políticas sociais

acompanhamento e análise

| FEVEREIRO 2005 |

10

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
Ministro – Paulo Bernardo Silva
Secretário-Executivo – Nelson Machado

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

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

Presidente
Glauco Arbix

Diretora de Estudos Sociais
Anna Maria T. Medeiros Peliano

Diretor de Administração e Finanças
Celso dos Santos Fonseca

Diretor de Cooperação e Desenvolvimento
Luiz Henrique Proença Soares

Diretor de Estudos Regionais e Urbanos
Marcelo Piancastelli de Siqueira

Diretor de Estudos Setoriais
Mario Sergio Salerno

Diretor de Estudos Macroeconômicos
Paulo Mansur Levy

Chefe de Gabinete
Persio Marco Antonio Davison

Assessor-Chefe de Comunicação
Murilo Lôbo

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

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

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

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

Esta publicação contou com o apoio financeiro do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), por meio do Projeto BRA/01/013, e sua produção editorial teve o apoio financeiro do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, via Programa Rede de Pesquisa e Desenvolvimento de Políticas Públicas – Rede-Ipea, o qual é operacionalizado pelo Pnud, por meio do projeto BRA 97/013.

políticas sociais acompanhamento e análise

Diretoria de Estudos Sociais

Conselho Editorial

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

Técnicos e Colaboradores

Ana Carolina Querino
André Gambier Campos
André Nunes
Brancolina Ferreira
Brunu Marcus Ferreira Amorim
Carlos Octávio Ocké-Reis
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
Jader Oliveira
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
Nathalie Beghin
Paulo Roberto Corbucci
Raul Menezes
Roberto Gonzales
Roberto Passos Nogueira
Rogério Nagamine Costanzi
Sérgio Francisco Piola
Sônia Tiê Shicasho

Assistentes de Pesquisa

André Luis Souza
Carolina Souza Barcellos
Joelmir Rodrigues da Silva
Letícia Cristina Sant'Anna da Silva
Radakian M. S. Lino

ISSN 1518-4285

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	5
CONJUNTURA E POLÍTICAS SOCIAIS	7
ACOMPANHAMENTO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS	**15**
SEGURIDADE SOCIAL	17
PREVIDÊNCIA SOCIAL	30
ASSISTÊNCIA SOCIAL E SEGURANÇA ALIMENTAR	47
SAÚDE	60
EDUCAÇÃO	76
CULTURA	90
TRABALHO E RENDA	110
DIREITOS HUMANOS, JUSTIÇA E CIDADANIA	130
IGUALDADE RACIAL	152
DESENVOLVIMENTO RURAL	160
ENSAIOS	**177**
OBJETIVOS DO MILÊNIO E DESENVOLVIMENTO NO BRASIL Ronaldo Coutinho Garcia	179
POLÍTICA MONETÁRIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL José Celso Cardoso Jr. Rogério Nagamine	185
PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR DOS SERVIDORES PÚBLICOS E POUPANÇA DE LONGO PRAZO Leonardo Alves Rangel	192
ACOMPANHAMENTO DA LEGISLAÇÃO EM POLÍTICAS SOCIAIS	**199**
PREVIDÊNCIA SOCIAL	201
ASSISTÊNCIA SOCIAL E SEGURANÇA ALIMENTAR	203
EDUCAÇÃO	204
IGUALDADE RACIAL	206
DIREITOS HUMANOS, JUSTIÇA E CIDADANIA	207
DESENVOLVIMENTO RURAL	210
GLOSSÁRIO DE SIGLAS	**211**

APRESENTAÇÃO

A presente edição do *Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise* busca esboçar um balanço da ação do governo federal no ano de 2004.

Tal qual as últimas edições, este periódico compõe-se de dois volumes. O primeiro deles, de acompanhamento e análise das políticas sociais, subdivide-se em quatro seções: *i) Conjuntura e Políticas Sociais* – por intermédio da qual se busca contextualizar as 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) Ensaios* – constituídos de três textos que discutem a relação política social/desenvolvimento a partir de áreas distintas: o primeiro, de autoria de Ronaldo Coutinho Garcia, tem por objeto os desafios que se colocam à sociedade brasileira para a implementação dos objetivos do milênio, no âmbito das Nações Unidas; o segundo texto, elaborado por José Celso Cardoso Jr. e Rogério Nagamine, discute as implicações da política monetária para o investimento público e, em especial, para o Gasto Social Federal; no último ensaio, de Leonardo Alves Rangel, analisam-se as potencialidades de a previdência complementar dos servidores públicos vir a tornar-se fonte de recursos para a formação de poupança de longo prazo no Brasil; e *iv) Acompanhamento da Legislação em Políticas Sociais* – que apresenta as principais alterações nos dispositivos legais que afetam algumas das áreas abrangidas por este periódico.

O segundo volume, que corresponde ao Anexo Estatístico, apresenta a execução orçamentária do Gasto Social Federal, segundo as unidades orçamentárias, a natureza das despesas e as fontes de financiamento, para os anos de 2003 e 2004, além de séries históricas atualizadas de indicadores referentes às áreas objeto de análise desta publicação.

Boa Leitura!

Conselho Editorial

Passados os dois primeiros anos do governo Lula, torna-se pertinente um esforço de compreensão geral acerca das iniciativas até agora tomadas no campo das políticas sociais de âmbito federal. Trata-se, portanto, de uma tentativa inicial de aproximação aos problemas e às contradições presentes na luta cotidiana pela expansão e pela consolidação dos chamados direitos sociais fundamentais.

Alçado ao poder com apoio expressivo do eleitorado, e tendo também por trás o apoio de parcela significativa dos movimentos sociais organizados (partidos políticos, sindicatos, organizações não-governamentais etc.), o atual governo tem sido capaz, até o momento, de abarcar – embora parcialmente – parte não desprezível de demandas sociais historicamente constituídas no país e agora mais bem verbalizadas por meio de atores sociais importantes no jogo político. Prova disso é a imensa produção legislativa verificada no âmbito das políticas sociais nesses dois primeiros anos de governo, da qual são parte integrante tanto a proliferação de espaços institucionais de participação – como o são conselhos, fóruns, grupos de trabalho etc. – quanto a criação de secretarias especiais e órgãos públicos voltados ao tratamento de questões sociais da maior relevância.

No primeiro caso – multiplicação de espaços de participação social –, vale destacar: *i)* a convocação de conferências nacionais em praticamente todas as áreas sociais (*i.e.*, Assistência Social, Saúde, Cidades, Criança e Adolescente, Segurança Alimentar, Mulheres e Direitos Humanos);[1] *ii)* a criação de novos colegiados com a participação de representantes governamentais e da sociedade civil, dos quais vale mencionar: o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, o Conselho das Cidades, o Conselho de Promoção da Igualdade Racial, o Conselho Nacional de Políticas Culturais, o Conselho Nacional da Juventude, o Fórum Nacional do Trabalho; e *iii)* o debate em torno do Plano Plurianual de governo (PPA 2004-2007) no âmbito de 27 fóruns estaduais e no Distrito Federal, que envolveram a participação de mais de 2 mil entidades da sociedade civil organizada.

No segundo caso – estruturação de novas políticas ancoradas em instituições oriundas de demandas históricas da sociedade –, vale mencionar, entre outras: *i)* a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que tem por objetivo central a erradicação da fome, coordenada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; *ii)* a Política de Promoção da Igualdade Racial, que visa ao combate ao racismo e às iniqüidades raciais, coordenada pela Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial; *iii)* a Política de Promoção da Igualdade de Gênero, impulsionada pela Secretaria Especial de Políticas para as

1. Segundo estimativas do governo federal, mais de um milhão de pessoas participou dos processos de preparação e realização dessas conferências.

Mulheres; e *iv)* a Política Nacional para a Juventude, sob a responsabilidade da Secretaria Nacional para a Juventude.

Até o momento, contudo, em que pese toda a complexidade – e mesmo todo o esforço governamental – no sentido de institucionalizar canais de participação e de alargar o horizonte de ação social do Estado, há limitações evidentes – tanto políticas como econômicas – a constranger a capacidade de consolidação das iniciativas até então tomadas. Do ponto de vista estritamente econômico, por exemplo – e aqui reside uma fonte importante de contradições da política atual –, setores mais à esquerda do governo têm encontrado dificuldades imensas em conseguir transpor a primazia das políticas fiscal e monetária por quaisquer alternativas que se coloquem em disputa, ainda que coerentes e consistentes macroeconomicamente. Este aspecto, além de demonstrar a força política de uma orientação bem-definida no campo da gestão da política econômica, deve vir a representar, no futuro imediato, condição quase-suficiente para minar o potencial inclusivo que adviria da intensa movimentação em curso nas diversas áreas sociais.

É o caso, na área educacional, da proposta de criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério, que visa não somente dar sustentabilidade financeira a esse ciclo da formação escolar, como também estender progressivamente a obrigatoriedade do Ensino Fundamental à Educação Infantil e ao Ensino Médio. Ainda na área educacional, merece destaque o Projeto de Reforma da Educação Superior, que fortalece e amplia a presença do Estado neste nível de ensino. No campo da Assistência Social, está em curso a consolidação do Sistema Único de Assistência Social e, no Congresso, discute-se Projeto de Emenda Constitucional que amplia a cobertura previdenciária.

Esses exemplos evidenciam que a expansão e a consolidação de direitos sociais fundamentais, embora ativas, encontram-se em rota de colisão com o vetor fiscal-orçamentário que emana com força da área econômica do governo Lula. Além da já tradicional prática contábil-orçamentária da Desvinculação de Receitas da União (DRU), que transferiu do financiamento da Seguridade Social algo como R$ 27,7 bilhões em 2004 para a composição do superávit primário do setor público, podem-se adicionar ao menos outros dois eventos em curso: as interpretações restritivas que vêm sendo dadas à Emenda nº 29 da Saúde, responsável pela definição do montante de recursos para a área, e as propostas que circulam a respeito da desvinculação do valor dos benefícios previdenciários e assistenciais do salário mínimo.

Além dessas restrições de ordem fiscal que atingem áreas cruciais da proteção social no Brasil, há problemas sérios de condução política em áreas como Trabalho e Renda e Desenvolvimento Rural, que concentram disputas ideológicas não-desprezíveis em torno de questões históricas como as de relações e condições trabalhistas e fundiárias, razão pela qual a construção de consensos entre os principais atores em cena nessas duas áreas tem se tornado bastante difícil.

No que se refere à questão fundiária, os resultados apresentados estão aquém do previsto. No biênio 2003-2004, o número de famílias assentadas foi bastante inferior àquele inicialmente prometido. E mais: parte expressiva dos assentamentos refere-se a projetos criados antes de 2002. A insuficiência de recursos orçamentários e técnicos, bem como a vigência de uma legislação obsoleta e de um quadro fundiário que propicia

a emergência de graves conflitos no campo, não permitem vislumbrar um futuro alvissareiro para a questão fundiária no país.

A despeito da retomada do crescimento econômico, com certa recuperação do emprego e da renda, a partir de 2004, observa-se, no âmbito do governo federal, um movimento em direção a uma reforma trabalhista de teor liberalizante, cujos primeiros passos foram dados ao longo dos dois mandatos do governo de Fernando Henrique Cardoso.

A leitura da presente edição indica, por um lado, a inexistência de uma diretriz geral capaz de conferir um sentido comum e um ritmo determinado às transformações em andamento no âmbito das políticas sociais e, por outro, mostra com abundância de exemplos setoriais que a disputa por avanços no campo social manter-se-á acirrada no futuro imediato.

O montante de gastos sociais executado em 2004, por exemplo, foi superior ao desempenho de 2003 e, a despeito da base de comparação deprimida, indica ao menos alguma capacidade de recuperação no que tange à operacionalização das políticas, dos programas e das ações governamentais.[2] Por sua vez, quando se desagregam as informações relativas ao ambiente político e institucional de cada área social setorial, torna-se possível uma compreensão mais acurada acerca das transformações e das contradições em curso na conjuntura.

Na seção que trata da Seguridade Social, destaca-se o avanço em termos da inclusão previdenciária, intensificada a partir de meados da década de 1990, graças à implementação dos seguintes instrumentos legais: Lei da Previdência Rural (1992), Lei Orgânica de Assistência Social – Loas (1995) e Estatuto do Idoso (2004). Nesse sentido, apresenta-se neste periódico a evolução dos gastos no triênio 2003-2005, desagregados segundo quatro categorias (A, B, C e D),[3] por meio das quais se evidencia essa ampliação do acesso à Seguridade Social. Além disso, discute-se o novo regime de inclusão previdenciária a partir do Projeto de Lei Complementar (PLC) no 210. Por fim, analisa-se a atual política de correção dos benefícios previdenciários, atrelada ao salário mínimo, e como isso estaria contribuindo para reduzir o contingente populacional que se encontra abaixo da linha de indigência.

A primeira área a ser tratada, que integra a Seguridade, é a Previdência Social, cujos dispêndios realizados em 2004 superaram a cifra de R$ 155 bilhões; o correspondente a 7,3% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro naquele ano. Nessa seção, mostra-se que o crescimento da necessidade de financiamento do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), pela União, reduziu-se em relação ao biênio precedente. Enquanto a variação no período 2002-2003 foi de 33,6%, entre 2003 e 2004 o crescimento restringiu-se a 14,1%. No entanto, quando se consideram os montantes transferidos pela União em 2003 e 2004, verifica-se que estes responderam por cerca de 21% do dispêndio total desse instituto. Outro ponto destacado no presente periódico refere-se ao Fator Previdenciário, instituído pela Lei nº 9.876/1999,

2. Para mais detalhes acerca da execução orçamentária na área social, ver Anexo Estatístico deste boletim.

3. Os gastos do tipo A estão relacionados a direitos sociais básicos, exercitados por iniciativa do cidadão, insusceptíveis a cortes orçamentários. Os gastos do tipo B também correspondem a direitos sociais constitucionalizados, mas a iniciativa desses gastos depende de programas governamentais específicos. Os gastos do tipo C correspondem à iniciativa de governo, sem relação com direitos sociais. Os gastos do tipo D são relativos ao sistema de previdência do funcionalismo federal.

a qual previa um período de transição de cinco anos para a sua aplicação plena. O principal objetivo é o de frear as aposentadorias precoces (às pessoas com menos de cinqüenta anos), ao vincular o valor do benefício ao tempo de contribuição e à idade do beneficiário. Trata-se ainda da tendência preocupante assumida pela concessão de auxílios-doença, a partir de 2002, quando foi registrado crescimento de cerca de 48% em relação ao ano anterior. Por fim, são abordados os temas da previdência complementar pública e privada.

A Assistência Social e a Segurança Alimentar foram palco de grandes mudanças durante o ano de 2004. A primeira das mudanças refere-se à reformulação institucional da área, com a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o qual representou a unificação dos ministérios de Combate à Fome e de Assistência Social em uma única pasta, que passa a assumir um conjunto amplo e estratégico de políticas e programas: ele responde pelas políticas de segurança alimentar e nutricional, de transferência de renda e de assistência social. No campo específico da Assistência Social, foi aprovada em setembro de 2004, após ampla discussão nacional, a nova Política Nacional de Assistência Social (Pnas), a qual institui, de forma inovadora, um desenho para a intervenção pública na área, priorizando algumas formas de proteção e definindo os tipos de segurança social cuja responsabilidade se situa no campo desta política. Em relação à política de transferência de renda, o ano foi marcado pelo avanço no processo de unificação dos programas federais e pela expansão do Programa Bolsa Família, com ênfase nas regiões metropolitanas. Também tiveram destaque os debates em torno do cumprimento das condicionalidades que estão associadas ao recebimento do benefício advindo do Bolsa Família. No campo da política de segurança alimentar e nutricional, os esforços voltaram-se à consolidação do Programa Fome Zero.

Um dos temas destacados na área de Saúde refere-se a um conjunto de deliberações do Conselho Nacional de Saúde (CNS) acerca do Sistema Único de Saúde (SUS). A primeira delas diz respeito à conclusão do relatório da 12ª Conferência Nacional de Saúde, realizada em dezembro de 2003, que teve como tema central a revisão crítica dos quinze anos de existência do SUS. No conjunto das três etapas da Conferência (municipal, estadual e federal), foram envolvidas cerca de 100 mil pessoas, o que faz crer ter havido significativa participação da sociedade civil. Também foi discutida no âmbito da Conferência, e abordada no presente boletim, a necessidade de acompanhamento da execução orçamentária dos recursos federais do SUS, com vistas a assegurar o cumprimento da Emenda Constitucional (EC) nº 29. Em maio de 2004, o CNS aprovou a Política de Assistência Farmacêutica, que tem como objetivo principal viabilizar o acesso e o uso de medicamentos pela população em geral, nas unidades do SUS. O desenho dessa política pressupõe incentivos à pesquisa, ao desenvolvimento tecnológico e à produção. Por fim, ressalta-se o tema da ética na pesquisa, mais precisamente no campo da genética humana. Tendo em vista que esse tipo de pesquisa deveria contribuir para ampliar a saúde da humanidade em geral, foram definidas algumas salvaguardas, sobre as quais caberá ao Conselho Nacional de Ética em Pesquisa (Conep) o poder de arbitragem sempre que houver: *i)* envio de material genético para fora do país; *ii)* armazenamento de material biológico, no país e no exterior, quando envolver instituições estrangeiras ou comerciais; e *iii)* reprodução humana.

Na Educação, são analisadas algumas propostas que alteram significativamente tanto a Educação Básica quanto a Superior. No primeiro caso, estão em discussão as diretrizes do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef); a ampliação do Ensino Fundamental para nove anos; e a formação continuada de professores. Por sua vez, o anteprojeto de reforma da Educação Superior, disponibilizado pelo Ministério da Educação (MEC) para consulta pública, já começa a trazer à tona uma série de conflitos existentes na sociedade brasileira, no tocante ao modelo de política de Educação Superior. De um lado, há os segmentos organizados das instituições de ensino públicas, sobretudo os da rede federal. De outro, os empresários e as mantenedoras das instituições privadas. Enquanto setores mais aguerridos do primeiro segmento têm veiculado sua contrariedade em relação à "timidez" da proposta governamental, entidades representativas do empresariado da educação têm anunciado seu descontentamento ao caráter "intervencionista" do documento apresentado pelo MEC. No primeiro semestre de 2004, por sua vez, o ministério dava mostras de que não estava alheio aos rumos tomados pela política de expansão da Educação Superior, adotada pelo governo anterior, ao suspender por seis meses novas solicitações de autorização de funcionamento de cursos e criação de instituições de ensino. Essa trégua permitiu ao ministério introduzir novos mecanismos de controle sobre esse processo, mediante a ampliação das competências da Secretaria de Educação Superior (Sesu). Considera-se, em razão disso, que o governo, por intermédio do MEC, resolveu abdicar da função de mero espectador diante da expansão do ensino privado, para tornar-se ator relevante no processo de regulação desse setor.

Na área da Cultura, foram temas de destaque, em 2004, a continuidade do debate acerca da criação de um Sistema Nacional de Cultura; a transformação da Agência Nacional do Cinema (Ancine) em uma agência mais abrangente e, conseqüentemente, com poderes ampliados – a Agência Nacional de Cinema e Audiovisual (Ancinav); e a criação do Sistema Brasileiro de Museus. No campo das políticas, destacam-se as que tratam do livro e das culturas populares. Em que pese a ênfase da Política Nacional do Livro na produção, mediante o financiamento pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) de sua cadeia produtiva, também está prevista a criação de bibliotecas municipais que oportunizem o acesso à leitura a um número maior de brasileiros. Em relação às culturas populares, o principal objetivo da política que se constrói é a valorização dessa diversidade cultural que permeia a sociedade brasileira. Apesar de a percepção dessa riqueza cultural não ser algo recente, até então não havia sido reconhecida, no Brasil, como uma questão a ser tratada no âmbito das políticas públicas. Cabe ainda destacar a parceria do Ministério da Cultura (MinC) com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), cujo objetivo é montar uma base de dados da área cultural, a fim de favorecer o acompanhamento e a formulação de políticas e programas da área.

Na área de Trabalho e Renda, ressaltam-se fatos que marcaram a evolução positiva do mercado de trabalho nacional ao longo de 2004, tais como a recuperação da ocupação e da formalização dos vínculos de emprego, a redução do desemprego e a recuperação ainda incipiente dos rendimentos do trabalho. No âmbito da produção legislativa, faz-se uma breve análise do impacto do PLC nº 210, que institui regime tributário, previdenciário e trabalhista especial à microempresa com receita bruta anual de até R$ 36 mil. Argumenta-se, em linhas gerais, que o referido PLC deve ter

pouco efeito em termos de formalização do emprego, em razão das características próprias do público-alvo ao qual se destina, ainda que possa, de alguma forma, produzir algum efeito positivo em termos da expansão da cobertura previdenciária, sobretudo para trabalhadores domésticos e autônomos. Outra análise é feita sobre a proposta de Reforma Sindical encaminhada pelo governo federal ao Congresso nesse início de 2005, depois de praticamente um ano de discussões no âmbito do Fórum Nacional do Trabalho. Por sua vez, em relação ao acompanhamento dos programas do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), destacam-se mudanças importantes na condução dos programas de geração de emprego e renda, qualificação profissional e primeiro emprego. Por fim, como balanço geral da execução orçamentário-financeira dos programas do MTE para o ano 2004, ressalta-se que foram alcançados os patamares tradicionais de execução financeira apenas daqueles programas já consolidados no âmbito do ministério, e que contam, portanto, com um forte componente de inércia institucional (Seguro-Desemprego, Abono Salarial, Intermediação de Mão-de-Obra, Segurança e Saúde no Trabalho). Por seu turno, os programas recém-criados (notadamente Economia Solidária e Primeiro Emprego), ou que estão passando por algum tipo de reformulação conceitual (Qualificação Social e Profissional), apresentaram performance financeira abaixo do esperado, sem que se tenha, ainda, elementos suficientes para prever seu desempenho em 2005.

A área de Direitos Humanos, Justiça e Cidadania, como a própria denominação sugere, guarda grande complexidade e diversidade de ações. O texto que integra esta edição buscou dar seqüência à análise da atuação do governo federal no sentido de instituir os pilares estruturantes da área. Na seção de conjuntura, analisam-se a reforma do Judiciário, recentemente aprovada no Congresso Nacional após mais de uma década de tramitação; as novas condições de acesso a documentos oficiais sigilosos, em geral, e dos arquivos da ditadura militar de 1964, em particular; a adoção de nova medida no combate ao trabalho escravo; e o lançamento do Plano Nacional de Políticas Públicas para as Mulheres e da Política Nacional para a Juventude. Em relação às políticas em execução, são quatro os temas apresentados: o primeiro trata dos desafios em torno da promoção do direito à convivência familiar e comunitária para crianças e adolescentes em situação de risco social; o segundo analisa o enfrentamento à violência contra a mulher, principalmente a doméstica e a sexual; o terceiro acompanha a execução da Política Nacional de Acessibilidade para pessoas com deficiências; e, finalmente, no quarto tema, discute-se o lento processo de mudanças na área de Segurança Pública. Apesar da profusão de instituições e novos instrumentos legais e políticos produzidos ao longo dos dois últimos anos, chama-se atenção para a ambigüidade da atuação do governo, tendo em vista especialmente os seguidos contingenciamentos de recursos na área.

Na seção sobre Igualdade Racial, optou-se, nesta edição, por tratar mais detalhadamente as políticas voltadas para as comunidades remanescentes de quilombos, uma vez que, em 2004, uma das prioridades do governo federal e da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), em especial, foi o desenho e a implementação de uma estratégia interministerial de ação voltada para este público e batizada de Programa Brasil Quilombola. Além de abordar essa temática, a seção destaca a contribuição de diversos ministérios setoriais para a promoção da igualdade racial no Brasil, em 2004, bem como a atuação da própria Seppir. Apesar do reduzido volume de recursos empregado, um conjunto diversificado de programas e ações vem

sendo implementado por vários ministérios: Saúde da População Negra (Ministério da Saúde); e Cultura Afro-brasileira (MEC); distribuição de cestas básicas (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome); capacitação técnica de jovens quilombolas (Ministério do Trabalho e Emprego); Luz para Todos (Ministério de Minas e Energia); construção de casas (Ministério das Cidades); e infra-estrutura esportiva (Ministério do Esporte). No entanto, talvez mais importante tenha sido o início do processo de regularização de terras de 124 comunidades quilombolas.

Por fim, a seção que trata do Desenvolvimento Rural ressalta o fato de, mais uma vez, ter sido adiada a realização do censo agropecuário, o que estaria dificultando a melhor avaliação do processo de reforma agrária, no Brasil, assim como da implementação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) em seus dez anos de existência. A despeito de o número de assentamentos ter crescido em 2004, isso não foi suficiente o bastante para evitar a incidência de conflitos no campo. Chama atenção para o fato de que a reforma agrária vai além da concessão de terras e títulos, mas pressupõe a implementação de programas e ações complementares. A ausência destes pode levar, e tem levado, à comercialização ilegal de terras e à conseqüente reconcentração fundiária. Outro problema decorrente da ausência ou da insuficiência de programas e ações complementares tem sido o endividamento crescente de assentados, o que tem resultado no arrendamento ilegal das terras por eles ocupadas. A ampliação do processo de reforma agrária estaria sendo comprometida em razão de dificuldades para a desapropriação de terras, tendo em vista a defasagem dos critérios vigentes que definem o caráter improdutivo de uma propriedade. Em razão disso, o Incra estaria lançando mão da compra direta, em razão da insuficiente disponibilidade de terras, sobretudo em áreas de maior conflito social. Entretanto, não houve acordo no Legislativo em torno da aprovação da Medida Provisória que alterava as regras para a compra de terras por intermédio dos Títulos da Dívida Agrária, uma vez que a forma atual estaria sendo pouco atrativa para os proprietários rurais. Outros dois temas abordados nessa seção são o Pronaf e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Em relação ao primeiro, destaca-se a ampliação dos recursos disponibilizados no Plano-Safra 2004-2005, assim como o número de contratos firmados. Quanto ao PAA, ressalta-se a sua importância estratégica para o fortalecimento da agricultura familiar e como ação estruturante do Programa Fome Zero.

ACOMPANHAMENTO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS

SEGURIDADE SOCIAL

1 Introdução

Nesta edição de *Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise*, o sistema de Seguridade Social é abordado sob três aspectos: a) o projeto de inclusão dos microempreendimentos informais na Previdência Social; b) a política do salário mínimo e sua influência sobre o rendimento das pessoas na extrema pobreza (linha de indigência); e c) a evolução dos gastos e das fontes de financiamento do orçamento da Seguridade Social no triênio 2003-2005.

No que tange ao chamado Projeto de Inclusão Previdenciária Projeto de Lei Complementar (PCL) nº 210/2004, a iniciativa do Executivo se antecipa a dispositivo constante da Proposta de Emenda Constitucional paralela (PEC nº 227A/2004), que prevê um regime especial de inclusão previdenciária para o trabalho informal empreendido no espaço doméstico. No entanto, a iniciativa do Projeto de Lei Complementar nº 210/2004 é destinada aos empreendimentos com até 3 mil reais de faturamento ao mês e também para os empregados domésticos não-formalizados. Estes teriam mecanismo novo de filiação, sem passar pela contribuição atual do autônomo (21%) do rendimento de contribuição, que ficaria nesta nova situação reduzida a 11% do salário mínimo.

O debate da política do salário mínimo e suas repercussões na Seguridade Social são aqui retomados, dando-se ênfase ao efeito positivo dessa política sobre o combate à pobreza. Esse debate, entretanto, tem também o seu aspecto fiscal – impacto nas despesas da Seguridade Social, que é abordado em subseção específica.

Analisou-se ainda a evolução trienal do orçamento da Seguridade Social (2003-2005), atentando para os vários aspectos explicativos dos gastos e das fontes, como também das suas implicações sobre as condições de sustentabilidade fiscal do sistema.

O sistema de seguridade brasileiro tem sido ampliado ao longo da década 1994/2004 – com mudança de regras (Previdenciária Rural – 1992; Lei Orgânica da Assistência Social – 1995; e Estatuto do Idoso – 2004), que tiveram implicação efetiva na quantidade e no valor dos benefícios cumulativamente emitidos. Para explicitar em um só indicador – número de benefícios da Previdência e Assistência pagos em cada ano –, esse estoque de benefícios cresceu 65,6% em dez anos: de 15,24 milhões de benefícios em dezembro de 1994 para 23,14 milhões de benefícios no fim de 2004. Esse ritmo de crescimento equivale a incremento real médio de 5,2% a.a. O crescimento físico dos benefícios previdenciários e assistenciais no período reflete a conjugação de dois vetores – ampliação de direitos e taxa de incremento demográfica da população beneficiária. A esse crescimento físico deve-se ponderar também o incremento real médio do salário mínimo no período – em torno de 4% a.a., cujo peso em termos de taxa de incremento do gasto é bem menor que a variação do mínimo.

Todos esse fatores terão influência importante na evolução dos gastos da Seguridade Social, restritos à Previdência e Assistência Social, por este enfoque, que efetivamente cresceram em termos reais na década 1994-2004 em torno de 8% a.a.

Em contrapartida, o discurso mais freqüente na mídia recentemente tem sido focado na associação dos gastos com benefícios pagos pelo INSS à casuística dos "ralos" e dos "rombos", ou ainda à presumível insustentabilidade financeira da Seguridade Social.

A situação da sustentabilidade fiscal do Orçamento da Seguridade Social analisada neste texto apresenta para o triênio 2003-2005 um quadro real – que é sustentável a partir de premissas sobre crescimento econômico. Contudo, com estagnação e manutenção do padrão de apropriação fiscal-financeiro que se imiscui e se apropria dos recursos da proteção social básica, a sustentabilidade ficaria distorcida para projeção futura. O crescimento econômico é a variável-chave da sustentabilidade fiscal. Este, pela combinação dos efeitos de nova filiação à Previdência e recuperação de créditos da Seguridade Social, teria a condição de sustentabilidade fiscal desse sistema.

2 Fatos relevantes da conjuntura

2.1 O projeto de inclusão parcial do setor informal: implicações para a Previdência

Ao analisar-se a questão da expansão da proteção previdenciária, merece destaque o Projeto de Lei Complementar nº 210, encaminhado ao Congresso Nacional em 8 de novembro de 2004. No momento, o projeto aguarda a criação de comissão temporária para sua apreciação e análise.

O cerne do projeto é a instituição de regime tributário, previdenciário e trabalhista especial à microempresa com receita bruta anual de até R$ 36 mil à data da apresentação do projeto.

O caráter de inclusão previdenciária dá-se por duas vias. A primeira voltada para pequenos empresários, o que viria a diminuir a informalidade das relações de trabalho e, conseqüentemente, seu impacto negativo sobre o sistema de Seguridade Social. A segunda é decorrente da criação de um sistema especial de inclusão previdenciária, aplicável aos contribuintes individuais, aos conta-própria, aos contribuintes facultativos e também aos empresários de microempresas que se enquadrem nos requisitos presentes no Projeto de Lei Complementar.

Para se enquadrar no Projeto de Lei como microempresário, o faturamento mensal fica limitado a R$ 3 mil. Também é necessário ter capacidade contributiva, isto é, receber valores iguais ou superiores a um salário mínimo mensal. De acordo com esses critérios, como pode ser observado na tabela 1, o público-alvo, dentro da população ocupada, segundo o Projeto de Lei, é próximo a 15 milhões de pessoas. Entretanto, vale mencionar que há outros grupos não destacados, como donas de casa, inativos e estudantes que, em tese, podem atender aos requisitos do projeto e se filiar à Previdência.

O Projeto de Lei estabelece uma série de incentivos para que os distintos grupos de trabalhadores busquem sua integração ao sistema de previdência oficial. Em relação aos empregados domésticos, com base no fato de que a maioria destes se aposenta por

idade e recebe aposentadorias de baixos valores,[1] eles podem optar por contribuir como segurados facultativos com alíquota de 11% sobre o valor correspondente ao mínimo previdenciário (um salário mínimo), no lugar da alíquota atual de 21% sobre todos os rendimentos.

TABELA 1
Trabalhadores ocupados enquadrados nos critérios do PLC nº 210, em 2003

	Nº de desprotegidos
Empregados sem carteira	6.346.876
Trabalhador doméstico sem carteira	1.435.931
Conta-própria	6.237.592
Empregador	887.130
Total	**14.907.529**

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad)/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) 2003.
Elaboração: Disoc/Ipea.

No entanto, ao optarem por esse tipo de regime, os trabalhadores domésticos perdem o direito de aposentadoria por tempo de contribuição, e o valor dos benefícios ficaria limitado ao piso previdenciário. Por outro lado, os trabalhadores passam a ter direito a todos os outros benefícios da Previdência Social.

Em suma, ao decidirem-se pela filiação e passarem a contribuir com a Previdência, os trabalhadores terão como única opção a *Aposentadoria por Idade,* na qual obterão redução na alíquota mensal de contribuição e acesso a quase todos os benefícios da Previdência Social. O *trade-off* dessa escolha é a não-possibilidade de aposentadoria por tempo de contribuição, e ainda ter seu benefício limitado ao piso previdenciário.[2]

Para os conta-própria e os empregadores informais, há uma série de regras no intuito de servirem de incentivo para sua formalização como microempresários e, conseqüentemente, sua inclusão no sistema de previdência oficial.

Como incentivo à formalização desses trabalhadores por conta-própria e empregadores informais, o Projeto de Lei propõe regimes simplificados e de pequena oneração para as obrigações tributárias, previdenciárias e trabalhistas, sempre atendendo à restrição de faturamento mensal não superior a R$ 3 mil.

Em relação ao regime tributário simplificado, são propostas a arrecadação de forma unificada dos tributos federais, estaduais e municipais; e a desoneração de impostos e contribuições federais, entre eles: *i)* Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ); *ii)* Contribuição para os Programas de Integração Social – PIS/Pasep; *iii)* Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL); *iv)* Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins); e *v)* Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Resta para a empresa, na esfera federal, o recolhimento apenas da contribuição para a

1. SILVA, Enid Rocha; SCHWARZER, Helmut. *Proteção social, aposentadorias, pensões e gênero no Brasil*. Brasília: Ipea, 2002 (Texto para discussão, n. 934).
2. De fato, outro problema que deve ser abordado está relacionado ao Risco Moral, isto é, a criação de regime simplificado de contribuição previdenciária pode criar um incentivo perverso de desfiliação do sistema, principalmente das pessoas cujos rendimentos são próximos ao valor do salário mínimo. Pode-se imaginar uma situação na qual um empregador doméstico decida demitir o respectivo empregado e recontratá-lo sem registro em carteira. Nesse caso, o empregado poderá passar a contribuir de forma individual com alíquota de 11% sobre um salário mínimo, o que na contabilidade final resultará em diminuição de contribuição previdenciária em relação à situação anterior.

Seguridade Social. Nas esferas estaduais e municipais, impostos como o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e de Serviços (ICMS) e o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) também farão parte do regime tributário simplificado.

Ressalta-se que o regime tributário simplificado *não* exclui a incidência dos seguintes tributos: *i)* Imposto sobre Operações Financeiras (IOF); *ii)* Imposto sobre Importação de Produtos (II); *iii)* Imposto de Renda relativo aos rendimentos e aos ganhos em aplicações financeiras; *iv)* Imposto Territorial Rural (ITR); *v)* Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF); *vi)* Contribuição para a Seguridade Social relativa ao empregado e à pessoa física do empresário como contribuinte individual; *vii)* PIS/Pasep, Cofins e IPI de importados e Imposto sobre Exportação; e *viii)* ICMS/ISS devido em uma série de operações específicas.

No regime tributário simplificado, a empresa enquadrada terá como contribuição previdenciária alíquota única de 1,5% sobre seu faturamento.[3] Caso a empresa seja contribuinte do ICMS e do ISS, poderá haver acréscimo de até 1,5% sobre o faturamento no primeiro caso, e de até 2% do faturamento no caso do ISS.

Portanto, o percentual máximo de impostos e contribuição que a empresa enquadrada no Projeto de Lei enfrentará será de 5% de seu faturamento, o equivalente a R$ 150 mensais.

Em relação às obrigações trabalhistas, o projeto busca incentivar o emprego formal, desonerando as empresas enquadradas de algumas contribuições. Propõe-se a redução da contribuição ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) de 8% para 0,5%, condicionada à expressa concordância do empregado; desobrigação de contribuições sindicais ao "Sistema S" (Sesc, Sesi, Senai e Senac, entre outros),[4] do pagamento do salário-educação e de outras obrigações que constam nos artigos 74, 135, § 2º; 360; 429; e 628, § 1º da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Com essas medidas, espera-se a formalização de alguns trabalhadores e sua conseqüente inclusão previdenciária. Esses trabalhadores de empresas informais podem ser considerados o alvo indireto do PLC nº 210, tendo em vista que sua inclusão no mercado de trabalho formal e conseqüente filiação e contribuição ao sistema previdenciário serão facilitadas à medida que seus empregadores formalizem seus respectivos postos de trabalho.

De acordo com o Projeto, aos que optarem por se tornar pessoa jurídica e aos trabalhadores por conta-própria também será dada a opção de filiação à Previdência Social, bem como o direito a todos os benefícios do sistema, com exceção da aposentadoria por tempo de contribuição. A alíquota de contribuição será de 11% sobre o piso previdenciário (um salário mínimo), da mesma maneira que para os outros segurados citados anteriormente.

Conforme pode ser observado na tabela a seguir, caso os trabalhadores ocupados, enquadrados nos critérios do PLC nº 210, que possuam capacidade contributiva, decidam por se incluir, o universo de excluídos da Previdência reduzir-se-ia de 26,8 milhões para, no limite, atingir 11,9 milhões, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) 2003. Em termos percentuais, reduzir-se-ia de 37,5%

3. Os empregados dessas empresas, no entanto, contribuirão com as alíquotas previdenciárias normais.
4. Sesc: Serviço Social do Comércio; Sesi: Serviço Social da Indústria; Senai: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial; Senac: Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial.

para 16,7% dos trabalhadores. Entre os excluídos da Previdência, os que possuem capacidade contributiva reduzir-se-iam de 15,3 milhões para 457 mil.

TABELA 2
Total de trabalhadores ocupados desprotegidos com e sem o PLC nº 210*

	Desprotegidos com capacidade contributiva	% em relação aos trabalhadores ocupados	Total de desprotegidos	% em relação aos trabalhadores ocupados
Sem PLC	15.365.443	21,4	26.855.313	37,5
Com PLC	457.914	0,6	11.947.784	16,7

Fonte: Pnad/IBGE 2003.
Elaboração: Disoc/Ipea.
Obs.: *Supondo que todos que possuem capacidade passem a contribuir.

Finalmente, deve-se considerar que o Projeto de Inclusão Previdenciária propicia, segundo os critérios supramencionados, que os citados grupos excluídos da Previdência virem segurados do novo regime. Há, contudo, uma barreira à sua transformação em beneficiários de Aposentadorias e Pensões: a regra atual (Lei nº 8.212/1998) estabelece o tempo de carência em 2005 de 144 meses prévios de contribuição, apesar da carência para benefícios transitórios ser de 12 meses.

Essa elevada carência pode vir a afugentar parte do público-alvo do projeto, principalmente os trabalhadores próximos ao limite de idade dos benefícios da assistência, para os quais não seria vantajoso se incluírem, pois teriam de contribuir por mais de dez anos para terem direito à aposentadoria por idade. De fato, em razão do longo tempo de carência, o potencial aumento na cobertura previdenciária demoraria a refletir-se em aumento na taxa de atendimento da Previdência, ou até mesmo nunca se refletiria para os casos dos novos segurados que viessem a falecer antes de se aposentar.

2.2 O salário mínimo e os benefícios monetários da Seguridade Social

2.2.1 A proposta de desvinculação

O número anterior desta publicação chamou atenção para uma idéia que está circulando no debate acerca da Seguridade Social no Brasil: a desvinculação entre os benefícios da Previdência e da Assistência, de um lado, e o salário mínimo, de outro.

Essa vinculação, uma das inovações da Constituição Federal de 1988,[5] vem sendo questionada por representantes de alguns ministérios, que criticam o fato de tais benefícios terem como "piso" o valor do salário mínimo. De acordo com esses representantes, a situação contábil ou financeira da seguridade seria aprimorada se os benefícios pudessem ter valor inferior – aliás, como ocorria anteriormente à promulgação da Constituição.

A gravidade do retrocesso implícito nesse questionamento é tal que, em julho de 2004, o Conselho de Segurança Alimentar (Consea) aprovou uma moção, em que solicitava ao presidente da República que explicitasse a posição oficial do governo diante desse assunto.

5. Em diversos pontos de seu texto, a Constituição Federal faz referência à vinculação entre os benefícios monetários da Seguridade Social e o salário mínimo. Um exemplo está no parágrafo 2º, artigo 201, seção III, capítulo II, título VIII da Constituição, que afirma: "Nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo".

2.2.2 O propósito da análise

O propósito desta seção é verificar se:

1) a vinculação do salário mínimo aos benefícios da Seguridade Social continua sendo algo importante; e
2) os aumentos reais desse salário têm impactos relevantes para os beneficiários da Previdência e da Assistência.

Para explicar melhor: entre setembro de 1994 e janeiro de 2005, a inflação pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor do IBGE (INPC/IBGE) atingiu 258,8%, mas o salário mínimo cresceu 271,4%, o que significou um aumento real de 12,6% em seu valor.

Tal fato foi fundamental para que, nesse período, milhões de indivíduos que dependem de aposentadorias, pensões e benefícios com valor de um salário mínimo pudessem sair da situação de indigência em que estavam imersos.[6]

2.2.3 O procedimento analítico

O procedimento analítico utilizado foi:

1) Consideram-se somente os anos de 1994 em diante, pois apenas aí se alcançou uma relativa estabilização no padrão monetário do país.
2) Levam-se em conta somente os dados da Pnad/IBGE de 2003, que é a última pesquisa disponível. A vantagem em se utilizar apenas essas informações é que a análise concentra-se mais estritamente nos efeitos do salário mínimo sobre os benefícios da Seguridade Social, isolando-se daí quaisquer fenômenos relacionados a: *i)* transformações demográficas na população; *ii)* mudanças nas condições legais de acesso à Previdência e à Assistência; ou *iii)* alterações no acesso efetivo a ambas as áreas.[7]
3) A análise, propriamente dita, consiste em verificar quantos milhões de indivíduos "deixam" hipoteticamente de se situar na condição de indigência apenas por receberem, direta ou indiretamente, os benefícios monetários da seguridade.[8] Explicando melhor, verifica-se na Pnad/IBGE de 2003: *i)* quantos milhões de pessoas são de fato indigentes, mesmo considerando os valores dos benefícios monetários da Previdência e da Assistência, *ii)* quantos outros milhões seriam indigentes se fossem desconsiderados os valores recebidos de

6. De acordo com a Pnad/IBGE, cerca de 11,5 milhões de indivíduos recebiam 12,2 milhões de benefícios monetários da Seguridade Social no valor de um salário mínimo em setembro de 2003 (ou seja, cerca de 700 mil recebiam mais de um benefício neste mesmo valor). É interessante ressaltar que esses números estão abaixo do declarado pelo Ministério da Previdência Social (MPS) em seu Anuário Estatístico de 2003, que afirma que, em dezembro de 2003, foram emitidos 13,7 milhões de benefícios de um salário mínimo. Em alguma medida, essa diferença deriva da própria natureza diferenciada de ambas as fontes (as informações da Pnad/IBGE são somente amostrais, enquanto as do Anuário Estatístico/MPS alcançam todo o universo da seguridade).

7. O fato de se lidar aqui apenas com os dados da Pnad/IBGE de 2003, por si só, permite isolar fenômenos relacionados a transformações demográficas (como o envelhecimento da população), mudanças nas condições de acesso à seguridade (que ocorreram em profusão nos anos 1990) ou mesmo alterações no acesso efetivo (número de beneficiários da Previdência e da Assistência, que cresceu sobremaneira nesse período).

8. O "diretamente" refere-se à situação em que os indivíduos são eles mesmos beneficiários da Seguridade Social. O "indiretamente", por sua vez, refere-se à situação em que as pessoas não são beneficiárias, mas residem em domicílios em que há beneficiários da Previdência e/ou da Assistência.

ambas as áreas; *iii)* a diferença entre ambos os números corresponde ao número potencial de indivíduos "retirados" da situação de indigência no Brasil.

4) Essa análise é realizada, de maneira repetida, com o valor do salário mínimo de cada ano a partir de 1994,[9] valor sempre atualizado para 2003 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), do IBGE.[10] A idéia, assim, é averiguar, de modo anual, quantos milhões de indivíduos são hipoteticamente "retirados" da condição de indigência por conta dos benefícios monetários recebidos da Seguridade Social.[11] De saída, os números indicam que tais benefícios são fundamentais para a redução da indigência no Brasil; mas eles mostram também que essa redução se dá, principalmente, à medida que há vinculação a um salário mínimo que ganha valor, em termos reais, ao longo da década de 1990.

5) Acrescente-se que se considera a indigência como a condição de rendimento inferior a um quarto de salário mínimo domiciliar *per capita*, critério utilizado pela própria seguridade para definir quem pode ser contemplado por algumas de suas principais iniciativas (como o Benefício de Prestação Continuada – BPC).

2.2.4 Os resultados da análise

Quando se toma como referência o valor do salário mínimo de 1994 (atualizado para 2003 pelo INPC/IBGE), verifica-se que a Seguridade Social conseguia "retirar" da indigência 15.173.070 indivíduos.

Conforme o salário mínimo foi ganhando valor em termos reais ao longo da década de 1990, esse número foi aumentando, até chegar a 17.114.307 quando se considera como referência o próprio salário mínimo de 2003. Ou seja, o ganho efetivo de valor do salário mínimo fez que, além das 15.173.070 pessoas que conseguiam "fugir" da indigência exclusivamente por conta dos benefícios monetários da seguridade, outras 1.941.237 "escapassem" dessa condição no fim do período analisado, conforme pode ser verificado no gráfico a seguir.

A importância da vinculação dos benefícios previdenciários e assistenciais a um salário mínimo que ganha valor real parece ainda mais clara quando se compara o valor do salário mínimo em janeiro de 2005 corrigido de duas formas distintas: *i)* desde 2003, apenas pelo INPC/IBGE; e *ii)* desde 2003, pelo Índice Efetivo de Reajuste do Salário Mínimo, que prevê o valor de R$ 300 em maio de 2005.[12]

---

9. Com exceção de 2005, os valores do salário mínimo nos demais anos da análise referem-se sempre ao mês de setembro (mês de referência da Pnad/IBGE). Os valores do salário mínimo de cada um desses anos (deflacionado/inflacionado pelo INPC/IBGE ou pelo Índice Efetivo de Reajuste do Salário Mínimo – IERSM) são utilizados no deflacionamento/inflacionamento de todos os rendimentos relacionados ao trabalho ou a transferências de renda estatais na Pnad/IBGE de 2003, assim como são usados na definição da linha de indigência (tal como definida no procedimento 5).

10. A escolha do INPC/IBGE como índice deflacionador/inflacionador justifica-se pelo fato de ele ser utilizado pela própria Seguridade Social na correção de suas aposentadorias, pensões, benefícios de prestação continuada etc.

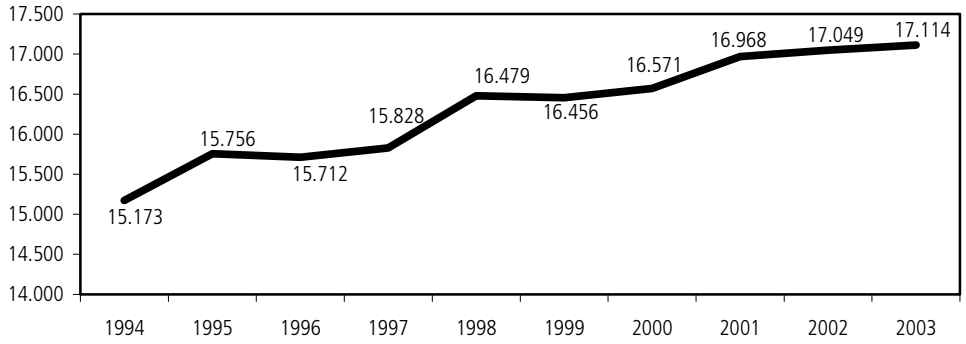
11. Vale a pena insistir que se comparam aqui duas hipóteses: *i)* uma primeira em que os benefícios monetários da Previdência e da Assistência são incorporados no cálculo da renda domiciliar *per capita*, que indica se os indivíduos estão em situação de indigência ou não; e *ii)* uma segunda em que tais benefícios não são incorporados. Note-se que, nos cálculos da renda domiciliar *per capita* aqui realizados, excluem-se os pensionistas, os empregados domésticos e os parentes de empregados domésticos que residem nos domicílios pesquisados pela Pnad/IBGE de 2003.

12. O valor do salário mínimo que se utiliza em janeiro de 2005 é resultado de um cálculo que considera, de forma proporcional, o valor de R$ 300 que se espera para maio deste mesmo ano.

GRÁFICO 1

Número de indivíduos potencialmente "retirados" da indigência pelos benefícios monetários da Seguridade Social

(Em mil)



Elaboração: Disoc/Ipea, a partir de microdados Pnad/IBGE de 2003.

Tomando-se o primeiro valor, constata-se que a seguridade pode tirar da indigência 17.676.803 indivíduos (de acordo com a Pnad/IBGE de 2003). Por sua vez, com o segundo valor, esse número sobe para 18.322.765.

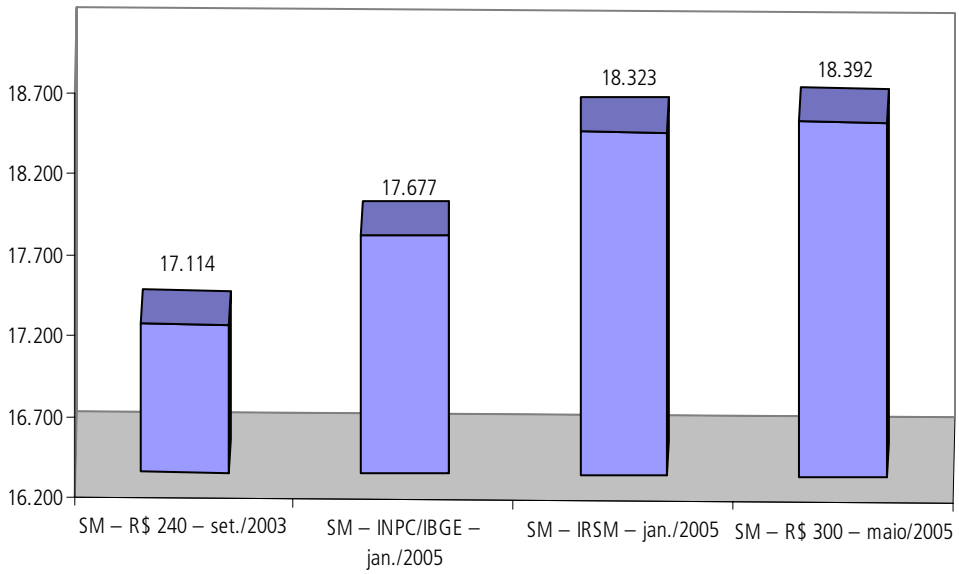
Assim, nesse período recente, o ganho efetivo de valor do salário mínimo faz que 645.962 pessoas a mais "abandonem" a condição de indigentes.

Se, apenas como hipótese, introduz-se também nessa comparação o valor do salário mínimo em maio de 2005 (R$ 300), percebe-se que a Previdência e a Assistência Social podem "tirar" da indigência 18.392.013 indivíduos. Ou seja, 715.210 a mais que o número que se alcança com a mera correção pelo INPC/IBGE, conforme pode ser verificado no gráfico e na tabela a seguir.

GRÁFICO 2

Número de indivíduos potencialmente "retirados" da indigência pelos benefícios monetários da Seguridade Social

(Em mil)



Elaboração: Disoc/Ipea, a partir de microdados Pnad/IBGE de 2003.

TABELA 3
Número de indivíduos potencialmente "retirados" da indigência em decorrência dos benefícios monetários da Seguridade Social

Valores do salário mínimo	Nº de pessoas
SM oficial de R$ 240 – setembro de 2003 (A)	17.114.307
SM atualizado somente pelo INPC/IBGE – janeiro de 2005 (B)	17.676.803
SM atualizado pelo IERSM – janeiro de 2005 (C)	18.322.765
SM oficial de R$ 300 – maio de 2005 (D)	18.392.013
Variação (B)-(A) - Nº	562.496
Variação (C)-(A) - Nº	1.208.458
Variação (D)-(A) - Nº	1.277.706
Variação (C)-(B) - Nº	645.962
Variação (D)-(B) - Nº	715.210

Elaboração: Disoc/Ipea, a partir de microdados da Pnad/IBGE de 2003.

2.2.5 Conclusão

Em suma, as evidências empíricas apresentadas nesta seção indicam não só a necessidade de se manter a vinculação entre os benefícios previdenciários e assistenciais e o salário mínimo, como também a efetividade de uma política de aumento real desse salário no enfrentamento da indigência no Brasil.

Ao tomarem-se os pontos extremos da análise realizada, setembro de 1994 e janeiro de 2005, o aumento real do salário mínimo faz que quase 3,2 milhões de pessoas "deixem" a indigência, apenas considerando-se os benefícios monetários da Seguridade Social – número nada desprezível em um país que ainda conta com aproximadamente 21,9 milhões de indivíduos nessa condição.

Assim, se o debate acerca da Seguridade Social deve levar em conta não só sua atual situação contábil ou financeira, mas também seus efeitos sobre o bem-estar da população brasileira, não há como negar a importância de se manter o salário mínimo (sempre com maior valor efetivo) como um parâmetro fundamental.

Acrescente-se por fim que, na atual estrutura de despesas com benefícios monetários da Previdência e da Assistência (analisados em outras seções deste boletim), o impacto do salário mínimo relativamente à despesa (ou, em outras palavras, a elasticidade despesa – salário mínimo) situa-se em torno do coeficiente de 0,3, de maneira que, juntamente com outros fatores demográficos, esse é um elemento indicador da sustentabilidade orçamentária da seguridade no Brasil, tal como será analisado na seção 3.

3 Estrutura orçamentária da seguridade – evolução (2003-2005) e sustentabilidade

A execução orçamentária da Seguridade Social em 2004 consumiu praticamente 100% dos recursos vinculados às fontes constitucionais – com gasto total de R$ 238,35 bilhões e fontes vinculadas depois da DRU aportando R$ 238,62 bilhões (ver tabela 4). Antes que se aplicasse a regra da Desvinculação de Recursos da União, esse orçamento seria de R$ 266,35 bilhões, do qual se conclui uma transferência de cerca R$ 27,7 bilhões para o Tesouro, somente por esse mecanismo.

TABELA 4

Execução do Orçamento da Seguridade Social em 2004

(Em bilhões de reais, a preços de dezembro de 2004)[1]

Despesa		Receita		
Gastos do tipo A	Liquidado	Fontes	Depois DRU	Recolhimento DRU
Previdência Social Básica	131,39	1) Contribuição de Empregadores e Trabalhadores	99,89	0,00
Pagamento do Seguro-Desemprego	7,72	2) Cofins	66,02	16,51
Pagamento do Benefício de Prestação Continuada – Loas	6,17	3) CPMF	17,23	4,31
Atenção Hospitalar e Ambulatorial no Sistema Único de Saúde	17,33	4) Contribuição sobre Lucro Líquido Pessoa Jurídica	17,46	4,37
Pagamento de Renda Mensal Vitalícia	1,87	5) Receita de Prognóstico	0,46	0,12
Total de gastos do tipo A	**164,48**	6) PIS/Pasep (Seguro-Desemprego)	7,72	1,93
Gastos do tipo B[2]		7) Contr. Seg. Servidor Público (Servidor + Patronal)	5,52	0,00
Ministério da Saúde: outros programas	17,36	8) Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza	5,93	0,00
Ministério do Desenvolvimento Social: outros programas	1,39	9) Contribuição sobre a Produção Rural[3]	2,01	0,50
Ministério da Previdência Social: outros programas	5,88	10) Receitas Provenientes de Impostos	16,37	
Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica	1,08			
Total de gastos do tipo B	**25,70**			
Gastos do tipo C				
Transferências de Renda com Condicionalidades (Bolsa Família)	6,17			
Total de gastos do tipo C	**6,17**			
Gastos do tipo D				
Previdência de Inativos e Pensionistas da União	41,13			
Indenizações e pensões especiais de responsabilidade da União	0,86			
Total de gastos do tipo D	**42,00**			
Total	**238,35**	**Total**	**238,62**	**27,73**

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

Notas: [1]Valores inflacionados pelo INPC acumulado do ano de 2004 (6,13%).

[2]Para a listagem dos programas de cada ministério englobados nestas pautas, ver *Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise* nº 9 – agosto 2004.

[3]O valor da Contribuição sobre Produção Rural ainda não foi divulgado para 2004, o valor usado como aproximação foi o de 2003 corrigido com um crescimento, equivalente ao do PIB, de 5%.

A estrutura desse Orçamento – pelo lado da despesa – revela um tipo de gasto A,[13] que continua o mais relevante (69,0%) e inflexível à queda. Este tipo de gasto corresponde a despesas insusceptíveis a cortes, sendo realizadas para atendimento a direitos exercitados por iniciativa do cidadão. Neste grupo, são a Previdência Básica e a Assistência Social, executadas para atendimento a direitos – os benefícios pagos pelo INSS –, o principal componente do gasto (R$ 139,0 bilhões), seguidos pelos recursos do SUS-Hospitalar (R$ 17,3 bilhões) e do seguro-desemprego (R$ 7,7 bilhões).

O segundo grupo de gastos B reflete todos os demais Programas do Ministério da Saúde, do Ministério da Previdência e do Ministério do Desenvolvimento Social, incluindo ainda a merenda escolar do Ministério da Educação. Esses gastos também estão associados a atendimento a direitos sociais constitucionalizados e/ou ações mediadoras do poder público. Essa categoria de despesa situa-se em nível substancialmente mais baixo (R$ 17,3 bilhões) – cerca de 7,3% do gasto total.

O terceiro grupo de gastos – tipo C – é praticamente o recurso do Bolsa Família (R$ 6,15 bilhões), transferidos às famílias pobres. Essa categoria C difere da anterior

13. O leitor precisa ser informado sobre a estrutura dos gastos A, B, C e D para acompanhar a análise que se segue. Os gastos do tipo A são relacionados a direitos sociais básicos, exercitados por iniciativa do cidadão, insusceptíveis a cortes orçamentários. Os gastos do tipo B também correspondem a direitos sociais constitucionalizados, mas a iniciativa desses gastos depende de programas governamentais específicos. Os gastos do tipo C correspondem à iniciativa de governo, sem relação com direitos sociais. Os gastos do tipo D são relativos ao sistema de previdência do funcionalismo federal.

por se caracterizar como programa típico do governo, que não está determinado por critério de Seguridade Social constitucional.

Finalmente, tem-se os gastos do tipo D, com inativos e pensionistas da União obrigatoriamente inseridos no Orçamento da Seguridade Social pela Lei de Responsabilidade Fiscal (R$ 42,0 bilhões), 17,6% do gasto total, mas que não atendem aos princípios gerais da Seguridade Social.

Os gastos do grupo D, embora muito distintos daqueles do tipo A em termos de distribuição de renda, têm em comum com os do primeiro grupo o caráter da inflexibilidade à queda, pelo fato de serem exercitados por iniciativa dos beneficiários legais. Em conjunto, esses dois grupos consumiram 86% do Orçamento da Seguridade Social, em 2004.

Em contrapartida, a comparação desse orçamento de 2004 com outro também executado pelo atual governo (2003) e um terceiro aprovado para o exercício de 2005 (ver tabelas 5 e 6), revela nos três casos o Orçamento da Seguridade sendo executado estritamente no limite das suas fontes constitucionais e, portanto, continuando a repassar 20% das contribuições sociais para outros usos, a critério do Orçamento Fiscal.

TABELA 5

Evolução e previsão do Orçamento da Seguridade Social por tipo de gasto, 2003-2005

(Em bilhões de reais, a preços de dezembro de 2004)[1]

Gastos	2003	2004	2005
A	158,11	164.48	169,43
B	21,75	25,70	27,51
C	1,00	6,16	6,73
D	41,99	41,00	41,11
Total	**222,85**	**238,335**	**244,78**

Fonte: Siafi/Sidor.

Nota: [1]Valores inflacionados pelo INPC acumulado até 2005: 17,15% aplicado sobre os valores correntes em 2003 e 6,13% sobre os valores correntes em 2004.

A tabela 5, de gastos do período 2003-2005, repete a mesma estrutura de 2004. Mostra um crescimento real dos gastos do tipo A em torno de 4% (2004-2003), enquanto o gasto total cresce 7%. A previsão para um incremento real no gasto total de 2005 é de 2,7%. O aumento real previsto na despesa do tipo A é de 3%. Essa previsão parece muito conservadora se se considerar que os gastos com benefícios pagos pelo INSS têm tido uma evolução real bem acima desse patamar, e estes dependem de variáveis reais – que ao longo da última década tiveram incremento médio real em torno de 8% a.a. (para análise específica, ver seção da Previdência Social).

Observe-se que outra parte importante da despesa (Pensionista e Inativos da União) é também relativamente inflexível à queda.

Como os gastos do tipo A e do tipo D não dependem de contingenciamentos do Tesouro (artigo 18 – Lei de Responsabilidade Fiscal), e considerando-se ainda que nos gastos do tipo C comparece o Programa Bolsa Família, de alta prioridade presidencial, praticamente restariam apenas os programas complementares à Seguridade Social básica, enumerados na categoria B, como margem de operação do Tesouro para contingenciamento de recursos. Contudo, mesmo neste caso, o Orçamento é relativamente rígido, porquanto os programas do Ministério da Saúde estão protegidos pela Emenda Constitucional específica de vinculação à Saúde (EC nº 29) e os demais

programas do Ministério da Previdência têm muita ligação com a eficiência do gasto e da arrecadação.

Restam poucos ajustes de caráter macroorçamentário pelo lado do gasto, mas há certamente correções no campo previdenciário, a exemplo do auxílio-doença, cujos gastos explodiram nos últimos anos, em decorrência de causas analisadas na seção previdenciária.

TABELA 6
Evolução e previsão Orçamentária da Seguridade Social por fontes de financiamento
(Em bilhões de reais, a preços de dezembro de 2004)[1]

Fontes	2003	2004	2005 (PLO)*
1) Contribuição de Empregadores e Trabalhadores	94,60	99,89	107,68
2) Cofins	58,19	66,02	68,12
3) CPMF	17,35	17,22	17,81
4) Contribuição sobre Lucro Líquido Pessoa Jurídica	14,41	17,46	16,45
5) Receita de Prognóstico	0,85	0,46	0,50
6) PIS/Pasep (Seguro-Desemprego)	7,17	7,71	8,17
7) Contr. Seg. Servidor Público	2,12	5,51	10,45
8) Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza	4,7	5,93	5,93
9) Contribuição sobre a Produção Rural[2]	1,9	1,93	1,93
10) Receitas Provenientes de Impostos	20,7	16,37	7,82
Total	**222,10**	**238,54**	**244,91**

Fonte: Siafi/Sidor.
Notas.: [1]Valores inflacionados pelo INPC acumulado até 2005; 17,15% aplicado sobre os valores correntes em 2003 e 6,13% sobre os valores correntes em 2004.
[2]O valor da *Contribuição sobre a Produção Rural* ainda não foi divulgado para 2004; o valor usado como aproximação foi o de 2003 corrigido com um crescimento, equivalente ao do PIB, de 5%.
Obs.: *PLO = Projeto de Lei do Orçamento.

A análise da evolução das despesas da Seguridade Social e sua projeção ao futuro tem sido usada pelos analistas de tendência conservadora como "argumento" para justificar retrocessos institucionais (desvinculação do salário mínimo, desconstitucionalização da seguridade etc.). A hipótese de insustentabilidade fiscal também tem sido abordada em vários comentários e reportagens da mídia.

A tese da tendência à insolvência desse orçamento não se sustenta quando são trazidos à luz suas fontes de financiamento (ver tabela 6). Estas cresceram em 2004 no agregado 7,2%, bem à frente da taxa de crescimento do PIB – 5,1%. Esse resultado não é fortuito, mas reflete uma situação muito peculiar das contribuições da Seguridade Social – sua receita é altamente sensível ao crescimento geral da economia e revela uma elasticidade da arrecadação em relação à taxa de crescimento do PIB entre 1,5% e 2% (ver análise da Previdência para o período 1994-2000 – seção específica). Isto é um fato que provavelmente está associado às altas taxa de formação da Dívida Ativa – haveres potenciais da União e do INSS. Esses débitos privados (créditos públicos) tendem a se elevar quando não há crescimento econômico e as empresas sonegam em primeiro lugar as contribuições sociais. Por seu turno, quando há recuperação da economia, além de se reduzir substancialmente a formação da Dívida Ativa nova, cresce a recuperação de créditos da Dívida Ativa velha. É sobre esta premissa e ainda a do aumento da eficiência da fiscalização tributária e previdenciária que está sendo montada a atual estratégia de melhoria da arrecadação.

Em síntese, o que se pode concluir pela análise das fontes da seguridade é que praticamente todas elas cresceram em termos reais entre 2003 e 2004, e ainda apresentam potencial muito alto para crescer nesta década, desde que haja cenário de

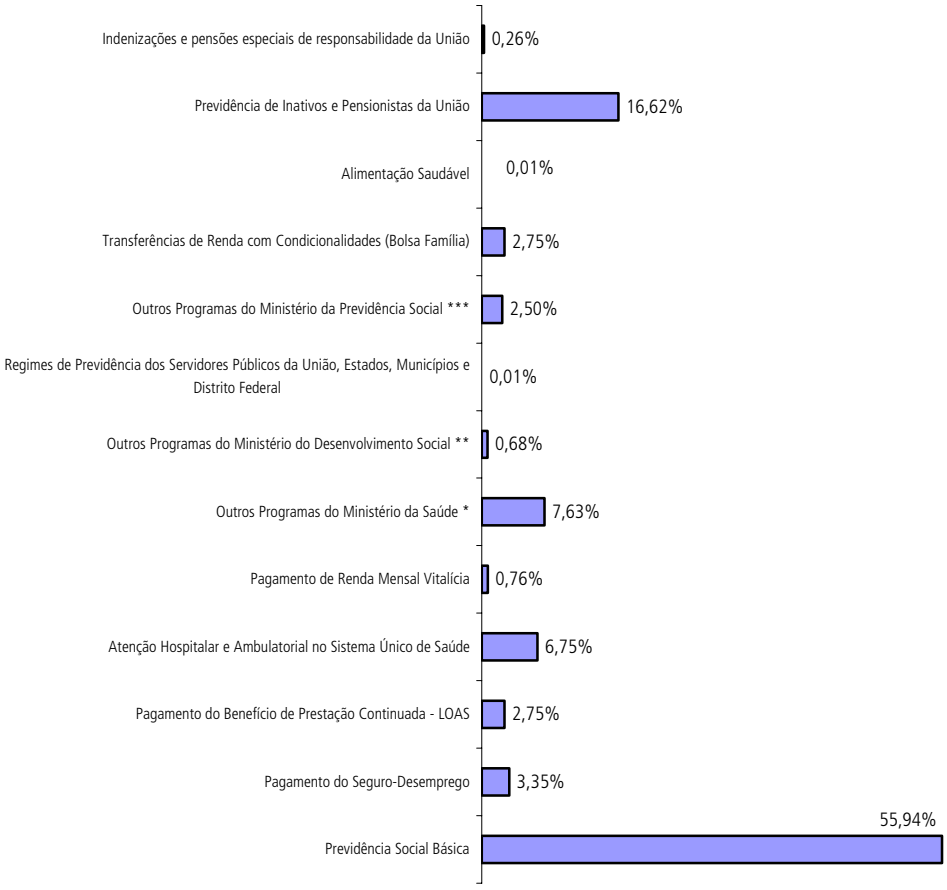
crescimento econômico parecido com o de 2004. Somente se houver estagnação econômica e/ou novas apropriações dessas fontes para outros fins, poder-se-á falar em problemas de "déficit" no Orçamento da Seguridade Social.

Em temos gerais, um crescimento real dos gastos da Seguridade Social, relativamente aos direitos básicos do tipo A, é susceptível de ser financeiramente suportado com crescimento real da economia em torno de 4 a 5% a.a.

Isto tem por suposto que um crescimento real médio dos gastos do tipo A em torno de 6 a 8% a.a., repetindo o padrão da década 1994-2004, seria respaldo pelo crescimento da arrecadação da Seguridade Social entre 8% a 10% a.a., segundo os critérios fiscais analisados neste trabalho.

GRÁFICO 3

Principais programas da Seguridade Social previstos na Lei Orçamentária para 2005



Fonte: Siafi/Sidor.
Obs.: */**/***Conferir nº 9 desta publicação, seção Seguridade Social.

PREVIDÊNCIA SOCIAL

1 Introdução

No segundo semestre de 2004, a análise da conjuntura da Previdência Social confirmou a evolução positiva das contas do INSS, retratada na edição anterior deste boletim. Como poderá ser observado na subseção 2.1, que traz a análise do financiamento e dos gastos do INSS, os sinais de recuperação na economia e a entrada em vigor do novo teto para o salário de contribuição dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social foram determinantes para explicar o aumento de 9,3% da Arrecadação Líquida. Este desempenho foi fundamental para a desaceleração do ritmo de crescimento da Necessidade de Financiamento (NF) do INSS, que foi de R$ 32,7 bilhões, um aumento de 14,1% comparando com 2003.[14] Este fato pode ser constatado pela análise da trajetória de evolução do resultado financeiro do INSS entre 1995 e 2004, que tem por objetivo indicar as possíveis explicações para o aumento do desequilíbrio financeiro dessa instituição e as principais medidas adotadas para lidar com o problema, assim como seus respectivos impactos sobre a arrecadação e os gastos.

Um aspecto da política previdenciária de destaque em 2004 foi o fim do período de transição de cinco anos estabelecido em lei para a aplicação do Fator Previdenciário. Assim, na subseção 2.2 é apresentada uma análise da aplicação de tal Fator durante estes primeiros anos de existência, destacando-se seus efeitos no fluxo das Aposentadorias por Tempo de Contribuição e no comportamento dos indivíduos. Observa-se a diminuição na participação das Aposentadorias por Tempo de Contribuição no total de benefícios concedidos no ano pelo INSS e também o aumento na idade de solicitação do benefício por parte dos trabalhadores.

Quanto à evolução dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), foram emitidos 23,1 milhões de benefícios pelo INSS em 2004, o que representa um aumento de 5,9% em relação a 2003. Deste total, 19,7 milhões foram benefícios previdenciários, 2,6 milhões assistenciais e 756,9 mil acidentários. O benefício que teve maior destaque, graças a um crescimento anormal na concessão, foi o auxílio-doença: as taxas são crescentes nos anos recentes e só em 2004 houve um aumento de 25,8% na quantidade de auxílios concedidos. A subseção 2.3 deste texto analisa esse fenômeno, buscando apontar possíveis explicações para sua observância.

Na seção três, são apresentados os fatos relevantes que ocorreram no campo da Previdência Complementar Fechada. Destacam-se o novo modelo de tributação para os fundos de pensão, criado para estimular as poupança de longo prazo; a criação do Cadastro Nacional de Planos de Benefícios, por meio do qual será possível monitorar não só as Entidades Fechadas de Previdência Complementar, mas também os planos de benefícios oferecidos por estas; e, por fim, a transformação da Secretaria de Previdência

14. Em 2003, a Necessidade de Financiamento foi de R$ 28,6 bilhões, em valores constantes.

Complementar em um órgão mais autônomo e com mais poder de fiscalização – a Superintendência Nacional da Previdência Complementar.

Por fim, a seção 4, que trata dos aspectos relevantes no campo da Previdência dos Servidores Públicos, traz uma reflexão sobre os diversos cenários para criação de um sistema de Previdência Complementar para os Servidores Públicos, cujo projeto deve ser encaminhado pelo governo ainda no primeiro semestre de 2005. Assim, foram realizadas algumas simulações levando em consideração as taxas de administração, o período de contribuição dos servidores e as diferentes taxas de desconto para estipular por quanto tempo os valores acumulados nas contas dos servidores nestes fundos garantiriam sua aposentadoria integral.

2 Regime Geral de Previdência Social

2.1 Financiamento e gastos do INSS

Nesta edição, a seção Financiamento e Gastos está dividida em duas subseções. A primeira apresenta uma breve análise do resultado financeiro do Regime Geral de Previdência Social em 2004; a segunda, a evolução da Arrecadação Líquida e das Despesas com os Benefícios Previdenciários no período 1995-2004.

2.1.1 Financiamento e gastos do INSS em 2004

Os dados apresentados nas tabelas 1 e 2 confirmam a tendência de melhoria na arrecadação e a desaceleração do crescimento da Necessidade de Financiamento da Previdência Social indicados na análise realizada no nº 9 desta publicação. De acordo com os dados da tabela 1, em 2004, o total de recebimentos do INSS foi R$ 31 bilhões (23,3%) superior ao montante recebido em 2003. Pelo lado das despesas, em 2003, o INSS desembolsou um total de R$ 134,2 bilhões para realizar os seus pagamentos, enquanto em 2004 foram gastos R$ 155,3 bilhões, um aumento de 15,7%, em valores constantes.

TABELA 1
Recebimentos e pagamentos do INSS – Acumulado jan./dez. 2003 e 2004
(Valores em R$ 1 mil de dez. 2004. Deflator INPC)

	2003		2004	
	Valor	(%)	Valor	(%)
A RECEBIMENTOS (A1+A2+A3+A4+A5)	**132.775.271**	**100**	**163.692.465**	**100**
A.1. Arrecadação[1]	88.483.738	66,6	96.888.768	59,2
A.2. Recuperação de créditos[2]	6.006.643	4,5	6.893.151	4,2
A.3. Rend. finan., antecipação de receitas etc.	(2.977.171)	2,2	9.372.358	5,7
A.4. Restituições de contribuição	(265.265)	0,2	(188.628)	0,1
A.5. Transferências da União	41.527.326	31,3	50.726.816	31,0
B PAGAMENTOS (B1+B2+B3)	**134.177.915**	**100**	**155.320.062**	**100**
B.1. Pagamentos de benefícios pelo INSS	121.990.228	90,9	137.116.596	88,3
Pagamentos de benefícios previdenciários	116.476.690	86,8	128.742.653	82,9
Pagamentos de benefícios não-previdenciários	5.513.539	4,1	8.373.943	5,4
B.2. Outros pagamentos INSS	5.789.767	4,3	10.649.728	6,8
B.3. Transferências a terceiros	6.397.920	4,8	7.553.738	4,8

Fonte: Fluxo de caixa do INSS.
Notas: [1]Arrecadação bancária e arrecadação das empresas optantes pelo regime tributário Simples (Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte).
[2]Programa de Recuperação Fiscal (Refis), Certificados da Dívida Pública (CDP), Depósitos Judiciais, Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (Fies), Fundo Nacional de Saúde (FNS) etc.

Em 2004, verificou-se uma melhora de 9,5% nos recursos arrecadados, por meio das contribuições de empresas e trabalhadores, item A.1 da tabela 1, que inclui também os recursos arrecadados pelas pequenas e pelas médias empresas optantes pelo Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte (Simples) os quais são recolhidos e repassados pela União. Essa melhoria deve-se, essencialmente, a dois fatores e era parcialmente esperada. O primeiro é o aumento do teto de benefícios previdenciários instituído pela EC nº 41/2003 sobre o qual é calculado o valor das contribuições ao INSS. Atualmente, esse teto corresponde a R$ 2.508.

O segundo fator está relacionado com a situação do mercado de trabalho formal – um dos sinais da recuperação da economia brasileira em 2004. Segundo dados divulgados pelo Ministério do Trabalho por meio do Cadastro Geral de Emprego e Desemprego, em 2004, foi criado 1,5 milhão de postos de trabalho com carteira assinada, o que corresponde a um crescimento de 6,55% em relação a 2003. A Pesquisa Mensal de Emprego (PME) do IBGE revela um crescimento um pouco menor, mas igualmente significante, de 4,2% na quantidade dos postos de trabalho formais e uma relativa estabilidade do rendimento médio real dos trabalhadores (+0,1%). Os dados da Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e Informações sobre a Previdência Social (Gfip) para os seis primeiros meses de 2004 também indicam a melhoria da remuneração média dos trabalhadores e da massa salarial sobre a qual incidem as contribuições. Comparando com o primeiro semestre de 2003, a massa salarial em 2004 foi 9% superior, conforme pode ser observado na tabela 6.6 do Anexo Estatístico deste boletim.

A melhoria na economia impacta também o volume dos recursos arrecadados pelos mecanismos de recuperação de créditos (item A.2), uma vez que os devedores tendem a cumprir com seus compromissos e o ritmo de criação de novas dívidas é menor: o aumento foi de 14,8% nesse item. Houve melhora significativa nos recursos do item A.3 da tabela 1 (Rendimentos financeiros, antecipação de receitas e outros recebimentos próprios) e a principal responsável foi a Antecipação de Receitas do Tesouro Nacional,[15] que corresponde a R$ 6,7 bilhões dos R$ 9,3 bilhões desse item de recebimentos.

As despesas totais do INSS, como já foi mencionado anteriormente, aumentaram em 15,7%. Um dos fatores que explicam este aumento nas despesas é a redução da idade para solicitar o Benefício de Prestação Continuada (BPC) da Assistência Social, promovida pelo Estatuto do Idoso: de 67 para 65 anos. Dessa forma, só as despesas para o pagamento do BPC aumentaram em 58%. Já os gastos com benefícios previdenciários, os que de fato influem na Necessidade de Financiamento da Previdência Social por serem cobertos com os recursos das arrecadações, foram 10,5% superiores ao que foi gasto em 2003. Além do aumento no estoque de benefícios e do reajuste do salário mínimo, houve, em 2004, despesas adicionais com as sentenças judiciais, destinadas ao pagamento do acordo feito com os aposentados que teriam direito a reajuste nos benefícios por conta do passivo criado pela aplicação do Índice de Reajuste do Salário Mínimo em 1994: em 2003, foi desembolsado pelo INSS R$ 1 bilhão para o pagamento de sentenças judiciais e, em 2004, R$ 3,1 bilhões.

15. Trata-se de recursos antecipados pelo Tesouro Nacional para cobrir excessos de pagamentos sobre recebimentos do INSS.

A tabela 2 apresenta o resultado financeiro do INSS em 2003 e 2004. O ano de 2004 foi marcado pela recuperação da Arrecadação Líquida:[16] houve uma melhoria de 9,3% no valor arrecadado. Este resultado positivo foi o fator determinante para que a Necessidade de Financiamento do INSS tenha desacelerado em 2004, relativamente ao ritmo dos últimos anos. Na comparação do período 2002-2001, a Necessidade de Financiamento aumentou 20,1%; em 2003-2002, aumentou 33%; e a comparação 2004-2003 mostra uma tendência de reversão dessa evolução, uma vez que o aumento foi de 14,1%. Nos próximos anos, caso seja mantido o mesmo patamar de crescimento econômico, com a geração de empregos formais e a melhoria nos rendimentos dos trabalhadores, é provável que essa tendência de reversão da Necessidade de Financiamento da Previdência Social continue sendo observada.

TABELA 2

Resultado financeiro no INSS – Extrato do fluxo de caixa – Acumulado jan./dez. 2003 e 2004

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

	2003	2004	Variação
C. Arrecadação Líquida	87.827.196	96.039.553	9,3
D. Necessidade de Financiamento	-28.649.494	-32.703.100	14,1

Fonte: Fluxo de caixa do INSS.

2.1.2 Evolução do financiamento e dos gastos do INSS no período 1995-2004

O período analisado é marcado pelo aumento do desequilíbrio das contas da Previdência Social, passando de uma situação superavitária (até 1995) para uma outra em que foi criada uma crescente Necessidade de Financiamento (a partir de 1996). Ao longo desta subseção, serão relacionados alguns fatores explicativos dessa crescente Necessidade de Financiamento e as principais medidas adotadas para aumentar a base de arrecadação previdenciária e, assim, lidar com essa nova realidade.

A década de 1990 foi marcada por fatos que tiveram impactos diretos na Previdência Social. Nesse período, foi regulamentado e implementado um conjunto de dispositivos constitucionais que alteraram o sistema previdenciário brasileiro, aumentando sua cobertura e dando a este um caráter de política de distribuição de renda. A regulamentação da previdência rural – um tipo de previdência-seguridade que não exige contribuição financeira prévia para percepção do benefício – e a vinculação do piso previdenciário ao salário mínimo são algumas dessas medidas (que acabaram tendo impacto muito positivo na redução do nível de pobreza). Essas novas características da previdência brasileira, aliadas a outros fatores, como o envelhecimento da população e a estabilização monetária, geraram uma pressão maior nos gastos com benefícios previdenciários, que cresceram em um ritmo mais acelerado que o montante de recursos arrecadados pelo INSS, como pode ser observado no gráfico 1. Em 1995, a Arrecadação Líquida foi de R$ 68,3 bilhões (5% do PIB); e, em 2004, o valor arrecadado pelo INSS foi de R$ 128,7 bilhões (5,6% do PIB), 40,5% maior que em 1995, em valores reais. Pelo lado dos gastos, a variação das despesas com benefícios

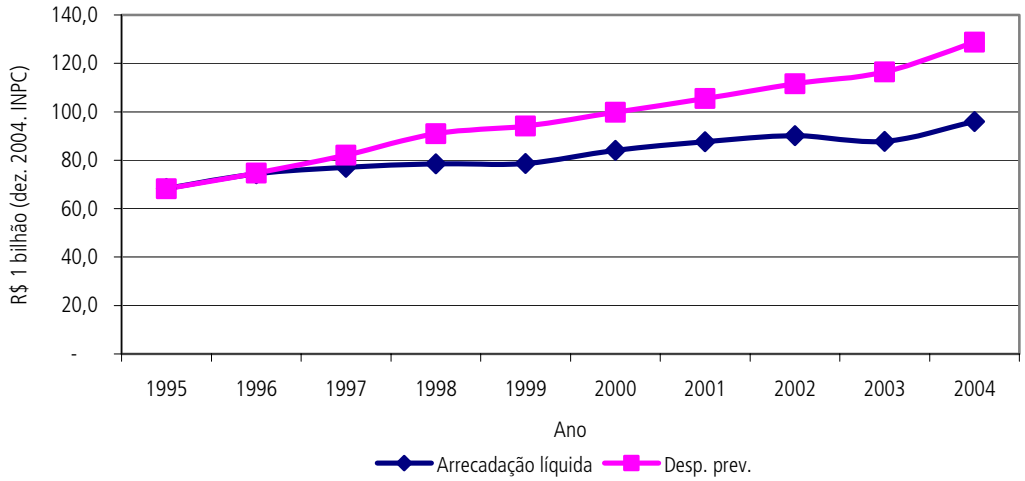
16. Arrecadação Líquida corresponde, segundo definição do INSS, ao total das Arrecadações, das medidas de Recuperação de Créditos e das Restituições de Constribuição (itens A.1, A.2 e A.4 da tabela 1) menos as Transferências a Terceiros – feitas ao Sesi, Senai, Senac, Senar (item B.3).

previdenciários foi muito maior: entre 1995 e 2004, as despesas aumentaram em R$ 60,5 bilhões (88,6%), passando de 5% para 7,3% do PIB.

O sistema previdenciário brasileiro é um sistema de repartição cuja principal fonte de financiamento é a folha de pagamento das empresas. Dessa forma, os recursos arrecadados pelo INSS são diretamente afetados pelo nível de formalização e pelo rendimento médio da população ocupada, que por sua vez dependem do desempenho da economia. O período analisado é marcado por baixas taxas de crescimento econômico e por mudanças nas relações de trabalho, com participação decrescente de trabalhadores com carteira assinada. Em 1995, de acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), 43,9% dos trabalhadores residentes nas regiões metropolitanas do Brasil tinham carteira assinada. Em 2003, este percentual caiu para 40%. A Pesquisa Mensal de Emprego (PME) do IBGE revela um movimento semelhante: em 1995, 47% da mão-de-obra empregada eram formais, e, em 2004, este percentual foi de 39%.[17]

GRÁFICO 1

Evolução da arrecadação líquida e da despesa com benefícios previdenciários, 1995-2004



Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social – vários anos.

Outro fator que também é reflexo do desempenho da economia é o valor crescente da Dívida Ativa[18] do INSS: em 1996, tal valor era de R$ 21 bilhões e em 2003 saltou para R$ 83,2 bilhões, em valores correntes. A recuperação desses créditos é um dos grandes desafios da Previdência. Já foram lançados programas de refinanciamento das dívidas, tais como o Programa de Recuperação Fiscal (Refis – 2000) e o Programa de Parcelamento Especial (Paes – 2003), e atualmente estão sendo pensadas outras alternativas. A recuperação desses créditos contribuiria em grande medida para a diminuição da Necessidade de Financiamento do INSS. Ainda no campo das iniciativas políticas, a Reforma da Previdência realizada durante o governo FHC criou medidas que tiveram por objetivo melhorar a base de arrecadação

17. Vale ressaltar que em 2004 houve, conforme mencionado na subseção anterior, melhora nas condições do mercado de trabalho.

18. A Dívida Ativa é constituída pelos valores devidos por pessoas físicas ou jurídicas que deixaram de cumprir com suas obrigações de contribuição com a Previdência Social. Outro fator determinante na evolução da Dívida Ativa no período é a melhora na capacidade de fiscalização do INSS.

da Previdência, diversificando a base de financiamento e fazendo ajustes de alíquotas de contribuição. Nesse sentido, foi feita a desconstitucionalização da fórmula de cálculo dos benefícios, que criou as condições para elaboração e implementação do Fator Previdenciário; a ampliação do conceito de rendimentos do trabalho (uma forma de adaptar o sistema às novas formas de organização da produção); a possibilidade de alterar as alíquotas e as bases de incidência conforme ramos de atividades e o grau de intensidade do uso da mão-de-obra; entre outras medidas.

No campo institucional, foi criada, por meio da MP nº 222, em outubro de 2004, a Secretaria de Receita Previdenciária (SRP). A Secretaria tem como função melhorar a base de arrecadação, fiscalização, lançamento e normatização das receitas previdenciárias. Esta é uma iniciativa importante, pois concentra as ações relacionadas com os recursos da Previdência, melhorando a estrutura institucional, tecnológica e de pessoal para combater as sonegações e reduzir a inadimplência. Ou seja, há um viés preventivo: o objetivo é recuperar as dívidas já consolidadas e evitar a formação de novos débitos. Isso acaba por si só elevando o patamar da arrecadação previdenciária.

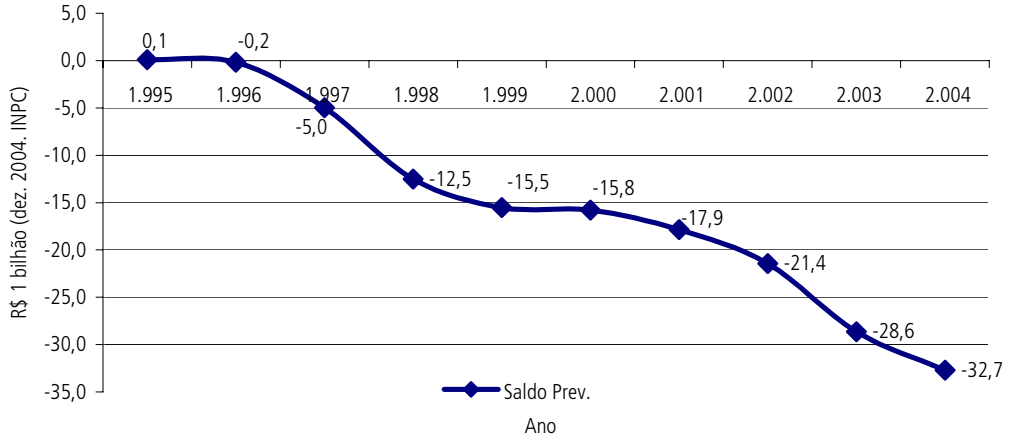
O aumento no estoque de benefícios pagos e no valor real destes, após a estabilização econômica, é o principal fator explicativo da elevação dos gastos com benefícios do INSS. Em 1995, foram pagos 15,7 milhões de benefícios, e, em 2004, 23,1 milhões: uma variação de 33,9%. O valor médio dos benefícios pagos no mês de dezembro em 1995 e 2004 passou de R$ 275,73 para R$ 467,50,[19] respectivamente. Desse total de benefícios pagos, mais de 60% correspondem a um salário mínimo, o piso previdenciário estabelecido pela Constituição de 1988. No período analisado, a variação na quantidade de benefícios emitidos equivalentes ao salário mínimo foi de 50,9%: passando de 10,8 milhões em 1995 para 14,4 milhões em 2004. Tendo em vista a grande proporção de benefícios equivalentes ao piso previdenciário, a política de reajuste do salário mínimo impacta diretamente no aumento das despesas do INSS. O gráfico 2 mostra a evolução da Necessidade de Financiamento do INSS. Nos anos em que a variação da Necessidade de Financiamento foi maior, foram também anos em que o reajuste do salário mínimo foi significativo. Por exemplo: em 1998, quando houve um aumento de 10,9% nos gastos, a variação real do salário mínimo foi de 6,6%; em 2001, a variação foi de 10,7%; e em 2003, de 9,8%,[20] valendo ressaltar que este é apenas um dos fatores explicativos para o aumento dos gastos e o conseqüente salto na Necessidade de Financiamento. Atualmente, considerando o volume total de benefícios (do nível do salário mínimo), uma elevação de 10% do salário mínimo acima do INPC afetaria a despesa com benefícios em 3,1%.

19. Valores de dezembro de 2004, deflacionados pelo INPC.

20. Os dados sobre a variação do salário mínimo apresentados aqui foram retirados de GIAMBIAGI, Fábio *et. al. Diagnóstico da Previdência Social no Brasil*: o que foi feito e o que falta reformar? Rio de Janeiro: Ipea, 2004 (Texto para discussão, n. 1050). O índice utilizado para deflacionar os valores do salário mínimo foi o IPCA.

GRÁFICO 2

Evolução da Necessidade de Financiamento do INSS – 1995-2004



Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social – vários anos.

Do total de benefícios equivalentes ao salário mínimo, 50,3% são pagos no meio rural. O financiamento da previdência rural dá-se por meio de uma alíquota calculada sobre a comercialização da produção rural. No entanto, quando o indivíduo trabalha em regime de economia familiar, ele precisa apenas comprovar tempo de trabalho neste tipo de atividade. Assim, a previdência rural, em essência não-contributiva financeiramente e com benefícios no valor de um salário mínimo, é uma importante política de inclusão social e distribuição de renda. E também é uma das políticas que contribuiu para que uma parcela significativa da população deixasse a condição de pobreza e indigência. Por trás da Necessidade de Financiamento também estão outros tipos de subsídios, que se traduzem em renúncias previdenciárias, concedidos a setores que contribuem de acordo com regras diferenciadas, tais como as empresas que fazem parte do Simples, os clubes de futebol, as entidades filantrópicas e os empregadores domésticos. Esses subsídios acabam se transformado em políticas de geração de emprego e renda para micro e pequenas empresas; em formalização das relações de trabalho doméstico; e em políticas de transferência de renda da área urbana para a rural.

2.2 Discussão recente sobre o Fator Previdenciário

Em 2004, o Fator Previdenciário foi destaque na conjuntura da Previdência por dois motivos. O primeiro foi o término do período de transição de cinco anos para a sua aplicação total, e o outro foi a divulgação da nova Tábua de Mortalidade elaborada pelo IBGE, da qual são captados os dados sobre a taxa de sobrevida, utilizada na fórmula do Fator. As novas taxas de sobrevida fizeram com que representações dos trabalhadores questionassem a aplicação do Fator Previdenciário, considerando que ele traz prejuízos aos trabalhadores. O Fator Previdenciário foi criado pela Lei nº 9.876/1999, como parte das iniciativas do governo para aumentar a relação entre as contribuições pretéritas e os benefícios dos indivíduos, como uma das formas de lidar com a crescente

Necessidade de Financiamento.[21] O Fator é uma fórmula que relaciona o tempo de contribuição, a idade do indivíduo no momento da solicitação da aposentadoria e a respectiva expectativa de sobrevida, possuindo uma lógica muito parecida com a dos regimes de capitalização. Tem por objetivo evitar as aposentadorias precoces, de forma que o valor dos benefícios seja diretamente proporcional ao tempo de contribuição e à idade do solicitante. Sua aplicação é obrigatória no cálculo das Aposentadorias por Tempo de Contribuição (ATC) e facultativa no caso das Aposentadorias por Idade, sendo utilizado apenas quando for vantajoso para o trabalhador.

O Fator tem como característica positiva o estímulo ao adiamento das aposentadorias. Foi criado para atingir um grupo que se aposentava muito cedo (na faixa de 43 a 50 anos) e com os maiores benefícios pagos pelo INSS (entre cinco e nove salários mínimos). Este tipo de aposentadoria é um direito garantido pelo Estado, mas que não está de acordo com o princípio central da Previdência Social: o de garantir renda aos indivíduos nos casos em que eles já não tiverem condições de prover o próprio sustento (idade, invalidez, doença etc.). Assim, este tipo de restrição não é algo em si negativo, sob a ótica dos princípios previdenciários.

A característica negativa do Fator Previdenciário é a inserção de um elemento de incerteza na sua fórmula, a fim de dificultar o planejamento dos indivíduos em relação à definição de qual seria o melhor momento para solicitar a aposentadoria, de acordo com o seu tempo de contribuição e a sua idade. Esse elemento diz respeito às taxas de sobrevida divulgadas pelo IBGE, as quais são revisadas com base em previsões das mudanças demográficas, previsões estas que são alteradas quando realizados os Censos Demográficos. Em 2004, houve uma dessas revisões, e a mudança na expectativa de vida que é utilizada no cálculo do Fator pode ter prejudicado o cálculo de alguns trabalhadores. Tal fato gerou protestos das representações destes, que chegaram a propor a extinção do Fator Previdenciário em Reunião do Conselho Nacional de Previdência Social.

O Fator Previdenciário, pelo fato de possuir esse elemento que dificulta o planejamento do momento de se aposentar, acaba sendo uma regra menos interessante para os segurados do que a definição de um tempo de contribuição e idade mínima cumulativos (com o estabelecimento de uma regra de transição), como foi proposto na época da Reforma de 1998. Uma regra similar é a que garante integralidade das aposentadorias na recente Reforma da Previdência do funcionalismo público (EC nº 41/2003).

Decorridos cinco anos de implementação do Fator Previdenciário e findo o período de transição para a sua total aplicação, pode-se destacar os possíveis efeitos deste dispositivo no comportamento dos segurados e no controle dos gastos do INSS, analisando a trajetória das ATCs. A tabela a seguir mostra a evolução da quantidade de ATCs emitidas e concedidas de 1995 a 2004, de forma que é possível comparar o período pré e pós-Fator.

21. Para lidar com a crescente Necessidade de Financiamento, as Aposentadorias por Tempo de Serviço foram substituídas pelas Aposentadorias por Tempo de Contribuição e foi criado o Fator Previdenciário. No caso das Aposentadorias por Idade, está havendo um aumento gradativo do tempo mínimo de contribuição, que deverá chegar a quinze anos em 2011.

TABELA 3

Evolução das Aposentadorias por Tempo de Contribuição emitidas* e concedidas – 1995-2004

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Emitidas** (mil)	2.319,9	2.592,0	2.972,0	3.183,0	3.283,5	3.350,9	3.390,6	3.499,6	3.555,5	3.661,6
Variação%		11,7	14,7	7,1	3,2	2,1	1,2	3,2	1,6	3,0
Part. ap. emitidas (%)	25,4	27,4	29,7	30,5	30,2	29,9	29,8	29,7	29,3	29,0
Part. total emitidos (%)	14,8	15,7	17,0	17,5	17,4	17,1	16,9	16,6	16,3	15,8
Concedidas*** (mil)	316,4	320,2	417,4	297,9	144,1	114,7	110,9	160,0	139,0	148,2
Variação%		1,2	30,3	-28,6	-51,6	-20,4	-3,3	44,3	-13,1	6,6
Part. ap. Concedidas (%)	46,6	49,2	49,3	35,7	19,9	17,1	19,8	21,0	18,3	17,5
Part. total concedidos (%)	16,4	14,7	17,7	12,7	6,4	3,9	3,9	4,1	3,9	3,7

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social e Boletim Estatístico da Previdência Social.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Obs.:*Posição de dezembro do respectivo ano.

**Benefícios emitidos correspondem aos benefícios pagos no mês pelo INSS, ou seja, corresponde ao estoque de benefícios do INSS.

***Benefícios concedidos correspondem aos novos benefícios.

A dinâmica de concessão de ATCs variou bastante no período analisado, fato que se explica pela corrida pelas aposentadorias que caracterizou o período pré-Reforma, quando as concessões aumentavam em ritmo acelerado, tendo atingido o pico em 1997, quando foram concedidas 417,4 mil ATCs, uma variação de 30,3% em relação ao ano anterior, representando 17,7% do total de benefícios concedidos pelo INSS. Após a Reforma, houve uma desaceleração na quantidade de ATCs concedidas. Nos anos subseqüentes à Reforma (1999 e 2000), tal fato é explicado pelo fim da corrida pelas aposentadorias. A greve do INSS ocorrida em 2001 e a concessão dos benefícios represados em razão desta greve em 2002 camuflam os possíveis efeitos do Fator. A variável que melhor reflete a tendência de redução do peso das ATCs, no caso das concessões, é o percentual de participação destas prestações no total de benefícios concedidos pelo INSS. Antes da Reforma, durante a corrida pelas aposentadorias, essa taxa variou entre 12,7% (1998) e 17,7% (1997). Em 1999, a participação caiu para 6,4%, chegando a 3,7% em 2004, a menor verificada entre 1995 e 2004, o que já pode ser considerado um efeito do Fator.

No período analisado, as mudanças são visíveis também quando se observam as faixas etárias dos indivíduos no momento da concessão das ATCs, bem como as faixas de valor desses benefícios. A maioria das ATCs é concedida a pessoas que têm entre 45 e 59 anos. Antes da Reforma, a maior concentração estava no subgrupo com idade de 45 a 54 anos, e a quantidade de ATCs concedidas a pessoas que têm entre 55 a 59 anos era menor. Isso pode ser explicado pelo fato de que os trabalhadores que já tinham adquirido direito para se aposentar antes da Reforma o fizeram, temendo as mudanças que estavam por vir. A partir de 1999, o percentual de ATCs concedidas a indivíduos que estão na faixa de 55 a 59 anos (em relação ao total de ATCs concedidas) é crescente. Até 1998, girava em torno de 15%; em 1999, foi de 22%; e em 2004, 28%.

Outra constatação interessante é a de que a participação das ATCs nos gastos do INSS tem sido decrescente. No período analisado (1995-2004), as ATCs chegaram a representar 39,5% dos gastos do INSS em 1998, e em 2004 já representam 32% das despesas com benefícios. Isso porque, até 1999, o valor da grande maioria das ATCs concedidas era superior a 5 salários mínimos. A partir de 2000, o valor situa-se na faixa que vai de 2 a 5 salários mínimos.

2.3 Evolução dos benefícios do RGPS: o caso do auxílio-doença

Como pode ser observado na tabela 6.1 do Anexo Estatístico, foram emitidos, em 2004, 23,1 milhões de benefícios pelo INSS, quantidade 5,9% superior ao ano de 2003. Finda a corrida pela aposentadoria que caracterizou o período anterior e imediatamente posterior à Reforma da Previdência realizada durante o governo FHC, verifica-se tendência de estabilização da evolução da quantidade de benefícios previdenciários e acidentários pagos pelo INSS. As exceções são o auxílio-doença e o salário-maternidade – benefícios que apresentaram as maiores variações no período. De acordo com a tabela 6.1 do Anexo Estatístico, a quantidade de salários-maternidade emitida pelo INSS diminuiu em 2004 em razão de uma alteração na legislação realizada em 2003, quando as empresas voltaram a ser responsáveis pelo pagamento desse benefício. No entanto, o caso do auxílio-doença é diferente, na medida em que vem apresentado uma trajetória de crescimento incomum nos últimos anos, sem que houvesse nenhuma alteração legal que explicasse tal comportamento.

A tabela 4 mostra a trajetória da evolução de emissão e concessão do auxílio-doença entre 1995 e 2004, período retratado no Anexo Estatístico. Quanto às concessões, houve um aumento de 195,1% na quantidade de auxílios-doença concedidos por ano no período analisado: foram 584,4 mil auxílios em 1995 e 1.725 mil em 2004. A taxa de participação no total de benefícios concedidos pelo INSS também mudou: enquanto em 1995 os auxílios-doença representavam 30,3% dos benefícios concedidos, em 2004 já respondiam por 43,2% do total.

Referindo-se à emissão, observa-se que no primeiro ano da série foram emitidos 520,1 mil auxílios, e em 2004, 1.382,3 mil, representando um aumento acumulado de 165,8%. Ainda de acordo com a tabela 4, entre 1995 e 1999, houve uma queda na quantidade paga e também na participação do auxílio-doença no total de benefícios emitidos pelo INSS. A partir de 2000, ocorreu uma reversão na trajetória de evolução. Enquanto em 1995 a taxa de participação desta prestação previdenciária no total de benefícios pagos era de 3,3% (chegando a 2,4 em 1999), em 2004 esta mesma taxa foi de 6%. Conseqüentemente, as despesas também foram crescentes: de 1995 a 2001, despendia-se com auxílio-doença cerca de 3% do total dos gastos. A partir de 2002, esta percentagem foi aumentando até chegar a 7,6% em 2004.

TABELA 4

Evolução da quantidade de auxílios-doença emitidos* e concedidos – 1995-2004**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Emitidos (mil)	520,1	532,5	516,1	506,3	460,4	492,1	574,2	849,0	1.089,1	1.382,3
Variação (%)	-	2,4	-3,1	-1,9	-9,1	6,9	16,7	47,9	28,3	26,9
Part. total emitidos (%)	3,3	3,2	3,0	2,8	2,4	2,5	2,9	4,0	5,0	6,0
Concedidos (mil)	584,4	573,6	606,6	631,0	653,5	766,9	793,8	1.288,3	1.371,2	1.725,0
Variação (%)	-	-1,9	5,8	4,0	3,6	17,4	3,5	62,3	6,4	25,8
Part. total concedidos (%)	30,3	26,3	25,7	26,9	29,0	26,0	27,8	33,3	38,7	43,2

Fonte: Anexo Estatístico da Previdência Social e Boletim Estatístico da Previdência Social.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Obs.: *Posição de dezembro do respectivo ano. Benefícios emitidos correspondem aos benefícios pagos no mês pelo INSS, ou seja, corresponde ao estoque de benefícios do INSS.

**Benefícios concedidos correspondem aos novos benefícios.

Esse aumento é preocupante, uma vez que o auxílio-doença é um benefício oneroso: a maioria dos auxílios-doença emitidos está na faixa de um a três salários mínimos. O seu valor corresponde a 91% do salário de benefício que é calculado pela média aritmética dos maiores salários de contribuição, correspondentes a 80% do período contributivo do segurado a partir de julho de 1994. Em contrapartida, os critérios de concessão são simples. A sua carência é baixa: são necessárias doze contribuições para que o indivíduo tenha direito ao benefício.[22] O segurado precisa atestar as contribuições ao INSS (processo facilitado com a crescente modernização tecnológica deste órgão) e apresentar uma declaração ou exame médico descrevendo seu estado clínico. O benefício é renovado na medida em que a perícia médica do INSS considerar o indivíduo inapto a retornar ao trabalho. Não há limite máximo de tempo para o recebimento do auxílio-doença. Se for constatada a impossibilidade de voltar ao trabalho, o benefício é transformado em aposentadoria por invalidez.

Há diversas possíveis explicações para esse crescimento nas emissões de auxílio-doença. Uma delas é a simplicidade do processo de concessão de tal prestação previdenciária, o que deve ser mantido. Acredita-se na hipótese de que o auxílio tem substituído outros tipos de benefícios, como as aposentadorias, que tiveram seus critérios de concessão endurecidos, e o seguro-desemprego, que pode ter valor e duração inferiores aos de um auxílio-doença. Os beneficiários do auxílio-doença podem estar adiando ao máximo o retorno ao trabalho, pois muitas vezes o valor do benefício é mais alto que o salário pago pelas empresas, tendo em vista a fórmula adotada para seu cálculo. Contudo, somente havendo anuência da perícia do INSS, essas licenças são renovadas.

Outra possível explicação é a falta de médicos peritos no INSS. Esta carência facilita a existência de fraudes e também permite que um indivíduo receba o auxílio durante mais tempo que o necessário para se recuperar da doença que o incapacitou temporariamente para o trabalho. E, aparentemente, a terceirização desses serviços, existente no sistema, é o principal foco da liberalidade na concessão dos auxílios-doença, uma vez que os médicos credenciados recebem por perícia realizada. Em 2004, do total de 8,3 milhões de exames médico-periciais feitos, 55,3% foram realizados por médicos terceirizados e 44,7% por concursados. De 2003 para 2004, houve um aumento de 45,2% na quantidade das perícias assinadas pelos médicos credenciados, o que coloca em questão a qualidade dessas perícias.

A terceirização dos serviços periciais foi uma alternativa ao esvaziamento do quadro de pessoal do INSS que afetou não só a realização dos serviços de perícia médica, mas também outros serviços prestados por essa instituição. São comuns os relatos evidenciando a dificuldade para conseguir atendimento nas agências e os atrasos na concessão de novos benefícios, o que se reflete na quantidade de benefícios represados. O universo de beneficiários cresce a um ritmo mais acelerado que a quantidade de funcionários ativos do INSS. De 1993 a 2004, a quantidade de benefícios aumentou cerca de 63,2%, e a de funcionários do INSS reduziu-se em 42%, entre 1990 e 2004. Mesmo com a evolução da tecnologia, esse dado reflete uma

22. Há um conjunto de doenças que não necessita cumprir esta carência, desde que o indivíduo já esteja filiado ao sistema quando contrair uma delas. São elas: cegueira, Aids, tuberculose, hanseníase, alienação mental, Mal de Parkinson, hepatite grave, entre outras.

carência de pessoal no sistema. Para suprir tal deficiência, foi realizado no início de 2005 um concurso público para o INSS e solicitados outros dois pelo Ministério da Previdência Social. De acordo com a Diretoria de Recursos Humanos do INSS, há uma necessidade de contratar pelo menos 10.500 novos funcionários. No último concurso, foram aprovados 1.500 médico-peritos, 300 analistas e 600 técnicos previdenciários.

Outra medida para lidar com o problema do auxílio-doença é a construção de uma tabela com a indicação da duração média da necessidade de afastamento do trabalho, de acordo com cada doença. Relativamente a esta matéria, está em implementação o Sistema de Administração dos Benefícios por Incapacidade (Sabi) criado pela Resolução nº 133/2003, do INSS. O Sabi é um programa que poderá facilitar a concessão de benefícios como o auxílio-doença e evitar que estes sejam pagos indevidamente, reduzindo, assim, as possibilidades de fraudes. Entre as suas funções estão: cadastramento e validação dos dados necessários para a concessão dos benefícios e do laudo da perícia médica; agendamento e controle das perícias e monitoramento do histórico destas; controle e autorização do pagamento dos benefícios; entre outras.

Em termos de iniciativas políticas, foi lançada a Medida Provisória nº 242/2004, por meio da qual o governo alterou as condições de acesso e a fórmula de cálculo do benefício. O valor do auxílio será calculado com base na média aritmética dos últimos 36 salários de contribuição e não poderá exceder o salário que o trabalhador estiver recebendo no momento do requerimento do benefício. Além disso, o segurado que se filiar ao sistema e já for portador de alguma doença não terá direito ao auxílio. São medidas que podem contribuir para reduzir as fraudes, mas também podem afetar negativamente aqueles que demandam legitimamente o auxílio-doença.

2.4 Segurança e saúde do trabalhador

A preocupação com a segurança e a saúde do trabalhador está na agenda política desde a Reforma da Previdência, realizada no governo Fernando Henrique Cardoso. As discussões giram em torno dos modelos de gestão mais adequados para o Seguro contra Acidente de Trabalho (SAT) – um modelo público ou um privado –; do aumento da cobertura do seguro à População Economicamente Ativa (PEA) e as alternativas para atingir os grupos mais vulneráveis; de articulação das ações interministeriais voltadas ao tema; e, finalmente, de valorização e investimento em mecanismos de prevenção primária dos acidentes, entre outros. Em 2004, destacaram-se duas iniciativas que provavelmente terão maior ênfase ao longo de 2005 e que têm por objetivo resgatar a discussão desses temas, possibilitando a adoção de medidas práticas para enfrentar esta problemática. A primeira é a apresentação da Política Nacional de Segurança e Saúde do Trabalhador (PNSST) e a segunda é a elaboração do Fator Acidentário Previdenciário (FAP).

A Política Nacional de Segurança e Saúde do Trabalhador foi elaborada ao longo de 2004 e apresentada ao Conselho Nacional de Previdência Social em novembro. Ela consiste em um conjunto de diretrizes e responsabilidades institucionais elaboradas de forma conjunta pelos Ministérios do Trabalho e Emprego, da Previdência Social e da Saúde, refletindo, assim, uma antiga preocupação de se adotar medidas intersetoriais e interdisciplinares. Atualmente, as ações do governo são

fragmentadas, desarticuladas e muitas vezes superpostas, o que faz que as medidas que visam à saúde e à segurança do trabalhador não sejam eficazes. A PNSST não é caracterizada pela inovação em relação às propostas apresentadas: sua principal novidade traduz-se no fato de refletir um *compromisso político* do governo com a melhoria do ambiente de trabalho dos indivíduos.

As principais diretrizes e compromissos de ação dessa política traduziram-se nas seguintes propostas: *i*) adoção de medidas para garantir a extensão da cobertura do seguro; *ii*) harmonização das normas e articulação das ações de promoção, proteção e reparação da saúde do trabalhador; *iii*) estruturação de rede integrada de informações em saúde do trabalhador; *iv*) reestruturação da formação em saúde do trabalhador; *v*) promoção de uma agenda integrada de estudos; *vi*) especificação das atribuições de cada esfera do governo envolvida na implementação e na execução da política; *vii*) criação de um grupo executivo interministerial para gerir a política; *viii*) proposta para o financiamento de criação de um programa específico no PPA, seguindo o princípio de que quem gera o risco deve ser também o responsável pelo seu controle e reparação dos danos causados; e *ix*) garantia de precedência das ações de prevenção sobre as de reparação.

As estatísticas de registro de acidentes de trabalho divulgadas no Anuário de Previdência Social e no Anuário de Acidentes de Trabalho captam o que acontece nesse universo de trabalhadores cobertos pelo seguro. A tabela 5 mostra a evolução da quantidade de acidentes registrados entre 1997 e 2003, ano da publicação mais recente dos anuários. Observa-se que os números registrados são decrescentes até 2001, aumentando em 2002 e voltando a cair em 2003. A grande maioria dos acidentes refere-se a acidentes típicos – aqueles que ocorrem pelo exercício da atividade laboral e provocam lesão ou morte, perda ou redução da capacidade para o trabalho –, seguidos pelos acidentes de trajeto, que ocorrem no caminho entre a residência e o local de trabalho. A menor ocorrência está nas doenças relacionadas ao trabalho, desencadeadas pelo exercício de atividades específicas que constam em uma listagem do Regulamento da Previdência Social. Quanto aos benefícios acidentários pagos pela Previdência Social, a tabela 6.1 do Anexo Estatístico deste boletim mostra que em dezembro de 1995 foram pagos 572,5 mil benefícios acidentários e que em 2004 esta quantidade aumentou para 756,9 mil benefícios, uma variação de 32,2%. A maior quantidade de benefícios pagos é de auxílios-acidente, que substituem a renda do trabalhador em caso de acidente, seguido pela pensão por morte. A tabela 6.2, por sua vez, apresenta a média mensal de concessão. Entre 1995 e 2004, a média mensal de concessões girou em torno de 15 mil benefícios, variando de 12,6 mil, no ano em 2001, a 17 mil em 2002.[23] Em 2003, de acordo com dados divulgados pelo Ministério da Previdência, o custo com a ausência de segurança no ambiente de trabalho foi de R$ 32,8 bilhões, dos quais R$ 8,2 bilhões correspondem a gastos com pagamento de benefícios acidentários e aposentadorias especiais.

23. Tal variação pode ser explicada pelo fato de em 2001 ter ocorrido uma grande greve no INSS e, como conseqüência, muitos benefícios deixaram de ser concedidos nesse ano, sendo concedidos em 2002.

TABELA 5

Evolução da quantidade de acidentes de trabalho registrados – 1997-2003

Motivo	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Típico	347.482	347.738	326.404	304.963	282.965	323.879	319.903
Trajeto	37.213	36.114	37.513	39.300	38.799	46.881	49.069
Doença do Trabalho	36.648	30.489	23.903	19.605	18.487	22.311	21.208
Total	**421.343**	**414.341**	**387.820**	**363.868**	**340.251**	**393.071**	**390.180**

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social, Infologo.

Os números apresentados na tabela 5 oferecem uma visão parcial do problema, uma vez que não contabilizam o que ocorre, por exemplo, entre os trabalhadores informais que atuam em segmentos que geram muitos acidentes. Outra dificuldade é o fato de tais estatísticas dependerem da comunicação das empresas – por meio da Comunicação de Acidente de Trabalho (CAT) –, gerando subnotificação dos acidentes. De acordo com estudo da Organização Mundial de Saúde (OMS), na América Latina entre 1% e 4% das doenças de trabalho são registradas. Um outro estudo da Faculdade de Medicina da Universidade Estadual Paulista, citado no documento da PNSST, constata que apenas 22,4% dos acidentes de trabalho ocorridos na população analisada tiveram registro previdenciário. O subdimensionamento da notificação dos acidentes de trabalho por meio do instrumento disponível – as CATs – foi um dos fatores que impossibilitou a implementação de um conjunto de indicadores de acidente de trabalho – indicadores de freqüência, gravidade e custo – discutidos em 1998. O objetivo era identificar os ramos de atividade econômica em que ocorriam mais acidentes.

A falta de uma base de dados mais adequada para a implementação desses indicadores, que tornam possível a individualização das responsabilidades pelos acidentes, voltou a ser discutida em 2004, quando foi apresentada a metodologia para o cálculo do Fator Acidentário Previdenciário, o qual é um multiplicador que varia de 0,5 a 2,0 e foi elaborado em decorrência de uma demanda criada pela Lei nº 10.666/2003. Essa lei instituiu um mecanismo de valorização da prevenção de acidentes de trabalho, flexibilizando as alíquotas de 1%, 2% ou 3% com o objetivo de premiar com um desconto de 50% ou punir com um aumento de 100% aplicados sobre estas alíquotas as empresas que investem ou não na melhoria das condições de trabalho. Ou seja, as tarifas serão calculadas de acordo com a taxa de incidência de acidentes por empresa e não apenas de acordo com a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (Cnae).

Na metodologia do FAP – que deverá começar a ser implementado no primeiro semestre de 2005 –, descartou-se as CATs como fonte primária de dados para os indicadores de freqüência, gravidade e custo;[24] e adotou-se a Classificação Internacional das Doenças (CID), que consiste em uma lista elaborada e revisada pela OMS e que apresenta um diagnóstico padronizado das doenças, o qual constitui um instrumento imune à sonegação e independente do poder/desejo de os empregadores notificarem os acidentes ocorridos em seus estabelecimentos. A CID é preenchida pelo médico que prestou o atendimento e notificou a doença, e essa anotação é obrigatória para

24. O indicador de freqüência é calculado pela razão entre o número total de benefícios e o número médio de vínculos empregatícios; o indicador de gravidade é calculado pela razão entre a duração (em dias) dos benefícios e a quantidade de dias potencialmente trabalhados; já o indicador de custo é dado pela razão entre os valores desembolsados pelo INSS e o valor médio potencialmente arrecadado relativo ao Seguro contra Acidente de Trabalho (SAT).

que o indivíduo receba o benefício. Outras fontes de dados utilizadas na metodologia do FAP são o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) das empresas e dos trabalhadores e o Sistema Único de Benefícios (SUB).[25]

3 Previdência Complementar Privada

De acordo com os dados da tabela 6.8 do Anexo Estatístico, em novembro de 2004, existiam 366 Entidades de Previdência Complementar Fechada, das quais 277 eram privadas, 83 públicas e 6 de instituidores. Estas instituições contavam com uma cobertura de 6,6 milhões de pessoas e movimentavam um ativo de R$ 241,1 bilhões. Em decorrência da implementação recente dos fundos instituídos, principal projeto da Secretaria de Previdência Complementar no ano passado, e dos fundos dos funcionários públicos que está em fase de elaboração, prevê-se um crescimento considerável desses números.

Nos campos das iniciativas políticas, destacam-se três medidas. A primeira é a edição da MP nº 209/2004, convertida na Lei nº 11.053, de 29 de dezembro de 2004. Esta MP é fruto de uma iniciativa do Ministério da Fazenda e é considerada mais uma medida para fortalecer o sistema. Este lei instituiu um novo regime de tributação para os planos de benefícios da Previdência Complementar Privada criados a partir de janeiro de 2005. Um novo regime de tributação é uma antiga reivindicação das entidades representativas dos fundos de pensão. Acredita-se que a medida estimulará o crescimento da quantidade de fundos fechados vinculados às empresas, contribuindo para consolidar o sistema e fortalecer a poupança interna do país, o que alguns consideram fundamental para a realização de investimentos. De acordo com a nova tributação, os rendimentos auferidos pelos fundos de pensão durante o período de acumulação – tempo entre o aporte de recursos e o resgate/ou benefício – estarão isentos de Imposto de Renda. Foram fixadas alíquotas diferenciadas, inversamente proporcionais ao prazo de acumulação. Assim, sobre aplicações que forem resgatadas em um período inferior a dois anos, incidirá uma alíquota de imposto de renda correspondente a 35% do valor resgatado. À medida que o prazo de acumulação aumenta em dois anos, a alíquota de imposto de renda cai cinco pontos percentuais, até chegar a 10%. A tributação será definitiva, não sendo objeto de futuras compensações e/ou reajustes. Acredita-se que com esta medida aumentar-se-ão os rendimentos dos recursos dos fundos, de forma que os beneficiários contarão com aposentadorias mais elevadas no futuro.

No campo institucional, uma importante inovação do período foi a criação da Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc) por meio da MP nº 233/2004. A criação de um órgão com mais autonomia administrativa e financeira, equivalente ao que já existe para fiscalizar as entidades de previdência complementar aberta – a Superintendência de Seguros Privados (Susep) –, é fundamental para acompanhar as recentes iniciativas do Estado no sentido de promover a expansão do sistema. A Previc estará vinculada ao Ministério da Previdência e terá atuação nacional. Suas atribuições são: regular e fiscalizar o sistema, formular e executar as políticas de

25. Para mais informações, ver OLIVEIRA, Paulo Rogério Albuquerque de. Segurança e Saúde no Trabalho (SST) e a Previdência Social: a nova metodologia de financiamento dos benefícios acidentários. *Informe da Previdência Social*. v. 16, n. 6. Jun. 2004. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br>.

previdência complementar, coordenar e supervisionar o regime e proteger os interesses dos participantes dos planos, entre outras. Seu financiamento, inicialmente, far-se-á com recursos do Orçamento e recursos próprios, mas a intenção é que a Previc se autofinancie em breve. Os recursos próprios serão provenientes de uma taxa também criada pela MP nº 233/2004 a ser paga trimestralmente pelos fundos de pensão: a Taxa de Fiscalização e Controle (Tafic).

Além da Previc, foram criados outros dois órgãos administrativos: a Secretaria de Políticas de Previdência Complementar e o Conselho Nacional de Previdência Complementar. Essa nova Secretaria será um órgão consultivo de elaboração de políticas e o Conselho substituirá o Conselho de Gestão, não sendo necessariamente uma novidade.

Outro fato relevante na área de Previdência Complementar Fechada foi a criação do Cadastro Nacional de Planos de Benefícios (CNPB), por meio da Resolução nº 14 do Conselho Gestor da Previdência Complementar. A criação desse cadastro, cujo preenchimento cabe às entidades de previdência, é parte dos esforços da Secretaria de Previdência Complementar no sentido de aperfeiçoar o controle da previdência complementar, tendo à sua disposição um diagnóstico mais preciso do sistema. Com o CNPB, será possível ter informações detalhadas por plano de benefícios oferecidos por cada Entidade Fechada de Previdência Complementar sobre suas características, prestações oferecidas, patrocinadores e dados contábeis e atuariais – ou seja, todas as informações já disponíveis a respeito das entidades de previdência complementar. Tanto a criação da Previc quanto a do CNPB são iniciativas de grande relevância para garantir maior transparência e controle do sistema.

4 Previdência do setor público

4.1 Evolução da tramitação da PEC-Paralela

No dia 16 de março de 2005, o texto da Proposta de Emenda Constitucional 227-A de 2004, mais conhecida como PEC-Paralela, teve sua votação concluída na Câmara dos Deputados. O texto agora volta para apreciação no Senado Federal tendo em vista algumas mudanças no texto original que foi aprovado por essa Casa. Observe-se que a PEC-Paralela é um incentivo original do Senado que alteraria a Emenda Constitucional (EC) nº 41. Mais especificamente, a aprovação da PEC-Paralela significa alterações nos artigos nº 28, 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal. As alterações, no que tange ao texto original do Senado, precisam ser votadas outra vez pelo Senado, haja vista o princípio de que toda matéria constitucional deve ser apreciada pelas duas Casas do Congresso em duas votações separadas.

Foram fixados os salários dos governadores em, no mínimo, 50% do salário dos ministros do Supremo Tribunal Federal. Por sua vez, o limite de 90,25% dos salários dos ministros do Supremo Tribunal Federal será aplicado aos salários de delegados de polícia, advogados e fiscais tributários dos estados e do Distrito Federal.

Fica instituído que portadores de doenças incapacitantes que recebem proventos de aposentadoria e de pensão até o dobro do limite máximo de benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) ficarão isentos da contribuição dos inativos. Em valores monetários, isso significa que os portadores de doenças

incapacitantes que recebem até R$ 5.016,00 mensais ficarão isentos da contribuição citada anteriormente.

Em relação à inclusão previdenciária de trabalhadores de baixa renda, já abordada na EC no 41, a PEC-Paralela torna a questão mais específica ao afirmar que tal sistema especial, que pagará benefício de um salário mínimo, atenderá a trabalhadores de baixa renda e sem renda própria que se dedicam ao trabalho doméstico em suas próprias residências, desde que pertençam a famílias de baixa renda. A PEC também afirma que o sistema especial de inclusão previdenciária terá alíquotas e carências inferiores às vigentes para os demais filiados do RGPS e que os trabalhadores anteriormente citados poderão usufruir o benefício de Aposentadoria por Tempo de Contribuição, e não somente o por idade.

Por fim, foi aprovada uma espécie de regra de transição para os que já haviam ingressado no serviço público até a publicação da EC nº 20 (dezembro de 1998). Pelo texto da PEC-Paralela, a idade mínima para aposentadoria com proventos integrais passa a ter relação com o número de anos de contribuição da seguinte forma: a cada ano de contribuição além do mínimo necessário (35 e 30 anos para homens e mulheres, respectivamente), a idade mínima será reduzida em também um ano.

4.2 Previdência complementar dos servidores públicos

O formato e as regras para a previdência complementar dos servidores públicos continuam sendo um assunto de destaque no debate público sobre as políticas previdenciárias. Atualmente, sabe-se – com base na EC nº 41/2003 – que os fundos de pensão dos servidores públicos oferecerão apenas benefícios na modalidade de contribuição definida. Com isso, os servidores que recebem proventos superiores ao teto do INSS, e que não terão direito à aposentadoria integral, não sabem quanto receberão de benefícios previdenciários no futuro. Por seu turno, a Lei nº 10.887/2004, que regulamenta os princípios dessa Emenda Constitucional, apresentou os primeiros contornos desses fundos ao fixar que os benefícios oferecidos por eles teriam duas contribuições da União para cada contribuição do trabalhador.

No entanto, os verdadeiros contornos da previdência complementar dos servidores públicos só serão conhecidos quando for divulgado o Projeto de Lei Complementar que está em fase de elaboração pelo governo e que deverá vir a público ainda no primeiro semestre de 2005. No momento, estão sendo estudadas diversas hipóteses para definir qual será a alíquota de contribuição dos servidores. Têm-se conjecturas sobre essas alíquotas, com hipóteses de que estas deveriam ficar entre 6% e 9%, como nos fundos privados. A União, ao contrário do que estava previsto no regulamento da EC nº 41, seria patrocinadora dos fundos, contribuindo em uma proporção de um para um, ou seja, depositando a mesma contribuição dos funcionários públicos. Não se sabe por quanto tempo esses níveis de contribuição serão capazes de garantir valores correspondentes à aposentadoria integral. Ao refletir-se sobre isto, foram feitas algumas simulações, considerando diferentes alíquotas, períodos de contribuição e taxa de juros de longo prazo, a fim de estipular por quanto tempo a aposentadoria integral estaria garantida para os beneficiários da previdência complementar. Os resultados e a metodologia detalhada estão no ensaio *Previdência Complementar dos Servidores Públicos e Poupança de Longo Prazo* apresentado a seguir, na presente edição.

ASSISTÊNCIA SOCIAL E SEGURANÇA ALIMENTAR

1 Conjuntura

1.1 A Política Nacional de Assistência Social

O ano de 2004 foi marcado, na área de Assistência Social, pela aprovação da Política Nacional de Assistência Social (Pnas). O debate em torno da nova política teve início ainda no primeiro semestre do ano, mas ganhou densidade após o mês de junho, quando a Secretaria Nacional da Assistência Social apresentou ao Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) uma versão preliminar dessa política. Tal documento foi também divulgado nos estados e debatido em vários eventos que passaram a ser organizados para esse fim. A versão final da Pnas foi aprovada pelo CNAS em setembro.

A nova Pnas representa uma grande mudança em relação à política nacional até então em vigor. Merecem destaque: a definição da Assistência Social como política de proteção social, a delimitação do público-alvo desta política e das proteções que ela deve assegurar, a territorialização da ação, a instituição do Sistema Único da Assistência Social (Suas) e as novas bases de financiamento.

Segundo a nova Pnas, a Assistência Social é uma política de proteção social e deve garantir três tipos de segurança: *i*) segurança de sobrevivência; ii) segurança de acolhida; e iii) segurança de convívio. A segurança de sobrevivência refere-se à garantia de uma renda monetária mínima que assegure a sobrevivência de populações que encontrem limitações de rendimento ou de autonomia. É o caso de pessoas com deficiência, idosos, desempregados e famílias numerosas ou sem garantia de condições básicas de vida. A segurança de acolhida diz respeito à garantia de provisões básicas, em especial aquelas que se referem aos direitos de alimentação, vestuário e abrigo. Alguns indivíduos, em razão de idade, deficiência, situações de violência familiar ou social, abandono, alcoolismo, entre outras situações, podem demandar acolhida. A terceira segurança está relacionada à vivência ou ao convívio familiar.

Cada tipo de proteção social passa a dar suporte a políticas específicas a ela associadas. Assim, a segurança de sobrevivência deve ser garantida mediante Benefícios de Prestação Continuada (BPC) e benefícios eventuais que assegurem renda e sustento a idosos e pessoas com deficiência sem fonte de renda, situações de forte fragilidade pessoal e familiar e vítimas de calamidades ou emergências. A segurança de acolhida requer a oferta de abrigos, alimentação, higiene, vestuário e ações sociais e educativas a populações em situação de abandono ou isolamento. Por fim, a segurança de convívio implica a oferta de experiências socioeducativas, culturais e de convivência visando ao restabelecimento de vínculos pessoais, familiares, de vizinhança ou grupo social.

Esse conjunto de políticas passa a estar associado a dois tipos de proteção social: básica e especial. A proteção social básica tem como objetivo prevenir situações de

risco, enquanto a proteção social especial visa atuar junto a famílias e indivíduos que se encontram em situações de risco.

Assim, a proteção social básica destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social, seja ela decorrente da pobreza ou da privação ou, ainda, da fragilização de vínculos afetivos, relacionais ou comunitários. A proteção social básica tem como referência a família e reúne serviços, programas, projetos e benefícios, tanto o de prestação continuada como o eventual. A responsabilidade pela execução desta linha de proteção será do Centro de Referência da Assistência Social (Cras). Estes centros são organizados por base territorial e devem ser localizados em áreas de vulnerabilidade social, abrangendo mil famílias. Os Cras devem executar serviços de proteção social básica no que se refere à orientação e ao convívio sociofamiliar e comunitário, mas têm, também, outras responsabilidades: mapear, organizar e coordenar a rede de serviços socioassistenciais local; inserir as famílias nestes serviços; prestar informação e orientação para a população em sua área de atuação; e manter um serviço de "vigilância da exclusão social", produzindo, sistematizando e divulgando indicadores sociais.

O Pnas indica como exemplo de ações de proteção social básica o Programa de Atenção Integral à Família (Paif) e o Programa de Inclusão Produtiva; os projetos de enfrentamento da pobreza; os serviços de socialização para crianças de 0 a 6 anos; os serviços socioeducativos para crianças, adolescentes e jovens de 6 a 24 anos; os programas de protagonismo juvenil; e os centros de informação e educação para o trabalho.

A proteção social especial se destina a atender crianças, adolescentes, jovens, idosos, pessoas com deficiência e pessoas em situação de rua que tiveram direitos violados ou ameaçados. Os serviços de proteção social especial dividem-se entre os de média complexidade e os de alta complexidade. Os primeiros dizem respeito a situações em que direitos foram violados, mas os vínculos familiares ou comunitários não foram rompidos. Entre as ações que compõem esse serviço estão as de abordagem de rua, cuidado no domicílio e medidas socioeducativas em meio aberto. A proteção social especial de alta complexidade deve garantir a proteção integral do indivíduo, como o fazem a Casa Lar, os albergues, os abrigos e os asilos, entre outros.

Dessa forma, a Pnas busca estabelecer níveis básicos de cobertura, com serviços organizados de maneira uniforme em todo o país. O pressuposto é que estas proteções dependem da capacidade de os operadores da política estarem próximos da população cujos riscos e vulnerabilidades devem ser protegidos. Procura-se relacionar a população a seu território e à rede de serviços e às políticas públicas, visando articular uma rede de oferta próxima ao cidadão. Assim, de acordo com a política, uma rede simplificada de serviços de atenção básica deve ser oferecida pelos municípios pequenos, com população até 50 mil habitantes. À medida que cresce o tamanho do município, aumenta a necessidade de instalação de uma rede mais ampla de serviços, incluindo os de média e alta complexidade.

Nesse contexto, a implementação do Sistema Único de Assistência Social (Suas), como organização das três esferas de governo em torno da gestão compartilhada, da divisão pactuada de competências e do efetivo co-financiamento da política, é de grande significação. O Suas pretende organizar em novas bases o papel das esferas federal, estadual e municipal, permitindo ainda o estabelecimento de um padrão comum nos serviços, tanto no que diz respeito ao acesso quanto ao padrão de

qualidade, e repercutindo na implementação de um sistema de acompanhamento e avaliação da política por intermédio de indicadores previamente selecionados.

Quanto ao financiamento, a Pnas pretende superar a relação convenial entre esferas de governo substituindo-a por repasses automáticos fundo a fundo para serviços, programas e projetos de Assistência Social. Ressalta-se ainda a fixação de pisos de atenção em lugar dos tradicionais valores *per capita*, que seriam identificados em razão dos níveis de complexidade das ações e das necessidades existentes diante das proteções asseguradas pela Pnas.

1.2 A política de transferência de renda

A política de transferência de renda foi marcada, no ano de 2004, *i*) pela consolidação do Programa Bolsa Família; *ii*) pelos debates em torno do cumprimento das condicionalidades que estão associadas ao recebimento dos benefícios; e *iii*) pelas denúncias de irregularidas na concessão de benefícios.

A consolidação do Programa Bolsa Família, lançado em outubro de 2003, por meio de medida provisória, foi realizada durante o ano de 2004, mediante a unificação de ações e expansão da cobertura. O processo de unificação dos vários programas existentes até o fim do ano de 2003, com a passagem dos seus beneficiários para o Programa, avançou regularmente, como será visto no item referente ao acompanhamento de programas. Contudo, ainda existe um expressivo número de beneficiários que se mantém vinculado aos demais programas e, em especial, ao Bolsa Escola; isto indica que a conclusão da etapa de unificação permanece distante. A expansão da cobertura do Programa Bolsa Família também tem avançado com a incorporação de novos beneficiários, em especial oriundos das regiões metropolitanas.

A questão do cumprimento das condicionalidades que estão associadas ao Programa Bolsa Família foi um dos pontos mais polêmicos no debate que acompanhou o processo de consolidação desse Programa. Vários pontos de vista foram defendidos, inúmeros fóruns e segmentos sociais se manifestaram, seja em defesa de uma estrita observação do cumprimento das condicionalidades, seja no sentido de seu papel secundário diante dos objetivos de distribuição de renda cumpridos pelo Programa. Para além dessa discussão, o efetivo cumprimento das condicionalidade enfrenta ainda dificuldades concretas, em termos de sistemas de informação, no processamento do controle dos beneficiários do Programa pelos gestores municipais das políticas de saúde e educação. Contudo, como resultado desse debate não apenas têm sido fortalecidos os mecanismos de controle da freqüência dos beneficiários do Bolsa Família junto às políticas de educação e saúde, como também têm avançado propostas que buscam o maior acompanhamento dessas famílias, visando incluí-las nos sistemas de atendimento daquelas e de outras políticas sociais.

Denúncias de irregularidades na concessão de benefícios foram freqüentemente veiculadas pela imprensa nesse período, revelando, em geral, situações de beneficiários cuja renda era superior à exigida para o acesso ao Programa. As irregularidades envolvendo funcionários públicos, comerciantes e familiares de ocupantes de cargos públicos, entre outros, exigiram uma postura mais efetiva do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome (MDS) no sentido de ampliar o controle sobre o Programa. Há, de fato, certa indefinição no que diz respeito ao controle social do Bolsa Família. A legislação (Decreto nº 5.299, de setembro de 2004) permite que

esse controle seja exercido por um conselho criado especificamente para tal fim ou por qualquer conselho já existente no município, desde que de composição paritária e intersetorial. Essa diversidade e a ausência de uma regulamentação clara que oriente a ação de controle dos conselhos tornam difícil o seu efetivo exercício.

Visando enfrentar tais dificuldades, o MDS elaborou Portaria (nº 660, de 11 de novembro) que confere competência aos Conselhos Municipais de Assistência Social e aos Conselhos Gestores do Programa Bolsa Alimentação para a fiscalização do Programa Bolsa Família. Também com o intuito de aprimorar os mecanismos de controle e combate às irregularidades, o MDS realizou acordos com o Tribunal de Contas da União (TCU), a Controladoria Geral da União (CGU) e as Procuradorias Federal e Estaduais.

1.3 A política de Segurança Alimentar e Nutricional

A Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), de natureza eminentemente interdisciplinar, é um tema amplo e complexo e é um campo de política pública ainda em construção no Brasil. Atualmente, as iniciativas de políticas públicas para essa área são mais um conjunto amplo de programas e ações do que propriamente um sistema de segurança alimentar articulado como política. Complementarmente, cabe lembrar que ao lado das ações públicas há, também, iniciativas da chamada sociedade civil organizada, principalmente no âmbito do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), órgão consultivo e fórum de debates sobre políticas públicas e temas relevantes para a área.

Sendo assim, o acompanhamento da conjuntura em segurança alimentar e nutricional requer a análise das ações desenvolvidas não apenas pelo MDS como por outros órgãos e instituições. Na presente edição, serão analisados três temas: *i*) a segurança alimentar e a agricultura familiar no contexto das negociações comerciais internacionais; *ii*) o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN); e *iii*) a gestão dos programas e das ações de Segurança Alimentar e Nutricional (e, particularmente, do Programa Fome Zero) pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Todas essas questões foram objeto de amplos debates e manifestações, tendo canalizado a atenção dos atores sociais e dos órgãos públicos envolvidos com o tema:

a) A segurança alimentar e a agricultura familiar no contexto das negociações comerciais internacionais

Diversos segmentos da sociedade e do Estado avaliam que é importante que se discutam questões referentes ao papel da segurança alimentar como componente estratégico no processo de desenvolvimento nacional nas rodadas de negociações comerciais internacionais, sobretudo as referentes às condições da participação brasileira nos acordos entre blocos econômicos (Mercosul, Alca e União Européia) e na Organização Mundial do Comércio (OMC). Em razão da grande relevância dessa questão, estratégica também para a manutenção, a proteção e a sobrevivência da agricultura familiar e sua conseqüente influência sobre a segurança alimentar e nutricional, houve a criação, no âmbito do Consea, de um Grupo de Trabalho (GT) para discutir as diretrizes de políticas de segurança alimentar e nutricional a serem consideradas nas negociações comerciais internacionais. Esse GT é integrado por representantes de várias instituições, tais como: Ipea, MDA, MDS, MRE, Consea.

O Conselho tem buscado ampliar a participação de outras instituições relevantes para a discussão, principalmente do Mapa e de Organizações Não-Governamentais (ONGs).

Entre os objetivos desse Grupo de Trabalho, destaca-se a definição de mecanismos de proteção da agricultura familiar e de seus produtos em relação à concorrência internacional e do país diante dos potenciais riscos para a garantia da segurança alimentar e nutricional. Também foram definidos critérios para seleção dos produtos considerados sensíveis em termos de segurança alimentar. Para tal, os produtos devem atender a três condições: estar contemplados nas políticas de desenvolvimento rural, sobretudo como fonte de renda dos agricultores familiares; ter na agricultura familiar fonte majoritária na sua produção; e ser produto que compõe a dieta alimentar da população brasileira.

Esse debate deve ter continuidade no âmbito do Consea, com o intuito de apresentar propostas que possam ser implementadas pelo governo brasileiro e ser base para negociação de acordos comerciais internacionais. É relevante que se busque ampliar as garantias de abastecimento e de qualidade nutricional da alimentação, assim como a preservação dos hábitos alimentares. Além desses aspectos, também é importante discutir as eventuais implicações desses acordos sobre a biodiversidade e os seus potenciais impactos ambientais.

b) O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e a Segurança Alimentar e Nutricional[26]

O PAA é um importante instrumento para a promoção da Segurança Alimentar e Nutricional. Sua intenção é promover um círculo virtuoso, no qual se integrariam produção e consumo, ambos de populações vulneráveis. Por um lado, pretende estimular a produção da agricultura familiar, por intermédio de modalidades de financiamento da produção e garantia de compra dos produtos; por outro, garantir o acesso aos alimentos a populações vulneráveis e beneficiários de políticas públicas, tais como alimentação escolar, refeições hospitalares e atendimento a creches, entre outras.

Sendo assim, é preocupante a precária execução de uma de suas principais estratégias, qual seja, a articulação entre política agrícola e segurança alimentar. Atualmente, observa-se um desequilíbrio entre essas duas ações, com a subvenção para populações em situação de insegurança alimentar assumindo progressivamente caráter prioritário em detrimento das ações de apoio à produção da agricultura familiar. Além disso, é importante destacar a insuficiência do atual montante de recursos financeiros aportados ao Programa, não apenas para permitir a sua imprescindível expansão, mas, até mesmo, para manter os níveis de atendimento dos anos anteriores.

Diante desse quadro, e no intuito de encontrar possíveis fontes de financiamento para o Programa, houve intensa negociação buscando a utilização de parte dos recursos destinados à Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM). Essa alternativa ainda está em discussão.

Pelo exposto, é urgente uma definição sobre os rumos do Programa, bem como que o governo federal o assuma de fato como uma prioridade, o que implica,

26. Para uma discussão mais ampla e aprofundada do PAA, ver item dedicado ao Programa na seção Desenvolvimento Rural da presente edição deste boletim.

conseqüentemente, a provisão de recursos logísticos e financeiros que viabilizem o seu adequado funcionamento.

c) A gestão dos programas e das ações de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)

No que tange à gestão da Segurança Alimentar e Nutricional, o ano de 2004 foi marcado pela busca da consolidação e da articulação de um conjunto de programas e ações relevantes para a área, por intermédio da Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan), do MDS. No entanto, em que pese esse esforço, a formulação da política de Segurança Alimentar e Nutricional ainda permaneceu carente de melhor equacionamento. Os esforços foram concentrados na implementação de um subconjunto dessa política: o Programa Fome Zero. Esse fato é compreensível em decorrência do histórico recente da existência de órgão federal específico responsável por aquela política.

Nesse sentido, cabe lembrar que a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em 2004, a partir da fusão de três instituições – o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa), o Ministério da Assistência Social (MAS) e a Secretaria Executiva do Programa Bolsa Família –, embora seja um louvável esforço de racionalidade administrativa, também trouxe um problema: a descontinuidade das ações, particularmente aquelas referentes à Segurança Alimentar e Nutricional. Além disso, foi insuficiente o entrosamento observado entre os diversos órgãos que participam com programas e ações do Fome Zero. Isso pode ser creditado a dois fatores: *i*) o alto grau de complexidade dessa tarefa, em razão das próprias características da SAN, notadamente a interdisciplinariedade e a transversalidade; e *ii*) a dificuldade do órgão gestor encarregado dessa articulação em executá-la na prática.

No que diz respeito à participação e ao controle social nesse ano de 2004, apesar dos avanços, sobretudo com a realização da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, realizada em Olinda/PE, no mês de março, ainda podem-se identificar dificuldades, principalmente quanto à atuação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Manteve-se insuficiente a interlocução efetiva entre Consea e governo, sobretudo no que diz respeito ao grau de influência das deliberações e propostas do Conselho nas decisões dos diversos órgãos executores da política de SAN. Dessa maneira, permanece a necessidade de melhor definição do papel do Consea tanto em relação à formulação, à implementação, ao acompanhamento e à revisão da política de Segurança Alimentar e Nutricional como em relação ao Fome Zero.

Assim, como principais desafios da política de SAN para 2005, podem ser destacados: *i*) promover a maior articulação interministerial, entre níveis de governo e entre governo e instâncias de participação para a implementação dos programas e das ações de SAN; e *ii*) avançar na elaboração de uma política de Segurança Alimentar e Nutricional e sua relação com o Fome Zero.

2 Acompanhamento de programas

A maioria dos programas do campo da Assistência Social não sofreu mudanças nem teve incremento significativo de metas no ano de 2004 em relação aos anos anteriores.

Muitos deles permaneceram até mesmo estáveis quando comparados com o exercício de 2003. Contudo, vale destacar que alguns programas apresentaram crescimento.

Uma das mais relevantes alterações foi a sofrida pelo BPC após a entrada em vigor do Estatuto do Idoso, que reduziu a idade para solicitação dos benefícios de 67 para 65 anos e eliminou sua restrição para uma única pessoa por residência. Os impactos dessas mudanças foram significativos. Com efeito, o ano de 2004 assistiu a um incremento de 317 mil novas concessões desse benefício para idosos contra 116 mil no ano anterior (o número de benefícios pagos em dezembro de 2003 foi de 664.875, contra 933.164 em 2004; contudo, foram cancelados por morte do beneficiário ou outros motivos 49 mil benefícios). A média anual de crescimento de benefícios ativos foi de 14% em 2003, passando para 40% no ano seguinte. A diferença entre a média até então observada e o número de concessões realizadas em 2004 permite uma aproximação dos impactos daquelas alterações. Ou seja, cerca de 200 mil novas concessões podem ser debitadas às novas regras instituídas pelo Estatuto do Idoso e que entraram em vigor em janeiro de 2004.

TABELA 1

Evolução do número de benefícios concedidos do BPC, por modalidade, em 2004

Meses	Pessoa com deficiência	Idoso
Janeiro	7.325	39.362
Fevereiro	6.957	31.922
Março	14.383	41.230
Abril	12.689	28.403
Maio	9.932	19.117
Junho	11.039	26.891
Julho	11.206	26.883
Agosto	14.616	26.138
Setembro	15.435	25.345
Outubro	13.620	18.415
Novembro	12.292	17.775
Dezembro	11.704	15.522

Fonte: MDS.

A tabela 1 revela que no começo do ano o crescimento na concessão de benefícios foi maior, observando-se uma média de 40 mil novas concessões entre janeiro e março, 25 mil entre abril e setembro, caindo para uma média de 17 mil após outubro – número, contudo, superior à média do ano anterior, que foi de 11 mil novos benefícios ao mês.

No que se refere ao conjunto de programas da Assistência Social, a tabela 2 apresenta um quadro geral do número de beneficiários dessa política nos programas sob responsabilidade do governo federal entre os anos de 1999 e 2004.

Assim, pode-se observar, na tabela 2, que o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) também sofreu um aumento significativo no número de beneficiários, incorporando 120 mil novas crianças e adolescentes durante o ano de 2004. O trabalho infantil no Brasil tem apresentado queda constante e significativa desde 1999, conforme pode ser visto no Anexo Estatístico deste periódico. A intensificação da ação do governo federal, em articulação com os governos estaduais e municipais por meio do Peti, tem contribuído para esta redução. Contudo, vale lembrar que a Pnad 2002 ainda registra 15% de crianças e

adolescentes entre 10 e 17 anos em situação de trabalho, como pode ser visto na tabela 5.3 do Anexo Estatístico.

TABELA 2

Número de beneficiários dos programas federais de Assistência Social e Bolsa Família – 1999-2004

Programas	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Proteção Social à Infância						
- Atendimento em creche e pré-escola (SAC)[1]	1.371.859	1.549.055	1.620.831	1.631.162	1.650.608	1.669.322
Proteção Social à Pessoa com Deficiência						
- Serviços de Proteção (SAC)[1]	120.418	141.645	136.300	187.818	162.228	151.400
- Benefício de Prestação Continuada (BPC)	719.688	804.876	866.463	920.483	1.036.365	1.127.849
-Renda Mensal Vitalícia (RMV)	547.693	509.643	475.555	436.672	403.174	370.079
Proteção Social à Pessoa Idosa						
- Serviços de Proteção (SAC)[1]	264.909	290.532	301.011	306.343	332.188	332.188
- Benefício de Prestação Continuada (BPC)	311.777	401.857	467.089	530.177	664.875	933.164
- Renda Mensal Vitalícia (RMV)	338.031	303.138	271.829	234.162	208.297	181.014
Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes[2]	-	nd	nd	nd	17.870	17.870
Atenção Integral à Família*	-	-	-	-	452	901
Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti)	130.431	394.969	749.353	810.228	810.823	930.725
Agente Jovem	2.700	38.250	78.540	97.881	55.563	56.963
Bolsa Família	-	-	-	-	3.615.596	6.571.842

Fontes: Sobre o Peti, Agente Jovem, Bolsa Família e serviços para crianças, idosos e deficientes, para os anos 1999 a 2003, dados apresentados no relatório *Análise comparativa de programas de proteção social*, MDS, abril de 2004; para o ano de 2004, informações coletadas junto ao MDS. Sobre BPC e RMV, dados apresentados nos relatórios de gestão disponíveis no *site* do MDS, referentes aos meses de dezembro de cada ano. Sobre Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, informações coletadas junto ao MDS referentes à capacidade instalada do programa.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Notas: [1]Serviço de Atenção Continuada.

[2]Capacidade instalada.

Obs.: *Referente ao número de Centros de Referência da Assistência Social (Cras) em operação no fim do ano.

O Peti devenvolve seu trabalho a partir de três linhas de atuação: fiscalização do trabalho infantil, sob responsabilidade do Ministério do Trabalho e Emprego; concessão de bolsa; e oferta de jornada ampliada de estudos – estas duas últimas sob a responsabilidade do MDS. Estudo realizado por este Ministério[27] traçou um quadro bastante amplo das condições de implementação do Programa e de suas diferentes ações, assim como permitiu caracterizar o público que vem sendo atendido pelo Programa. Ao destacarem-se apenas algumas informações sobre este último ponto, vê-se que, do total de crianças atendidas em 2003, 497 mil eram oriundas da zona rural e 312 mil da zona urbana. Dos beneficiários, 46% eram meninas e 54% meninos, 35% eram brancos e 61% negros. Cabe lembrar que o Programa também enfrenta as situações de trabalho infantil doméstico. Em 2003, o Peti estava atendendo a crianças e adolescentes em 2.601 municípios, número que se elevou para 2.785 municípios em 2004.

Sobre o fato de o Peti ainda não abranger a totalidade das situações de trabalho infantil nos municípios pesquisados, o estudo citado destaca que "O Programa atua tomando como referência as demandas apresentadas pelos municípios". Assim, o alto índice de municípios sem cobertura integral do Programa deve-se, em parte, ao fato de as demandas apresentadas pelos municípios serem subestimadas em razão de certo desconhecimento das situações de trabalho infantil na localidade, ou da ineficiência

27. MDS/SNAS, *Análise situacional do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil*, Brasília, maio de 2004.

do trabalho de prevenção, resultando "na inserção contínua de novas crianças e adolescentes no trabalho precoce" (p. 32).

O Programa de Atenção Integral à Família (Paif), que teve início em 2003, visa promover o atendimento socioassistencial das famílias vulneráveis em decorrência da pobreza e privadas de renda e de acesso a serviços públicos, com vínculos afetivos frágeis ou discriminadas por questões de gênero, etnia e idade, entre outras. O Programa é realizado nos Centros de Referência da Assistência Social (Cras), também chamados de Casas da Família, e promove o acompanhamento das famílias de determinado território. Em 2003, foram instalados 452 Cras em 361 municípios. Em 2004, foram instalados mais 449 Centros em 289 municípios.

O Programa Bolsa Família também teve sua cobertura ampliada. Outra inovação introduzida pelo Programa é a realização de parcerias com os governos estaduais e municipais que visam à complementação de benefícios de estados e municípios que já tenham programas próprios de transferência de renda ou que tenham interesse em complementar os benefícios do Programa federal. Várias parcerias já foram instituídas, formatando um quadro bastante variado de atendimento. Em dezembro de 2004, o valor médio do benefício era de R$ 66,93. O Programa já se encontra implementado em 5.533 dos 5.561 municípios brasileiros. A distribuição dos beneficiários por região é apresentada na tabela 3.

TABELA 3

Atendimento do Bolsa Família por região

	Famílias atendidas	% de participação por região
Centro-Oeste	292.495	4,4
Nordeste	3.320.446	50,5
Norte	527.652	8,0
Sudeste	1.730.675	26,3
Sul	700.664	10,7
Total	**6.571.842**	**100,0**

Fonte: MDS.

A tabela 4 mostra o avanço do processo de unificação dos programas de transferência de renda realizado durante o ano de 2004. Em que pese a avanço significativo na unificação, em especial do Bolsa Alimentação e do Cartão Alimentação, cujos beneficiários foram quase totalmente migrados para o Bolsa Família, ainda resta o desafio de completar a migração do programas mais volumosos (Bolsa Escola e Auxílio-Gás).

TABELA 4

Demonstrativo dos programas federais de transferência de renda por número de beneficiários

	Famílias beneficiárias em setembro 2003	Famílias beneficiárias em dezembro 2004
Bolsa Família	-	6.571.842
Bolsa Escola	5.056.245	3.042.794
Bolsa Alimentação	1.669.587	53.507
Cartão Alimentação	774.764	107.907
Auxílio-Gás	9.707.829	4.220.953

Fonte: Para 2003, *Análise Comparativa de Programas de Proteção Social, 1995-2003,* MDS, abril de 2004. Para 2004, *Demonstrativo dos programas de transferência de renda*, disponível no *site* do MDS.

No que se refere à política de Segurança Alimentar e Nutricional, a natureza eminentemente interdisciplinar do problema explica a presença de um número expressivo de ministérios responsáveis por programas e ações neste campo, atualmente sob a coordenação do MDS. No bojo de uma política nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que ainda está em processo de construção no país, merece destaque o Programa Fome Zero. Para identificar as ações que compõem o esforço governamental nesta área, recorreu-se à Lei de Diretrizes Orçamentárias da União, anexo III, em que estão identificados os programas e as ações considerados integrantes do Programa Fome Zero. A partir daí, foi elaborado o quadro 1, no qual se observa que a responsabilidade partilhada é uma constante nesses programas.

QUADRO 1

Principais programas com ações integrantes do Fome Zero e ministérios participantes

Principais programas	Ministérios participantes
Abastecimento Agroalimentar	Agricultura, Pecuária e Abastecimento
	Desenvolvimento Social e Combate à Fome
Acesso à Alimentação	Desenvolvimento Social e Combate à Fome
Agricultura Familiar (Pronaf)	Meio Ambiente
	Desenvolvimento Agrário
	Fazenda
Alimentação Saudável	Saúde
Brasil Escolarizado	Educação
Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-árido	Desenvolvimento Agrário
	Integração Nacional
Economia Solidária	Desenvolvimento Social e Combate à Fome
	Trabalho e Emprego
Bolsa Família	Desenvolvimento Social e Combate à Fome
Rede Solidária de Restaurantes Populares	Desenvolvimento Social e Combate à Fome
Banco de Alimentos	Desenvolvimento Social e Combate à Fome
Desenvolvimento Sustentável na Reforma Agrária	Desenvolvimento Agrário

Elaboração: Disoc/Ipea.

Cada um dos programas citados subdivide-se, conforme pode ser observado na tabela 1 do Anexo Estatístico deste boletim, em diversas ações. Destas, nem todas são consideradas pelo Orçamento da União como integrantes do Fome Zero. Por exemplo: enquanto o Programa Brasil Escolarizado participa com apenas uma ação, referente à Merenda Escolar, chamada Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica, outros programas dão sua contribuição por intermédio de várias ações. No caso do Programa Acesso à Alimentação, todas as suas ações são consideradas integrantes do Fome Zero. O Programa Abastecimento Agroalimentar, por sua vez, tem, de suas 25 ações, sete consideradas integrantes do Fome Zero.

Observa-se, pelo quadro 1, que os programas que conformam o Fome Zero foram selecionados para atuarem nas diversas dimensões em que a dificuldade de acesso aos alimentos aflige expressivo contingente da população brasileira. Dessa forma, além dos programas de transferência de renda, principalmente o Programa Bolsa Família, que teria como função dar poder aquisitivo para as famílias em situação de difícil ou insuficiente acesso alimentar, mais dois grupos de programas podem ser identificados. De um lado, viriam os programas destinados ao fortalecimento da agricultura familiar – notadamente o programa de reforma agrária e o programa de crédito para a agricultura familiar – com função de gerar emprego e renda para os pequenos agricultores, mas também de aumentar a oferta de

alimentos. Por fim, existem os programas institucionais de acesso direto à alimentação, tais como os restaurantes populares, a alimentação escolar, a distribuição de cestas básicas e os bancos de alimentos, entre outros.

No que tange ao primeiro grupo, destacam-se o Programa Nacional de Reforma Agrária, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) – que teve seus recursos aumentados em 2004 – e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Estes são acompanhados neste periódico pela seção dedicada às políticas de desenvolvimento rural.

Quanto ao segundo grupo, no que se refere aos programas sob responsabilidade do MDS, merecem menção: *i*) o Programa Rede Solidária de Restaurantes Populares, cujo objetivo é ampliar o acesso a refeições prontas por parte da população de baixa renda dos grandes centros urbanos e regiões metropolitanas – em 2004, foram formalizados 27 convênios para a instalação de 32 restaurantes populares em 25 municípios brasileiros, estima-se que em 2005, quando todos esses restaurantes estiverem funcionando, 40 mil pessoas serão atendidas diariamente; *ii*) o Programa Banco de Alimentos, cujo objetivo é criar estruturas nos municípios que sejam capazes de recolher, classificar, armazenar e redistribuir alimentos doados que sejam passíveis de consumo, contribuindo para a redução da insegurança alimentar por intermédio do combate ao desperdício de alimentos – em 2004, foram celebrados 19 convênios, sendo 15 para instalação de novas unidades e quatro para reforma e ampliação das quatro unidades em operação; e *iii*) o Programa de Acesso à Alimentação, que por meio da ação Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Específicos distribuiu, em parceria com a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), 700 mil cestas a cerca de 300 mil famílias indígenas, quilombolas, acampadas da reforma agrária, atingidas por barragens, bem como comunidades que foram alvo de calamidades públicas.

Ainda nesse segundo grupo, merece destaque especial o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), sob responsabilidade do Ministério da Educação (MEC), importante componente do Fome Zero, que teve seus valores *per capita* aumentados. O valor repassado para a merenda escolar da pré-escola e do Ensino Fundamental por aluno/dia aumentou de R$ 0,13 para R$ 0,15, atendendo a 37,8 milhões de alunos.

Faz-se *mister* destacar que, apesar dos avanços obtidos pelo Fome Zero em 2004, a maioria dos programas ainda apresenta uma série de problemas, entre os quais destacam-se: *i*) coberturas insuficientes em relação à demanda potencial; *ii*) deficiência na formulação dos indicadores, o que dificulta o acompanhamento e o monitoramento; *iii*) ausência de avaliações que permitam verificar o atingimento dos resultados e eventuais correções e ajustes; e *iv*) precária capacitação dos executores locais.

3 Financiamento e gasto

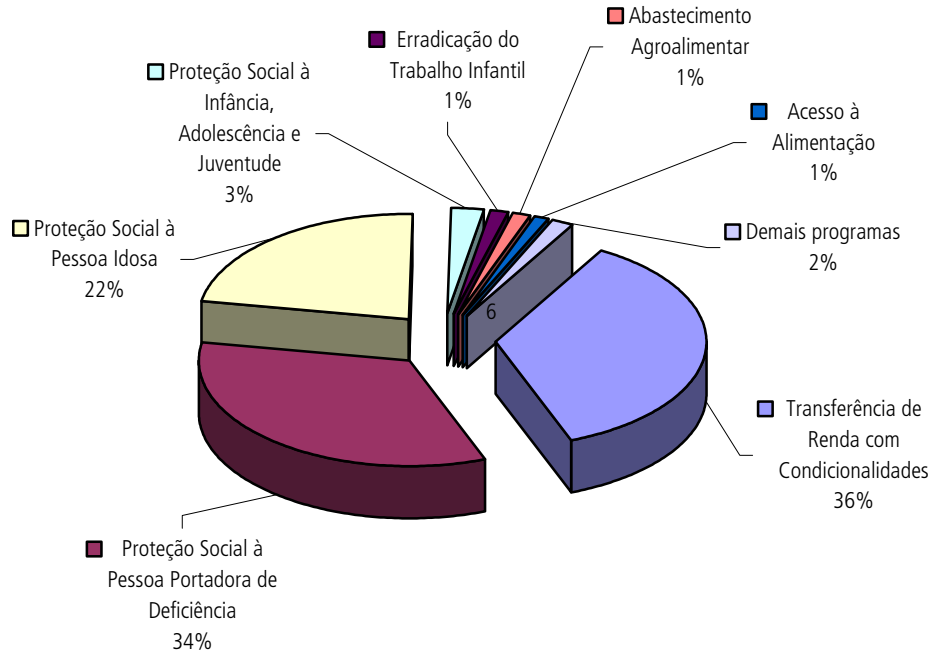
Conforme pode ser observado na tabela 1 do Anexo Estatístico, foram elevados os percentuais de execução financeira dos principais programas e ações de SAN, em 2004. Programas e ações: Acesso à Alimentação (98,4%), Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Específicos (97,5%); Banco de Alimentos (98,6%); Abastecimento Agroalimentar (99,4%), Aquisição de Alimentos provenientes da Agricultura Familiar (99,8%); Educação para Alimentação Saudável (96,9%); e Rede Solidária de Restaurantes Populares (96,9%).

Além desses programas e ações do MDS, também são importantes componentes de SAN, e particularmente do Fome Zero, as ações sob responsabilidade de outros ministérios, como a ação Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica, do Ministério da Educação, popularmente conhecida como Merenda Escolar, com 99% de execução financeira.

A execução financeira dos programas da Assistência Social e do Programa Bolsa Família para o ano de 2004 também esteve em nível alto. Os Programas de Proteção Social à Pessoa Portadora de Deficiência, assim como o Peti, o Combate à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes e o Bolsa Família tiveram execução acima de 99%. Outros programas finalísticos como o de Proteção Social à Pessoa Idosa e o de Proteção à Criança e ao Adolescente também tiveram desempenho financeiro elevado, acima de 90%. Os programas que terminaram o ano de 2004 com nível baixo de execução foram o Proteção Social ao Adulto em Situação de Vulnerabilidade (58%) e o Atendimento Integral à Família (76%).

Em relação ao gasto total do MDS, o gráfico 1 mostra a importância dos diversos programas executados no ano de 2004. Observa-se aí o peso dos programas de transferência de renda. Além do Bolsa Família, os programas voltados à Proteção Social à Pessoa Idosa e à Pessoa Portadora de Deficiência têm grande parte de seus recursos dirigidos ao pagamento do BPC.

GRÁFICO 1
Distribuição do orçamento do MDS pelos principais programas executados em 2004



Fonte: STN/Siafi.
Elaboração: Disoc/Ipea.
Obs.: O valor percentual de 1% do Peti refere-se exclusivamente ao pagamento da jornada ampliada. Os gastos referentes ao pagamento da bolsa do Peti, no valor de R$ 306.782.075,00, estão contidos na ação Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condições de Pobreza e Extrema Pobreza, do Programa Transferência de Renda com Condicionalidades.

4 Conclusões

As políticas de combate à pobreza e assistência social foram objeto de amplos debates, reflexões e reformas durante o ano de 2004. O avanço na unificação das políticas de transferência de renda e a perspectiva de sua universalização; os novos rumos apresentados à política de assistência social como política de proteção social com referência a garantias de segurança; e o adensamento do debate em torno da segurança alimentar são avanços significativos diante da história de fragmentação e precária cobertura que têm marcado a evolução das políticas públicas no país. Os desafios são, contudo, enormes. O aprimoramento de uma política de Segurança Alimentar e Nutricional, a garantia de uma renda de sobrevivência por meio da consolidação de uma política universal de transferência de renda e a constituição de uma rede de serviços assistenciais capaz de atender, com qualidade, à população são as principais questões que pautam a agenda nacional de combate à pobreza e à desigualdade e de construção da cidadania no Brasil.

SAÚDE

1 Conjuntura

1.1 A participação social no Sistema Único de Saúde (SUS)

Os debates e as decisões do Conselho Nacional de Saúde, durante o ano de 2004, estiveram voltados para diversos – e importantes – aspectos políticos e administrativos do Sistema Único de Saúde, dos quais destacam-se os seguintes:

a) conclusão do relatório da 12ª Conferência Nacional de Saúde;

b) acompanhamento do processo de planejamento e execução orçamentária dos recursos federais do SUS;

c) aprovação da política de assistência farmacêutica do SUS; e

d) aprovação das diretrizes para projetos relacionados com genética humana.

A 12ª Conferência Nacional de Saúde, realizada em dezembro de 2003, teve uma pauta de discussões muito ampla. Propunha-se realizar uma revisão crítica de tudo que aconteceu no processo de construção do SUS, abrangendo os últimos 15 anos, a fim de apontar novos rumos para a política nacional de saúde. Nas suas etapas municipal, estadual e federal, a Conferência envolveu cerca de 100 mil pessoas espalhadas por todos os recantos do país e veio a se tornar uma tarefa organizacional bastante complexa. Tendo em vista que a etapa federal teve de abranger não só a apresentação dos resultados obtidos nas duas outras, como também um debate exaustivo dos grandes eixos da política nacional, de caráter polêmico, o tempo disponível revelou-se insuficiente. Algumas das questões argüidas e destacadas na plenária da Conferência não puderam ser devidamente debatidas e votadas pelos delegados presentes. Em vista disto, o Conselho Nacional de Saúde, por intermédio de um grupo-tarefa, encarregou-se de realizar uma cuidadosa revisão de todas as deliberações realizadas pela Conferência, de modo que se identificasse com clareza o consenso já alcançado e as questões pendentes. Em seguida, elaborou-se um questionário para votação adicional, que foi remetido por via postal e eletrônica a todos os delegados participantes. Esse processo de consulta a distância fez que a redação do relatório final sofresse um grande atraso, vindo a ocorrer sua divulgação um ano após a realização da Conferência, em dezembro de 2004. Segundo opinião expressa pelos relatores da Conferência, ficou patente, em virtude desses percalços, a necessidade de promover mudanças metodológicas na Conferência Nacional, a fim de assegurar que as etapas preparatórias se tornem mais efetivas e que os delegados da etapa federal se concentrem apenas em um rol de questões essenciais.

Outro ponto que ocupou a atenção dos conselheiros e se fez presente em diversas reuniões é o que diz respeito ao cumprimento dos dispositivos da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2004 em relação aos valores previstos para a área da

Saúde. Houve particular preocupação com a possibilidade de contigenciamento dos recursos pelo governo federal, o que poderia impedir o alcance, neste ano, da meta de despesa estabelecida pela Emenda Constitucional nº 29, no correspondente valor de 33,39 bilhões de reais, excluídos os gastos com inativos, com dívida e com o financiamento do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza. Ademais, o Conselho deliberou pela necessidade de manter um acompanhamento sistemático das iniciativas do Congresso Nacional, tanto da regulamentação da EC nº 29, quanto da tramitação da Reforma Tributária, buscando esclarecer e indicar as possíveis repercussões no financiamento do SUS.

O Conselho aprovou, em maio de 2004, a Política de Assistência Farmacêutica, que visa dar condições adequadas de acesso e uso de medicamento por parte da população, tornando-o um insumo disponível a todos nas unidades do SUS e nas atividades de promoção da saúde. Diversos aspectos estão envolvidos nesta política, tais como o incentivo à pesquisa, ao desenvolvimento tecnológico e à produção; além da garantia da qualidade dos produtos, e da avaliação de sua utilização. Uma das medidas previstas é o apoio à modernização e à ampliação da capacidade instalada da rede estatal de laboratórios farmacêuticos, com vistas a melhorar e a reduzir os custos do suprimento de medicamentos ao SUS.

Uma deliberação do Conselho que merece ser realçada, por relacionar-se com um tema de profunda dimensão ética e que vem sensibilizando os diversos segmentos sociais, é a aprovação das diretrizes para a realização de pesquisas envolvendo a genética humana. Trata-se de um conjunto de critérios e orientações que emanaram da experiência do Conselho Nacional de Ética em Pesquisa (Conep), que vem funcionando há vários anos na qualidade de uma comissão intersetorial do Conselho. O documento normativo parte do pressuposto de que a finalidade deste tipo de investigação é a acumulação de conhecimento científico que "permita aliviar o sofrimento e melhorar a saúde dos indivíduos e da humanidade". E declara certos direitos precípuos de quem se livremente consente em submeter-se a essas pesquisas, tais como o acesso irrestrito aos dados genéticos coletados e a garantia de privacidade no uso científico dessa informação. O Conep atuará sempre em sintonia e aconselhamento com outras comissões de ética e pesquisa das unidades federadas, contudo, foi-lhe reservada a prerrogativa de aprovação final de qualquer pesquisa em genética humana que tenha algumas características especiais. Entre tais características, cabe citar: *i*) o envio para o exterior de material genético; *ii*) o armazenamento de material biológico ou de dados genéticos humanos, no exterior e no país, de forma conveniada com instituições estrangeiras ou em instituições comerciais; e *iii*) as pesquisas voltadas para a genética da reprodução humana (reprogenética).

1.2 Alocação eqüitativa dos recursos federais para a saúde: o caso de Minas Gerais

A alocação de recursos federais de saúde para estados e municípios brasileiros obedece a dois critérios. Esses critérios têm como base o tipo de atenção médica prestada à população: a atenção básica e os serviços hospitalares.

A atenção básica é o primeiro nível de atenção em saúde a ser ofertado por todos os municípios. Contempla o conjunto de ações mínimas para atenção adequada aos problemas de saúde mais freqüentes da população. A alocação de recursos para atenção básica é realizada em razão do tamanho da população. O financiamento é realizado

com recursos do PAB (Piso de Atenção Básica) que é composto por uma parte de recursos fixos (PAB-fixo), destinados à assistência básica, e de uma parte variável (PAB-variável), relativa a incentivos para o desenvolvimento dos programas executados nesse nível de atenção, como ações básicas de vigilância sanitária, assistência farmacêutica básica, Programa de Saúde da Família[28] e programa de agentes comunitários de saúde.

Os recursos para custeio da parte fixa do Piso de Atenção Básica foram fixados, em 23 de setembro de 2004 (Portaria nº 2.024/GM), em R$ 13 (treze reais) por habitante ao ano – valor mínimo – e em R$ 18 (dezoito reais) o valor máximo, para efeito do cálculo do montante de recursos a ser transferido do Fundo Nacional de Saúde aos municípios e ao Distrito Federal. O repasse desses recursos segue o critério *per capita*, recebendo o município um valor proporcional a sua população residente.

Quanto aos repasses de recursos para financiamento da assistência médico-hospitalar, de modo geral, pode-se dizer que eles são efetuados proporcionalmente em função da capacidade instalada. Essa situação pode produzir uma concentração de recursos nas localidades em que há maior oferta de serviços hospitalares, deixando de contribuir para a elevação da oferta desses serviços em localidades em que há escassez.

Em ambas as formas de transferência de recursos federais para estados e municípios, não são levadas em conta as especificidades da população-alvo. No entanto, para a formulação e a implementação de políticas de saúde mais eqüitativas, faz-se necessária a consideração de aspectos como o perfil epidemiológico da população, sua composição demográfica – sexo e idade – e suas condições socioeconômicas. A descentralização dos recursos do PAB é feita de forma igualitária, mas não eqüitativa. Em uma distribuição eqüitativa, os estados e os municípios devem receber recursos compatíveis com as suas necessidades, que permitam prover atenção à saúde a seus cidadãos e, portanto, indo além de uma fórmula de distribuição que fixe valores *per capita*, como se as municipalidades fossem homogêneas nos problemas e nos desafios a serem enfrentados. A distribuição de recursos para financiar serviços hospitalares, por sua vez, também não promove maior eqüidade, ao contribuir para a reprodução da atual estrutura de oferta de serviços, que é concentrada nas localidades mais desenvolvidas.

Uma tentativa de corrigir parcela dessas distorções está sendo implantada em Minas Gerais, aplicada à distribuição de recursos estaduais aos seus municípios. O modelo foi desenvolvido no âmbito do termo de cooperação técnica e financeira celebrado entre a Secretaria de Estado da Saúde (SES) de Minas Gerais e a Fundação João Pinheiro (FJP).[29] A proposta consiste na correção da distribuição *per capita* de recursos, considerando as seguintes variáveis: *i*) estrutura etária e de sexo; *ii*) necessidades de saúde da população, a partir da construção de um Índice de Necessidade em Saúde (INS); e *iii*) porte econômico dos municípios do Estado de Minas Gerais.

28. O Programa de Saúde da Família (PSF) consiste em unidade ambulatorial pública de saúde destinada a realizar assistência contínua nas especialidades básicas, por meio de equipe multiprofissional. Desenvolve ações básicas de promoção, prevenção, diagnóstico precoce, tratamento e reabilitação, características do nível primário de atenção. Uma equipe do PSF pode ser responsável por uma área onde residam, no máximo, mil famílias ou 4.500 pessoas. Recomenda-se que cada equipe do PSF tenha os seguintes profissionais: médico, enfermeiro, auxiliares de enfermagem e agentes comunitários de saúde.

29. MACHADO, E. N. M. *et al. Alocação eqüitativa de recursos para atenção básica*: uma proposta para redistribuição entre microrregiões e municípios de Minas Gerais. 1ª Jornada de Economia da Saúde Unisinos. São Leopoldo: Unisinos, 2003.

Utilizando-se desses indicadores, é construído um Fator de Alocação (FA),[30] que é aplicado para correção eqüitativa dos recursos a serem descentralizados. O Fator de Alocação proposto pela equipe de pesquisadores da FJP corresponde à média simples do Índice de Necessidade em Saúde (INS) e do Índice de Porte Econômico (IPE). O INS é um indicador composto por um conjunto e seis variáveis epidemiológicas e socioeconômicas, quais sejam: mortalidade de crianças menores que cinco anos; proporção de óbitos por causas mal definidas; taxa de fecundidade; taxa de alfabetização; percentual de indivíduos que vivem em domicílios urbanos com coleta de lixo; e percentual de indivíduos com renda domiciliar menor que meio salário mínimo. Essas variáveis são medidas indiretas das condições de saúde dos municípios de Minas Gerais e foram combinadas mediante análise estatística multivariada (análise fatorial por componentes principais) para compor o INS. O IPE reflete o potencial econômico do município e está baseado na capacidade de arrecadação de ICMS.

O Fator de Alocação (FA) será aplicado para distribuir recursos do Tesouro Estadual. Trata-se de um incentivo a um novo programa lançado pelo governo estadual, que se chama Saúde em Casa, que será uma "versão mineira" do PSF. Desse modo, os municípios receberão, além do repasse federal, que seguirá com a sua própria sistemática, os recursos do incentivo estadual, corrigidos pelo FA.

O FA cria um ordenamento dos municípios considerando suas necessidades. Nesse sentido, foram criados quatro grupos. O grupo 1 é composto pelos municípios que apresentam menor necessidade, sendo contemplados com R$ 1 mil mensais por equipe de Saúde da Família. O grupo 2 receberá R$ 1.250, o grupo 3, R$ 1.750, e o grupo 4, mais necessitado, receberá R$ 2 mil por equipe de Saúde da Família.

A correção feita com base no Fator de Alocação permite a diferenciação dos municípios segundo suas necessidades de recursos financeiros para atenção à saúde. Municípios com necessidades distintas têm graus de necessidades diferentes na implementação de equipes de Saúde em Casa. A criação do FA auxilia na correção dessa distorção, fazendo que o volume de recursos alocados entre os municípios seja proporcional às suas necessidades. A expectativa é que o primeiro repasse utilizando esses critérios seja realizado em abril de 2005.

Espera-se que a implantação efetiva da metodologia no Estado de Minas Gerais, além de produzir uma alocação mais eqüitativa de recursos, possa ser um laboratório para teste da metodologia. O sucesso desta medida poderá estimular a criação de modelos similares em outros estados e, até mesmo, no governo federal. A idéia central é que a política de descentralização de recursos não busque apenas cumprir as determinações legais, mas, acima de tudo, objetive uma redistribuição em favor dos mais necessitados.

1.3 Saúde suplementar: fatos relevantes

Em 2004, a regulamentação dos planos privados de saúde não foi suficiente para evitar os sucessivos conflitos no campo da ação regulatória, tampouco foi capaz de atenuar a crise econômica do mercado de planos. Destacaram-se, de um lado, os

30. MACHADO, E. N. M. *et al. Fator de alocação de recursos financeiros para atenção à saúde*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro/Secretaria de Estado da Saúde, 2003 (mimeo).

efeitos da decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), que não reconheceu a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) como instância legítima para legislar sobre os contratos antigos estabelecidos antes da Lei nº 9.656, de 1998, dificultando a tarefa de mediar os interesses contraditórios envolvidos na implementação do Programa de Incentivo à Adaptação de Contratos (Piac).

De outro lado, a atuação da ANS engendra efeitos contraditórios. Quando a Agência uniformiza as regras de funcionamento do mercado e fiscaliza as irregularidades econômico-financeiras das operadoras, a agência reguladora busca reduzir empresas ineficientes e eliminar as fraudulentas; contudo, isso acaba dificultando a sobrevivência das empresas menos robustas. Paradoxalmente, o cenário se torna assim mais favorável a uma concentração do mercado em favor dos oligopólios. Dessa forma, a atuação da ANS pode estar gerando resultados que se contrapõem a seus preceitos normativos de defesa do consumidor, da concorrência regulada e do interesse público.

Em um breve balanço do setor de saúde suplementar no ano de 2004, destacam-se os seguintes fatos:

a) **Reajuste dos Planos Individual e Familiar** – A ANS fixou em 11,75% o teto de reajuste dos planos individuais, que passou a vigorar em junho de 2004. Para 2005, especula-se a criação de dois índices diferentes, um voltado à correção dos planos antigos – anteriores a janeiro de 1999 – e outro, aos novos. A Agência estaria investigando, igualmente, a possibilidade de conceder reajustes específicos por operadora ou determinados segmentos do mercado. Em particular, no tocante ao reajuste dos antigos planos individuais das seguradoras, a ANS vai comparar – entre as operadoras desse segmento e aquelas do mesmo porte no mercado – a Variação do Custo Médico-Hospitalar (VCMH). A metodologia é criticada pelo Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec), pois retrataria, unicamente, o ponto de vista econômico-financeiro das operadoras. Nesse caso, o índice de reajuste específico a ser definido teria como base o índice da seguradora que comprovasse o comportamento mais eficiente, segundo a freqüência de utilização e o custo unitário. A ANS utilizaria como parâmetro a variação das despesas assistenciais apuradas pelo seu Sistema de Informação de Produtos (SIP).

b) **Programa de Incentivo à Adaptação de Contratos (Piac)** – Após a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), em agosto de 2003, a ANS procurou acelerar o processo de migração (plano novo) e adaptação (plano com maior cobertura, carências menores, apuração da faixa etária etc.) dos planos antigos. Nesse sentido, no início de 2004, o Congresso Nacional aprovou a Medida Provisória nº 148/2003, que autorizava a ANS a implantar um programa de transferência dos planos antigos para o novo regime regulatório. A seguir, com base na Resolução Normativa – RN nº 64 –, a ANS instituiu o Programa de Incentivo à Adaptação de Contratos (Piac). Por um conjunto de razões, esse Programa sofreu contestação judicial e o Ministério Público Federal chegou até a ingressar uma ação coletiva contra a Agência, exigindo a retirada da propaganda do Programa em rede nacional, alegando ser de natureza enganosa. Contornada a questão, a ANS retomou o Piac e ampliou os prazos para o seu cumprimento.

Para 2005, a aprovação do Projeto de Lei (PL) nº 2.934/2004,[31] que visa substituir a Lei nº 9.656/1998, tenderá a alterar os rumos desse processo, pouco exitoso até o momento: apenas 20% dos 22 milhões de usuários antigos aderiram às novas regras do setor.

c) **Abusos contra os consumidores de planos antigos** – A ANS assinou Termo de Compromisso com a Sul América e a Bradesco Saúde, reafirmando o seu poder regulatório para reajustar os contratos dos planos individuais antigos que não estipulam índices claros de reajuste. O acordo possibilitou, nesse caso particular, contornar a decisão do STF que não permite à ANS regular os preços dos planos anteriores a janeiro de 1999. Em contrapartida, de uma parte, foram suspensos os processos administrativos referentes a cobranças abusivas feitas por tais seguradoras aos usuários de planos individuais antigos – em 2004, R$ 56 milhões para a Sul América e R$ 32,2 milhões para o Bradesco. De outra, embora mantido o reajuste de 11,75% em 2004, poderá ser aplicado um índice adicional residual, por essas e outras seguradoras, mediante aprovação da ANS, a ser sancionado no próximo reajuste em 2005-2006. Em vez da intervenção ameaçada pelo ministro Humberto Costa, o governo federal recuou, preferindo a negociação.

d) Lançamento do Programa de Qualificação da Saúde Suplementar – Será criado um novo instrumento para avaliar a qualidade dos planos e dos seguros privados de saúde e o próprio órgão regulador. Essa avaliação tem por objetivo melhorar a qualidade da atenção médica e integrar as ações da ANS às diretrizes do Ministério da Saúde. Em especial, caberá à Agência divulgar um ranqueamento baseado no índice de desempenho das operadoras, segundo indicadores relativos à atenção à saúde; à estrutura, operação e situação econômico-financeira da operadora; e à satisfação do usuário.

1.4 A política de medicamentos da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)

Uma das diretrizes da Política Nacional de Medicamentos é a garantia da segurança, da eficácia e da qualidade dos medicamentos, fundamentada no fiel cumprimento da regulação sanitária regular e sistemática por meio das ações de inspeção e fiscalização. Visando ao exercício dessas atividades, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa): *i*) implementa e consolida os roteiros de inspeção que são aplicados na área de medicamentos e farmoquímicos; e *ii*) define, desenvolve e implementa sistemas de informação para o setor mediante o estabelecimento de procedimentos e instrumentos de avaliação.

São comercializados atualmente no Brasil 6.172 remédios em 16.122 apresentações diferentes. Esses medicamentos pertencem a três categorias distintas: *referentes* – 635 remédios em 1.357 apresentações diferentes; *genéricos* – 1.337 remédios em 2.065 apresentações; e *similares* – 4.200 remédios em 12.700 apresentações. Os referentes são os remédios desenvolvidos e patenteados pelos

31. O Projeto de Lei nº 2.934, de fevereiro de 2004, busca alterar a Lei nº 9.656/1998. Entre as várias medidas, destacam-se, por exemplo: a inclusão da assistência farmacêutica como benefício dos planos privados de saúde; a proibição da cobrança de caução; e a criação de mecanismo de mobilidade, que garanta ao usuário o direito à mudança de plano.

laboratórios: são comercializados após intensa pesquisa, e sua eficácia, tanto fármaco quanto clínica, é comprovada por rigorosos protocolos. Em 1999, foram introduzidos no país os remédios genéricos, que copiam as fórmulas dos referentes, e que são comercializados após a comprovação de sua segurança e eficácia por meio dos testes de bioequivalência e de biodisponibilidade. Tais testes avaliam a ação do princípio ativo sobre o organismo humano e a quantidade de drogas presentes no corpo humano após o uso do medicamento, respectivamente. Os genéricos não possuem nome comercial e são conhecidos apenas pelo seu princípio ativo.

Os remédios similares, por seu turno, apesar de também copiarem as fórmulas dos remédios referentes, eram até então comercializados sem a realização dos testes de bioequivalência exigidos para os genéricos. Entretanto, dois compostos, mesmo que possuam a mesma formulação química, podem ter efeitos diferentes sobre o organismo humano, graças a diferenças na disposição espacial das moléculas que compõem o medicamento. Por isso, os testes de bioequivalência e biodisponibilidade são tão importantes.[32]

Por tais razões, em 2003, a Anvisa editou uma resolução obrigando os similares a realizarem os mesmos testes aos quais são submetidos os medicamentos genéricos. Em conseqüência desse ato normativo, em outubro de 2004, a Agência recolheu 130 similares, confirmando sua política de progressivamente retirá-los do mercado, no sentido de, futuramente, permitir a comercialização somente de remédios referentes e genéricos.

2 Acompanhamento de políticas e programas

Os dois principais programas do Ministério da Saúde, no que se refere ao volume de recursos mobilizados, são o Atenção Básica em Saúde – cujo componente central está relacionado ao Saúde da Família – e a Atenção Hospitalar e Ambulatorial no SUS.

Em 2004, segundo dados do Ministério da Saúde, em relação a 2002, houve aumento de 27,1% do número de equipes de Saúde da Família, atingindo 21.232 equipes. Nesse ano, buscou-se implementar o que foi denominado de "Incentivo de eqüidade em saúde" que teria por principal objetivo ampliar o acesso à saúde de populações em situação de desigualdade social, por meio do Saúde da Família (Portaria nº 1.434, de julho de 2004). Entre as medidas implementadas, está um aumento de 50% no valor dos incentivos para o Saúde da Família e o Saúde Bucal nas seguintes localidades: *i*) municípios que possuam Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) menor ou igual a 0,7; *ii*) municípios da Amazônia Legal com população abaixo de 50 mil habitantes; *iii*) municípios com população inferior a 30 mil habitantes; *iv*) municípios integrantes do Programa de Interiorização do Trabalho em Saúde (Pits) não selecionados no grupo anterior, segundo os mesmos critérios relativos a porte populacional; *vi*) quilombos; e *vii*) assentamentos rurais. Além disso, em setembro de 2004, o Ministério da Saúde aumentou o valor *per capita* do Piso da Atenção Básica (PAB-Fixo) de R$ 10 para R$ 13.

32. Atualmente, os medicamentos similares só são comercializados em países do Terceiro Mundo, não o sendo nos Estados Unidos nem nos países da Europa já há muitos anos.

Em relação à atenção especializada, um dos maiores problemas que este Programa enfrenta diz respeito à pulverização de leitos hospitalares. Com efeito, há grande participação dos pequenos hospitais com a maioria destes (mais de 60%) estando localizados em municípios com menos de 30 mil habitantes. Segundo dados do Ministério da Saúde, 43% dos hospitais teriam menos de 30 leitos, havendo, portanto, grande heterogeneidade em termos de incorporação tecnológica e complexidade dos serviços ofertados. Há, ainda, concentração de recursos em hospitais de médio e grande porte.

Uma análise mais geral mostra que ainda persistem problemas que são centrais para a organização da política de saúde, entre os quais se destaca a necessidade de ampliar a articulação entre a atenção básica e a atenção de média e alta complexidade. É preciso, também, uma reorganização da atenção hospitalar. Sem uma maior integração e organização desses serviços, a tarefa de garantir o atendimento integral à população fica comprometida.

Nesta edição, optou-se por descrever mais detalhadamente ações consideradas prioritárias pelo governo federal no ano de 2004: o Cartão Nacional de Saúde e o Sistema de Atenção às Urgências e Emergências.[33]

2.1 O Cartão Nacional de Saúde – Cartão SUS

O Cartão Nacional de Saúde, conhecido como Cartão SUS, é um instrumento a partir do qual seria possível estabelecer um histórico dos atendimentos feitos no âmbito do Sistema Único de Saúde para cada usuário (ver o número 2 deste periódico). Para isso, vem se construindo um cadastro de usuários, de profissionais e de unidades de saúde. O cadastramento atribui um número nacional de identificação ao usuário e aos profissionais. No caso destes últimos, seu número é único, tanto para sua identificação como profissional quanto no momento em que este for atendido no âmbito do SUS (como usuário). Entre outras vantagens, o sistema do cartão permitiria a construção do histórico clínico de cada usuário, podendo, também, melhorar a identificação deste, com possibilidade de agilização do atendimento, maior integração do sistema de informações, melhoria na gestão de recursos humanos e acompanhamento da referência e contra-referência.

A Norma Operacional Básica (NOB) do SUS de 1996 já previa a implantação do Cartão Nacional de Saúde (NOB/SUS-96). Em 2001, foi implementado um projeto piloto em 44 municípios, 31 deles no Paraná e os outros 13 espalhados em 10 estados. Segundo o Ministério da Saúde,

> os critérios para seleção dos 44 municípios do projeto piloto procuraram considerar diferentes experiências municipais, com o objetivo de testar as estratégias de implantação e a operação do sistema em realidades diferenciadas. Ao mesmo tempo, o Ministério da Saúde considerou de forma específica as iniciativas ou experiências em andamento para a implantação de cartões municipais de saúde ou outros instrumentos de identificação de população.

Mesmo com as justificativas dadas pelo Ministério, se o objetivo do projeto piloto era, sobretudo, testar a viabilidade da implantação do cartão, seria importante ter

33. A Farmácia Popular, outra ação considerada central pelo atual governo, foi objeto de análise na edição número 9 deste periódico.

selecionado mais municípios em outros estados, visto que as condições de gestão variam muito entre estados e regiões.

A construção do Cadastro de Usuários do SUS ficaria a cargo dos municípios participantes do projeto piloto, partindo do número do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Assistência ao Servidor Público (Pasep) para aqueles que estão ou já estiveram no mercado formal de trabalho. Para os demais usuários, foram gerados outros números específicos para o cartão, compondo uma base na Caixa Econômica Federal (CEF). O princípio do cartão é que este represente um número único identificador do usuário do SUS, para qualquer procedimento, em qualquer região, referido ao domicílio de residência.

Uma avaliação do projeto piloto feita nos municípios selecionados do Paraná indicou problemas diferenciados de acordo com a realidade local. Contudo, alguns problemas comuns se destacaram em quase todos os municípios, como, por exemplo, a demora para emissão do cartão definitivo. Um dos municípios avaliados informou que o sistema do cartão pouco havia contribuído para aprimorar a gestão das políticas de saúde, uma vez que as versões dos *softwares* exigiam constantes atualizações; ocorriam recorrentes problemas na transmissão dos dados tanto para o servidor municipal como deste para o servidor federal; havia resistência dos médicos; a alimentação de todos os demais sistemas do Ministério da Saúde não havia sido eliminada, fazendo que o sistema do cartão fosse mais um entre vários.

Além disso, um dos problemas observados na implementação refere-se ao fato de um mesmo usuário estar sendo cadastrado mais de uma vez. Por isso, apesar da informação do Ministério da Saúde de que existiriam cerca de 109 milhões de cadastros, não se sabe ao certo quanto desse número está duplicado.

Apesar das dificuldades, o Ministério da Saúde optou por expandir a implantação do Cartão SUS. Na discussão do PPA 2004-2007, o governo federal destinou cerca de R$ 580 milhões para a ação do Cartão SUS. Buscando garantir a sua expansão, esse Ministério publicou a Portaria nº 174, em maio de 2004, segundo a qual os procedimentos ambulatoriais e hospitalares que exigissem autorização prévia deveriam ser acompanhados, obrigatoriamente, da identificação dos usuários por meio do número do Cartão Nacional de Saúde, conforme cronograma (art. 1º). Essa Portaria estabelecia, também, que o cadastramento era responsabilidade dos gestores estaduais e municipais de saúde (art. 2º).

Contudo, por diversas dificuldades operacionais, foi dado um novo prazo até março de 2005 para que essa obrigatoriedade fosse efetivada. Os municípios já teriam manifestado restrições quanto à viabilidade de cumprir essa nova meta.

2.2 Sistema de Atenção às Urgências e Emergências

Na edição nº 9 deste periódico, foi destacada, entre as prioridades de governo, a reorganização da atenção às urgências e emergências, tendo sido feitos breves comentários sobre o Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (Samu) no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Como bem colocado por Santos *et al.* (2003),[34] o fenômeno da superlotação de usuários nos Pronto-Atendimentos (PAs) e nas

34. SANTOS, J. S. *et al.* Avaliação do modelo de organização da unidade de emergência do HCFMRP-USP, adotando, como referência, as políticas nacionais de atenção às urgências e de humanização. *Medicina,* n. 36, Ribeiro Preto, p. 498-515, abr./dez. 2003.

urgências dos hospitais não é conhecido apenas pelos gestores e pelos profissionais de saúde, mas amplamente divulgado e explorado pelos meios de comunicação. Os autores relacionam fatores determinantes dessa superlotação, destacando-se: baixa resolutividade das atenções primárias e dos PAs; falta de ordenação do acesso dos usuários aos serviços da rede de assistência e, em particular, àqueles que atendem às urgências; limitações de perfil e de capacitação dos profissionais que atuam na urgência para lidar com as dimensões biomédicas, social e subjetiva das urgências; lógica do financiamento do atendimento, ainda centrado em pagamento por procedimentos realizados; e insuficiência dos serviços de retaguarda pós-hospitalar, atenção domiciliar e reabilitação.

A reorganização das atenções a urgências tem por proposta atuar sobre esses problemas em articulação com outras políticas do SUS. O Sistema de Atenção Integral às Urgências está organizado em quatro níveis: *i*) pré-hospitalar fixo (incluindo as unidades básicas de saúde; as unidades de saúde da família e os agentes comunitários; os ambulatórios especializados; o serviço de diagnóstico e terapia; e os serviços de atendimento às urgências não-hospitalares – pronto-socorro e PA); *ii*) pré-hospitalar móvel (Samu/192); *iii*) hospitalar: prontos-socorros de unidades hospitalares e leitos de internação; e *iv*) pós-hospitalar: atenção domiciliar (assistência e internação domiciliar) e reabilitação.

O Samu é parte central do processo de reorganização da atenção às urgências e emergências, sendo um elemento por meio do qual se buscaria ordenar e orientar o fluxo de pacientes e gerar uma porta de comunicação entre pacientes e serviços. O custeio é rateado entre o Ministério da Saúde e as secretarias estaduais e municipais de Saúde. O PPA previu para 2004 a estruturação de 250 serviços, no entanto, foram efetivamente estruturados menos de 60 – cerca de apenas 25% do previsto.

O Ministério da Saúde estima que sejam realizados cerca de 150 mil atendimentos por mês por meio do Samu/192, sendo que as emergências clínicas (por exemplo: insuficiência respiratória, tontura, desmaio, infarto, angina, hipertensão, derrame cerebral) responderiam por 47,2% desse total; as de trauma (acidente automobilístico, queimadura, traumatismo craniano, choque elétrico, ferimento por armas), 15,5%; as psiquiátricas (surto psicótico, tentativa de suicídio, depressão), 4,9%; os atendimentos gineco-obstétricos (trabalho de parto, hipertensão na gestante, hemorragia, aborto etc.), 4,3%; e as emergências pediátricas, 3,1%.

Vários elementos poderiam facilitar a regulação do fluxo de pacientes no sistema, como o próprio Cartão SUS. Todavia, ainda há problemas de coordenação da atenção às urgências com o restante do sistema, sendo necessário ampliar a integração com outras políticas de atenção à saúde, como a política de atenção hospitalar, por exemplo.

3 Financiamento e gasto

3.1 Acompanhamento da Emenda Constitucional nº 29

Encerrado mais um exercício, a primeira questão que surge sobre o tema Financiamento e Gasto na área da Saúde diz respeito à Emenda Constitucional (EC) nº 29: a Emenda foi cumprida em 2004? Em outras palavras, os recursos aplicados na área da Saúde por União, estados e municípios atenderam ao volume mínimo determinado pela EC nº 29? Neste momento, ainda é cedo para se tratar da questão em

termos das três esferas de governo, mas já estão disponíveis informações para uma análise da atuação da União, observando a execução orçamentária de 2004 e a previsão orçamentária inicial para 2005.

Para essa tarefa, existe um problema a ser enfrentado: a intricada diversidade de enfoques e interpretações que surgem no momento de avaliar a aplicação da EC nº 29. Tenta-se resumir a seguir, o mais didaticamente possível, os dois principais dissensos: 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".

Ao determinar que um patamar mínimo de recursos – calculado aplicando-se a variação nominal do PIB sobre os gastos federais em Saúde ano a ano – seria destinado obrigatoriamente a "ações e serviços públicos de saúde", a EC nº 29 não determinou quais ações governamentais seriam consideradas para tal. Ao não expressar explicitamente, por exemplo, que apenas os gastos com ações do SUS seriam legítimos para o atendimento de metas definidas na EC nº 29, foi aberto muito espaço para dúvidas, tais como o que fazer com as despesas de saneamento; com os inativos do setor saúde; com os gastos das políticas de alimentação; e com os gastos do setor público com serviços de saúde de clientela fechada, como os planos de saúde dos servidores públicos. É essencial, portanto, que se estabeleça o que são "ações e serviços públicos de saúde", aos quais os recursos foram vinculados, para que não ocorram interpretações diferenciadas a cada ano.

Essa limitação foi parcialmente equacionada nas LDOs de 2002 e 2003, que definiam "ações e serviços públicos de saúde" como a totalidade das dotações do Ministério da Saúde, descontada dos seus gastos com Encargos Previdenciários da União (EPUs) e com os serviços da dívida, descontando, também, a parcela dos gastos financiada com recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (FCEP). Esta delimitação, contudo, foi comprometida na LDO de 2004, quando o artigo que a determinava foi vetado pelo Executivo federal, com intuito de tornar legal a inclusão dos recursos do FCEP no âmbito da EC nº 29 – o que permitiria ao governo utilizar os recursos deste Fundo para cumprir duas Emendas – a EC nº 31, que regulamenta o FCEP, e a EC nº 29, que estabelece recursos mínimos para a área de saúde. Na LDO de 2005, que orienta o orçamento do ano que se inicia, o governo respeitou o entendimento proposto pelo Legislativo, mantendo a exclusão dos gastos do Ministério da Saúde financiados pelo FCEP.

Mesmo assim, ainda resta um problema. A definição de "ações e serviços públicos de saúde" estabelecida na LDO não exclui as ações de transferência direta de renda, que detêm parcela significativa do orçamento do Ministério da Saúde: R$ 818,8 milhões executados em 2004 e R$ 1,1 bilhão previsto na dotação inicial de 2005. Se consultada a Resolução nº 322 do CNS, de maio de 2003, que consolida os entendimentos do Conselho sobre a aplicação e a implementação da EC nº 29, ver-se-á que as diretrizes quinta, sexta e sétima não consideram ações típicas de assistência social como integrantes do conceito de "ações e serviços públicos de saúde". Nesse sentido, para acompanhar a Emenda nº 29 de forma adequada às recomendações do CNS, devem-se descontar, além do previsto na LDO, os gastos do Ministério da Saúde com ações de

transferência direta de renda – o antigo Bolsa Alimentação, atualmente parte integrante do Bolsa Família.[35]

Outra questão referente à interpretação e à implementação da EC nº 29, que tem gerado debate constante, consiste na contraposição entre os critérios de "base móvel" e "base fixa". Por meio do artigo 77, adicionado ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a EC nº 29 definiu como ponto de partida o exercício de 1999, uma vez que estabeleceu como patamar mínimo de recursos da União para Ações e Serviços Públicos em Saúde no ano 2000 "o montante empenhado em ações e serviços públicos de saúde no exercício financeiro de 1999 acrescido de, no mínimo, cinco por cento". Como o termo "empenhado" é um conceito de contabilidade pública reconhecido na doutrina e na legislação orçamentárias, não há dúvidas a dirimir quanto ao piso definido legalmente para o ano 2000. Os problemas surgem, entretanto, para o período de 2001 a 2004, quando a EC nº 29, no mesmo artigo 77, estabelece que os recursos mínimos a serem aplicados corresponderão ao "valor apurado no ano anterior, corrigido pela variação nominal do Produto Interno Bruto". Ao empregar-se o termo "apurado" nesta frase, em vez de repetir o termo "empenhado" utilizado anteriormente, ou outro conceito reconhecido, abriu-se espaço para duplicidade de interpretação.

A primeira interpretação defende que o termo "apurado" deve ser entendido como "empenhado", à semelhança do que foi definido pela Emenda para o ano 2000. Este entendimento é conhecido como "critério de base móvel", porque dessa forma a base de cálculo sempre será o volume de recursos efetivamente aplicado no ano anterior, exceto quando este for inferior ao respectivo piso mínimo calculado – o que configuraria uma situação de desrespeito à Emenda. Essa interpretação é compartilhada pelo Ministério da Saúde, pelo Conselho Nacional de Saúde e pelo Tribunal de Contas da União (TCU), entre outros.

A segunda defende que o termo "apurado" deve ser entendido como "calculado", ou seja, o valor mínimo para determinado ano será o valor mínimo calculado para o ano anterior, corrigido pela variação nominal do PIB. Esta interpretação é conhecida como "critério de base fixa", pois ao considerar como base de cálculo não a execução efetiva do ano imediatamente anterior, mas sim o piso calculado, os recursos previstos para Ações e Serviços Públicos de Saúde serão, em cada ano, sempre correspondentes ao valor empenhado em 1999, acrescido de 5% e corrigido pela variação nominal do PIB acumulada no período. Tal entendimento é defendido, fundamentalmente, pelo Ministério da Fazenda, pela Advocacia Geral da União (AGU) e pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, este último particularmente importante na medida em que orienta os vetos presidenciais à LDO e à Lei Orçamentária.

Em 2004, a Mensagem Presidencial que encaminhou o Projeto de Lei Orçamentária 2004 ao Congresso foi favorável ao critério de "base móvel". Nela, está manifesta a opção pelo "critério definido pelo Tribunal de Contas da União", isto é, o critério de "base móvel". Entretanto, na LDO 2005, o artigo que definia como base de cálculo o critério de "base móvel" voltou a sofrer veto presidencial – assim como ocorrido na LDO 2003 –, restabelecendo deste modo o critério de "base fixa" como

35. A respeito da unificação dos programas de transferência de renda ver, neste período, a seção sobre Assistência Social e Segurança Alimentar.

orientador da Lei Orçamentária e contradizendo o comportamento adotado pelo governo para 2004.

Na tabela 1, pode-se ver com clareza como este debate entre as distintas interpretações da EC nº 29 confunde o acompanhamento e a avaliação acerca do cumprimento desta. Comparando os gastos sob o conceito de Ações e Serviços Públicos de Saúde utilizado na coluna (b) – que exclui EPUs, Juros e Amortização da Dívida, FCEP e Transferências Diretas de Renda – com o piso calculado de acordo com o critério de "base fixa" – coluna (c) –, vê-se que a Emenda teria sido cumprida com relativa folga, excetuando o exercício de 2003, quando, mesmo sob o piso menor obtido a partir da "base fixa", a execução foi apertada.

TABELA 1

Execução orçamentária em ações e serviços públicos de saúde, do Ministério da Saúde

(Em R$ bilhões correntes)

	Exec. orçamentária em Ações e Serv. Públicos de Saúde (a)[1]	Exec. orçamentária em Ações e Serv. Públicos de Saúde (b)[2]	Base fixa(c)[3]	Base móvel(d)[4]
2000	20,4	20,4	19,3	19,3
2001	22,5	22,5	21,8	23,1
2002	24,9	24,9	23,8	25,1
2003	27,2	26,8	26,7	28,2
2004	32,7	31,9	30,8	32,6
2005[5]	36,8	35,7	34,9	37,2

Fonte: Siafi/Sidor.

Notas: [1] Segundo a definição das LDOs: Gastos Totais do Ministério da Saúde, excetuando-se as despesas com Inativos e Pensionistas, Juros e Amortizações da Dívida, bem como as despesas financiadas pelo Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.

[2] Além das exclusões previstas na LDO, excluíam-se também desta coluna as despesas com programas de transferência direta de renda.

[3] Sob o enfoque de "base fixa", o percentual de variação do PIB nominal é aplicado sobre o valor mínimo de recursos calculado para o ano anterior.

[4] Sob o enfoque de "base móvel", o percentual de variação do PIB nominal é aplicado sobre o volume de recursos executado no ano anterior, exceto quando este for inferior ao piso mínimo calculado.

[5] Dados de 2005 correspondem à Dotação Inicial.

Contudo, se observada a coluna (d) – na qual o critério utilizado foi o de "base móvel", defendido pelo Ministério da Saúde e pelo Conselho Nacional de Saúde –, o resultado da análise é completamente distinto. Excetuando o ano 2000, em nenhum outro exercício desde então a Emenda teria sido cumprida. Os recursos executados em Ações e Serviços Públicos de Saúde foram, sob esse critério, persistentemente insuficientes: R$ 0,6 bilhão a menos em 2001, R$ 0,2 bilhão em 2002, R$ 1,4 bilhão em 2003 e R$ 0,7 bilhão em 2004, acumulando no período um déficit de recursos da ordem de R$ 2,9 bilhões, que deixaram de ser utilizados no cumprimento da EC nº 29.

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, tem-se 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 ao 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 nº 29, que alcançaria a marca de R$ 4,4 bilhões.

3.2 Execução orçamentária 2004

Analisando a execução orçamentária do Ministério da Saúde em 2004, alguns pontos chamam a atenção. Primeiramente, deve-se destacar que a quase totalidade do acréscimo de R$ 6,2 bilhões, ocorrido na execução de 2004 em relação a 2003, deveu-se à elevação dos recursos transferidos para estados e municípios, confirmando a configuração da política de saúde como uma política de gestão descentralizada e financiamento compartilhado. Houve também, em relação a 2003, uma significativa elevação nos gastos com investimentos, que poderia ser ainda maior caso o patamar de execução dessas despesas estivesse mais próximo da média global do Ministério. Por fim, curiosamente, os gastos com juros e amortizações da dívida ficaram muito abaixo dos níveis previstos na dotação inicial.

TABELA 2
Ministério da Saúde: execução orçamentária por modalidade e natureza de despesa – comparação entre os exercícios de 2003 e 2004
(Em R$ milhões correntes)

	Dot. Inicial		Autorizado		Liquidado		% Exec. (Liq./Aut.)	
	2003	2004	2003	2004	2003	2004	2003	2004
Aplicações Diretas	14.839,4	13.482,8	14.815,2	15.571,4	14.534,6	14.804,3	98,1	95,1
Pessoal e Encargos Sociais	5.424,9	6.040,1	5.984,4	6.852,8	5.959,8	6.829,4	99,6	99,7
Pessoal Ativo e Encargos					*3.717,2*	*4.174,7*		
Inativos e Pensionistas[1]					*2.242,6*	*2.654,7*		
Outras Despesas Correntes	8.504,0	6.066,5	8.027,5	7.376,4	7.915,6	7.023,7	98,6	95,2
Investimentos	388,3	667,9	286,4	614,0	236,5	447,0	82,6	72,8
Juros e Encargos da Dívida	212,9	245,7	199,9	245,7	136,6	128,1	68,3	52,1
Amortização da Dívida	301,3	462,6	314,3	462,6	284,4	357,7	90,5	77,3
Inversões Financeiras	8,0	0,0	2,8	20,0	1,7	18,3	62,2	91,7
Transferências	15.557,6	22.847,5	16.298,9	22.605,6	15.690,1	21.731,5	96,3	96,1
Transf. a est. e ao DF	1.832,9	2.607,2	4.697,6	7.694,0	4.478,9	7.308,9	95,3	95,0
Transf. a municípios	13.053,2	19.206,3	10.684,9	13.661,0	10.358,2	13.276,5	96,9	97,2
Transf. a Inst. Privadas	326,4	366,3	527,7	683,1	467,9	623,3	88,7	91,3
Transferências ao exterior	345,1	667,7	388,7	567,6	385,0	522,8	99,1	
A definir	193,9	198,6	59,1	39,5	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	**30.591,0**	**36.528,9**	**31.173,3**	**36.619,7**	**30.224,6**	**36.535,8**	**97,0**	**99,8**

Fonte: Siafi/STN.
Elaboração: Disoc/Ipea.
Nota: [1]Refere-se apenas ao elemento de despesa Inativos e Pensionistas, não ao total do respectivo programa, que inclui também outras obrigações patronais e auxílios.

Entretanto, o desempenho aparentemente uniforme do Ministério da Saúde, observado a partir dos seus números globais, esconde grandes heterogeneidades. Analisando a execução orçamentária por programas – ver Anexo Estatístico –, observa-se que alguns deles não alcançaram os mesmos níveis de execução do Ministério da Saúde como um todo. Este é o caso, por exemplo, dos seguintes programas: Gestão da Política de Saúde, em razão da baixa execução das ações relacionadas ao Sistema de Informações e Datasus; Atenção Especializada em Saúde, em conseqüência do desempenho insatisfatório de sua principal ação – Apoio à Estruturação de Unidades de Atenção Especializada; Vigilância Sanitária de Produtos, Serviços e Ambientes, em decorrência da execução insuficiente da ação PAB-Vigilância Sanitária; Segurança Transfusional e Qualidade do Sangue, graças à execução aquém do esperado da ação

"Atenção a hemoglobinopatias"; Investimento para Humanização e Ampliação do Acesso à Atenção à Saúde, em razão da baixa execução na ação "Cartão Nacional de Saúde"; Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos, em conseqüência da lenta implementação das ações relacionadas à Assistência Farmacêutica no âmbito do SUS; e Atenção à Saúde de Populações Estratégicas e em Situações Especiais de Agravos, fundamentalmente em decorrência da baixa execução da ações relacionadas à saúde mental e à desinternação psiquiátrica.

Adicionalmente, observa-se que mesmo aqueles programas com elevados níveis de execução podem apresentar patamares insatisfatórios em uma ou outra das suas ações. Nesse caso, destaca-se, por exemplo, que no Programa Atenção Básica à Saúde, as ações "Incentivo Financeiro à Saúde da Família" em municípios acima de 100 mil habitantes e "Apoio à Expansão e Consolidação do Saúde da Família" apresentaram níveis baixos de execução. Mesmo no maior programa do Ministério, o Atenção Hospitalar e Ambulatorial no Sistema Único de Saúde, algumas ações apresentaram níveis de execução aquém do esperado – ver Anexo Estatístico.

Uma outra ordem de heterogeneidade diz respeito ao ritmo com que os diferentes programas são executados. Enquanto alguns se aproximam de parcelas mensais uniformes, outros apresentam-se muito irregulares. Isto não é necessariamente negativo ou problemático, pois depende de características e sazonalidades inerentes aos programas: certas compras de medicamentos, vacinas ou equipamentos certamente serão concentrados em determinados meses do ano; assim como ações de saneamento dependem de alguns trâmites burocráticos, como, por exemplo, convênios com empresas públicas estaduais ou municipais, que acabam concentrando os seus gastos no fim do exercício.[36]

Feita essa ressalva, pode-se destacar alguns pontos interessantes no quadro a seguir, que compara a execução final de distintos grupos de programas[37] com a situação destes

36. Em ano eleitoral, este tipo de problema se amplia, pois o período para a assinatura de convênios e acordos é interrompido nos meses que antecedem as eleições.

37. Como em 2004 a análise por subfunção mostrou-se inadequada, foram aqui estabelecidos, ainda que arbitrariamente, agrupamentos de programas no Ministério da Saúde, na tentativa de permitir ao leitor uma visão panorâmica da execução orçamentária. A composição de cada grupo apresentado na tabela ficou como se segue: (a) Atenção à Saúde contém: Atenção Básica em Saúde, Atenção Especializada em Saúde, Doação, Captação e Transplante de Órgãos e Tecidos, Atenção Hospitalar e Ambulatorial no Sistema Único de Saúde, Segurança Transfusional e Qualidade do Sangue, Investimento para Humanização e Ampliação do Acesso à Atenção à Saúde, Atenção à Saúde da População em Situações de Violências e Outras Causas Externas, Atenção à Saúde de Populações Estratégicas e em Situações Especiais de Agravos e Atenção Integral à Saúde da Mulher; (b) Saneamento inclui: Saneamento Ambiental Urbano, Drenagem Urbana Sustentável, Saneamento Rural e Resíduos Sólidos Urbanos; (c) Controle de Doenças exceto DST/Aids inclui: Prevenção e Controle das Doenças Imunopreveníveis, Vigilância, Prevenção e Controle das Doenças Transmitidas por Vetores e Zoonoses, Controle da Tuberculose e Eliminação da Hanseníase, Vigilância, Prevenção e Controle da Malária e da Dengue e Vigilância Epidemiológica e Ambiental em Saúde; (d) Controle de Doenças DST/Aids contém: Vigilância, Prevenção e Atenção em HIV/Aids e Outras Doenças Sexualmente Transmissíveis; (e) Atividades Administrativas contém: Gestão da Política de Saúde, Gestão da Participação em Organismos Internacionais e Apoio Administrativo; (f) Inativos e Pensionistas contém: Previdência de Inativos e Pensionistas da União; (g) Dívida contém: Operações Especiais: Serviço da Dívida Interna (Juros e Amortizações) e Operações Especiais: Serviço da Dívida Externa (Juros e Amortizações); (h) Vigilância Sanitária contém: Vigilância Sanitária de Produtos, Serviços e Ambientes; (i) Transferência Direta de Renda contém: Transferência de Renda com Condicionalidades; (j) Qualificação de Recursos Humanos do SUS inclui: Educação Permanente e Qualificação Profissional no Sistema Único de Saúde; (k) Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos inclui: Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos; e (l) Demais programas inclui: Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas, Assistência Suplementar à Saúde, Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde, Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais, Alimentação Saudável, Participação Popular e Intersetorialidade na Reforma Sanitária e no Sistema Único de Saúde e Gestão do Trabalho no Sistema Único de Saúde.

no fim do primeiro semestre de 2004. Os programas de Saneamento apresentavam uma execução extremamente baixa no primeiro semestre, mas, após considerável aceleração no segundo semestre, alcançaram um patamar que, se ainda não adequado, é muito superior ao que parecia se desenhar a partir do primeiro semestre. O mesmo pode-se dizer do desempenho dos programas de Qualificação de Recursos Humanos do SUS. Outros programas que intensificaram sua execução orçamentária no segundo semestre apresentavam atrasos menos gritantes, como os de Controle de Doenças, de Vigilância Sanitária e de Assistência Farmacêutica. Mais uma vez, para uma análise individual dos programas, recomenda-se a consulta ao Anexo Estatístico.

TABELA 3

Ministério da Saúde: execução orçamentária em 2004, por agrupamento de programas[1]

		Dot. Inicial	Autorizado	Liquidado	2004 (Liq./Aut.)	% Exec. 1ª sem/2004
a	Atenção à Saúde	22.108,1	22.694,5	22.098,9	97,4	49,5
b	Saneamento	1.061,4	950,6	648,2	68,2	2,7
c	Controle de Doenças exceto DST/Aids	1.850,4	1.824,3	1.742,6	95,5	42,9
d	Controle de Doenças DST/Aids	762,1	824,2	809,8	98,2	37,4
e	Atividades Administrativas	3.586,0	4.078,3	3.987,4	97,8	44,5
f	Inativos e Pensionistas	2.614,0	3.034,1	3.019,4	99,5	50,2
g	Dívida	708,3	708,3	485,8	68,6	36,3
h	Vigilância Sanitária	196,8	196,3	183,8	93,6	32,0
i	Transferência Direta de Renda	801,5	881,5	818,8	92,9	50,5
j	Qualificação de Recursos Humanos do SUS	465,0	377,8	320,2	84,8	13,9
k	Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos	1.706,9	1.998,9	1.796,3	89,9	36,4
l	Demais programas	668,4	647,9	624,7	96,4	32,1
	Ministério da Saúde	36.528,9	38.216,6	36.535,8	95,6	45,4

Fonte: Siafi/STN.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Nota: [1]No exercício de 2004, a subfunção 846-Encargos Especiais expandiu-se consideravelmente, integrando todas as ações que não sejam de "atuação direta" do governo federal. No caso do Ministério da Saúde, tal modificação atingiu mais da metade da sua execução.

EDUCAÇÃO

1 Conjuntura

Consideram-se como fatos relevantes da área educacional, em 2004, as negociações intragovernamentais em torno do projeto que instituirá o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb); a ampliação do Ensino Fundamental para nove anos; as iniciativas em prol da melhoria da qualidade deste nível de ensino por intermédio da formação continuada de professores; o processo de reforma da educação superior que está por vir; a expansão da rede federal de educação superior; e o Programa Universidade para Todos (Prouni).

A proposta de criação do Fundeb está sintonizada com o espírito norteador da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), que é o de ampliar progressivamente a obrigatoriedade do Ensino Fundamental aos demais níveis que compreendem a Educação Básica: Educação Infantil e Ensino Médio.

A melhoria da qualidade da Educação Básica, em geral, e do Ensino Fundamental, em particular, também tem sido reconhecida como um imperativo, desde o momento em que se logrou a quase universalização do acesso a esse nível do ensino. Trata-se de grande desafio para a sociedade brasileira, haja vista que somente algo como 60% das crianças que ingressam na 1ª série da escolarização obrigatória conseguem concluí-la.

No Ensino Superior, ressalta-se a aprovação, no segundo semestre de 2004, da Medida Provisória que instituiu o Programa Universidade para Todos (Prouni), por intermédio do qual foram oferecidas cerca de 112 mil vagas em instituições privadas a estudantes de baixa renda. Além de favorecer o acesso a esse segmento populacional, o Prouni também institui uma política afirmativa em favor de negros e indígenas, ao reservar parte dessas vagas a esses grupos raciais.

Ainda em relação à educação superior, analisa-se o anteprojeto de reforma da educação superior, divulgado pelo Ministério da Educação (MEC) para o debate público. A exemplo das primeiras reações, quando da publicização do referido documento, acredita-se que esse processo de reforma venha a ser permeado por diversos conflitos, em razão da diversidade, por vezes antagônica, dos interesses em disputa.

Além disso, o MEC prevê a expansão da rede federal de educação superior, com a criação de algumas novas universidades sintonizada com a ampliação da oferta pública de educação superior.

1.1 Criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb)

Durante o ano de 2004, o Ministério da Educação (MEC) deu prosseguimento a sua estratégia de dar sustentabilidade financeira para a Educação Básica mediante a montagem de um Fundo Contábil, denominado Fundeb, em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do

Magistério (Fundef). A última versão da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) que cria esse Fundo foi elaborada a partir dos debates promovidos pelo Ministério durante todo o ano e foi encaminhada à Presidência da República, em dezembro de 2004. Destacam-se a seguir as principais diretrizes.

QUADRO 1

Principais diretrizes do Fundeb

1. Criar um Fundo específico a cada Unidade Federada.
2. Excluir impostos administrados pelas receitas municipais.
3. Incorporar os 25% dos impostos estaduais, mais os do Fundef (fundo de participação dos municípios e dos estados etc.).
4. Distribuir recursos mediante a matrícula na educação básica, de acordo com cada etapa (Infantil, Fundamental, Médio) e especificidade (educação de jovens e adultos, especial, rural etc.).
5. Excluir, progressivamente, inativos e pensionistas.
6. Revincular de forma progressiva recursos retirados via Desvinculação de Receitas da União (DRU), da qual seriam obtidos para a complementação do valor mínimo *per capita* dos estados mais pobres.
7. Reformular o salário-educação, admitindo o gasto em todo ensino básico.
8. Estabelecer como piso para o Ensino Fundamental o valor *per capita* vigente à época da promulgação da Emenda Constitucional que institui o Fundeb.
9. Transformar a complementação da União em contrapartida, além de saldar eventual débito do Fundef.
10. Controlar a efetividade do gasto por meio de certificação universal de freqüência e qualidade.

Fonte: Ministério da Educação.
Elaboração: Disoc/Ipea.

Essa proposta do MEC dá continuidade à política de Fundos (Fundef é o exemplo), com expressão estadual, como estratégia para dinamizar o financiamento dos gastos em Educação. Em geral, a escolha por um processo de financiamento e gasto público dessa natureza é defendida por ser um arranjo de fontes de recursos públicos, que assim reunidos possibilitam melhor eficiência e eficácia em sua utilização, diante das necessidades e dos deveres na área de Educação. Ou seja, esse arranjo é entendido como uma forma de melhorar o processo de gestão, permitir a definição clara de responsabilidades das Unidades Federadas e a prioridade na resolução de problemas como condições relevantes para a ampliação do acesso, a melhoria da qualidade e o aumento da eficiência sistêmica. No entanto, esta não é a única interpretação para a questão, pois existem na área de Educação aqueles que avaliam que tais fundos, na verdade, encobririam o não-cumprimento da vinculação constitucional para a Educação, considerando assim que a sua existência é questionável e que a fiscalização deve se dar sobre todos os recursos financeiros da Educação.

No quadro 1, que apresenta as principais diretrizes do Fundeb, observa-se, no que diz respeito à educação infantil de zero a três anos, que foi superada a proposta de se atuar mediante uma política focalizada, com o atendimento a ser efetuado com corte de renda, o que indicava o entendimento por parte do Ministério de que a política de educação básica não teria caráter universalizante.

Também tem causado bastante discussão a proposta de que o valor mínimo para o *per capita* seja aquele vigente à época da promulgação da Emenda Constitucional que cria o Fundeb, o que implica a continuação dos valores praticados, atualmente

bastante questionados por diversos atores sociais ligados à área de Educação (na atualidade, os valores mínimos são determinações políticas ligadas às restrições fiscais do que de fato às necessidades educacionais).

Além disso, é bastante questionável que apenas os recursos da complementação do governo federal ao Fundeb possam saldar dívidas do Fundef.

É importante saldar como um bom presságio a proposta de revinculação da DRU (parte da Educação) e de exclusão dos inativos[38] do cálculo da vinculação. No caso da DRU, ressalta-se que isso vai de encontro às propostas de total desvinculações de recursos que são lançadas na imprensa na atualidade, até mesmo por membros do atual governo.

Por certo o que vale lembrar é que o Fundeb, assim como o Fundef, pode representar no interior de cada estado uma minirreforma tributária, que deve gerar impasses e forçar negociações entre os dirigentes dos executivos estaduais e municipais mais atingidos e os dirigentes do MEC, visando à cobertura das perdas de recursos estaduais e/ou municipais mediante a alocação de recursos federais. Quem vai ganhar? Quem vai perder? Quanto? Como? São questões pertinentes e pendentes de articulações e recursos. Por isso, se o Fundo for mesmo efetivo, deve haver firme disposição do MEC na alocação de recursos que comporão sua complementação às demais Unidades Federadas. Isso implica que deve haver, por parte do governo federal, uma forte recomposição do atual orçamento deste Ministério.

Dependendo do valor estabelecido para o valor mínimo por aluno/ano, mesmo diante das inovações introduzidas, ainda permanecerá no plano nacional a desigualdade na distribuição dos recursos, na medida em que o gasto por aluno, a ser realizado pelo Poder Público em cada Unidade Federada, manter-se-á bastante desigual.

1.2 Ampliação do Ensino Fundamental para nove anos

Já prevista na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) de 1996 e uma das metas do Plano Nacional de Educação (PNE) para o Ensino Fundamental, a universalização do acesso de crianças de 6 anos ao ensino obrigatório foi objeto de discussão em encontros regionais realizados pelo MEC, em 2004, visando promover e implementar a proposta. Essa mudança tem por finalidade a melhoria na qualidade da educação ao promover o ingresso e a permanência na escola de crianças de 6 anos, ampliando o período de aprendizagem obrigatória e o aumento da escolaridade dos alunos. Serve, também, ao propósito de equiparar o período de educação básica no Brasil ao de outros países integrantes do Mercosul, cuja duração é de 12 anos.

Nesses encontros, foi possível ao MEC esclarecer que a ampliação do Ensino Fundamental tem implicações sobre sua proposta pedagógica, currículo, organização dos espaços físicos, materiais didáticos e recursos financeiros, bem como sobre a educação infantil, cujas diretrizes precisarão ser reelaboradas. Segundo Diretora da Secretaria de Educação Básica do MEC, "os processos educativos precisam ser adequados à faixa etária das crianças ingressantes, e não uma antecipação do ensino de primeira série, que seria precoce para elas". Este esclarecimento reveste-se de grande importância, pois muitas reações ao projeto de ampliação derivam da interpretação de que ocorrerá um ingresso

38. Refere-se apenas àquela parcela de servidores que na ativa desempenharam suas funções na área de Educação.

precoce de crianças de 6 anos na 1a série do Fundamental, sem a preocupação com a adequação pedagógica.

Essa interpretação tem suas razões. Em primeiro lugar, desde a criação do Fundef, pode ser observado um crescimento significativo no número de crianças de 6 anos matriculadas no Ensino Fundamental, maneira encontrada pelos sistemas públicos de ensino para reter os recursos do Fundo, que é redistribuído em razão do número de matrículas no Fundamental. Por isso, alguns críticos do projeto do MEC argumentam que uma vez que interesses financeiros, e não preocupações pedagógicas, já orientaram a inclusão de crianças de 6 anos no Ensino Fundamental, a meta de universalização do acesso dessas crianças é uma meta política facilmente atingível.

Contudo, a transformação pedagógica da 1ª série do Fundamental para adequá-la às crianças de 6 anos é encarada com ceticismo por aqueles que entendem que tais mudanças levam muito tempo para serem consolidadas. Segundo Craidy (2004),[39]

> É sabido que a primeira série do ensino fundamental povoa o imaginário de professores, pais e crianças como o momento de começar a estudar a "sério", de não brincar, de fazer "trabalhos" para valer, de abandonar a atitude infantil. Isso tudo pode corresponder a massacrar a infância, a jogá-la precocemente na competitividade da vida adulta que marca a nossa sociedade.

Na defesa da proposta de inclusão de crianças de 6 anos no Fundamental, estão os educadores que acreditam na viabilidade de um programa educativo específico para essas crianças, embora introduzido de forma gradativa, iniciado pelas redes de ensino que já efetuaram aperfeiçoamentos na organização e nas práticas pedagógicas das primeiras séries, como sua estruturação em ciclos. Indicam algumas vantagens para essa opção de inclusão, uma vez que as turmas de 6 anos seriam mais facilmente ampliadas, beneficiando-se da estrutura existente no Ensino Fundamental. Todavia, alertam que existem riscos para que esta mudança seja eficaz, daí a orientação para que ocorra de forma gradual. Para mencionar alguns dos obstáculos a serem enfrentados: nem todos os sistemas adotam regimes de ciclos no Fundamental; em geral, professoras com menor experiência são as que assumem as classes de crianças menores; os métodos de ensino empregados nas primeiras séries ainda estão bastante defasados se se considerar o que já se acumulou em termos de conhecimento sobre desenvolvimento infantil e os processos de aprendizagem nessa faixa etária.

Todos concordam que as vantagens na trajetória escolar, que se observam no desempenho de crianças que passaram pela pré-escola, são subsídios importantes a serem considerados nessa discussão sobre a universalização da educação para as crianças de 6 anos; porém, muitos prefeririam que o acesso fosse universal à pré-escola na educação infantil em vez do que está em pauta sobre a ampliação do Fundamental.

É importante salientar que o movimento de ampliação do Ensino Fundamental já começou em muitos estados e municípios. Em 2003, o Censo Escolar registrava um percentual de 7% das escolas que já haviam ampliado o Ensino Fundamental para nove anos, correspondente a 11.510 escolas. Em 2004, foram registradas 26.530 escolas, um crescimento de 130% em relação ao ano anterior. Apenas quatro

39. CRAIDY, C. A polêmica sobre a proposta de ampliação do Ensino Fundamental para 9 anos. *Boletim Ebulição* n. 7. Brasília, dez. 2004.

Unidades da Federação ainda não apresentaram nenhum tipo de proposta de ampliação: Acre, Mato Grosso do Sul, Rondônia e Roraima. Em 2004, os sistemas estaduais de Minas Gerais, Goiás, Amazonas, Sergipe e Rio Grande do Norte iniciaram o processo de ampliação, que também está prevista para ocorrer no Maranhão em 2005.

Como a universalização ao Ensino Fundamental para as crianças de 7 a 14 anos já está praticamente consolidada, o MEC, como indutor de políticas públicas educacionais, optou por desenvolver a atual proposta de ampliação com a inclusão das crianças de 6 anos. Cabe ao Ministério cumprir também sua função de prestar assistência técnica e financeira aos sistemas de ensino para garantir um padrão mínimo de qualidade e a efetividade da implementação da mudança proposta.

1.3 Formação continuada de professores

Tem sido recorrente a observação de que as políticas e as estratégias para os processos de formação continuada de professores não apresentam, em muitos dos casos, a efetividade esperada. São várias as iniciativas realizadas, mas estas têm sido desenvolvidas como ações isoladas, fragmentadas e desarticuladas, em que seminários, ciclos de palestras e cursos são oferecidos de forma homogênea a uma grande massa de professores, sem considerar suas necessidades específicas e estágios de desenvolvimento profissional. Dessa forma, várias críticas atribuídas aos programas de formação continuada advêm do fato de que as ações têm efeito reduzido sobre a prática docente. Sua ênfase ao desenvolvimento de uma gama restrita de competências técnicas e cognitivas não leva em consideração a experiência e a vivência do professor. Segundo Mendes (2004),[40] as "análises sobre os processos formativos dos professores apontam para a necessidade cada vez maior de valorizar os saberes docentes, adquiridos pela reflexão prática para a realização do trabalho do professor, através de tarefas ligadas ao ensino e seu universo de trabalho".

Outro aspecto que merece ser considerado diz respeito à estratégia de contratação de instituições capacitadoras para a execução de programas de formação predefinidos, em um processo que resulta em baixa internalização para os sistemas de ensino. Refletindo sobre o papel das universidades nesse processo, Mendes revela que este tem sido muito aquém do que poderia ser, limitando-se, na maioria dos casos, a executar programas padronizados concebidos pelos órgãos públicos, em prejuízo de sua função qualificada para participar mais ativamente no desenvolvimento das propostas.

Nesse contexto, é importante salientar uma nova ação articulada pelo MEC, que decidiu criar a Rede de Formação Continuada de Professores de Educação Básica, de forma que os processos de formação sejam objetos de desenvolvimento e pesquisa nas Instituições de Ensino Superior (IESs). Foram selecionadas vinte universidades, entre públicas e comunitárias, que se constituirão em Centros de Pesquisa e Desenvolvimento da Educação. Estes serão responsáveis pelo desenvolvimento e oferta de grande parte dos programas de formação continuada de professores e pela implantação de novas tecnologias de ensino e gestão. Outro aspecto a ser ressaltado é que o projeto envolve a participação de todos os profissionais de Educação, desde professores até secretários de

40. MENDES, S. R. *A formação continuada de professores e o desafio de romper com os modelos padronizados*. São Paulo, 2004 (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped): GT 08 – Formação de Professores).

educação. Os Centros já selecionados irão se especializar em diferentes áreas de formação, entre as definidas pelo MEC: Alfabetização e Linguagem; Educação Matemática e Científica; Ensino de Ciências Humanas e Sociais; Artes e Educação Física; e Gestão e Avaliação da Educação.

Desenvolvida pelo MEC desde 2000, uma experiência bem-sucedida, exatamente pelo envolvimento de administrações e profissionais educacionais locais na sua realização, o Programa de Formação de Professores em Exercício (Proformação) é modelo para a implantação do Projeto de Formação de Professores da Educação Infantil (Proinfantil). A habilitação em nível médio de professores leigos de creches e pré-escolas públicas e filantrópicas de todo o país ocorrerá por meio da educação a distância, com atividades individuais e coletivas de estudo, a serem desenvolvidas com o apoio de um tutor, em curso com duração de dois anos. A avaliação do Proformação, realizada por pesquisadores da Fundação Carlos Chagas, ressalta que o envolvimento local na realização direta do Programa permitiu a construção de elos fortes entre Programa, realizadores e participantes, criando os vínculos socioculturais para que a intervenção pudesse alcançar a mudança pretendida.

1.4 Reforma da educação superior

No primeiro ano do governo Lula, foram colocadas em debate grandes questões afetas à educação superior. Simbolicamente, apontou-se para a necessidade de se reinstituir a instituição universitária, a fim de adequá-la aos novos tempos. Isso implicaria a "refundação" dessa instituição, uma vez que estaria em descompasso com demandas societárias de diversas ordens. Em que medida a instituição universitária estaria compromissada e atuando em favor de, por exemplo, reduzir desigualdades sociais, suscitar o desenvolvimento econômico do país, promover a democracia, favorecer a convivência com a diversidade?

Em 2003, teve início a transição rumo a esse processo de reforma. Algumas medidas foram sendo implementadas pelo MEC, a começar com a substituição do Exame Nacional de Cursos (Provão) pelo Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade).

Após alguns meses de discussões e debates envolvendo a sociedade, em geral, e a comunidade acadêmica, em particular, mediante a realização de seminários, colóquios, audiências públicas, oitivas, entre outros eventos, chegou-se a um anteprojeto de Reforma da Educação Superior, o qual foi encaminhado pelo MEC à Comissão de Educação do Senado Federal, no início de dezembro de 2004.

Inicialmente, o anteprojeto ficaria disponível à consulta e às emendas públicas até 15 de fevereiro de 2005. No entanto, como esse período foi considerado não apenas insuficiente, mas também inadequado, em razão de coincidir com o término do semestre letivo e o início das férias nas Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes), sua data final foi adiada por duas vezes.

Conceber a educação como unidade, a partir de todos os seus níveis de formação, reflete-se no objetivo que estabelece o comprometimento institucional do Sistema Federal de Educação Superior com os demais sistemas de ensino. Sob esse enfoque, a melhoria da qualidade da educação básica estaria estreitamente vinculada

ao papel atribuído à educação superior, sobretudo no que se refere à função de formar pessoal qualificado para atuar na educação básica.

Outro objetivo integrante do anteprojeto de reforma é o que estabelece a expansão da rede pública de instituições de educação superior, consubstanciada na meta de ofertar, até 2011, 40% das vagas disponíveis nesse nível de ensino.

O anteprojeto de lei da educação superior inova e indica direção distinta daquela que vinha orientando o processo de expansão da oferta de cursos de graduação, a partir da segunda metade dos anos 1990. De acordo com a diretriz proposta, "a liberdade de ensino à iniciativa privada será exercida em razão e nos limites da função social da educação superior".

O documento também institui dois mecanismos que possibilitam maior vinculação e transparência institucional junto à sociedade. O primeiro deles, o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), constitui, de um lado, instrumento de planejamento estratégico da instituição e, de outro, compromisso com o Poder Público e a sociedade em geral.

No intuito de assegurar a participação da sociedade em assuntos relativos ao ensino, à pesquisa, à extensão, à administração e ao planejamento da universidade, é instituído o Conselho Comunitário Social, com as seguintes prerrogativas mínimas: dar visibilidade pública às atividades desenvolvidas pela universidade; opinar sobre o seu desempenho; examinar e opinar se a universidade estaria cumprindo com o disposto nesta lei; emitir relatório de avaliação quanto ao Plano de Desenvolvimento Institucional da universidade; e elaborar e encaminhar subsídios para a fixação de diretrizes e da política geral da instituição. O Conselho deverá constituir-se, majoritariamente, de representantes de entidades de fomento científico e tecnológico, entidades corporativas, associações de classe, sindicatos e da sociedade civil, assim como de representantes do Poder Público de qualquer instância. Em todos os casos, será presidido pelo reitor ou vice-reitor da universidade.

Os principais avanços no tocante à autonomia das universidades federais correspondem à instituição de eleição direta de seus dirigentes, pela comunidade acadêmica, e à possibilidade de a instituição remanejar recursos oriundos da União, entre rubricas, programas ou categorias de despesas.

De acordo com o anteprojeto, a União passaria a aplicar pelo menos 75% dos recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, deduzida da base de cálculo a complementação a ser realizada pelo MEC ao Fundeb. As exclusões das despesas com inativos e pensionistas desse cálculo leva a crer na possibilidade de aumento de recursos para o custeio e os investimentos nas Ifes.

No que se refere à democratização do acesso e à equalização de oportunidades, as Ifes deverão assegurar que pelo menos 50% das vagas ofertadas sejam preenchidas por estudantes que tenham cursado todo o Ensino Médio em escolas públicas, respeitando-se até mesmo a composição étnica da população da Unidade Federada onde se situa a instituição. No prazo de dez anos, todas as instituições deverão ter alcançado plenamente o atendimento a essa norma. Trata-se, pois, de medida que já se encontra em tramitação no Congresso Nacional, sob a forma de projeto de lei encaminhado pelo Executivo.

A proposta de reforma da educação superior, apresentada pelo MEC, constitui tentativa de restabelecer a centralidade das instituições de ensino públicas, enfraquecidas ao longo dos oito anos de governo Fernando Henrique Cardoso. Nesse sentido, dispõe sobre um conjunto de medidas que envolvem desde a recomposição e a ampliação dos orçamentos das Ifes, chegando à própria expansão dessa rede. Além disso, introduz critérios mais rigorosos no que se refere à criação de instituições e cursos pelo setor privado, bem como para a preservação dessas prerrogativas.

Assim como toda proposta de mudança, o anteprojeto de reforma da educação superior do MEC suscita o afloramento de conflitos, a começar pela exigência de criação do conselho comunitário social, inclusive no âmbito das universidades privadas, que teria entre outras atribuições de avaliar o desempenho institucional e participar da definição de suas diretrizes e metas. Para o Fórum Nacional da Livre Iniciativa na Educação, que reúne 24 entidades representativas das instituições privadas, essa medida assume caráter "(...) intervencionista, inconstitucional e nocivo ao esforço da livre iniciativa em aprimorar os seus projetos e programas educacionais (...)". Em depoimento ao jornal *Folha de S. Paulo*, o presidente da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação antecipou as dificuldades que terá pela frente para que seja aprovado um projeto de reforma dessa natureza, "com a cara do PT". Acredita-se que tais dificuldades estariam relacionadas aos muitos e vultosos interesses econômicos que serão necessariamente afetados pelas mudanças nele contidas.

1.5 Expansão da rede federal de educação superior

O Ministério da Educação prevê que, em 2005, três novas universidades (Universidade Federal do ABC; Universidade Federal do Grande Dourados e Universidade Federal do Recôncavo Baiano) e onze *campi* estarão em funcionamento.[41] Essa ampliação da rede física das Ifes estaria sintonizada com a meta estabelecida pelo MEC de as Ifes ofertarem 400 mil novas vagas em cursos de graduação até 2011.

Estima-se que a Universidade Federal do ABC tenha capacidade de atendimento para 20 mil estudantes. Inicialmente, serão oferecidos cursos nas áreas de Tecnologia e Ciências Sociais (Sociologia e Assistência Social). Trata-se de uma reivindicação antiga dos habitantes daquela região paulista, onde não existe uma única instituição pública de educação superior. Projeto de lei semelhante já havia sido submetido àquela casa do Congresso Nacional em 1979, cuja tramitação perdurou até 1987, quando foi arquivado.

O projeto de criação da Universidade Federal do Recôncavo Baiano (UFRB), por sua vez, encontra-se em estágio embrionário, tendo em vista que ainda se está sob análise no âmbito do Executivo e, até dezembro, não havia sido encaminhado ao Congresso Nacional. De acordo com o MEC, essa nova universidade será instituída a partir do desmembramento do *campus* de agronomia da Universidade Federal da Bahia, localizado no município de Cruz das Almas, a qual também assumirá a função de tutora da nova universidade. Também está prevista a implantação de outros cinco *campi* nos municípios de Amargosa, Nazaré, Santo Amaro, Santo Antônio de Jesus e Valença.

41. Cruzeiro do Sul/AC; Vitória da Conquista/BA; Litoral/PR; Santos e Sorocaba/SP; Volta Redonda e Baixada Fluminense/RJ; Garanhuns/PE; sul do estado/SC.

No que diz respeito à implantação do Pólo Universitário de Garanhuns/PE, em outubro de 2004 foi celebrado protocolo de intenções entre MEC, Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE) com vistas à implantação do Pólo, a ser constituído de dois centros: um de tecnologia, responsável pela oferta do curso de Engenharia de Alimentos, e outro de Ciências Agrárias, que oferecerá cursos de Agronomia, Medicina Veterinária e Zootecnia, áreas que atendem à vocação local e regional. A escolha da UFRPE deve-se ao fato de esta universidade já dispor de um *campus* avançado em Garanhuns, no qual são oferecidos serviços de assistência veterinária a bovinos.

1.6 Programa Universidade para Todos (Prouni)

Após ter sido encaminhado ao Congresso Nacional, em setembro passado, sob a forma de Medida Provisória (MP), o Prouni foi transformado em lei, com algumas modificações em relação à proposição inicial do Executivo. A principal delas foi a que reduziu dos 10% iniciais para 8,5% da receita anual da instituição de ensino o valor a ser concedido sob a forma de bolsas de estudo. Além das bolsas correspondentes a 50% do valor da mensalidade, que resultaram de negociação prévia à edição da MP, também foi instituída a modalidade de bolsa no valor de um quarto da mensalidade.

As alterações introduzidas no âmbito do Legislativo só serão implementadas a partir de 2006. Estima-se que, caso a redução de 10% para 8,5% das vagas estivesse vigorando em 2005, teriam sido eliminadas 7 mil vagas das 112 mil ofertadas.

2 Acompanhamento de políticas e programas

2.1 Alfabetização de jovens e adultos

Durante o ano de 2004, a política de alfabetização foi integrada com a educação de jovens e adultos a fim de garantir a continuidade do aprendizado pelo educando. Para tanto, o Ministério realiza dois programas complementares: Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos. No primeiro, foram beneficiados durante o ano cerca de 2 milhões de pessoas, em mais de 4 mil municípios, com investimento de R$ 163 milhões. Para melhorar o processo de aprendizado, o período dos cursos subiu de seis para oito meses e fixou-se que as turmas podem ter no máximo 25 alunos. Foi introduzido um piso de R$ 120 a ser pago aos alfabetizadores, mais R$ 7 por aluno em sala de aula. No segundo Programa, o Ministério repassa recursos para capacitação de professores, produção de materiais didáticos, implantação de escolas e salas de aulas, e foram gastos cerca de R$ 460 milhões.

2.2 Educação básica

Apesar de constar da agenda de programas do Ministério há bastante tempo, a Educação Infantil ainda é o nível de ensino em que o MEC aplica poucos recursos. A expectativa é que gradativamente seja ampliada a atuação do Ministério nesta área educacional, haja vista a criação de Grupo de Trabalho Interministerial para tratar da transferência e da integração ao sistema de ensino das instituições (creches e pré-escolas) do Programa Atenção à Criança (PAC), que recebem recursos financeiros do Fundo Nacional de Assistência Social. Para a transição da coordenação do PAC do âmbito da Assistência para a Educação, serão definidas estratégias para o progressivo

credenciamento de creches e pré-escolas nos respectivos sistemas de ensino. Uma vez credenciadas, estas instituições passarão a ser beneficiárias de ações previstas no programa de educação infantil do MEC e que se destinam à formação de professores, à distribuição de material didático pedagógico e à merenda escolar, entre outras. Concebida em 2004, também merece destaque a iniciativa de promover a formação de docentes de creches e da pré-escola que tenham apenas o Ensino Fundamental ou que não tenham cursado o magistério, mediante o Programa de Formação Inicial dos Professores em Exercício na Educação Infantil (Proinfantil).Trata-se de ofertar um curso normal, de nível médio, na modalidade a distância, com duração de dois anos.

No Ensino Fundamental, apesar de o Ministério ter reajustado em 22,2% o valor mínimo por aluno/ano do Fundef, isto não significou que foram corrigidas as defasagens que esse piso vem carregando durante todos os anos de existência do Fundo. Além disso, mesmo com essa correção esse valor mínimo não consegue se aproximar da média nacional de gasto por aluno/ano com o Ensino Fundamental na rede pública. Os recursos gastos durante o ano de 2004 foram da ordem de R$ 610 milhões, complementando o valor destinado por aluno em seis estados – Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Piauí e Alagoas.

Para atender à antiga reivindicação dos Entes Federados que possuem veículos escolares, mas não dispõem de recursos para sua manutenção, o MEC criou, em 2004, o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate), destinado a alunos do Ensino Fundamental público residentes exclusivamente em áreas rurais. O Programa repassa automaticamente aos estados e aos municípios recursos para custeio, manutenção de veículos e contratação de serviços de transporte escolar. O investimento foi de R$ 244 milhões, atendendo a 3,2 milhões de alunos.

No que diz respeito ao Ensino Médio, salienta-se a criação, em 2004, do Programa Nacional de Livros Didáticos do Ensino Médio (Pnlem): pela primeira vez, os alunos do Ensino Médio serão beneficiados com livros didáticos. Inicialmente, o programa irá atender a 1,3 milhão de alunos da primeira série do Ensino Médio de 5.392 escolas das regiões Norte e Nordeste, que receberão 2,7 milhões de livros das disciplinas de português e de matemática, até o início de 2005. A previsão é que o Programa seja ampliado, em 2006, para todos os alunos das escolas da rede pública. Por sua vez, reconhecendo as dificuldades e os problemas estruturais de oferta do Ensino Médio nos estados do Nordeste e no Pará, o MEC liberou, em caráter emergencial, recurso suplementar no valor de R$ 185 milhões. Os valores foram calculados a partir do número de alunos matriculados na rede pública do Ensino Médio desses estados.

Em agosto de 2004, foi reajustado em 15,4% o valor para o repasse de recursos para a merenda escolar da pré-escola e do Ensino Fundamental, que passou de R$ 0,13 para R$ 0,15 por aluno/dia. Ao todo foram atendidos pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar 37,8 milhões de alunos de creches, pré-escolas, Ensino Fundamental e comunidades indígenas, com investimento de R$ 1,025 bilhão. O aumento foi demanda do Consea e os recursos são provenientes da Secretaria de Segurança Alimentar do Ministério do Desenvolvimento Social.

Além disso, em 2004, o Ministério da Educação iniciou estudos e testes para implantar o Sistema de Acompanhamento da Freqüência Escolar (Safe) em todas as

escolas da rede pública dos Ensinos Fundamental e Médio. Esse sistema tem como objetivo permitir que o governo tenha uma visão precisa da presença e da permanência dos alunos nas escolas, favorecendo o planejamento de políticas educacionais.

2.3 Ensino de graduação

De acordo com o censo da educação superior de 2003, havia cerca de 3,89 milhões de estudantes matriculados em cursos de graduação no país. Esse contingente ampliou-se em 11,7% em relação ao total de matrículas registradas no ano anterior. Grande parte desse crescimento deve-se à iniciativa privada, cuja taxa de crescimento foi de 13,3%, substancialmente maior que os 8,1% do setor público. No entanto, ao analisar-se a série histórica das matrículas no período 1990-2003, verifica-se que os elevados índices de crescimento do setor privado (acima de 10% ao ano) compreenderam o subperíodo 1998-2003, tendo atingido o pico de 17,5% em 2000. Apesar de ainda serem expressivos, os índices correspondentes aos três anos subseqüentes ficaram abaixo daqueles registrados no biênio 1999-2000. Além disso, o índice de crescimento, no último ano do período sob análise, foi cerca de quatro pontos percentuais menor que o alcançado em 2000. Portanto, é possível que a expansão do setor privado tenha correspondido mais a uma bolha de crescimento que, propriamente, uma expansão sustentada.

TABELA 1
Evolução percentual das matrículas em cursos de graduação, por rede de ensino – 1990-2003

	1991/1990	1992/1991	1993/1992	1994/1993	1995/1994	1996/1995	1997/1996	1998/1997	1999/1998	2000/1999	2001/2000	2002/2001	2003/2002
Pública	4,7	4,0	3,8	5,7	1,5	5,0	3,5	5,7	3,4	6,6	5,9	12,0	8,1
Privada	(0,2)	(5,5)	3,9	3,1	9,1	7,0	4,7	11,4	16,4	17,5	15,7	16,1	13,3
Total	**1,6**	**(1,9)**	**3,8**	**4,2**	**5,9**	**6,2**	**4,2**	**9,2**	**11,5**	**13,7**	**12,5**	**14,8**	**11,7**

Elaboração: Disoc/Ipea.

Para se atingir a meta estabelecida no Plano Nacional de Educação (PNE) de, até 2011, 30% dos jovens entre 18 e 24 anos estarem matriculados em cursos superiores, a taxa de crescimento anual das matrículas deveria situar-se acima de 14%. Como pode ser constatado na tabela anterior, a expansão verificada em 2003 já se mostra cerca de três pontos percentuais menor que o índice requerido.

Por sua vez, os índices de crescimento das matrículas na esfera pública, no biênio 2002-2003, foram os maiores registrados nas últimas duas décadas. Se, de fato, as expectativas de recuperação e fortalecimento da rede federal se confirmarem, ampliam-se as possibilidades de se atingir a meta estabelecida no PNE.

2.4 Pós-graduação *stricto sensu*

Foram divulgados no fim de 2004 os resultados da avaliação trienal da pós-graduação *stricto sensu* no Brasil, realizada pela Capes. Mais de 1,8 mil programas foram avaliados, compreendendo 2.861 cursos (1.020 doutorados, 1.726 mestrados e 115 mestrados profissionalizantes).

Em relação à avaliação anterior, houve crescimento de cerca de 16% no total de programas avaliados. Além disso, verificou-se redução percentual de programas

que não obtiveram nota mínima para aprovação: de 4,1% do total, em 2001, para 2,0%, em 2004.

No que se refere à distribuição regional dos cursos, constata-se a concentração na região Sudeste, responsável pela oferta de 56% dos cursos de mestrado e de dois terços dos cursos de doutorado. Essa concentração também fica ainda evidente quando se verifica que os três estados da região Sul dispunham de mais cursos de doutorado do que o conjunto das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

2.5 Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior

Em novembro de 2004, foi realizada a primeira edição do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade). Estavam inscritos para essa fase mais de 156 mil estudantes, provenientes de 2.187 cursos de graduação, localizados em 361 municípios, nas áreas de Agronomia, Educação Física, Enfermagem, Farmácia, Fisioterapia, Fonoaudiologia, Medicina, Medicina Veterinária, Nutrição, Odontologia, Serviço Social, Terapia Ocupacional e Zootecnia. O índice de comparecimento foi de 90,2%. Do total de inscritos, 61,5% se encontravam em início de curso, enquanto os demais eram concluintes.

Foi divulgado em dezembro, pelo MEC, a relação dos cursos que participarão da segunda edição do Enade, prevista para 19 de junho de 2005: Arquitetura e Urbanismo, Biologia, Ciências Sociais, Computação, Engenharia, Filosofia, Física, Geografia, História, Letras, Matemática, Pedagogia e Química.

3 Financiamento e gasto

No exercício financeiro de 2004, foram alocados ao Ministério da Educação recursos da ordem de R$ 19,5 bilhões (Lei + Créditos), o que corresponde a 2,98% dos orçamentos fiscal e da Seguridade Social da União, excluindo-se a rolagem da dívida, e a cerca de 1,13% do PIB previsto para 2004. Conforme pode ser visto na tabela 2, a maioria dos recursos executados pelo Ministério (63,6%) é proveniente de impostos mais desvinculação de receitas orçamentárias (DRU), sendo que os recursos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino correspondem a 49,9% do volume alocado a essa pasta. A execução orçamentária total do Ministério foi da ordem de 94,2%, considerando que as receitas de contribuições sociais – as quais, com exceção da contribuição do salário-educação (8,5%), correspondem a 20,3% do orçamento total do Ministério tiveram o maior nível de execução nesse período: em torno de 99,6%. Esse percentual é inferior apenas ao verificado na execução da receita proveniente do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (99,8%), sendo que esta representa apenas 3,6% do volume de recursos alocados ao MEC. A contribuição do salário-educação apresentou execução de 84,7%, o que demonstra um percentual bastante inferior ao desempenho da execução dos recursos oriundos do Tesouro Nacional, da ordem de 94,8%, representando dessa forma o menor índice de execução entre as principais fontes de financiamento.

Conforme se pode verificar na tabela 3, a maior parte do orçamento do MEC (56,9%) é absorvida por Pessoal e Encargos Sociais, tendo sido executados 99,8% dos recursos alocados a essa rubrica. Seguem-se as Outras Despesas Correntes (17,8%), das quais foram executados 89,3%. Os Investimentos representam apenas 1,9% dos recursos alocados ao MEC, cuja execução foi de 69,4% do total autorizado. Nota-se

que essas rubricas são classificadas na Modalidade de Aplicação Direta, pelo órgão. Outras Modalidades de Aplicação que têm peso significativo no Ministério são as Transferências para outras esferas de governo, ao exterior e a instituições privadas, que representam 19,7% de todo o orçamento, e no destino os recursos são aplicados tanto em despesas correntes como de capital e cuja execução ficou próxima dos 93%.

TABELA 2

Execução orçamentária do MEC, segundo as principais fontes de financiamento 2004

(Em R$ milhões)

Fontes de financiamento	Dotação inicial (A)	Autorizado (Lei+Créditos) (B)	Liquidado		Nível de execução (%) (D=C/B)
			Valor (C)	%	
1 – Recursos do Tesouro	16.467,3	18.794,8	17.818,5	96,9	94,8
1.1 – Recursos Provenientes de Impostos + DRU	10.410,5	12.345,0	11.691,5	63,6	94,7
1.1.1 – Recursos Ordinários	1.708,2	2.856,2	2.507,6	13,6	87,8
1.1.2 – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	8.702,3	9.488,8	9.183,9	49,9	96,8
1.2 – Contribuições Sociais	5.184,4	5.588,9	5.291,9	28,8	94,7
1.2.1 – Contribuição do Salário-Educação	1.532,6	1.842,7	1.561,1	8,5	84,7
1.2.2– Cont.Finan.da Seguridade Social (Cofins)	2.430,2	2.632,5	2.628,4	14,3	99,8
1.2.3 – Cont. Plano. Seg. Soc. Serv.	881,0	539,3	539,3	2,9	100,0
1.2.4 – Cont. Receita de Concursos de Prognósticos	339,3	339,3	329,2	1,8	97,0
1.2.5 – Cont. sobre o Lucro das Pessoas Jurídicas	-	233,7	233,7	1,3	100,0
1.2.6 – Outras Contribuições Sociais	1,3	1,3	0,0	0,0	0,0
1.3 – Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza	707,5	694,5	693,4	3,8	99,8
1.4 – Operações de Crédito	163,9	163,9	140,2	0,8	85,6
1.5 – Recursos Próprios	1,0	1,0	0,7	0,0	68,7
1.6 – Outros Recursos	-	1,6	0,8	0,0	50,4
2 – Recursos de Outras Fontes	835,6	726,3	569,5	3,1	78,4
2.1 – Aplicação de Recursos do Salário-Educação	263,3	90,6	88,4	0,5	97,6%
2.2 – Recursos Próprios	529,9	569,6	453,1	2,5	79,6
2.3 – Outros Recursos	42,5	66,1	28,0	0,2	42,3
Total	**17.302,9**	**19.521,1**	**18.388,0**	**100,0**	**94,2**

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

TABELA 3

Execução orçamentária do MEC, segundo natureza da despesa e modalidade de aplicação, 2004

Fontes de financiamento	Dotação inicial (A)	Autorizado (Lei+Créditos) (B)	Liquidado		Nível de execução (%) (D=C/B)
			Valor (C)	%	
Aplicações Diretas	14.039,3	15.653,1	14.823,7	80,6	94,7
Pessoal e Encargos Sociais[1]	9.594,3	11.102,7	11.081,9	60,3	99,8
Outras Despesas	4.445,0	4.550,4	3.741,9	20,3	82,2
Juros e Encargos da Dívida	261,9	261,9	113,0	0,6	43,2
Outras Despesas Correntes	3.401,0	3.481,6	3.109,1	16,9	89,3
Investimentos	353,0	377,9	262,2	1,4	69,4
Inversões Financeiras	0,4	0,4	0,4	0,0	100,0
Amortização da Dívida	428,7	428,7	257,2	1,4	60,0
Transferências	3.204,3	3.837,4	3.564,3	19,4	92,9
Transferências à União	8,8	0,0	-	0,0	0,0
Transferências a Estados e ao Distrito Federal	1.088,2	1.435,8	1.373,4	7,5	95,7
Transferências a Municípios	1.889,3	2.089,0	1.910,0	10,4	91,4
Transferências a Instituições Privadas	123,5	179,8	167,8	0,9	93,3
Transferências ao Exterior	94,4	132,9	113,1	0,6	85,1
A definir	59,3	30,6	-	0,0	0,0
Total	**17.302,9**	**19.521,1**	**18.388,0**	**100,0**	**94,2**

Fonte: Siafi/STN.
Elaboração: Disoc/Ipea.
Nota: [1]Pessoal e Encargos Sociais inclui Ativos, Inativos e Pensionistas.

A tabela 4 demonstra que, no conjunto, considerando-se todas as modalidades de aplicação, o orçamento autorizado para as naturezas de despesa Outras Despesas Correntes e Investimentos representa 36% e 3,6%, respectivamente. Quanto à execução das Outras Despesas Correntes, observa-se que esta, de patamar superior a 91%, teve desempenho próximo do verificado no conjunto dos orçamentos fiscal e da Seguridade Social, por volta de 94%. Quanto ao item Investimentos, cuja execução ficou acima de 68%, este apresenta-se bem superior ao executado por aquele orçamento geral, que foi inferior a 34%.

TABELA 4

Execução orçamentária, segundo a natureza da despesa, 2004

Natureza da despesa	Autorizado (Lei + Créditos) (A)	Liquidado (B)	Nível de execução (%) (C=B/A)
Pessoal e Encargos Sociais	11.102,7	11.081,9	99,8
Juros e Encargos da Dívida	261,9	113,0	43,1
Outras Despesas Correntes	7.032,1	6.458,7	91,8
Investimentos	695,4	476,9	68,6
Inversões Financeiras	0,4	0,4	100,0
Amortização da Dívida	428,7	257,2	60,0
Total	**19.521**	**18.388**	**94,2**

Fonte: Siafi/STN.
Elaboração: Disoc/Ipea.

Todos os programas do MEC, com suas respectivas execuções orçamentárias, estão listados na tabela 1.1 do Anexo Estatístico. Um dos principais é o Programa Brasil Escolarizado, que representa 21,3% do orçamento do Ministério e apresentou execução de 91,4% dos seus recursos orçamentários, o que influiu para que a média do conjunto dos programas ficasse abaixo de 95%. Isso se explica tendo em vista que 5,6% da sua dotação, no valor de R$ 232,7 milhões, tenham ficado sem detalhamento da despesa. Dos R$ 7,7 bilhões previstos para o Programa Universidade do Século XXI, foram executados cerca de R$ 7,6 bilhões, 98,5% do total, portanto, acima da média geral do Ministério, o que contribuiu decisivamente para a elevação dos níveis percentuais de execução do conjunto do MEC, compensando-se de certa forma a baixa execução de outros programas, tais como Educação na Primeira Infância, 29,4%; e Escola Básica Ideal, 41,4%.

CULTURA

1 Conjuntura

Inúmeras iniciativas acompanharam os dois primeiros anos do governo no que se refere à reorganização institucional e à valorização das políticas culturais. Mesmo passíveis de críticas quanto ao desenho, amplitude ou abrangência são iniciativas que movimentaram o cenário cultural. Além da continuidade das discussões sobre o Sistema Nacional de Cultura, da transformação da Agência Nacional de Cinema (Ancine) em Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual (Ancinav), da criação do Sistema Brasileiro de Museus, outras peças adicionaram-se às iniciativas no âmbito das políticas culturais no ano de 2004.

Destaca-se a Política do Livro, apesar de criticada pelo fato de ter um desenho mais voltado para a produção e menos para uma política abrangente de formação de leitores. Outro destaque é dado às tentativas de definição de políticas para as culturas populares, com ações que envolveram um número significativo de atores e que se voltam para a valorização da diversidade cultural. Outras iniciativas aconteceram, como os editais para os Pontos de Cultura e para os Museus e a parceria com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) na criação de base de dados para o acompanhamento do setor cultural.

1.1 Leitura e política nacional do livro

Na área do livro e da leitura, o Ministério da Cultura (MinC) está discutindo, com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), modalidades de financiamento à cadeia produtiva do livro, para estimular o mercado editorial, que movimenta cerca de R$ 3 bilhões ao ano, e criar bibliotecas municipais, democratizando o acesso à leitura. Para estimular a ampliação e o dinamismo setorial, estão sendo estudadas linhas de crédito para a produção de livros e a abertura de livrarias. Essas ações integrarão o Plano Nacional do Livro e Leitura (PNLL), o Fome de Livro, em elaboração pelo governo federal. Uma das medidas já tomadas com o objetivo de estímulo ao mercado e à leitura foi a desoneração fiscal do livro. Em conjunto, essas iniciativas têm o objetivo de aumentar o índice nacional de leitura em 50%, o qual atualmente é de 1,8 livro por hab./ano.

1.2 Cultura popular e diversidade

No início de 2005, aconteceu o Seminário Nacional de Políticas Públicas para as Culturas Populares que se seguiu a discussões e oficinas realizadas pelo Brasil durante o ano de 2004. As culturas populares, nas palavras do secretário da Identidade e da Diversidade Cultural do MinC, "são a expressão mais viva da diversidade cultural brasileira. Essa riqueza de matizes formada pelas diferentes etnias e regiões do país foi trabalhada pela história e passou a ter um forte papel identitário. No entanto, nunca obteve atenção do governo no sentido de seu fomento e fortalecimento".

Cabe enfatizar que no contexto da indústria cultural e de sua tendência à homogeneização simbólica, o esforço de elaboração de políticas públicas específicas voltadas à promoção das culturas populares garantiria o pluralismo, o respeito à diversidade, o reconhecimento da multiplicidade de experiências e as possibilidades de desenvolvimento cultural. Se é certo que existiram preocupações com questões relativas à cultura popular desde as campanhas nacionais do folclore e com o Centro Nacional de Folclore e Cultura Popular (CNFCP), antes vinculado à Fundação Nacional de Arte (Funarte) e hoje na estrutura do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), é alentadora a presença de uma Secretaria (da Identidade e Diversidade Cultural) voltada ao conjunto de questões desse âmbito da cultura. Entretanto, mais alentador foi o nível de participação que abrangeu várias secretarias municipais e estaduais de cultura, e o apoio dos fóruns permanentes de cultura popular do Rio de Janeiro e de São Paulo.

Ao mesmo tempo, devem-se considerar outras estruturas no governo federal que direta e indiretamente tratam da questão do patrimônio imaterial e de ações voltadas à valorização da diversidade. Basta citar a Fundação Nacional do Índio (Funai) e a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), que desenvolvem ações nas comunidades indígenas e quilombolas, e o próprio Ministério da Educação (MEC) – que tem papel relevante na valorização da diversidade das manifestações culturais, seja com suas políticas de livro didático, seja no ensino das artes.

O desenvolvimento de ações de valorização da diversidade significa também o desenvolvimento concomitante da intersetorialidade ou de ações articuladas entre órgãos governamentais que se direcionem à preservação das condições de vida que dão suporte às manifestações culturais. Essas condições envolvem desde ações de regularização fundiária, quando for o caso, até ações de desenvolvimento sustentável, e passam por iniciativas em relação à qualidade de vida, entre as quais saneamento, segurança alimentar, saúde, educação, comunicações e meio ambiente, e todas as ações que concorrem para a preservação e o desenvolvimento cultural das mais diversas formas de expressão cultural, tradicionais ou não.

2 Acompanhamento de políticas e programas

A década de 2000 é marcada por fortes tentativas de reformulação do papel do Estado no âmbito da política cultural, mas a própria forma pela qual as instituições públicas se organizam no Brasil atual impõe limites aos desejos e à vontade de redesenhá-lo de maneira ampla e contundente. Segue a essa contextualização a descrição de duas iniciativas, uma mais recente – a proposta das Câmaras Setoriais – e outra que é desejo antigo do segmento do cinema e do audiovisual – a Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual. Além disso, comenta-se brevemente a política conhecida como Pontos de Cultura para os quais já se lançou o primeiro edital em 2004 e os desdobramentos da construção do Sistema Brasileiro de Museus que também teve lançamento de edital em 2002.

2.1 Os movimentos de reforma institucional: Câmaras Setoriais e Conselho Nacional de Políticas Culturais

Depois dos dois primeiros anos de consulta à sociedade no que diz respeito às leis de incentivo e financiamento da cultura, das discussões sobre o Sistema Nacional e da

efetiva reestruturação do Ministério da Cultura, os movimentos de reorientação institucional ganham novo formato, agora procurando remodelar as relações do Executivo com os diversos agentes sociais de produção cultural. A deliberação e a elaboração de políticas públicas culturais deverão ganhar novo desenho com a criação das Câmaras Setoriais nas áreas de Música, Artes Cênicas, Artes Visuais e Literatura, Livro e Leitura. Deverão ter caráter consultivo e serão instituídas na estrutura do Conselho Nacional de Políticas Culturais, tendo representantes do governo e da sociedade civil. As Câmaras já estão em processo de implementação. A outra orientação contida no redesenho do Estado na área cultural consiste na redefinição da Agência do Cinema e Audiovisual.

2.2 Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual (Ancinav)

Depois das repercussões e das críticas provenientes de setores do audiovisual, em especial das redes de TV e das distribuidoras estrangeiras, o projeto da Ancinav sofreu remodelações e revisões. O projeto original elaborado pelo MinC sofreu processo de crítica, passou por consultas amplas e já possui nova minuta elaborada por um Comitê da Sociedade Civil com aperfeiçoamentos sobre a versão original.

Desde o princípio da discussão sobre a Ancinav, há o reconhecimento de que o audiovisual é um mercado como outro qualquer. Para sanar distorções e falhas inerentes aos mercados em outras áreas – a exemplo dos setores de saúde, telecomunicações, transportes –, foram desenhados diversos tipos de agências reguladoras. As várias agências, com maior ou menor eficácia, permitiram sanar ou minimizar as falhas que se dão, sobretudo, no plano das estruturas econômicas e na formação de preços, e que atingem, em última instância, os consumidores de produtos ou serviços, e também aqueles produtores que não se vinculam às grandes empresas. Na área do cinema e do audiovisual, as movimentações do mercado, com prováveis fusões de empresas e a presença de novas tecnologias, ampliam as possibilidades de comportamento de monopólio. Essas tendências, somadas às dificuldades de produtores independentes, justificam o espaço de atuação de uma agência de caráter regulador nesse setor.

O cinema e as atividades audiovisuais formam um setor estratégico no que se refere às questões de desenvolvimento cultural e econômico. É um setor dinâmico e plural, que gera renda e emprego e tem efeitos multiplicadores. Como em outras áreas da indústria, esse setor econômico formou mercados em que estão presentes distorções e assimetrias. É possível que, para sanar alguns dos problemas advindos da presença de monopólios e conglomerados no setor, protegendo consumidores e dando-lhe condição de acesso aos bens culturais, seja necessária a criação de mecanismos de regulação e disciplinamento desses mercados. Em contrapartida, o setor precisa de fomento para segmentos cuja existência é difícil no contexto indicado. A transformação da Ancine em Ancinav responderia a parte desses problemas, pois além de regular todos os setores do audiovisual (televisão, Internet, telefonia celular etc.) e não apenas o cinema, também seria uma instituição de fomento.

As diretrizes para a criação da Ancinav, de acordo com a nova versão de minuta, referem-se à definição de uma base regulatória mínima e estratégica para a democratização da gestão do audiovisual. A Ancinav poderá atuar, segundo a minuta, tanto na criação de mecanismos que desfavoreçam monopólios quanto no estímulo e na valorização da diversidade e das produções independentes. Provavelmente, a

renovação da ação do poder público com essas iniciativas deverá contar com apoio de instituições da sociedade civil, tanto no que se refere à pesquisa e à produção quanto na avaliação das ações e dos conteúdos – nada que se contraponha à liberdade de criação, até mesmo por existirem experiências similares de países na melhor tradição liberal.

Um dos pontos de maior polêmica referiu-se à criação de taxas para o setor do audiovisual. A idéia de taxa a ser recolhida é compor recursos para o fomento e a diversificação dos produtos mediante reinvestimento no próprio setor. Essa idéia decorre da constatação da concentração do setor e das dificuldades de financiamento daquelas produções que estão fora dos circuitos mais dinâmicos. Um aspecto levantado contra as taxas era o de que no fim das contas o consumidor acabaria por pagar pelo custo repassado ao preço final. Implícito ao argumento está o pressuposto de que os exibidores e as televisões não conseguiriam manter o equilíbrio econômico, pois teriam margens de lucratividade e capacidade de reinvestimento muito baixas. Há ainda o fato de que a interferência do governo pode causar distorções em um setor que cresce de forma natural. Outro argumento atingiu aspectos específicos: a taxação de filmes que ultrapassassem duzentas cópias poderia restringir a exibição a grandes centros, pois limitaria o número de cópias e atingiria apenas aqueles segmentos de maior peso no mercado de exibição. O governo reconheceu a pertinência de parte desses argumentos e negociou a diminuição das taxas. A taxa para obras com mais de duzentas cópias ou telas que inicialmente era de R$ 600 mil foi dividida em faixas de copiagem mais estreitas e seu valor foi reduzido significativamente (os filmes com mais de 451 cópias seriam taxados em R$ 80 mil).

Também foram alterados ou retirados os artigos que davam margem à interpretação de que a Ancinav interferiria no conteúdo das produções (artigo 8º) e no conteúdo editorial das emissoras de TV. A cobrança da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica (Condecine) foi mantida e terão de pagar a taxa as empresas que detiverem os direitos de exploração comercial, o produtor de obras cinematográficas e o prestador de serviços de exibição, além dos distribuidores e dos anunciantes.

As atribuições conferidas à Agência pela primeira versão também foram reformuladas. Lá constavam competências de planejamento, regulamentação, administração e fiscalização das atividades cinematográficas e audiovisuais. Na segunda versão, ficaram mais claras as atribuições de regulação e fomento. O desenho institucional ficou mais bem explicitado na segunda versão, na qual consta um quadro efetivo de pessoal mais enxuto, com 45 pessoas em contraponto às 320 da primeira proposta.

No cômputo geral, a intenção do Ministério da Cultura não se resumiu a sanar problemas relativos à produção, à distribuição e ao acesso aos produtos, mas visou também à atualização de marcos legislativos e ao enfrentamento de novas questões presentes no cenário setorial, como a convergência tecnológica, e, para tal, ousou formular uma proposição de redefinição institucional abrangente para a área. Embora seja possível encontrar pontos de conflito em relação ao desenho institucional da primeira versão divulgada, não parece razoável supor a intenção de regulação de conteúdos veiculados em mídia. Muitos são os argumentos e os atores, inclusive liberais, a exigir discussões a respeito de controles sociais e democráticos da produção veiculada em qualquer mídia, e nada disso estava presente nas versões apresentadas.

Em geral, as agências reguladoras têm a função de criar marcos para a competição e o funcionamento dos mercados, possibilitando a livre expressão em contextos de monopólios comerciais e conglomerados multimidiáticos. Nesse sentido, o Ministério da Cultura elucidou em diversas ocasiões, por intermédio de seus representantes, que a atuação da Ancinav ficaria sujeita à legislação que regula outras agências brasileiras, e que ela estaria subordinada a órgãos colegiados e outros controles externos, não tendo, portanto, mais ou menos poderes que arenas regulatórias semelhantes. Portanto, nada muito distante do modelo contemporâneo de regulação e em nada contraditório ao que está previsto na Constituição.

No entanto, como desdobramento daquelas divergências e de posições antagônicas iniciais, o governo decidiu desencadear a elaboração da Lei Geral de Comunicação Eletrônica de Massa. O governo reafirmou o compromisso de transformação da Ancine em Ancinav, mas o processo de regulação de mercados, para o qual são desenhadas as agências de governo, deveria aguardar a elaboração da Lei Geral das Telecomunicações, ficando a nova agência temporariamente encarregada do fomento e da fiscalização do setor audiovisual – atribuições da atual Ancine. O projeto de remodelação da Ancinav terá pela frente as discussões no Congresso Nacional, enquanto o texto da lei geral das telecomunicações começará a ser discutido no Conselho Superior de Cinema.

Para finalizar, é necessário salientar dois fatos ocorridos no ano de 2004: a queda de público e renda do cinema brasileiro apresentada pela Filme B, que acompanha os indicadores de mercado do cinema. Segundo essa fonte, as produções nacionais tiveram 15,4 milhões de espectadores (de janeiro a novembro de 2004), contra 19,2 milhões em igual período do ano anterior, o que representa um recuo de mais de 20%, o que já era esperado, pois 2003 é considerado um ano de exceção pelos especialistas. Outro fato é a desigualdade das produções nacionais – as dez maiores bilheterias obtiveram doze vezes mais público e renda que as outras 33, mesmo que entre estas figurassem obras premiadas por diversos júris e efetivamente bem recebidas pela crítica especializada.

2.3 Sistema Nacional de Museus[42]

2.3.1 Reformas institucionais

Em 2003, entrou em funcionamento o Departamento de Museus e Centros Culturais (Demu, Decreto nº 5.040/2004). O Departamento nasceu da reformulação da Coordenação Geral de Museus e Artes Plásticas da Secretaria do Patrimônio, Museus e Artes Plásticas, do MinC, e da avaliação da necessidade de redesenho institucional para o tratamento das questões relacionadas aos museus. O Demu está vinculado ao Iphan.

A reforma deu agilidade e comando claro à equipe do novo departamento sobre a política de museus no âmbito federal. O Programa Museu: Memória e Futuro passou a abranger, além dos museus federais, os demais museus brasileiros, públicos, privados ou mistos, e também recebeu nova denominação – Museu: Memória e Cidadania –, sendo constituído por diversas ações, como aquisição de equipamentos, reformulação de exposições, elaboração de projetos muselógicos e museográficos, melhoria dos sistemas físicos (elétrico e hidráulico) e climatização, entre outros; todas elas em consonância

42. Com base em Relatório Interno e provisório em elaboração pela equipe do Demu/Iphan e em entrevista com a equipe.

com os eixos da Política Nacional de Museus. Além disso, direciona recursos para o funcionamento e a modernização dos Museus da União. A reformatação institucional significou algo mais: a criação de uma política pública abrangente capaz de articular o sistema de museus aos espaços públicos estaduais, municipais e federal, bem como envidar articulações de nível internacional, como já acontece com Portugal e Espanha. Concomitantemente, foi lançado o Programa de Formação e Capacitação de Recursos Humanos em Museologia, que realizou em 2004 quatorze oficinas e quatro Fóruns Regionais em que mais de mil pessoas foram beneficiadas em diversas regiões e áreas dos museus. Outro ponto de destaque trata das parcerias com outros países: com Portugal, para a cooperação técnica e a articulação da Rede Portuguesa de Museus e o Sistema Brasileiro de Museus; e com a Espanha, para o apoio à implantação do Cadastro de Museus Brasileiros. Os parceiros nacionais estendem-se das Universidades Federal da Bahia e UniRio ao Ministério da Educação, ao Programa Monumenta e à Fundação Oswaldo Cruz, entre outros.

Nos anos 2002 e 2003, iniciaram-se processos de maturação da proposta da Política Nacional de Museus, com consultas à comunidade museológica e intensa articulação para a elaboração de marcos de convergência para a política. Em maio de 2003, a Política foi lançada em atendimento às diversas demandas da comunidade, adotando instrumentos institucionais dinâmicos e flexíveis de gestão. Foi criado um Comitê Gestor, encarregado de proposição de diretrizes e ações e acompanhamento do desenvolvimento do setor museológico. O Comitê é formado por vários ministérios além do MinC, por representantes dos sistemas estaduais e municipais de museus, dos ecomuseus, dos museus universitários, dos museus privados, do Conselho Internacional de Museus, do Conselho Federal de Museologia e das escolas de formação universitária. Na realidade, além de órgão gestor, o Comitê desempenha um importante papel de articulação e interlocução com a área museológica.

Nesse quadro da reformulação das instituições museológicas e dos papéis a elas designados, decorreu a elaboração de programas de apoio a museus em diferentes áreas e da Política Nacional de Museus, sendo que um dos desafios do Departamento de Museus (Demu) foi envidar esforços que propiciassem recursos financeiros e recuperação imediata de importantes centros museológicos. Um dos mecanismos mais importantes para estruturar as ações foi o uso de editais, capaz de organizar a demanda por recursos por parte dos museus e orientar investimentos de forma estratégica e gradativa. Portanto, o arranjo do financiamento foi importante e, em 2004, o valor dos recursos atingiu R$ 43,8 milhões, abrangendo os recursos orçamentários das diversas instituições federais de cultura e recursos dos incentivos fiscais. Além desses recursos, foram adicionados recursos da Caixa Econômica Federal (R$ 5 milhões), do BNDES (R$ 5 milhões) e da Petrobras (R$ 5 milhões), totalizando R$ 15 milhões destinados a museus e acervos documentais. A prova dos nove da prioridade governamental para a área museológica será exatamente a consistência desse arranjo ao longo dos próximos anos. Para contornar a fragilidade quanto ao desenho de financiamento, estudam-se alternativas de maior autonomia administrativa e política dos órgãos de coordenação da política de museus.[43] Há de se assinalar, no entanto, que

43. O caminho proposto pela comunidade museológica, qual seja a criação do Instituto Brasileiro de Museus, enxuto e eficiente, permitiria uma gestão mais controlada e planejada de recursos.

o Demu demonstrou nos seus dois anos de existência capacidade de alocação de recursos de fontes diversas, bem como capacidade de gestão e orientação desses recursos. Contudo, outras tendências devem ser assinaladas, quais sejam a de maior articulação com as empresas no que se refere ao financiamento e à limitação e mesmo a perda de recursos públicos nesse setor.[44] O contexto de restrições fiscais apenas acentua essas tendências.

Em relação ao mecanismo Fundo Nacional de Cultura (FNC), deve-se lembrar que o FNC exige contrapartida de pelo menos 20% do proponente. Senão, observe-se a tabela 1 com os resultados do Edital de Modernização que aportou R$ 1 milhão para os Museus.[45]

TABELA 1

Recursos adicionais do proponente, resultados do Edital de Modernização dos Museus*/Fundo Nacional de Cultura[1]

Tipo museu	Faixas (R$)	Concedente	Proponente	% recurso do proponente
	até 80.000	303.382	124.495	41
Museus públicos	até 40.000	269.832	209.683	78
	até 20.000	147.466	48.028	33
	até 80.000	76.049	39.801	52
Museus privados	até 40.000	110.412	28.685	26
	até 20.000	57.757	14.439	25
Total	**-**	**964.898**	**465.131**	**48**

Fonte: Demu.

Nota: [1]Referentes ao mecanismo Fundo Nacional de Cultura, Convênio MinC/Secretaria Executiva (SE) nº 124/2004. No caso dos museus públicos, foi desconsiderado o Museu Paraense Emílio Goeldi, que distorcia as médias. Nesse caso, o proponente entrava com 8,5 vezes os recursos do concedente ou aproximadamente R$ 293 mil contra R$ 35 mil da concedente.

Obs.: *Sem o Museu Paraense Emílio Goeldi.

A tabela 1 mostra que a parte do proponente do projeto é, na média, muito superior ao exigido pela legislação do FNC como contrapartida, que é de 20%, ou seja, os recursos do proponente significaram um adicional de 48% aos recursos da concedente (FNC-MinC).

Para os projetos de maior porte, a participação dos recursos do proponente foram maiores entre os museus privados (52%) contra 41% dos museus públicos. Para os demais grupos ou faixas, a participação pública foi maior, com 78% para a faixa de projetos até R$ 40 mil e 33% para a faixa até R$ 20 mil. Aos museus privados, foi destinado até 25% dos recursos do edital e, conforme revela a tabela 2, essa determinação, prevista no próprio Edital, foi cumprida.

A tabela 2 também mostra que os proponentes públicos (agora incluído o Museu Goeldi) adicionaram R$ 675,5 mil, o que significa 89% de recursos adicionais do proponente. Verificou-se ainda a forte prioridade das instituições públicas museológicas e o empenho no que se refere não apenas à modernização de seus equipamentos e atuação, mas também em aporte de recursos. Do total dos valores aprovados, 13% foram para museus municipais; 32%, estaduais; e 31%, federais. Os outros 24,4% foram para museus privados.

44. Ver item de Financiamento e Gasto, a seguir.

45. A análise sobre a descentralização dos recursos encontra-se no relatório de Gestão/Demu 2004 (Política Nacional de Museus – *Relatório de Gestão* 2003-2004. Brasília: MinC/Iphan/Demu, 2004).

TABELA 2

Museus públicos e privados: resultados do Edital Modernização dos Museus – totais

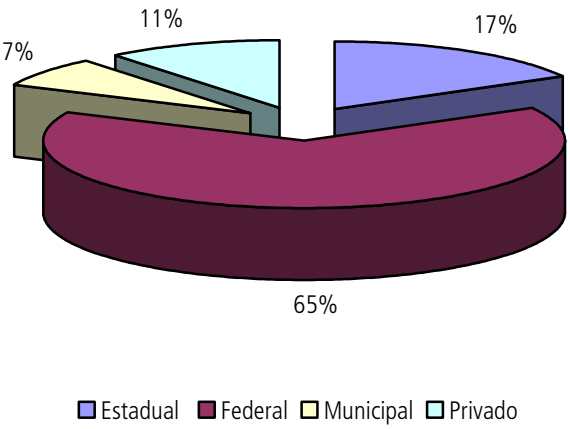
Tipo de museu	Concedente	% total	Proponente	% total
Museus públicos	755.780	75,6	675.506	89,1
Museus privados	244.218	24,4	82.925	10,9
Total	**1.000.000**	**100**	**758.431**	**100**

Fonte: Demu.

Portanto, os usos do instrumento Edital/FNC permitiram que os museus privados alocassem R$ 82,9 mil, que os municipais fizessem contrapartida de R$ 54,6 mil e os estaduais de R$ 128,9 mil. O gráfico 1 permite a visualização dessa participação:

GRÁFICO 1

Contrapartida do proponente



Fonte: Demu.

A contrapartida de 65% dos museus federais (R$ 803 mil) deve ser vista do prisma da melhoria da gestão dos recursos. O Edital permitiu a articulação de fontes financeiras de instituições e de áreas diversas (os museus de universidades representaram 23% dos projetos apresentados) nas quais se situam museus de diversos tipos. Como se trata de recursos federais, é possível que o estabelecimento de acompanhamento da gestão e o monitoramento dos recursos do Edital significassem importante subsídio para aperfeiçoamento da gestão do programa.

2.3.2 Criação do Sistema Brasileiro de Museus (SBM)

As iniciativas de criação do SBM dão corpo à articulação de agentes e instituições museológicas no quadro dos objetivos mais amplos de construção de uma política nacional de museus, absorvendo a idéia de sistema como uma totalidade orgânica constituída por componentes em relação coerente e estável, independentemente da padronização estrita de procedimentos, conceitos e normas. O SBM possui uma concepção alternativa, moderna e mais flexível do que as idéias correntes a respeito de sistema. A *noção de rede*, em que os componentes, apesar de articulados, têm ampla margem de autonomia e respeito às suas especificidades jurídicas, culturais e institucionais, está aqui presente. Ao mesmo tempo, o SBM confere ao governo

federal um papel central na articulação do financiamento dos museus e no papel de promoção e coordenação entre os níveis de atuação pública, privada e comunitária.

Na criação do SBM (Decreto nº 5.264, de 5/11/2004), o Ministério da Cultura partiu da premissa de que a interlocução entre os diversos agentes na configuração de objetivos, conceitos e estratégias seria fundamental. Para tal, intensificaram-se os eventos e os encontros como aqueles da Semana do Dia Internacional de Museus (2003) e o Fórum Nacional de Museus (2004), que se seguiram aos Fóruns Estaduais e às Oficinas de Capacitação em diversos estados brasileiros.[46] Partindo da inexistência de instrumentos confiáveis e atualizados de informações e de recenseamento sobre a situação de museus, o governo federal procedeu nos dois anos iniciais a encontros e manejo de instrumentos de consulta, admitindo como indispensável o reconhecimento da variedade de experiências e situações dos museus brasileiros.

Os dados a seguir ilustram o quanto a realidade regional dos museus é heterogênea e desigual, indicando as dificuldades para o estabelecimento de objetivos mais precisos para a política. O mapa 1 mostra a partir de pesquisa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) a distribuição de municípios brasileiros que possuem museus.

MAPA 1

Distribuição de museus nas regiões brasileiras – 2001

Fontes: IBGE, Pesquisa de Informações Municipais 2001/Malha Municipal do Brasil 2001.

O número de museus no Brasil gira em torno de 2 mil (Demu),[47] tratando-se de um universo bastante significativo e que demanda recursos financeiros e formação de recursos humanos adequados para sua gestão. Pelo lado das carências, entretanto, deve-se ressaltar que 82,6% dos municípios brasileiros não possuem museus. As carências também são desigualmente distribuídas: 92% dos municípios da região Norte, 89,2% da Nordeste, 80,3% da Sudeste, 69,9% da Sul e 90% da Centro-Oeste

46. Revista Brasileira de Museus e Museologia. *Musas,* n. 1, Iphan, 2004.
47. Para o IBGE, os museus são pouco mais de 1.500.

não possuem museus. Os municípios da região Sul são aqueles mais bem servidos por uma rede de museus, seguidos da região Sudeste. Quase 40% dos municípios do Rio Grande do Sul, 37% dos municípios fluminenses, 31,4% dos municípios catarinenses e 25% dos paulistas têm pelo menos um museu. O número de municípios que têm mais de um museu é muito pequeno: 3,3% do total. E é nas regiões Sul e Sudeste que se encontra o maior número: 4,5% do Sudeste e 5,3% dos municípios da região Sul têm mais de um museu.[48]

Como foi visto a partir dos levantamentos do IBGE, as instituições museológicas distribuem-se de forma desigual no território brasileiro. Essa heterogeneidade justifica estratégias abertas e flexíveis para a construção do SBM. O estado dos museus brasileiros – a julgar o todo pelas suas principais instituições – e a falta de recursos exigem o gradualismo na atuação do Demu, mas também exigem acompanhamento qualificado. Avaliar é mais que a compreensão do contexto. Avaliar implica uso de informações adequadas, mas também estabelecimento de critérios que permitam valorar as ações e corrigi-las, se for o caso; mantê-las e intensificá-las, se necessário. Dimensionar e analisar os resultados da ação pública é uma maneira de quantificar o esforço e a qualidade da sua atuação no fomento e no apoio a certas necessidades, avaliando se o empenho foi adequado e suficiente.

As informações são imprescindíveis, mas os dispositivos sociais e institucionais de coleta e análise que estimulem a reflexão sobre as práticas as precedem. Os museus não são voltados para si mesmos, pelo contrário: os museus narram histórias sobre a dinâmica social e sobre as identidades coletivas, e produzem narrativas nas quais os grupos e as classes sociais se reconhecem. No mesmo processo, essas instituições de produção da memória coletiva comunicam por meio dos seus documentos materiais, visuais, ou sob qualquer espécie de suporte, algo sobre a história, o imaginário e os significados da existência desses grupos. Valoriza-se assim a multiplicidade de narrativas e a diversidade cultural.

Portanto, a circulação daquelas narrativas (sem considerar por hora o plano de atualização conceitual e organizacional dos museus, que imporiam outras tantas tarefas ao SBM) impõe uma *quantificação e valoração da comunicação dos museus com os públicos*. O indicador mais comum para aferir esses resultados é o de freqüentação de públicos a museus (ou visitação virtual). Mais desejável é que as informações sejam qualificadas quanto aos perfis e às características dos públicos, por idade, motivação, sexo, profissão etc., e também por suas necessidades, *o que permitiria uma atualização constante das estratégias de interação dos museus com a sociedade*.

2.4 Programa Nacional de Cultura, Educação e Cidadania – Cultura Viva

2.4.1 Enunciado do problema que organiza o programa

O *Programa Cultura, Identidade e Cidadania – Cultura Viva*[49] foi criado pela Portaria MinC nº 156, 07/2004 e se ampara nas leis de licitação, dos incentivos fiscais e da legislação que

48. IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais, 2001.
49. Atualmente, chamado de Programa Nacional de Cultura, *Educação* e Cidadania.

regulamenta a celebração de convênios.[50] Os problemas enunciados referem-se às características culturais e sociais peculiares das comunidades em situação de vulnerabilidade:

1. ausência de estímulos para a exploração lúdica e social de potencialidades artísticas e culturais locais;
2. carência de meios para divulgação de produções e expressões culturais locais;
3. dificuldades de acesso à produção artística como público consumidor de entretenimento, conhecimento e lazer;
4. dificuldades de acesso à cultura digital; e
5. limitações de acesso a processos educativos que respeitem as contingências culturais locais.

Em resumo, o enunciado do problema indica, por um lado, carências de instrumentos e estímulos para a produção e a circulação da expressão da cultura local e, por outro, apresenta as dificuldades de acesso às tecnologias e aos instrumentos de produção artístico-culturais produzidos em outras localidades, nacionais ou internacionais. A estratégia para a resolução do problema centra-se na implantação nacional de Pontos de Cultura.

2.4.2 Abrangência

O Programa Cultura Viva tem abrangência nacional e objetiva a expansão da cultura, da educação e da cidadania, dando oportunidades à população excluída de mostrar suas vocações artísticas em todas as suas expressões. Nas palavras do secretário de Programas e Projetos Culturais: "O programa visa ampliar e estimular manifestações que acontecem em todas as regiões do país, envolvendo comunidades carentes na produção cultural". Dessa forma, os Pontos de Cultura pretendem solucionar aqueles problemas apresentados, dotando as comunidades com espaços culturais, permanentes ou provisórios (itinerantes), por meio da disponibilização de infra-estrutura física, técnica e operacional necessária à realização de atividades, no intuito de proporcionar ao público e aos artistas ambientes adequados para o florescimento das capacidades criativas e de fruição. O programa também procura ampliar a oferta de espaços, o barateamento dos custos de produção, o acesso da população de baixa renda à produção de bens e serviços culturais e o desenvolvimento de hábitos culturais (como o da leitura). Quanto à organização, o objetivo é que os Pontos de Cultura constituam uma rede horizontal desses Pontos, espaços de gestão, agitação, criação e difusão cultural, que se constituirão nas referências do Cultura Viva.

2.4.3 Estratégias

A rede de Pontos de Cultura será implantada a partir de um processo de adesão e conveniamento, que é desencadeado, entre outras possibilidades, por *editais* e em articulação com a implementação do Sistema Nacional de Cultura.

O primeiro edital definiu critérios e montantes de recursos iniciais para cada ponto (R$ 150 mil). Os proponentes apresentam projetos que devem atender aos critérios definidos nos editais, depois desenvolvem o projeto por dois anos. Os repasses são mensais, no valor de R$ 5 mil (R$ 25 mil após a assinatura do convênio), e serão doados equipamentos de cultura digital, como computador com

50. Consultar SOF (Secretaria de Orçamento Federal, 2005).

programa de *software* livre, microfones a amplificador para gravação musical e câmera de filmagem digital. A responsabilidade pela execução das atividades é do convenente, que deve oferecer contrapartida de 20% do valor total do projeto (ou na forma de bens e serviços, conforme definido pela Lei nº 8.313/1991).[51]

Como recurso estratégico e de gestão foi formado um Conselho Consultivo, o qual dá unidade de comando e confere espaço de articulação e discussão sobre as experiências em curso nas diversas localidades. Foram também definidas algumas operações que traduzem os conteúdos dos enunciados e das ações efetivas.

2.4.4 Operações

O Programa possui uma série de ações:[52] *i*) Agente Cultura Viva; *ii*) Cultura Digital; *iii*) Escola Viva; e *iv*) os Griôs (contadores de estórias e narrativas de memória cultural e social, a exemplo das sociedades africanas).

Possui ainda formas de acompanhamento permanente:

- Conselho Consultivo;
- meios de difusão e comunicação: programas de rádio, programas de televisão, portal, revista;
- expedições cultura viva; e
- o ministério deverá monitorar o gasto e acompanhar a execução pela prestação de contas.

2.4.5 Considerações sobre o Programa[53]

As questões referentes à democratização do acesso da produção; e à valorização das experiências locais e da diversidade cultural são enunciados com total clareza e estão sintonizadas com demandas e valores contemporâneos na área cultural. O Programa também reformula os papéis e a atuação do Estado, ao procurar ampliar os espaços públicos de compartilhamento de decisões e execução de políticas com a sociedade, estando, portanto, adequados às proposições de democratização, participação e transparência na gestão dos recursos.

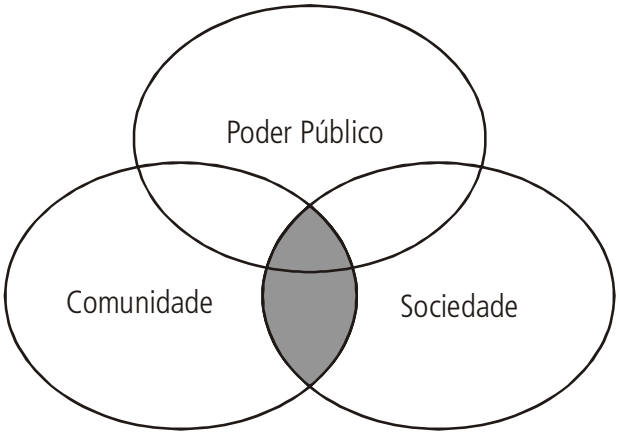
O Ponto de Cultura é constituído por inúmeras interfaces, consideradas no momento da operacionalização do Programa. A figura a seguir ilustra essas interfaces. O Ponto de Cultura é o espaço de convergência entre o Poder Público, a comunidade e a sociedade abrangente.

51. A aplicação dos recursos ocorrerá de acordo com as necessidades do proponente, devendo destinar-se, no mínimo, 75% para oficinas de criação e formação cultural ou investimentos em obras e equipamentos necessários à melhoria da intervenção cultural local (Edital de Divulgação nº 1 de 16/7/2004).

52. Para a descrição detalhada das ações, consultar o *Caderno Cultura Viva*. Programa Nacional de cultura, educação e cidadania. MinC, 2004.

53. A ação Ponto de Cultura teve execução de R$ 4.073 mil, ou seja, 27% em relação à Lei Orçamentária Anual, ou 1% do total do MinC.

FIGURA 1
Ponto de Cultura



Elaboração: Disoc/Ipea.

Dessa forma, os Pontos de Cultura ajudam a abrir as portas da comunidade às produções da sociedade global, por meio de janelas digitais, equipamentos audiovisuais, e contatos permanentes com diversos produtores culturais, mediante a circulação de experiências, oficinas, seminários, fóruns culturais etc. Os Pontos também abrem as portas do Estado e da sociedade para o reconhecimento das produções locais e da sua diversidade, constituindo-se em canais abertos de interação. Além disso, podem oferecer outras tantas oportunidades para que ocorram inter-relações com a educação que reconheçam a cultura local como dimensão e componente pedagógico importante.

Essas interfaces permitem o reconhecimento de certo grau de autonomia da produção simbólica das *comunidades* em relação à sociedade abrangente e ao Estado, permitindo, enfim, distinguir as dinâmicas locais da promoção e do apoio da burocracia estatal. Em contrapartida, reconhece-se que as ações são orientadas por um programa em parte financiado e dirigido pelo Estado e em articulação com outras ações do próprio Estado que visam à inclusão social, como é o caso da alfabetização, do estímulo ao emprego de jovens, da integração pelo esporte etc.

O Programa tem uma conotação *comunitarista*[54] e prenuncia um novo paradigma de política pública cultural, muito pouco explorada e desenvolvida em experiências concretas de reorganização da atuação do Estado. Esse paradigma pressupõe uma ampla base de organização e de iniciativas autônomas da sociedade civil, que repercuta na dinamização da ação pública estatal. Entretanto, ainda se conhece pouco dessas experiências e é possível que elas ganhem visibilidade ou organicidade a partir de iniciativas como a do próprio Programa Cultura Viva.

Algumas questões surgem imediatamente e merecem atenção:

a) Qual o tipo de relação desejável entre as iniciativas locais e o setor público? O Estado republicano atua de forma que suas ações devam ser transparentes e avaliáveis. O monitoramento e a avaliação devem considerar, entretanto, a

54. Não se trata de comunidade em sentido clássico, ou seja, com grau de homogeneidade, tradicionalidade e territorialidade definida, mas se refere a espaços de solidariedade e convívio e pode englobar a atuação de entidades estatais, associações, organizações governamentais etc.

pequena propensão das comunidades ao uso de relatórios burocráticos. Entretanto, é possível assumir formas organizacionais de monitoramento adequadas à natureza das atividades culturais e que respeitem as características locais.

b) Quais as melhores estratégias de implementação das políticas, considerando a limitação de recursos, a existência efetiva de dinamismo cultural local e o compromisso de inclusão social por meio do "emprego" de jovens e da educação?

Conforme se pode ver, o campo conceitual no qual se movem os Pontos de Cultura é bastante rico e nuançado. Entretanto, alguns aspectos da implementação ainda não estão suficientemente claros. Indicar-se – á algumas das dificuldades que certamente serão enfrentadas e alguns caminhos para a sua solução (ou que ajudem na reflexão). A primeira dificuldade diz respeito à delimitação do que seja um Ponto de Cultura, que tem conseqüências nas estratégias de implementação e no financiamento.

Como premissa e justificativa do Programa, foi colocado que as comunidades têm dinâmicas culturais próprias. Ou seja, em princípio qualquer comunidade pode constituir um Ponto de Cultura. Contudo, em que situações o Poder Público reconhecerá tais Pontos? Quais os critérios para tal reconhecimento?

Pelas justificativas do Programa, deveriam ser consideradas várias modalidades de inserção, sendo que para tal é necessário empregar conceitos diferenciados de Ponto de Cultura. Em primeiro lugar, é necessário enfatizar que: *i) qualquer instituição pode participar do edital desde que cumpra os requisitos ali definidos; ii) o critério geral para a definição de um Ponto de Cultura é a existência de oficinas culturais; e iii) todos poderão ser visitados nas expedições culturais*.

Isto posto, é importante que a definição de Ponto de Cultura contemple diferentes modalidades de Pontos que organizem sua diversidade de experiências e formas de interação com o Estado, a comunidade e a sociedade. A seguir estão arroladas algumas possibilidades de tipologia para os Pontos de Cultura – enfatize-se que todos serão considerados como tal a pedido da Comunidade ou por iniciativa do Ministério da Cultura (pela equipe responsável pelo Programa Cultura, Educação e Cidadania) e serão *certificados pelas Expedições Culturais*. Ao serem reconhecidos como Ponto Cultural, poderão pleitear recursos das ações Agente Cultura Viva, Cultura Digital e Escola Viva.

- Ponto Comunitário de Cultura: aquele reconhecido em seu dinamismo e papel cultural e que desenvolva Oficinas Culturais;
- Ponto Escola de Cultura: aquelas escolas que funcionem no desenho do Programa Escola Aberta do MEC e que tenham oficinas de arte-cultura, arte-educação e alfabetização como componentes e que expressem formalmente o desejo de se constituírem em Ponto de Cultura;
- Ponto Semipleno de Cultura:[55] aquele que participou dos editais, teve projeto aprovado, mas não foi selecionado ou não foi contemplado por

55. O termo é inspirado nas formas de gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e deve ser adaptado à linguagem da área cultural.

falta de recursos (a associação com o Programa pelo termo de compromisso, ou outro dispositivo legal, garantiria sua presença no Programa e seria critério para futura destinação de verbas ou seleção para participar das ações Agente Cultura Viva, Cultura Digital e Escola Viva); e

- Ponto Pleno de Cultura: aqueles selecionados e que serão objeto de repasse de recursos e monitoramento de execução orçamentária.

Essa segmentação de modalidades facilitaria a definição de metas e flexibilizaria a gestão dos recursos. Entretanto, deve haver preocupação com um sistema de incentivos desde a simples certificação – que garanta que os pontos vitais de cultura sejam tonificados e contribuam com a rede – até a garantia de priorização e circulação de eventos, personalidades e ativistas locais em programas ou outras atividades do MinC.

3 Financiamento e gasto

Esta seção contém uma breve contextualização da execução orçamentária das instituições federais de cultura, do Fundo Nacional da Cultura e do Ministério da Cultura durante a última década. À guisa de contextualização, deve-se lembrar de alguns movimentos ocorridos durante a década de 1990. No primeiro ano do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), houve um alavancamento dos recursos financeiros para a cultura em relação ao governo Itamar Franco, e nos anos seguintes os recursos orçamentários oscilaram sempre em valores superiores a 1995. Apenas em 2002, último ano do segundo mandato de FHC, e 2003, início do governo Lula, os recursos federais para o setor foram inferiores àqueles verificados em 1995.

As maiores variações negativas coincidiram com o período de crise em 1998; em 2002, ano da eleição do novo governo, com uma queda de 23% em relação a 2001 e 23% em relação a 1995. O ano de 2003 foi igualmente dramático, quando se verificou o menor nível de recursos orçamentários executados desde 1995. A recuperação vem no ano seguinte, quando em 2004 os recursos voltam ao nível executado em 1995. Essas tendências podem ser observadas nas tabelas 3 e 4.

TABELA 3

Execução orçamentária dos órgãos federais de cultura – 1995 a 2004

	Administração Direta			Administração Indireta					
Ano	Min. da Cultura	Fundo Nacional de Cultura	Casa de Rui Barbosa	Biblioteca Nacional	Fund. Cultural Palmares	Iphan	Funarte	Ancine	Total
1995	106.488	34.344	12.559	48.299	4.998	142.107	50.937	-	399.732
1996	160.941	31.138	15.379	48.630	5.111	136.474	51.578	-	449.251
1997	134.179	53.592	13.915	49.227	7.482	135.476	58.499	-	452.370
1998	124.600	44.645	17.206	43.356	8.174	123.366	51.016	-	412.363
1999	157.383	36.425	15.931	47.146	8.189	127.535	44.762	-	437.371
2000	150.052	77.754	16.469	43.552	19.971	108.077	40.279	-	456.154
2001	164.331	98.264	16.215	41.088	10.700	110.807	44.021	-	485.426
2002	104.599	58.222	16.635	40.008	10.754	103.026	39.198	-	372.442
2003	68.161	50.484	13.772	32.717	8.717	94.645	32.092	22.792	323.380
2004	89.494	85.613	16.167	37.815	9.062	101.487	31.464	27.603	398.705

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi).
Elaboração: Disoc/Ipea.
Obs.: Valores deflacionados pelo IGP-DI médio anual para dezembro 2004.

A tabela 3 apresenta o nível de dispêndio no período considerado, revelando um pico em 2001, quando o MinC executou R$ 485 milhões (Administração Direta + Indireta). Neste ano, o FNC dispôs de maiores recursos (R$ 98,2 milhões), o mesmo fato valendo para a administração central, com R$ 164, 3 milhões. Os recursos da Ancine somam-se ao executado pelo MinC em 2003 e 2004,[56] o que representou R$ 22,7 milhões e R$ 27,6 milhões. Sem somar a Ancine, os recursos totais executados seriam 7% inferiores ao observados em 1995.

A tabela 4 apresenta a variação relativa dos dispêndios das instituições federais e do Fundo tendo por base o ano de 1995 (nos totais no biênio 2003-2004 estão incluídos os dispêndios da Ancine).

TABELA 4

Variação da execução orçamentária dos órgãos federais de cultura entre 1995 e 2004 (1995=100)

	Administração Direta							
Ano	Min. da Cultura	Fundo Nacional de Cultura	Casa de Rui Barbosa	Biblioteca Nacional	Fund. Cultural Palmares	Iphan	Funarte	Total sem Acine
1995	100	100	100	100	100	100	100	100
1996	151	91	122	101	102	96	101	112
1997	126	156	111	102	150	95	115	113
1998	117	130	137	90	164	87	100	103
1999	148	106	127	98	164	90	88	109
2000	141	226	131	90	400	76	79	114
2001	154	286	129	85	214	78	86	121
2002	98	170	132	83	215	72	77	93
2003	64	147	110	68	174	67	63	81
2004	84	249	129	78	181	71	62	100

Fonte: Siafi.
Elaboração: Disoc/Ipea.

As instituições da Administração Indireta perderam recursos durante a década de 1990, sobretudo aquelas de maior porte, como o Iphan, a Funarte e a Biblioteca Nacional, que perderam recursos sistematicamente ao longo da década até 2004.

A Biblioteca Nacional teve seu maior nível de recursos em 1997 e a partir de então foi dispondo de níveis cada vez menores de recursos. Em 2004, os recursos foram 22% menores que aqueles observados em 1995. Os recursos do Iphan declinam sistematicamente a partir de 1995 e são 30% menores em 2004. A Funarte viu seus recursos minguarem desde 1999 e em 2004 eram quase 40% inferiores àqueles observados em 1995.

É possível explicar a redução desses recursos pelas políticas salariais do funcionalismo público, que não contemplaram reajustes ao longo do período. Entretanto, o sentido da explicação é o mesmo, ou seja, uma crescente dificuldade financeira e operacional das instituições federais de cultura e o descontentamento por parte de sua força de trabalho.

A Casa de Rui Barbosa e a Fundação Cultural Palmares (FCP) chegaram ao fim do período com recursos superiores aos de 1995. Entretanto, há de se considerar

56. Em 2004, o MinC incorporou a Ancine ao seu desenho institucional.

dificuldades operacionais, em especial da FCP – e, em que pesem sua tradição e a importância histórica, estas são instituições pequenas relativamente às outras unidades orçamentárias do MinC.

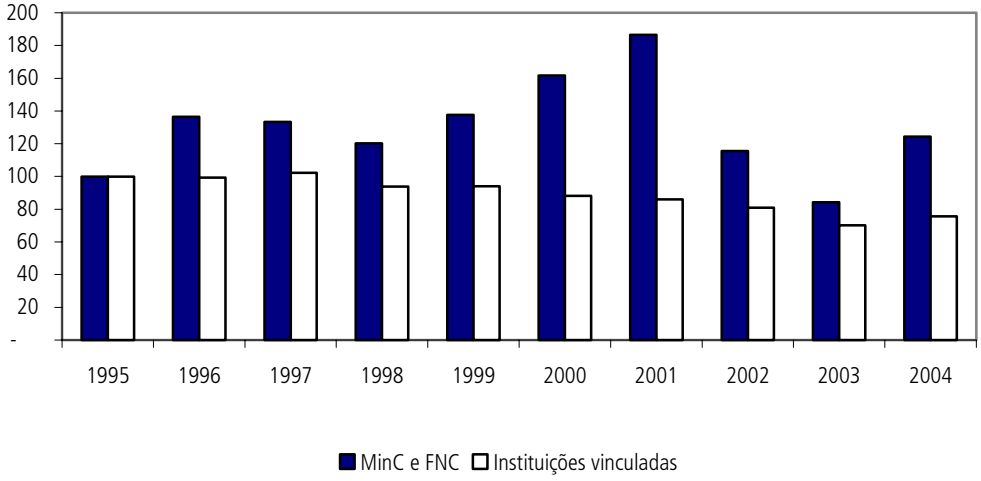
Os recursos do Fundo Nacional de Cultura (FNC), cresceram no período. Em 2001, o FNC era quase o triplo de 1995, sofreu cortes significativos em 2002 e 2003 e chegou em 2004 a R$ 85,6 milhões, o segundo maior volume de execução de todo o período.

O Ministério da Cultura, por sua vez, ganhou em importância em termos de recursos financeiros que aumentaram até 2001; a partir de então, apresentaram tendência inversa, terminando 2004 16% inferiores aos de 1995. Deve-se considerar, entretanto, que MinC e FNC absorveram parte dos cortes dos sucessivos contingenciamentos e que o mecanismo "fundo" compensou, segundo diversos estudos, parte das perdas das instituições federais por meio do financiamento de projetos relevantes para as instituições vinculadas.

Todavia, deve-se considerar também que a Administração Indireta (instituições vinculadas juntas) perdeu recursos e chegou a 2004 com orçamento executado, excluída a Ancine, 25% inferior ao de 1995; enquanto MinC + FNC chegaram a 2004 com recursos 25% maiores aos de 1995 (apenas em 2003, estes foram menores que aqueles verificados em 1995). O gráfico 2 apresenta esse comportamento.

GRÁFICO 2

Execução orçamentária das instituições federais de cultura diante da execução orçamentária MinC e FNC (1995=100)



Fonte: Siafi.
Elaboração: Disoc/Ipea.

A tabela 5 apresenta o grau de execução financeira das instituições federais, inclusive Fundo Nacional de Cultura.

O nível de execução médio das instituições federais é relativamente alto. A Casa de Rui Barbosa, a Fundação Biblioteca Nacional, o Iphan e a Funarte têm níveis de execução acima de 90%. O problema é claro se se consideram as informações anteriores, isto é, sobre perdas de recursos durante a década de 1990 e o início dos anos 2000, ou seja, ao constatar-se que a execução acima de 90% veio acompanhada de

diminuição dos recursos. Os resultados da Ancine destoam do padrão de execução geral, pois a Agência ainda vive processos de consolidação institucional e definição de parâmetros de execução orçamentária.

TABELA 5

Grau de execução* orçamentária dos órgãos federais de cultura – 1995 a 2004

Ano	Administração Direta			Administração Indireta					Total
	Min. da Cultura	Fundo Nacional de Cultura	Casa de Rui Barbosa	Biblioteca Nacional	Fund. Cultural Palmares	Iphan	Funarte	Ancine	
1995	31,4	52,1	97,1	98,1	95,2	91,9	92,3	-	58,6
1996	58,2	62,2	95,9	91,6	84,3	87,0	84,2	-	72,5
1997	79,3	65,6	87,7	84,4	86,6	66,1	79,5	-	73,9
1998	54,5	62,0	93,6	92,3	78,4	93,0	93,8	-	73,2
1999	76,3	66,6	92,2	99,8	93,4	99,0	93,8	-	87,6
2000	76,4	65,5	99,1	99,1	92,7	99,3	97,1	-	83,3
2001	86,5	73,0	89,9	99,8	87,7	98,0	91,0	-	87,1
2002	58,5	41,8	94,6	96,3	38,8	92,8	94,4	-	66,8
2003	53,6	47,1	95,4	90,7	54,5	95,8	90,9	38,0	65,4
2004	72,0	58,0	97,3	98,4	42,7	97,9	93,7	72,1	76,1
Média de execução	64,7	59,4	94,3	95,1	75,4	92,1	91,1	55,1	74,5

Fonte: Siafi.
Elaboração: Disoc/Ipea.
Obs.: *O grau de execução considerado compreende o liquidado sobre o autorizado.

Em contrapartida, a execução do MinC (63%) e do Fundo Nacional de Cultura (58,7%) é baixa comparativamente e decorre da absorção dos cortes globais impostos ao setor cultural federal. Muitos outros elementos devem compor a análise, entre as políticas de contingenciamentos e os cortes de recursos, entretanto, no escopo do que é apresentado neste texto, constataram-se dois elementos: *i*) problemas importantes no nível da alocação financeira das instituições vinculadas; e *ii*) as instituições perderam recursos, mas recorrentemente fazem uso do Fundo Nacional e das leis de incentivo para realização de projetos prioritários.

Os dois elementos apresentados implicam dificuldades na gestão e no planejamento ótimo de recursos, e agregam uma terceira questão. A montagem do Sistema Nacional de Cultura tem no FNC e nas capacidades desenvolvidas nas instituições federais suas peças mais importantes. A possibilidade de dispor de recursos financeiros e a capacidade de orientação técnica e coordenação de ações não são monopólio, mas concentram-se no governo federal. No que se refere ao SNC e ao papel do governo federal, deveria haver transparência sobre os objetivos e as disponibilidades reais de recursos a serem transferidos, e também sinalização (pela qualidade da elaboração e da execução orçamentária) da prioridade do fortalecimento programado e estratégico das instituições federais.

A sistemática atual, além de dificultar a visibilidade a respeito de mecanismos e prioridades, dificulta a percepção clara sobre os recursos disponíveis no governo federal para fomento e investimento nas demais esferas de governo. Ao contrário, com exceção de algumas áreas como Museus e Cinema, indica que obstáculos vivenciados nas décadas anteriores, sobretudo pelas instituições federais, e em que pesem os esforços para o melhor gerenciamento dos poucos recursos, continuam a constituir o nó górdio para o desenvolvimento de políticas culturais de abrangência nacional.

Conforme foi visto, os recursos financeiros das instituições federais de cultura declinaram nos anos 1990 e 2000. Diversas análises indicam que os montantes de

recursos do Fundo Nacional e do Mecenato não conseguiram atender à livre demanda de projetos apresentados.

Entretanto, o Sistema Nacional de Cultura (SNC), embora tenha nos recursos financeiros um dos seus elementos estratégicos, não encontra nos montantes atuais nível de recursos suficiente para o atendimento de suas necessidades básicas. A composição de fontes de financiamento federal, estadual e municipal poderia dinamizar a articulação de partes do sistema, mas os recursos são insuficientes. O desenvolvimento de capacidades de gestão, assessoria técnica e formação de pessoal também depende de recursos financeiros e, então, encontra-se mais uma vez obstáculo nos recursos escassos.

A tabela 6, a seguir, apresenta a execução do Ministério da Cultura por fonte.

TABELA 6

Execução orçamentária dos programas por órgãos selecionados, segundo as principais fontes de financiamento – 2004

Órgão/Fontes de financiamento	Dotação inicial (A)	Autorizado (Lei+Créditos) (B)	Liquidado (C)	Nível de execução (%) (D=C/B)
MINISTÉRIO DA CULTURA	507.840.324	523.658.727	398.707.690	76,1
1 - Recursos do Tesouro	503.725.772	519.544.191	394.899.343	76,0
1.1 - Recursos provenientes de impostos + DRU	340.743.291	347.498.330	261.697.448	75,3
1.1.1 - Recursos ordinários	340.743.291	347.498.330	261.697.448	75,3
1.2 - Contribuições Sociais	130.794.961	139.858.341	103.332.629	73,9
1.2.1 - Contribuição sobre a Receita de Concursos de Prognósticos	80.772.640	87.560.005	58.937.404	67,3
1.2.2 - Contribuição Financiamento da Seguridade Social (Cofins)	29.282.389	31.358.409	31.272.758	99,7
1.2.3 - Contr. sobre a Arrecadação dos Fundos de Invest. Regionais	8.848.584	8.848.583	1.078.502	12,2
1.2.4 - Contr. Plano. Seg. Soc. Serv.	11.891.348	12.091.344	12.043.965	99,6
1.3 - Contribuições econômicas	9.670.968	9.670.968	8.999.339	93,1
1.3.1 - Contr. para o Desenv. da Indústria Cinematográfica Nacional	9.670.968	9.670.968	8.999.339	93,1
1.4 - Operações de crédito	18.543.400	18.543.400	18.131.937	97,8
1.5 - Recursos próprios	2.788.932	2.788.932	2.737.990	98,2
1.6 - Outros recursos[1]	1.184.220	1.184.220	-	-
2 - Recursos de outras fontes	4.114.552	4.114.536	3.808.347	92,6
2.1 - Recursos próprios	4.114.552	4.114.536	3.808.347	92,6

Fonte: Siafi/Secretaria do Tesouro Nacional (STN).
Elaboração: Disoc/Ipea.

A fonte Tesouro contribuiu em 2004 com 65,6% dos recursos e teve execução de 75,3%. Já as Contribuições Sociais representaram 25,9% com execução média de 73,9%. Entre essas, o destaque fica para a Contribuição sobre Receita de Concursos e Prognósticos, que representa 14,7% dos recursos, mas teve desempenho, no que se refere à execução, de 67,3% – menor que a média e que só não é pior, entre as fontes do MinC, que a Contribuição Sobre a Arrecadação dos Fundos de Investimentos Regionais (12,2%). Ambas são contribuições que constituem o FNC e que são vinculadas.

A tabela 7 apresenta a execução orçamentária do Ministério da Cultura por programas. Mostra que os programas-meio representam 47,1% dos recursos e nível de execução próximo a 100%. Os outros programas representam as ações finalísticas e significam 52,8% dos recursos, mas com execução de 64,5%. Cabem destaques para o baixo nível de execução dos programas Cultura Afro-Brasileira (47,2%), Cultura, Identidade e Cidadania (27,3%). Os programas Engenho das Artes e Brasil Patrimônio Cultural também têm execução muito abaixo daquela dos programas finalísticos, 53,7% e 57,8%, respectivamente.

TABELA 7

Execução orçamentária do MinC por programas – em 2004

(Em R$ 1,00)

Programas dos órgãos selecionados	Dotação inicial (A)	Lei + Créditos (B)	Liquidado (C)	Participação no total (D)	Nível de execução (C/B)
Ministério da Cultura	**507.840.324**	**523.658.727**	**398.707.690**	**100**	**76,1**
Brasil Patrimônio Cultural	53.884.803	52.531.297	30.353.931	7,61	57,8
Livro Aberto	19.335.679	19.290.742	15.857.475	3,98	82,2
Cinema, Som e Vídeo	15.605.495	23.005.495	20.107.164	5,04	87,4
Museu Memória e Cidadania	15.627.695	17.693.923	16.865.457	4,23	95,3
Cultura Afro-Brasileira	16.947.020	17.229.532	8.132.290	2,04	47,2
Monumenta	24.240.400	24.240.399	22.650.261	5,68	93,4
Ver Cinema, ser Brasil	43.363.442	38.286.024	27.582.554	6,92	72,0
Cultura, Identidade e Cidadania	16.160.000	14.899.029	4.073.729	1,02	27,3
Engenho das Artes	116.342.854	116.005.179	62.313.778	15,63	53,7
Cultura e Tradições: Memória Viva	3.443.232	3.443.222	2.601.038	0,65	75,5
Total Programas	**324.950.620**	**326.624.842**	**210.537.677**	**52,81**	**64,5**
Previdência de Inativos e Pensionistas da União	41.173.737	44.006.215	43.856.179	11,00	99,7
Gestão da Política de Cultura	17.469.644	15.924.389	14.999.975	3,76	94,2
Gestão da Participação em Organismos Internacionais	719.800	738.299	582.197	0,15	78,9
Apoio Administrativo	116.093.780	127.586.744	125.055.612	31,37	98,0
Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais	1.423.575	2.769.070	2.743.351	0,69	99,1
Operações Especiais: Serviço da Dívida Externa (juros e amortizações)	1.860.008	1.860.008	932.699	0,23	50,1
Reserva de Contingência	4.149.160	4.149.160	-	-	0,0
Total atividades-meio	**182.889.704**	**197.033.885**	**188.170.013**	**47,19**	**95,5**

Fonte: Siafi/STN.
Elaboração: Disoc/Ipea.

TRABALHO E RENDA

A área de Trabalho e Renda deste periódico está organizada, para esta edição, em três grandes blocos temáticos. Na parte de análise da conjuntura do mercado de trabalho e do ambiente institucional das políticas de trabalho, emprego e renda, procedeu-se, em primeiro lugar, a uma breve recuperação dos fatos que marcaram a evolução positiva do mercado de trabalho nacional ao longo de 2004; em segundo lugar, é apresentado um resumo comentado do Projeto de Lei de inclusão parcial do setor informal da economia; e, por fim, foram tecidas algumas considerações acerca do Projeto de Reforma Sindical encaminhado pelo governo ao Congresso Nacional neste início de 2005. Por sua vez, na parte que trata do acompanhamento das políticas e dos programas do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), destaca-se o desempenho recente de alguns programas específicos, como os de intermediação de mão-de-obra, geração de emprego, trabalho e renda, qualificação profissional e primeiro emprego. Finalmente, na última parte, aborda-se a situação da estrutura de financiamento e do nível de execução orçamentário-financeira dos programas federais vinculados ao MTE para o ano de 2004, procurando estabelecer uma comparação parcial com o executado no biênio 2002-2003.

1 Conjuntura

1.1 Conjuntura do mercado de trabalho

O crescimento econômico em 2004 foi consistente ao longo do ano, apresentando variação positiva do PIB em todos os trimestres, quando comparados aos mesmos trimestres de 2003, o que resultou em variação acumulada de 5,2% no ano. Entretanto, a expansão foi menor no quarto trimestre, o que pode estar relacionado, isolando-se os aspectos sazonais, à inflexão do movimento de queda dos juros a partir de setembro e a uma expansão menor das exportações desde então. Esses fatores, entre outros, apontam para um arrefecimento do ritmo de expansão do PIB no ano de 2005, com reflexos negativos também sobre o ritmo de expansão das ocupações, o nível de desemprego e os rendimentos reais.

No ano de 2004, os componentes do PIB que apresentaram maior variação foram o investimento (Formação Bruta de Capital Fixo: 10,9%) e as exportações (18%). O consumo das famílias também apresentou expansão não-desprezível (4,3%), certamente relacionada à recuperação – ainda que modesta – dos rendimentos médios reais da população ocupada e à expansão das operações de crédito ao longo do ano, que passaram de 25,8% do PIB em dezembro de 2003 para 26,2% em dezembro de 2004.[57]

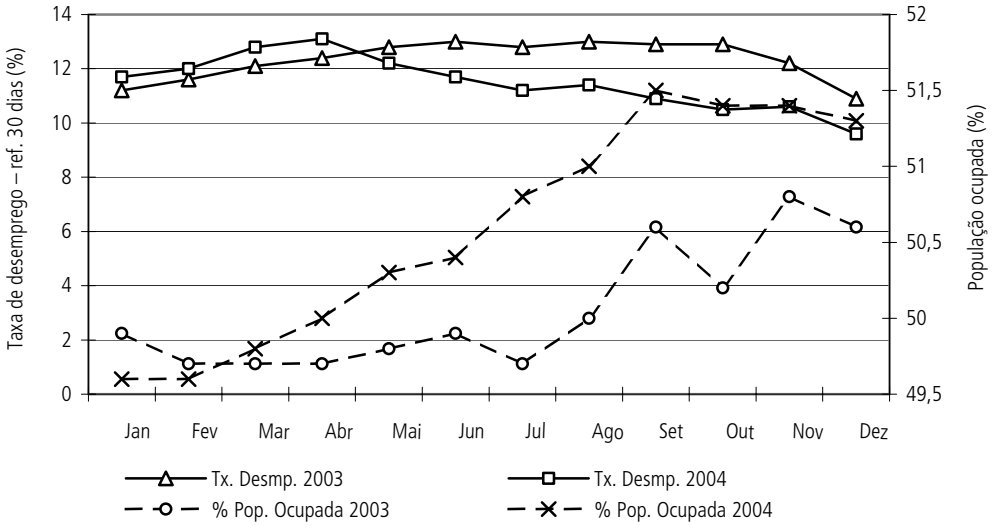
A expansão do PIB refletiu-se diretamente sobre a expansão da ocupação ao longo de 2004, e esta, ajudada também pela expansão mais lenta da População

57. Fonte: Banco Central do Brasil (BCB)/Departamento Econômico (Depec).

Economicamente Ativa (PEA) no segundo semestre, promoveu uma queda importante da taxa de desemprego. A Pesquisa Mensal de Emprego (PME)[58] do IBGE estimou, entre dezembro de 2003 e dezembro de 2004, um aumento de cerca de 646 mil pessoas na população ocupada. Para o mesmo período, a pesquisa estimou a expansão do número de pessoas ocupadas com carteira assinada em 348 mil, enquanto o número de pessoas ocupadas sem carteira teve expansão de 268 mil. Com isso, a taxa de ocupação da população pesquisada pela PME em 2004 superou o patamar de 2003, situando-se na casa dos 51% ao fim do ano – gráfico 1.

GRÁFICO 1

Expansão do nível de ocupação e da taxa de desemprego Brasil metropolitano – PME/IBGE – 2003 e 2004



Fonte: PME/IBGE.

O crescimento econômico e a expansão mais lenta da PEA a partir do segundo semestre de 2004 possibilitaram uma redução significativa do desemprego no ano. Embora 2004 tenha começado com a maior taxa de desemprego para o mês de janeiro dessa nova série da PME (com alterações na metodologia a partir de outubro de 2001), a recuperação da economia fez que o desemprego observado no segundo semestre fosse sempre inferior ao observado para o mesmo período do ano anterior, conforme pode ser visto no gráfico 1.

As informações de emprego formal geradas pela PME encontram respaldo nos dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados do Ministério do Trabalho e Emprego (Caged/MTE), que tem cobertura nacional e registra mensalmente as admissões e os desligamentos exclusivamente para o mercado de trabalho formal. Em que pesem as considerações apresentadas na edição anterior deste periódico (nº 9, p. 80 e 81), relativas à magnitude da expansão do emprego formal segundo diversas fontes de dados, o fato é que os números do Caged também indicaram expansão significativa do emprego com carteira assinada ao longo de 2004. Já no primeiro semestre, o Caged indicava um saldo de 1 milhão de novos postos

58. A PME é realizada nas regiões metropolitanas do Recife, Rio de Janeiro, de Salvador, Belo Horizonte, São Paulo e Porto Alegre.

formais, fechando o ano com um saldo de 1,5 milhão. Diante desse fenômeno, não obstante a importância em si dos números relativos ao emprego formal, há de se considerar que as causas mais profundas para esse comportamento recente ainda estão por ser mais bem avaliadas, a fim de que se possa saber, por exemplo, se a dinâmica recente do emprego formal responde preponderantemente a fatores de ordem conjuntural (como a recuperação do crescimento econômico em 2004) ou a fatores mais permanentes (como uma possível recomposição das fontes de dinamismo da economia brasileira).

A princípio, o que se pode dizer a respeito é que os setores responsáveis pela maior expansão do trabalho formal também foram os que apresentaram maior crescimento do produto em 2004: a Indústria de Transformação, com um saldo de 504,6 mil postos, cresceu 7,7% no ano; o Comércio, que teve um saldo de 403,9 mil postos e cresceu 7,9%; e o setor de Serviços, que aumentou em 470,1 mil os postos de trabalho e cresceu 3,7% em 2004.[59] Uma exceção importante deve ser feita ao setor Agropecuário, que embora tenha tido também uma taxa de crescimento significativa no ano (5,3%) não apresentou grande expansão do trabalho formal (apenas 79,2 mil postos formais gerados), fato este provavelmente relacionado a dois aspectos dominantes: o uso mais intenso de trabalhadores informais no setor e o uso também intenso de mecanização poupadora de mão-de-obra no campo.

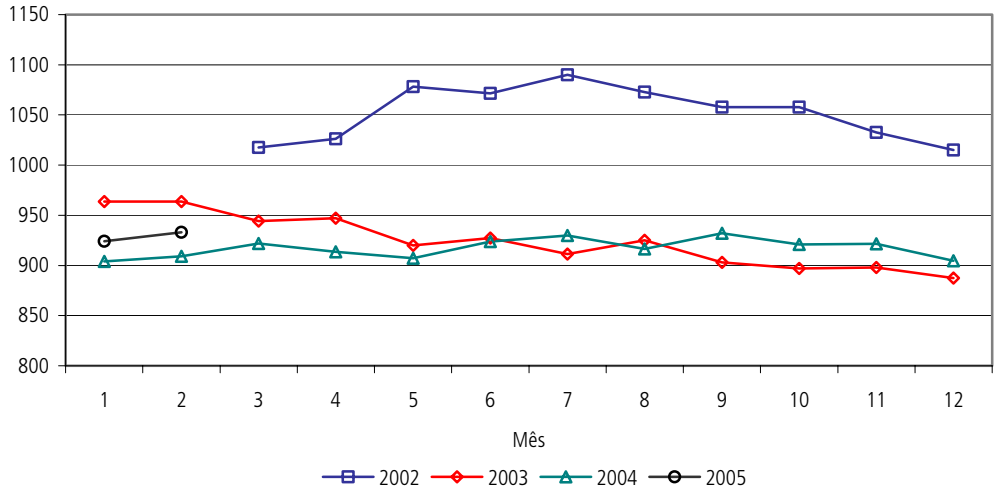
No que se refere ao nível dos rendimentos reais dos trabalhadores, o quadro geral do ano de 2004 não foi muito melhor que aquele verificado em 2003, quando houve forte queda nos rendimentos reais em relação ao ano anterior. Como mostram os dados da PME (gráfico 2), o rendimento real ao longo do primeiro semestre de 2004 permaneceu ligeiramente abaixo daquele verificado em 2003 (queda de 3,3% em média ao longo do primeiro semestre), só esboçando uma recuperação a partir de meados do ano, quando este passou a se situar em um patamar superior àquele verificado no mesmo período de 2003. Essa recuperação do rendimento real decorreu principalmente do forte crescimento econômico de 2004 – no conjunto daquele ano, no entanto, o resultado não foi positivo. Apesar de em dezembro de 2004 a renda real habitualmente recebida ter se situado em patamar 1,9% superior àquela de dezembro do ano anterior, o rendimento real médio de 2004 ficou ligeiramente abaixo daquele verificado para o ano de 2003 (queda de 0,75%). Tal resultado, contudo, não impediu que a massa salarial crescesse 3,5%, puxada principalmente pelo aumento no nível de ocupação que ocorreu em 2004.

Com a perspectiva de um crescimento econômico menor para 2005 (projeção de crescimento de 3,5%, segundo o Ipea, em relação ao crescimento de 5,2% de 2004), a continuação de uma política monetária restritiva por parte do Banco Central e a possibilidade de reversão do cenário externo favorável em razão de um ajuste dos EUA ao seu déficit em transações correntes, pode-se esperar para 2005 uma continuação do processo de aumento da massa salarial, embora sejam poucas as expectativas de que o rendimento médio real alcance o patamar verificado em 2002.

59. Fonte: Caged/MTE e IBGE.

GRÁFICO 2

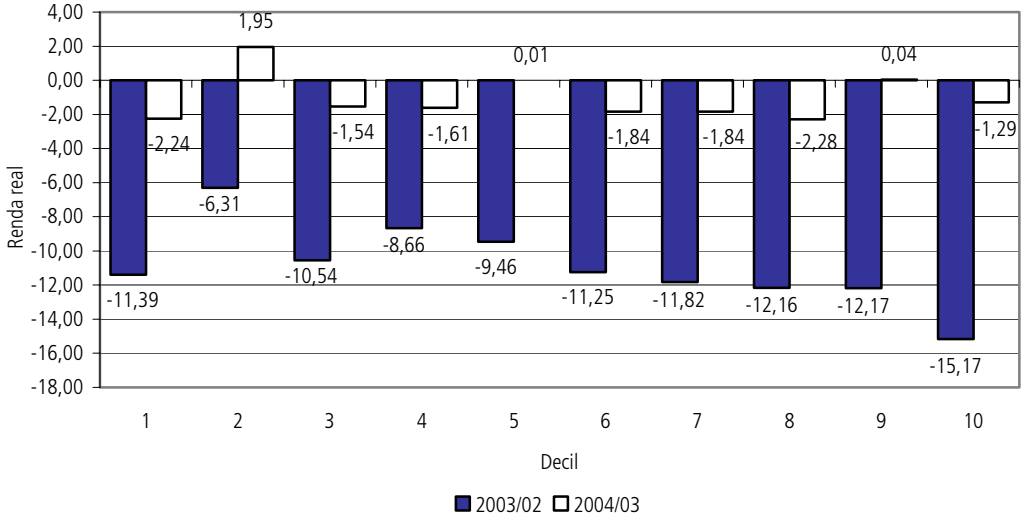
Rendimento real habitualmente recebido*



Fonte: PME/IBGE.
Elaboração: Disoc/Ipea.
Obs.: *Em reais de jan./2005.

GRÁFICO 3

Variação da renda real por decil



Fonte: PME/IBGE.
Elaboração: Disoc/Ipea.

No que se refere à dispersão da renda do trabalho, um dado que se destacou no ano passado foi a ocorrência de uma queda na desigualdade salarial nas regiões metropolitanas cobertas pela PME. O coeficiente de Gini da renda individual de todos os trabalhos, que era 0,544 em 2002, caiu para 0,532 e 0,531 em 2003 e 2004, respectivamente. A diminuição do coeficiente de 2002 para 2003 ocorreu em razão de uma queda proporcionalmente maior dos rendimentos das classes mais ricas (embora essa relação não tenha sido linear com o nível de renda). O décimo mais rico dos trabalhadores, por exemplo, experimentou uma queda de 15,2% no seu rendimento real, enquanto o segundo décimo mais pobre dos trabalhadores teve queda de apenas 6,3%. A pequena diminuição da desigualdade salarial de 2003 para

2004, no entanto, não pode ser explicada com a mesma facilidade. As variações nos rendimentos reais foram altamente não-lineares entre os décimos da distribuição de renda, com os decis 1 e 8 observando as maiores quedas de renda real (-2,24% e -2,28%, respectivamente) e os decis 2, 5 e 9 experimentando os maiores ganhos de rendimentos (+1,95%, 0,01% e 0,04%, respectivamente).

O comportamento da distribuição de rendimentos do trabalho em 2004 sugere, portanto, o aprofundamento dos estudos que buscam explicar as razões para a dinâmica distributiva atual da sociedade brasileira.

1.2 Projeto de lei de inclusão parcial da economia informal: reflexos sobre o mercado de trabalho

Na conjuntura relativa ao ambiente institucional das políticas de trabalho, emprego e renda, cabe destacar o envio ao Congresso Nacional do Projeto de Lei Complementar (PLC nº 210), que institui regime tributário, previdenciário e trabalhista especial à microempresa com receita bruta anual de até R$ 36 mil. Na realidade, o projeto visa, em linhas gerais, reduzir os tributos, até mesmo previdenciários e trabalhistas, a fim de incentivar a formalização de parcela dos microempreendedores e de seus empregados.[60]

Segundo o diagnóstico exposto pelo governo, a condição de informalidade traz diversos prejuízos ao empreendedor e à economia do país. O empreendedor informal enfrentaria dificuldades de transacionar com as empresas maiores e dificuldades de oferecer garantias na tomada de empréstimos, limitando o seu acesso ao crédito. Além disso, as contratações de empregados seriam feitas de maneira informal, implicando maior rotatividade da mão-de-obra, menor produtividade do trabalhador e, conseqüentemente, menores salários.

Diante disso, seria fundamental criar condições para a inserção do grande contingente de pequenos empreendedores informais no setor formal da economia. Para tanto, seria imprescindível a criação de uma alternativa juridicamente segura e economicamente viável para esses empreendedores, buscando promover não apenas a formalização de seus negócios como a de seus empregados, estimulando também a formalização dos vínculos de emprego.

Conforme já foi mencionado na seção que trata da Seguridade Social, o referido Projeto de Lei propõe pagamento unificado dos tributos federais, estaduais e municipais e isenção de várias contribuições. Na prática, as obrigações tributárias incidentes sobre a empresa, com o pagamento unificado, seriam reduzidas a Encargos Previdenciários por parte das empresas (alíquota única de 1,5% sobre o faturamento), ICMS (1,5% sobre o faturamento ou alíquota *ad rem* de até R$ 45,00) e ISS (até 2% sobre faturamento ou alíquota *ad rem* de até R$ 60,00).

No que concerne às obrigações trabalhistas, a contribuição ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) seria reduzida de 8% para 0,5% sobre o salário, desde que com expressa concordância do empregado, ficando a empresa isenta das contribuições ao Sistema S.

60. Projeto de Lei Complementar nº 210/2004.

Embora medidas visando à formalização sejam necessárias, tendo em vista o alto grau de informalidade no mercado de trabalho brasileiro, com impactos negativos sobre a Seguridade Social e mesmo sobre as contas fiscais do setor público, a criação de regimes tributários, previdenciários e trabalhistas especiais sempre cria algum risco de "terceirização" fraudulenta, com objetivo único de reduzir a carga tributária. Mesmo que o risco no caso em tela seja pequeno, em razão do faturamento estabelecido, ele existe e deveria ser considerado em estudos e simulações específicas sobre o tema.

Além disso, há dúvidas sobre se os incentivos prometidos são suficientes para se obter um grau relevante de formalização dos microempreendedores informais, em especial no tocante à formalização dos seus empregados, tendo em vista que, para a faixa de faturamento estabelecida pelo Projeto de Lei (R$ 36 mil ao ano), os referidos microempreendedores não devem possuir, em geral, empregados assalariados, pois são empreendimentos individuais ou, na melhor das hipóteses, que se utilizam de mão-de-obra familiar. Os trabalhadores por conta-própria e os empregadores que se encaixam nos critérios do Projeto de Lei seriam, respectivamente, 6,2 milhões e 887 mil, conforme microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad)/2003.

Por fim, cabe salientar que a medida é mais uma no sentido da flexibilização da legislação trabalhista, que acena com a redução dos encargos sociais como forma de estimular a formalização dos vínculos de emprego e, segundo a exposição de motivos do Projeto de Lei, reduzir a rotatividade da força de trabalho. Contudo, menores encargos trabalhistas tendem na verdade a estimular a rotatividade, sobretudo para esse segmento da população trabalhadora. A flexibilização trabalhista proposta pelo Projeto de Lei seria ainda inoportuna tendo em vista a discussão da reforma trabalhista prevista para 2005 no âmbito do Fórum Nacional do Trabalho.

1.3 Proposta de Reforma Sindical

No campo das relações de trabalho, a novidade para o ano de 2005 é a divulgação da proposta de Reforma Sindical que, após ser discutida por quase dois anos no Fórum Nacional do Trabalho com entidades de trabalhadores e patronais, foi enviada no início de março ao Congresso Nacional. Consiste em uma Proposta de Emenda Constitucional e um Projeto de Lei que regulariam as relações sindicais, alterando a organização sindical (tanto de empregados quanto de empregadores) e o processo de normatização desta (pela criação do Conselho Nacional de Relações de Trabalho).[61] Também seriam objeto da reforma sindical a representação de trabalhadores no local de trabalho, as formas de negociação coletiva e de resolução de conflitos por meio da Justiça do Trabalho e a discriminação de práticas anti-sindicais. Cabe ressaltar que esse novo ordenamento aplicar-se-ia de forma muito restrita às relações de trabalho no serviço público, que seriam objeto de regulamentação específica; em particular, as normas sobre negociação coletiva não abrangem os trabalhadores do setor público dos três níveis de governo.

Em termos da organização sindical, o aspecto mais importante é o fim da unicidade, isto é, do dispositivo constitucional que impede a existência de mais de um sindicato representando a mesma categoria na mesma base territorial. A proposta de emenda revoga esse dispositivo e também abre espaço para a alteração dos

61. A esse respeito, ver o número 9 desta publicação.

mecanismos de custeio das entidades. O Projeto de Lei, por sua vez, ao mesmo tempo em que torna livre a constituição de sindicatos, estipula critérios de representatividade para exercer as prerrogativas garantidas na legislação, em especial a instauração de processo de negociação coletiva.

A proposta prevê que a contribuição sindical e as contribuições assistenciais sejam substituídas por uma contribuição associativa e por uma contribuição de negociação coletiva. A contribuição associativa diz respeito apenas aos filiados à entidade e é definida no estatuto da entidade e aprovada em assembléia. A contribuição de negociação coletiva, porém, abarca todos os trabalhadores que sejam afetados pela negociação, mesmo que esta seja frustrada; é compulsória e independe de filiação à entidade sindical. Em relação à contribuição sindical vigente, mudam dois aspectos: *i*) a entidade sindical precisará engajar-se na negociação coletiva para ter direito a sua parcela; e *ii*) o seu valor deverá ser aprovado em assembléia de todos os destinatários da negociação coletiva. Os tetos de contribuição e o rateio da contribuição de negociação coletiva que constam no Projeto de Lei conferem com o relatório final do Fórum Nacional do Trabalho, e já foram detalhados na edição anterior deste periódico. Cria-se ainda uma regra de transição, em que a contribuição sindical dos trabalhadores é reduzida paulatinamente durante três anos antes de ser extinta; no caso da contribuição sindical patronal, adiciona-se uma carência de dois anos, aumentando para cinco anos o prazo para sua extinção. Combinada com o fim da unicidade, a instituição da contribuição de negociação coletiva obriga as entidades sindicais a terem um mínimo de representatividade, ao mesmo tempo em que mantém uma forma de financiamento que contorna o problema clássico do "carona" inerente à contribuição voluntária, qual seja, que o beneficiário do resultado da ação coletiva evite bancar seus custos.

A emenda proposta também abre espaço para que a representação de trabalhadores no local de trabalho seja definida em lei ordinária. O artigo nº 11 da Constituição Federal prevê a representação de trabalhadores nas empresas com mais de duzentos empregados, mas este nunca chegou a ser implementado. Além disso, limita a representação à finalidade exclusiva de promover o entendimento direto dos trabalhadores com os empregadores. O Projeto de Lei estipula faixas de representação para empresas de trinta empregados ou mais, e, nas empresas com menos de trinta empregados, abre a possibilidade de a representação ser criada por contrato coletivo. Também propõe ampliar o espaço de atuação de a representação, trazendo para seu âmbito a conciliação dos conflitos individuais e a vigilância do cumprimento das leis trabalhistas, das previdenciárias e dos contratos coletivos, em substituição às Comissões de Conciliação Prévia (CCPs), que são extintas. O fortalecimento da representação no local de trabalho é uma reivindicação histórica do movimento dos trabalhadores, pois o afastamento da representação do cotidiano das relações de trabalho é um fator de enfraquecimento da ação coletiva. No entanto, há correntes do movimento sindical que temem que o projeto empurre a representação para assumir o papel das CCPs, que é essencialmente o de *mediar* conflitos, servindo de "colchão" entre a empresa e os empregados.

Outra novidade é a tipificação da conduta anti-sindical, configurada como qualquer ato do empregador que fira a liberdade sindical. É exemplo de tais atos

manter, contratar ou discriminar um empregado em razão do seu pertencimento à entidade sindical, à representação dos trabalhadores ou da sua participação em movimento grevista, bem como substituir trabalhadores em greve para além dos limites necessários à continuidade dos serviços mínimos essenciais à comunidade ou à preservação do patrimônio. Cabe ressaltar que esse capítulo não foi aprovado pela representação empresarial no Fórum Nacional do Trabalho e deverá sofrer oposição durante a tramitação no Congresso Nacional.

De forma geral, a proposta aponta para mudanças graduais na estrutura de representação, com salvaguardas para as instituições já existentes e as regras de transição. Ao mesmo tempo, objetiva claramente fortalecer a negociação coletiva, como pré-condição de uma futura reforma trabalhista. No entanto, o impacto exato das mudanças dependerá do resultado da tramitação da PEC e do Projeto de Lei (PL) no Congresso, no qual os atores envolvidos certamente pressionarão por mudanças; e, mesmo depois de uma eventual aprovação, dependerá da aplicação prática das novas regras nos âmbitos administrativo e judicial.

2 Acompanhamento de programas

2.1 Integração das políticas públicas de emprego, trabalho e renda

Na reordenação de nomenclaturas e programas trazida pelo PPA 2004-2007, houve, como procedimento acertado do MTE, a junção – para efetiva tentativa de integração – dos programas de intermediação de mão-de-obra, abono salarial e seguro-desemprego. Para esta edição, contudo, priorizar-se-ão apenas alguns aspectos relativos ao programa de intermediação de mão-de-obra.

No tocante à execução da intermediação de mão-de-obra, o Sistema Nacional de Emprego (Sine) (re)inseriu no mercado de trabalho cerca de 888 mil trabalhadores no ano de 2004, o que representou um incremento da ordem de 5% relativamente ao observado em 2003 (845 mil). Tal resultado deve estar refletindo, além da melhora do panorama laboral no Brasil em 2004, também um esforço do governo federal em incrementar a eficiência operacional do programa. Este último aspecto está parcialmente refletido no processo de diversificação dos agentes executores, que até 2000 estavam restritos aos estados e que paulatinamente passaram a contar também com a inclusão das Centrais Sindicais – Força Sindical, Central Única dos Trabalhadores (CUT), Social Democracia Sindical (SDS) e Central Geral dos Trabalhadores (CGT). No fim de 2004, foram ainda incorporados como novos parceiros/agentes executores do programa de intermediação os municípios de São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte.

Essa expansão dos agentes executores, para além dos tradicionais governos estaduais, deu-se com o argumento de melhoria da eficiência do Sine por meio da chamada "competição administrada". Se, por um lado, este aspecto pode de fato trazer ganhos na operacionalização do programa, por outro, causa certa preocupação a possibilidade de a referida expansão estar sobrepondo motivações políticas às gerenciais na definição dos agentes executores. Além disso, é preciso que o MTE exerça uma melhor coordenação entre os níveis de governo e os agentes executores, a fim de evitar uma competição irracional do ponto de vista do sistema. A título de exemplo, é fundamental que o MTE coordene a abertura de postos de atendimento ao trabalhador entre agentes executores, atuando em uma mesma área geográfica.

2.2 Desenvolvimento centrado na geração de emprego, trabalho e renda

No processo de reordenação do antigo Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger), manteve-se a política de expansão das linhas de crédito com recursos dos depósitos especiais remunerados do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). De acordo com esta orientação, foram criados dois novos programas.

Uma observação inicialmente importante a ambos é que foram criados por meio de Medida Provisória (MP), previamente à deliberação do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), em desconsideração da gestão tripartite que caracteriza as decisões relativas a programas e recursos do FAT. Embora esse tipo de ocorrência seja ainda esporádica, e tenha mesmo já ocorrido antes na gestão FHC,[62] abrem-se precedentes perigosos no sentido de macular a gestão participativa/deliberativa tripartite que caracteriza o FAT.

De qualquer forma, os programas criados foram:

a) Programa de Modernização do Parque Industrial Nacional (Modermaq):[63] instituído com objetivo declarado de promover a modernização da indústria e a dinamização do setor de bens de capital. O Programa consiste em linhas de financiamento com recursos do BNDES e do FAT, sendo permitidas as operações de crédito com taxas de juros fixas e o risco das variações da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) cobertos pela União por dotações orçamentárias específicas. A previsão de aplicação era de R$ 2,5 bilhões, sendo parcela do BNDES e parcela de depósitos especiais remunerados do FAT;

b) Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO): foi instituído com o objetivo declarado de incentivar a geração de trabalho e renda entre os microempreendedores populares. Por microcrédito produtivo entende-se aquele com base em metodologia na qual existe o relacionamento direto do chamado "agente de crédito" junto aos empreendedores no local em que é executada a atividade econômica.

Essa exigência do agente de crédito na relação que se estabelece entre o MTE e os microempreendedores de baixa renda é provavelmente o aspecto mais evidente a diferenciar esse tipo de programa de concessão de microcrédito orientado daquele conjunto de iniciativas que ganhou corpo a partir de 2003. Refere-se aqui aos programas e aos projetos de *bancarização*, tais como ficaram conhecidas as modalidades de concessão de microcréditos populares de natureza não-assistida pelos órgãos executores, notadamente o Banco Popular do Brasil e a Caixa Econômica Federal.[64] Em ambos os casos, inexiste a obrigatoriedade do agente de crédito e os juros foram fixados em 2% ao mês. Outra diferença importante diz respeito ao fundo financeiro que avaliza essas operações, constituído pelo limite de 2% dos depósitos à vista das instituições financeiras participantes.[65]

62. Em 2002, por exemplo, foi lançada linha de crédito para exportação com recursos do FAT, por meio de MP, da ordem de R$ 2 bilhões.
63. Medida Provisória nº 197, de 7 de julho de 2004.
64. Ver Medida Provisória nº 226, de 29 de novembro de 2004, e Lei nº 10.735, de 11 de setembro de 2003.
65. Nesse ponto, é importante mencionar que o PNMPO também poderá usar como *funding* o saldo de 2% dos depósitos à vista, além dos recursos do FAT, o que não é permitido aos programas de microcrédito não-orientados.

A título de exemplo, cabe destacar a rápida expansão do Banco Popular do Brasil – instituição que começou a operar em meados de 2004 e em fevereiro de 2005 já contava com 6 mil pontos de atendimento e 1,3 milhão de clientes com contas simplificadas. Além disso, o Banco Popular do Brasil já havia realizado até o começo de março cerca de 460 mil operações de crédito, que totalizaram empréstimos no valor total de R$ 37,4 milhões (empréstimo médio de cerca de R$ 80).[66] Nos planos para 2005, está o alargamento de sua atuação por meio da criação de linhas de financiamento para material de construção, linha branca e seguro de vida, todos voltados para as classes de baixa renda.[67]

A expansão das microfinanças e outras formas de crédito, como aquela com desconto em folha, serviram para expandir o volume de crédito em 2004 e, dessa forma, ajudaram a atenuar parcialmente os impactos recessivos das sucessivas altas das taxas de juros referenciadas à taxa Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic).

No tocante à execução dos programas de geração de emprego e renda com recursos de depósitos especiais remunerados do FAT, em 2004, houve expressivo incremento do volume de operações de crédito e do valor aplicado relativamente ao registrado em 2003, reflexo do expressivo conjunto de linhas e programas que foram criados. Um exemplo disso foi a nova linha de crédito especial denominada FAT – Integrar Norte, destinada a reforçar os recursos financeiros disponíveis no Banco da Amazônia para aplicação em projetos de investimentos na região Norte do país, em adição aos recursos provenientes do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) e do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia.[68] Foi autorizada a alocação de até R$ 500 milhões no Banco da Amazônia na referida linha.

No total, considerando todos os programas, as operações de crédito realizadas cresceram de 1,1 milhão de operações em 2003 para 2,2 milhões em 2004 (alta de 100%).[69] O valor total dos empréstimos saltou de R$ 8,2 bilhões em 2003 para R$ 11,9 bilhões em 2004 (crescimento de 45,7%).

2.3 Qualificação social e profissional

Com a instituição do Plano Nacional de Qualificação (PNQ), em julho de 2003, a política de qualificação profissional sofreu uma inflexão conceitual e de prioridades, em parte já descrita em edições anteriores deste periódico. Em termos de desenho do programa de Qualificação Social e Profissional, essa mudança implicou uma opção por cursos de mais longa duração, pela incorporação de municípios e consórcios municipais, bem como um esforço maior na integração com o Sistema Público de Emprego, com as experiências de Economia Solidária e com as demais políticas de inclusão social. Também ganharam importância a certificação profissional e o apoio ao desenvolvimento de metodologias de qualificação.

O desenho original do PNQ foi ampliado em outubro de 2004 pela Resolução 408 do Codefat, que criou os Planos Setoriais de Qualificação (Planseqs), como um terceiro eixo, ao lado dos Planos Territoriais e dos Projetos Especiais. Os Planseqs

66. Posição até 7/3/2005.
67. Agradece-se a colaboração de Antonio Valdir Oliveira Filho.
68. Ver Resolução do Codefat nº 421, de 21 de janeiro de 2005.
69. Dados de 2004 preliminares. Proger Rural até outubro de 2004.

destinam-se às demandas de qualificação de cadeias produtivas e arranjos produtivos locais, não atendidas atualmente no âmbito dos planos estaduais e municipais, mesmo no sistema de consórcios. Pretende-se que nessa vertente do programa o investimento em qualificação funcione por meio de parcerias com o setor privado, e que os projetos estejam ligados diretamente à geração de novos postos de trabalho. Os proponentes podem ser órgãos governamentais, entidades sindicais ou empresas privadas. A seleção dos trabalhadores deverá passar preferencialmente pelo Sine, e os proponentes deverão convocar audiências públicas para debater o projeto antes de este ser submetido ao Ministério do Trabalho.

No que se refere aos resultados dos dois primeiros anos do Programa, há resultados positivos do ponto de vista qualitativo, embora ainda tímidos do ponto de vista numérico. O principal indicativo dessa mudança de qualidade é a extensão da carga horária dos cursos, aproximando-se da meta de 200 horas, enquanto em 2002 essa média havia caído para pouco mais de 60 horas, o que implicava que em muitos casos as oportunidades de formação ofertadas aos trabalhadores eram totalmente insuficientes para influir significativamente na sua inserção no mercado de trabalho. Os indicadores do Programa também mostram um nível aparentemente alto de articulação com outras políticas: cerca de três quartos dos educandos são beneficiados por outras políticas de inclusão social ou de trabalho e renda. Por fim, acentuou-se a focalização em grupos mais vulneráveis (desempregados, mulheres, jovens) – ver tabela 1.

TABELA 1
Focalização e articulação das ações de qualificação profissional com recursos do FAT

Indicadores de desempenho	Focalização (% dos treinandos)			Integração com políticas de trabalho e de inclusão social (% dos treinandos)			
	Jovens	Mulheres	Desemp.	SPE/Eco. Sol.	Inclus.	GER[1]	Total
PNQ (2003)	48,92	56,18	72,32	57	11	6	74
PNQ (2004)*	52,40	61,10	76,40	54	12	9	75

Fonte: Departamento de Qualificação Profissional/Secretaria de Políticas Públicas de Emprego/MTE, Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (Sigplan) e Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (Coff)/Câmara dos Deputados.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Nota: [1]GER: Geração de Emprego e Renda.

Obs.: *Os dados do PNQ 2004 são preliminares, pois a execução dos planos estende-se até março de 2005.

Todavia, embora se observe crescimento do investimento em 2004, em relação ao ano anterior (ver tabela 2),[70] o número total de educandos abarcados por essas ações ainda é pequeno: cerca de 0,17% da PEA em 2003. Em grande medida, isso ocorre por causa da escassez de recursos disponíveis. Em contrapartida, houve também uma decisão da gerência do Programa de optar por desenvolver cursos de maior fôlego e articulados com outras políticas, em contraposição à tendência que se acentuou nos últimos anos do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor), de oferecer cursos curtos e conseqüentemente de pouco impacto na inserção do educando no mundo do trabalho. Isso é corroborado pelo fato de a duração média dos cursos ter se ampliado significativamente. Por outro lado, os esforços de melhoria da qualidade

70. O dado de educandos é parcial; no entanto, como o custo educando-hora variou relativamente pouco (de R$ 2,23 para R$ 2,49), e a contrapartida de estados e municípios aumentou, o aporte adicional de recursos deve se traduzir em um crescimento dos educandos.

pedagógica e de integração com outras políticas só terão impacto se a abrangência do Programa for ampliada.

TABELA 2
Execução físico-financeira da qualificação profissional com recursos do FAT

Dados de execução	Orçamento (LOA + créditos) (R$ milhões)**	Disponível após contingenciamento (R$ milhões)**	Execução*		Educandos (nº total)	Carga horária média
			(R$ milhões)**	%		
PNQ (2003)	115,0	52,2	48,4	42,1	139.427	109,76
PNQ (2004)***	107,8	80,5	80,0	74,2	142.363	194,00
PNQ (2005)	131,3	-	-	-	-	-

Fonte: Departamento de Qualificação Profissional – SPPE/MTE, Sigplan e Coff/Câmara dos Deputados.
Elaboração: Disoc/Ipea.
Obs.: *Entende-se por execução o total dos recursos liquidados.
**Todos os valores monetários estão dados em reais correntes, sem correção.
***Os dados do PNQ 2004 são preliminares, haja visto que a execução dos planos estende-se até março de 2005.

Segundo a direção do Programa a perspectiva é ampliar paulatinamente o investimento em qualificação, considerando-se o total de recursos do governo federal e não apenas o FAT. Tendo em vista que muitos órgãos já operariam ações de qualificação isoladamente, haveria espaço para uma articulação mais estreita, cabendo ao Departamento de Qualificação estabelecer normas e conteúdos mínimos. Mesmo assim, dada a dificuldade de identificar fontes alternativas, a recuperação do investimento em qualificação dependerá no curto prazo de uma ampliação do aporte de recursos pelo FAT.[71]

2.4 Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego

Em 2004, como foi visto no número anterior deste periódico, foram feitas várias mudanças no eixo das subvenções dentro do Programa. As mudanças, em sua maioria, foram realizadas no sentido de flexibilizar as condições para a adesão dos empresários e envolveram, entre outras coisas, a permissão para que fossem feitos contratos temporários e a determinação para que o monitoramento para evitar a substituição de trabalhadores adultos por jovens passasse a ser tarefa do Ministério do Trabalho e Emprego. Outra discussão importante que se iniciou em 2004 foi sobre a Lei do Aprendiz, a qual se pretende modificar. Contudo, o fato mais importante ocorrido no Programa foi a mudança na sua estratégia de atuação, com ênfase sobre o eixo dos Consórcios Sociais da Juventude.

O Consórcio Social da Juventude visa atingir os seguintes objetivos:

a) intermediar a oferta de empregos formais para os(as) jovens;

b) preparar os(as) jovens para mercado de trabalho e ocupações alternativas, geradoras de renda;

c) melhorar a qualificação da força de trabalho dos(as) jovens e promover sua inclusão social;

d) melhorar a auto-estima e a participação cidadã da juventude na vida social e econômica do país;

71. Apenas a título de ilustração, em 1998, o Ministério do Trabalho gastou quase R$ 800 milhões (em valores atualizados) apenas em ações de educação profissional.

e) dar escala às experiências bem-sucedidas da sociedade civil organizada; e

f) constituir um espaço físico, denominado de Centro de Juventude, como ponto de encontro das ações desenvolvidas pelas entidades da sociedade civil consorciada em sua base social.

Os Consórcios Sociais da Juventude deverão ser constituídos por entidades e/ou movimentos da sociedade civil organizada, que atuem junto à juventude, em ações de qualificação ou de inserção do jovem no mercado de trabalho, visando desenvolver ações, a partir de então, conjuntas e complementares, para o atendimento dos objetivos do Programa Primeiro Emprego. Cada Consórcio Social da Juventude deverá ter a sua rede composta por no mínimo dez entidades e/ou movimentos sociais, por organizações da juventude legalmente constituídas há no mínimo cinco anos, e buscar apoios e parcerias de instituições do poder público, do setor empresarial e/ou de organismos de financiamento e cooperação. Isto mostra um dos principais objetivos do Consórcio, que é o de articular entidades da sociedade civil para trabalhar com o jovem, principalmente aquele que é parte da comunidade local.

Caberá ao Ministério do Trabalho e Emprego validar e firmar convênio com uma entidade, denominada de "entidade âncora". Esta entidade será sugerida pelo Conselho Gestor, pela Delegacia Regional do Trabalho (DRT) e pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE). A entidade âncora, por sua vez, deverá conveniar ou contratar outras entidades para a execução das ações previstas no Plano de Trabalho.

As atividades constantes no Plano de Trabalho deverão ser executadas na seguinte proporção: no mínimo 30% das ações deverão ser executadas nos Centros de Juventude – pontos de encontro das várias ações desenvolvidas pelas entidades executoras dos Consórcios Sociais da Juventude em sua base social –; os Centros poderão ser gerenciados por uma entidade do Conselho Gestor, sob a coordenação da entidade âncora, ou por um apoio operacional contratado pela entidade âncora para tal fim, e o restante, pelas entidades e/ou movimentos sociais que compõem o Consórcio em sua base social.

O Consórcio oferece ao jovem a denominada *qualificação básica* – que inclui inclusão digital; valores humanos, ética e cidadania; educação ambiental, saúde e qualidade de vida; ações de estímulo e apoio à elevação da escolaridade; e também inserção em alguma *oficina-escola empreendedora*. Cada jovem participará do consórcio durante seis meses, que também é o prazo de duração do Convênio do Consórcio com o Ministério do Trabalho e Emprego. Outra atividade feita dentro do Consórcio são as voltadas para a elevação da escolaridade do jovem.

Os Consórcios devem inserir pelo menos 40% dos(as) jovens por eles atendidos(as) em empregos formais e/ou ocupações alternativas, geradoras de renda. Os Consórcios pretendem alcançar jovens que, em virtude de suas condições socioeconômicas, têm dificuldade de acesso ao Sine, priorizando jovens quilombolas e afro-descendentes, indígenas, em conflito com a lei ou que estejam cumprindo medidas socioeducativas, portadores(as) de necessidades especiais e trabalhadores(as) rurais. É obrigatório que esses(as) jovens estejam matriculados ou freqüentando regularmente estabelecimento de ensino, sem ter concluído o Ensino Médio ou Supletivo e que sejam membros de famílias com renda *per capita* de até meio salário mínimo. Pelo menos 70% dos jovens atendidos pelos Consórcios devem fazer parte desse público prioritário.

Uma das pretensões quando da criação dos Consórcios é atender justamente àquele jovem que está com dificuldade de acesso ao Sine. Por isso, os(as) jovens encaminhados(as) pelo Sine para as empresas cadastradas, e que tenham sido recusados três vezes por falta de qualificação, deverão ser encaminhados de imediato aos Consórcios Sociais da Juventude (onde houver). O MTE, por sua vez, fará um Aditivo ao Convênio celebrado anteriormente junto à entidade âncora, com a meta equivalente ao número de jovens absorvidos pelo Consórcio.

Os resultados do Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego em 2004 foram a geração de 36.881 empregos para os jovens, 2.646 dos quais na linha da subvenção econômica; 3.900 na linha da responsabilidade social; e 30.335 contratações de jovens de 14 a 18 anos como aprendizes em todas as regiões do país. Além disso, foram qualificados para o mercado formal e para o empreendedorismo 54.512 jovens, sendo 28.701 pelos Consórcios Sociais da Juventude; 4.755 pelo serviço civil voluntário; e 21.056 pelas linhas de empreendedorismo. Outros resultados importantes dizem respeito ao fato de os Consórcios, em geral, não estarem conseguindo atingir a meta de inserção de 40% dos jovens atendidos.

TABELA 3
Inserção dos jovens do Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE) no mercado de trabalho

Linha de ação	Situação até dezembro de 2004	
Subvenção econômica	2.646 vagas criadas	36.881 empregos gerados
Responsabilidade social	3.900	
Aprendizagem	30.335	
Consórcios Sociais da Juventude	2.049	

Fonte: Departamento de Políticas da Juventude (DPJ), Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE)/MTE.
Elaboração: Disoc/Ipea.

TABELA 4
Qualificação profissional dos jovens do PNPE

Linha de ação	Situação até dezembro de 2004
Consórcios Sociais da Juventude	6.732 jovens qualificados; outros 21.969 jovens começaram em dezembro/2004 e serão qualificados até junho/2005.
Serviço civil voluntário	Foram qualificados 4.755 jovens em todos os estados – fase de monitoramento e avaliação do Programa.
Empreendedorismo (jovens capacitados)	16.634 jovens sendo qualificados em ações de estímulo ao empreendedorismo por meio de convênios firmados e 4.422 jovens qualificados para desenvolvimento de Planos de Negócios.

Fonte: DPJ/SPPE/MTE.
Elaboração: Disoc/Ipea.

TABELA 5
Resultados do Consórcio Social da Juventude – 2004

Consórcio	Inseridos	Qualificados	Taxa de inserção (%)
ABC	321	992	36,36
Belo Horizonte	71	539	13,17
Distrito Federal	601	2.312	25,99
Fortaleza	442	1.063	41,58
Rio de Janeiro	442	801	55,18
Salvador	137	1.104	12,41
Total	**2.014**	**6.811**	**29,57**

Fonte: DPJ/SPPE/MTE.
Elaboração: Disoc/Ipea.

No caso da subvenção econômica, percebeu-se que as modificações no Programa não foram suficientes para elevar seus resultados. Uma explicação possível para isto é que, afinal, a estratégia de oferecer uma subvenção não parece ser suficiente para incentivar as empresas a contratarem jovens sem experiência. Ao mesmo tempo, existem indicações de que, até o momento, grande parte dos jovens atendidos pelo Programa teriam condições de ingressar no mercado de trabalho mesmo sem a subvenção. Na realidade, esses fatores mencionados já foram observados em outras experiências de programas dessa natureza implementados em várias localidades do país.

Quanto aos Consórcios, o número de pessoas atendidas ainda é baixo e, além disso, a meta de inserção ainda não foi cumprida, exceto no caso do Rio de Janeiro e de Fortaleza. Isso ocorreu porque, em 2004, havia apenas quinze convênios assinados e a estratégia dos Consórcios ainda estava sendo implementada em formato piloto. Os melhores resultados observados no Rio de Janeiro devem-se ao fato de as entidades que atendem aos jovens já estarem bem estruturadas e, sobretudo, mais bem articuladas com as comunidades a que elas atendem, o que não ocorre no Nordeste, por exemplo. Os resultados em termos de número de pessoas atendidas tendem a subir em 2005, uma vez que foram assinados dezessete novos consórcios.

A estratégia dos Consórcios Sociais da Juventude tem o mérito de estender o leque de ações para trabalhar com o jovem, oferecendo serviços de qualificação profissional e social e apoio para a elevação da sua escolaridade. Em outras palavras, a preocupação não é apenas com a inserção do jovem no mercado de trabalho, mas também com a sua inserção social como um todo. Ao mesmo tempo, a estratégia de inserir jovens como aprendizes é até mais realista do que se preocupar apenas com a sua inserção como empregado, uma vez que o intuito maior é preparar o jovem para o mercado de trabalho, o que faz mais sentido. Outro mérito do Programa é aproveitar as experiências já existentes na sociedade de entidades que trabalham com os jovens. Em 2005, passada a fase de implantação dos Consórcios, e com a implementação de mecanismos mais sistemáticos de monitoramento, que ainda não existem, condições para avaliar melhor os seus resultados serão criadas.

3 Financiamento e gasto

3.1 Evolução da execução financeira do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)

Como se sabe, o FAT, que reúne recursos provenientes do sistema PIS/Pasep, é a principal fonte de financiamento dos programas geridos pelo MTE, além de servir também como importante fonte de financiamento das operações de crédito do BNDES, entre outros. Por esse motivo, torna-se importante observar o comportamento financeiro do FAT, a fim de se avaliar a evolução das suas disponibilidades financeiras e o potencial futuro de comprometimento, seja com os programas já existentes, seja porventura com novas iniciativas do poder público.[72]

72. Essa observação é importante, tendo em vista o surgimento, no governo Lula, de programas governamentais (como Primeiro Emprego e Economia Solidária) que passam a disputar recursos da fonte FAT com alguns dos programas já consolidados na estrutura do MTE, em um contexto fiscal de poucas possibilidades de utilização de recursos gerais do orçamento (notadamente a Fonte 100 – recursos ordinários) para compor a estratégia geral de financiamento das políticas de trabalho, emprego e renda.

A tabela 6 apresenta, portanto, o demonstrativo da execução financeira do FAT entre 1995 e 2004, com o objetivo de destacar, entre outros, três aspectos de interesse imediato.

O primeiro aspecto diz respeito à evolução da receita do fundo em termos reais. Descartando quedas conjunturais de arrecadação (como nos anos de 1996 e 1999), nota-se um crescimento quase monotônico até 2003, a partir de quando há um salto mais significativo na arrecadação auferida em 2004, que cresceu 6% em relação ao ano anterior. Esse crescimento da arrecadação é o maior já verificado desde 2000 (13,6%) e pode ser relacionado ao bom desempenho do emprego formal em 2004, tal qual foi indicado na primeira seção deste texto. O resultado de 2004 é ainda mais significativo quando se recorda que o crescimento verificado em 2000, como já citado em números anteriores desta publicação, deveu-se basicamente à substituição do Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) pela DRU, que naquele ano fez que uma parcela maior da arrecadação do PIS/Pasep pudesse ser repassada ao fundo FAT.

TABELA 6

Demonstrativo da execução financeira do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) – 1995-2004

(Em R$ milhões)*

Ano	Receita	Despesas **			Saldo
	Arrecadação*** PIS/Pasep-FAT	Empréstimos BNDES 40%	Custeio de programas	Total das despesas	
1995	10.984,6	4.335,5	8.530,6	12.866,1	(1.881,5)
1996	10.878,5	4.792,8	9.602,7	14.395,5	(3.517,0)
1997	10.966,7	4.448,9	9.520,3	13.969,2	(3.002,5)
1998	11.776,6	4.171,2	10.725,0	14.896,2	(3.119,6)
1999	11.017,5	4.381,0	9.489,4	13.870,4	(2.852,9)
2000	12.470,7	4.971,0	8.907,7	13.878,7	(1.408,0)
2001	12.816,2	5.089,3	9.948,7	15.038,0	(2.221,8)
2002	13.243,1	5.368,7	10.066,4	15.435,1	(2.192,0)
2003	13.403,3	5.629,1	9.144,0	14.773,1	(1.369,8)
2004	14.197,7	5.837,3	9.242,9	15.080,1	(882,5)

Fonte: Coordenação Geral de Recursos do FAT (CGFAT)/Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração (Spoa)/Secretaria Executiva (SE)/MTE.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Obs.: *Valores expressos em moeda de poder aquisitivo de 31/12/2003.

**Os dados relativos às despesas são retirados do Siafi por gestão.

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

O segundo aspecto que se julga importante destacar relaciona-se, por sua vez, com o movimento contínuo de redução do saldo corrente negativo do fundo. Esse fenômeno vem sendo observado desde 2001, mas em 2004 foi garantido não por redução de despesas, mas justamente pelo aumento da arrecadação no ano passado.

Por fim, o terceiro aspecto relevante refere-se ao fato de que a redução do saldo negativo anteriormente mencionado foi possível mesmo com ampliação simultânea de desembolsos nas duas grandes rubricas agregadas da conta de despesas. Enquanto os empréstimos para o BNDES saltaram de R$ 5,6 bilhões em 2003 para R$ 5,8 bilhões em 2004, as despesas com programas do MTE atingiram a cifra de R$ 9,2 bilhões em 2004. O crescimento nos gastos com os programas deveu-se, principalmente, ao crescimento dos gastos com o pagamento do Abono Salarial (mais de 13% entre 2003 e 2004), o que compensou a queda verificada nos gastos com o seguro-desemprego.

3.2 Evolução da execução financeira dos principais programas do MTE

Passados dois anos de governo Lula e transcorrido um ano da execução orçamentário-financeira do novo PPA 2004-2007, torna-se oportuno proceder a uma primeira avaliação global do desempenho financeiro de alguns dos principais programas geridos pelo MTE.

Com esse objetivo, a tabela 7 apresenta dados da execução orçamentário-financeira dos mais importantes programas do MTE para o biênio 2002-2003, ainda no âmbito do PPA 2000-2003.[73] Este biênio foi escolhido porque corresponde ao último ano do governo FHC e ao primeiro ano de governo Lula, ambos sob a vigência do mesmo PPA. Entre várias possibilidades de abordagem, escolheu-se uma que prioriza uma comparação entre as informações das duas últimas colunas da tabela 7.

TABELA 7

Nível de execução orçamentário-financeira do Gasto Social Federal 2002-2003, segundo principais programas selecionados do PPA 2000-2003 – Ministério do Trabalho e Emprego

Principais programas/MTE/PPA 2000-2003	Nível de execução 2002 (%)	Nível de execução 2003 (%)	Variação execução 2003/2002 (%)	Diferença em R$ (2003/2002)
Novo Emprego e Seguro-Desemprego	99,66	98,04	98,38	772.340.699
Assistência ao Trabalhador (Abono Salarial)	99,31	94,54	95,20	474.389.768
Qualificação Profissional do Trabalhador	49,50	42,09	85,04	-113.201.895
Geração de Emprego e Renda	88,54	18,68	21,10	8.508.574
Trabalho Seguro e Saudável	94,02	68,78	73,16	8.661.650
Jovem Empreendedor	42,26	63,70	150,73	-2.458.196
Organização Produtiva de Comunidades Pobres (Pronager)	58,03	13,12	22,61	-29.664.295

Fonte: Siafi/STN e Sistema Integrado de Dados Orçamentários (Sidor)/Secretária de Orçamento Federal (SOF).

O aspecto que parece interessante revelar é que, embora o nível de execução de 2003 tenha sido mais baixo que o de 2002 para todos os programas listados (exceção feita ao Jovem Empreendedor), em quatro deles (Novo Emprego e Seguro-Desemprego, Abono Salarial, Geração de Emprego e Renda e Trabalho Seguro e Saudável) houve na verdade um acréscimo em termos dos valores nominais liquidados ao fim do exercício financeiro de 2003.[74]

Desses programas, pode-se supor que o aumento de gastos com Novo Emprego e Seguro-Desemprego deve ter estado relacionado à queda da ocupação e ao aumento do desemprego no ano de 2003, que foi um ano fortemente recessivo. A queda dos rendimentos médios reais também naquele ano deve ter tido relação, por sua vez, com o aumento de desembolsos do Programa de Assistência ao Trabalhador, responsável que é pelo pagamento do Abono Salarial a trabalhadores oriundos do setor formal com rendimentos médios mensais inferiores a dois salários mínimos. O aumento dos desembolsos – também em termos nominais – para os Programas de Geração de Emprego e Renda e Trabalho Seguro e Saudável é bastante curioso

73. Como se sabe, a reordenação de programas e nomenclaturas entre o PPA 2000-2003 e o PPA 2004-2007 torna-os não perfeitamente comparáveis, motivo pelo qual se optou aqui por separar as tabelas.
74. Embora essa comparação fique um pouco prejudicada pelo fato de se estar utilizando valores nominais, as diferenças observadas em reais são de magnitude tal que não se teria a essência do argumento afetada pelo simples deflacionamento dos valores.

quando se vê que o nível de execução em 2003 representou, respectivamente, apenas 21,1% do executado em 2002, no primeiro caso, e 73,1%, no segundo. Esses percentuais indicam que, embora os montantes aprovados para gasto (Lei + Créditos) tenham sido superiores aos valores desembolsados (Liquidado), em ambos os casos eles foram bastante subutilizados. Contudo, também nesses dois casos, apesar do baixo nível de execução financeira final, houve aumento dos valores nominais efetivamente liquidados em comparação com 2002.

Dos programas que tiveram desembolsos inferiores em 2003 em relação a 2002, destaque-se, pelo montante de recursos envolvidos e pela importância estratégica, o caso do Programa de Qualificação Profissional do Trabalhador. Como foi comentado em item específico sobre o tema (2.3), este Programa está passando por uma reavaliação geral de objetivos e procedimentos que implicaram, entre outras coisas, essa redução com reorientação do gasto.

Passando agora para a nova composição de programas do MTE no âmbito do PPA 2004-2007, julga-se relevante apresentar, na tabela 8, uma listagem com os principais programas e ações de cunho finalístico, sem prejuízo, no entanto, das informações mais completas e detalhadas que podem ser obtidas no Anexo Estatístico da presente edição.

De antemão, é preciso lembrar que, no primeiro semestre de 2004, como foi visto no número anterior deste periódico, vários programas do MTE estavam apresentando uma execução bem abaixo do esperado, como, por exemplo, Qualificação Social e Profissional, Economia Solidária em Desenvolvimento e o Primeiro Emprego, além da ação de Intermediação de Mão-de-Obra,[75] que agora faz parte do Programa Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda.

Ao fim de 2004, porém, conforme mostra a tabela 8, quase todos os programas alcançaram um patamar de execução razoável, exceção feita ao Programa Desenvolvimento Centrado na Geração de Emprego, Trabalho e Renda, que simplesmente não executou seu orçamento previsto. Nesse caso, trata-se de uma ação-meio – Monitoramento das Cadeias Produtivas e dos Beneficiários – que não parece ter afetado o desempenho finalístico do Programa, pois este, como foi visto em seção específica sobre o tema, apresentou na verdade um incremento em suas operações de crédito e empréstimos concedidos durante o ano de 2004.[76]

Outra exceção digna de nota é o Programa Primeiro Emprego, cuja execução alcançou menos de 32% ao fim do ano. Isto é, mesmo com a reformulação do Programa e a priorização que passou a ser dada aos Consórcios Sociais da Juventude – que de fato é o eixo que ganhou maior dinamismo –, os resultados gerais do Programa não melhoraram muito. O Programa de Economia Solidária, por sua vez, outra novidade institucional do MTE, também teve, ao fim de 2004, nível de execução financeira bastante inferior em relação, primeiro, ao montante já reduzido de recursos disponíveis e, segundo, às expectativas que se criaram no início do governo Lula para essa área de atuação.

75. A ação referida aqui chama-se Orientação Profissional e Intermediação de Mão-de-Obra.
76. A questão aqui é que esse Programa se executa por meio de depósitos especiais remunerados do FAT, e não por ações de expressão orçamentária, motivo pelo qual as ações e valores realmente relevantes do Programa não estão listados na tabela 8.

TABELA 8

Nível de execução orçamentário-financeira do Gasto Social Federal em 2004, segundo programas e ações selecionados do Plano Plurianual 2004-2007 – Ministério do Trabalho e Emprego

Programas e ações selecionadas – PPA 2004-2007 – MTE	Lei + Créditos	Liquidado	Nível de execução
	(em R$ correntes de 2004)		(em %)
Total do Ministério do Trabalho e Emprego em 2004	**28.464.803.001**	**19.415.764.815**	**68,2**
Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda	**9.884.234.926**	**9.562.636.737**	**96,7**
Pagamento do Benefício Abono Salarial	2.308.807.098	2.286.807.098	99,0
Pagamento do Seguro-Desemprego	7.200.520.902	7.015.642.835	97,4
Pagamento do Seguro-Desemprego ao Trabalhador Doméstico	8.131.402	7.004.800	86,1
Orientação Profissional e Intermediação de Mão-de-Obra	91.593.563	77.517.222	84,6
Qualificação Social e Profissional	**107.847.476**	**79.973.203**	**74,2**
Qualificação de Trabalhadores para Manutenção do Emprego e Incremento da Renda	17.495.479	11.540.544	66,0
Qualificação de Trabalhadores Beneficiários de Ações do SPE[1] e de Economia Solidária	31.009.998	21.944.046	70,8
Qualificação de Trabalhadores Beneficiários de Políticas de Inclusão Social	41.101.999	31.000.253	75,4
Rede de Proteção ao Trabalho	**19.429.802**	**17.926.785**	**92,3**
Fiscalização de Obrigações Trabalhistas e da Arrecadação do FGTS	13.069.801	11.701.789	89,5
Fiscalização do Trabalho no Campo	150.000	134.841	89,9
Desenvolvimento Centrado na Geração de Emprego, Trabalho e Renda	**500.000**	**0**	**0,0**
Erradicação do Trabalho Escravo	**4.968.680**	**3.711.095**	**74,7**
Pagamento do Seguro-Desemprego ao Trabalhador Resgatado de Condição Análoga à de Escravo	1.608.682	1.365.400	84,9
Fiscalização para Erradicação do Trabalho Escravo	2.959.998	2.336.150	78,9
Democratização das Relações de Trabalho	**3.496.994**	**1.629.689**	**46,6**
Economia Solidária em Desenvolvimento	**30.110.450**	**18.318.750**	**60,8**
Fomento à Geração de Trabalho e Renda em Atividades de Ecomomia Solidária	20.566.249	10.708.442	52,1
Segurança e Saúde no Trabalho	**39.232.664**	**35.824.379**	**91,3**
Inspeção em Segurança e Saúde no Trabalho	2.390.002	1.715.879	71,8
Primeiro Emprego	**159.545.310**	**50.935.579**	**31,9**
Estímulo Financeiro ao Empregador para Geração do Primeiro Emprego destinado a Jovens	62.810.079	2.257.036	3,6
Qualificação de Jovens para o Serviço Voluntário	32.476.786	29.062.118	89,5
Concessão de Auxílio-Financeiro a Jovens Habilitados ao Primeiro Emprego em Serviço Voluntário	30.320.243	11.261.400	37,1
Qualificação e Assistência Técnica ao Jovem para o Empreendedorismo	14.560.863	3.008.866	20,7

Fonte: Siafi/STN e Sidor/SOF.
Nota: [1]Sistema Público de Emprego (SPE).

Assim, como balanço geral da execução orçamentário-financeira dos programas do MTE para o ano de 2004, pode-se dizer que foram alcançados os patamares tradicionais de execução financeira apenas daqueles programas já consolidados no âmbito do Ministério, e que contam, portanto, com forte componente de inércia institucional (Seguro-Desemprego, Abono Salarial, Intermediação de Mão-de-Obra, Segurança e Saúde no Trabalho). Por seu turno, os programas recém-criados (notadamente Economia Solidária e Primeiro Emprego), ou que estão passando por algum tipo de reformulação conceitual (notadamente Qualificação Social e Profissional), apresentaram performance financeira abaixo do esperado, sem que se tenha, ainda, elementos suficientes para prever seu desempenho em 2005.[77]

77. Na verdade, no momento em que se fechava esta edição, havia indicações de que o governo federal teria de contingenciar recursos do orçamento previsto para 2005, em razão das previsões de queda da arrecadação e aumento dos gastos correntes, em desalinho com a meta de superávit primário de 4,25% do PIB. O problema é que a sistemática de contingenciamentos orçamentários, ao provocar atrasos na liberação de recursos ao longo do ano fiscal, compromete o desempenho físico daqueles programas que se caracterizam por *ações de execução continuada*, cuja qualidade depende do cumprimento do calendário de desembolsos financeiros previamente programado.

4 Considerações finais

O ano de 2004 foi positivamente atípico para a economia brasileira. Em primeiro lugar, tendo em vista o longo período recessivo que dominava o cenário nacional desde, pelo menos, a crise cambial de 1998, logrou-se finalmente reverter a tendência de estagnação e, aproveitando-se de um contexto internacional favorável (crescimento do mercado mundial e grande liquidez em moeda estrangeira), foi possível combinar, internamente, crescimento do investimento e do Produto Interno Bruto, crescimento das exportações, controle da inflação, expansão da ocupação e redução do desemprego aberto.

No entanto, esse resultado macroeconômico, que aparentemente questiona o *trade off* freqüentemente observável no país, entre crescimento do saldo exportador ou crescimento do mercado doméstico, ainda carece de fundamentos mais sólidos para que venha a se repetir nos anos vindouros, a começar por 2005. Particularmente importante no debate macroeconômico atual é a primazia da política monetária ditada pelo Banco Central do Brasil (Bacen) sobre quaisquer alternativas que se coloquem em disputa. Além do alto custo fiscal que advém dessa estratégia de estabilização, que obriga o governo federal a esterilizar e a transferir recursos do lado real da economia (como o são, por exemplo, os investimentos e os gastos sociais) para um tipo de gestão *financeirizada* da dívida pública, há ainda efeitos perversos que se manifestam tanto na desaceleração do ânimo capitalista para novos investimentos como na valorização cambial que reduz o saldo exportador, justamente os dois motores do crescimento econômico verificado em 2004.

Em segundo lugar, considerando-se o quadro estrutural de heterogeneidade, precariedade e desigualdade que domina o mercado de trabalho nacional, não deixa de ser extremamente positiva a avaliação final que se pode fazer do comportamento do emprego e dos rendimentos em 2004. A ocupação cresceu na frente da População Economicamente Ativa e ajudou a trazer a taxa de desemprego anual média, medida pela PME/IBGE, de volta ao patamar próximo a um dígito. Além disso, o emprego formal com carteira assinada teve reação até certo ponto surpreendente ao longo do ano, com reflexos positivos sobre pelo menos três dimensões de análise: aumento do grau de formalização do mercado de trabalho, aumento da arrecadação previdenciária e do fundo PIS/Pasep – FAT e desconcentração do Índice de Gini medido para as regiões metropolitanas pesquisadas pela PME.

A sustentabilidade temporal desses resultados positivos sobre o mercado de trabalho brasileiro depende, no entanto, de fatores que, em parte, independem das políticas do MTE. Conforme foi anteriormente mencionado, a arquitetura macroeconômica de sustentação da estabilidade monetária defendida pelo Ministério da Fazenda e pelo Bacen possui um viés fortemente anti-social. Nesse contexto, as diversas políticas sociais de cunho setorial, em particular as que agem sobre o mundo do trabalho, emprego e renda, porquanto indispensáveis para combater as mazelas da sociedade brasileira, são em si mesmas impotentes para contrabalançar os efeitos nocivos de políticas macroeconômicas contracionistas, dos quais a prática já corriqueira dos contingenciamentos orçamentários visando garantir as metas de superávit fiscal primário (mas não necessariamente as metas de inflação) é a sua face mais aparente.

DIREITOS HUMANOS, JUSTIÇA E CIDADANIA

1 Conjuntura

Entre os eventos do segundo semestre de 2004 que tiveram impacto relevante na área de Direitos Humanos, Justiça e Cidadania, este periódico destaca a promulgação da reforma do Judiciário após treze anos de tramitação no Congresso, as primeiras iniciativas no sentido de abrir os arquivos referentes ao período militar, a adoção de nova medida no combate ao trabalho escravo e os lançamentos do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres e da Política de Juventude. Todos esses fatos respondem a importantes problemas brasileiros. Do ponto de vista da ação estatal, dão seqüência à atuação do governo federal quanto a instituir os pilares estruturantes da área e, com isso, aperfeiçoar os instrumentos de garantia de direitos e de inclusão social no país; e, do ponto de vista da sociedade, vêm responder a demandas legítimas dos movimentos sociais organizados.

1.1 Promulgação da reforma do Judiciário

Em dezembro de 2004, foi promulgada a Emenda Constitucional (EC) nº 45/2004, instituindo a reforma do Poder Judiciário. Fruto de uma grande articulação do Executivo federal junto ao Legislativo e ao próprio Judiciário, o texto contempla pontos defendidos desde o início da gestão do presidente Luís Inácio Lula da Silva como prioritários para a modernização e a democratização da Justiça brasileira, amplamente reconhecida como lenta, sem transparência e pouco acessível a grande parte da sociedade.

Destacam-se, a seguir, algumas das principais inovações da EC nº 45/2004 referentes aos seguintes aspectos:

- Transparência – *i*) criação do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, órgãos de planejamento interno, fiscalização administrativa e controle disciplinar das atividades dos membros do Judiciário e do Ministério Público; e *ii*) criação do Conselho da Justiça Federal e do Conselho Superior da Justiça do Trabalho, órgãos correcionais e de supervisão administrativa e orçamentária das instâncias de primeiro e segundo graus da Justiça Federal e da Justiça do Trabalho.
- Celeridade – *i*) instituição da súmula vinculante, tornando possível ao Supremo Tribunal Federal (STF), mediante decisão de dois terços de seus membros sobre matéria constitucional específica, firmar jurisprudência que deverá ser seguida pelos demais órgãos do Judiciário e pela Administração Pública Direta e Indireta, em todas as esferas de governo; e *ii*) instituição do princípio da repercussão geral, segundo o qual a admissão de recursos extraordinários pelo STF estará condicionada à demonstração, pelo recorrente, de que as questões constitucionais discutidas na ação em tela têm repercussão sobre o interesse de toda a sociedade.

- Promoção do acesso à Justiça – *i*) garantia de autonomia funcional e administrativa às defensorias públicas; *ii*) previsão da descentralização no funcionamento dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais Regionais do Trabalho e dos Tribunais de Justiça, por meio de câmaras regionais; *iii*) previsão da criação de varas especializadas para dirimir conflitos agrários; e *iv*) previsão da instalação da justiça itinerante para realização de audiências e demais funções da atividade jurisdicional.
- Garantias fundamentais – *i*) previsão da transferência do julgamento dos crimes contra os direitos humanos da justiça comum para a Justiça Federal, mediante solicitação do Procurador-Geral da República ao Superior Tribunal de Justiça; e *ii*) equiparação dos acordos e das convenções internacionais de direitos humanos aprovados no Congresso, em dois turnos, por três quintos dos votos dos deputados e dos senadores, ao *status* de emenda constitucional, e não mais de leis ordinárias, como acontece comumente.
- Direitos, garantias e deveres dos magistrados e dos membros do Ministério Público – *i*) unificação dos critérios de ingresso; *ii*) estabelecimento de regras vinculadas ao desempenho e à produtividade para a promoção dos magistrados; e *iii*) instituição da quarentena de três anos para juízes que venham a exercer a advocacia nas jurisdições das quais se afastaram.

Contudo, as mudanças pretendidas no Poder Judiciário não se esgotam com a aprovação da reforma constitucional – cuja conclusão ainda depende da aprovação, pela Câmara, de algumas matérias que foram modificadas no Senado, entre as quais a edição da súmula impeditiva de recursos. Uma outra etapa, tão complexa e controversa quanto a primeira, envolve a reformulação das leis processuais e a simplificação dos processos civis e penais, a fim de simplificar o sistema de recursos e acelerar a tramitação dos processos. Para viabilizá-las, os presidentes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário assinaram, logo após a promulgação da EC nº 45/2004, o *Pacto de Estado em favor de um Judiciário mais rápido e republicano*. Entre os 11 compromissos previstos no pacto, destacam-se os seguintes temas: a implementação da reforma constitucional do Judiciário; a reforma do sistema recursal e de procedimentos; a ampliação das defensorias públicas, dos Juizados Especiais e da Justiça Itinerante; a informatização no âmbito judicial e a produção de dados e indicadores sobre a atividade judiciária; o incentivo à aplicação das penas alternativas; e a diminuição do volume de ações de instituições públicas na Justiça brasileira.

1.2 Mudanças no acesso a documentos oficiais do Estado e abertura dos arquivos pós-1964

O presidente Luís Inácio Lula da Silva editou, em dezembro de 2004, a Medida Provisória (MP) nº 228 e o Decreto nº 5.301, que alteram as regras de acesso a documentos públicos e reduzem os prazos de sigilo das informações mantidas pelos órgãos do Estado. As novas medidas revogam um decreto do fim do governo anterior e restabelecem as normas da Lei de Documentos Públicos, de 1991, segundo a qual o prazo de sigilo máximo permitido no país é de trinta anos (prorrogáveis por igual período) a contar da produção do dado, no caso dos documentos classificados como ultra-secretos. As medidas permitem ainda a mudança da classificação dos

documentos para uma categoria mais branda (secreto, confidencial ou reservado) ou a sua publicização imediata.

Outra mudança introduzida pelos novos instrumentos legais foi a instituição da Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas, composta pelos Ministros-Chefes da Casa Civil e do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, pelos ministros da Justiça, da Defesa e das Relações Exteriores, pelo Advogado-Geral da União e pelo titular da Secretaria Especial dos Direitos Humanos. A Comissão funcionará no âmbito da Casa Civil da Presidência da República e sua atribuição é decidir sobre a aplicação da ressalva prevista na parte final do inciso XXXIII do artigo 5º da Constituição Federal. Segundo o texto constitucional, "todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral (...) *ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado*" (grifo nosso).

Essas medidas foram adotadas ao fim de um ano em que o tema do acesso à informação e à memória, especialmente no que se refere aos documentos do regime militar, foi extensamente debatido. Episódios recentes como os da divulgação de imagens de uma vítima de tortura oriundas de um acervo particular ou das denúncias de incineração ilegal de documentos em poder de unidades regionais das Forças Armadas tornaram patentes a apropriação indevida de informações e documentos de interesse público e a ausência de idoneidade e/ou desmando com que determinados documentos são tratados por agentes oficiais. Esses fatos expuseram a urgência de se rever o sistema oficial de arquivamento de informações públicas.

Entretanto, dois episódios independentes ocorridos no âmbito da Justiça Federal pressionaram o governo a articular a abertura dos arquivos pós-1964. O primeiro ocorreu em novembro de 2004, quando um juiz de primeira instância deferiu liminarmente ação civil pública proposta pelo Ministério Público e determinou a abertura dos arquivos sigilosos produzidos durante a ditadura militar brasileira. O segundo se deu no início de dezembro quando uma sentença da 6ª Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região derrubou um recurso da Advocacia Geral da União e confirmou uma decisão proferida em 2003, e que determinou, ao fim de um processo que tramitava há mais de vinte anos, a divulgação dos documentos relativos à Guerrilha do Araguaia.

A estratégia de abertura dos arquivos adotada pelo governo já ocasionou a decisão de requisitar os documentos relativos ao período militar que estão em poder da Agência Brasileira de Inteligência, da extinta Comissão Geral de Investigações, do Conselho de Segurança Nacional, da Polícia Federal e das Forças Armadas. Essa decisão foi tomada na primeira reunião da Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas, que deverá receber e examinar os documentos. Aqueles classificados como secretos, confidenciais ou reservados, cujos prazos estejam vencidos, serão imediatamente dispostos em um centro de referência aberto ao público. No entanto, no que se refere aos documentos classificados no mais alto grau de sigilo, ainda mantém-se a possibilidade de blindagem indefinida. Isso porque o texto da MP nº 228 estabelece que, uma vez vencido o prazo do sigilo ou de sua prorrogação, ou mediante provocação de pessoa diretamente interessada, a Comissão poderá decidir tanto pela autorização de acesso livre ou condicionado ao documento quanto pela permanência da ressalva ao seu acesso, "enquanto for imprescindível à segurança da

sociedade e do Estado". Em alguns casos, isso poderá significar a superação dos sessenta anos de sigilo por período não determinado.

1.3 Lançamento do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres

A incorporação das questões de gênero nas políticas públicas tornou-se uma estratégia mundial para a garantia e a promoção da igualdade a partir da 4ª Conferência Mundial sobre a Mulher, realizada pelas Nações Unidas, em Beijing, 1995. Nessa Conferência, os chefes de Estado e de governo presentes, inclusive do Brasil, comprometeram-se a adotar e levar adiante uma estratégia de internalização da igualdade de gênero nas políticas públicas e a avaliar, regularmente, o impacto das políticas implementadas sob esse prisma.

No Brasil, a transversalização da perspectiva de gênero nas políticas públicas foi oficialmente definida como prioridade de governo em 2003 e sua conseqüência mais exemplar até o momento foi o lançamento do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM) em dezembro de 2004. Elaborado a partir do trabalho de um Grupo Interministerial coordenado pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), o Plano buscou compatibilizar o Plano Plurianual do governo federal e os princípios emanados da I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, realizada em julho de 2004. É importante ressaltar que o reconhecimento, por parte do Estado, da condição de especificidade das mulheres e da necessidade de políticas públicas transversais destinadas ao atendimento de suas necessidades multidimensionais, ao fortalecimento de sua cidadania e à redução das desigualdades é, em grande parte, resultado da visibilidade e do fortalecimento do movimento de mulheres, que passou a ocupar espaços importantes no monitoramento e no acompanhamento das políticas desde a década de 1970.

O Plano é constituído por 198 ações distribuídas em 26 prioridades que, por sua vez, agrupam-se em quatro áreas estratégicas de atuação: *i*) autonomia, igualdade no mundo do trabalho e cidadania; *ii*) educação inclusiva e não-sexista; *iii*) direitos sexuais e direitos reprodutivos; e *iv*) enfrentamento à violência contra a mulher. Essas ações serão executadas por 22 diferentes órgãos federais, que, por meio de um intenso e indispensável processo de pactuação entre a SPM e os titulares das pastas envolvidas, comprometeram-se a empenhar esforços e recursos para cumprir os objetivos e as metas do plano. Na esteira da preocupação com o monitoramento e a avaliação, foram estabelecidas metas a serem cumpridas até 2007 em cada uma das quatro áreas, bem como os principais produtos a serem obtidos pelas quase 200 ações elencadas.

As ações contidas no PNPM visam atender às necessidades das mulheres relacionadas com o seu dia-a-dia, pretendendo, dessa forma, nortear toda a política do governo para as mulheres e para a promoção da igualdade de gênero nos próximos anos. Na área de trabalho, as ações contemplam desde a promoção da inserção da mulher no mercado até a extensão de todos os direitos trabalhistas às trabalhadoras domésticas e o estímulo à divisão de tarefas realizadas dentro dos domicílios. Na área de educação, a principal preocupação é contribuir para a desconstrução dos estereótipos de gênero e raça em todo o processo educacional e na cultura e na comunicação em geral; destaca-se, ainda, a prioridade dada à ampliação do acesso à educação infantil, como forma de facilitar a entrada de mulheres no mundo do trabalho. As prioridades da área de enfrentamento à violência dizem respeito às ações de prevenção e assistência, destacando a importância de se contar com uma base de

dados e informações atuais e sistematizadas sobre o fenômeno. Na área de saúde, por sua vez, a preocupação com a saúde sexual e reprodutiva caminha lado a lado com a preocupação de rever a legislação punitiva que trata da interrupção voluntária da gravidez, demanda das mulheres transformada em diretriz aprovada na Conferência.

Os limites ao Plano, porém, são muitos. Primeiro, ainda não foi possível estabelecer um compromisso orçamentário com as ações arroladas em cada uma das áreas – essa já vem sendo uma das principais críticas feitas pelos movimentos sociais ao PNPM. Muitos dos órgãos setoriais argumentaram, durante o processo de elaboração do Plano, que não haveria como delimitar, no âmbito de seus programas, qual o percentual de recursos que seria alocado especificamente para as mulheres, o que indica a necessidade de se rever a forma de planejamento e elaboração dos orçamentos. O segundo grande desafio a ser enfrentado diz respeito às dificuldades no trato com as demais instâncias governamentais, cujos funcionários têm uma compreensão restrita sobre o tema e, muitas vezes, apresentam resistências para a incorporação da questão de gênero em suas políticas. Além disso, como grande parte das ações apresentadas no Plano deve ser executada por estados e municípios, a ainda frágil articulação com essas esferas pode comprometer a execução de algumas ações e o alcance de metas e objetivos maiores.[78] Finalmente, cabe mencionar o enorme desafio de lidar com a mentalidade conservadora de grande parcela da sociedade brasileira, especialmente no encaminhamento de algumas questões ligadas aos direitos sexuais e reprodutivos das mulheres, tema que mais tem chamado atenção de toda a sociedade e que divide aqueles que apóiam e aqueles que são contrários à descriminalização ou à legalização da interrupção voluntária da gravidez.

1.4 O combate ao trabalho escravo

No dia 17 de dezembro de 2004, foi publicada a Portaria nº 835 do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), autorizando o órgão a estender as medidas de recadastramento agrário e fiscalização cadastral aos imóveis rurais das "listas sujas" do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Segundo a Portaria, o processo de fiscalização deve proceder ao "levantamento da cadeia dominial até a origem, bem como ao exame de sua legitimidade e regularidade jurídica, e ainda à verificação do cumprimento da função social de propriedade". Se as áreas fiscalizadas forem declaradas "terras públicas", poderão ser arrecadadas e destinadas preferencialmente para a reforma agrária.

As chamadas "listas sujas" contêm o nome das empresas e dos empregadores autuados pelas Delegacias Regionais do Trabalho (DRTs) por utilizar mão-de-obra escrava e começaram a ser divulgadas pelo MTE, em parceria com Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH), a partir de 18 de novembro de 2003. Desde então, já foram divulgadas três listas, a terceira delas em janeiro de 2005. Por ora, já se somam 163 empresas e proprietários rurais que deverão ser monitorados por dois

78. Cabe ressaltar, porém, o esforço que vem sendo feito pela SPM no sentido de sensibilizar e comprometer estados e municípios com a execução do Plano. A equipe reduzida da Secretaria, no entanto, é um limitador nesse diálogo, tendo em vista as dimensões continentais do Brasil.

anos; sua exclusão da lista está vinculada à não-reincidência e ao pagamento das multas resultantes da fiscalização e dos débitos trabalhistas e previdenciários.[79]

A utilização das "listas sujas" no processo de fiscalização cadastral dos imóveis rurais está em sintonia com o Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo (Pnete), lançado em março de 2003 pelo governo federal e elaborado pelo Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH) e entidades e autoridades nacionais ligadas ao tema. Entre suas propostas, o Plano indica a necessidade de se estabelecerem estratégias de atuação operacional integrada em relação às ações preventivas e repressivas, até mesmo dos órgãos do Executivo, com vistas a erradicar o trabalho escravo. No mesmo sentido, prevê-se ainda a inserção de cláusulas impeditivas para a obtenção e a manutenção de crédito rural e de incentivos fiscais nos contratos das agências de financiamento, quando comprovada a existência de trabalho escravo ou degradante.[80]

A efetivação do Pnete está sofrendo atrasos no Congresso Nacional. No que diz respeito aos avanços legislativos, apesar da mobilização em torno da erradicação do trabalho escravo – o que garantiu, em 2003, a sanção da Lei nº 10.803, que estabelece penas ao crime de reduzir o trabalhador à condição análoga à de escravo e indica as hipóteses em que se configura tal condição –, a tramitação da PEC nº 438/2001, que regulamenta a expropriação de fazendas em que for detectada a exploração de trabalho escravo, ocorre de maneira lenta e tumultuada, em razão das resistências da bancada ruralista. Tendo sido aprovado em primeiro turno em 11 de agosto de 2004, o texto precisará ainda ser aprovado em segundo turno e submetido novamente à apreciação do Senado Federal.

Os atrasos para a aplicação das propostas do Pnete geram grandes preocupações na luta pelos direitos humanos, pois o trabalho escravo está entre uma das maiores violações habitualmente cometidas no país. Segundo levantamento feito pela Comissão Pastoral da Terra, foi denunciada, em 2003, a existência de 8.385 trabalhadores submetidos à condição análoga à de escravo, em 238 imóveis (fazendas, sítios, usinas, carvoarias), concentrados em sua maioria nos Estados do Pará, Maranhão, Mato Grosso e Tocantins, mas também existentes na Bahia, no Rio de Janeiro, em Rondônia e em São Paulo.

1.5 Lançamento da Política Nacional para a Juventude

No dia 1º de fevereiro de 2005, o presidente Luís Inácio Lula da Silva lançou a Política Nacional para a Juventude de seu governo, instituindo um Conselho Nacional da Juventude, uma Secretaria Nacional para a área e o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Pró-Jovem), todos vinculados institucionalmente à Secretaria Geral da Presidência da República.

O lançamento de uma política para a juventude responde a reivindicações de movimentos sociais juvenis dos mais diferentes matizes, de organizações da sociedade

79. No entanto, algumas das empresas e dos proprietários rurais citados têm conseguido na Justiça, por decisão liminar, sua exclusão das "listas sujas".

80. Nesse caso, as medidas ainda se encontram em estudo pelo Ministério da Fazenda e pelo Banco Central. Ainda assim, a Portaria nº 1.150, de 18 de novembro, do Ministério da Integração Nacional (MIN), prevê que as empresas e os empregadores das "listas sujas" estão proibidos de receber financiamento dos fundos constitucionais administrados pelo Banco do Nordeste, pelo Banco da Amazônia e pelo Banco do Brasil.

civil e de iniciativas do Poder Legislativo. Fatores distintos que se reforçaram mutuamente ao longo de 2004 contribuíram para a consolidação do debate sobre a situação da juventude brasileira e para a emergência de uma ação institucional voltada para este segmento da população. Entre eles, destacam-se: a divulgação das conclusões do Projeto Juventude (coordenado pelo Instituto Cidadania e contando com a participação de mais de quarenta organizações sociais), a apresentação do relatório da Comissão Especial de Políticas Públicas de Juventude da Câmara dos Deputados e os trabalhos realizados pelo Grupo de Trabalho Interministerial da Juventude (coordenado pela Secretaria Geral da Presidência da República e voltado para a elaboração de um diagnóstico sobre a realidade da população jovem no Brasil e sobre os programas federais dirigidos total ou parcialmente para este segmento, bem como para a identificação dos principais desafios de uma política nacional para a juventude).

A composição e as atribuições do Conselho Nacional de Juventude ainda não foram definidas. Ao que tudo indica, o Conselho terá caráter consultivo, contará com a participação do governo – especialmente das áreas que desenvolvem ações voltadas para a população jovem – e de organizações da sociedade civil e de personalidades identificadas com a juventude. A idéia é que o Conselho Nacional contribua para a proposição e a formulação de diretrizes para a ação governamental no que diz respeito à promoção de políticas públicas para a juventude. À Secretaria Nacional de Juventude caberá o papel de articulação e integração dos diversos programas e ações do governo federal voltados para o público jovem e que são desenvolvidos pelos vários ministérios da área social.

O Pró-Jovem, por sua vez, visa responder à demanda de atendimento emergencial a uma parcela extremamente vulnerável da população juvenil, que apresenta baixo nível de escolaridade e dificuldade de inserção no mercado de trabalho estruturado. O Programa tem como objetivos a aceleração da aprendizagem, a qualificação profissional e o envolvimento em trabalhos comunitários de jovens entre 18 a 24 anos de idade, que tenham completado a 4ª série do Ensino Fundamental, mas não tenham concluído a 8ª série, e que necessitem de qualificação para o ingresso no mundo do trabalho. Para os jovens contemplados no Programa serão oferecidos, durante um período de doze meses, qualificação profissional, um curso de elevação de aprendizagem para a conclusão do Ensino Fundamental e módulos de capacitação com vistas a sua inclusão digital. Durante esse período, os jovens ainda receberão um auxílio mensal no valor de R$ 100 e deverão prestar serviços comunitários. O Pró-Jovem será coordenado pela Secretaria Geral e terá gestão compartilhada com os Ministérios da Educação, do Trabalho e Emprego e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Sua implantação se dará nas 26 capitais dos estados e no Distrito Federal, na forma de parcerias e convênios com as prefeituras e com o governo do DF. No Orçamento Geral da União para 2005, estão previstos R$ 311 milhões para o Programa, o que, de acordo com as informações preliminares de seus gestores, possibilitará a inscrição progressiva ao longo do ano de cerca de 200 mil jovens em todas as capitais e no Distrito Federal.

2 Acompanhamento de políticas

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

2.1 Os desafios para a promoção do direito à convivência familiar e comunitária para crianças e adolescentes em situação de risco social

É amplamente reconhecida a importância da família, nos seus mais diversos arranjos, no cuidado e no bem-estar de seus membros, pois é este o *locus* privilegiado e primeiro a proporcionar a garantia de sobrevivência a seus integrantes, especialmente aos mais vulneráveis, como as crianças, os idosos e os doentes. Nesse sentido, o direito à convivência familiar e comunitária é um dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes. A Constituição Brasileira define em seu artigo 227 que

> É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, 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, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.[81]

O parágrafo 3º deste mesmo artigo estabelece ainda que "O direito à proteção especial abrangerá o estímulo do Poder Público (...) ao acolhimento, sob a forma de guarda, de criança ou adolescente órfão ou abandonado". O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), por sua vez, também define que "toda criança ou adolescente tem direito a ser criado e educado no seio da família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária, em ambiente livre da presença de pessoas dependentes de substâncias entorpecentes".[82]

Sendo o direito de viver em família uma prerrogativa de todas as crianças e adolescentes brasileiros, a legislação em vigor define como regra a permanência na família natural e como medida excepcional a colocação em família substituta. É importante considerar também que a legislação brasileira indica ainda a necessidade de proteger e assistir a família que ela possa exercer de forma adequada as suas funções: "a família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado".[83] O ECA estabelece, por exemplo, que "a falta ou carência de recursos materiais não constitui motivo suficiente para a perda ou suspensão do pátrio poder" e que "não existindo outro motivo que por si só autorize a decretação da medida, a criança ou adolescente será mantido em sua família de origem, a qual deverá ser obrigatoriamente incluída em programas oficiais de auxílio". Os artigos 22 e 24 do Estatuto prevêem ainda que a suspensão ou a perda do poder familiar ocorrerá apenas nos casos em que,

81. Constituição Federal (CF), art. 227.
82. ECA, cap. III, art.19.
83. Ressalte-se que tem-se defendido de maneira crescente nos últimos anos que a família seja priorizada no âmbito das políticas públicas como forma de introduzir um olhar mais integrado na garantia dos direitos sociais. Contudo, é importante considerar que, apesar do reconhecimento de sua importância, a família não pode ser transformada em alternativa à ineficiência ou à insuficiência da ação estatal, uma vez que cabe ao Estado proporcionar os investimentos necessários para a sua reprodução social.

injustificadamente, os pais deixarem de cumprir seus deveres de sustento e de proteção aos seus filhos, em que as crianças e os adolescentes forem submetidos a abusos ou maus tratos ou em decorrência do descumprimento de determinações judiciais de interesse destes. O afastamento da família representa, nesses casos, uma medida de proteção para crianças e adolescentes em situação de risco e exige o seu encaminhamento para um programa de abrigo e, conforme o caso, a sua posterior colocação em família substituta.

Na verdade, são várias as medidas de proteção previstas para crianças e adolescentes em situação pessoal ou social de risco, incluindo desde as mais brandas – como o encaminhamento ao pai ou ao responsável, mediante termo de responsabilidade e orientação; o apoio e o acompanhamento temporários; a inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente; a requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico; e a matrícula e a freqüência obrigatórias em estabelecimento oficial de Ensino Fundamental – até as mais severas, como são as medidas de abrigo e colocação em família substituta, que afastam temporária ou definitivamente a criança ou o adolescente de sua família de origem. Importante notar que, no arcabouço legal brasileiro sobre o tema, o direito à convivência familiar e comunitária permeia todo o conjunto de medidas específicas de proteção; ou seja, persegue-se o propósito de evitar, ao máximo, o afastamento das crianças e dos adolescentes do seu grupo familiar e de sua comunidade de origem, entendendo-se que as medidas de abrigo em instituição ou de colocação em família substituta deveriam ser aplicadas apenas em último caso. Observa-se que mesmo no caso da aplicação da medida de abrigo em entidade, a legislação define que "o abrigo é medida provisória e excepcional, utilizável como forma de transição para a colocação em família substituta, não implicando em privação de liberdade".[84] Por sua vez, para a perda ou a destituição do pátrio poder é necessária a instauração de um processo legal com amplo direito de defesa.

Contudo, apesar de todas as prerrogativas legais, a garantia do direito à convivência familiar e comunitária está longe de ser uma realidade para parcela significativa de crianças e adolescentes brasileiros. Contrariando o imaginário social de que os abrigos são o *locus* de crianças órfãs, o Levantamento Nacional dos Abrigos[85] mostrou que mais de 80% das crianças e dos adolescentes encontrados nessas instituições têm família, sendo que 58% mantêm vínculo com seus familiares. Além disso, as características das crianças e dos adolescentes que vivem nos abrigos são, notadamente, as marcas da exclusão social no Brasil: eles são, na maioria, meninos entre 7 e 15 anos de idade, negros e pobres. Entre os principais motivos do abrigamento sobressaíram aqueles relacionados à pobreza: 24,1% foram abrigados em razão da carência de recursos materiais da família; 18,8%, por abandono pelos pais ou responsáveis; 7%, em razão da vivência de rua; e 1,8%, pela exploração no trabalho infantil, no tráfico e na mendicância. Cumpre notar que os principais motivos indicados para o abrigamento violam frontalmente o Estatuto da Criança e do Adolescente, que veta a perda ou a destituição do pátrio poder em decorrência da falta ou da carência de recursos materiais da família.

84. ECA, art. 101 – parágrafo único.
85. SILVA, Enid Rocha Andrade da (coord.). *O direito à convivência familiar e comunitária:* os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil. Brasília: Ipea/Conanda, 2004.

Além disso, os dados do Levantamento Nacional mostraram que apenas 10,7% das crianças e dos adolescentes encontrados nos abrigos pesquisados estavam em condições de serem adotados. A imensa maioria estava diante do paradoxo de ter uma família que, na prática, é "despossuída" da capacidade de cuidar, em seu significado mais amplo, mas que, juridicamente, segue responsável pelo filho que está sob a guarda da instituição por um significativo período de tempo. É assim que muitas crianças e adolescentes passam parte considerável de suas vidas institucionalizados, afastados de suas famílias de origem e incapacitados para a adoção. Em relação ao tempo de permanência no abrigo, apesar de o ECA definir que a medida é excepcional e provisória, os dados encontrados dão conta de que mais da metade das crianças e dos adolescentes pesquisados vivia nas instituições há mais de dois anos, sendo que cerca de um terço estava nos abrigos por até cinco anos.

São vários os fatores responsáveis pela aplicação indiscriminada da medida de abrigo no Brasil e pela permanência prolongada de crianças e adolescentes nestas instituições, entre os quais podem ser citados: *i*) o acolhimento de crianças e adolescentes nos abrigos sem o conhecimento do judiciário; *ii*) a escassez de fiscalização das instituições de abrigo por parte do Judiciário, do Ministério Público e dos Conselhos Tutelares; *iii*) a inexistência ou a insuficiência de um corpo de profissionais capacitados para realizar intervenções positivas no ambiente familiar das crianças e dos adolescentes em situação de risco social; *iv*) a existência de crianças e adolescentes abrigados fora de seu município, o que dificulta o contato com a família de origem; *v*) o entendimento equivocado da sociedade e, sobretudo, dos profissionais atuantes na área de que a instituição é o melhor lugar para criança ficar e não com a sua família; *vi*) a ausência ou a insuficiência de políticas públicas de apoio às famílias; *vii*) a demora no julgamento dos processos de destituição do poder familiar por parte do Judiciário; e *viii*) a massiva utilização da medida de abrigo pelos Conselheiros Tutelares, pelo Ministério Público e pelo Judiciário antes de terem sido analisadas as demais opções previstas na legislação para se evitar a institucionalização.

Como foi visto, muitos aspectos ainda necessitam ser modificados para que prevaleça o direito à convivência familiar de crianças e adolescentes em situação pessoal ou social de risco. Entretanto, esse tema vem emergindo na agenda política e já se registram alguns avanços que podem vir a contribuir para agilizar as modificações que são necessárias. Assiste-se na sociedade, por exemplo, à crescente organização dos grupos de apoio à adoção. No Congresso Nacional, por sua vez, encontra-se em discussão o polêmico PL nº 1.756 – Lei Nacional de Adoção. Já no âmbito do governo federal constituiu-se, em outubro de 2004, uma Comissão Intersetorial para Promoção, Defesa e Garantia do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária. A Comissão conta com representantes dos três Poderes e de entidades representativas da sociedade civil e tem por objetivo estabelecer diretrizes, políticas e um plano de ação nessa área. Até o fim de abril, os trabalhos desta Comissão deverão ser finalizados e submetidos à apreciação do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

2.2 O enfrentamento à violência doméstica e sexual contra a mulher

O fenômeno da violência doméstica e sexual praticado contra mulheres constitui-se em uma das principais formas de violação dos seus direitos humanos, atingindo-as em seus direitos fundamentais à vida, à saúde e à integridade física e psíquica. A Constituição Federal, em seu art. 226, parágrafo 8º, assegura "a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações", assumindo, dessa forma, que o Estado brasileiro tem um papel a cumprir no enfrentamento a qualquer tipo de violência, seja ela praticada contra homens ou mulheres, adultos, crianças ou idosos.

Contudo, homens e mulheres são atingidos pela violência de maneira bastante diferenciada. Enquanto os homens tendem a ser vítimas de uma violência praticada predominantemente no espaço público, as mulheres sofrem cotidianamente com um fenômeno que se manifesta dentro de seus próprios lares, na grande parte das vezes, por ação de seus companheiros. Pesquisa da Fundação Perseu Abramo, realizada em 2001, em todo o território brasileiro, revelou que 19% das mulheres entrevistadas declararam, espontaneamente, já terem sido vítimas de violência. Quando estimuladas pela citação de diferentes formas de agressão, esse percentual salta para 43%.

Resultado da preocupação com a violência sofrida pelas mulheres, foram criadas, na década de 1980, as primeiras Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (Deams). Com isso, o movimento de mulheres passou a centrar cada vez mais esforços nas áreas de segurança pública e justiça, por meio da demanda pela criação de mais serviços de proteção às vítimas de violência doméstica e sexual. No entanto, os números disponíveis hoje sobre a existência de Deams ainda são desanimadores. A despeito de um crescimento da ordem de 16% na proporção de municípios com esses equipamentos entre 1999 e 2001, o que se nota é que apenas 404 municípios, dos 5.559 existentes, possuíam Núcleos ou Delegacias da Mulher em 2001, segundo dados do IBGE.[86] É importante destacar que as Deams são órgãos estaduais, que se estendem para os municípios normalmente por meio dos Núcleos Especializados de Atendimento às Mulheres.

Aliado à escassez de equipamentos, outro ponto que merece destaque é que as poucas delegacias existentes ainda encontram-se extremamente mal distribuídas regionalmente. Enquanto no Sudeste 212 municípios contavam com Deams (cobertura de 13%), no Nordeste apenas 3% (ou 50 municípios) eram atendidos. Esses dados indicam que mesmo no Sudeste, em que se encontra a maior cobertura dos municípios e no qual o movimento feminista atua desde a década de 1970, a situação ainda é extremamente precária. Cabe destacar que a existência desses equipamentos está relacionada à dimensão populacional dos municípios. Assim, os 32 maiores municípios do país (com mais de 500 mil habitantes) possuíam, todos, ao menos uma Deam em 2001. Já nos municípios com menos de 20 mil habitantes, que concentravam 73% do total de municípios brasileiros, a cobertura reduzia-se para menos de 1%. Em termos de cobertura populacional, isso significa que, dos 33,5 milhões de pessoas moradoras em municípios com menos de 20 mil habitantes (19,5% da população brasileira), apenas 232 mil estavam assistidas por Deams. Por

86. IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais, 2001.

sua vez, nos grandes centros urbanos, que concentravam cerca de 28% da população, 48 milhões de pessoas tinham acesso a esses equipamentos.

Ao lado da falta de equipamentos de atendimento às mulheres, é necessário destacar que os 7% de municípios cobertos por Deams não necessariamente estão em situação confortável, pois muitas das delegacias existentes, assim como outras instituições do sistema de Segurança Pública, são extremamente mal aparelhadas, sofrendo com a falta de instrumentos básicos de trabalho. Consciente das limitações em termos de infra-estrutura e das dificuldades impostas pelo padrão cultural ainda vigente, a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM) colocou como uma de suas prioridades o combate à violência doméstica e sexual contra as mulheres. Contando com recursos da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) do Ministério da Justiça, a SPM já reaparelhou cinqüenta Deams em municípios distribuídos por todas as Unidades da Federação. Até o fim de 2006, outras cem Deams devem ser reaparelhadas; recursos conjuntos da Senasp e da SPM vão possibilitar também a capacitação dos profissionais das delegacias. No entanto, embora seja indiscutível que essa estratégia de reaparelhamento das delegacias tem importância fundamental para a construção de uma rede de atendimento à mulher em situação de violência, é necessária uma política que vá além do que está sendo feito: no limite, acaba-se beneficiando os municípios que já eram "beneficiados" pela existência de Deams. Torna-se urgente, portanto, atuar naqueles municípios não atendidos pelas delegacias e que se constituem em públicos ainda mais carentes de equipamentos de proteção às mulheres.

Diante da dimensão do problema da violência doméstica – tanto em termos do alto número de mulheres atingidas quanto das suas conseqüências psíquicas, sociais e econômicas – e em resposta às recomendações ao Estado brasileiro formuladas pelo Comitê para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contras as Mulheres (Cedaw) da Organização das Nações Unidas (ONU),[87] foi encaminhado ao Congresso Nacional, em 25 de novembro de 2004, Projeto de Lei que trata da violência doméstica. O projeto dispõe sobre os mecanismos de enfrentamento à violência doméstica praticada contra as mulheres e estabelece medidas para sua prevenção, bem como para a assistência e a proteção às vítimas, definindo, ainda, um conjunto de penas passíveis de serem imputadas aos agressores.[88] A elaboração do PL ficou a cargo de um Grupo de Trabalho Interministerial, coordenado pela SPM. A proposta foi discutida com os órgãos e os representantes da sociedade civil, revelando a preocupação da SPM em garantir a construção de um projeto em bases democráticas e com ampla participação da sociedade.

O PL é inovador em diversos artigos de seu texto, destacando-se os seguintes aspectos: *i*) o reconhecimento de que a prevenção da violência doméstica requer um "conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos

87. As recomendações do Comitê Cedaw dizem respeito à adoção de medidas necessárias para prevenir e combater a violência contra a mulher, punir os agressores e prestar assistência às vítimas. A recomendação nº 8 trata explicitamente da necessidade de se criar uma lei contra a violência doméstica.

88. O conceito de violência doméstica neste PL refere-se apenas àquela praticada no âmbito privado. Essa foi uma opção conscientemente tomada pelo grupo de trabalho, a fim de conferir maior especificidade à proposta, inserindo-a no contexto de combate à violência doméstica e não a qualquer violência contra a mulher, ainda que baseada em relações de gênero.

estados, do Distrito Federal e dos municípios";[89] *ii*) o estabelecimento de uma equipe de atendimento multidisciplinar às mulheres vítimas de violência que deve contar com profissionais especializados nas áreas psicossocial, jurídica e de saúde; *iii*) a garantia a toda mulher vítima de violência doméstica de acesso à Defensoria Pública ou à Assistência Jurídica Gratuita, estabelecendo que a mulher deve estar acompanhada de advogado ou Defensor Público em todos os atos processuais; *iv*) a previsão de que o juiz possa determinar o encaminhamento do agressor para atendimento psicossocial, reconhecendo-se que o tratamento da vítima sem a contrapartida feita com o agressor não é suficiente para interromper o ciclo da violência; *v*) a proibição das penas de prestação pecuniária (como a doação de cesta básica ou o pagamento de multa), sob o argumento de que tais penas comprometem o suporte econômico dado à família e contribuem para reduzir a real dimensão do problema, conferindo-lhe um caráter meramente monetário em contraposição à questão de dignidade humana; e *vi*) a proposta de inclusão de uma nova hipótese de prisão preventiva no artigo 313 do Código de Processo Penal, para aqueles casos em que o crime envolve violência doméstica e familiar contra a mulher.[90]

A consolidação de todas essas propostas ainda depende de aprovação no Congresso Nacional. O Projeto de Lei encontrava-se, em março de 2005, aguardando parecer na Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados. Cabe ressaltar, no entanto, que a plena efetivação de seus dispositivos exige uma grande estrutura que dê conta do atendimento às mulheres em situação de violência. Será necessário formar e capacitar as equipes multidisciplinares propostas e ampliar a rede de equipamentos destinados à proteção das mulheres, como, por exemplo, as Casas-Abrigo, as Deams e os Centros de Referência, o que irá exigir da SPM um amplo processo de articulação com outros órgãos do governo federal para garantir recursos materiais e financeiros a esse projeto. Após a aprovação, será necessário, ainda, capacitar servidores estaduais e municipais e pactuar com essas entidades federativas e com a sociedade civil a atuação articulada, uma das principais inovações propostas no PL.

Por fim, cabe destacar, entre as medidas de política recentemente adotadas pelo governo, a regulamentação, por meio da Portaria nº 2.406/2004 do Ministério da Saúde, da notificação compulsória de violência contra a mulher no atendimento prestado em quaisquer serviços de saúde públicos ou privados.[91] Isso significa que, sempre que uma mulher se dirigir a um serviço de saúde para ser atendida em razão de lesões provocadas pela violência doméstica ou sexual, será obrigatória a emissão de uma notificação que deverá ser encaminhada para o Serviço de Vigilância Epidemiológica, ou correlato, da Secretaria Municipal de Saúde. As informações consolidadas deverão seguir para a Secretaria Estadual de Saúde e, posteriormente, para a Secretaria de Vigilância em Saúde, do Ministério da Saúde. Será possível assim construir uma base de dados integrada de informações sobre a violência contra a mulher, colaborando para o dimensionamento mais preciso da amplitude desse fenômeno, bem como para traçar o perfil das vítimas e dos agressores. Tais informações constituir-se-ão em fonte de informações preciosa para a elaboração de políticas públicas de combate à

89. Título III, artigo 8º do PL nº 4.559/2004.
90. Todos os procedimentos jurisdicionais previstos podem ser aplicados às atuais Varas comuns e aos Juizados, mas o PL propõe, ainda, a criação de Varas e Juizados Especiais da Violência Doméstica e Familiar, com competência cível e penal.
91. A Portaria regulamenta a Lei nº 10.778/2003.

violência. Isso, claro, se houver um real comprometimento das instituições de saúde com o preenchimento adequado da notificação, bem como uma efetiva fiscalização do governo para garantir o seu caráter compulsório.

2.3 A Política Nacional de Acessibilidade

A política brasileira voltada para pessoas com deficiências está atualmente orientada pela seguinte concepção: é necessário promover os meios para que os diferentes contextos sociais estejam abertos e preparados para incluir mais de 24 milhões de brasileiros com necessidades especiais, de modo que se possa garantir a sua participação na vida do país a despeito da sua condição de deficiência. É a partir desta ótica que os instrumentos legais e as políticas públicas setoriais vêm buscando efetivar os direitos de que são titulares essas pessoas e que abrangem, de forma complementar, duas categorias fundamentais: os direitos gerais válidos para todos e os direitos específicos decorrentes de suas necessidades especiais.

Entre os direitos específicos das pessoas com deficiência, inclui-se a questão da acessibilidade, que envolve não apenas o direito de deslocamento pelo meio físico com a maior autonomia possível, mas também a oportunidade de usufruir das redes de serviços (educação, transporte, cultura, lazer etc.) e de informações (televisão, imprensa, bibliotecas, Internet etc.) que a sociedade constitui. A promoção da acessibilidade requer, portanto, a adequação do ambiente coletivo às exigências de todo o conjunto da população, o que só é possível por meio do princípio do *desenho universal*, o único que respeita as diferenças de caráter antropométrico e sensorial observáveis entre as pessoas.

Um importante passo no sentido de tornar esse tema visível no país foi a inserção no PPA 2004-2007 do Programa Nacional de Acessibilidade, sob responsabilidade da Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência (Corde) da SEDH. Assim como acontece nas demais áreas da Secretaria, o novo Programa não está voltado para a execução direta de projetos, mas sim para o desenvolvimento de ações de articulação e fomento, principalmente por meio da capacitação e da especialização de técnicos e agentes sociais em acessibilidade e da divulgação do tema. O principal parceiro da Corde é a Secretaria de Mobilidade Urbana do Ministério das Cidades, que presta apoio técnico e financeiro a projetos locais de adaptação do transporte urbano às necessidade das pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida, como idosos, obesos, gestantes, pessoas com crianças de colo e todos aqueles que, mesmo ocasionalmente, encontram-se limitados na sua capacidade de deslocamento.

O compromisso do Estado brasileiro com o tema da acessibilidade foi ratificado em dezembro de 2004, quando foi sancionado o Decreto nº 5.296, que regulamenta duas leis federais relacionadas ao tema: a Lei nº 10.048/00 e a nº 10.098/2000. O texto contém disposições bastante detalhadas sobre as condições da acessibilidade, arquitetônica e urbanística, aos serviços de transporte, à informação e comunicação e às ajudas técnicas (instrumentos, equipamentos ou tecnologias adaptados ou especialmente desenvolvidos para melhorar a funcionalidade das pessoas com deficiências). Estão sujeitas às normas do Decreto as seguintes atividades: *i*) a aprovação dos projetos e das obras que tenham destinação pública ou coletiva; *ii*) a outorga de concessão, permissão, autorização ou habilitação de qualquer natureza; *iii*) a aprovação de financiamento de projetos com a

utilização de recursos públicos, por meio de instrumentos como convênios, acordos, ajustes e contratos; e *iv*) a concessão de aval da União na obtenção de empréstimos e financiamentos internacionais por entes públicos ou privados.

Visando garantir observância a essas disposições, o Decreto estipula competências e medidas a serem adotadas, segundo prazos específicos, pelos vários órgãos e esferas da Administração Pública e pelas empresas concessionárias de serviços públicos, prevendo a aplicação das sanções administrativas, civis e penais cabíveis em caso de descumprimento de suas normas. Destaca-se, por exemplo, o estabelecimento de um prazo de dois anos para que a frota de veículos e equipamentos de transporte público atualmente em operação no país seja adaptada para atender às normas de acessibilidade e para que os fabricantes passem a disponibilizar veículos acessíveis para circulação.[92] No que diz respeito aos serviços de telefonia, o Decreto estipula que as empresas deverão garantir a disponibilidade de aparelhos de uso público adaptados para o uso de pessoas portadoras de deficiência auditiva e para usuários de cadeiras de rodas, bem como a existência de centrais de intermediação de comunicação telefônica funcionando em tempo integral e atendendo a todo o território nacional. Outro exemplo interessante diz respeito à previsão de que os portais e os sítios eletrônicos da Administração Pública brasileira na rede mundial de computadores devem tornar-se acessíveis no prazo máximo de doze meses, quando a obtenção de financiamento para os demais portais e sítios de interesse público também ficará sujeita à observação das normas de acessibilidade.

O Decreto nº 5.296/2004 resultou de um amplo diálogo do governo com a sociedade civil e as entidades de defesa dos direitos das pessoas com deficiência e concretizou um aspecto fundamental da mobilização em torno das políticas inclusivas observada no país ao longo de 2004, no bojo dos eventos que marcaram o Ano Ibero-americano da Pessoa com Deficiência. Ademais, o texto contribui para consolidar a posição de referência do Brasil no cenário internacional. Um relatório elaborado pela rede não-governamental Center for International Rehabilitation (CIR) e divulgado em agosto de 2004 – portanto, meses antes da sanção do Decreto – coloca o Brasil entre os cinco países mais inclusivos do continente americano.[93] A avaliação positiva da política brasileira para pessoas com deficiências deve-se a aspectos variados, tais como a legislação que protege direitos, a existência de políticas setoriais estruturadas (nas áreas de assistência social, de educação, de capacitação para o trabalho e de assistência à saúde e prevenção da deficiência, entre outras) e a mobilização social em torno do tema – incluindo aí o apoio do Estado brasileiro a uma Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, atualmente em fase de discussão na ONU.

Entre todos os itens relacionados no relatório, certamente o maior destaque do país pode ser atribuído à extensão da legislação que garante os direitos das pessoas com deficiência. No entanto, a distância que existe entre a letra da lei e a situação real em que vivem os brasileiros portadores de deficiência é enorme. Avaliando-se essa situação com foco apenas no direito à acessibilidade, por exemplo, é flagrante a

92. No caso do transporte rodoviário, a substituição progressiva da frota nacional por veículos acessíveis deverá ocorrer no prazo máximo de dez anos.

93. CIR, Center for International Rehabilitation. *International Disability Rights Monitor – Regional Report of the Americas 2004.* Disponível em: <http://www.cirnetwork.org/idrm/index.cfm>.

inadequação da grande maioria dos espaços e dos serviços públicos do país às necessidades dessas pessoas. Nesse sentido, a efetividade das disposições do Decreto nº 5.296/2004 depende, de forma radical, do compromisso dos vários setores do Estado e da sociedade civil brasileira com a difusão da noção de acessibilidade, bem como de seu empenho, em termos de financiamento e fiscalização, no caso do primeiro, e de controle social, no caso da segunda, para a progressiva criação de infra-estrutura acessível no país. Iniciativas como o Programa Nacional de Acessibilidade são fundamentais para alcançar esse objetivo, até mesmo pela repercussão não-mensurável dos resultados de suas ações orçamentárias. No entanto, é indiscutível o fato de que o incentivo e o apoio à adaptação e à construção de infra-estrutura acessível, em todo o país, exigem um esforço orçamentário bastante mais significativo do que os cerca de R$ 1,3 milhão alocado no Programa em 2004.[94]

2.4 O Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP II) e o lento processo de mudanças na área de segurança pública

O presidente Lula assumiu o Executivo Federal com a proposta de implementar ambiciosas mudanças no campo da segurança pública. Para tanto, adotou como orientador de sua ação o Projeto Segurança Pública para o Brasil, rebatizado de Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP II). O Plano trouxe propostas de reformas nas esferas da União, dos estados e dos municípios, nas áreas policiais, processuais e prisionais. Além disso, apresentou diagnósticos e indicou medidas para a prevenção das violências doméstica e de gênero, contra as minorias e no trânsito. O texto incluía ainda recomendações relativas ao acesso à justiça, à segurança privada, aos programas de proteção à testemunha, à imputabilidade penal de crianças e adolescentes e ao desarmamento e controle de armas de fogo.[95]

Nesses dois anos, o governo tem tomado medidas que atendem a alguns dos problemas diagnosticados e parte das propostas contidas no PNSP II. Como exemplos dessas medidas, citam-se: a realização da Campanha Nacional pelo Desarmamento e a sanção do Estatuto do Desarmamento, aprovado pelo Congresso Nacional; o lançamento do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres e do Plano Nacional de Saúde no Sistema Penitenciário; as ações vinculadas à Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro; a criação do Centro Regional de Treinamento em Segurança Pública, que abrange toda a América Latina e o Caribe e está sediado em Brasília; e o financiamento da construção de laboratórios de DNA nos estados. Além disso, o governo tem desenvolvido outras ações que também respondem a problemas na área, tais como a criação da Força Nacional de Segurança Pública, a construção de Presídios Federais, a Reforma do Judiciário, a realização de concursos públicos para aumento dos quadros da Polícia Federal e da Defensoria

94. Desse total, cerca de R$ 862 mil foram liquidados em ações diversas ao longo do ano. Cabe destacar, ainda, que a ação voltada para a capacitação e a especialização de técnicos e agentes sociais em acessibilidade sofreu um contingenciamento da ordem de R$ 143 mil (cerca de 33% dos recursos orçamentários previstos).

95. O PNSP II propõe ainda, a médio e longo prazos, alterações constitucionais em prol da formação de agências policiais de ciclo completo (exercício de todas as atribuições inerentes às funções ostensivas-preventivas e investigativas-judiciárias) e medidas que permitam a extinção do indiciamento na investigação e a concessão de autonomia e independência às Ouvidorias de Polícia. Em *Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise* nºs 7 e 8, há mais detalhes sobre o Plano e as ações implementadas em 2003.

Pública Federal e a criação de Centros Integrados de Cidadania, entre outros projetos financiados com recursos orçamentários.

Entre todas essas medidas, a implantação do Sistema Único de Segurança Pública (Susp) é a mais importante para a consecução da reforma da segurança pública do país. No entanto, um dos maiores entraves à consecução das mudanças é o fato de que as principais alterações têm de ser realizadas por cada estado autonomamente. Por isso, o governo federal vem procurando atuar, desde 2003, como incentivador e orientador dessas mudanças. Nesse sentido, a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) vem não apenas estabelecendo critérios e auxiliando os estados na elaboração dos Planos Estaduais de Segurança Pública previstos no PNSP II, mas também fomentando a criação dos Gabinetes de Gestão Integrada de Segurança Pública (GGI) nos estados, dos quais participa (juntamente com representantes da Polícia Federal e da Polícia Rodoviária Federal) ao lado das autoridades locais da área e representantes do Judiciário e do Ministério Público.[96] Criados para atuarem com órgãos deliberativos e executivos da coordenação do Susp nos estados, os GGI, no entanto, ainda não têm se destacado na produção de resultados palpáveis na melhoria das condições de segurança pública ou de integração entre as polícias.

Um novo impulso na implementação das reformas no sistema de segurança pública brasileiro ocorreu em 2004, com a entrada em vigor do PPA 2004-2007, quando o Susp passou a contar com um programa próprio para a execução das atividades a ele relacionadas. Os principais eixos de atuação do programa são: *i*) a gestão unificada da tecnologia da informação; *ii*) a gestão do sistema nacional de segurança; *iii*) a formação e o aperfeiçoamento de policiais; *iv*) a valorização das perícias e a melhoria da produção de prova; *v*) a prevenção da violência e a instalação de ouvidorias independentes; e *vi*) a modernização da gestão da segurança pública nos órgãos policiais. Entre as realizações do programa ao longo de 2004, cabe destacar: a implantação da Matriz Curricular Nacional em academias e escolas de polícia de nove Unidades da Federação; o processo de integração das academias de polícia civil e militar em sete estados; a implantação, em caráter piloto, da Rede Nacional de Especialização em Segurança Pública em três universidades federais; o reaparelhamento de cinqüenta Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher e a capacitação de profissionais envolvidos no atendimento às mulheres vítimas de violência; a implantação do Observatório de Práticas de Segurança Pública e a coleta de mais de 300 práticas de prevenção da violência; e a realização de cursos sobre diferentes temas para policiais, até mesmo a instrução para nivelamento de conhecimento de 1.400 policiais e bombeiros militares para a Força Nacional de Segurança Pública.[97] Além de financiar projetos nos estados e em alguns municípios, a Senasp também realizou gastos diretos nos estados, voltados para a aquisição de 1.250 viaturas e de equipamentos para cinco laboratórios de DNA e para a implantação do Sistema Automatizado de Identificação por Impressões Digitais (Afis). O programa, no entanto, tem enfrentado importantes restrições: contingenciamento orçamentário, atraso na liberação de recursos, atraso na execução orçamentária por causa do alto volume de restos a pagar e dificuldades na celebração de convênios em decorrência de atrasos dos estados na elaboração de

96. Para saber mais, ver Balanço Geral da União 2003 – Ministério da Justiça (C-170 e C-171).
97. *Principais ações do Departamento de Pesquisa, Análise da Informação e Desenvolvimento de Pessoal em Segurança Pública 2004*. Ministério da Justiça: Senasp, jan. 2005.

projetos e na apresentação da documentação exigida. Além disso, em razão de créditos adicionais direcionados à Polícia Federal e à Polícia Rodoviária Federal, o programa também sofreu cortes orçamentários dentro do Ministério da Justiça. Ressalte-se, ainda, que a Senasp, responsável pelo gerenciamento e pela execução do programa, sofre com a falta de recursos humanos e problemas de infra-estrutura. Embora essas questões não sejam particulares deste programa ou mesmo deste governo, sua persistência prejudica a consecução dos objetivos propostos e tende a comprometer a melhoria das condições de segurança no país.

De maneira geral, os avanços alcançados nesses dois anos de governo foram pequenos e lentos diante das ambições do PNSP II e dos problemas nacionais de segurança pública. No entanto, há de se reconhecer que eles se deram em um contexto conturbado, que envolve as restrições ao uso dos recursos orçamentários para a área, a falta de recursos humanos e de infra-estrutura na Senasp e a própria queda, ainda em 2003, do primeiro Secretário Nacional de Segurança Pública, um dos principais formuladores do PNSP II. Em relação à continuidade do Programa Susp, despertam preocupação os gastos em infra-estrutura para os estados que não tenham relação direta com a integração policial, tal como a aquisição de viaturas de polícia. Se, por um lado, o gasto com viaturas ajuda a suprir deficiências dos governos estaduais, por outro, reduz os recursos disponíveis para as áreas que devem ter investimento prioritário para a aplicação do PNSP II, tais como a Gestão do Conhecimento, o controle externo da polícia, a prevenção da violência, a implantação de policiamento comunitário e a formação e a valorização dos policiais. Além disso, tendo em vista a importância das ações de prevenção da violência e de policiamento comunitário para a redução da vitimização, a maior eficiência da ação policial, o controle social sobre a polícia e a melhoria das relações entre policiais e cidadãos, o caráter experimental e restrito das iniciativas existentes deve ser superado e essas ações necessitam tomar dimensão nacional. Enquanto isso não acontecer, tais experiências podem correr o risco de serem extintas sob o argumento de que dispersam os parcos recursos destinados à segurança pública sem serem capazes de trazer maiores impactos para a sociedade brasileira.

3 Financiamento e gasto

Após dois anos de governo Lula, já é possível fazer uma avaliação dos gastos na área de Direitos Humanos, Justiça e Cidadania. A análise da execução orçamentária federal nesta área considera somente as ações do Ministério da Justiça (MJ) da Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH) e da Secretaria Especial de Política para as Mulheres (SPM). Isso porque, embora os direitos humanos reúnam os direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, no Executivo Federal, os esforços para a garantia desses direitos são realizados por diferentes órgãos setoriais (previdência social, assistência social, segurança alimentar, saúde, educação, cultura, trabalho e igualdade racial, entre outros) e, por esse motivo, já são acompanhados em outras seções deste periódico. Outra questão importante a ser considerada na avaliação da execução orçamentária desta área refere-se à impossibilidade de comparação entre os gastos realizados pela SEDH e pela SPM e aqueles realizados pelo MJ. As primeiras realizam ações típicas de articulação e coordenação de redes de defesa de direitos, que, embora muito importantes para a indução de ações de estados e municípios e da sociedade civil, utilizam recursos financeiros de pequena monta quando comparados com os recursos necessários para a implementação dos programas e das ações do MJ,

que envolvem a remuneração dos servidores das polícias federais e as diversas ações de investimento para a montagem de um sistema de Segurança Pública em nível nacional. Por isso, optou-se neste número por separar a análise dos gastos do MJ das duas Secretarias.

3.1 Ministério da Justiça

Um primeiro aspecto da análise proposta diz respeito à execução orçamentária total do órgão. Na tabela 1, é possível notar que o MJ apresentou um nível de execução alto nos dois anos, especialmente em 2004, quando gastou cerca de 95% do total de recursos orçamentários. Nesse ano, foram gastos, em termos reais, R$ 198,8 milhões a mais que em 2003, o que representou um aumento de cerca de 5,3% no gasto do órgão. Note-se, contudo, que o MJ teve R$ 29,8 milhões de recursos orçamentários autorizados a menos em 2004 em relação a 2003.

Outro aspecto importante é a análise dos programas do órgão. A tabela mostra que houve, em relação aos similares de 2003, aumento real de dotação orçamentária nos programas sob responsabilidade do Departamento de Polícia Federal (Combate à Criminalidade) e do Departamento da Polícia Rodoviária Federal (Segurança Pública nas Rodovias Federais), enquanto o conjunto dos demais programas teve seus recursos reduzidos. Sendo assim, a Modernização do Sistema Penitenciário, a Assistência Jurídica Integral e Gratuita e o Sistema Único de Segurança Pública contaram com menos recursos em 2004 que seus similares no ano anterior, observando quedas de 29,7%, 17,3% e 21,6%, respectivamente.

TABELA 1

Execução orçamentária de alguns programas selecionados do Ministério da Justiça (MJ) – 2003 e 2004

(Em milhões de reais constantes)*

Órgão /Programas	2003			2004		
	Lei + Créditos (A)	Liquidado (B)	Nível de execução (B/A) (%)	Lei + Créditos (A)	Liquidado (B)	Nível de execução (B/A) (%)
MJ	**4.545,4**	**4,092,5**	**90,0**	**4.515,7**	**4.291,2**	**95,0**
Modernização do Sistema Penitenciário	236,3	132,8	56,2	166,1	146,1	87,9
Combate à Criminalidade [1]	1.402,1	1.293,8	92,3	1.539,0	1.480,0	96,2
Segurança Pública nas Rodovias Federais	692,6	682,9	98,6	795,0	750,4	94,4
Sistema Único de Segurança Pública [2]	450,9	340,5	75,5	353,6	289,9	82,0
Assistência Jurídica Integral e Gratuita	14,5	10,6	73,2	12,0	11,3	93,9
Outros programas	1.749,0	1.631,9	93,3	1.650,0	1.613,5	97,8

Fonte: Sistema de Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira da União (Câmara dos Deputados e Centro de Informática e Processamento de Dados do Senado Federal – Prodasen).

Notas: [1]O Programa Combate à Criminalidade reúne ações que estavam nos seguintes programas em 2003: Combate ao Crime Organizado, Modernização da Polícia Federal, Programa Nacional Antidrogas e Controle do Tráfego Internacional em Portos, Aeroportos e Fronteiras.

[2]Programa que reúne várias ações do Programa Segurança Cidadã de 2003.

Obs.: *Valores de 2003 corrigidos para 2004 pela média anual do IGP-DI/FGV.

Apesar da queda no volume de recursos orçamentários, esses programas, à exceção do Susp, realizaram em 2004 gastos mais expressivos que no ano anterior, o que elevou consideravelmente seu desempenho orçamentário. O Susp, embora tenha gastado, em termos reais, R$ 50,6 milhões a menos que o Programa Segurança Cidadã de 2003, também foi mais efetivo na execução dos recursos disponíveis, registrando elevação no nível de execução. Cabe observar, entretanto, que a redução dos gastos com o Susp é um paradoxo para um programa incluído entre as metas presidenciais de governo.

3.2 Secretarias especiais da Presidência da República

Quanto às secretarias especiais, a dotação orçamentária segue caminhos opostos. A SEDH, por exemplo, experimentou uma redução real de cerca de 44,6% nos recursos orçamentários de 2003 para 2004, enquanto a SPM obteve um aumento de 6,0% em termos reais entre um ano e outro. Em relação à execução orçamentária, a SEDH apresentou nível muito baixo em 2003 (30,4%), ano em que foi desmembrada do MJ. Embora a situação tenha sido revertida em 2004, o nível de execução registrado (66,1%) ainda foi baixo. A mesma tendência foi verificada na execução financeira da SPM, que, apesar de ter conseguido ampliar sua execução entre 2003 e 2004, ainda apresentou um baixo desempenho neste último exercício (65,3%).

TABELA 2

Execução orçamentária da SEDH e da SPM – 2003 e 2004

(Em milhões de reais constantes)*

Órgão	2003			2004		
	Lei + Créditos (A)	Liquidado (B)	Nível de execução (B/A) (%)	Lei + Créditos (A)	Liquidado (B)	Nível de execução (B/A) (%)
SEDH total	137,4	41,7	30,4	96,0	63,5	66,1
SEDH	114,7	30,2	26,3	63,5	47,9	75,3
FNCA**	22,7	11,6	51,1	32,5	15,6	34,8
SPM	23,5	4,4	18,7	24,9	16,2	65,3

Fonte: Sistema de Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira da União (Câmara dos Deputados e Prodasen).
Obs.: *Valores de 2003 corrigidos para 2004 pela média anual do IGP-DI/FGV.
**Os recursos do Fundo Nacional da Criança e do Adolescente (FNCA) são geridos pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda). No entanto, o ordenador das despesas é a SEDH.

No entanto, o principal motivo para a baixa execução orçamentária parece ter sido o forte contingenciamento de recursos que atingiu, nos dois últimos exercícios, a Presidência da República e, por conseguinte, as secretarias especiais, institucionalmente vinculadas àquele órgão. Segundo revelam as informações da tabela 3, os recursos efetivamente disponíveis ao longo do exercício financeiro foram consideravelmente inferiores ao orçamento inicialmente previsto, especialmente em 2003. Considerando apenas os recursos disponíveis, observa-se que a execução financeira eleva-se muito, alcançando mais de 80% nos dois períodos. Especificamente em relação ao desempenho da SEDH, as informações são de que a execução financeira poderia ter sido mais alta se a captação de recursos pelo Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente (FNCA) em 2004 tivesse ocorrido com tempo hábil para a efetivação do gasto; no entanto, a arrecadação do FNCA – que, aliás, apresentou forte aumento em 2004 – concentrou-se no mês de dezembro.[98] Cabe esclarecer, no entanto, que os recursos captados pelo Fundo, diferentemente dos recursos ordinários do Tesouro Nacional, podem ser gastos no próximo exercício.

98. Esse aumento na arrecadação foi fruto de uma campanha nacional, lançada em novembro de 2004, para incentivar as doações privadas aos fundos para a infância e a adolescência de todo o país, e também ao FNCA.

TABELA 3

Demonstrativo gerencial da execução do orçamento da SEDH e da SPM – 2003 e 2004

(Em milhões de reais constantes)*

Órgão	2003				2004			
	Lei + Créditos (A)	Recurso disponível (A)	Liquidado (B)	Execução do disponível (B/A) (%)	Lei + Créditos (A)	Recurso disponível (A)	Liquidado (B)	Execução do disponível (B/A) (%)
SEDH total	137,4	45,7	41,7	91,4	96,0	81,6	63,5	81,1
SPM	23,5	4,5	4,4	98,3	24,9	17,6	16,2	92,2

Fontes: Sistema de Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira da União (Câmara dos Deputados e Prodasen), Relatório do Programa de Combate à Violência Contra a Mulher – 2003, Relatório de Atividades da SPM – 2004, Relatório de Gestão da SEDH – 2003 e esboço do Relatório de Gestão da SEDH – 2004.

Obs.: *Valores de 2003 corrigidos para 2004 pela média anual do IGP-DI/FGV.

Verificando a situação dos programas, conforme a tabela 4, nota-se que na SEDH a queda de 44,6% nos recursos orçamentários totais do órgão em 2004 afetou, ainda que de forma desigual, todos os programas selecionados para fins de acompanhamento neste periódico, a não ser a Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, que observou aumento real de cerca de 41,7% nos recursos orçamentários. O programa mais negativamente afetado nesta Secretaria foi o Atendimento Socioeducativo do Adolescente em Conflito com a Lei, que viu os recursos para 2004 serem reduzidos, em termos reais, na ordem de 80,6% em relação a 2003.[99] A despeito da queda orçamentária, entretanto, todos os programas conseguiram superar o nível de execução do ano anterior. Registre-se, contudo, que o nível de execução dos programas selecionados ainda é bastante baixo. As exceções são o Programa Atendimento Socioeducativo do Adolescente em Conflito com a Lei, que utilizou 81,6% do total, e o Programa Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas, que também apresentou um bom desempenho, da ordem de 86,7%.

Por fim, na SPM novos programas foram formulados em 2004, acolhendo inclusive ações que compunham o Programa Combate à Violência Contra a Mulher, único existente no ano anterior. A reprogramação da Secretaria traduz uma diversificação da atuação do órgão – o que exigiu a redução das verbas destinadas ao programa único de 2003 –, mas é de se notar que o contingenciamento de recursos comprometeu a execução orçamentária dos programas de seus programas, que, em média, não superaram dois terços dos recursos inicialmente previstos.

99. É importante observar, contudo, que no programa Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente foi incluída, por meio de emenda parlamentar, a ação "Construção, reforma e ampliação de Centros de Reabilitação de Menor Infrator" (*sic*), que aportou mais R$ 15,5 milhões para a área do adolescente em conflito com a lei.

TABELA 4

Execução orçamentária de alguns programas selecionados da SEDH e SPM – 2003 e 2004

(Em milhões de reais constantes)*

Órgão /Programas	2003			2004		
	Lei + Créditos (A)	Liquidado (B)	Nível de Execução (B/A) (%)	Lei + Créditos (A)	Liquidado (B)	Nível de Execução (B/A) (%)
SEDH	**137,4**	**38,1**	**30,4**	**96,0**	**63,5**	**66,1**
Atenção à Pessoa Portadora de Deficiência [1]	7,5	2,3	30,8	4,6	2,8	61,4
Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolesc.[2]	30,9	7,3	23,6	43,8	24,9	56,8
Direitos Humanos, Direitos de Todos	11,5	4,6	39,9	9,7	5,4	55,9
Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas	15,8	12,0	75,9	11,9	10,3	86,7
Atendim. Socioeducativo do Adolesc. em Conflito com a Lei [1]	54,8	14,3	26,1	10,6	8,7	81,6
SPM	**23,5**	**4,4**	**18,7**	**24,9**	**16,2**	**65,3**
Combate à Violência Contra a Mulher	23,5	4,4	18,7	10,5	6,1	57,6
Gestão da Política de Gênero	-	-	-	4,8	3,7	65,8
Igualdade de Gênero nas Relações de Trabalho	-	-	-	3,9	1,9	49,1

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

Notas: [1]Em 2004, estão somados aos recursos do Programa Promoção e Defesa dos Direitos de Pessoas com Deficiência (da ordem de R$ 3,3 milhões, dos quais R$ 2,0 milhões foram liquidados) aqueles do Programa Nacional de Acessibilidade (da ordem de R$ 1,3 milhão, do qual foram liquidados R$ 862,5 mil).

[2]Foram somados os recursos próprios da SEDH e os provenientes do FNCA.

Obs.:*Valores de 2003 corrigidos para 2004 pela média anual do IGP-DI/FGV.

4 Considerações finais

Ao fim de dois anos, a sinalização do governo para a área de Direitos Humanos, Justiça e Cidadania tem sido ambígua diante da expectativa existente na sociedade.

Por um lado, assistiu-se nesse período a um esforço considerável no sentido de criar instituições e produzir novos instrumentos legais e políticos que dão mais visibilidade para a área, possibilitando atuar de forma cada vez mais articulada na promoção dos direitos humanos de grupos sociais historicamente sujeitos a violações, como as crianças e os adolescentes, as mulheres, os afrodescendentes, as pessoas com deficiência, os idosos, os trabalhadores submetidos ao trabalho escravo, entre outros. Há de se considerar ainda duas conseqüências importantes dessa atuação do governo: em primeiro lugar, o fato de que ela cria novos espaços de negociação e fomenta a mobilização social no sentido de cobrar do Estado brasileiro as respostas aos compromissos legais e institucionais assumidos; em segundo, o fato de que o próprio governo se vê instado a dar publicidade a essa atuação e aos seus resultados e, com isso, crescem as possibilidades de acompanhamento e controle por parte da sociedade organizada.[100]

Por outro lado, no entanto, a sinalização em termos de gastos tem sido contrária às expectativas geradas pelas ações de cunho institucional e político. Primeiro, porque vários programas de governo importantes, como o Susp, por exemplo, tiveram seus recursos reduzidos no orçamento elaborado para 2004, em relação ao orçamento aprovado no governo anterior. Segundo, porque a atual metodologia do Ministério do Planejamento de alocar recursos em razão do histórico de gastos em exercícios anteriores não é condizente com a demanda crescente por ações de promoção e defesa de direitos humanos. Finalmente, é importante chamar atenção para as conseqüências negativas do contingenciamento de recursos na área, que vem afetando a capacidade dos gestores dos programas no desenvolvimento pleno das atividades planejadas.

IGUALDADE RACIAL

1 Introdução

A promoção da igualdade racial no Brasil passa pelo combate a um conjunto de fenômenos distintos que, diuturnamente, contribuem não somente para manter as distâncias que separam negros de brancos como para naturalizá-las. Esses fenômenos são o racismo, o preconceito racial e a discriminação racial, seja ela direta ou mesmo institucional. O enfrentamento dessas questões não se limita à implementação de um único tipo de intervenção; ao contrário, deve mobilizar diversos esforços tanto do Estado – no âmbito de seus três Poderes, bem como de suas três esferas de governo – como da sociedade. Ao Executivo federal cabe parte relevante dessa tarefa e, para tanto, este deve implementar uma política nacional de promoção da igualdade racial que articule ações de combate ao racismo e à discriminação racial com políticas universais de saúde, educação, previdência social e assistência social, entre outras. Essa é a missão da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), criada em 21 de março de 2003.

Tendo em vista que tal política possui caráter eminentemente transversal, como dizem uns, ou intersetorial, como preferem outros, a proposta da seção sobre Igualdade Racial deste periódico é abordar mais detalhadamente, a cada número, uma determinada política social (*i.e.*, educação, saúde, emprego e renda, segurança pública e desenvolvimento das comunidades quilombolas) e verificar em que medida a intervenção do governo federal tem se preocupado com a imperiosa necessidade de diminuir as vergonhosas distâncias sociais que ainda separam negros de brancos. Neste número, optou-se por tratar das políticas voltadas para as comunidades remanescentes de quilombos, uma vez que, em 2004, uma das prioridades do governo federal e da Seppir, em especial, foi o desenho e a implementação de uma estratégia interministerial de ação voltada para este público e batizada de Programa Brasil Quilombola.

1.1 A questão das comunidades remanescentes de quilombos

No Brasil, em tempos recentes, ganham expressão as questões ligadas às comunidades remanescentes de quilombos (ver quadro 1). Tal emergência tem suas origens na crescente organização dos trabalhadores do campo, no fortalecimento de entidades não-governamentais de defesa de direitos e na ascensão do movimento negro como movimento político que afirma a identidade étnica como componente das lutas dos trabalhadores pela posse da terra.

100. Nesse âmbito, a sociedade civil pode contar ainda com ações de órgãos do próprio Estado, que, no cumprimento de suas funções fiscalizadoras, de avaliação e de defesa dos interesses da sociedade, também cobram o respeito aos compromissos assumidos.

QUADRO 1

Quilombos

No imaginário nacional, o termo "quilombo" remete à denominação nacional dada na época colonial às comunidades formadas pelos escravos foragidos das fazendas que se instalavam em regiões de difícil acesso para proteger-se da perseguição dos seus antigos donos e do governo. No entanto, estudos recentes vêm revelando que além dos quilombos remanescentes do período da escravidão, outros quilombos foram se organizando após a abolição formal da escravatura, em 1888. Com efeito, constituir um quilombo tornava-se para os recém-libertos uma estratégia de sobrevivência visto que a Lei Áurea deixou-os abandonados à própria sorte. Desprovidos de qualquer patrimônio, vivendo na mais absoluta miséria, milhares de negros recusaram-se a conviver em um mesmo espaço com aqueles que os consideravam inferiores, que desprezavam sua cultura e visão de mundo. Várias dessas comunidades permanecem agregadas até os dias de hoje, formando grupos sociais cuja identidade étnica os distingue do restante da sociedade, pois possuem ancestralidade comum e formas de organização político e social próprias. Por isso, a classificação de comunidade como quilombola não se baseia em provas de um passado de rebelião e isolamento, mas depende, antes de tudo, de como aquele grupo se compreende, se define.

O isolamento das populações quilombolas foi uma estratégia intencional que garantiu a sua sobrevivência como um grupo organizado com tradições e relações territoriais próprias, as quais foram significativas para a construção e a atualização de sua identidade étnica, cultural, reprodução física e social. É em parte por isso que até hoje não se sabe exatamente quantos são e onde estão todos os quilombolas. O governo federal, por meio da Fundação Cultural Palmares, do Ministério da Cultura, reconhece oficialmente 743 comunidades que abrangeriam em torno de 2 milhões de pessoas. No entanto, o Ministério do Desenvolvimento Agrário indica a existência de 1.300 comunidades; segundo os cálculos da Seppir – que, além dos dados oficiais, computa outras informações oriundas de estados, municípios e organizações da sociedade –, este número se elevaria para 1.888. Circulam, ainda, estimativas muito superiores para as quais os remanescentes de quilombos estariam organizados em mais de 4 mil comunidades.

Nos últimos anos, vem crescendo na sociedade brasileira, ainda que timidamente, um novo entendimento sobre as experiências de organização quilombola. Elas passam a ser percebidas não somente como recurso útil à sobrevivência física e cultural daquelas pessoas, mas, sobretudo, como instrumento de preservação da dignidade dos homens e das mulheres descendentes dos africanos traficados para o Brasil, que lutaram para reconquistar o direito à liberdade, mas também conviver de acordo com a sua cultura tradicional. Essa mudança, em grande parte, deve ser creditada ao movimento negro e, também, a outras entidades da sociedade civil e política aliadas a essa causa. Com isso, foram obtidas, no fim dos anos 1980, importantes conquistas: a Constituição brasileira, de 1988, no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), consagra aos remanescentes das comunidades quilombolas o direito à propriedade de suas terras e o dever do poder público em atuar ativamente em favor desse reconhecimento. E mais: a Carta Magna reconhece os quilombos como bem cultural nacional a ser protegido pela sociedade brasileira (artigos 215 e 216). Desde então, o pleito pela garantia do acesso à terra, relacionando-o ao fator da identidade étnica como condição essencial, tornou-se uma constante, como forma de compensar a injustiça histórica cometida contra a população negra, aliado à preservação do patrimônio cultural brasileiro em seus bens de natureza material e imaterial.

Apesar desses avanços, a primeira titulação de uma terra quilombola deu-se somente em 1995, sete anos após a promulgação da Constituição. Desde então, segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Agrário, somente 58 terras foram tituladas, beneficiando 116 comunidades. Com o intuito de acelerar os procedimentos para a implantação do artigo 68 dos ADCTs da Constituição, o governo do presidente Lula preparou o Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003, que regulamenta os procedimentos para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades quilombolas. O Decreto e sua regulamentação adotam o critério de autodefinição para identificação dessas comunidades, bem como a garantia da propriedade coletiva da terra, na medida em que o título é registrado em cartório em nome de uma associação representativa da comunidade. Assim, o território não pode ser dividido, vendido ou arrendado. Além de definir as competências dos órgãos envolvidos,[1] o Decreto criou o Comitê Gestor[2] interministerial, coordenado pela Seppir, para elaborar um plano de desenvolvimento sustentável para tais comunidades.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Notas: [1]Na nova legislação, merecem ser destacadas as seguintes atribuições: cabe ao Incra a identificação, o reconhecimento, a delimitação, a demarcação e a titulação das terras ocupadas por comunidades quilombolas. A Fundação Cultural Palmares emite certidão confirmando ou não a autodefinição da comunidade como remanescente de quilombo. Além disso, a Fundação auxilia o Incra para garantir a preservação da identidade cultural dos quilombos, bem como para subsidiar os trabalhos técnicos quando há contestação aos procedimentos de identificação e reconhecimento. À Seppir compete assistir e acompanhar o Incra para garantir os direitos étnicos e territoriais dos remanescentes dos quilombos, bem como coordenar o Comitê Gestor.

[2]Segundo o artigo 19 do Decreto nº 4.887, integram o Comitê Gestor, além da Seppir, representantes das seguintes instituições: Casa Civil; Ministérios da Justiça, Educação, Trabalho e Emprego, Saúde, Planejamento, Orçamento e Gestão, Comunicações, Defesa, Integração Nacional, Cultura, Meio Ambiente, Desenvolvimento Agrário, Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Esporte, Previdência Social, Turismo, Cidades; e secretarias especiais de Agricultura e Pesca e de Direitos Humanos.

Em que pese esse crescente interesse, as informações referentes a tais comunidades são escassas e insuficientes. Até hoje não se sabe ao certo quantos são e em que condições vivem os quilombolas. Contudo, os parcos dados levantados por órgãos oficiais revelam um quadro desolador: além de não terem suas terras reconhecidas, essas comunidades vivem precariamente, sem acesso aos serviços sociais básicos, tais como saúde, saneamento, educação e previdência social. Isolados de tudo e sem os títulos de suas terras, os quilombolas não têm acesso às políticas agrárias de crédito, assistência técnica e comercialização de seus produtos, entre outras, o que dificulta ainda mais sua sobrevivência.

Com o intuito de enfrentar essa questão, a Seppir implementou o Programa Brasil Quilombola. Ainda que oficialmente lançado em dezembro de 2004, esse Programa foi sendo progressivamente estruturado desde fins de 2003. Seu caráter inovador deve-se, essencialmente, a três aspectos: *i*) a promoção da intersetorialidade da intervenção pública, na medida em que busca envolver, de forma integrada, convergente e articulada, os recursos dos diversos órgãos governamentais – das três esferas de governo – relacionados à questão; *ii*) o respeito à identidade étnica das comunidades, pois o desenho do Programa parte do entendimento de que os quilombos se constituem em sistema em que as dimensões sociopolíticas, econômicas e culturais são significativas para a construção e a atualização de sua identidade e que a discussão do desenvolvimento está imbricada na da identidade; e *iii*) a agilização dos procedimentos de titulação das terras ocupadas por comunidades remanescentes dos quilombos; com efeito, o vinculo com a terra é um dos aspectos centrais, uma vez que garante a manutenção de sua cultura, as ligações com seus ancestrais, suas tradições e seu desenvolvimento material.

O primeiro passo da implantação do Brasil Quilombola consistiu na realização de uma experiência piloto, batizada de Ação Kalunga e iniciada em março de 2004. Para tanto, foram beneficiadas comunidades localizadas nos municípios goianos de Cavalcante, Monte Alegre e Teresina de Goiás com ações coordenadas de diversos órgãos, públicos e privados, nas áreas de regularização fundiária, saúde, saneamento, habitação, eletrificação e educação, entre outras. A partir desse projeto inicial, o Brasil Quilombola foi se expandindo para outras comunidades em todo o país. A seguir, apresenta-se, resumidamente e por grandes áreas, as ações dos diversos ministérios setoriais para o Programa, em 2004:

a) *Regularização fundiária*: ficou estabelecido que, no triênio 2004-2006, 124 comunidades seriam tituladas pelo Incra. Até o fim de 2004, duas haviam recebido tal título, no Estado do Pará. Por seu turno, a Fundação Cultural Palmares emitiu, com base no critério autodeclaratório, 267 certificados de identificação e reconhecimento de comunidades quilombolas em todo o Brasil.

b) *Alimentação*: foram distribuídas, com recursos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e apoio operacional da Conab, cerca de 12 mil cestas básicas para 6 mil famílias de 127 comunidades de todo o país.

c) *Transferência de renda*: iniciou-se processo de cadastramento de famílias a serem beneficiadas pelo Programa Bolsa Família.

d) *Geração de emprego e renda*: alocaram-se recursos dos ministérios do Trabalho e Emprego, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e do Meio Ambiente, entre outros, para atividades de capacitação em economia solidária, de implantação de cooperativas, de beneficiamento da castanha-do-pará e de cultivo de oleaginosas para produção de biodiesel.

e) *Saúde*: o Ministério da Saúde, por intermédio da Fundação Nacional de Saúde (Funasa), aumentou em 50% o valor dos incentivos repassados para o Programa Saúde da Família de 315 municípios que possuem quilombos. A medida também inclui equipes de saúde bucal.

f) *Infra-estrutura*: os ministérios das Cidades, da Saúde e a Caixa Econômica Federal deram início a ações de saneamento (abastecimento de água e melhorias sanitárias domiciliares) e habitação (construção e reforma de casas) em alguns quilombos. O Ministério das Minas e Energia beneficiou 29 comunidades com o Programa Luz para Todos e o Ministério da Defesa contribui com projetos de construção de pontes em duas localidades.

g) *Educação e cultura:* o Ministério da Educação (MEC), em parceria com entidades privadas, tais como a Fundação Roberto Marinho e o Instituto Multiplicar, vem desenvolvendo ações de combate ao analfabetismo. Além disso, o MEC aprovou para quinze prefeituras que possuem quilombos projetos de construção de escolas, formação continuada de professores e aquisições
de material didático adequado para esse público. Foi lançado, ainda, o Projeto Quilomboaxé, uma iniciativa da Seppir, cujo objetivo é desenvolver parcerias visando à divulgação da história e da cultura dos quilombos a partir do intercâmbio entre cantoras e cantores de música popular brasileira e os quilombos, destacando a cultura local.

A compilação das ações dos diversos ministérios no bojo do Programa Brasil Quilombola revela que avanços foram obtidos no enfrentamento da questão quilombola: pela primeira vez na história do país essas comunidades são alvo de um conjunto articulado de ações governamentais. Seus problemas e suas necessidades são discutidos nos mais diversos espaços da administração pública. Além disso, há uma efetiva preocupação com o respeito da identidade étnica desse grupamento social.

Contudo, os desafios a serem enfrentados não são de pequena monta. Em primeiro lugar, é preciso aumentar o escopo de atuação do governo tendo em vista a existência de centenas de comunidades remanescentes de quilombos em todo o território nacional que, até o momento, não foram contempladas com nenhuma ação integrante do Brasil Quilombola. Sem uma intervenção de maior envergadura, será pequeno o impacto desse Programa na melhoria das condições de vida dos quilombolas.

Em segundo lugar, faz-se necessário envidar esforços para agilizar os processos de regularização fundiária. O número de comunidades tituladas ainda é bastante limitado; some-se a isto o fato de que muitas dessas terras são objeto de conflitos com latifundiários. Expressando esse movimento, em meados de 2004, o Partido da Frente Liberal (PFL) apresentou no Supremo Tribunal Federal uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin) contra o Decreto nº 4.887/2003. Como resposta a tal ação, várias iniciativas foram tomadas por organizações da sociedade civil vinculadas à questão

quilombola, podendo-se destacar: o lançamento, em agosto de 2004, da Campanha Nacional pela Regularização dos Territórios Quilombolas[101] e o desencadeamento, em outubro do mesmo ano, de uma mobilização social[102] para que o Supremo não dê prosseguimento à Ação. Se é bem verdade que o julgamento da Adin pelo Supremo Tribunal Federal (STF) não avançou, não se pode desprezar a força política dos grandes proprietários rurais: é por este e outros motivos que, mais do que nunca, urge uma atuação enérgica do Estado na aplicação da lei no que tange aos procedimentos de regularização fundiária das comunidades remanescentes de quilombos.

Um terceiro desafio a ser enfrentado pelos governos e pela sociedade diz respeito à expansão de uma atuação integrada e convergente nos quilombos. Até o momento, as ações impulsionadas pelo Executivo federal têm sido mais pontuais e direcionadas para um número reduzido de comunidades. Sabe-se que esse tipo de intervenção é complexo, pois, no geral, exige volume maior de recursos e um esforço da administração pública em abandonar um *modus operandi* fundamentalmente setorializado e fragmentado. Exige, também, maior comprometimento dos estados e dos municípios que têm se mostrado pouco interessados na questão quilombola. Superar esses obstáculos ampliando significativamente a atuação estatal é fundamental quando se busca um tipo de desenvolvimento que, além de efetivo, respeite a identidade étnica dos grupos sociais atendidos.

Por fim, a eficiência e a eficácia da intervenção pública requerem um melhor conhecimento das comunidades quilombolas: mapeá-las, conhecer suas condições de vida, suas necessidades e demandas são fatores essenciais para melhor orientar o desenho das políticas, dos programas e das ações. Nesse sentido, urge a realização de pesquisas que possibilitem traçar um retrato atualizado e completo do universo dos quilombos no Brasil.[103] Faz-se mister, ainda, efetivar o convênio entre a Seppir e o IBGE para que, a partir dos dados censitários de 2000, elaborem-se instrumentos de coleta de informações que subsidiem a realização do Censo Quilombola em 2010.

2 Acompanhamento de políticas e programas

Em 2004, além dos esforços envidados para as comunidades remanescentes de quilombos, vários ministérios, em parceria com a Seppir, desencadearam algumas medidas setoriais com o objetivo de encurtar as distâncias que separam negros de brancos. No âmbito do Ministério da Educação, merecem destaque as iniciativas que, entre outros objetivos, visam incentivar a maior presença de estudantes pretos e pardos no Ensino

101. O objetivo dessa campanha é ampliar e consolidar a segurança da posse das terras das comunidades quilombolas como meio de evitar os despejos e os deslocamentos forçados, além de permitir seu acesso a programas, ações e projetos públicos de saneamento básico, agricultura familiar, educação, saúde, previdência e moradia, entre outros. Participam desse movimento as seguintes organizações: Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (Conaq), Centro pelo Direito à Moradia contra Despejos (Cohre), Associação Brasileira de Antropologia (ABA), Instituto Polis, Associação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas do Maranhão (Aconeruq) com o apoio do Serviço Latino-Americano e Asiático de Vivenda Popular (Selavip) e Fundação Ford.

102. Essa mobilização está sendo coordenada por um conjunto de organizações (Instituto Socioambiental – ISA, Polis, Cohre, Conaq, Terra de Direitos e Centro de Justiça Global) que estão solicitando a pessoas e entidades que enviem cartas pedindo ao PFL a retirada da ação judicial. Além disso, entraram com um pedido no STF para participar do julgamento da Adin e defender o Decreto nº 4.887/2003 na qualidade de *amicus cariae* ("amigos da causa").

103. A esse respeito, merece ser destacado que tanto a Seppir quanto o Ministério da Educação, por intermédio da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad), promoveram, em 2004, estudos e pesquisas em algumas comunidades remanescentes de quilombos. No entanto, para enfrentar o desafio de ampliar o conhecimento sobre essas comunidades, é preciso envolver um número maior de ministérios e de recursos.

Superior. No número passado deste periódico, tais medidas foram abordadas mais detalhadamente. Trata-se de dois projetos de lei: o primeiro, o PL nº 3.627/2004, que "institui Sistema Especial de Vagas ou Cotas para o acesso de estudantes egressos da escola pública, em especial negros e indígenas, nas instituições públicas federais de educação superior (...)", ainda está tramitando no Congresso Nacional. O segundo projeto, aprovado em 13 janeiro de 2005 como a Lei nº 11.096,[104] conhecido como o Programa Universidade para Todos (Prouni), tem por objetivo conceder bolsas de estudo para estudantes de universidades privadas, com e sem fins lucrativos. Os alunos beneficiados devem ser oriundos de escolas públicas e de famílias em situação de pobreza. Parte dessas bolsas destina-se a estudantes negros e indígenas. Segundo dados do MEC, para o ano letivo de 2005, das 112 mil vagas criadas pelo Programa, 41% serão ocupadas por negros, o que contribui para aumentar em 5% a presença de estudantes dessa cor no Ensino Superior. Com efeito, neste ano, as universidades passam a contar com 922 mil estudantes negros, em comparação com os 875 mil do ano anterior. Note-se que, no curto prazo, o Prouni terá impacto reduzido na ampliação da proporção de negros neste nível de ensino que, atualmente, não alcança os 4%.

Ainda no Ministério da Educação, faz-se fundamental mencionar a introdução do recorte racial no Censo Escolar. A Seppir, juntamente com o MEC e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), preparou os instrumentos para coleta dessas informações. Tal ação possibilita que na ficha de matrícula do aluno conste o quesito raça/cor de acordo com os critérios utilizados pelo IBGE. Com essa medida, pela primeira vez na história do Inep, os seus dados censitários poderão ser desagregados para pretos e pardos.

O Ministério da Saúde, por seu turno, no bojo da implementação da Política Nacional de Saúde da População Negra, realizou, em agosto de 2004, um seminário nacional intitulado "A Saúde da População Negra e o SUS: Ações Afirmativas para Avançar na Eqüidade". O objetivo deste encontro foi acordar estratégias de gestão do sistema de saúde do país para operacionalizar as diretrizes da Política. A partir dos resultados do Seminário, o Ministério (re)organizou o Comitê Técnico de Saúde da População Negra. Esse colegiado, coordenado pela Secretaria-Executiva daquela pasta, passou a ser integrado por representantes de diversas áreas do Ministério da Saúde, dos Conselhos Nacionais de Secretários Estaduais e Municipais de Saúde (*i.e.*, Conass e Conasems), bem como da Seppir. Tal Comitê tem por atribuição principal articular as diversas instâncias do SUS com os objetivos de: *i*) reduzir a morbidade e a mortalidade precoce da população negra; *ii*) ampliar o acesso da população negra ao SUS; *iii*) consolidar o Programa Nacional de Anemia Falciforme; *iv*) desenvolver ações de promoção em saúde nos quilombos e nos espaços de culto das religiões de matrizes africanas; *v*) promover a capacitação dos profissionais de saúde no que se refere às questões de saúde da população negra; e *vi*) fomentar a criação de núcleos de estudos e pesquisas no âmbito do SUS. Algumas medidas já foram impulsionadas no âmbito deste Comitê, tais como: o aumento dos incentivos municipais dos Programas de Saúde da Família e de Saúde Bucal nas localidades que possuem quilombos,[105] a implementação de

104. O Prouni começou a ser implementado como Medida Provisória (MP nº 213, de 10 de setembro de 2004). Em janeiro de 2005, tal medida transformou-se na Lei nº 11.096, que institui o Programa Universidade para Todos (Prouni), o qual regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social de Ensino Superior.
105. Ministério da Saúde. Portaria nº 1.434, de 14/7/2004.

uma estratégia de atuação voltada para pacientes portadores de hemoglobinopatias[106] e a implantação do Programa Afroatitude[107] que destina bolsas de estudos para estudantes universitários negros. No entanto, resultados mais significativos deverão ser apresentados somente em 2005, tendo em vista que o Comitê passou efetivamente a funcionar nesse formato no segundo semestre de 2004. De toda sorte, é importante ressaltar o caráter inovador dessa experiência: em primeiro lugar, porque nunca a questão racial teve tanto destaque no Ministério da Saúde e, em segundo lugar, porque se verifica um esforço em tratar a saúde da população negra não como um tema específico, mas como uma questão que perpassa todas as áreas e as esferas do SUS.

No que se refere à contribuição do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), merece destaque a criação, em agosto de 2004, e sua instalação, em novembro do mesmo ano, da Comissão Tripartite de Igualdade de Oportunidade e de Tratamento de Gênero e Raça no Trabalho.[108] Esta Comissão, de caráter consultivo, é integrada por representantes do governo federal (MTE, Ipea, Seppir e SPM), dos trabalhadores e dos empregadores, e tem a Organização Internacional do Trabalho (OIT) como observadora. Seu objetivo principal é apresentar propostas de políticas públicas para a promoção de igualdade de tratamento e de oportunidades de negros e de mulheres no mundo do trabalho. Tendo em vista sua recente instalação, ainda não é possível avaliar os impactos de sua atuação. O desafio não é pequeno, particularmente quando se sabe que um dos principais espaços da vida social em que ocorrem sistemáticos episódios de discriminação racial é, justamente, o do mundo do trabalho.

Quanto às ações implementadas pela própria Seppir, merecem destaque a criação do Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial (Fipir) e a organização da I Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Conapir). O Fipir foi instalado em maio de 2004 e é integrado por diversos órgãos da Administração Pública estadual e municipal que têm por objetivo combater as desigualdades existentes entre negros e brancos. Atualmente, o Fipir conta com 51 instituições (*i.e.*, secretarias, coordenadorias, programas, grupos de trabalho ou assessorias), sendo 7 estaduais e 44 municipais. O sistema transversal de trabalho da Seppir – qual seja, o de promover a implementação de ações de enfrentamento das iniqüidades raciais no âmbito das políticas públicas – requer, também, a articulação com os demais níveis de governo. Para tanto, por intermédio do Fórum, a Secretaria se propõe a implementar um conjunto de atividades até o fim de 2006, tais como: o fomento ao debate, a capacitação dos gestores, a assessoria técnica para elaboração de planos locais de promoção da igualdade racial e a troca de experiências. O Fórum representa para a Seppir um mecanismo de construção e de fortalecimento de uma rede de instituições governamentais capaz de desenvolver, de forma integrada e articulada, um trabalho conjunto voltado para a geração de emprego e renda e para a promoção da saúde, da educação e do desenvolvimento socioeconômico da população negra. Deve-se

106. Ministério da Saúde. Portaria nº 2.695, de 23/12/2004.

107. O Programa Afroatitude prevê, para 2005, a concessão de 500 bolsas de estudos para estudantes negros que entraram em universidades públicas por meio do sistema de cotas. As bolsas serão outorgadas a estudantes que realizem estudos e pesquisas sobre as relações entre saúde e condições de vida. Além do Ministério da Saúde, participam do Programa o MEC, a Seppir e a SEDH, bem como dez universidades públicas que já implementaram o sistema de cotas raciais. A proposta do Ministério da Saúde é que outros ministérios ou secretarias financiem o Programa, aumentando, conseqüentemente, o número de beneficiários.

108. Tal Comissão foi criada por meio do Decreto Presidencial de 20 de agosto de 2004.

destacar que a atuação do Fipir tem sido relevante para a sensibilização de estados e municípios no que se refere ao atendimento das populações remanescentes de quilombos.

A I Conapir foi convocada por meio de Decreto Presidencial – de 23 de julho de 2004, posteriormente reformulado em Decreto de 11 de março de 2005 – e sua realização está prevista para ocorrer no período de 30 de junho a 2 de julho de 2005 com o tema: "Estado e Sociedade Juntos Promovendo a Igualdade Racial". A Conferência nacional está sendo precedida de Conferências Estaduais de Promoção da Igualdade Racial (Coespirs) e de eventos municipais e regionais. Serão, ainda, realizadas consultas ou audiências pública junto às populações indígena, quilombola e cigana. A expectativa é que a Conferência represente um marco na história das políticas de promoção da igualdade racial, tendo em vista que é a primeira vez que o país organiza uma consulta dessa natureza para discutir os grandes rumos da intervenção, estatal e social, no combate ao racismo, ao preconceito racial e à discriminação racial. Esta expectativa se vê reforçada pela iniciativa do governo Lula que institui o ano de 2005 como o Ano Nacional de Promoção da Igualdade Racial.[109]

3 Financiamento e gastos

Conforme foi observado no item anterior, é bastante difícil dimensionar os recursos orçamentários e financeiros alocados pelos diversos ministérios na Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial. O caráter transversal de tal política faz que as medidas implementadas pelos órgãos setoriais resultem muito mais em atribuir prioridades no âmbito de programas e ações já existentes do que em alocar verbas especificamente direcionadas à população negra. A exceção é o Programa Brasil Quilombola. Nesse sentido, como resultado da revisão do Plano Plurianual (PPA), realizada em 2004, este Programa passará, a partir de 2005, a integrar formalmente o Plano (*i.e.*, com metas físicas e financeiras), sob responsabilidade da Seppir e com ações oriundas de diversos ministérios, nos moldes do projeto piloto Ação Kalunga.

No que se refere à execução orçamentária e financeira da Seppir, órgão articulador da Política, a tabela 1.1 do Anexo Estatístico revela que a Secretaria dispôs, em 2004, de recursos da ordem de R$ 17,4 milhões para a execução de um único Programa, o de Gestão da Política de Promoção da Igualdade Racial. No ano passado, a Seppir sofreu um contingenciamento de seu orçamento da ordem de R$ 3,7 milhões; no período, a Secretaria gastou, isto é, liquidou, R$ 13,5 milhões, o equivalente a 99% do inicialmente disponível, descontado o contingenciamento. A maior parte dessas verbas destina-se a custear gastos administrativos da equipe da Secretaria (*i.e.*, auxílio alimentação e transporte, assistência médica e odontológica, assistência pré-escolar e despesas com viagens), tendo em vista tratar-se de um programa de gestão, isto é, de articulação e de coordenação de atividades de outras instituições, bem como de fomento de iniciativas locais de promoção da igualdade racial. Note-se que além dos recursos voltados especificamente para as comunidades remanescentes de quilombos (R$ 2,1 milhões), foram desembolsados mais de R$ 4 milhões em ações de formulação de políticas afirmativas, apoio a iniciativas de promoção da igualdade racial e capacitação de afro-descendentes em gestão pública. Trata-se, essencialmente, de convênios com estados, municípios e organizações da sociedade.

109. Decreto Presidencial de 30 de dezembro de 2004.

DESENVOLVIMENTO RURAL

1 Apresentação

As ações de governo com vistas ao desenvolvimento agrário, em 2004, ainda não encontraram um ponto de convergência capaz de maximizar os resultados esperados. Três dos principais programas direcionados para essa finalidade estão aqui apresentados: Reforma Agrária, Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Esses programas têm áreas de atuação comuns, e embora se busque uma interação entre eles, nem sempre isto tem sido conseguido.

A Reforma Agrária continua tendo de enfrentar os mesmos obstáculos que em anos anteriores: restrições orçamentárias, insuficiência de técnicos – seja para apoiar os projetos de assentamento, seja para assistência técnica aos assentados –, um quadro fundiário que propicia a emergência de conflitos, atores sociais com interesses opostos, legislação desatualizada e, mais recentemente, necessidade de buscar a sustentabilidade ambiental, condição essencial a qualquer empreendimento rural.

Em contrapartida, o Pronaf tem apresentado avanços significativos. Os Planos-Safra da Agricultura Familiar, que norteiam as ações do Programa a cada ano, apresentaram, em suas edições mais recentes, avanços importantes, sobretudo os expressos pelo aumento dos recursos disponibilizados para o crédito rural e pelo aumento dos empréstimos destinados a investimentos, que são os que têm maior potencial para a reestruturação produtiva dos estabelecimentos agrícolas.

O PAA, por sua vez, é um instrumento com grande potencial para o desenvolvimento da agricultura familiar. No momento, a restrição que se pode fazer a ele é que ainda não alcançou uma dimensão significativa. Contudo, sua importância já pode ser detectada na melhoria da renda dos agricultores beneficiados, e também por recuperar a capacidade do governo de atuar de modo proativo em benefício da agricultura familiar.

Para melhor entendimento do alcance das ações desenvolvidas, também é traçado o contexto geral em que essas são operacionalizadas.

2 Reforma Agrária

2.1 Conjuntura

2.1.1 Conflitos agrários

Os conflitos agrários expressam, melhor que qualquer outro fenômeno, a baixa efetividade das políticas agrárias. O ano de 2004 foi marcado por uma série de graves conflitos que, com freqüência, culminaram com o assassinato de trabalhadores rurais,

em várias regiões do país, destacando-se, entre outras, as ocorrências em Pernambuco, norte de Minas Gerais, Rondônia, Pontal do Paranapanema, São Paulo e Pará.

O número de ocupações de terra, em 2004, aumentou 48% em relação ao mesmo período de 2003, passando de 222 para 327 ocorrências registradas, segundo balanço da Ouvidoria Agrária Nacional, das quais um terço ocorreu em abril, mês em que os movimentos sociais, em especial o Movimento Nacional dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST), promovem grandes manifestações para marcar a luta pela Reforma Agrária, o chamado "abril vermelho". Apenas quatro estados concentraram mais da metade dessas ocupações: Pernambuco, na região Nordeste, com 23% do total; São Paulo (15%), Minas Gerais (9%) e Paraná (8%), situados nas regiões Sudeste e Sul. Ou seja, em áreas rurais densamente ocupadas e mesmo com padrões de desenvolvimento rural acima da média brasileira, o potencial de conflitos por disputa de terra continua elevado.

Desde 1995, as mortes em decorrência de conflitos agrários no país vêm apresentando oscilações; se forem considerados os dados apurados pela Comissão Pastoral da Terra (CPT), entre 2000 e 2003, foram 166; para a Ouvidoria Agrária, neste mesmo período, teriam sido assassinadas 86 pessoas, e mais 16 em 2004, além de 19 casos ainda sob investigação para apurar se decorreram ou não de disputa por terra. Os números são bastante díspares e refletem as diferentes metodologias de cada instituição.

Duas das principais entidades que organizam ações de sem-terra, o MST e a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) estimam em 240 mil o número de famílias acampadas,[110] aguardando para serem assentadas em projetos de Reforma Agrária. Segundo essas entidades, os assentamentos realizados pelo atual governo pouco ou nada contribuíram para a diminuição desses números, uma vez que a maioria dos assentamentos ocorreu em áreas de fronteira agrícola, onde a pressão e a presença de acampamentos dos sem-terra é menos expressiva. O descumprimento da promessa do governo em priorizar o assentamento de famílias acampadas, que funcionou como incentivo a esse tipo de atuação, eleva o potencial de conflito, pelas tensões acumuladas e pelas longas estadias de privação nos acampamentos, onde há famílias vivendo há mais de cinco anos, segundo o MST.

Os movimentos sociais criticam a lentidão na Reforma Agrária e prevêem o agravamento das tensões com a política do governo de não dar prioridade ao assentamento de famílias acampadas.

Em Marabá, no sul do Pará, o quadro é preocupante. Em 1990, estavam estabelecidos 24 projetos de assentamento em uma área de cerca de 660 mil hectares. Atualmente, são 397 projetos, ocupando uma área de 3,71 milhões de hectares, e o número de famílias assentadas passou de 7.574, em 1990, para 52.803.[111] Esse esforço governamental, contudo, não tem sido suficiente para erradicar os focos de conflito, que têm por base a disputa pela terra. Embora instalados, a maior parte dos projetos carece das condições básicas para se desenvolver. Vários deles ainda se encontram parcialmente ocupados, o que abre a possibilidade de invasões e reconcentração de terras. O Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra) informa que o conjunto de projetos

110. Para o Incra, seriam 170 mil famílias. Ver os números 8 e 9 desta publicação.
111. Dados atualizados até 22 de fevereiro de 2005.

já instalados na região tem capacidade potencial para receber mais 27,1 mil famílias. Ademais, segundo a superintendência local do Incra, persiste na região a prática de comercialização de lotes, havendo casos em que até 80% foram negociados ilegalmente, o que alimenta os conflitos entre grandes e pequenos produtores.[112]

Além disso, o Incra contabilizou, nessa região, cerca de 20 mil famílias vivendo em acampamentos precários, sem atendimento à saúde, escolas, crédito para plantar e estradas, fato que potencializa as probabilidades de violência.

No entanto, essa situação de violência não se restringe às áreas mais isoladas do país. Em novembro de 2004, no município de Felisburgo, norte do Estado de Minas Gerais, um acampamento de sem-terra, que ocupava parte de uma fazenda que o Incra já havia identificado como terra devoluta, foi atacado por pistoleiros, resultando na morte de cinco trabalhadores rurais e no ferimento de outros vinte. Além dos disparos, atearam fogo em todas as barracas. Embora tramitando há muito tempo, o pedido de emissão de posse da terra, disputada por grileiros e sem-terra, só aconteceu após o massacre.

Para agilizar procedimentos dessa natureza, o governo está propondo a criação – por Emenda Constitucional – do juizado agrário. A medida tem apoio do Judiciário, do Executivo e do Legislativo, mas não é consenso entre os movimentos sociais. Devem ser criados cinqüenta cargos de juizes federais especializados em conflitos agrários. Os novos magistrados deverão trabalhar de forma itinerante, indo aos locais onde houver disputa de terra.

2.1.2 Questão fundiária

Segundo o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), são crescentes as dificuldades para a desapropriação de terras para fins de Reforma Agrária com os estatutos legais vigentes. Alguns pontos de estrangulamento poderiam ser superados com a atualização dos índices técnicos que enquadram as propriedades vistoriadas como produtivas ou improdutivas.[113] Uma proposta nesse sentido está contida no documento "Proposta de Plano Nacional de Reforma Agrária".[114]

Para dar conta de situações específicas, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) tem adquirido terras pela via da compra direta, como no Triângulo Mineiro e no Paraná, por não haver possibilidade de outra forma de obtenção de terras para famílias acampadas que realizam ocupações intermitentes de

112. Problemas com a ocupação dos lotes de projetos de Reforma Agrária não são exclusividade da região Norte. Eles se multiplicam e emergem em várias outras situações e condições. Em São Paulo, muitos assentados se endividam e arrendam seus lotes. O projeto instalado na Fazenda Reunidas, município de Promissão, é paradigmático. A maioria das 800 famílias assentadas há 15 anos está endividada e, embora ilegal, o arrendamento de terras tornou-se comum entre eles. De acordo com estimativas do Instituto de Terras do Estado de São Paulo (Itesp), cerca de 60% das famílias, dos 637 lotes existentes, já arrendaram parte das terras. E este é um projeto tido como consolidado, que possui, segundo a coordenação do MST, um trator para cada quatro famílias – o que constitui exceção no quadro geral de disponibilidade de mecanização no conjunto de projetos de Reforma Agrária. Todavia, eles não possuem escola, posto de saúde, sistema adequado de transporte coletivo e outros serviços considerados importantes para fixar os trabalhadores na zona rural.

113. Somente têm sido levados em conta critérios econômicos – expressos pelos índices "Grau de Utilização da Terra (GUT)" e "Grau de Eficiência da Exploração (GEE)" (Lei nº 8.629, de 25/2/1993). A fonte de informação sobre a produtividade é o Cadastro de Imóveis Rurais do Incra, sendo que os atuais índices foram estipulados tendo em conta os dados dos Censos Agropecuários de 1970 e 1975, da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Fibge). Os demais aspectos previstos na Constituição de 1988 (artigo 186) têm sido ignorados.

114. Documento elaborado sob a coordenação do Prof. Plínio de Arruda Sampaio e encaminhado ao MDA em outubro de 2003.

áreas produtivas, o que tem gerado graves situações de conflito. Contudo, essa solução não pode ser geral: seus custos tornariam a Reforma Agrária insustentável.

A tentativa do governo em expandir a chamada "reforma agrária de mercado", que passaria a utilizar Títulos da Dívida Agrária (TDA), para a compra de terras, conforme termos da MP nº 192, foi rejeitada pela Câmara Federal, com apoio da bancada governamental. Não houve acordo entre os partidos aliados, e o governo preferiu rejeitar a MP a vê-la aprovada com modificação no texto, defendida pelos ruralistas, que previa o impedimento da compra de terras invadidas.

Na justificativa para sua proposição, o MDA enfatizava que na forma vigente a lei torna extremamente difícil, senão inviável, a compra dessas terras, por conta dos longos prazos (até 20 anos) e de deságios que podem chegar a 50%, desinteressando os proprietários que se dispusessem a vender suas terras. Isso estaria inviabilizando a Reforma Agrária, especialmente no Sul do país, onde é cada vez mais difícil encontrar terras improdutivas passíveis de desapropriação.

Assinale-se que a política fundiária, embora tenha na Reforma Agrária seu principal e mais evidente mecanismo, nela não se esgota, pois requer uma série de outras políticas/ações para que possa ter efetividade. Por isso, em muitas regiões de conflito, a regularização fundiária, a arrecadação, o cadastramento e a destinação de terras públicas tornam-se indispensáveis para dar a necessária legalidade ao estatuto da propriedade (privada e pública) e promover o acesso à terra com segurança jurídica.

2.1.3 Questão ambiental

As questões relativas ao meio ambiente vêm crescentemente requerendo tratamento específico, mesmo porque estão na base da sustentabilidade de qualquer empreendimento econômico, sobretudo os de caráter rural.

A ocupação produtiva de terras em áreas de fronteira, ou em áreas litorâneas, requer cuidados especiais para a preservação ambiental. Levantamentos recentes mostram situações preocupantes em muitas áreas já reformadas, com venda de parcelas, desmatamento irregular, invasões, concentração de lotes etc. Uma significativa parcela de esforços do Incra deve focar a identificação e a tomada das medidas legais e administrativas necessárias para o cumprimento das determinações legais de destinação, ocupação e exploração de lotes da reforma agrária.

A exigência legal de estudo de impacto ambiental para os projetos de assentamento não vem sendo cumprida, seja pela insuficiência de quadros técnicos com experiência na área, seja por resultar da pressão social e não de planejamento governamental. Os movimentos sociais quase nunca levam em consideração a sustentabilidade da terra que estejam reivindicando.

2.1.4 Trabalho escravo[115]

A Câmara dos Deputados aprovou em primeiro turno a Emenda à Constituição que determina a desapropriação, para fins de Reforma Agrária, de terras em que for constatado *judicialmente* o uso de trabalhadores em situação análoga à escravidão.

115. Ver, neste periódico, a seção sobre Direitos Humanos, no qual essa questão também está sendo abordada.

A Emenda tem de ser aprovada ainda em segundo turno e, após isso, volta ainda ao Senado em razão das alterações feitas na Câmara.

Desde o início de sua tramitação, a proposta sofreu pressão contrária da bancada ruralista, que conseguiu emendar o projeto em vários pontos. A última alteração foi a retirada da preferência para que as terras desapropriadas fossem destinadas às vítimas do trabalho escravo nelas encontradas. Anteriormente, já havia sido incorporada a determinação de que a desapropriação só poderia ocorrer depois do trânsito em julgado (decisão final da Justiça, contra a qual não cabe recurso) do processo. Um ponto que não ficou claro é o relativo às áreas consideradas produtivas, que para os ruralistas estão imunes à punição, haja vista a garantia constitucional. Para os movimentos sociais, a Emenda Constitucional abriria exceção às terras com trabalho escravo.

Segundo o Ministério do Trabalho, de 1995 até julho de 2004, foram resgatados 11.969 trabalhadores rurais que se encontravam em condição análoga à de escravo. Quase metade (5.224) dos casos ocorreu no Pará, seguido por Mato Grosso (2.435) e Bahia (1.139); depois, vêm Maranhão, Tocantins e Rondônia.

2.1.5 Evolução recente

Embora relativamente ao ano anterior tenha sido assentado um maior número de famílias, ainda assim, o resultado ficou abaixo das expectativas dos movimentos sociais rurais e das próprias metas governamentais.

De acordo com informações do Ministério do Desenvolvimento Agrário, o Incra iniciou o ano de 2004 com um estoque de terras com capacidade potencial para o assentamento de cerca de 90 mil famílias, e também 1.291 imóveis em processo de desapropriação com área superior a 2,2 milhões de hectares. Infelizmente, o realizado ficou aquém desses números: foram assentadas 81.184 famílias, em projetos criados em diferentes anos. A tabela 1 mostra a evolução dos assentamentos em 2004, por região e trimestre, evidenciando-se, claramente, o quanto as ações se concentram nos meses finais do ano. Se correta a informação do Incra, de que dispunha desde o início de 2004 de um estoque de terra capaz de absorver um grande número de famílias, as razões para o descompasso e a demora no processo de assentamento devem estar em outros fatores que não a disponibilidade de terras. Ademais, os assentamentos deveriam acontecer, majoritariamente, em projetos criados em 2004. Contudo, tal fato não ocorreu: os 419 projetos criados em 2004, com capacidade potencial para 35.040 famílias, receberam 25.639 famílias (ver tabela 2).

TABELA 1
Famílias assentadas em 2004, por trimestre – Brasil e grandes regiões

Brasil e grandes regiões		Número de famílias por trimestre				Total 2004	% Total
		1º Trim.	2º Trim.	3º Trim.	4º Trim.		
Brasil	(nº)	8.303	13.416	20.708	38.757	81.184	100,00
	(%)	10,23	16,53	25,51	47,74	100,00	-
Norte		4.008	6.385	8.894	12.477	31.764	39,13
Nordeste		3.523	5.154	7.063	12.723	28.463	35,06
Sudeste		396	418	556	1.089	2.459	3,03
Sul		65	201	855	2.517	3.638	4,48
Centro-Oeste		311	1.258	3.340	9.951	14.860	18,30

Fonte: Coordenação-Geral de Monitoração e Controle (SDM). Sistema Sipra. Relatório: Rel_0229. Data: 31/1/2005.

A maior parte dos assentamentos continua sendo feita em projetos das regiões Norte e Nordeste: 39,1% e 35,0%, respectivamente. Segue-se o Centro-Oeste, com 18,3% das famílias assentadas em 2004. Por outro ângulo, juntas, as áreas mais recentes de expansão agrícola – Norte e Centro-Oeste – continuaram recebendo a maior parte dos assentados: em 2004, foram 46,6 mil famílias, que representam cerca de 58% do total dos assentamentos realizados pelo Incra.

Ressalte-se que os assentamentos, em 2004, foram realizados, majoritariamente, em projetos criados até 31 de dezembro de 2002 (56,35% do total). Aqueles criados a partir de então receberam menos da metade das famílias beneficiadas: 43,65% do total.

Quase todos os projetos ainda em execução, que foram criados até 31 de dezembro de 1984 e que receberam novas famílias, estão situados no Estado do Pará e compreendem os antigos projetos de colonização oficial. Trata-se, pois, de projetos que já atravessaram décadas e que ainda não conseguiram ser finalizados. Parte dos conflitos que ocorrem na região tem por motivação a disputa por terras que, embora já incorporadas a projetos de Reforma Agrária, ainda não foram ocupadas ou o foram irregularmente.

TABELA 2
Famílias assentadas nos projetos de Reforma Agrária, por trimestre, segundo o período/ano de criação do projeto de assentamento – 2004

Período de criação do Projeto	1ª Trim.	2ª Trim.	3ª Trim.	4ª Trim.	Total assentamentos em 2004	%
Até 1984	91	116	666	684	1.557	1,92
1985 a 1994	629	1.238	2.567	2.847	7.281	8,97
1995 a 2002	5.740	6.438	9.420	15.308	36.906	45,46
Subtotal 1	6.460	7.792	12.653	18.839	45.744	56,35
2003	1.276	3.637	3.496	1.296	9.705	11,95
2004	567	1.987	4.559	18.622	25.735	31,70
Subtotal 2	1.843	5.624	8.055	19.918	35.440	43,65
Total	**8.303**	**13.416**	**20.708**	**38.757**	**81.184**	**100,00**

Fonte: SDM. Sistema Sipra. Relatório: Rel_0229. Data: 31/1/2005.

Apesar de ter recebido cerca de 20% do total de famílias assentadas, os conflitos agrários no Estado do Pará não cessaram. A par de um grande número de ocupações de fazendas e áreas públicas realizadas pelos sem-terra, a região é marcada pela atuação de grupos predatórios, que investem na grilagem de terras, na prática de trabalho em condições análogas à de escravo, no desmatamento irresponsável de áreas de preservação, na pistolagem etc.

Outras regiões também vêm sendo palco de conflitos que, embora quase sempre contornados, por vezes terminam em tragédias, como a ocorrida em Felisburgo, no nordeste de Minas Gerais, que deixou cinco sem-terra mortos e treze feridos.[116]

Pernambuco tem se notabilizado pela presença de organizações de trabalhadores rurais que, em permanente estado de agitação, têm investido nas ocupações de fazendas como um instrumento central de luta pela Reforma Agrária. Em 2004, Pernambuco

116. Um acampamento dos sem-terra foi atacado por pistoleiros mascarados, que chegaram atirando e ateando fogo, destruindo 31 das 65 barracas. O acampamento ocupava parte de fazenda que já foi vistoriada pelo Incra e que vinha há anos sendo reivindicada pelos sem-terra, até mesmo porque ocupa terras devolutas, em processo de arrecadação pelo governo estadual. As autoridades policiais já identificaram e indiciaram os mandantes e os pistoleiros envolvidos.

concentrou o maior número de ocupações de propriedades rurais e também um grande número de mortes (só em dezembro foram assassinados três sem-terra).

Segundo dados da CPT, nos anos recentes, o clima de tensão no campo recrudesceu: o número de ocupações de terra entre janeiro de 2003 e novembro de 2004 foi de 538, superando o contabilizado nos três anos anteriores (2000 a 2003), que foi de 497 ocorrências. E a quantidade de mortes decorrentes de conflitos fundiários também avançou: de 34 (2001-2002) para 61 (de 2003 – novembro de 2004). Esses dados são contestados pelo MDA, que vê certo exagero nas estatísticas da CPT.

Para o MST, o aumento das tensões no campo decorre da lentidão da Reforma Agrária. Para a CPT, a violência no campo está relacionada ao aumento de milícias financiadas por fazendeiros.

2.2 Acompanhamento de políticas e programas

Em fevereiro de 2005, estavam em execução 6.416 projetos de assentamento, em uma área total de 46,29 milhões de hectares, com capacidade potencial para abrigar 768.441 famílias e com 544.475 famílias assentadas (ver tabelas 7.1 e 7.2, Anexo Estatístico). Em projetos criados em 2004, foram assentadas 25,9 mil famílias, cerca de 32% do total de famílias assentadas. O Nordeste concentra quase a metade dos projetos (48,7%) e cerca de 37,4% das famílias assentadas. Na região Norte, 18% dos projetos abrigam 37,6% das famílias assentadas.

Outra questão, ainda à espera de equacionamento, é a relativa aos diferentes estágios de implementação dos projetos em execução. Poucos projetos podem ser considerados concluídos (5,95%) ou em fase de finalização (18,4%). Uma parcela significativa ainda depende de providências essenciais à sua consolidação (28,2%) e grande parte (47,5%) ainda se encontra nas fases iniciais de instalação, muito embora possa ter sido criada há anos (tabelas 7.3 e 7.4, Anexo Estatístico). Daí a importância de serem envidados esforços na recuperação e na conclusão de projetos instalados em anos anteriores.

Dois programas concentram a maior parte das tarefas e das responsabilidades do Incra para com a Reforma Agrária. O primeiro deles é o de Assentamentos Sustentáveis para Trabalhadores Rurais, que desenvolve um conjunto de ações essenciais ao processo de Reforma Agrária, desde a obtenção de terras até a finalização do processo de implantação dos projetos; ou seja, obtida a terra, as famílias a serem assentadas são selecionadas, os procedimentos para a identificação e a discriminação das parcelas são implementados e os créditos iniciais de instalação são designados, bem como o plano de ocupação produtiva dos lotes. O outro é o de Desenvolvimento Sustentável na Reforma Agrária, que visa primordialmente à recuperação, à qualificação e à consolidação dos projetos de assentamento criados antes de 2002.

Em relação ao programa Assentamentos Sustentáveis para Trabalhadores Rurais, o número de famílias assentadas em 2004, embora aquém da meta estabelecida, foi maior que o dobro do verificado em anos recentes. Além disso, estão em tramitação processos para obtenção de terras com capacidade para assentamento de mais 38,5 mil famílias de trabalhadores rurais. Outro ponto positivo foi a contratação de serviços de assistência técnica de forma continuada – por um período não inferior a três anos –

para atendimento de 131.052 famílias assentadas. Infelizmente, ainda não se dispõe de uma avaliação da qualidade e da efetividade desses serviços.

O desenvolvimento sustentável dos projetos de assentamento constitui um grande desafio, seja pela ausência de uma política estruturada de qualificação dos assentamentos, seja pelas dificuldades de oferta no mercado de profissionais especializados na condução de programas de inserção social e econômica para os beneficiários da reforma agrária. Ainda assim, a contratação de serviços de Assistência Técnica superou em 60% a meta prevista, o que é fundamental para o desenvolvimento dos projetos de assentamento contemplados.

Complementarmente, destacam-se dois importantes programas: o Programa de Regularização e Gerenciamento da Estrutura Fundiária e o Programa de Crédito Fundiário. O primeiro deles concentrou esforços na implantação do Serviço de Certificação de Imóveis Rurais, decorrente da Lei nº 10.267/2001, e na modernização do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), que passou a exigir planta georreferenciada para a inclusão de imóveis na sua base cadastral, medidas importantes na construção do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (Cnir).

O Programa de Crédito Fundiário, que visa promover o acesso à terra por meio do financiamento de imóveis rurais que não se enquadrem nos preceitos da desapropriação por interesse social, atendeu a 9.186 famílias, com o financiamento para obtenção de mais de 183 mil hectares de terras. Além disso, foram identificadas e cadastradas 26,8 mil famílias pelo Sistema de Qualificação da Demanda (SQD), as quais devem ser atendidas no primeiro semestre de 2005.

2.3 Financiamento e gasto

O orçamento inicial dos programas relativos à reforma agrária – R$ 1,52 bilhão – era insuficiente para o alcance das metas agrárias estabelecidas. Tendo em vista os custos envolvidos no processo de Reforma Agrária, os recursos para o assentamento de 115 mil famílias deveriam ser triplicados. A estimativa desse valor levou em consideração basicamente os dispêndios com a desapropriação de terras, até mesmo os relativos ao pagamento de benfeitorias. Os demais custos – sobretudo os de caráter obrigatório, em crédito aos assentados e infra-estrutura nos assentamentos – não foram considerados.

Em março de 2004, com a promessa – plenamente cumprida – dos movimentos sociais de passarem a intensificar as ocupações de terra, o governo autorizou uma suplementação de recursos de R$ 1,7 bilhão, sendo que cerca de 60% deste valor (R$ 1,0 bilhão) foi incorporado ao orçamento do MDA. Assim, o orçamento autorizado do MDA em 2004 foi de R$ 2,53 bilhões, dos quais foram liquidados quase 90% (ver tabela 1.1 do Anexo Estatístico).

Até fins de novembro, a execução orçamentária dos programas finalísticos que integram o PPA 2004-2007 estava bastante baixa (59%). A suplementação orçamentária prometida em março chegou ao MDA apenas em dezembro, e não integralmente, o que comprometeu o alcance das metas programadas, especialmente as que constituem o cerne de sua atuação: o assentamento de trabalhadores rurais de forma sustentável e a recuperação de assentamentos implantados nas últimas décadas em todo o país.

TABELA 3

Execução orçamentária de programas selecionados do MDA, em dois momentos de 2004: até 26 de novembro e até 31 de dezembro

Programas selecionados	Até 26 de novembro de 2004			Até 31 de dezembro de 2004		
	Autorizado	Liquidado	Liquidado/ Autorizado	Autorizado	Liquidado	Liquidado/ Autorizado
Assentamentos Sustentáveis para Trabalhadores Rurais	1.019.161.514	746.689.599	73,3	1.172.574.905	1.109.626.476	94,6
Agricultura Familiar (Pronaf)	229.400.833	40.327.026	17,6	242.234.640	194.714.225	80,4
Desenvolvimento Sustentável na Reforma Agrária	159.302.429	51.083.552	32,1	176.446.279	137.189.629	77,8
Crédito Fundiário	71.200.001	61.414.420	86,3	111.200.001	74.489.914	67
Regularização e Gerenciamento da Estrutura Fundiária	49.900.454	9.489.105	19	75.193.187	41.133.052	54,7
Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais	23.200.000	6.803.915	29,3	23.200.000	23.013.583	99,2
Gestão da Política de Desenvolvimento Agrário	10.723.650	7.208.145	67,2	13.191.546	11.710.321	88,8
Paz no Campo	2.123.000	93.837	4,4	4.563.000	2.259.053	49,5
Soma	1.565.011.881	923.109.599	59,0	1.818.603.558	1.594.136.253	87,7

Fontes: <www.camara.gov.br> e Disoc/Ipea.

Entre novembro e dezembro, os recursos autorizados para esse conjunto de programas aumentaram R$ 253,6 milhões – a maior parcela foi direcionada ao programa Assentamentos Sustentáveis para Trabalhadores Rurais (60,5% do total), seguindo-se o de Crédito Fundiário que teve o orçamento aumentado em 15,7%.

Praticamente tendo utilizado todos os recursos nele alocados (R$ 1,1 bilhão, ou seja, 94,6%), o programa Assentamentos Sustentáveis para Trabalhadores Rurais viabilizou o assentamento de 81.184 trabalhadores rurais. Para o cumprimento da meta estabelecida no II Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) – assentamento de 115 mil famílias –, seria necessária uma complementação ainda maior. Esse contexto torna as perspectivas para 2005 preocupantes, uma vez que o MDA, após o contingenciamento estabelecido pelo governo, ficou com recursos da ordem de R$ 1,7 bilhão para a realização de todas as suas atividades, até mesmo as administrativas.

O segundo grande objetivo da política agrária, o de recuperar assentamentos criados até 2002, tendo tido uma alocação de recursos modesta em vista da enorme tarefa, de apenas R$ 176,5 milhões, liquidou 77,8% deste valor, com gastos concentrados no último mês do ano, o que sem dúvida prejudica qualquer programação. Em 26 de novembro, havia sido liquidado apenas um terço do montante autorizado (ver tabela 3).

3 Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)

3.1 Conjuntura

O Plano-Safra 2004-2005 da Agricultura Familiar apresentou importantes avanços relativamente às edições anteriores. Em primeiro lugar, o total de recursos disponíveis aumentou significativamente, passando dos R$ 5,4 bilhões do plano anterior, para R$ 7,0 bilhões, um aumento de 29%. Desse total, cerca de 60% foram destinados para financiamentos de custeio e o restante para investimentos. O ano-safra da agricultura familiar não segue o ano fiscal: inicia-se em 1º de julho e termina em 30 de junho do ano subseqüente. A liberação dos recursos deve respeitar o calendário agrícola dos diferentes sistemas de produção.

Em termos de ano fiscal, observa-se um aumento crescente no número de contratos e nos valores de crédito aplicados pelo Pronaf. Há de se destacar que o número de contratos não significa atendimento a igual número de agricultores, pois

muitos se beneficiam com mais de um contrato ao longo do ano. Todavia, seja em números de contratos, seja em termos do montante aplicado, os resultados são positivos (ver tabela 4).

TABELA 4
Número de contratos e montante do crédito rural do Pronaf por ano fiscal – Brasil, 2002 a 2004
(Valores constantes de 2004, corrigidos IGP-DI médio)

Modalidade	2002		2003		2004	
	Contratos	Montante (R$ 1,00)	Contratos	Montante (R$ 1,00)	Contratos	Montante (R$ 1,00)
Custeio	677.730	1.907.086.319,49	860.730	2.587.154.676,24	1.020.050	3.469.659.190,95
Investimento	275.517	1.323.245.165,28	277.382	1.577.526.890,52	551.419	2.136.659.076,33
Total	**953.247**	**3.230.331.484,77**	**1.138.112**	**4.164.681.566,77**	**1.571.469**	**5.606.318.267,28**

Fonte: <www.pronaf.gov.br/plano_safra/2004_05/credito.htm>. Data de acesso: 2/2/2005.

Entre 2002 e 2004, o número de contratos aumentou quase 65%, e o montante aplicado, em termos reais, aumentou 74%. Se se considerar o ano-safra, os avanços entre julho e dezembro de 2004 são mais significativos. Na safra 2002-2003 e 2003-2004 entre julho e dezembro, *grosso modo*, foram realizadas, em média, cerca de 70% das operações de crédito. Se esse desempenho se repetir para a safra em andamento, estima-se que o número de contratos poderá ultrapassar 1,5 milhão e o montante aplicado, cerca de R$ 6,0 bilhões (ver tabela 5).

Uma novidade importante foi o atendimento de antiga reivindicação dos movimentos sociais ligados à agricultura familiar, que pleiteavam mecanismos específicos de seguro da produção agrícola. Em setembro de 2004, foi lançado um seguro específico da agricultura familiar, 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. Está previsto que este seguro deve beneficiar, desde logo, 850 mil agricultores.

TABELA 5
Número de contratos e montante do crédito rural do Pronaf por mês e ano-safra – Brasil, 2002-2003, 2003-2004 e 2004-2005
(Valores constantes de 2004, corrigidos IGP-DI médio)

Mês	2002/2003		2003/2004		2004/2005	
	Contratos	Montante (R$ 1,00)	Contratos	Montante (R$ 1,00)	Contratos	Montante (R$ 1,00)
Julho	32.374	104.446.470,30	14.957	68.816.892,88	46.096	175.062.107,75
Agosto	59.638	157.056.291,57	55.043	208.900.509,87	121.194	449.410.248,80
Setembro	173.405	464.472.008,33	213.917	676.272.504,57	232.100	867.198.804,98
Outubro	196.738	577.707.522,43	267.299	882.678.002,98	268.992	992.133.086,85
Novembro	131.037	405.796.009,64	203.987	768.975.936,60	239.868	885.421.125,23
Dezembro	116.350	510.930.504,29	188.237	767.583.348,64	216.491	830.052.344,79
Julho-dezembro	709.542	2.220.408.806,57	943.440	3.373.227.195,54	1.124.741	4.199.277.718,40
Janeiro-junho	194.672	791.454.371,25	446.728	1.407.040.548,90		
Total ano-safra	**904.214**	**3.011.863.177,82**	**1.390.168**	**4.780.267.744,44**	**1.124.741**	**4.199.277.718,40**

Fonte: <www.pronaf.gov.br/plano_safra/2004_05/credito.htm>. Data de acesso: 2/2/2005.

O seguro garantirá mais da metade da renda do produtor no caso de prejuízos causados por fenômenos climáticos ou pragas. Com esse apoio, ele terá condições

de retomar a produção, mesmo com perda da safra. O seguro prevê contribuição obrigatória de 2% para as culturas com cobertura e estará à disposição de quem usar o Pronaf.

O seguro prevê a cobertura de 100% do valor financiado e de 65% da renda líquida estimada do empreendimento. Caso a perda seja inferior a 30%, não haverá ressarcimento. A adesão é obrigatória para as chamadas culturas zoneadas[117] (milho, feijão, arroz, algodão, soja, trigo, sorgo e maçã) e para banana, caju, mamona e uva. Culturas não-zoneadas, como batata e tomate, não são cobertas, mas o produtor poderá aderir a um modelo anterior, que garante 70% do valor financiado. Por ser ainda recente, não há dados sobre seu desempenho, pois os agentes financeiros não têm repassado as informações com regularidade. Esse fato também vale para as demais ações do Pronaf, sendo, sobretudo, precários os dados sobre inadimplência no pagamento dos créditos, o que dificulta a identificação de problemas e a adoção de medidas corretivas.

O fortalecimento do Pronaf, na busca de seu objetivo central de fortalecimento da agricultura familiar, promovendo a criação de um ambiente favorável à geração de renda no campo, estará sendo buscado pela implementação das seguintes ações:

- Regulamentação do Programa Nacional de Biodiesel.
- Regulamentação do Programa de Aquisição de Alimentos.
- Implantação do Programa de Agroindústria para a Agricultura Familiar em quatorze estados.
- Participação na regulamentação da lei que versa sobre o sistema nacional de sementes e mudas, introduzindo os temas de interesse da agricultura familiar.

Atualmente, algumas ações são desenvolvidas em parceria com o MDS e com a Conab/Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) quando relativas a abastecimento e segurança alimentar no âmbito do Fome Zero.

3.2 Desempenho do Pronaf-Crédito

Os recursos de crédito são originários de diferentes fontes: OGU, FAT, FNE, FCO e FNO,[118] além daquela composta por recursos dos próprios bancos (exigibilidades bancárias, conhecidas como MCR 6.2). Persistem dificuldades para que esses recursos sejam de fato alocados no Pronaf. Por exemplo: do volume inicialmente previsto de R$ 800 milhões para aplicação no segundo semestre de 2004, apenas R$ 375 milhões foram efetivamente repassados.

Os contratos de financiamento para os assentados da Reforma Agrária – Grupos A e A/C – diminuíram entre 2002 e 2004, o que constitui indício preocupante quanto à efetividade dos assentamentos realizados sobretudo nos três últimos anos (tabela 6). Em 2002, ficaram com 18,4% do total aplicado, passando esta participação para 15,5% em 2003 e baixando ainda mais em 2004: apenas 8,9% do total dispendido.

117. Culturas que compõem o zoneamento agrícola elaborado pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), que identifica as áreas adequadas para o plantio de determinadas culturas.
118. OGU: Orçamento Geral da União; FAT: Fundo de Amparo ao Trabalhador; FNE: Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste; FCO: Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste; FNO: Fundo Constitucional de Financiamento do Norte.

TABELA 6

Número de contratos e montante do crédito rural do Pronaf por enquadramento e ano-fiscal – Brasil

(Valores constantes de 2004, corrigidos IGP-DI médio)

Enquadramento	2002		2003		2004	
	Nº contratos	Montante (R$ 1,00)	Nº contratos	Montante (R$ 1,00)	Nº contratos	Montante (R$ 1,00)
Exigibilidade Bancária (sem enquadramento)	53.923	196.485.321,30	4.263	20.313.843,38	94.787	466.714.360,98
Grupo A	41.644	560.350.103,27	45.292	592.405.848,43	35.457	451.620.517,67
Grupo A/C	13.966	32.448.641,91	21.510	53.786.319,29	19.368	47.716.918,35
[Assentados da RA]*	**55.610**	**592.798.745,18**	**66.802**	**646.192.167,72**	**54.825**	**499.337.436,02**
Grupo B	168.910	113.325.859,98	150.792	147.189.793,83	394.616	391.596.399,17
Grupo C	410.414	935.768.473,29	543.939	1.150.358.043,65	626.122	1.444.091.615,07
Grupo D	264.390	1.391.953.085,03	344.058	1.897.143.836,85	350.111	2.141.854.128,66
Grupo E	-	-	28.257	289.454.618,84	50.991	662.441.808,50
Identificado/Não-registrado	-	-	1	14.029.262,51	6	32.827,08
Agroindústria familiar	-	-	-	-	1	189.304,30
Total	**953.247**	**3.230.331.484,77**	**1.138.112**	**4.164.681.566,78**	**1.571.459**	**5.606.257.879,78**

Fonte: <www.pronaf.gov.br/plano_safra/2004_05/credito.htm>. Data de acesso: 2/2/2005.
Obs.: *RA: Reforma Agrária.

Os demais grupos (B, C, D e E) apresentaram crescimento em todos esses anos. Em 2004, os grupos C e D absorveram 64% do montante aplicado. Se a este conjunto for acrescido o montante recebido pelos agricultores do grupo E, e o que é aplicado (sem enquadramento) pela fonte "Exigibilidade Bancária", que quase certamente atende ao público mais capitalizado entre os agricultores familiares, o percentual ultrapassa 84%. O grupo B, majoritário na agricultura familiar, ficou com 7% dos recursos aplicados em 2004, exatamente o dobro do verificado nos anos anteriores, em termos de participação.

Os esforços da Secretaria de Agricultura Familiar (SAF)/MDA no sentido de aumentar os montantes aplicados nas regiões Norte e Nordeste avançam lentamente, como pode ser observado na tabela 7. A concentração de operações na região Sul vem diminuindo, mas em 2004 ainda representou 37% dos contratos e 46% do montante. O aumento no número de contratos no Nordeste não é acompanhado pelo volume de recursos, isto porque a região concentra as operações do Pronaf B, cujo limite de empréstimo não ultrapassa R$ 2 mil/ano/beneficiário.

TABELA 7

Porcentagem de contratos e de montante do crédito rural do Pronaf por região e ano fiscal – Brasil

Regiões e Brasil	2002		2003		2004	
	Contratos (%)	Montante (%)	Contratos (%)	Montante (%)	Contratos (%)	Montante (%)
Brasil	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**
Norte	3,29	6,45	5,92	11,84	7,69	12,06
Nordeste	31,40	15,37	30,98	15,55	36,94	18,47
Sudeste	11,94	14,75	14,75	17,92	14,63	17,45
Sul	50,33	55,58	43,64	46,90	37,20	45,66
Centro-Oeste	3,04	7,85	4,70	7,80	3,54	6,36

Fonte: <www.pronaf.gov.br/plano_safra/2004_05/credito.htm>. Data de acesso: 2/2/2005.

Entre 2002 e 2004, o número de contratos para operações de custeio cresceu 50%, enquanto os montantes aplicados aumentaram 144%, significando que os valores médios contratados subiram bem mais rapidamente. Os empréstimos para investimentos também tiveram um desempenho crescente no período: a quantidade de contratos passou de 275 mil para 551,4 mil (dobrou) e o volume total de recursos aplicados aumentou de R$ 985,1 milhões para R$ 2,14 bilhões (ver tabela 4).

Algumas observações, relativamente a cada uma das linhas de crédito operadas pelo Pronaf, ajudam a compreender as dimensões do Programa:

- **GRUPO A – Assentados da Reforma Agrária**

A liberação do crédito Pronaf A depende da criação dos assentamentos, da instalação dos assentados e da definição do projeto produtivo da família, até mesmo o indispensável licenciamento ambiental. O Incra, no entanto, por diversas razões, sobretudo de ordem operacional, tem dificuldade para viabilizar o licenciamento, o que impossibilita o acesso ao crédito por muitos assentados.

O número de beneficiários diminuiu entre 2002 e 2004, refletindo dificuldades operacionais, sobretudo relativas ao processo de implementação dos projetos de Reforma Agrária. Os empréstimos para o Grupo A/C constituem uma modalidade intermediária entre as linhas A e C e estão sendo operacionalizados para atender aos assentados da Reforma Agrária que, tendo esgotado o teto de financiamento da linha A, ainda não estão em condições de ser incorporados ao Grupo C. As operações de crédito desse grupo especial são exclusivamente para empréstimos de custeio da safra agrícola.

- **GRUPO B – O contingente mais pobre da agricultura familiar**

O crédito B, que atende aos agricultores de baixíssima renda, era direcionado, até a safra 2003-2004, exclusivamente aos agricultores familiares do semi-árido. Em 2004, foi estendido à região Norte e aos bolsões de pobreza nas demais regiões do país. Para enquadramento no Grupo B, pelo menos 30% da renda bruta familiar anual devem vir das atividades do estabelecimento.

Sua operacionalidade em regiões muito pobres enfrenta dificuldades com a ausência de estruturas administrativas, especialmente de agências bancárias, que constituem o elo final e concreto entre o Pronaf e seu público-alvo. Contudo, a ausência de serviços públicos de assistência técnica também constitui outro importante fator limitante, por ser este grupo o mais necessitado desse tipo de serviço. A reconstituição de um sistema eficiente de assistência técnica e extensão rural tem sido buscada por meio de contratos de prestação de serviços com entes privados e agências municipais, que estabelecem convênios específicos com o MDA. As limitações orçamentárias tornam o avanço desse mecanismo bastante lento, ademais as dificuldades em se avaliar com a devida tempestividade a qualidade dos serviços contratados.

Os agricultores familiares enquadráveis nesta categoria constituem o contingente mais numeroso da agricultura familiar. Segundo estimativas elaboradas a partir do Censo Agropecuário do IBGE de 1995-1996,[119] que é o levantamento disponível mais recente, este grupo compreenderia 53% do total de estabelecimentos de agricultores familiares, dos quais 76% estariam no Nordeste. Daí a demanda por esse crédito ser muito superior aos montantes disponíveis. Como a fonte desses recursos é o OGU, o seu crescimento é problemático, tendo em vista a política vigente de contenção de gastos. Ainda assim, os contratos e os montantes emprestados em 2004 aumentaram bastante, conforme mostra a tabela 6.

119. A respeito, ver DI SABBATO, Alberto: O Público-alvo do crédito rural do Pronaf: estimativa a partir dos dados do Censo Agropecuário do IBGE de 1995-1996. *Projeto de Cooperação Técnica Incra/FAO/Projeto UTF/BRA/051/BRA*. Brasília, setembro de 2000.

- **GRUPO C**

O público beneficiário do Pronaf C, juntamente com os grupos D e E, foi o principal beneficiado com a simplificação dos procedimentos bancários, conforme está estabelecido no atual Plano-Safra. Para enquadramento no Grupo C, pelo menos 60% da renda bruta familiar anual devem vir das atividades do estabelecimento. Também ficou garantida aos agricultores deste grupo que já obtiveram seis créditos de custeio com rebate, consecutivos ou não, a continuidade de acesso a créditos de custeio, porém sem o benefício do rebate.

O aumento no volume de recursos disponíveis para este grupo deveu-se à maior diversidade de fontes de financiamento (FAT, Fundos Constitucionais, OGU, Funcafé, MCR 6.2). Além disso, dos grupos com maior facilidade de acessar o crédito, este é o mais numeroso.

- **GRUPOS D e E**

Para enquadramento no Grupo D, pelo menos 70% da renda bruta familiar anual devem vir das atividades do estabelecimento; para o Grupo E, pelo menos 80%.

O público beneficiário do Pronaf D e E, conforme já explicitado, tem-se beneficiado com a simplificação dos procedimentos bancários e o maior volume de recursos disponíveis, também em razão da diversidade de fontes de financiamento (FAT, Fundos Constitucionais, OGU, Funcafé, MCR 6.2). Além disso, formam o contingente mais capitalizado da agricultura familiar no âmbito do Pronaf; possuem histórico bancário, já se encontravam inseridos no sistema financeiro e têm maior acesso a informações e assistência técnica.

Uma mudança importante introduzida pelo atual Plano-Safra foi a relativa aos rebates nas rendas: para enquadramento nos Grupos C, D e E, pode ser rebatida em 50% a renda bruta proveniente das atividades de avicultura e suinocultura não integradas, pecuária leiteira, aqüicultura, olericultura e sericicultura. As rendas provenientes das atividades de fruticultura, caprinocultura e ovinocultura não mais serão rebatidas.

4 Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

Como uma das ações estruturantes do Programa Fome Zero, o governo federal criou, em julho de 2003, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).[120] Conforme já foi explicitado por este boletim, trata-se de um instrumento de política pública que visa atingir dois objetivos fundamentais para o combate à fome: de um lado, apoiar a comercialização agropecuária dos agricultores familiares, estimulando a produção de alimentos; de outro, facilitar o acesso a esses alimentos pelas famílias em situação de insegurança alimentar.

Vale ressaltar que o delineamento desse importante instrumento já se encontrava presente em iniciativas anteriores, especificamente no projeto Fome Zero, realizado pelo Instituto Cidadania e, posteriormente, no documento Diretrizes de Segurança Alimentar, elaborado pelo Grupo de Trabalho (GT) Consea em conjunto com o GT Interministerial. Nessas duas iniciativas, discutia-se a necessidade, do ponto de vista

120. Lei nº 10.696/2003.

de produção e renda, de inclusão de parcela significativa de produtores rurais e, do ponto de vista do consumo, de um subsídio de renda para que parcela significativa de consumidores pudesse adquirir produtos alimentares. A idéia do projeto Fome Zero surgiu, então, como uma tentativa de aproximação desses dois segmentos da sociedade, ratificada nas conferências nacionais de segurança alimentar promovidas pelo Consea.

O PAA foi apresentado formalmente no lançamento do Plano de Safra da Agricultura Familiar, em junho de 2003. Vale ressaltar que o PAA e o Bolsa Família são os Programas criados no governo Lula. Os instrumentos legais que demarcam a criação e a operacionalização do PAA são: Lei nº 10.696, artigo 18, de 2 de julho de 2003 que cria o Programa; Decreto nº 4.772, de 2 de julho de 2003 que institui o grupo gestor; e a Portaria nº 111, de 7 de julho de 2003, que designa os membros do grupo gestor. Vale dizer que o lançamento do PAA vai ao encontro do que se discutia anteriormente, isto é, a concepção do Programa manteve-se intacta.

Além das políticas agrícolas convencionais, pretendia-se com o PAA ampliar e aperfeiçoar o programa de apoio à produção familiar (Pronaf) e, simultaneamente, canalizar para a agricultura familiar parte da ampliação na demanda de alimentos gerada pelos programas governamentais de transferência de renda, compras de alimentos e recomposição de estoques públicos.

Decorridos dois anos do lançamento do Programa, pretende-se fazer um "balanço" desse instrumento. Espera-se que, a partir dos dados disponíveis e da experiência da execução do Programa pela Conab, já se possa fazer alguns comentários sobre os pontos fortes e fracos do PAA, principalmente no que se refere ao atendimento dos objetivos inicialmente propostos.

4.1 Desempenho de alguns indicadores

A tabela 8, com dados preliminares de 2004, mostra que dos R$ 107 milhões aplicados pela Conab na compra e na distribuição de alimentos sob o PAA, naquele ano, 40% destinaram-se à região Nordeste, o que converge com as orientações do Programa Fome Zero de priorizar o apoio à comercialização dos segmentos tradicionalmente excluídos dos arranjos convencionais de comercialização. Nota-se também uma distribuição mais homogênea dos recursos entre as modalidades de compra da produção. Na compra antecipada dos alimentos, à forma de uma linha de crédito de custeio da safra, foram aplicados 32%. A compra direta, que vincula produto físico disponível para estoques ou doação, recebeu 29%, e a compra antecipada especial, que prioriza os arranjos locais, ficou com 38%, em clara indicação de que a orientação de prioridade ao fortalecimento da produção e da distribuição microrregional está sendo seguida.

Paralelamente aos impactos positivos do PAA, também já é possível a identificação de alguns desafios a serem enfrentados pelo governo federal na consolidação do instrumento, os quais relacionam-se basicamente à operacionalização do Programa e aos novos arranjos políticos e institucionais exigidos. Quanto ao diagnóstico da situação e da concepção do Programa, estes parecem acertados. A agricultura familiar há tempos requer mecanismos de apoio à comercialização de seus produtos. Sem eles, corre-se o risco de enfraquecer o próprio programa de crédito. Se os agricultores não conseguem renda para pagar o crédito tomado junto ao Pronaf, aumenta a possibilidade de ficarem inadimplentes. Além disso, já se reconhecia a existência de parcela significativa de agricultores familiares que não conseguia crédito sob as regras tradicionais do sistema bancário.

TABELA 8

PAA 2004 – Operações da Conab, por modalidade

Região	Caaf[1]		CDAF[1]		Caeaf[1]		Total	
	Famílias	Recursos (R$)	Famílias	Recursos (R$)	Famílias	Recursos (R$)	Famílias	Recursos (R$)
Norte	3.102	7.183.226,39	6.833	12.406.204,50	3.894	8.878.223,86	13.829	28.467.654,75
Nordeste	11.420	23.168.976,61	6.241	12.677.986,62	3.036	6.534.954,73	20.697	42.381.917,96
Sudeste	1.291	3.142.760,48	925	2.159.461,71	1.606	3.722.015,88	3.822	9.024.238,07
Sul	246	420.524,80	412	1.029.500,00		22.431.380,03	10.182	23.881.404,83
Centro-Oeste	348	728.267,90	1.422	2.947.006,09	26	64.000,00	1.796	3.739.273,99
Total	**16.407**	**34.643.756,18**	**15.833**	**31.220.158,92**	**18.086**	**41.630.574,50**	**50.326**	**107.494.489,60**

Fonte: Conab.

Nota: [1]Caaf: Compra Antecipada da Agricultura Familiar; CDAF: Compra Direta da Agricultura Familiar; Caeaf: Compra Antecipada Especial da Agricultura Familiar.

No que tange aos aspectos institucionais, a reforma ministerial do início de 2004 e o prazo exigido na reestruturação da área social, no reordenamento das funções do órgão coordenador do Grupo Gestor do PAA, contribuíram para retardar o efeito das ações recomendadas para a superação dos desafios identificados logo no início da operacionalização do Programa. A reforma contribuiu para a reorientação dos instrumentos que foram submetidos à análise e à revisão do Grupo Gestor – muitos receberam novo enfoque, como é o caso das compras antecipadas, que tiveram a demanda ajustada à disponibilidade financeira. Não obstante, muitas propostas de solução para outras limitações precisaram ser adiadas até que se consolidasse a nova estrutura organizacional, tais como as articulações políticas para garantir novos aportes ao Programa.

4.2 Considerações finais

Um primeiro aspecto da maior relevância é reconhecer a magnitude, a importância e as potencialidades desse novo e inédito instrumento. Pela primeira vez, o governo pode comprar dos agricultores familiares sem licitação e pagando preços compatíveis com a realidade de mercado, não precisando ficar preso aos preços mínimos vigentes. Então, um fato concreto é este: a criação de um Programa potente, que recupera a capacidade do governo de fazer políticas proativas para os agricultores familiares, público também prioritário do Fome Zero.

Também é preciso reconhecer que já são perceptíveis os resultados de melhoria da renda dos agricultores beneficiados. Os indicadores relativos ao valor médio recebido por agricultor; à relação entre preço pago aos agricultores pela modalidade da compra direta e preço mínimo vigente para as culturas; e aos efeitos indiretos verificados com a recuperação de preços onde o governo federal instalou pólos de aquisição de produtos da agricultura familiar indicaram resultados promissores.

Entretanto, merece ser dito que há desafios a serem vencidos no aperfeiçoamento do Programa, como revisão da modalidade de compra antecipada, ampliação dos arranjos institucionais para ampliar o alcance dos demais instrumentos de compra, aporte prévio e suficiente de recursos orçamentários e outros.

O Consea tem apresentado sugestões de aprimoramento do PAA. Há questões de concepção e operacionais naturais em programas recém-lançados. No plano federal, o arranjo envolvendo cinco ministérios na sua gestão (Agricultura/Conab, Desenvolvimento Agrário, Desenvolvimento Social, Fazenda e Planejamento) demanda ajustes das expectativas sobre o papel do PAA e melhor definição de

atribuições. No plano local, há de envolver as organizações sociais, as administrações municipais e os conselhos afins na formatação de arranjos produtivos e comerciais, por exemplo, aproximando os pequenos agricultores e os gestores da alimentação escolar e da distribuição de cestas de alimentos.

Exemplos exitosos revelam que o PAA permite reativar a produção alimentar de pequenos agricultores para os quais essa atividade perdeu importância na renda familiar, ou ainda alavancar a produção de grupos de agricultores não atingidos por outros programas de apoio. Processos sociais como esse demandam construir espaços de interlocução e de implementação de ações que não são promovidos por programas convencionais operados por meio da lógica estrita dos agentes financeiros.

5 Conclusões gerais

Persistem dificuldades para se dispor de uma avaliação mais precisa do impacto das ações de governo para o desenvolvimento rural. Pesquisas pontuais dão conta da situação em determinadas áreas, mas mesmo o levantamento geral das condições socioeconômicas prevalecentes nos assentamentos, *vis-à-vis* os demais estabelecimentos agrícolas, ainda carece de apuração. Não se discute se, em termos relativos, as condições de vida dos assentados estejam melhores que na condição anterior de sem-terra, mas se as ações desencadeadas estão propiciando oportunidades concretas de inclusão social e fortalecimento da cidadania.

A postergação da realização de um novo censo agropecuário impede que se tenha uma avaliação objetiva dos resultados da reforma agrária e dos dez anos de existência do Pronaf. Previsto para ser realizado no fim do corrente ano, após inúmeros adiamentos, o censo agropecuário mais uma vez foi retirado da agenda governamental. Na edição a ser realizada em futuro próximo, mas ainda não agendada, o censo incluirá questões importantes para avaliar o impacto desses programas.

No âmbito do Pronaf, têm sido feitos esforços no sentido de ampliar sua atuação nas regiões Norte e Nordeste, pois este ainda se apresenta bastante concentrado no eixo Sul-Sudeste.

Uma dificuldade específica está na fragilidade da articulação das ações da SAF/MDA com o Incra. A contratação de crédito do Grupo A (assentados) tem sido lenta, mesmo porque as preexigências para a liberação do crédito (instalação de infra-estrutura, plano de desenvolvimento, licenciamento ambiental, garantia de assistência técnica etc.) nem sempre são cumpridas em tempo hábil.

O Plano-Safra em execução aumentou substancialmente os recursos disponíveis para o crédito rural, que devem ser mantidos e mesmo aumentados para o próximo período. As perspectivas para a Reforma Agrária, por sua vez, não são positivas. O contingenciamento orçamentário diminuiu enormemente os recursos de todas as ações, o que deve prejudicar ainda mais o alcance das metas estabelecidas no II PNRA.

A insatisfação dos movimentos sociais deve resultar em aumento das ocupações de terras e próprios públicos (estradas, agências bancárias, órgãos públicos) e dos conflitos.

ENSAIOS

OBJETIVOS DO MILÊNIO E DESENVOLVIMENTO NO BRASIL
Ronaldo Coutinho Garcia

POLÍTICA MONETÁRIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL
José Celso Cardoso Jr.
Rogério Nagamine Costanzi

PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR DOS SERVIDORES PÚBLICOS
E POUPANÇA DE LONGO PRAZO
Leonardo Alves Rangel

OBJETIVOS DO MILÊNIO E DESENVOLVIMENTO NO BRASIL

Ronaldo Coutinho Garcia*

O presente texto é uma versão modificada de exposição feita em mesa-redonda, sob o mesmo título, no V Fórum Social Mundial (FSM), em Porto Alegre, ao fim de janeiro de 2005. A motivação para escrevê-lo decorreu do fato de o tema ter sido discutido, naquela oportunidade, sob baixa problematização.

Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) referem-se a graves problemas sociais que atingem bilhões de seres humanos. Daí a importância de a ONU tomar a iniciativa de denunciar a extensão e a profundidade desses problemas e conclamar o mundo a enfrentá-los. A pactuação sobre os ODM e a obtenção de compromissos oficiais, por parte de governos nacionais, no sentido de envidar esforços para alcançá-los, são um indiscutível reforço na luta contra a pobreza, a miséria e as desigualdades sociais. Contudo, há de ser reconhecido que se trata de tarefa muito difícil.

E quais são essas dificuldades?

Tratemos apenas de duas entre as que creio serem as mais importantes:

1. em primeiro lugar, porque o enfrentamento se dá em âmbito nacional, o que implica aos governos **real e efetivamente** assumirem os ODM como **os seus** objetivos e disporem-se a encaminhar ações concretas para atingi-los. No tempo presente, de financeirização da riqueza, de endeusamento dos mercados, de concorrência alucinante, de busca insana e insensata por competitividade e de Estados Nacionais periféricos endividados e fazendo transferência líquida de capitais para os centros hegemônicos, não é nada fácil destinar recursos, de todos os tipos, para atacar com eficácia os problemas sociais mais agudos; e

2. porque os problemas sociais são socialmente produzidos. Ou seja, há um processo social de produção de cada um dos problemas que os ODM visam superar. Esses processos de produção têm algo de comum em todos os países, mas há também muito que os distingue em cada um deles. De certo, fica apenas que em se tratando de processos sociais, se muitos, a imensa maioria das nossas populações (do que se chamava Terceiro Mundo) sofre e perde com esses problemas; outros – uma minoria ávida e gananciosa – ganham, e muito, nesse processo social de produção de problemas.

Existem, evidentemente, outras grandes e importantes dificuldades que foram objeto de análise e reflexão no FSM. Apenas essas duas, no entanto, justificam que aqui estejamos discutindo os desafios para alcançar os ODM.

* Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, cedido à Secretaria Especial de Desenvolvimento Econômico e Social, da Presidência da República.

No Brasil, os ODM poderão ser mais fácil ou mais dificilmente atingidos. Se os tomarmos tal como definidos pela ONU, poderá ser relativamente mais fácil, na medida em que já nos encontramos próximos deles. Contudo, seria isso suficiente? Seguramente não nos faria um país desenvolvido. Há, portanto, a necessidade de contextuá-los e nacionalizá-los,[1] acordando estratégias e metas que nos sejam próprias e adequadas à eliminação dos nossos principais problemas. Para tanto, impõe-se como crucial a construção de grande aliança político-social que defenda e pressione na direção correta e com a intensidade viabilizadora.

Importa ter clareza de que atingir certas metas não assegura que os processos de produção dos problemas sociais tenham sido superados. A recente experiência da Argentina deve servir de alerta. Ali, ocorreu uma regressão das condições de vida, trabalho e dos indicadores sociais em pouquíssimo tempo. O fato de ter conhecido elevados patamares de educação, saúde, renda e bem-estar social, no passado, não impediu a hecatombe.[2] Percursos assemelhados foram trilhados nos países do Leste Europeu, nos anos 1990, e até mesmo no EUA, nos últimos tempos.

A miséria e as desigualdades existentes no Brasil são produzidas por um padrão de acumulação privada e por um estilo de intervenção estatal que se constituem em uma matriz geradora de miséria/pobreza e desigualdades extremas. Se tal matriz não for modificada, não haverá política assistencial capaz de compensá-la, por mais generosa que seja.[3] A história mostra que sociedades mais homogêneas, democráticas e prósperas só se constituíram quando foram capazes de inaugurar um estilo de desenvolvimento que combinou um padrão de acumulação privada menos ganancioso e mais inovador com uma intervenção estatal fortemente distributiva. Não deve ser esquecido que políticas/ações assistenciais, capazes de fazer alguma diferença ao transferir renda e bens durante um certo tempo, podem, também, ser desativadas a qualquer momento, fazendo que retrocedam as condições sociais alcançadas sem transformações estruturais.[4]

Alguns têm a ilusão de ser possível a existência de perenes "políticas de Estado". O "Estado", como entendido nessa formulação, é uma abstração que não encontra materialidade política e social, que não tem significado e nem se constitui em espaço para a ação prático-concreta dos atores sociais. Políticas, programas e ações governamentais são eficazes e duradouras quando têm fortes e ativos defensores na sociedade. São estes que lhes sustentam legal/normativamente, política, orçamentária, financeira e operacionalmente – o SUS poderia ser considerado um dos poucos exemplos brasileiros.[5] Muitos seriam os exemplos contrários, todos a atestar que por mais bem-sucedidos que sejam, por mais que desejem atribuir-lhes o rótulo de

1. Durante a mesa-redonda, falou-se em "tropicalizá-los", o que não considero apropriado se levarmos em conta que a esmagadora maioria das populações pobres e miseráveis habita as regiões tropicais e subtropicais do globo terrestre.
2. Guillermo O'Donnell, com a competência de sempre, faz análise profunda e, em certo aspecto, premonitória, em Argentina em transe. Folha de S. Paulo, *Caderno MAIS*. 15 abr. 2001.
3. Ver GARCIA, Ronaldo C. Política social: pontos para um começo de conversa. *Ipea/Fórum Nacional dos Secretários Estaduais do Trabalho,* 1984.
4. Ver MARQUES, Rosa M.; MENDES, Aquílas. *Nota sobre o social no governo Lula*. São Paulo, 2004 (s/ed.).
5. O SUS nasceu de forte demanda de base (movimentos de defesa da saúde pública, associações de usuários de postos de saúde de bairros etc.) articulada por integrantes do "Partido da Reforma Sanitária" que lhes forneciam as formulações teóricas, as concepções organizativas e os roteiros operacionais. Os interesses organizados nesse processo conseguiram espaços significativos nos aparelhos do Estado e representações parlamentares expressivas. Inscreveram na Constituição Federal uma série de direitos e obrigações que, mesmo ocasionalmente ameaçados, têm permanecido e progredido.

"políticas de Estado", novos governantes podem extingui-los, sempre que tiverem (suas) razões e interesses para tanto.

O Brasil é um país marcado por desigualdades sociais extremas. É o triste campeão mundial nesse quesito. E isso é uma construção histórico-social. Somos hoje o resultado de tudo de iníquo que se fez em passados longínquos, distantes e próximos. E somos desse jeito porque para poucos ganharem muitíssimo durante todo o tempo, a esmagadora maioria dos brasileiros nada pode ter ou pode ter muito pouco. Nada ou muito pouco de tudo: patrimônio, renda, saúde, educação, segurança pessoal e pública, lazer, informação, cidadania, poder. Temos de ser uma sociedade de poucos cidadãos, de poucos consumidores, com pouca democracia.

Informações recentemente divulgadas atestam tal fato. O PIB brasileiro terá crescido um pouco acima dos 5%, em 2004 (IBGE); o emprego formal conheceu uma variação líquida de mais 2,1 milhões de vagas (Caged/MTE), fazendo o desemprego recuar, depois de muito tempo, a menos de 10% (IBGE); a produtividade da indústria cresceu 5,3% (Fiesp). No entanto, o salário médio real reduziu-se em 0,8% em 2004, o que acontece pelo 7º ano consecutivo, encontrando-se 13,4% abaixo do verificado, em termos reais, em 2002 (IBGE). A trajetória concentradora e produtora de desigualdades foi reforçada desde o começo dos anos 1990: de lá para cá, a participação da renda do trabalho na renda nacional tem caído, monotonicamente, um ponto percentual ao ano.

É o caso de se perguntar aos defensores dos interesses dominantes – os analistas a soldo, os pesquisadores e articulistas ideologicamente encarapaçados, os teóricos justificadores do *status quo* – como explicam esse aparente paradoxo. Não dizem que a distribuição da renda é uma decorrência do crescimento econômico e o do aumento da produtividade? Essa é a desculpa ideológica que sempre transfere para um futuro indefinido, e que nunca chega, a tão reclamada redução das desigualdades, da pobreza e da miséria, pois sempre haverá um imprevisto, uma variável não considerada, um transtorno externo a impedi-la.

O grande e saudoso mestre Celso Furtado ensinava que o desenvolvimento só se realiza quando a sociedade deseja. Seria o resultado de uma vontade coletiva determinada a fazer um país diferente e melhor para a maioria do povo. Assim foi nas nações hoje desenvolvidas. O desenvolvimento é entendido como um processo *uno* que integra múltiplas dimensões. Por isso não cabe falar de desenvolvimento econômico, desenvolvimento social etc. É um processo que se manifesta nos âmbitos econômico, social, político, institucional, cultural, científico-tecnológico e ambiental, entre outros. Nele, essas dimensões interagem produzindo qualidades distintas a cada volta da espiral ascendente de sua dinâmica. É um processo que tem de se espraiar por todo o território, rural, urbano, metropolitano. Tem de articular direcionadamente todos os poderes da República: o Executivo, o Legislativo, o Judiciário. Tem de envolver virtuosa e integradamente todas as instâncias federativas, a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios. Isso é o que revela a trajetória dos países hoje desenvolvidos e o que demanda o povo brasileiro. Todavia, é necessário que seja construído e mantido assim.

Se há alguma dimensão mais decisiva para o processo de desenvolvimento é a da política. É nela que se dão as escolhas que conformarão um novo país, é dela que surgem os acordos sociais que darão o suporte necessário a executar as escolhas feitas. Na política democrática, constroem-se viabilidades, são criadas as condições para se fazer o necessário. Na política democrática e participativa, são ampliados os espaços de

possibilidades. Mediante o sincero diálogo social, consensos são produzidos, interesses diferentes podem ser concertados, acordos estabelecidos e o desenvolvimento desejado pode ser alcançado. É com a política que desafios são enfrentados, obstáculos são transpostos, as sociedades se fazem, a cidadania se afirma e a democracia se realiza. A vontade política coletiva sustenta a determinação governamental através dos tempos, levando as nações aonde elas aspiram chegar.

Voltando aos ODM e às metas propostas pela ONU, o melhor que podemos fazer é tentar entender os processos causadores da nossa realidade social, articular as vontades sociais sinceramente desejosas de enfrentá-los, dimensionar suas mais evidentes conseqüências, acordar metas para os objetivos pactuadamente estabelecidos; metas anuais, regionalizadas, discriminando gênero, cor, faixas etárias e tudo o mais que se fizer necessário; metas que serão instrumentos de luta, objeto de controle e pressão sociais; metas significativas e representativas da nova realidade a ser construída (erradicação da miséria, [6] aumento da participação da renda do trabalho na renda nacional, aumento do patrimônio material das famílias mais pobres, formalização das relações de emprego, cobertura previdenciária, aumento dos anos de escolaridade formal e técnica, elevação da qualidade do ensino, acesso ao saneamento, à cobertura e à qualidade da saúde, acesso à justiça e à segurança, entre outros) e não apenas metas para inerciais processos não-transformadores (alfabetização, redução da mortalidade infantil, aumento do consumo *per capita* de calorias etc.).

Metas assim acordadas acabarão por mostrar que o impossível é transitório, que possibilidades bem aproveitadas podem fazer a diferença, que o aparentemente inconciliável pode ser harmonizado em horizontes temporais diferenciados. Mostrarão ser possível abrir jogos de soma positiva, em que todos podem ganhar, uns mais e antes do que outros, mas com os ganhos dos primeiros, tornando-se, eles mesmos, ganhos dos outros.[7]

Contudo, é preciso levar-se em conta que por mais legítima, social e política que seja a definição de metas (parciais e terminais), elas apenas indicarão o tamanho desejado dos passos intermediários de uma caminhada maior, de um objetivo superior. É decisivamente importante adotar a eqüidade como critério maior a presidir toda e qualquer decisão e a alocação de todos os recursos públicos,[8] como requisito para a progressiva redução das desigualdades. Assim, tudo o que não contribuir para reduzi-las estará, por princípio, vedado. As ações governamentais, de outros atores sociais, ou do setor privado que se revelarem portadoras de iniqüidade serão condenadas. Por isso, não basta ter metas. O monitoramento e a avaliação permanentes[9] deverão ser praticados sobre tudo o que for relevante para o atendimento das metas, nos tempos próprios e adequados à dinâmica de cada processo particular. Do contrário, ao fim de um determinado período de tempo, quando apurado um indicador de alcance e se

6. Conforme definição pactuada social e politicamente.

7. A distribuição de renda se traduz em ampliação do mercado consumidor que permite maiores massas de lucro, incentivam o investimento e a inovação etc. A distribuição da riqueza produz sociedades mais homogêneas, mais coesas, conseqüentemente, mais solidárias, menos violentas, mais seguras, e assim por diante.

8. Este ponto está mais bem defendido em GARCIA, Ronaldo C. *Iniqüidade social no Brasil:* uma aproximação e uma tentativa de dimensionamento. Brasília: Ipea, ago. 2003 (Texto para discussão, n. 971).

9. Tarefa difícil, mas imprescindível. Exige criatividade, capacidade de lidar com informação incompleta, com o impreciso. Indícios, manifestações parciais e indicadores secundários devem ser considerados. Acompanhar a execução orçamentária dos governos, os balancetes trimestrais de empresas, as pesquisas conjunturais sobre emprego, renda, vendas, produção; acessar e analisar os registros administrativos (saúde, educação, saneamento, energia, transporte, segurança pública etc.); relacionar notícias veiculadas pela imprensa, entre muitas outras possibilidades úteis, proporcionam aproximações aos movimentos da realidade que interessam.

constatar que as metas não foram atingidas, nada restará a fazer senão chorar pelo leite derramado, pelo tempo e recursos perdidos, pelos que ficaram no meio do caminho.

Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES)

No CDES, está sendo tentado algo que se aproxima desse esforço. Criado em fevereiro de 2003, pelo presidente Lula o CDES foi concebido para ser um espaço de construção de condições para a desejada mudança, a fim de, como o seu nome diz, promover um grande acordo pró-desenvolvimento, para conformar e liberar a vontade coletiva que torna viável o rompimento das amarras do atraso, das injustiças, das iniqüidades – do subdesenvolvimento, enfim.

No CDES, trabalhadores, empresários, membros de movimentos sociais, das confissões religiosas e personalidades de reconhecida competência e liderança nas suas áreas de atuação discutem, em posição de igualdade, questões fundamentais para o Brasil. O reconhecimento desse espaço de contribuição para o desenvolvimento nacional traduz-se em presença, disposição, compromisso e empenho de cada um dos conselheiros, nas atividades do Conselho.

A prática do diálogo, da interlocução, da cooperação – que distingue este espaço dos outros nos quais predomina a disputa – desafia a capacidade de escutar e aprender com o outro e, por sua novidade, nem sempre é devidamente reconhecida como importante instrumento do processo democrático de governar. Mais que ouvir e falar ao governo, os conselheiros têm ouvido uns aos outros, forjando novas sínteses, abrindo novas possibilidades de entendimento. O debate sincero, o processo de esclarecimento entre diferentes, o diálogo altivo em prol do interesse coletivo, a proposição legítima ao presidente da República são a essência do CDES. Este é o resultado maior que se pode apresentar à sociedade brasileira.

Todavia, objetiva-se não somente tal resultado: o Conselho trabalha sob a ótica defendida por Celso Furtado, a de que só existe desenvolvimento quando o crescimento econômico desdobra-se em amplos e generosos benefícios para a massa do povo, principalmente para as suas parcelas mais carentes. Sendo assim, desenvolvimento no Brasil tem a cara da geração de trabalho, da distribuição de riqueza e renda, de promoção de igualdade entre gêneros e de autonomia das mulheres, de redução da mortalidade infantil, de melhorar a saúde materna, de combater todas as doenças e promover a saúde, de garantir a sustentabilidade ambiental – e muito mais.

Entre muitas outras iniciativas que contribuem para o desenvolvimento eqüitativo e sustentável (grupos de trabalho que produziram importantes sugestões para: microempresa, informalidade e economia solidária; habitação popular; crédito e financiamento; licenciamento ambiental; apoio à restauração do projeto original do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional – FNDR), o CDES criou um Grupo de Trabalho (GT) com o objetivo de preparar uma proposta de Agenda Nacional de Desenvolvimento, a ser apreciada e debatida pelo Pleno do Conselho e encaminhada ao presidente da República, com vistas a embasar um amplo diálogo social, conducente ao grande acordo nacional em prol do desenvolvimento.

Constituído por 75 conselheiros e, portanto, mais do que representativo da diversidade de interesses e inserções sociais presentes no CDES, o GT já conseguiu elaborar uma detalhada visão de futuro do país, que, resumidamente, pode ser apresentada como: "um Brasil no qual a iniqüidade foi superada, a paz social e a

segurança pública foram alcançadas, o desenvolvimento sustentado e sustentável encontrou o seu curso e todos os brasileiros são cidadãos".

Os integrantes do GT também definiram os valores básicos ou os princípios que orientarão a construção dos caminhos que conduziriam o país ao futuro desejado. Devidamente conceituados, tais valores referem-se à: *democracia; igualdade; liberdade; sustentabilidade ambiental; identidade nacional; diversidade sociocultural; e soberania.*

A construção da Agenda Nacional de Desenvolvimento exigiu que fossem identificados os principais problemas que têm impedido que o Brasil do presente seja o país idealizado como o desejável. Tendo em vista a grande complexidade envolvida na análise da realidade, optou-se por estabelecer Âmbitos Problemáticos abrangentes e não-setoriais.

Foram identificados os seguintes:

1. extrema desigualdade social, até mesmo de gênero e raça, com crescente concentração de renda e riqueza; parcela significativa da população vivendo na pobreza ou miséria, diminuição da mobilidade social;
2. dinâmica da economia insuficiente para promover acelerada incorporação do mercado interno potencial, suportar concorrência internacional, com o compatível desenvolvimento de novos produtos e mercados;
3. infra-estrutura logística degradada, não-competitiva, promotora de desigualdades inter-regionais, intersetoriais e sociais;
4. inexistência de eficaz sistema nacional público-privado de financiamento do desenvolvimento; estrutura tributária irracional, regressiva e penalizadora da produção e do trabalho;
5. insegurança pública e cidadã, justiça pouco democrática, aparato estatal com baixa capacidade regulatória-fiscalizadora; e
6. baixa capacidade operativa do Estado, dificuldade para gerir contenciosos federativos, desequilíbrios regionais profundos, insustentabilidade da gestão de recursos naturais.

No presente momento, o GT está elaborando as diretrizes estratégicas que deverão orientar as propostas de ação para o enfrentamento dos âmbitos problemáticos. A expectativa é que se tenha uma proposta preliminar, para ser apresentada ao debate, no fim do primeiro semestre de 2005. Acreditamos que no CDES estamos a contribuir para aumentar a viabilidade de os ODM virem a ser ampliados e alcançados – sem, no entanto, esquecer que muitos são os desafios a enfrentar, enormes as dificuldades a vencer, mas crentes de que um outro mundo será possível, se assim o quiser a vontade popular organizada para construí-lo.

A atual e iníqua realidade não é destino.[10] É possível mudar. E parece que as condições para tanto estão começando a se tornar menos desfavoráveis.[11]

10. Lanço mão, adaptando-a, de uma afirmação de Eduardo Galeano, em entrevista concedida a Flávio Aguiar, da TV Carta Maior, em janeiro de 2005, durante o V Fórum Social Mundial.
11. Ver, a propósito, o capítulo 2 do instigante livro de NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Um estado para a sociedade civil*. São Paulo: Cortez Editora, 2004.

POLÍTICA MONETÁRIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL

José Celso Cardoso Jr*

Rogério Nagamine Costanzi**

No começo de 2005, desenvolveu-se um debate acalorado sobre a utilização de elevadas taxas de juros como instrumento de combate à inflação. Na realidade, desde o Plano Real, esse debate tem sido intenso. De um lado, os defensores da política monetária argumentam que esta é essencial para garantir a estabilidade de preços, condição esta, por sua vez, fundamental para colocar o país em uma rota de crescimento econômico sustentado. Tais defensores costumam trazer lembranças de um país que conviveu entre fins da década de 1970 e o ano de 1994 com inflação elevada, até mesmo com risco de hiperinflação e baixo crescimento econômico. Também costumam fazer referência à sucessão de fracassos de planos econômicos heterodoxos.

De outro lado, os críticos da política de juros elevados argumentam que esta prática reduz a demanda agregada, desestimula o investimento, piora a situação fiscal do setor público, concentra renda e aprecia a taxa de câmbio real (com impactos negativos sobre o equilíbrio externo) e, dessa forma, tal política não apenas não gera crescimento econômico sustentado como inviabiliza o desenvolvimento com distribuição de renda. Além disso, ao elevar as despesas financeiras do setor público, a referida política monetária acaba sendo uma restrição ao gasto social e ao investimento público em razão do que chamaremos aqui de "efeito deslocamento do gasto público real".

Com o intuito de introduzir elementos neste debate, o ensaio em tela está organizado da seguinte forma: na primeira parte, é analisado o impacto fiscal da política monetária; na segunda, é feita uma descrição da participação relativa do investimento público e dos juros na despesa total da União; na terceira, faz-se uma análise da política monetária sobre o gasto social; e, na última, apresentamos as conclusões.

1 Política monetária e situação fiscal do setor público no Brasil

Na mídia, tem prevalecido a imagem de que as contas fiscais do setor público no Brasil encontram-se em uma situação de equilíbrio, tendo em vista que este tem cumprindo as metas de superávit primário acertadas com o Fundo Monetário Internacional (FMI). Essa visão é, na realidade, equivocada. Como pode ser visto pela tabela 1, no período de 1983 a 2004, apenas em quatro desses anos (1990, 1994, 2002, 2004) o setor público conseguiu superávit operacional. Portanto, *grosso modo*, nos últimos 22 anos, apenas em quatro o setor público brasileiro conseguiu superávit fiscal, tendo sido deficitário em 18 dos 22 anos analisados. Esses dados deixam claro

* Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea.

** Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental em exercício no Ipea.

que o setor público vem se mantendo, em geral, em uma situação de desequilíbrio fiscal. Em média, nos últimos 22 anos, o déficit operacional do setor público foi de 2,55% do PIB (tabela 1).

Caracterizado o quadro de desequilíbrio fiscal, cabe perguntar qual(is) a(s) fonte(s) do referido desequilíbrio? A mídia tem enfatizado o papel de determinados gastos correntes – por exemplo, os benefícios previdenciários – como verdadeiros vilões do déficit público no Brasil. Mesmo economistas especializados em finanças públicas ajudaram a criar essa associação do déficit público como sendo de natureza previdenciária. Contudo, a análise dos dados da tabela 1 demonstra que nos últimos 22 anos, em 18 deles o setor público obteve superávit primário, isto é, no conceito que considera apenas as receitas e as despesas não-financeiras. Em média, no período de 1983 a 2004, o setor público obteve superávit primário da ordem de 2,19% do PIB. Portanto, apesar da atenção dada ao déficit da Previdência, em geral, o governo manteve superávit no conceito primário.

TABELA 1
Necessidade de Financiamento do setor público no Brasil – 1983-2004
(Em % do PIB)

Ano	Primário	Juros reais*	Operacional*	Dívida líquida do setor público**	Juros reais em R$ bilhões de 2003
1983	-1,70	4,70	3,00	---	43,5
1984	-4,20	6,90	2,70	---	67,3
1985	-2,61	7,03	4,42	---	73,9
1986	-1,59	5,17	3,58	---	58,4
1987	0,99	4,64	5,63	---	54,3
1988	-0,91	5,78	4,87	---	67,6
1989	1,03	6,07	7,09	---	73,2
1990	-4,69	3,36	-1,32	---	38,8
1991	-2,71	2,90	0,19	38,1	33,8
1992	-1,57	3,32	1,74	37,1	38,5
1993	-2,19	2,98	0,80	32,6	36,3
1994	-5,64	4,07	-1,57	30,0	52,4
1995	-0,27	5,26	5,00	30,6	70,6
1996	0,09	3,30	3,40	33,3	45,5
1997	0,95	3,35	4,31	34,4	47,7
1998	-0,01	7,42	7,40	41,7	105,7
1999	-3,23	6,64	3,41	48,7	95,4
2000	-3,46	4,64	1,17	48,8	69,5
2001	-3,64	5,04	1,40	52,6	76,5
2002	-3,89	3,88	-0,01	55,5	60,1
2003	-4,25	5,14	0,88	57,2	80,0
2004	-4,61	2,54	-2,07	51,8	41,5
Média 1983-2004	-2,19	4,73	2,55	n.d.	60,5
Total 1983-2004	**---**	**---**	**---**	**---**	**1.330**

Fontes: Banco Central, Revista *Conjuntura Econômica* e Ipeadata.
Obs.: *Considerada série com desvalorização cambial mesmo depois de 1997.
**Saldo em dezembro.

A análise dos dados da tabela 1 demonstra que o desequilíbrio decorre, na realidade, do fato de as despesas com juros reais terem sido superiores ao superávit primário na maior parte do período estudado. Ou seja, o superávit primário tem sido insuficiente para arcar com as despesas com juros reais. Desse ponto de vista, nota-se que a fonte do déficit do setor público no Brasil, nos últimos 22 anos, tem sido os juros, ou de outra forma, a fonte do desequilíbrio fiscal brasileiro é financeira, mais especificamente, as despesas com juros.

As despesas com juros reais no período de 1983 a 2004 representaram, em média, 4,73% do PIB por ano. Tal fato explica por que, mesmo com superávit

primário anual médio da ordem de 2,19% do PIB, o país manteve déficit público operacional anual médio de 2,55 % do PIB em tal período. Conforme pode ser visto na tabela 1, as despesas com juros reais neste período totalizaram R$ 1.330 trilhões, o que praticamente equivale ao PIB de 1995.[1]

O desequilíbrio financeiro que predominou no período de 1983 a 2004 ajudou a pressionar a dívida líquida do setor público, que se elevou de maneira expressiva no referido período. Essa dívida saltou da casa dos 30% do PIB, em 1994-1995, para algo como 57% do PIB em 2003.

2 Política monetária e investimento público: evidência de correlação negativa

Como foi visto até aqui, a capacidade de poupança do setor público vem sendo deteriorada pelas despesas com juros reais. A redução da poupança do setor público tem impacto negativo sobre o investimento governamental, que é importante para o crescimento macroeconômico. Nesse sentido, a tradicional visão econômica que defende a atual política monetária não leva em consideração os efeitos da política monetária sobre a capacidade de poupança e investimento do setor público no longo prazo.

Como pode ser visto na tabela 2 e no gráfico 1, existe uma correlação negativa entre o percentual da despesa total destinada ao pagamento de juros e encargos da dívida pública e aquele direcionado aos investimentos públicos. Em média, no período de 1980 a 1984, os juros responderam por apenas 3,7% da despesa total da União, enquanto os investimentos, no mesmo período, representaram 9,4% deste mesmo total. A situação se inverteu no período de 1985-1989, quando a participação dos juros na despesa total cresceu para 11,7% enquanto a dos investimentos caiu para 6,9%. Já no período 1993-2004, os juros representaram 7,1% da despesa total da União contra um investimento bastante deprimido, que respondeu por apenas 1,9% do gasto total, denotando a correlação negativa entre juros e investimentos.

Cabe salientar, contudo, que a queda da participação relativa dos investimentos, na comparação do período 1980-1984 com 1993-2004, não pode ser explicada totalmente pelo incremento da participação relativa dos juros, na medida em que a queda da participação relativa dos investimentos superou o incremento da despesa total com juros. De qualquer forma, a maior importância relativa dos juros no gasto total da União explica parcela relevante da perda de participação dos investimentos na despesa total da União.

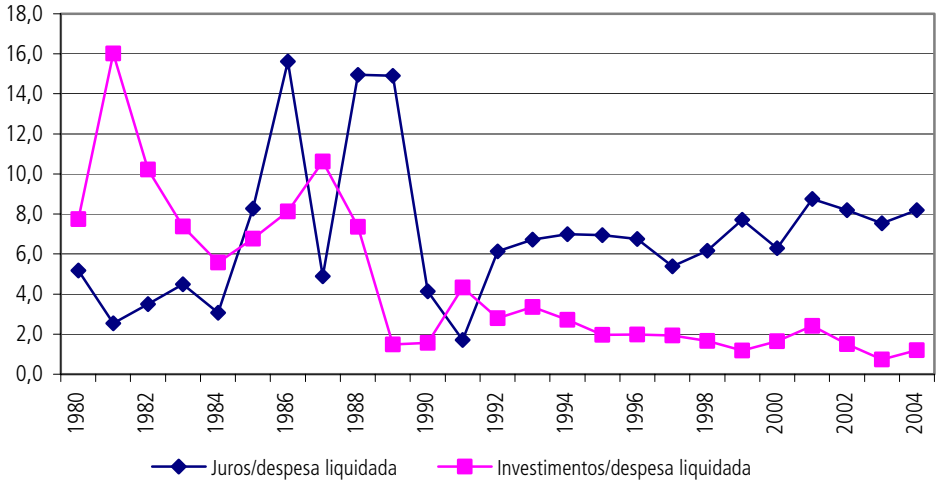
TABELA 2
Participação dos juros e dos investimentos na despesa total da União – Brasil, 1980-2004
(Em % da despesa liquidada)

Período	Juros e encargos da dívida/despesa liquidada	Investimentos/despesa liquidada
Média 1980-1984	3,7	9,4
Média 1985-1989	11,7	6,9
Média 1990-1992	2,9	2,9
Média 1993-2004	7,1	1,9

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.
Elaboração dos autores.

1. Considerando valores a preços de 2003. Ver COSTANZI (2005).

GRÁFICO 1
Correlação negativa entre juros e investimento no Brasil: 1980-2004
(Juros e investimentos em % da despesa total da União)



Fonte: Receita Federal.

3 Política monetária e Gasto Social Federal entre 1995-2002

A análise anterior é suficiente para demonstrar que a fonte do problema fiscal brasileiro, ao longo dos últimos vinte anos, tem natureza eminentemente monetário-financeira. Daí a afirmação de que a origem do problema fiscal no Brasil decorre, em grande medida, de uma certa estratégia de condução da política econômica, notadamente a política monetária e a que se refere à gestão da dívida pública.

Em outras palavras, o problema macroeconômico que queremos ressaltar está no fato de que o estilo de condução da política monetária tem incorrido em um alto custo fiscal-financeiro para o setor público federal, que, premido pela primazia desta política frente às demais, acaba tendo de deslocar – *efeito deslocamento do gasto público real* – recursos do lado real da economia, notadamente sob a forma de gastos sociais e investimentos produtivos, para um estilo de *gestão financeirizada* da dívida pública.

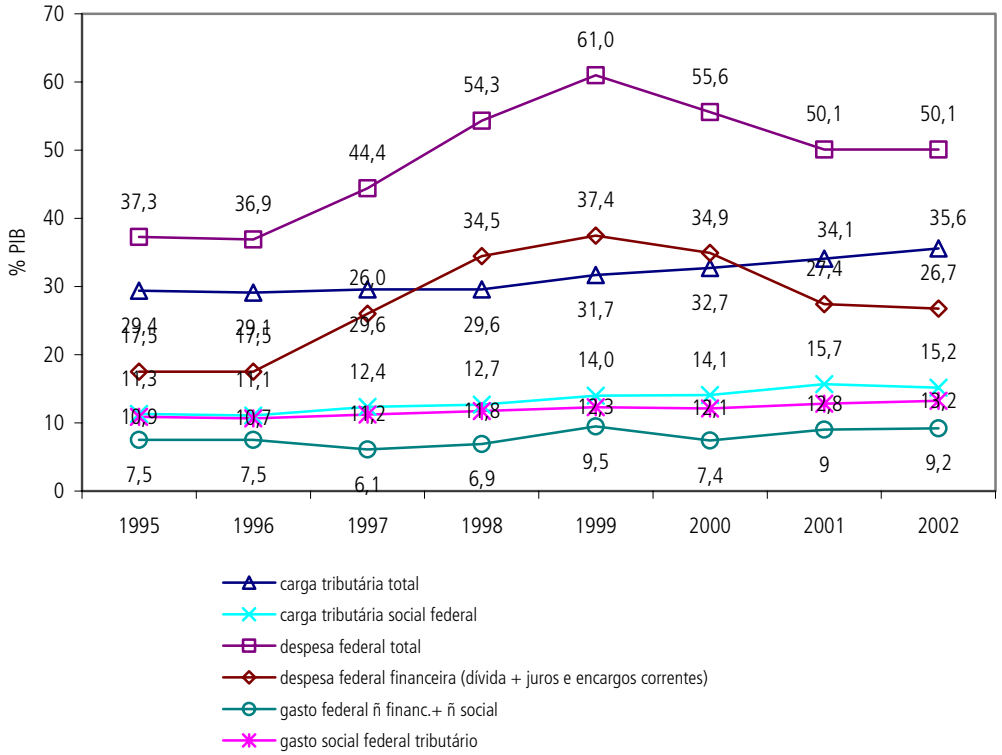
Embora tal estilo de gestão tenha sido a tônica durante todo o período analisado, ele tem produzido impacto particularmente importante sobre as contas públicas desde pelo menos 1999, quando as fontes externas de financiamento da economia reduziram-se e o governo foi levado a abandonar a âncora cambial. Para fazer frente a essa situação – e garantir a estabilização monetária –, o governo federal tem sido obrigado, desde então, a elevar de forma expressiva o superávit primário.

Para tanto, o governo tem recorrido ao tradicional corte de gastos em custeio da máquina pública e investimentos, mas também a um movimento contínuo de ampliação da carga tributária. O aumento da carga tributária disponível em âmbito federal tem se dado mediante o aumento de participação das contribuições sociais na composição total das receitas de governo. Embora as contribuições sociais sejam tributos não-repassáveis para estados e municípios, possuem vinculações expressas, de modo que a sua utilização para outros fins apenas se faz possível com a imposição de Emenda Constitucional destinada a desvincular parte desses recursos, o que tem sido feito em diferentes momentos pelo FSE, FEF e mais recentemente pela DRU.

Em síntese, o aumento da Carga Tributária Bruta (CTB) dependeu basicamente do aumento da Carga Tributária Social (CTS); mas, em razão da desvinculação de parte destes recursos para a União, os gastos sociais não aumentaram na mesma magnitude. Ao contrário, tal como observado no gráfico 2, houve no período um forte incremento das despesas financeiras na composição total dos dispêndios públicos, sustentadas em parte por uma transferência de renda do lado real da economia.

Apesar do crescimento da carga tributária total, vê-se que o Gasto Social Federal se manteve em patamar relativamente constrangido entre 1995-2002. O aumento da carga tributária total pode ser, em sua maior parte, explicado pelo aumento mais que proporcional da carga tributária de origem social. Esta, por sua vez, esteve ancorada, como foi dito, na maior participação das contribuições sociais na composição final das receitas de governo. Por outro lado, nota-se claramente um movimento de forte expansão da despesa pública total sobre o PIB,[2] cujo componente explicativo mais importante foi, sem dúvida, a despesa financeira. Ou seja, a diferença de comportamento entre o Gasto Social Federal e a despesa pública federal total pode ser explicada pelo movimento da despesa federal financeira, em uma situação explícita de transferência de renda do lado real da economia para o lado financeiro.

GRÁFICO 2
Evolução da carga tributária e do gasto público no Brasil – 1995 a 2002
(Em % do PIB)



Fontes: Afonso e Araújo[3] (2004) para carga tributária e Disoc/Ipea para gasto público.

2. Na despesa pública federal estão sendo computados a dívida total acumulada e os juros e encargos correntes de cada período.
3. AFONSO, J. R. e ARAÚJO, E. A. *Carga tributária brasileira*: evolução histórica e principais características. Rio de Janeiro, 2004 (mimeo).

As afirmações precedentes são corroboradas pela análise dos dados da tabela 3. Como pode ser visto pelas três primeiras colunas dessa tabela, a variação de 21,6% da razão Gasto Social Federal Tributário/PIB (GSFT/PIB), entre 1995 e 2002, foi inferior tanto à variação de 27,9% da razão Carga Tributária Social Federal/PIB (CTSF/PIB) quanto à variação de 26,4% da razão Carga Tributária Bruta da União/PIB (CTBU/PIB). Estes números confirmam que, embora o aumento de carga tributária da União tenha sido puxado preponderantemente pelo aumento da carga tributária social, mais especificamente, pelas contribuições sociais, uma parte menos que proporcional (cerca de 4,9% entre 1995 e 2002) foi de fato convertida em Gasto Social Federal.

Por sua vez, pelas quatro últimas colunas da tabela 3, pode-se ratificar a idéia de que uma parte não desprezível do aumento da carga tributária social entre 1995 e 2002 (sobretudo entre 1999 e 2002) deve ter sido apropriada, não pelo Gasto Social Federal, mas possivelmente pelas formas financeiras do gasto público. Em especial, vale mencionar as perdas de 2,1% em relação ao total da despesa não-financeira do governo federal e de 24% frente ao total da despesa financeira, o que sugere, claramente, o sentido do ajuste macroeconômico imposto à sociedade brasileira, sobretudo durante os anos de 1998 a 2000, auge da crise do projeto de estabilização monetária.

Essa imensa transferência de renda – do lado real da economia para o financeiro – processa-se mediante uma mudança de composição do gasto público total que reflete, em última instância, uma primazia dos interesses econômico-financeiros necessários à estabilização monetária e uma certa hierarquia de compromissos políticos diante de interesses sociais divergentes – e sobretudo desiguais – no acesso e no acúmulo de recursos estratégicos de poder. Enquanto o GSF frente ao PIB cresceu, entre 1995 e 2002, algo como 21,6%, o gasto financeiro cresceu 52,6% no mesmo período. Com isso, o Gasto Social Federal pesou, na média do período, sobre o PIB, 11,9% e o gasto financeiro, por sua vez, representou em média 27,8% do PIB. Mesmo sobre o total da despesa efetiva do governo federal, houve um crescimento da despesa financeira da ordem de 13,4% entre 1995 e 2002, representando, em média, 56,2% de tudo o que o governo gastou no período.

TABELA 3

Comparações entre Despesa Público Federal e Carga Tributária Federal no Brasil – 1995 a 2002

Ano	GSFT/PIB (%)	União		GSFT/CTSF (%)	Comparações (%)			
		CTSF/PIB (%)	CTBU/PIB (%)		GSF/DNF	GSF/DF	DF/DE	DF/PIB
1995	10,9	11,9	20,8	92	61,8	69,6	47,0	17,5
1996	10,7	11,6	20,5	92	61,3	67,7	47,5	17,5
1997	11,2	12,1	21,2	93	67,1	47,5	58,5	26,0
1998	11,8	12,3	21,4	96	65,3	37,7	63,4	34,5
1999	12,3	13,7	23,1	90	58,1	35,1	62,4	37,4
2000	12,1	14,3	23,5	85	64,5	38,2	62,8	34,9
2001	12,8	15,0	24,9	86	60,5	50,0	54,8	27,4
2002	13,2	15,2	26,3	87	60,5	52,9	53,3	26,7
Indicadores selecionados								
Var.1995-2002	21,6	27,9	26,4	-4,9	-2,1	-24,0	13,4	52,6
Média 1995-2002	11,9	13,2	22,7	89,9	62,4	49,9	56,2	27,8

Fontes: Afonso e Araújo (2004) para Carga Tributária; Castro *et al.* (2003) para Gasto Social; e IBGE para PIB.

Obs.: GSFT: Gasto Social Federal Tributário; CTSF: Carga Tributária Social Federal; CTBU: Carga Tributária Bruta da União; PIB: Produto Interno Bruto; DF: Despesa Financeira; DNF: Despesa Não-Financeira; DE: Despesa Efetiva.

4 Conclusões

O presente ensaio procurou mostrar que, em primeiro lugar, a política monetária no Brasil é um problema fiscal que explica os desequilíbrios nas contas do setor público no período que vai de 1983 a 2004. Nesse sentido, a adoção de juros elevados como forma de garantir a estabilidade de preços no curto prazo, ainda que eficaz, vem comprometendo a capacidade de controlar a inflação a médio e longo prazos, bem como o crescimento econômico, pelo impacto financeiro perverso que produz nas contas públicas e no endividamento do setor público.

Assim, além do sucesso questionável sobre o controle da inflação, tal estratégia de condução da política monetária tem gerado algum *efeito deslocamento dos juros sobre os investimentos do setor público*. As despesas com juros auxiliaram na deterioração da poupança do governo e em sua capacidade de investimento. Dessa forma, a política monetária tem trazido efeitos negativos também sobre o crescimento de longo prazo da economia.

Por fim, foi mostrado que, pelo lado do financiamento social, a estratégia governamental de ampliar e recentralizar a carga tributária esteve diretamente colada à política de sustentação financeira da estabilização monetária adotada em 1994. A necessidade do governo federal de robustecer seu caixa para viabilizar a sustentação do Plano Real fez que optasse por expandir o peso das contribuições sociais (CPMF, Cofins, CSLL, PIS/Pasep, Contribuição à Previdência Social) na composição total da carga tributária, uma vez que a receita destes tributos não é repassada a estados e municípios. Contudo, visto que as contribuições sociais existem tendo por trás vinculações orçamentárias específicas, foi preciso que o governo criasse formas de desvinculação de parte desses recursos, o que foi feito em diferentes momentos pelo FSE e pelo FEF e, mais recentemente, pela DRU. Assim, olhando a questão apenas por este ângulo, pode-se afirmar que a estratégia de financiamento federal dos anos 1990 no Brasil logrou deslocar recursos potenciais do orçamento social para o ajuste macroeconômico, colocando um teto à capacidade de gastos sociais de origem federal. É nesse sentido, portanto, que é possível falar também de um *efeito deslocamento dos juros sobre o gasto social*.

Em suma, pode-se concluir que a gestão da política monetária atual tem representado uma fonte importante de restrição ao desenvolvimento social no Brasil, pois: *i*) deteriora as contas públicas e cria pressão sobre a dívida do setor público, podendo comprometer a própria estabilidade de preços; *ii*) cria uma tendência de apreciação da taxa de câmbio que desequilibra as contas externas; *iii*) desestimula o investimento produtivo do setor privado; e *iv*) pressiona os gastos públicos e produz um *efeito deslocamento* sobre o gasto social e o investimento público – dois elementos importantes para o desenvolvimento socioeconômico do país.

Referências Bibliográficas

CARDOSO Jr., José Celso; CASTRO, Jorge Abrahão. Economia política das finanças sociais brasileiras no período 1995-2002. **X Encontro Nacional da Sociedade Brasileira de Economia Política**. Campinas, 2005.

COSTANZI, Rogério Nagamine. Considerações em torno do debate sobre a política monetária. **Boletim de Informações da Fipe**. São Paulo, fev. 2005.

PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR DOS SERVIDORES PÚBLICOS E POUPANÇA DE LONGO PRAZO

Leonardo Alves Rangel*

1 Introdução

Pode-se afirmar que a previdência complementar dos servidores públicos, prevista na Emenda Constitucional nº 41, terá duplo caráter a partir do momento de sua implantação. O primeiro será a complementação das aposentadorias dos servidores públicos que forem legalmente afetados pelo teto de pagamento de benefícios; outro será a formação de uma poupança de longo prazo que poderá servir como fonte de financiamento para investimentos de longa maturação, o que é de extrema importância para o desenvolvimento do país.

Na seção 2, será discutida a função de complementação dos benefícios previdenciários para os servidores que vierem a ser atingidos pelo teto de pagamento de aposentadorias. Também são feitas algumas simulações a respeito do período de acumulação e retiradas do fundo, de acordo com algumas hipóteses sobre taxa de administração, contribuição do servidor e do ente empregador e taxa de desconto intertemporal.

Na terceira seção, será discutido o papel de poupança de longo prazo para financiamento de projetos de longa maturação. Também são citados alguns problemas na aplicação de recursos de fundos de aposentadorias em países como Chile e Estados Unidos, destacando que mesmo sendo uma fonte de recursos barata não se pode deixar de perseguir metas atuariais que garantirão o pagamento de benefícios aos quais de direito.

2 Complementação de benefícios previdenciários

A previdência complementar dos servidores públicos ganhou seus primeiros contornos legais com a Lei nº 10.887, de junho de 2004, que estabeleceu em seu artigo 8º que a contribuição do ente empregador será o dobro da contribuição do servidor, e o produto da arrecadação será contabilizado em conta específica.

A este artigo da Lei nº 10.887, adiciona-se o fato de que pela redação da EC nº 41 a previdência complementar do servidor terá o caráter de contribuição definida. Com isso, os servidores que recebem proventos superiores ao teto do INSS, e que não terão direito à aposentadoria integral, não sabem quanto receberão de benefícios previdenciários. Por outro lado, a regulamentação definitiva da Previdência Complementar Pública dependerá de Lei Complementar específica que o Executivo promete encaminhar ao Congresso até

* Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea.

julho deste ano. Nesse regulamento, devem ser abordadas, de forma explícita ou implícita, várias hipóteses sobre as quais discutiremos adiante.

Sendo assim, foram feitas algumas simulações cujo objetivo é saber por quanto tempo tais níveis de contribuição garantiriam aposentadoria equivalente à média aritmética simples dos 80% melhores salários para o servidor que contribua por 30 anos, se mulher, e por 35 anos, no caso dos homens. Para tais simulações, foram feitas algumas hipóteses, sendo que a principal delas é de aumento de um por cento no salário do servidor a cada ano de trabalho.

2.1 Hipóteses objeto de futura regulação

- Taxa de administração

A taxa de administração é definida como o percentual sobre os depósitos destinados a custear a administração do sistema. Esta foi arbitrada em 15% do valor dos depósitos.[1] Vale citar que em países como Argentina e Chile, a taxa de administração dos sistemas de capitalização individual é superior a 15% dos depósitos.[2]

- Período de contribuição

Foram utilizados os períodos previstos na EC nº 41, que são de 35 e 30 anos para homens e mulheres, respectivamente. Para os cálculos, não foram levadas em consideração as exceções contidas na Emenda.[3]

- Taxa de desconto

Em simulações que envolvem comparações de valores monetários ao longo do tempo, a escolha da taxa de desconto torna-se um ponto crítico, de forma que os resultados são extremamente sensíveis à sua escolha.

Uma aproximação razoável para a escolha da taxa de desconto talvez seja a remuneração dos *Treasury Bills*[4] de 30 anos. Algo como 2% ou 3% acima da inflação. No entanto, os fundos de pensão norte-americanos trabalham com taxas que variam entre 2% e 4% acima da inflação em seus cálculos atuariais (Oliveira, Beltrão e Maniero, 1997).

No Brasil, o Tesouro Nacional oferta uma série de títulos de longo prazo, visando ao mercado de fundos de pensão e até mesmo aos poupadores individuais. Esses títulos são basicamente as Notas do Tesouro Nacional Séries B e C (NTN-B e NTN-C). Tais títulos caracterizam-se, de forma simplificada, pelo pagamento de 6% de juros anuais, somado à variação do IPCA e do IGP-M para NTN-B e NTN-C, respectivamente.[5]

Com isso, foram feitas simulações com as taxas de desconto de 2%, 4% e 6%. As simulações foram feitas com a hipótese de indexação perfeita, isto é, o poder de compra de uma certa quantidade de reais hoje é o mesmo que o dessa quantidade em qualquer período no futuro.

1. Existem outros custos no sistema, como taxa anual fixa e taxa sobre o estoque de ativos das contas.
2. Ver WHITEHOUSE, 2000.
3. Ver BRASIL, nº 41.
4. Títulos do Tesouro dos Estados Unidos.
5. O Tesouro Nacional emite NTN-C cujo cupom de juros é de 12% ao ano. No entanto, o peso deste entre as demais NTN-C é pequeno.

- Contribuição do governo

Foram feitas duas simulações de contribuições da União: contribuição equivalente a do servidor e equivalente ao dobro da contribuição do servidor.

2.2 Procedimentos de realização das simulações

Conhecidas as hipóteses das simulações, o procedimento seguinte é calcular o montante acumulado ao fim de 30 e 35 anos de contribuição, pois estas serão as contribuições mínimas para homens e mulheres.

Considerando um salário inicial, recolhe-se mensalmente a taxa de contribuição e a contrapartida do governo, que pode ser equivalente à do empregado ou ao dobro da contribuição do empregado. Essas contribuições são capitalizadas mensalmente pela taxa equivalente anual, de acordo com as hipóteses de taxa de desconto. Ao fim de cada ano, ou mais especificamente após doze contribuições, o salário-base é reajustado em 1% (hipótese adotada). Com isso, contribuições com valores maiores a cada ano são adicionadas ao montante que é capitalizado mensalmente, com taxa de desconto de acordo com as hipóteses adotadas. Esse é o período de acumulação, que para homens será de 35 anos e para as mulheres 30 anos.

Ao fim da acumulação, inicia-se o período de retiradas. Do montante total acumulado, são feitas retiradas mensais de valor equivalente à média dos 80% melhores salários do período de acumulação. Destaca-se que mesmo sendo o período de retiradas, o capital acumulado continua a ser capitalizado de acordo com as hipóteses adotadas.

Tendo em vista que se iniciou o período de retiradas e que se conhece o valor mensal das retiradas, é calculado o número de retiradas que se pode fazer, sendo que o saldo entre montante acumulado e as retiradas continua a ser capitalizado. Conhecido o número de retiradas que podem ser feitas, divide-se por doze para se conhecer o número de anos que irá durar o total acumulado.

Pode acontecer de o montante acumulado ser grande o suficiente a ponto de o valor da retirada mensal ser inferior ao rendimento mensal deste montante, considerando as hipóteses para taxa de desconto adotadas. Caso isso aconteça, o movimento de retirada mensal não será grande o suficiente para exaurir o montante acumulado. Nesse caso, as aposentadorias podem ser pagas por infinitos períodos.

2.3 Resultados

Além de serem utilizadas taxas de desconto de 2%, 4% e 6%, foram simulados cenários em que a contribuição do servidor é equivalente a 6%, 7%, 8%, 9%, 10% e 11% da sua remuneração, e a contribuição da União é da base de um para um e de dois para um. Os resultados estão nas tabelas que seguem.

Os resultados da simulação mostram que, para contribuição da União equivalente à contribuição do servidor, o número de anos em que seria garantido o pagamento de aposentadoria equivalente à média dos 80% melhores salários varia sensivelmente com a taxa de desconto e com o percentual de contribuição do servidor.

TABELA 1

Número de anos garantidos de aposentadoria* por faixa de contribuição e taxa de desconto anual para contribuição do governo de um para um

Contribuição (%)	Taxa de desconto anual					
	2%		4%		6%	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
6	5,2	4,2	8,5	6,3	18,2	10,8
7	6,1	4,9	10,3	7,5	24,9	13,6
8	7,0	5,7	12,2	8,8	36,1	16,9
9	8,0	6,4	14,2	10,2	90,4	21,0
10	8,9	7,2	16,4	11,6	∞	26,5
11	9,9	8,0	18,9	13,1	∞	34,7

Elaboração Disoc/Ipea.

Obs.: *Equivalente à média aritmética simples dos 80% melhores salários.

Ao tomar por base o percentual de contribuição de 6% e a menor das três taxas de desconto intertemporal, o servidor/servidora teria, apenas, 5,2/4,2 anos de aposentadoria garantidos com o montante acumulado ao longo de 35/30 anos de contribuição. Ao passo que, em um cenário extremamente otimista, com taxa de desconto de 6% ao ano, e a mesma contribuição de 6%, o servidor/servidora teria 18,2/10,8 anos de aposentadoria, de acordo com suas respectivas contribuições.

Com o percentual de contribuição de 11% (semelhante à contribuição atual), e com a taxa de desconto de 2%, o montante acumulado em fundo próprio garantiria 9,9/8,0 anos de aposentadoria para os servidores/servidoras. Novamente supondo cenário otimista para taxa de desconto e contribuição de 11%, o montante acumulado garantiria aposentadoria por infinitos anos para os homens e de 34,7 anos para as mulheres.

Na tabela a seguir, os valores correspondem ao número de anos em que estaria garantido o pagamento de benefícios equivalentes à média aritmética simples dos 80% maiores salários, de acordo com os mesmos percentuais de contribuição e as mesmas taxas de desconto utilizados anteriormente. No entanto, supõe-se contribuição da União de dois para um. Seguem os valores:

TABELA 2

Número de anos garantidos de aposentadoria* por faixa de contribuição e taxa de desconto anual para contribuição do governo de dois para um

Contribuição (%)	Taxa de desconto anual					
	2%		4%		6%	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
6	8,0	6,4	14,2	10,2	90,4	21,0
7	9,4	7,6	17,6	12,4	∞	30,1
8	10,9	8,7	21,6	14,8	∞	51,5
9	12,5	10,0	26,3	17,4	∞	∞
10	14,1	11,2	32,1	20,4	∞	∞
11	15,7	12,5	39,6	23,7	∞	∞

Elaboração Disoc/Ipea.

Obs.: *Equivalente à média aritmética simples dos 80% melhores salários.

Com contribuição de 6% e a menor das três taxas de desconto intertemporal, o servidor/servidora teria, apenas, 8,0/6,4 anos de aposentadoria garantidos – ao passo que, no cenário otimista para taxa de desconto e a mesma taxa de contribuição, o servidor teria sua aposentadoria garantida por 90,4 anos e a servidora por 21 anos de acordo com suas contribuições.

Com o percentual de contribuição de 11%, e com taxa de desconto de 2%, o montante acumulado em fundo próprio garantiria 15,7/12,5 anos para servidores e servidoras, respectivamente. Novamente no cenário otimista, o montante acumulado garantiria aposentadoria por infinitos anos para homens e mulheres após 35 e 30 anos de contribuição, respectivamente.

De acordo com a tábua de mortalidade do IBGE para o ano de 2003, a esperança de vida de um homem com 60 anos de idade alcançava 19,1 anos, e a da mulher, com 55 anos de idade, chegava a 26 anos. Isso significa que, caso o governo opte por contribuição de 6% e contribuição da União de um para um, de acordo com o resultado da simulação, a aposentadoria equivalente à média dos 80% melhores salários não seria garantida, pois as expectativas de vida dos homens e das mulheres são maiores que o número de retiradas possíveis do fundo. Caso a contribuição do ente empregador seja o dobro do empregado, para taxas de desconto e de contribuição de 6%, a aposentadoria da mulher seria garantida por pouco mais de 21 anos – contra 26 anos de expectativa de vida –, enquanto a do ex-servidor seria garantida por mais de 90 anos – maior que sua expectativa de vida.

Independentemente da taxa de desconto praticada e da taxa de contribuição para esse fundo próprio, o melhor cenário para os servidores é o de contribuição do ente empregador na base de dois para um.

3 Previdência complementar dos servidores públicos como poupança para investimentos de longo prazo

Além de complementar os recebimentos dos servidores que serão legalmente atingidos pelo teto de aposentadoria do funcionalismo, o fundo formado pela previdência complementar dos servidores pode também desempenhar o papel de gerador de poupança para investimentos de longo prazo, uma vez que, de acordo com as novas regras estabelecidas pela Emenda Constitucional nº 41, haverá um longo período de acumulação antes de começar um fluxo significativo de retiradas.

A experiência internacional mostra que em países que reformaram seus sistemas de previdência para o regime de capitalização, ou mesmo que no sistema de repartição possuam fundos com reservas financeiras, a aplicação dos recursos tem diversos fins. Entretanto, caso se repita o que aconteceu em países como Argentina, Chile e Estados Unidos, o fundo formado poderá se tornar mais uma fonte de financiamento para o excesso de gastos públicos se grande parte de sua carteira for formada por títulos públicos.

Para os Estados Unidos, país cujo sistema é de repartição com fundo de reserva (*Social Security Trust Fund*), Smetters (2004) mostra que o *Trust Fund* está carregado de títulos do tesouro americano. Também mostra que para cada um dólar arrecadado pela previdência, mais de um dólar é gasto em outras áreas em razão do baixo custo de se utilizar recursos do fundo.

Outro caso emblemático é o da Argentina – país que reformou seu sistema de previdência na década de 1990, passando ao sistema de capitalização –, onde os fundos de pensão (*Administradoras de Fondos de Jubilaciones e Pensiones*), graças às idiossincrasias nas regras impostas pelo órgão regulador, estavam extremamente carregadas com títulos da dívida pública federal e títulos provinciais. Após a crise da

moeda local e a moratória da dívida interna e externa do país, os fundos de pensão sofreram perdas brutais em seus patrimônios.[6]

No Brasil, país carente de infra-estrutura de estradas, portos, pontes e energia elétrica, entre outros, financiamento de longo prazo a custo relativamente baixo é extremamente necessário. Cabe também destacar que os recursos do fundo podem financiar diversos projetos no âmbito das parcerias público-privadas. Enfim, em decorrência do longo período de acumulação antes das retiradas, este fundo pode servir como indutor do desenvolvimento de longo prazo do país.

A conclusão a que se chega é que a formação de poupança de longo prazo que financie investimentos de longa maturação é estratégica para o desenvolvimento do país. Isso reserva aos administradores do fundo imensa responsabilidade. Por um lado, a demanda por investimentos é extremamente grande, mas, por outro, devem ser respeitadas as normas atuariais para não prejudicar o futuro pagamento de aposentadorias aos que contribuíram para o fundo.

Referências Bibliográficas

BRASIL. **Lei Federal nº 10.887**. Jun. 2004.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 41.** Dez. 2003.

OLIVEIRA, F. E. B. de; BELTRÃO, K. I.; MANIERO, L. V. F. **Alíquotas equânimes para um sistema de Seguridade Social**. Rio de Janeiro: Ipea, 1997 (Texto para discussão, n. 524).

PUCCINI, Abelardo de Lima. **Matemática financeira**. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2001. (Cap 6).

ROFMAN, Rafael. **The pension system in Argentina**: six years after the reform. Washington: Banco Mundial, 2000 (Social Protection Discussion Paper Series, n. 15).

SMETTERS, Kent. Is the social security trust fund a store of value? **The American Economic Review**, v. 94, n. 2. p. 176-181, maio, 2004.

TESOURO NACIONAL. **Relatório anual da dívida pública.** 2004. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/hp/downloads/Relatorio_Divida_2004.pdf>.

WHITEHOUSE, Edward. **Administrative charges for funded pensions**: an international comparison and assessment. Washington: Banco Mundial, 2000 (Social Protection Discussion Paper Series, n. 16).

6. Para mais detalhes sobre regras de investimento dos fundos argentinos e seus *portfolios* até 1999, ver ROFMAN (2000).

ACOMPANHAMENTO DA LEGISLAÇÃO EM POLÍTICAS SOCIAIS

Criação do Cadastro Nacional de Planos de Benefícios

Foi criado, por meio da Resolução nº 14 (de 6/10/2004) do Conselho de Gestão da Previdência Complementar, o Cadastro Nacional de Planos de Benefícios (CNPB) das Entidades Fechadas de Previdência Complementar. Este Cadastro conterá informações sobre as características dos planos, das prestações oferecidas, dos patrocinadores e dos dados contábeis e atuariais. Será preenchido pelas entidades de Previdência Complementar e foi pensado como forma de melhorar o controle de tal previdência e ter um diagnóstico mais preciso do seu regime.

Criação da Secretaria de Receita da Previdência Social

Em outubro de 2004, foi criada pela Medida Provisória nº 222 – convertida na Lei nº 11.098 (de 13/1/2005) – a Secretaria de Receita Previdenciária. Essa Secretaria tem por função promover ações no sentido de melhorar a arrecadação, a fiscalização e o combate à corrupção e à sonegação na Previdência. Pretende-se ampliar a base de arrecadação, investir na recuperação de débitos e evitar que sejam constituídas novas dívidas, a fim de controlar a Necessidade de Financiamento do INSS.

Inclusão previdenciária

Em novembro de 2004, foi encaminhado ao Congresso Nacional o Projeto de Lei Complementar nº 210 que trata da instituição de um regime tributário, previdenciário e trabalhista especial à microempresa com receita bruta anual de até R$ 36.000 (trinta e seis mil reais). O referido projeto cria – entre outras inovações – um sistema especial de inclusão previdenciária para pequenos empresários, trabalhadores por conta própria, contribuintes individuais e trabalhadores domésticos. Estabelece, como pré-requisito, a aferição da capacidade contributiva, ou seja, os indivíduos objeto desse projeto devem ter rendimentos a partir de um salário mínimo para ter acesso a esse regime especial.

Criação da Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc)

Foi criada por meio da Medida Provisória nº 233 (30/12/2004) a Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc), que terá como principais funções a fiscalização e a supervisão das entidades fechadas de Previdência Complementar e também a execução de políticas do regime de tal previdência. A Previc será financiada, inicialmente, com recursos orçamentários, mas a intenção é que se auto financie com recursos provenientes da Taxa de Fiscalização e Controle da Previdência Complementar (Tafic).

Essa Medida Provisória também criou, no âmbito do Ministério da Previdência, a Secretaria de Políticas de Previdência Complementar – órgão consultivo de

elaboração de políticas – e o Conselho Nacional de Previdência Complementar – que substituirá o Conselho de Gestão de Previdência Complementar.

Nova tributação dos planos de benefícios pelas entidades de Previdência Complementar

Em dezembro de 2004, foi promulgada a Lei nº 11.053, que trata da tributação dos planos de benefícios oferecidos pelas entidades de Previdência Complementar. Esta é a lei de conversão da Medida Provisória nº 209, que instituiu alíquotas diferenciadas de Imposto de Renda incidentes sobre benefícios e resgate de valores acumulados nos planos. A Lei institui que serão cobradas alíquotas inversamente proporcionais ao período de acumulação. Assim, se os recursos forem resgatados em um prazo inferior a dois anos, será cobrada uma alíquota de 35%, que decresce cinco pontos percentuais à medida que o prazo de acumulação aumenta em dois anos até chegar a 10%.

Essa lei estabelece que tal regime de tributação seria válido apenas para os planos de contribuição definida e variável. A Medida Provisória nº 232 – que também faz alterações no regime tributário – estabelece que o disposto na Lei nº 11.053 também é válido para planos de benefícios estruturados na modalidade de benefício definido.

Mudanças nas regras de concessão do auxílio-doença

Por intermédio da MP nº 242 (24/3/2005), foram alteradas as condições de acesso e a fórmula de cálculo do benefício. O valor do auxílio será calculado com base na média aritmética dos últimos 36 salários de contribuição e não poderá exceder o salário que o trabalhador estiver recebendo no momento do requerimento do benefício. Além disso, o segurado que se filiar ao sistema e já for portador de alguma doença não terá direito ao auxílio. São medidas que podem contribuir para reduzir as fraudes, mas também podem afetar negativamente aqueles que demandam legitimamente o auxílio-doença.

Reforma da Previdência – tramitação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) paralela

Em março de 2005, concluiu-se a tramitação da Proposta de Emenda Constitucional nº 227-A que altera aspectos da Emenda Constitucional nº 41 (da Reforma da Previdência). Essa proposta de emenda à Constituição – conhecida como PEC Paralela – teve origem no Senado Federal e fez parte das negociações para agilizar a aprovação da EC nº 41. Como o texto sofreu alterações na Câmara, terá de ser novamente apreciado no Senado. Sua aprovação representa alterações nos artigos nºs 28, 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal.

Lei nº 10.836/2004 – Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências.

Lei nº 10.869/2004 – Cria o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Lei nº 10.954/2004 – Extingue a exigência de Certidão Negativa de Débitos (CND) para repasses de recursos federais da assistência social para estados e municípios.

Decreto nº 5.003/2004 – Dá autonomia à sociedade civil no processo de escolha de seus representantes no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

Decreto nº 5.074/2004 – Reordena a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS).

Decreto nº 5.079/2004 – Dispõe sobre a composição, a estruturação, as competências e o funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea).

Decreto nº 5.085/2004 – Define as ações continuadas de Assistência Social, transformando em ações de caráter continuado os serviços prestados pelo Programa de Combate à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes e pelo Programa de Atendimento Integral à Família.

Decreto nº 5.109/2004 – Dispõe sobre a composição, a estruturação, as competências e o funcionamento do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNI).

Decreto nº 5.209/2004 – Regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências.

Resolução nº 145/2004 do Conselho Nacional de Assistência Social – Aprova a nova Política Nacional de Assistência Social (Pnas).

Portaria MDS nº 78/2004 – Estabelece diretrizes e normas para a implementação do Programa de Atendimento Integral à Família.

Portaria MDS nº 80/2004 – Estabelece critérios e procedimentos relativos à transferência de recursos financeiros para os Fundos estaduais, municipais e do Distrito Federal destinados à rede de Serviços Assistenciais de Ação Continuada.

Portaria MDS nº 736/2004 – Estabelece procedimentos para a transferência de recursos financeiros do Fundo Nacional de Assistência Social; agrupa os serviços por níveis de proteção social básica e especial de média e alta complexidade.

Portaria Interministerial MS/MDS nº 2.509/2004 – Dispõe sobre as atribuições e as normas para a oferta e o monitoramento de ações de saúde relativas às condicionalidades das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.

Portaria Interministerial MEC/MDS nº 3.789/2004 – Estabelece atribuições e normas para o cumprimento das condicionalidades da freqüência escolar no Programa Bolsa Família.

EDUCAÇÃO

Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes)

A Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), em substituição ao Exame Nacional de Cursos ("Provão").

Programa Universidade para Todos

O Programa Universidade para Todos (Prouni) foi criado em setembro de 2004 por meio da MP nº 213, convertida na Lei nº 11.096, de janeiro de 2005. Este Programa consiste na concessão de bolsas de estudo integrais e parciais para estudantes de baixa renda, em Instituições de Ensino Superior privadas. De acordo com os termos do Prouni, as instituições que aderirem ao Programa serão beneficiadas com uma série de isenções tributárias: Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS).

Gasto mínimo anual por aluno no Fundef

Decreto nº 4.966, de 30 de janeiro de 2004, fixou o valor mínimo anual por aluno de que trata o artigo 6º, § 1º, da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, para o exercício de 2004.

Regulamentação da educação profissional

Decreto nº 5.154, de 23 de julho de 2004, veio regulamentar o § 2º do artigo nº 36 e os artigos nºs 39 a 41 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, no que se refere à educação profissional.

Fundações de apoio

Decreto nº 5.205, de 14 de setembro de 2004, regulamenta a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, que dispõe sobre as relações entre as instituições federais de Ensino Superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio.

Organização dos Centros Federais de Educação Tecnológica

Decreto nº 5.224, de 1º de outubro de 2004, dispõe sobre a organização dos Centros Federais de Educação Tecnológica.

Organização do Ensino Superior e avaliação de cursos e instituições

Decreto nº 5.225, de 1º de outubro de 2004, altera dispositivos do Decreto nº 3.860, de 9 de julho de 2001, que dispõe sobre a organização do Ensino Superior e a avaliação de cursos e instituições.

Educação das Relações Étnico-Raciais

Por meio da Resolução do Conselho Nacional de Educação/Conselho Pleno (CNE)/CP nº 1, de junho de 2004, foram instituídas as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana.

Organização e realização de estágio de alunos da Educação Profissional e do Ensino Médio

Foram estabelecidas, por meio da Resolução nº 1 do Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica, de janeiro de 2004, as Diretrizes Nacionais para a organização e a realização de estágios de alunos da Educação Profissional e do Ensino Médio, também nas modalidades de Educação Especial e de Educação de Jovens e Adultos.

Instrução Normativa nº 16, de 24 de março de 2004 – O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária "regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias".

Decreto de 23/7/2004 – A Presidência da República "convoca a Primeira Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial, e dá outras providências".

Portaria nº 1.678, de 13/8/2004 – O Ministério da Saúde "cria Comitê Técnico para subsidiar o avanço da eqüidade na Atenção à Saúde da População Negra, e dá outras providências". Esta Portaria absorveu as atribuições das Portarias nº 10/GM, de 7 de janeiro de 2004 – Ministério da Saúde, que dispunha sobre a "criação do Comitê Técnico para a formulação de proposta de política nacional de saúde da população negra" e nº 152/GM, de 4 de fevereiro de 2004 – Ministério da Saúde, que designava os "membros do Comitê Técnico de Saúde da População Negra de acordo com a identificação das áreas e instituições que nela se representam".

Decreto de 20/8/2004 – A Presidência da República "institui, no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego, a Comissão Tripartite com o objetivo de promover políticas públicas de igualdade de oportunidades e de tratamento, e de combate a todas as formas de discriminação de gênero e de raça, no emprego e na ocupação".

Decreto de 27/8/2004 – A Presidência da República "institui Grupo Executivo Interministerial para articular, viabilizar e acompanhar as ações necessárias ao desenvolvimento sustentável do Município de Alcântara, Maranhão, e dá outras providências"; inclui quilombos desse município.

Portaria nº 2.632, de 15/12/2004 – O Ministério da Saúde "aprova o Regimento Interno do Comitê Técnico de Saúde da População Negra e dá outras providências".

Portaria nº 2.695/GM, de 23/12/2004 – O Ministério da Saúde "institui o Projeto Piloto do Programa Nacional de Atenção Integral aos Portadores de Hemoglobinopatias, e dá outras providências". No marco desse projeto, o Ministério da Saúde apresentará, em 2005, o Programa Nacional de Anemia Falciforme para combater essa doença que afeta, fundamentalmente, pessoas afrodescendentes.

Decreto de 27/12/2004 – A Presidência da República "cria a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais e dá outras providências". Os quilombos formam parte das comunidades tradicionais.

Decreto de 30/12/2004 – A Presidência da República "institui o ano de 2005 como 'Ano Nacional de Promoção da Igualdade Racial' e dá outras providências".

Decreto nº 4.960, de 19/1/2004 – Cria a Comissão Nacional de Prevenção da Violência e Segurança nos Espetáculos Esportivos (Consegue).

Decreto nº 4.975, de 30/1/2004 – Promulga o Acordo de Extradição entre os Estados Partes do Mercosul.

Decreto de 25/2/2004, Decretos de 19/4/2004, Decretos de 27/10/2004 – Homologam a demarcação administrativa de terras indígenas nos Estados do Acre, Amazonas, Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso do Sul e Pará.

Decreto nº 5.006, de 8/3/2004 – Promulga o Protocolo Facultativo à Convenção Sobre os Direitos da Criança relativo ao envolvimento de crianças em conflitos armados.

Decreto nº 5.007, de 8/3/2004 – Promulga o Protocolo Facultativo à Convenção Sobre os Direitos da Criança referente à venda de crianças, à prostituição infantil e à pornografia infantil.

Decreto nº 5.015, de 12/3/2004 – Promulga a Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado Transnacional.

Decreto nº 5.016, de 12/3/2004 – Promulga o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado Transnacional, relativo ao combate ao tráfico de migrantes por via terrestre, marítima e aérea.

Decreto nº 5.017, de 12/3/2004 – Promulga o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado Transnacional relativo à prevenção, à repressão e à punição do tráfico de pessoas, em especial mulheres e crianças.

Decreto nº 5.030, de 31/3/2004 – Institui o Grupo de Trabalho Interministerial para elaborar proposta de medida legislativa e outros instrumentos para coibir a violência doméstica contra a mulher, e dá outras providências.

Medida Provisória nº 176, de 24/03/2004 – Altera dispositivos da Lei nº 9.140, de 4 de dezembro de 1995, que reconhece como mortas pessoas desaparecidas em razão de participação, ou acusação de participação, em atividades políticas

Decreto nº 5.051, de 19/4/2004 – Promulga a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre povos indígenas e tribais.

Lei nº 10.867, de 12/5/2004 – Altera o artigo 6o da Lei no 10.826, de 22 de dezembro de 2003, que dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas (Sinarm), define crimes e dá outras providências.

Lei nº 10.875, de 1/6/2004 – Altera dispositivos da Lei nº 9.140, de 4 de dezembro de 1995, que reconhece como mortas as pessoas desaparecidas em razão de participação, ou acusação de participação, em atividades políticas.

Decreto nº 5.099, de 3/6/2004 – Regulamenta a Lei nº 10.778, de 24 de novembro de 2003, e institui os serviços necessários para a notificação compulsória nos casos de violência contra a mulher (serviços de referência sentinela).

Lei nº 10.884, de 17/6/2004 – Altera os prazos previstos nos artigos nºs 29, 30 e 32 da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003 (Estatuto do Desarmamento) e os artigos 5º e 6º da referida lei e dá outras providências.

Lei nº 10.886, de 17/6/2004 – Acrescenta parágrafos ao artigo nº 129 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, criando o tipo especial denominado "Violência Doméstica".

Decreto nº 5.115, de 24/6/2004 – Institui Comissão Especial Interministerial de revisão dos atos administrativos praticados pelas comissões criadas pelos Decretos nºs 1.498 e 1.499, de 24 de maio de 1995, e nº 3.363, de 11 de fevereiro de 2000, referentes a processos de anistia de que trata a Lei nº 8.878, de 11 de maio de 1994, e dá outras providências.

Medida Provisória nº 195, de 29/6/2004 – Dispõe sobre a obrigatoriedade de os novos aparelhos de televisão conterem dispositivo para bloqueio temporário de recepção de programação inadequada, e dá outras providências.

Decreto nº 5.123, de 1/7/2004 – Regulamenta a Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, que dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas (Sinarm) e define crimes.

Portaria do MJ nº 1.597, de 2/7/2004 – Estabelece os critérios e os procedimentos da classificação indicativa de obras audiovisuais destinadas a Cinema, Vídeo e DVD.

Decreto nº 5.130, de 7/7/2004 – Regulamenta o artigo nº 40 da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), e dá outras providências.

Decreto de 15/7/2004 – Institui Grupo de Trabalho Interministerial com a finalidade de elaborar Plano Nacional de Políticas para as Mulheres.

Portaria Interministerial MS/SEDH/SPM nº 1.426, de 15/7/2004 – Aprova as diretrizes para a implantação e a implementação da atenção à saúde dos adolescentes em conflito com a lei, em regime de internação e internação provisória, e dá outras providências.

Decreto de 20/8/2004 – Institui, no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego, a Comissão Tripartite com o objetivo de promover políticas públicas de igualdade de oportunidades e de tratamento, e de combate a todas as formas de discriminação de gênero e de raça, no emprego e na ocupação.

Decreto de 17/9/2004 – Cria Grupo Operacional para coibir a exploração mineral em terras indígenas, e dá outras providências.

Decreto de 19/10/2004 – Cria Comissão Intersetorial para Promoção, Defesa e Garantia do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, e dá outras providências.

Portaria nº 2.406, do MS, de 5/11/2004 – Institui serviço de notificação compulsória de violência contra a mulher nos serviços de saúde, e aprova instrumento e fluxo para notificação.

Decreto nº 5.289, de 29/11/2004 – Disciplina a organização e o funcionamento da Administração Pública Federal, para desenvolvimento do programa de cooperação federativa denominado Força Nacional de Segurança Pública, e dá outras providências.

Decreto nº 5.296, de 2/12/2004 – Regulamenta as Leis nº 10.048, de 8 de novembro de 2000, que dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências.

Emenda Constitucional nº 45, de 8/12/2004 (Reforma do Judiciário) – Altera dispositivos dos artigos 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os artigos 103-A, 103-B, 111-A e 130-A, e dá outras providências.

Medida Provisória nº 228, de 9/12/2004 – Regulamenta a parte final do disposto no inciso XXXIII do artigo 5º da Constituição, que trata do direito a receber informações de órgãos públicos, e dá outras providências.

Decreto nº 5.301, de 9/12/2004 – Regulamenta o disposto na Medida Provisória nº 228, de 9 de dezembro de 2004, que dispõe sobre a ressalva prevista na parte final do disposto no inciso XXXIII do artigo 5º da Constituição, e dá outras providências.

Decreto nº 5.313, de 16/12/2004 – Regulamenta o artigo 3-A da Lei nº 9.608, de 18 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre o Serviço Voluntário.

Decreto de 16/12/2004 – Concede indenização às famílias de pessoas desaparecidas ou mortas 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.

Portaria do Incra nº 835, de 17/12/2004 – Autoriza o órgão a estender as medidas de recadastramento agrário e fiscalização cadastral aos imóveis rurais das "listas sujas" do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

Lei nº 11.065, de 30/12/2004 – Altera o Programa Segurança Pública nas Rodovias Federais, constante do Plano Plurianual para o período 2004-2007.

Medida Provisória nº 238, de 1/2/2005 – Institui, no âmbito da Secretaria Geral da Presidência da República, o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Pró-Jovem), cria o Conselho Nacional de Juventude (CNJ) e cargos em comissão, e dá outras providências.

DESENVOLVIMENTO RURAL

Instrução Normativa nº 16, de 24 de março de 2004 – Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Instrução Normativa/Incra/ nº 15, de 30 de março de 2004 – Dispõe sobre o processo de implantação e desenvolvimento de projetos de assentamento de reforma agrária.

Norma de Execução/Incra/SD/ nº 35, de 25 de março de 2004 – Estabelece fluxo operacional para concessão, aplicação e prestação de contas do Crédito Instalação, no âmbito dos Projetos de Assentamento integrantes do Programa de Reforma Agrária.

Norma de Execução nº 38, de 30 de março de 2004 – Dispõe sobre procedimentos para seleção de candidatos ao Programa Nacional de Assentamentos Rurais Sustentáveis.

Norma de Execução nº 40, de 30 de março de 2004 – Estabelece procedimentos técnicos e administrativos nas ações de obtenção de recursos fundiários.

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 *Software*
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
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
Anapp	Associação Nacional da Previdência Privada
Ancinav	Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual
Ancine	Agência Nacional do Cinema
ANS	Agência Nacional de Saúde Suplementar
Anvisa	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
Assemae	Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento
ATC	Aposentadoria por Tempo de Contribuição
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
Case	Comunidade de Atendimento Socioeducativo

CAT	Comunicação de Acidente de Trabalho
CBL	Câmara Brasileira do Livro
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
Cebes	Centro Brasileiro de Estudos em Saúde
Cedaw	Comitê para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres
CEF	Caixa Econômica Federal
Cefet	Centro Federal de Educação Tecnológica
Ceff	Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos
CEPS	Conselho Estadual de Previdência Social
Cerlalc	Centro Regional para o Livro na América Latina e no Caribe
CES	Conselhos Estaduais de Saúde
Cesb	Companhias Estaduais de Saneamento Básico
C&T	Ciência e Tecnologia
CF	Constituição Federal
CFDD	Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos
Cfess	Conselho Federal de Serviço Social
CGPC	Conselho de Gestão da Previdência Complementar
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 Política Cultural
CNPCP	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
Coespir	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
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 Parlamentear 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
Disoc	Diretoria de Estudos Sociais
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

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
EPUs	Encargos Previdenciários da União
FA	Fator de Alocação
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 Diretos Difusos
Febec	Federação Brasileira do Entidades de Cegos
Febem	Fundo Estadual do Bem-Estar do Menor
FEF	Fundo de Estabilização Fiscal
Fenaseg	Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados e Capitalização
Fenasp	Federação Nacional das Sociedades Pestalozzi
FGTS	Fundo de Garantia 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
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
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
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
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
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
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

LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MAC	Assistência de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar
Made	Museu Aberto do Desenvolvimento
MAS	Ministério da Assistência Social
Mapa	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MCT	Ministério da Ciência e Tecnologia
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
Mdic	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC	Ministério da Educação
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
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
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	Obrigação 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
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
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
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
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
Proemprego	Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador
Proep	Programa de Expansão da Educação Profissional
Proex/BB	Programa de Financiamento às Exportações do Banco do Brasil
Profae	Projeto de Formação de Trabalhadores da Área de Enfermagem
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 *Per Capita*
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
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
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
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
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
SM	Salário Mínimo
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SNC	Sistema Nacional de Cultura
SNCR	Sistema Nacional de Cadastro Rural
SNDH	Sistema Nacional de Diretos Humanos
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
SPC	Secretaria de Previdência Complementar
SPDCA	Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente
SPE	Sistema Público de Emprego ou Secretaria de Política Econômica
SPHAN	Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
SPI	Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
SPM	Secretaria Especial de Políticas para 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
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
Unirede	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

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2005

EDITORIAL

Coordenação
Silvânia de Araujo Carvalho

Supervisão
Iranilde Rego

Revisão
Gisela Viana Avancini Rojas
Sarah Ribeiro Pontes
Elizabete Antunes de Souza (estagiária)
Raquel do Espírito Santo (estagiária)

Editoração
Aeromilson Mesquita
Elidiane Bezerra Borges

Brasília
SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,
9º andar – 70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 3315-5090
Fax: (61) 3315-5314
Correio eletrônico: editbsb@ipea.gov.br

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

COMITÊ EDITORIAL

Secretário-Executivo
Marco Aurélio Dias Pires

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,
9º andar, sala 904
70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 3315-5374
Fax: (61) 3315-5314
Correio eletrônico: madp@ipea.gov.br