denominada FAT Fomentar. As alterações abrangeram os beneficiários de algumas linhas dentro do programa.

Modificações no FAT Vila Panamericana

A Resolução do Codefat nº 432, de 02 de junho de 2005, fez algumas modificações na Resolução nº 380, de 17 de março de 2003, que instituiu a linha de crédito especial denominada FAT Vila Panamericana. As alterações abrangeram a finalidade do programa e os itens financiáveis.

Elevação do valor do salário mínimo

Por meio da Medida Provisória nº 248, de 20 de abril de 2005, o valor do salário mínimo mensal foi elevado de R\$ 260 para R\$ 300 a partir de 1ª de maio. Os valores do salário mínimo por dia e por hora foram fixados em R\$ 10 e R\$ 1,36, respectivamente. A MP foi convertida na Lei nº 11.164, de 18 de agosto de 2005.

DIREITOS HUMANOS, JUSTIÇA E CIDADANIA

Medida Provisória nº 238, de 1º de fevereiro de 2005 – Institui, no âmbito da Secretaria-Geral da Presidência da República, o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Pro-Jovem), cria o Conselho Nacional de Juventude (CNJ) e cargos em comissão, e dá outras providências.

Decreto nº 5.387, de 07 de março de 2005 – Acrescenta dispositivo ao art. 3º do Decreto nº 5.244, de 14 de outubro de 2004, que dispõe sobre a composição e funcionamento do Conselho Nacional de Combate à Pirataria e Delitos contra a Propriedade Intelectual.

Lei nº 11.102, de 08 de março de 2005 – Autoriza a Caixa Econômica Federal, em caráter excepcional e por tempo determinado, a arrecadar e alienar os diamantes brutos em poder dos indígenas Cintas-Largas habitantes das Terras Indígenas Roosevelt, Parque Indígena Aripuanã, Serra Morena e Aripuanã.

Decreto nº 5.390, de 08 de março de 2005 – Aprova o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM), institui o Comitê de Articulação e Monitoramento e dá outras providências.

Lei nº 11.104, de 21 de março de 2005 – Dispõe sobre a obrigatoriedade de instalação de brinquedotecas nas unidades de saúde que ofereçam atendimento pediátrico em regime de internação.

Decreto nº 5.397, de 22 de março de 2005 – Dispõe sobre a composição, competência e funcionamento do Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNCD).

Portaria nº 427, de 22 de março de 2005, do Ministério da Saúde – Institui a Comissão Nacional de Monitoramento e Avaliação da implementação do Pacto Nacional pela Redução da Mortalidade Materna e Neonatal.

Lei nº 11.106, de 28 de março de 2005 – Altera os arts. 148, 215, 216, 226, 227, 231 e acrescenta o art. 231-A ao Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal – e dá outras providências – acaba com o crime de adultério e suprime a expressão preconceituosa "mulher honesta".

Decretos de 28 de março de 2005, 15 de abril de 2005, 16 de abril de 2005 e 19/04/2005 – Homologam a demarcação administrativa das Terras Indígenas Nãnde Ru Marangatu (Mato Grosso do Sul), Raposa Serra do Sol e Tabalascada (Roraima), Espírito Santo e São Sebastião (Amazonas), Awá (Maranhão) e Maranduba (Pará e Tocantins). Um dos decretos retifica o Decreto de 05/01/1996, que homologa a demarcação administrativa da Terra Indígena Evaré I (Amazonas).

Portaria nº 005, de 06 de abril de 2005, da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres – Institui a Comissão Tripartite para discutir, elaborar e encaminhar proposta de revisão da legislação punitiva que trata da interrupção voluntária da gravidez.

Lei nº 11.108, de 07 de abril de 2005 – Altera a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, para garantir às parturientes o direito à presença de acompanhante durante o trabalho de parto, parto e pós-parto imediato, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS).

Decreto nº 5.416, de 07 de abril de 2005 – Acresce dispositivos ao art. 21 do Regulamento para as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares (R-200), aprovado pelo Decreto nº 88.777, de 30 de setembro de 1983.

Lei nº 11.111, de 05 de maio de 2005 – Regulamenta a parte final do disposto no inciso XXXIII do *caput* do art. 5º da Constituição Federal (acesso a documentos oficiais) e dá outras providências.

Lei nº 11.112, de 13 de maio de 2005 – Altera o art. 1.121 da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil –, para incluir, como requisito indispensável à petição da separação consensual, o acordo entre os cônjuges relativo ao regime de visitas dos filhos menores.

Lei nº 11.113, de 13 de maio de 2005 – Dá nova redação ao *caput* e ao § 3º do art. 304 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal (reduz o tempo que o condutor do preso em flagrante permanece no distrito policial para registro do auto de prisão).

Decreto nº 5.446, de 20 de maio de 2005 – Acrescenta inciso ao art. 4º do Decreto nº 5.390, de 8 de março de 2005, que aprova o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM) e institui o Comitê de Articulação e Monitoramento.

Lei nº 11.126, de 27 de maio de 2005 – Dispõe sobre o direito do portador de deficiência visual de ingressar e permanecer em ambientes de uso coletivo acompanhado de cão-guia.

Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005 – Institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem); cria o Conselho Nacional da Juventude (CNJ) e a Secretaria Nacional de Juventude; altera as Leis nºs 10.683, de 28 de maio de 2003, e 10.429, de 24 de abril de 2002, e dá outras providências.

Emenda Constitucional nº 47, de 05 de julho de 2005 – Entre outros pontos, dispõe sobre sistema especial de inclusão previdenciária para atender também as trabalhadoras de baixa renda sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, garantindo-lhes acesso a benefícios de valor igual a um salário mínimo.

Lei nº 11.133, de 14 de julho de 2005 – Institui o Dia Nacional de Luta da Pessoa Portadora de Deficiência.

Decreto nº 5.490, de 14 de julho de 2005 – Dispõe sobre a composição e funcionamento do Conselho Nacional de Juventude (CNJ), e dá outras providências.

Decreto de 14 de julho de 2005 – Convoca a 1ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência e dá outras providências.

Decreto nº 5.491, de 18 de julho de 2005 – Regulamenta a atuação de organismos estrangeiros e nacionais de adoção internacional.

Decreto de 20 de julho de 2005 – Concede indenização à família de pessoa desaparecida ou morta em razão de participação, ou acusação de participação em atividades políticas, no período de 2 de setembro de 1961 a 5 de outubro de 1988.

Medida Provisória nº 259, de 21 de julho de 2005 – Entre outros pontos, altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos ministérios, vinculando a Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH) e seus órgãos à estrutura da Secretaria-Geral da Presidência da República.

IGUALDADE RACIAL

Decreto de 23 de fevereiro 2005 – Dá nova redação ao art. 1º do Decreto de 23 de julho de 2004, que convoca a Primeira Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Conapir). Nessa nova versão outorga-se ao Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial a responsabilidade de coordenar, junto à Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), a I Conapir.

Decreto nº 5.397, de 22 de março de 2005 – Dispõe sobre a composição, competência e funcionamento do Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNCD). Estabelece que ao CNCD, órgão colegiado, integrante da estrutura básica da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, compete propor, acompanhar e avaliar as políticas públicas afirmativas de promoção da igualdade e da proteção dos direitos de indivíduos e grupos sociais e étnicos afetados por discriminação racial e demais formas de intolerância. O CNCD será presidido pelo Secretário Especial dos Direitos Humanos, e terá representantes de outros catorze órgãos e entidades governamentais, bem como quinze representantes de entidades e organizações não governamentais das populações negra, indígena e do segmento de Gays, Lésbicas, Transgêneros e Bissexuais (GLTB).

Lei nº 11.128, de 28 de junho de 2005 – Dispõe sobre o Programa Universidade para Todos (Prouni) e altera o inciso I do art. 2º da Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Mediante veto presidencial, altera-se o inciso I do art. 2º da mesma Lei, para evitar que sejam beneficiários do Prouni alunos que tenham cursado o ensino médio em escolas particulares na condição de bolsistas parciais.

Portaria nº 1.018 do Ministério da Saúde, de 1º de julho de 2005 – Institui, no âmbito do Sistema Único de Saúde, o Programa Nacional de Atenção Integral às Pessoas com Doença Falciforme e outras Hemoglobinopatias.

GLOSSÁRIO DE SIGLAS

ABA	Associação Brasileira de Antropologia
Abcon	Associação Brasileira das Concessionárias de Serviços Públicos de Água e Esgoto
Abes	Associação Brasileira de Empresas de <i>Software</i>
ABMP	Associação Brasileira de Magistrados e Promotores da Infância e Juventude
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
Aconeruq	Associação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas do Maranhão
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
Adepol	Associação dos Delegados de Polícia do Brasil
Adin	Ação Direta de Inconstitucionalidade
Aeps	Anuário Estatístico da Previdência Social
Aesbe	Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais
Afis	Sistema Automatizado de Identificação por Impressões Digitais
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
Alca	Área de Livre Comércio das Américas
Amencar	Associação de Apoio à Criança e ao Adolescente
AMS	Assistência Médico Sanitária
ANA	Agência Nacional de Águas
Anamatra	Associação Nacional dos Magistrados Trabalhistas
Anapp	Associação Nacional da Previdência Privada
Ancinav	Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual
Ancine	Agência Nacional do Cinema
Anpea	Associação Nacional dos Proprietários e Comerciantes de Armas
ANPT	Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho
ANS	Agência Nacional de Saúde Suplementar
Anvisa	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
Apoesp	Associação dos Professores do Estado de São Paulo
Assemae	Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento
ATC	Aposentadoria por Tempo de Contribuição
Ater	Assistência Técnica e Extensão Rural/Secretaria de Agricultura Familiar (SAF)
BAC	Base de Apoio à Cultura
Bacen ou BCB	Banco Central do Brasil
Basa	Banco da Amazônia S. A.
Bancoob	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

Caaf	Compra Antecipada da Agricultura Familiar
CAE	Conselho de Alimentação Escolar
Caeaf	Compra Antecipada Especial da Agricultura Familiar
Caged	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
Cagedest	Caged Estimativas
Capes	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
Capin	Caixa de Aposentadorias e Pensões da Imprensa Nacional
Case	Comunidade de Atendimento Socioeducativo
CAT	Comunicação de Acidente de Trabalho
CBL	Câmara Brasileira do Livro
CCA	Cooperativa Central de Reforma Agrária
CCP	Comissão de Conciliação Prévia
CD	Contribuição Definida
CDAF	Compra Direta da Agricultura Familiar
CDDPH	Conselho de Defesa dos Diretos da Pessoa Humana
CDES	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
CDP	Certificados da Dívida Pública
CEA	Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior
Ceape	Centro de Apoio ao Pequeno Empreendedor
Cebes	Centro Brasileiro de Estudos em Saúde
Cecria	Centro de Referências, Estudos e Ações sobre Crianças e Adolescentes
Cedaw	Comitê para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres
Ceert	Centro de Estudos das Relações de Trabalho e da Desigualdade
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
CFP	Comissão de Financiamento da Produção
CGPC	Conselho de Gestão da Previdência Complementar
CGFAT	Coordenação Geral dos Recursos do FAT
CGT	Central Geral dos Trabalhadores
CGU	Controladoria Geral da União
CIB	Conselho Intergestores Bipartite
CID	Classificação Internacional das Doenças
Cide	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
CIR	Center for International Rehabilitation
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
CND	Certidão Negativa de Débitos
CNDH	Conferência Nacional de Direitos Humanos
CNDI	Conselho Nacional dos Direitos do Idoso
CNDM	Conselho Nacional dos Direitos da Mulher
CNDRS	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CNFCP	Centro Nacional de Folclore e Cultura Popular
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNIC	Comissão Nacional de Incentivo à Cultura

CNIR	Cadastro Nacional de Imóveis Rurais
CNIS	Cadastro Nacional de Informações Sociais
CNJ	Conselho Nacional de Juventude
CNPB	Cadastro Nacional de Planos de Benefícios
CNPC	Conselho Nacional de Políticas Culturais
CNPC	Conselho Nacional de Previdência Complementar
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
CNSAN	Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CNSS	Conselho Nacional de Seguridade Social
CNT	Confederação Nacional do Transporte
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
Coaf	Conselho de Controle de Atividades Financeiras
Coff	Consultoria de Orçamento e Fiscalização
Condecine	Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica
Codefat	Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador
Coespír	Conferência Estadual de Promoção da Igualdade Racial
Cofins	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
Cohre	Centro pelo Direito à Moradia contra Despejos
Conab	Companhia Nacional de Abastecimento
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
Conapir	Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial
Conaq	Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas
Conasems	Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde
Conass	Conselho Nacional de Secretários de Saúde
Conep	Conselho Nacional de Ética em Pesquisa
Congemas	Colegiado Nacional de Gestores Municipais da Assistência Social
Consad	Conselho Nacional de Secretários de Administração
Consed	Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação
Consea	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
Consegue	Comissão Nacional de Prevenção da Violência e Segurança nos Espetáculos Esportivos
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
Cras	Centro de Referência da Assistência Social
Creduc	Crédito Educativo do Ministério da Educação
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
CT	Cédula da Terra
CTB	Carga Tributária Bruta
CTPS	Carteira de Trabalho e Previdência Social
CTS	Carga Tributária Social
CUT	Central Única dos Trabalhadores
CVM	Comissão de Valores Mobiliários

Dataprev	Serviço de Processamento de Dados da Previdência Social
Datasus	Departamento de Informática do SUS
DCA	Departamento da Criança e do Adolescente
Dcnem	Diretrizes Curriculares Nacionais do Ensino Médio
DDH	Departamento dos Direitos Humanos
Deam	Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher
Demu	Departamento de Museus e Centros Culturais
Depec	Departamento Econômico
Depen	Departamento Penitenciário Nacional
Dieese	Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Sócio-Econômica
Disoc	Diretoria de Estudos Sociais
DNC	Departamento Nacional da Criança
DNI	Divisão Nacional de Informações
DRT	Delegacia Regional do Trabalho
DRU	Desvinculação dos Recursos 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
Educafro	Educação e Cidadania de Afro-Brasileiro e Carentes
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
Embrapa	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
Enade	Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes
ENC	Exame Nacional de Cursos
Enem	Exame Nacional do Ensino Médio
EPU's	Encargos Previdenciários da União
FA	Fator de Alocação
FAF	Federação da Agricultura Familiar
Fampe	Fundo de Aval do Proger
FAO	Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
FAP	Fator Acidentário Previdenciário
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 Financiamento do Centro-Oeste
FCP	Fundação Cultural Palmares
FCRB	Fundação Casa de Rui Barbosa
FDDD	Fundo de Defesa dos Direitos Difusos
Febec	Federação Brasileira das Entidades de Cegos
Febem	Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor
FEF	Fundo de Estabilização Fiscal
Fenadv	Federação Nacional dos Advogados
Fenasep	Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados e Capitalização
Feraesp	Federação dos Empregados Rurais Assalariados
Fetaesp	Federação dos Trabalhadores Rurais na Agricultura do Estado de São Paulo
Fenasp	Federação Nacional das Sociedades Pestalozzi
Fetraf	Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
Fibge	Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
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

Fipir	Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial
FJP	Fundação João Pinheiro
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNCA	Fundo Nacional para a Criança e o 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 Financiamento do Nordeste
FNO	Fundo Constitucional de Financiamento do Norte
FNS	Fundo Nacional de Saúde
FNSP	Fundo Nacional de Segurança Pública
FNT	Fórum Nacional do Trabalho
FNU	Federação Nacional dos Urbanitários
Fonacriad	Fórum Nacional de Organizações Governamentais de Atendimento à criança e ao Adolescente
Fonseas	Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social
FRGPS	Fundo Específico para o Regime Geral de Previdência Social
FSE	Fundo Social de Emergência
FSM	Fórum Social Mundial
FSPS	Fundo Solidário de Promoção Sindical
Funai	Fundação Nacional do Índio
Funarte	Fundação Nacional de Arte
Funabem	Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
Funasa	Fundação Nacional de Saúde
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
GEE	Grau de Eficiência da Exploração
GER	Geração de Emprego e Renda
Gfat	Coordenação Geral do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Ministério do Trabalho)
Gfip	Guia de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social
GGI	Gabinete de Gestão Integrada
GLTTTB	Gays, Lésbicas, Travestis, Transgêneros e Bissexuais
Gpaba	Gestão Plena da Atenção Básica Ampliada
GSF	Gasto Social Federal
GSFT	Gasto Social Federal Tributário
GTI	Grupo de Trabalho Interministerial
GUT	Grau de Utilização da Terra
HU	Hospital Universitário
Iara	Instituto de Advocacia Racial e Ambiental
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
Idec	Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor
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

IMF	Instituições de Microcrédito
INCC	Índice Nacional de Custos da Construção Civil
II	Imposto sobre Importação de Produtos
Incra	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INPC	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
INS	Índice de Necessidade em Saúde
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras
IPA	Índice de Preços no Atacado
IPC	Índice de Preços ao Consumidor
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPE	Índice de Porte Econômico
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
IRPJ	Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas
IRSM	Índice de Reajuste do Salário Mínimo
ISA	Instituto Socioambiental
Iser	Instituto Superior de Estudos da Religião
ISS	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITBI	Imposto de Transmissão Inter Vivos
ITCM	Imposto de Transmissão “Causa Mortis” e Doação
Itesp	Instituto de Terras do Estado de São Paulo
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
Losan	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MAB	Movimento dos Atingidos por Barragens
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
MCR	Manual de Crédito Rural
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
Mercosul	Mercado Comum do Sul
Mesa	Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome
MF	Ministério da Fazenda
MIN	Ministério da Integração Nacional
MinC	Ministério da Cultura
Minter	Programa de Mestrado Interinstitucional
MJ	Ministério da Justiça
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MMC	Movimento das Mulheres Camponesas
Modermaq	Programa de 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
NTN	Nota do Tesouro Nacional
OCC	Outros Custeios e Capital
OCDE	Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
OEA	Organização dos Estados Americanos
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 ou Pronto Atendimento
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAB	Piso de Atenção Básica
PAC	Programa de Atenção à Criança
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 Atenção 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
PCPP	Programa de Crédito Produtivo Popular
PCPR	Programa de Combate à Pobreza Rural
PDA	Plano de Desenvolvimento de Assentamento
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
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
PET	Programa de Educação Tutorial
Peti	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
Petros	Fundação Petrobras de Seguridade Social
PF	Polícia Federal
PFL	Partido da Frente Liberal
PGBL	Plano Gerador de Benefício Líquido
PGFN	Procuradoria Geral da Fazenda Nacional

PGPM	Política de Garantia de Preços Mínimos
PGRM	Programa de Garantia de Renda Mínima
PIA	População em Idade Ativa
Piac	Programa de Incentivo à Adaptação de Contratos
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
PJR	Pastoral da Juventude Rural
PL	Projeto de Lei
Planfor	Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador
Planseq	Planos Setoriais de Qualificação
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
PNC	Plano Nacional de Cultura
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
Pnate	Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar
PNDRS	Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
PNE	Plano Nacional de Educação
PNEDH	Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos
Pnete	Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo
PNI	Política Nacional do Idoso
PNLD	Programa Nacional do Livro Didático
PNLL	Plano Nacional do Livro e Leitura
PNMPO	Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado
Pnlem	Programa Nacional de Livros Didáticos do Ensino Médio
PNPIR	Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial
PNPE	Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego
PNPG	Plano Nacional de Pós-Graduação
PNPM	Plano Nacional de Políticas para as Mulheres
PNQ	Plano Nacional de Qualificação
PNRA	Plano Nacional de Reforma Agrária
PNSP	Plano Nacional de Segurança Pública
PNSST	Política Nacional de Segurança e Saúde do Trabalhador
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
Previc	Superintendência Nacional de Previdência Complementar
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
Prodecult	Programa de Desenvolvimento de Cultura
Proeja	Programa de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos
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
Profac	Projeto de Formação de Trabalhadores da Área de Enfermagem
Proformação	Programa de Formação de Professores em Exercício
Proger	Programa de Geração de Emprego e Renda
Proinfantil	Projeto de Formação de Professores da Educação Infantil
Pró-Jovem	Programa Nacional de Inclusão de Jovens
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 da Social Democracia Brasileira
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
RPPS	Regimes Próprios de Previdência Social
Sabi	Sistema de Administração dos Benefícios por Incapacidade
SAC	Serviços de Ação Continuada
Saeb	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SAF	Secretaria de Agricultura Familiar
SAM	Serviço de Assistência aos Menores
Samu	Serviço de Atendimento Móvel de Urgência
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
Saneatins	Companhia de Saneamento de Tocantins
Sanepar	Companhia de Saneamento do Paraná
SAT	Seguro contra Acidente de Trabalho
SAV	Secretaria do Audiovisual
SBM	Sistema Brasileiro de Museus
SDS	Social Democracia Sindical
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
Secad	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade
SEDH/PR	Secretaria Especial dos Direitos Humanos/Presidência da República
SEF	Secretaria de Ensino Fundamental
Selavip	Serviço Latino-Americano e Asiático de Vivenda Popular
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
Sesan	Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional
Sesc	Serviço Social do Comércio
Sesi	Serviço Social da Indústria
Sest	Serviço Social do Transporte
Sesu	Secretaria de Educação Superior
SFC	Sistema Federal de Cultura
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
Sigplan	Sistema de Incorporações Gerenciais e de Planejamento
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 ao Adolescente em Conflito com a Lei
Sine	Sistema Nacional de Emprego
Sinis	Sistema Nacional de Informações
Siops	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde
SIP	Sistema de Informação de Produtos
Sipia	Sistema de Informações para a Infância e Adolescência
Sipra	Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária
Sisan	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SM	Salário Mínimo
SMC	Sociedade de Microcrédito
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SNC	Sistema Nacional de Cultura
SNCR	Sistema Nacional de Cadastro Rural
SNDH	Sistema Nacional de Direitos Humanos
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
SPC	Secretaria de Previdência Complementar
SPPC	Secretaria de Políticas 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 as Mulheres
SPMAP	Secretaria de Patrimônio, Museus e Artes Plásticas
Spoa	Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração (Ministério do Trabalho)
SPPE	Secretaria de Políticas Públicas de Emprego
SPU	Secretaria de Patrimônio da União
SQD	Sistema de Qualificação da Demanda
SSP	Secretaria de Segurança Pública
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
Suas	Sistema Único da Assistência Social
SUB	Sistema Único de Benefícios
SUS	Sistema Único de Saúde

Susep	Superintendência de Seguros Privados
Susp	Sistema Único de Segurança Pública
Tafic	Taxa de Fiscalização e Controle da Previdência Complementar
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
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UFRB	Universidade Federal do Recôncavo Bahiano
UFRPE	Universidade Federal Rural de Pernambuco
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
Unicef	Fundo das Nações Unidas para a Infância
Unifem	Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher
Unired	Consórcio Universidade Virtual Pública do Brasil
Urbis	Programa de Reabilitação Urbana de Sítios Históricos
USP	Universidade de São Paulo
VCMH	Variação do Custo Médico-Hospitalar

EDITORIAL

Coordenação

Silvânia de Araujo Carvalho

Supervisão

Iranilde Rego

Revisão

Lunde Braghini Júnior

Marco Aurélio Dias Pires

Naiane de Brito Francischetto (estagiária)

Raquel do Espírito Santo (estagiária)

Editoração

Aeromilson Mesquita

Elidiane Bezerra Borges

Brasília

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,

9ª andar – 70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5090

Fax: (61) 3315-5314

Correio eletrônico: editbsb@ipea.gov.br

Rio de Janeiro

Av. Nilo Peçanha, 50, 6ª andar – Grupo 609

20044-900 – Rio de Janeiro – RJ

Fone: (21) 2215-1044 R. 234

Fax: (21) 2215-1043 R. 235

Correio eletrônico: editrj@ipea.gov.br

COMITÊ EDITORIAL

Secretário-Executivo

Marco Aurélio Dias Pires

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,

9ª andar, sala 908

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5406

Correio eletrônico: madp@ipea.gov.br