

# políticas sociais

acompanhamento e análise

| FEVEREIRO 2006 |

12

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

## Governo Federal

### Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

**Ministro** – Paulo Bernardo Silva

**Secretário-Executivo** – João Bernardo de Azevedo Bringel

## **ipea** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

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

#### **Presidente**

Luiz Henrique Proença Soares

#### **Diretor de Cooperação e Desenvolvimento**

Alexandre de Ávila Gomide

#### **Diretora de Estudos Sociais**

Anna Maria T. Medeiros Peliano

#### **Diretora de Administração e Finanças**

Cinara Maria Fonseca de Lima

#### **Diretor de Estudos Setoriais**

João Alberto De Negri

#### **Diretor de Estudos Regionais e Urbanos**

Marcelo Piancastelli de Siqueira

#### **Diretor de Estudos Macroeconômicos**

Paulo Mansur Levy

#### **Chefe de Gabinete**

Persio Marco Antonio Davison

#### **Assessor-Chefe de Comunicação**

Murilo Lôbo

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

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

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

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

Esta publicação contou com o apoio financeiro do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), por meio do Projeto BRA/04/052.

## políticas sociais acompanhamento e análise

### Diretoria de Estudos Sociais

#### **Conselho Editorial**

André Gambier Campos  
Brancolina Ferreira  
Jorge Abrahão de Castro  
José Celso Cardoso Jr.  
Leonardo Alves Rangel  
Luana Simões Pinheiro  
Luciana Jaccoud  
Luciana Mendes Servo  
Luseni Aquino  
Paulo Roberto Corbucci (editor responsável)

#### **Técnicos e Colaboradores**

Ana Carolina Querino  
André Gambier Campos  
Ângela Barreto  
Brancolina Ferreira  
Bruno Marcus Ferreira Amorim  
Dionísio Baró  
Fábio Monteiro Vaz  
Frederico Augusto Barbosa da Silva  
Geraldo Góes  
Guilherme da Costa Delgado  
Helder Rogério Sant'Ana Ferreira  
Jorge Abrahão de Castro  
José Aparecido Ribeiro  
José Celso Cardoso Jr.  
José Valente Chaves  
Junia Cristina Perez Rodrigues da Conceição  
Leonardo Alves Rangel  
Luana Simões Pinheiro  
Luciana Jaccoud  
Luciana Mendes Servo  
Luseni Aquino  
Maria Martha Cassiolato  
Matheus Stivali  
Nair Bicalho  
Paulo Roberto Corbucci  
Roberto Gonzales  
Roberto Passos Nogueira  
Sérgio Francisco Piola  
Sônia Tiê Shicasho

#### **Assistentes de Pesquisa**

André Luis Souza  
Joelmir Rodrigues da Silva  
Radakian Maurity Sousa Lino

ISSN 1518-4285

# SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	5
CONJUNTURA E POLÍTICAS SOCIAIS	7
<b>ACOMPANHAMENTO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS</b>	<b>13</b>
SEGURIDADE SOCIAL	15
PREVIDÊNCIA SOCIAL	26
ASSISTÊNCIA SOCIAL E SEGURANÇA ALIMENTAR	42
SAÚDE	59
EDUCAÇÃO	76
CULTURA	94
TRABALHO E RENDA	112
DIREITOS HUMANOS, JUSTIÇA E CIDADANIA	132
IGUALDADE RACIAL	158
DESENVOLVIMENTO RURAL	177
<b>ENSAIOS</b>	<b>197</b>
A CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA FUNDIÁRIA E DE PLANEJAMENTO URBANO PARA O PAÍS – AVANÇOS E DESAFIOS Raquel Rolnik	199
O MINISTÉRIO DAS CIDADES E A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO Ermínia Maricato	211
DINÂMICA SOCIOTERRITORIAL DAS METRÓPOLES BRASILEIRAS: DISPERSÃO E CONCENTRAÇÃO Luiz César Queiroz Ribeiro	221
MONITORANDO O DIREITO À MORADIA NO BRASIL Maria da Piedade Morais George Alex da Guia Rubem de Paula	230
MOBILIDADE URBANA, INIQUIDADE E POLÍTICAS SOCIAIS Alexandre de Ávila Gomide	242
<b>ACOMPANHAMENTO DA LEGISLAÇÃO EM POLÍTICAS SOCIAIS</b>	<b>251</b>
PREVIDÊNCIA SOCIAL	253
EDUCAÇÃO	255
TRABALHO E RENDA	256
DIREITOS HUMANOS, JUSTIÇA E CIDADANIA	260
IGUALDADE RACIAL	262
<b>GLOSSÁRIO DE SIGLAS</b>	<b>263</b>



## APRESENTAÇÃO

A presente edição do boletim *Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise*, que abrange o exercício de 2005, é composta de um volume impresso e um CD. A versão impressa está estruturada em quatro seções: *i) Conjuntura e políticas sociais* – por meio da qual se busca contextualizar as políticas sociais no espectro das macroorientações econômicas e políticas; *ii) Acompanhamento de políticas e programas governamentais* – que se subdivide em dez capítulos e corresponde à parte substantiva deste boletim; *iii) Ensaio* – constituída de cinco textos que abordam a questão urbana; e *iv) Acompanhamento da legislação em políticas sociais* – que apresenta as principais alterações nos dispositivos legais nas áreas de Previdência Social; Educação; Trabalho e Renda; Direitos Humanos, Justiça e Cidadania; e Igualdade Racial.

Ao introduzir a questão urbana como tema dos ensaios desta edição do boletim, pretende-se suscitar a reflexão sobre o modelo brasileiro de urbanização produzido nas últimas décadas. Além disso, os problemas evidenciados no espaço urbano são uma espécie de termômetro das condições de vida da população e resultam, em grande medida, das fragilidades de outras políticas sociais, tais como a de reforma agrária, habitação, saúde, educação e geração de emprego e renda. Ao mesmo tempo, as formas e o nível de acesso a alguns bens e serviços urbanos têm implicações imediatas na qualidade de vida e até mesmo sobre a demanda por outros serviços e programas sociais. Assim, os cinco textos constitutivos dessa seção versam sobre os temas de planejamento urbano e territorial, políticas habitacionais, regulação urbana e transportes urbanos coletivos. Raquel Rolnik discorre sobre os avanços e desafios das políticas fundiária, de planejamento urbano e territorial. Ermínia Maricato trata das políticas de desenvolvimento urbano e habitacional em perspectiva histórica. Luiz César Ribeiro aborda a dinâmica socioterritorial das metrópoles brasileiras, enquanto Maria da Piedade Morais, George Alex da Guia e Rubem de Paula analisam, à luz do marco conceitual legal e de indicadores urbanos, o grau de implementação do direito à moradia no Brasil. Por fim, Alexandre Gomide evidencia como o acesso a um conjunto de bens e serviços sociais depende da ampliação e melhoria do transporte coletivo urbano.

O *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 2004 e 2005, além de séries históricas atualizadas de indicadores referentes às áreas objeto de análise desta publicação.

Boa leitura!

Conselho Editorial



## CONJUNTURA E POLÍTICAS SOCIAIS

Desde que o Brasil abandonou, em janeiro de 1999, a âncora cambial que servia de principal suporte à estabilização monetária, a política econômica tem se ancorado na tríade *câmbio flutuante, superávits fiscais generosos e metas rígidas de inflação*. Na visão dominante sobre o tema, acredita-se que, além de uma abertura comercial irrestrita, deve-se também promover uma abertura radical da conta de capitais, por meio da qual o país se habilita como receptor de recursos externos junto ao movimento de globalização financeira em curso. Ademais, acredita-se que um expressivo aperto fiscal seja necessário para o sucesso desta estratégia de estabilização.

Apesar de não existir comprovação empírica acerca da necessidade de dito superávit fiscal, muito menos sobre sua proporção em relação ao PIB, tem sido disseminada a crença generalizada nos meios governamentais, empresariais e midiáticos de que o mesmo seja condição fundamental para a estabilidade, uma vez que isso aumentaria a confiança dos investidores privados e refinanciadores da dívida pública na capacidade do governo federal em honrar, periodicamente, seus compromissos financeiros. Portanto, a aceitação do superávit fiscal primário como condição para o controle inflacionário depende mais das convenções estabelecidas entre os agentes econômicos do que propriamente de algum fundamento macro ou microeconômico inerente ao sistema. De qualquer modo, com dito superávit fiscal em curso, estariam dados os fundamentos macroeconômicos mínimos para a adoção de um regime de metas de inflação, considerado pelos atuais condutores da política econômica como o mais adequado à sustentabilidade da estabilização monetária.

Ocorre que, desde a desvalorização cambial de 1999, a estabilidade dos preços internos tem estado na dependência de uma combinação contraditória de políticas. De um lado, uma âncora fiscal produzida com cortes de gastos reais e aumento da carga tributária federal; de outro, de um patamar *necessariamente* elevado para a taxa de juros básica do sistema, a Selic, superior a 18% ao ano, em 2005, contra taxas de cerca de 2% na zona do euro e de 4% nos EUA. Essa situação seria necessária tanto para conter os preços internos por meio da retração da demanda doméstica como para continuar atraindo capitais externos a fim de impedir uma desvalorização muito intensa do Real, o que poderia comprometer as metas de inflação e de superávit primário acertadas inicialmente com o FMI, mas depois encampadas como *condição de governabilidade* pela equipe econômica do governo. Apregoa-se que, em um regime de metas inflacionárias, os governos nacionais teriam mais espaço para exercer uma política monetária ativa. A flexibilidade cambial incumbir-se-ia do ajustamento automático nas contas externas, permitindo aos juros não apenas controlar a inflação, como também fomentar – ou poder fomentar – o produto e o emprego agregados.

De acordo com muitos críticos desse modelo, o uso à exaustão da política monetária com vistas a salvaguardar a estabilidade dos preços tem se mostrado um instrumento pouco eficaz para compatibilizar objetivos tão díspares quanto complexos. A manutenção

das taxas de juros em patamares elevados, por longos períodos, tem limitado o potencial de crescimento da economia e ampliado de forma abrupta o endividamento financeiro do setor público. De fato, é raro encontrar países detentores de moedas não conversíveis internacionalmente que, abertos ao exterior em termos comerciais e financeiros, consigam sustentar, por longos períodos, metas rígidas de inflação e liberalidade cambial. O cumprimento das metas estará sempre na dependência, em última instância, de condições internacionais favoráveis em termos dos fluxos de capitais para os países que adotam tal combinação de políticas. Em outras palavras, os capitais só se deslocam às moedas fracas, não conversíveis, se melhor remunerados forem. Caso contrário, delas emigram – em regra, de maneira abrupta – com efeitos deletérios sobre o câmbio. Uma vez desvalorizada a moeda local, as pressões inflacionárias intensificam-se, abortando, entre outras coisas, tentativas de implementar políticas monetárias mais hospitaleiras à expansão do produto e do emprego.

Em face dessa conjuntura, não é de estranhar que prevaleça a rígida subordinação das políticas sociais às políticas fiscal e monetária em curso. Além do alto custo fiscal que advém dessa estratégia de estabilização, que obriga o governo federal a esterilizar e transferir recursos do lado real da economia (como o são, por exemplo, os investimentos e gastos em programas sociais) para um tipo de gestão *financeirizada* da dívida pública, há efeitos perversos que se manifestam tanto na desaceleração do ânimo capitalista para novos investimentos como na valorização cambial que pode reduzir o saldo exportador, justamente os dois motores do crescimento econômico recente.

Por essas razões, o sistema de seguridade social é outra vez objeto de propostas de mudanças restritivas, agora diretamente focadas no Regime Geral da Previdência Social, no que tange a dois aspectos cruciais: *i*) desvinculação do salário mínimo do piso de benefícios; e *ii*) elevação da idade mínima de aposentadoria para 65 anos. As mudanças propostas estão explicitamente condicionadas pelas metas fiscais do superávit primário e pouca relação guardam com reformas em profundidade no sistema previdenciário-assistencial brasileiro. Os reais problemas da seguridade social estão a reclamar uma outra reforma de caráter magnificador da filiação previdenciária, *pari passu* à retomada do crescimento econômico.

Motivações semelhantes têm dificultado a aprovação de lei complementar, pelo Congresso Nacional, que regulamentaria a Emenda Constitucional nº 29. Em assim sendo, as interpretações sobre o que constituem ações e serviços de saúde continuam divergindo, abrindo espaço para a contabilização de recursos de programas como o de Transferência de Renda com Condicionais, para efeito do cumprimento do que dispõe a referida emenda.

Na área de previdência social, destacam-se algumas medidas para solucionar problemas que, até então, não integravam a agenda previdenciária. Em relação à qualidade do atendimento dos segurados, discute-se a reestruturação do Instituto Nacional do Seguro Social e a realização de concurso público para ampliar o quadro de servidores desse instituto. Com essas medidas, prevê-se a melhoria do atendimento aos segurados e a redução da incidência de fraudes, principalmente no caso das perícias médicas. Outra iniciativa de governo, analisada nesse capítulo, refere-se à realização do censo previdenciário, que tem por objetivo reduzir gastos com o pagamento indevido de benefícios previdenciários. Também estava na agenda há alguns anos a regulamentação do Acordo Multilateral de Previdência do Mercosul, que entrou em vigor em

2005. Outros assuntos tratados são: regulamentação do empréstimo consignado, perfil dos contribuintes da previdência complementar e o resultado financeiro dos regimes previdenciários dos trabalhadores da iniciativa privada e dos servidores públicos.

Em 2005, fortaleceu-se a atuação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em suas três áreas de intervenção: transferência de renda, assistência social e segurança alimentar e nutricional. Destacaram-se especialmente, nesse ano, as ações de transferência de renda, que parecem estar impactando efetivamente a redução da indigência, pobreza e desigualdade no país. Conforme evidenciam os dados da Política Nacional de Assistência Social (Pnas) 2004, analisados no capítulo dedicado à assistência social e segurança alimentar, reduziram-se os índices de pobreza no conjunto da população brasileira, assim como houve redução da desigualdade na distribuição do rendimento domiciliar no período recente, evidenciada pela queda observada no índice de Gini. Os desafios, contudo, continuam significativos. Destacam-se problemas referentes à ainda modesta cobertura de certos programas, como os serviços de atenção continuada da assistência social; a gravidade das situações de violação de direitos, como aquelas atendidas pelo Programa Combate à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes; a falta de renda gerada no mercado de trabalho para parte significativa da população brasileira; ou a incompletude do sistema brasileiro de proteção social, deixando sem cobertura e em situações de risco – como doença, invalidez ou velhice – grupos sociais que não são extremamente pobres e pessoas sem vinculação com o mercado de trabalho formal.

Em relação às ações do Ministério da Saúde, destaca-se o Projeto de Expansão do Saúde da Família (Proesf), que tem por objetivos a disseminação do Programa Saúde da Família (PSF) nos centros urbanos com mais de 100 mil habitantes e o acompanhamento mais rigoroso dos resultados obtidos. Apesar de ter sido considerável a adesão ao programa, com a participação de cerca de 190 dos 230 municípios desse porte, o indicador de cobertura populacional pelo PSF ainda se encontra abaixo do esperado.

Outro aspecto que mereceu destaque nesse capítulo foi a realização de concursos públicos para o preenchimento de cargos efetivos nos hospitais federais. Mas, a despeito dos ganhos que os mesmos venham a proporcionar, reconhece-se que ainda há um longo caminho a ser percorrido nessa área. Além disso, destaca-se que, apesar de essa discussão ter ficado restrita à área de saúde, trata-se de um problema que perpassa todas as demais áreas sociais e, portanto, deverá tornar-se objeto de análise dessas em edições futuras deste boletim.

A educação brasileira foi marcada, em 2005, pela inflexão no comportamento das matrículas no ensino médio. Após longo período de crescimento contínuo, registrou-se uma redução em números absolutos, em comparação com o ano anterior. Comportamento semelhante foi observado junto à quase metade das unidades federadas. Destaca-se também a tendência de desaceleração do crescimento das matrículas nos cursos de graduação em geral e, em particular, nas instituições de ensino privadas localizadas nas regiões Sul e Sudeste. No que se refere aos marcos legais, destacam-se a aprovação do projeto de lei que cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), pela Câmara dos Deputados, com alterações no projeto original do Poder Executivo, o qual vem sendo discutido no Senado Federal, e a promulgação da lei que amplia a duração do ensino fundamental para nove anos, iniciando-se aos seis anos de idade. No caso

do Fundeb, alerta-se para o fato de que a indefinição do formato de financiamento da educação básica (dado que 2006 é o último ano do Fundef) constitui um sério problema para todas as instâncias governamentais. Ressaltam-se, no campo das informações educacionais, as alterações que poderão ter importante impacto no acesso, na permanência e desempenho dos alunos, assim como na gestão dos recursos financeiros, tanto em nível federal quanto nos sistemas subnacionais e, até mesmo, no âmbito das unidades escolares. Ainda em relação à educação básica, são analisadas ações no âmbito da formação de profissionais da educação e da gestão dos sistemas de ensino. Na educação superior, são destacadas ações que visam à ampliação do acesso de estudantes de baixa renda a cursos de graduação, enquanto que, na pós-graduação *stricto sensu*, chama-se a atenção para sua acelerada expansão.

A construção de políticas públicas culturais amplas e sistêmicas, em especial as voltadas à transformação de seus marcos legais fundantes, teve continuidade em 2005. A principal característica desse período é a constitucionalização das questões culturais, mediante a proposição de emendas à Carta Magna.

Avanços ocorreram no desenho e na institucionalização das políticas, com a consolidação da proposta do Sistema Brasileiro de Museus, da Política Nacional de Museus e, mais recentemente, com a proposição do Instituto Brasileiro dos Museus (Ibram). Também é importante citar a melhoria da gestão dos recursos financeiros pois, além de aumentos significativos nos montantes, houve melhoria na sua execução. Os avanços na articulação do Sistema Nacional de Cultura (SNC) também foram evidentes. Por fim, destaca-se o Programa dos Pontos de Cultura, que favoreceu a revisão conceitual acerca do objeto de intervenção das políticas culturais. Além dos elementos clássicos que compõem esse objeto, tais como os monumentos históricos e as belas-artes, foram incorporados as culturas, os saberes, os fazeres e os modos de vida populares. Esse mesmo Ponto de Cultura ainda colocou desafios conceituais importantes à gestão das políticas. Ao tratar de expressões que prescindem de equipamentos culturais – em sentido mais tradicional – para seu desenvolvimento, o programa recoloca a questão dos papéis atribuíveis aos equipamentos e à valorização das práticas culturais cotidianas na consolidação do SNC.

Com relação ao mercado de trabalho, observa-se que teve continuidade, em 2005, a trajetória de discreta recuperação, iniciada em 2004. Ainda que a expansão tenha sido em ritmo inferior ao do ano anterior, não deixou de ser positiva a avaliação geral feita com base nos dados da PME/IBGE para – é bom lembrar – apenas seis RMs do país. No entanto, parece ter sido significativa a incorporação, pelo sistema econômico como um todo, dos aumentos reais do salário mínimo no biênio 2004/2005. Ao manter o ambiente macroeconômico relativamente estabilizado e, na visão dos empresários, com alguma perspectiva de crescimento sustentado para o futuro imediato, os referidos aumentos reais do salário mínimo puderam ser absorvidos pelo sistema econômico simultaneamente ao aumento da ocupação e da formalização dos contratos, à recuperação real dos rendimentos do trabalho e à redução das desigualdades de renda (essa última, decorrente, em 2005, de um aumento mais que proporcional dos rendimentos dos decis inferiores da distribuição), e à queda da pobreza absoluta e relativa. E com – detalhe crucial – a carga tributária de vinculação social crescendo acima dos gastos sociais de origem federal.

No que se refere às políticas de trabalho e renda, os resultados alcançados no biênio 2004/2005 – e provavelmente a se repetirem em 2006 – foram também muito positivos, uma vez que, em um contexto favorável como esse, é bem possível que o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) tenha mais força para fazer avançar as propostas de aperfeiçoamento das políticas e programas do seu Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR), nos moldes pelos quais foram tratadas ao longo desta edição. Esse é um assunto de suma importância para a área de trabalho e renda, cujos desdobramentos serão seguidos com todo interesse nas próximas edições deste boletim.

O capítulo sobre direitos humanos, justiça e cidadania destaca, nesta edição, temas que foram marcantes na conjuntura do segundo semestre de 2005, tais como os encaminhamentos dados pelo Sistema Interamericano de Direitos Humanos em relação a três casos emblemáticos de violações de direitos ocorridos no Brasil, a promulgação de novas leis que buscam agilizar a justiça brasileira e o desfecho da crise política que envolveu a Secretaria Especial dos Direitos Humanos ao longo do ano. De outra parte, o texto registra o acompanhamento de alguns programas e ações selecionados que dão continuidade à promoção de uma cultura de respeito à dignidade humana no país, por meio de ações que fomentam a mobilização social em torno de questões que atingem grupos sociais vulneráveis quanto ao reconhecimento de seus direitos, tais como crianças e adolescentes vítimas de violência sexual, mulheres trabalhadoras, homossexuais e transgêneros.

Considerando que o papel a ser exercido pelo ente federal nessa área é de caráter fundamentalmente articulador e fomentador, pode-se afirmar que sua atuação governamental, ao longo de 2005, preservou o caráter ambíguo frente às expectativas da sociedade já descrito em edições anteriores deste boletim, pois, ao mesmo tempo em que envidou esforços no sentido de fortalecer a estruturação jurídico-institucional da área, destinou recursos muito limitados para a implementação das ações. Embora esse quadro situacional suscite preocupações, também reforça a perspectiva fundamental de que as iniciativas na área dos direitos humanos, da Justiça e da cidadania não podem ser vistas como tarefa exclusiva dos órgãos executivos do poder público, mas sim como resultado da conjunção de esforços destes com os mais diversos setores da sociedade brasileira, que devem exercer, ainda, o imprescindível papel de controladores da ação do poder público.

A conjuntura recente da área de igualdade racial foi marcada por dois fatos relevantes: a realização das marchas que vieram a Brasília para comemorar os 10 anos da Marcha Zumbi dos Palmares e apresentar as reivindicações do movimento negro à sociedade e ao governo; e a aprovação, no âmbito do Senado Federal, do substitutivo ao projeto de lei que institua o Estatuto da Igualdade Racial.

Em relação às marchas, destaque-se a apresentação de documento, ao presidente da República, que estima em R\$ 67 bilhões o custo para reverter o atual quadro de desigualdade racial no país, apenas nas áreas de educação, habitação e saneamento. No que concerne à tramitação do Estatuto, cabe ressaltar que o substitutivo aprovado alterou significativamente o projeto original, a começar pela exclusão do Fundo de Promoção da Igualdade Racial, o qual teria por objetivo assegurar recursos para a promoção da igualdade racial.

Optou-se, nesta edição, por analisar as desigualdades raciais na área de saúde, assim como as ações que o governo federal vem desenvolvendo para atender às demandas da população negra nesse campo. Um primeiro diagnóstico do acesso das populações negra e branca aos serviços de saúde apontou para a existência de uma universalidade no primeiro atendimento no SUS, que não garante, porém, a integralidade do atendimento para negros da mesma forma que para brancos. A análise das políticas desenvolvidas pelo governo federal nessa área, no entanto, revela que o foco da atuação não está na garantia de acesso igualitário ao sistema, mas no atendimento à população negra afetada por algumas doenças cuja incidência é maior, ou vem crescendo mais intensamente, nesse grupo racial. Nesse sentido, destaca-se no texto o lançamento da Política de Saúde da População Negra e algumas iniciativas aí desenvolvidas, referentes às mulheres negras, especialmente em relação à incidência de doenças como Aids e hemoglobinopatias, assim como a imunização e a vigilância epidemiológica. Desenvolver ações voltadas à promoção e garantia do atendimento integral e de qualidade a essa população, constitui desafio a ser enfrentado pelas instâncias governamentais responsáveis.

Por fim, no capítulo sobre desenvolvimento rural são analisadas questões candentes que marcaram a agenda da reforma agrária, em 2005, tais como os embates na Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) da Terra, os conflitos agrários e o combate ao trabalho escravo.

As ações de governo nas áreas de reforma agrária, do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) tiveram implementações bastante diferenciadas, em termos de ritmo e resultados. Embora se reconheça a importância da agricultura familiar – e, subsidiariamente da reforma agrária e de políticas de garantia de comercialização de agricultores familiares, inclusive, os assentados da reforma agrária –, os programas desenvolvidos ainda carecem de melhor integração e sinergia nas ações, muitas vezes paralelas e concorrentes.

Conforme é mostrado nesse capítulo, a reforma agrária continua enfrentando obstáculos de ordem administrativa, financeira, técnica e jurídica, cuja superação nem sempre depende exclusivamente do empenho do Executivo federal. Os movimentos sociais que defendem a aceleração e maior qualificação dos assentamentos têm enfrentado, nas arenas jurídica e política, permanente animosidade dos ruralistas. Por sua vez, o Pronaf tem constituído importante mecanismo de sustentação da agricultura familiar, enquanto o PAA, mesmo tendo cobertura limitada, mas por direcionar-se aos segmentos de agricultores mais vulneráveis, tais como os assentados pela reforma agrária, tem contribuído para a consolidação produtiva de seus beneficiários.

Conselho Editorial.



# **ACOMPANHAMENTO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS**



## SEGURIDADE SOCIAL

A análise da conjuntura da seguridade social destaca neste número três aspectos da discussão da política social, com notórias repercussões sobre o conjunto do sistema: *i*) a gestação de uma nova reforma da seguridade social, que seria formalmente proposta em 2007; *ii*) uma análise sucinta do atual estágio da transição demográfica brasileira – com seus reflexos sobre o sistema de seguridade; e *iii*) a execução do orçamento da seguridade social em 2005.

Na primeira seção, chama-se a atenção para o papel exercido pela grande mídia no sentido de tentar formar uma noção de reforma da previdência “inevitável”, impedida por uma idéia fixa em torno de um “déficit explosivo”. Na esteira dessa noção, comparecem as propostas de restrição a direitos básicos no Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e na assistência social, aparentemente suportadas por uma argumentação técnico-demográfica estrita.

Para tentar desnudar o argumento técnico, separando-o do viés ideológico, discorre-se brevemente, na segunda seção, sobre as características da transição demográfica brasileira – com seus ônus e bônus ao sistema previdenciário.

A seção 3 analisa especificamente a execução do orçamento da seguridade social em 2005. Aí fica clara a inexistência de déficit público no sistema; constatando-se, ao contrário, uma elevação das transferências fiscais da seguridade social para o orçamento fiscal, entre 2003 e 2005.

Nas conclusões faz-se a ponte entre a análise do orçamento da seguridade e a análise da previdência social neste boletim. Fica claro aí que, em 2005, tanto para o RGPS quanto para o Regime Próprio de Previdência dos Servidores da União, esses sistemas tiveram no conjunto inalteradas suas necessidades de financiamento em termos de proporção do Produto Interno Bruto (PIB) – respectivamente, o RGPS se eleva de 1,81% para 1,96% e o Regime Próprio de Previdência dos Servidores da União cai de 1,84% para 1,69%. Para esses sistemas de previdência a necessidade de financiamento ficou inalterada em 3,65% do PIB, respectivamente em 2004 e 2005.

Finalmente, deve-se atentar para outro enfoque da reforma, levantado pelo atual ministro da Previdência, que provavelmente recolocaria em novas bases a discussão da reforma previdenciária – as importantes mudanças em curso no sistema Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Esse assunto pode afetar diretamente o sistema previdenciário. “Censo de benefícios”, estrutura administrativa, gestão do auxílio-doença, mudanças na arrecadação etc. são analisados especificamente na seção da previdência, embora também afetem todo o sistema da seguridade.

## 1 A reforma em gestação: fatos, interesses e visões contrapostas

Durante todo o ano de 2005 acumularam-se indícios, agora já assumidos claramente pela grande mídia,<sup>1</sup> de que se prepara uma nova reforma da previdência para o início do próximo governo (2007) – com característica de mudança de algumas regras básicas da seguridade social e não apenas da chamada “previdência contributiva”.

A reação do Ministério da Previdência (cf. várias entrevistas do ministro da Previdência aos jornais, em janeiro de 2006, e do secretário da Previdência Social, na Folha de S. Paulo, 6/2/2006) tem sido a de negar que se esteja preparando neste governo nova reforma da previdência. Contudo, admite-se que problemas demográficos, fiscais ou do mercado de trabalho podem vir a pressionar no futuro por mudanças das atuais regras constitucionalizadas.

A frequência mensal com que o Ministério da Previdência anuncia os dados de arrecadação e concessão de benefícios e o debate em torno do reajuste do salário mínimo alimentaram durante praticamente todo o ano o debate da política previdenciária, focado em geral no discurso sobre o “déficit” crescente. Segundo esse discurso, a solução a médio prazo somente se daria por uma nova onda de restrição a direitos agora destinados explicitamente ao Regime Geral da Previdência Social e aos direitos constitucionais da assistência social (benefícios da prestação continuada à pessoa idosa e à pessoa portadora de deficiência).

Por sua vez, o Ministério da Previdência vem destacando a necessidade de atacar problemas gerenciais do INSS, com o que espera repor a discussão da política previdenciária em novas bases (ver análise específica no capítulo sobre a previdência social).

Paralelamente, prepara-se no Congresso Nacional um Projeto de Emenda Constitucional (PEC nº 157), que permitiria ao Congresso eleito em 2006 legislar como se Constituinte fosse, modificando, por maioria simples, direitos sociais, ordem econômica, sistema tributário etc.

A onda restritiva, no formato em que é apresentada por alguns analistas de finanças previdenciárias, e fortemente repercutida pela grande mídia, compreende basicamente as seguintes mudanças:<sup>2</sup>

- 1) Instituir o limite mínimo de idade para aposentadoria aos 65 anos para homens e 63 para as mulheres (precedido por regra de transição).
- 2) Desvincular o salário mínimo do piso dos benefícios previdenciário e assistencial.
- 3) Eliminar regras de idade mínima diferencial para professores – incluindo todas as categorias no limite geral.
- 4) Eliminar a aposentadoria por tempo de contribuição.

---

1. Matérias sucessivas publicadas no Correio Braziliense, na Folha de S. Paulo, no Estado de S. Paulo, no O Globo e várias edições do Jornal Nacional da Rede Globo, nos meses de novembro e dezembro de 2005 e Janeiro de 2006, apontam para “déficits” insustentáveis no RGPS e preparam a opinião pública para a “inevitabilidade” de uma nova reforma.

2. Ver em especial, GIAMBIAGI, F.; MENDONÇA, J. L. De O.; BELTRÃO, K. I.; ARDEO, V. L. *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). Ver ainda várias opiniões sobre restrição de direitos previdenciários e assistenciais. *Desafios do Desenvolvimento*, ano 2, n. 15, out. 2005.

Por enquanto, no rol das reformas restritivas, não se explicita a elevação da idade mínima dos segurados especiais da Previdência Rural (60 anos, homens, e 55, mulheres) – talvez para não ampliar o leque das reações. Mas a consequência lógica do aumento de idade mínima de aposentadoria no regime urbano (65 anos, homens, e 63, mulheres), mantida a diferença atual de cinco anos entre as duas categorias de segurados (art. 201, § 7º, II, da Constituição Federal), seria a de elevar para 58 anos a idade mínima das mulheres rurais, mantidos os 60 anos para os homens.

As duas mudanças principais que estão sendo propostas são a da idade mínima e a da desvinculação do salário mínimo (itens 1 e 2), que absorveriam as demais (3 e 4). Como se sabe, a aposentadoria por tempo de contribuição é um falso dilema, uma vez que a Lei do Fator Previdenciário, ainda vigente, é até mais restritiva do que a tese do limite de idade.<sup>3</sup> Por sua vez, a aposentadoria diferencial para professores é justificada em termos previdenciários por aspectos intrínsecos do regime de trabalho, que não se poderia extinguir sem justificção convincente. Mas esse assunto não será objeto de atenção especial neste texto.

A tese de elevação do limite de idade para 65 anos no Regime Geral de Previdência Social tem consequências também para a assistência social. Faria coincidir as idades-limite aos 65 anos, que é a idade da aposentadoria assistencial. Isso poderia ser indiferente, à primeira vista, para a assistência social, mas não o seria para a previdência social. A coincidência das idades de forma mais generalizada, que essa proposta implica, poderia provocar tendências de indução à desfiliação previdenciária, em face da igualação de pelo menos um benefício básico do sistema previdenciário e do sistema assistencial. Observa-se que a previdência social é contributiva, enquanto a assistência social é gratuita nos termos legais vigentes.

Por seu turno, nos nºs 10 e 11 deste boletim, já se comentou, com forte demonstração empírica, sobre a necessidade da vinculação do salário mínimo ao piso de benefícios da seguridade social, tendo em vista a garantia dos direitos sociais básicos na política social, salvaguarda principal à política de combate à fome e à exclusão social. Conquanto não tenhamos que repetir aqui a argumentação apresentada anteriormente, devemos ressaltar o papel fundamental do benefício mínimo da assistência social e da previdência social vinculado ao salário mínimo no combate à pobreza e à desigualdade, que mostramos com toda evidência empírica nas já mencionadas edições do boletim. Na verdade, é esse sistema de benefícios básicos, minimamente assegurados pela ordem constitucional da seguridade social, que garante a eficácia na erradicação da pobreza e da miséria. Qualquer outra política social do período terá com certeza menos importância do que essa política, na perspectiva do combate à desigualdade e à pobreza no Brasil.

Isso posto, resta esclarecer mais explicitamente duas linhas de argumentação: *i*) os pressupostos do Ministério da Previdência na linha das reformas de gestão do sistema INSS, que eventualmente recolocariam em novas bases a discussão do chamado “déficit” explosivo; e *ii*) a fundamentação técnico-demográfica, separada do viés ideológico na proposta de elevação da idade mínima.

---

3. Para uma avaliação dos efeitos da Lei do Fator no retardamento da idade de aposentadoria e/ou no valor dos benefícios no período 1997/2005, ver DELGADO, G. et. alli. *Avaliação de resultados da Lei do Fator Previdenciário* (199-2004). Brasília: Ipea, 2006 (Texto para Discussão, n. 1.161).

O primeiro argumento é analisado na seção sobre previdência. Nesta parte a discussão é concentrada no argumento demográfico, retomado na seção 3, com uma análise específica das características de transição demográfica brasileira.

## 2.1 O argumento demográfico na reforma da seguridade

O principal indicador-síntese da demografia que tem sido utilizado nas discussões da reforma previdenciária é a tendência firme de crescimento da expectativa de sobrevivência das pessoas idosas (60 anos ou mais). Considerando-se uma comparação bem recente (1999-2003), os anos de sobrevivência do idoso com 60 anos teriam aumentado de 17,7 anos, em 1999, para 20,6 anos, em 2003.<sup>4</sup> Essa mudança etária evidentemente onera a previdência. Contudo ela precisa ser contextualizada juntamente com outros fatores demográficos e econômicos. De fato, a demografia apresenta ônus, mas também traz bônus à previdência, conforme o perfil etário de cada população e de outros fatores ligados à estrutura do mercado de trabalho.

Entre os elementos de bônus, destacam-se: *i*) é ainda muito baixa a proporção de idosos na população brasileira – ao redor de 8,5%, contra o padrão europeu em torno de 20 a 25%; *ii*) também é baixa a “relação de dependência” (população inativa/população ativa) – que atingiria o padrão europeu atual por volta do ano 2050;<sup>5</sup> e *iii*) é baixa a taxa de cobertura dos segurados da Previdência em relação à população economicamente ativa (situada no ano censitário de 2000 ao redor de 51%), o que significa potencial de crescimento da filiação previdenciária ainda importante, dependente da evolução do mercado de trabalho a médio prazo.<sup>6</sup>

Assim, considerados os fatores demográficos de aumento da longevidade, confrontados com os demais indicadores demográficos citados, o que se infere em termos de sugestões para uma reestruturação previdenciária são regras de adaptação suaves, com norma de transição a longo prazo (10 a 20 anos por exemplo), tendo em vista, conforme juízo político, eventual mudança na regra do limite de idade.

Qualquer mudança abrupta nas regras do limite da idade para aposentadoria que tentar se apoiar em indicadores demográficos isolados não se fundamenta na análise técnica, nem na fundamentação ético-jurídica do direito previdenciário. Ademais, não há como negá-lo, os próprios protagonistas da reforma restritiva, fortemente repercutidos na grande mídia em sua defesa dos novos limites de idade na seguridade social, vocalizam explicitamente o argumento dos requerimentos do “superávit primário” a serviço da dívida pública. O argumento demográfico é usado, de maneira aparentemente apolítica, para tentar impor mudanças rápidas no jogo distributivo das finanças públicas. Esse, contudo, é um outro debate que, por ora, não se abordará.

---

4. Cf. Delgado, G. *et. al.*, *op. cit.*

5. Ver dados em DELGADO, G.; QUIRINO A. C. Inclusion Previsional y Asistencial en Brasil (1988-2005) Alcance e Limites. *Bienestar y Política Social*, n. 1, México – CISS – dez. 2005.

6. Entre 1980 e 2000 o sistema previdenciário brasileiro perdeu parcela importante de contribuintes – que caem de 55,6% da PEA, no primeiro ano, para 41,8%, no segundo, em face do aumento do desemprego e precarização das relações de trabalho no período (cf. *Bienestar y Política Social*, *op. cit.*, p. 88).

## 2 Transição demográfica, mercado de trabalho e seguridade social

O fenômeno chamado de transição demográfica corresponde à mudança nos indicadores de mortalidade e fecundidade de uma população. Esses, que inicialmente se encontram em altos níveis, caem sistematicamente. Essa mudança não é simultânea, ocorrendo primeiro a queda da mortalidade, com conseqüente aumento da expectativa de vida, e, com defasagem de algum tempo, segundo distintas experiências internacionais, a queda pronunciada na taxa de fecundidade.

Embora os dois fenômenos demográficos sejam importantes, a queda na fecundidade tem maior impacto sobre a mudança da estrutura etária da população. Isso ocorre porque enquanto a mortalidade representa um fenômeno distribuído em todas as faixas etárias, a mudança na fecundidade representa uma mudança comportamental da população em idade reprodutiva que vai afetar especificamente o tamanho das novas coortes, i.e., a base da pirâmide etária.

Na tabela 1, pode-se observar a evolução de dois indicadores da estrutura etária do Brasil: a razão de dependência<sup>7</sup> e o índice de envelhecimento<sup>8</sup> (e suas projeções para o ano de 2050). Esses indicadores caracterizam a transição brasileira das duas últimas décadas, demarcada pela queda do primeiro e elevação do segundo, mas com projeção de aumento para ambos.<sup>9</sup> Aqui, a razão de dependência reflete o peso proporcional da população em idade não ativa sobre a população em idade ativa, enquanto o índice de envelhecimento é uma proporção dos idosos (60 anos e mais) sobre os jovens (0 a 14 anos).

TABELA 1

### Razão de dependência e índice de envelhecimento

(Anos selecionados e projeção para 2050)

	1984	1989	1995	1999	2004	2050*
Razão de dependência	0,773	0,744	0,681	0,626	0,582	0,745
Índice de envelhecimento	0,185	0,211	0,259	0,307	0,358	1,412

Fonte: IBGE/Pnads (diversos anos) e World Population Prospects: the 2004 revision.

Elaboração: Ipea/Disoc.

Obs.:\* Projeção da Divisão de População das Nações Unidas

O mesmo pode ser notado nas figuras 1 e 2, que correspondem às pirâmides etárias para os anos de 1984 e 2004. Percebe-se que a última tem a base mais estreita e o meio mais grosso que a primeira, em decorrência do fenômeno da transição demográfica.

7. Razão de dependência:  $RD = \frac{P_{0-14} + P_{60+}}{P_{15-59}}$ , isto é, a razão entre o total da população em idade não ativa (abaixo de 15 anos e acima de 60) e o total da população em idade ativa (de 15 a 59 anos).

8. Índice de envelhecimento:  $IE = \frac{P_{60+}}{P_{0-14}}$ , isto é, a razão entre o total da população acima de 60 anos e o total da população com menos de 15 anos.

9. Convém destacar que, em sociedades mais jovens, a razão de dependência apresenta valores relativamente altos, com sua composição tendo maior presença de jovens e menor de idosos. À medida que a população envelhece, a razão de dependência diminui, o que reflete menor peso de jovens e idosos *vis-à-vis* ao de pessoas em idade ativa. Depois, com a crescente participação de idosos na população, a taxa de dependência volta a crescer, agora com fraca participação de jovens e grande participação de idosos. Graficamente, tendo no eixo horizontal o tempo e no vertical a razão de dependência, tem-se uma curva com o formato semelhante a um "U".

Essa mudança na composição etária da população tem impactos diretos na estrutura de financiamento e gastos da seguridade social, sendo um fator central para seu planejamento de longo prazo. Além de uma população mais idosa demandar, em termos de saúde, bens e serviços diferentes de uma população mais jovem, deve-se ter em mente que o impacto mais crítico da transição demográfica se dará sobre os sistemas de assistência e previdência social.

Do ponto de vista estritamente demográfico, após a queda da fecundidade e a conseqüente queda na razão de dependência, chega-se ao momento mais propício para financiamento da previdência, isto é, trata-se do período em que a população em idade ativa será, proporcionalmente, a maioria da população. Essa concentração da população nas faixas etárias ativas é o que os demógrafos convencionaram chamar de bônus demográfico. A figura 2 é bastante ilustrativa. Nela pode-se notar que esse é o caso atual do Brasil, em razão das faixas etárias ativas apresentarem os “degraus” mais largos da pirâmide etária.

O envelhecimento da população e o aumento da expectativa de sobrevida dos idosos têm impacto direto na elevação da demanda por benefícios da assistência e da previdência social. Mas em um esquema de repartição simples como o atual sistema previdenciário brasileiro, no qual a população ativa financia os benefícios da população idosa beneficiária, tais fenômenos demográficos não representariam diretamente um problema. Isso pelo fato de que o indicador inativos-beneficiários sobre ativos-contribuintes é mais importante para a solvência do sistema do que a expectativa de sobrevida dos beneficiários.<sup>10</sup>

A atual distribuição da estrutura etária representa uma oportunidade única<sup>11</sup> para o crescimento econômico do país e melhoria da qualidade de vida da população. No entanto, essa “oportunidade demográfica” depende da capacidade da economia do país de crescer e incorporar a população em idade ativa ao mercado de trabalho. No que tange ao financiamento da seguridade social, essa incorporação da população em idade ativa ao mercado de trabalho formal é questão central.

A tabela 2 mostra o percentual de contribuintes à previdência social, comparando dados dos censos de 1980, 1991 e 2000. O que se nota é que o lento crescimento econômico das duas últimas décadas, a precarização das relações de trabalho e o subemprego resultaram em forte redução da formalização das relações de trabalho. O percentual de contribuintes da Previdência reduziu-se de 55% da População Economicamente (PEA), em 1980, para pouco menos de 42%, em 2000 – uma acentuada redução.

TABELA 2

**Percentual da PEA que contribui à previdência social – 1980, 1991 e 2000**

	1980	1991	2000
1. Empregados contribuintes à Previdência	43,8	42,1	30,9
2. Conta-Própria contribuintes à Previdência	6,6	6	4,3
3. Funcionários públicos contribuintes	3,4	2,9	4,8
4. Empregadores contribuintes à Previdência	1,8	2,5	1,8
<b>Total de contribuintes (1+2+3+4)</b>	<b>55,6</b>	<b>53,5</b>	<b>41,8</b>

Fonte: Censo Demográfico (mão-de-obra) – Brasil – 1980, 1991 e 2000.

10. RIOS, Eduardo. A Previdência Social e as implicações demográficas. *In: A Previdência Social e a revisão constitucional*. Brasília: MPS/Cepal, 1994.

11. Como visto, após diminuição nos últimos anos, a razão de dependência passa a apresentar movimento ascendente.

Tendo em vista essa situação de formalização da PEA, a existência do bônus demográfico não está sendo aproveitada, pois a população economicamente ativa não vem sendo incorporada ao mercado formal, por desemprego ou informalidade.

Trazendo esses fatos para o contexto da previdência e dos benefícios assistenciais pagos pelo INSS, pode-se avaliar o impacto da transição demográfica pensando na variação do estoque de benefícios emitidos. De forma bastante simplificada, pode-se imaginar a variação anual do estoque de benefícios emitidos, segundo a fórmula:

$$E_t = E_{t-1} + NB_{t-1} - F_{t-1}$$

$E_t$	Estoque de benefícios emitidos no ano t
$E_{t-1}$	Estoque de benefícios emitidos no ano t-1
$NB_{t-1}$	Número de benefícios concedidos no ano t-1
$F_{t-1}$	Número de benefícios cessados no ano t-1

O estoque dos benefícios emitidos no período atual é resultado do estoque dos benefícios emitidos no período anterior somado aos benefícios concedidos e subtraído dos benefícios cessados. O envelhecimento da população contribui para o crescimento do estoque de benefícios via aumento dos benefícios concedidos, supondo manutenção da taxa de cobertura da previdência social; e a elevação da expectativa de sobrevida da população beneficiária contribui para o aumento do estoque de benefícios via redução proporcional dos benefícios cessados por motivo de morte do segurado.

TABELA 3

### Evolução da expectativa de sobrevida

(Idades selecionadas)

Idade		1980	1991	2000	2004
55	Homens	18,4	20,7	22,2	22,6
	Mulheres	21,4	23,9	25,6	26,1
60	Homens	15,2	17,4	18,8	19,1
	Mulheres	17,6	20,0	21,7	22,2
65	Homens	12,2	14,4	15,7	16,0
	Mulheres	14,1	16,4	18,1	18,5

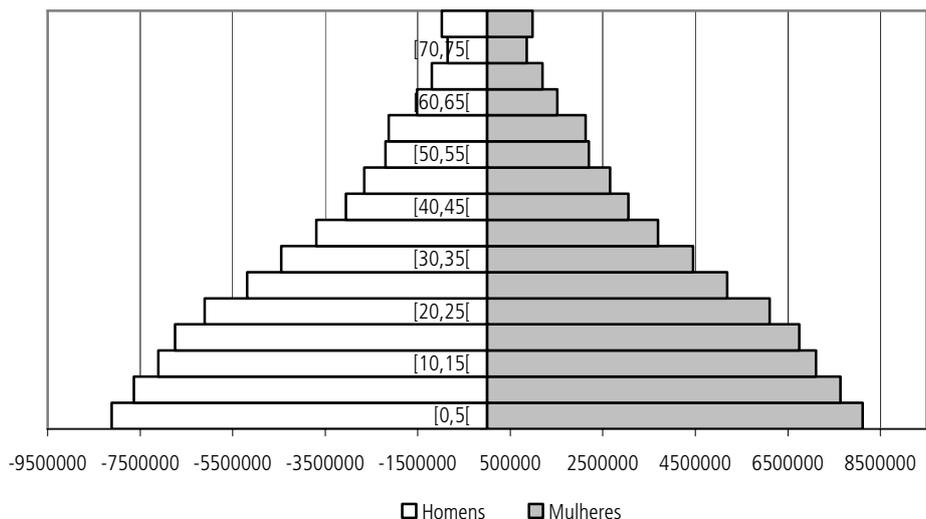
Fonte: IBGE/DPE/Coordenação de População e Indicadores Sociais – Gerência de Estudos e Análises da Dinâmica Demográfica e Tábuas Completas de Mortalidade/IBGE 2004.

A mudança na estrutura etária/envelhecimento da população tem sido apontada como fator que levaria a uma inescapável nova reforma nas regras para a concessão de benefícios de aposentadoria, com elevação da idade mínima para aposentadoria justificada pelo expressivo aumento da expectativa de vida da população nas últimas décadas. No entanto, conforme apresentado, demograficamente o país está no momento ótimo para o financiamento da previdência, sendo que o problema principal está no mercado de trabalho, na insuficiente incorporação da população ao mercado formal. Desde 1980 nota-se uma queda expressiva na proporção de trabalhadores formais (i.e., que contribuem à previdência), que naquele ano representavam 55,6% da PEA, enquanto em 2000 representavam apenas 41,8%.

Dessa forma, mesmo com os indicadores de expectativa de sobrevida apresentando fortes melhoras nas últimas décadas, a justificativa de uma nova reforma nas regras de concessão de benefícios previdenciários em decorrência exclusivamente dos fatores demográficos não se sustenta. A demografia vem contribuindo positivamente para o financiamento do sistema. O verdadeiro “gargalo” do sistema não é a demografia, e sim a situação do mercado de trabalho.

FIGURA 1

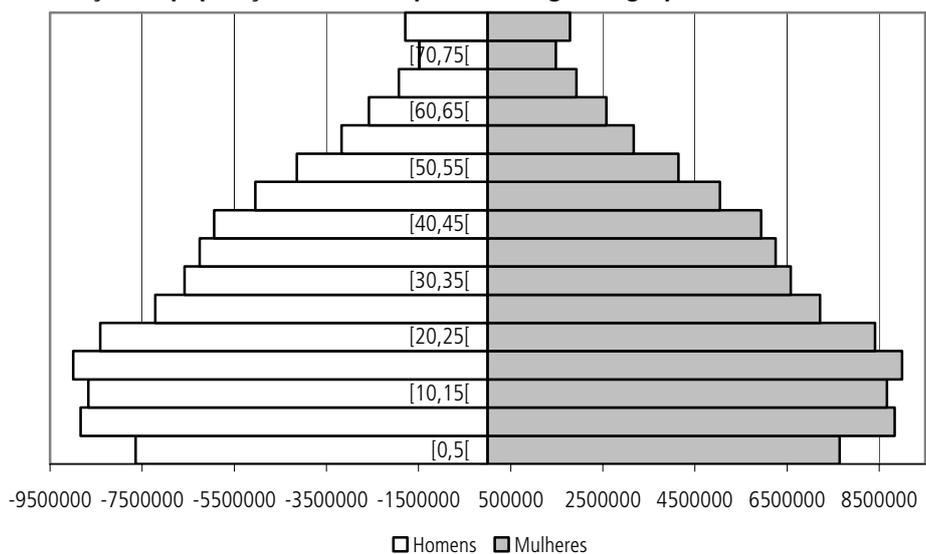
**Distribuição da população residente, por sexo, segundo grupos de idade – Brasil 1984**



Elaboração: Disoc/Ipea, a partir de microdados da Pnad/IBGE 1984.

FIGURA 2

**Distribuição da população residente, por sexo, segundo grupos de idade – Brasil 2004**



Elaboração: Disoc/Ipea, a partir de microdados da Pnad/IBGE 2004.

### 3 Estrutura orçamentária da seguridade

A execução orçamentária da seguridade social em 2005 pelo lado da despesa praticamente igualou a arrecadação das fontes constitucionais, com um total de despesa de R\$ 255,5 bilhões e de receitas de R\$ 255,4 bilhões. Dessas, R\$ 16,5 bilhões vieram de recursos ordinários, isto é, de fontes não vinculadas. Entretanto, deve-se atentar para que esse é o total das receitas após a aplicação da regra da Desvinculação das Receitas da União (DRU). Antes desse desconto as receitas totalizariam R\$ 287,5 bilhões.

TABELA: 4

**Orçamento da seguridade social liquidado em 2005**(Em milhões de reais)<sup>1</sup>

Despesa		Receita		
Gastos do tipo A	Liquidado	Fontes	Recolhimento DRU <sup>2</sup>	Depois DRU
Previdência Social Básica	143.275	1) Contribuição de Empregadores e Trabalhadores	0	107.702
Pagamento do Seguro-Desemprego	8.671	2) Cofins	16.995	67.980
Pagamento do Benefício de Prestação Continuada – Loas	7.540	3) CPMF	3.313	17.653
Atenção Hospitalar e Ambulatorial no Sistema Único de Saúde	17.269	4) Contribuição sobre Lucro Líquido Pessoa Jurídica	4.543	18.172
Pagamento de Renda Mensal Vitalícia	1.795	5) Receita de Prognóstico	131	525
<b>Total de gastos do tipo A</b>	<b>178.550</b>	6) PIS/Pasep (Seguro-Desemprego)	2.168	8.671
Gastos do tipo B <sup>3</sup>		7) Contr. Seg. Servidor público (servidor + patronal)	0	10.502
Ministério da Saúde: outros programas	17.586	8) Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza	0	5.676
Ministério do Desenvolvimento Social: outros programas	1.890		489	1.957
Ministério da Previdência Social: outros programas	6.966	9) Contribuição sobre a Produção Rural		
Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica	1.226	10) Receitas Provenientes de Impostos		16.599
<b>Total de gastos do tipo B</b>	<b>27.668</b>			
Gastos do tipo C				
Transferências de Renda com Condicionais (Bolsa-Família)	6.595			
<b>Total de gastos do tipo C</b>	<b>6.595</b>			
Gastos do tipo D				
Previdência de Inativos e Pensionistas da União	41.959			
Indenizações e Pensões Especiais de Responsabilidade da União	764			
<b>Total de gastos do tipo D</b>	<b>42.723</b>			
<b>Total</b>	<b>255.536</b>	<b>Total</b>	<b>27.639</b>	<b>255.438</b>

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do governo federal/Sistema Integrado de Dados Orçamentários (Siafi/STN e Sidor/SOF).

Nota: <sup>1</sup> Valores correntes.

<sup>2</sup> A incidência da DRU recolhe 20% do valor arrecadado na forma de Cofins, Contribuição sobre Lucro Líquido Pessoa Jurídica, Receita de Prognóstico e Contribuição sobre a Produção Rural somado a 15,8% do valor arrecadado com CPMF e a 20% da parte da arrecadação do PIS/Pasep destinada ao pagamento do seguro-desemprego.

<sup>3</sup> Os outros programas dos ministérios desta pauta.

A principal pauta de gastos da seguridade social foi, como em anos anteriores, a dos gastos do tipo A,<sup>12</sup> representando em 2005 69,8% do total das despesas da seguridade social. Nessa pauta estão as despesas que correspondem ao atendimento de direitos sociais básicos, exercitados por iniciativa do cidadão, não passíveis de qualquer discricionariedade pelo governo. O pagamento da previdência social foi o principal item de despesa – R\$ 143,2 bilhões –, seguido pelo dispêndio para manutenção do SUS-Hospitalar – R\$ 17,2 bilhões.

O grupo de gastos do tipo B engloba todos os outros programas do Ministério da Saúde, do Ministério do Desenvolvimento Social e do Ministério da Previdência, incluindo ainda a merenda escolar do Ministério da Educação. Essas despesas estão relacionadas a direitos sociais constitucionalizados e/ou ações mediadoras do poder

12. O orçamento da seguridade social neste boletim é organizado de forma a classificar as despesas numa tipificação com quatro categorias, a saber: gastos do tipo A são os gastos relacionados aos direitos sociais básicos, exercitados por iniciativa do cidadão, não-passíveis de cortes orçamentários. Gastos do tipo B, também relacionados a direitos sociais constitucionalizados, mas a iniciativa desses gastos depende de programas/decisões governamentais específicos. Gastos do tipo C são despesas que estão relacionadas a ações levadas a cabo somente por iniciativa do governo, sem relação com direitos sociais. Gastos do tipo D correspondem a despesas com o sistema de previdência do funcionalismo federal.

público, dependendo da iniciativa do governo para sua execução. Essa pauta de gastos correspondeu, em 2005, a 10,8% do total das despesas da seguridade social.

Os gastos do tipo C representam basicamente o dispêndio com o Programa Bolsa Família. O que diferencia esse gasto dos anteriores é que ele é totalmente dependente da iniciativa do governo, não sendo determinado por critério de seguridade social constitucional. É a parte com menos peso no total das despesas da Seguridade social, representando 2,6%, mas vem apresentando crescimento nos últimos anos.

Os gastos do tipo D correspondem às despesas com inativos e pensionistas da União, além das indenizações e pensões especiais de responsabilidade da União. Essa categoria de gasto faz parte do orçamento da seguridade social por força da Lei de Responsabilidade Fiscal. Os gastos desse tipo representaram 16,71% do total das despesas da seguridade social. Esse item de gastos também depende da iniciativa dos beneficiários para seu exercício, não podendo ser restringido por iniciativa de execução orçamentária.

Por depender da iniciativa dos cidadãos/beneficiários, as categorias de gastos do tipo A e do tipo D são muito estáveis e apresentam rigidez à sua diminuição. Em 2005 essas duas categorias representaram juntas 86,51% do total das despesas. Daí se infere que há pouco espaço para ajustes de execução neste Orçamento, visto que a parte das despesas em que há alguma capacidade de alocação por parte do governo representa menos de 15% do total das despesas – categoria B. Nessa se concentram todos os demais programas dos ministérios envolvidos, além do seu sistema de gestão.

Como foi dito anteriormente, o orçamento da seguridade social em 2005 ficou equilibrado após a dedução da DRU e adição dos recursos ordinários. Entretanto, é necessário ter claro que o aporte de recursos ordinários ao orçamento da seguridade social nada mais é que o retorno de parte dos recursos retirados deste pelo mecanismo da DRU. Na tabela 5 pode-se observar a evolução, nos últimos três anos, das transferências de recursos entre o orçamento fiscal e o orçamento da seguridade social.

Pelos dados da tabela 5 (evolução das transferências em 2003-2005), há em termos líquidos uma redução das transferências feita entre 2003 e 2005. No primeiro ano é possível afirmar que não houve praticamente transferência líquida (do orçamento da seguridade para o orçamento fiscal), enquanto que nos dois últimos exercícios o mecanismo da DRU extrai liquidamente da seguridade social cerca de 11 bilhões ao ano.

TABELA 5

**Evolução da transferência de recursos entre o orçamento fiscal e o orçamento da seguridade social – 2003-2005**

(Em reais de janeiro de 2006<sup>1</sup>)

	2003	2004	2005
(I) Valor recolhido via DRU ao Orçamento Fiscal <sup>2</sup>	24.654.629.377	28.015.049.661	29.034.783.227
(II) Valor de Recursos Ordinários usados no financiamento da Seguridade <sup>3</sup>	24.951.153.330	17.196.627.645	17.437.013.579
<b>Resultado (I) – (II)</b>			
<b>Transferências do Orçamento da Seguridade para o Orçamento Fiscal</b>	<b>-296.523.953</b>	<b>10.818.422.015</b>	<b>11.597.769.648</b>

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do governo federal/Sistema Integrado de Dados Orçamentários (Siafi/STN e Sidor/SOF).

Notas: <sup>1</sup> Valores corrigidos pelo INPC: em 2003 INPC = 10,38%; em 2004 INPC = 6,13%; e em 2005 INPC = 5,05%.

<sup>2</sup> Este valor corresponde a 20% do valor arrecadado na forma de Cofins, Contribuição sobre Lucro Líquido Pessoa Jurídica, Receita de Prognóstico e Contribuição sobre a Produção Rural somado a 15,8% do valor arrecadado com CPMF e a 20% da parte da arrecadação do PIS/Pasep destinada ao pagamento do seguro-desemprego.

<sup>3</sup> Recursos Ordinários, provenientes de impostos, no financiamento da Seguridade Social (Fonte 100 e Fonte 300).

## 4 Conclusão

Neste texto a abordagem da seguridade social focalizou três aspectos autônomos do sistema: as propostas de mudança das regras de acesso a benefícios; as tendências demográficas a médio prazo; e o financiamento das diferentes estruturas de proteção social organizadas no orçamento da seguridade social.

A abordagem da reforma da seguridade colocada em circulação pela grande imprensa, conquanto utilize ora do argumento demográfico, ora da situação “explosiva” das finanças públicas, ou ainda a combinação de ambas, não se apóia em dados e informações demonstráveis.

Da perspectiva do argumento demográfico, como se demonstrou nesse texto, há mais ônus que bônus na situação demográfico-laboral brasileira no curto e no médio prazos; de maneira que não é por essa que se justificariam mudanças abruptas nas regras do limite de idade para aposentadoria.

Por sua vez, o argumento sobre o “déficit previdenciário explosivo”, manejado sistematicamente ao longo do ano de 2005, não confirma – pelos dados finalmente apurados em 2004 e 2005 foi de 3,65% do PIB – a necessidade de financiamento constante dos sistemas previdenciários de responsabilidade da União.

Ademais, a forte elasticidade da receita da seguridade em relação ao PIB, subjacente aos dados de arrecadação apresentados, sugere que trajetórias de recuperação econômica têm impacto mais que proporcional na recuperação das finanças previdenciárias.

Deve-se, ponderar, entretanto, que no quadro de semi-estagnação econômica dos últimos 15 anos as despesas com a previdência não seriam financiáveis sem aumento da tributação.

Por fim, há que considerar uma mudança importante no sistema de gestão da previdência em curso e, obviamente, uma aposta no crescimento econômico para o futuro como principais esteios para melhoria no sistema de seguridade social. E, sobre as propostas de reforma em circulação, guardar toda cautela contra o seu sentido desconstrutivo da seguridade social.

## PREVIDÊNCIA SOCIAL

O texto de acompanhamento da previdência social está dividido em três seções: a primeira analisa fatos relevantes da conjuntura; a segunda, o resultado financeiro do Regime Geral de Previdência Social e dos Regimes Próprios de Previdência dos Servidores Públicos; e a terceira traz uma discussão da previdência complementar.

Na seção sobre conjuntura são apresentados os fatos que representaram as principais iniciativas de ação da previdência social em 2005. Destacam-se: a reorganização da estrutura do INSS e as medidas de incentivo aos integrantes das carreiras previdenciária e do seguro social; a realização do censo previdenciário; a entrada em vigor do Acordo Multilateral de Previdência Social do Mercosul; e, por fim, os empréstimos consignados.

A segunda seção apresenta o resultado financeiro do INSS. Em 2005, assim como em 2004, houve uma desaceleração da *necessidade de financiamento* da previdência, em decorrência da melhoria na arrecadação de contribuições e recuperação de créditos. Esse é um fato importante a ser destacado, pois o discurso midiático gira em torno de uma “explosão do déficit” da previdência. A subseção que trata dos Regimes Próprios de Previdência dos Servidores Públicos também aponta em direção semelhante à verificada no Regime Geral de Previdência Social.

Por fim, a terceira seção trata da previdência complementar. Neste número, apresenta-se o perfil dos contribuintes dos planos de previdência complementar, de acordo com os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) de 2004.

### 1 Conjuntura

#### 1.1 Nova estrutura do INSS

Na área da previdência, o destaque de 2005 foram os esforços para melhorar a qualidade da gestão do sistema de previdência para os trabalhadores do setor privado. Nesse sentido, uma importante iniciativa foi a reestruturação do INSS. Por meio do Decreto nº 5.513, definiu-se a nova estrutura organizacional desse instituto e as principais alterações estiveram relacionadas com o sistema de comando, a comunicação e a coordenação entre as unidades que o compõem. Em relação ao sistema de comando, acabou-se com a Diretoria Colegiada e restabeleceu-se a hegemonia da Presidência no INSS. Essa é assessorada pelo gabinete, uma procuradoria federal especializada, uma corregedoria-geral e uma coordenação-geral de tecnologia da informação. O principal objetivo ao alterar a estrutura de comando foi melhorar a interlocução na direção do instituto.

Outra alteração foi a criação da diretoria de atendimento. O atendimento no INSS é um dos seus principais problemas, envolvendo desde longas filas nas agências até atrasos nos prazos para a definição e concessão dos benefícios. Pensando nisso, a reorganização do INSS incluiu a criação da diretoria de atendimento, que tem por objetivo propor e acompanhar ações que melhorem o nível de organização, de controle, de capacitação técnica e, conseqüentemente, de qualidade do atendimento aos segurados nas agências de previdência social. Dentre as medidas concretas, pode-se citar

a extensão do horário de funcionamento das agências do INSS e a proposição do Programa de Gestão do Atendimento, cujo intuito é implementar o modelo gerencial nas agências, de forma que essas sejam capazes de equilibrar a demanda de trabalho e a capacidade produtiva das unidades de atendimento.

A terceira grande modificação na estrutura do INSS foi a criação das Gerências Regionais, que estão substituindo as extintas Superintendências da Previdência Social. Há cinco Gerências Regionais: em São Paulo, Belo Horizonte, Florianópolis, Brasília e Recife. Pensando na economia em termos de gastos com passagens aéreas, o critério de seleção para a escolha dessas cidades foi a facilidade de deslocamento terrestre entre elas e as Gerências Executivas do INSS. A função das Gerências Regionais é supervisionar, coordenar e articular a gestão das Gerências Executivas que estão sob sua jurisdição, por isso a escolha de cidades centrais no interior das regiões é fundamental.

As modificações estendem-se ainda à reestruturação das carreiras previdenciárias no âmbito do INSS. Com a edição da Medida Provisória nº 272/2005, foram definidas novas regras para as gratificações dos servidores do instituto. Por meio dessa norma, foram revisados os valores da Gratificação de Desempenho de Atividade Previdenciária (Gdap), da Gratificação de Desempenho de Atividade do Seguro Social (Gdass) e da Gratificação Específica do Seguro Social. Essa medida visa valorizar a carreira e estimular os servidores do INSS, de forma que se sintam mais motivados e que essa motivação se reflita em melhor atendimento aos segurados. A MP nº 272/2005 também fixou critérios temporários para o pagamento das gratificações dos médicos peritos, a Gratificação de Desempenho da Atividade de Médico Perito (Gdamp). A Gdamp está prevista desde a criação da carreira de médico perito, instituída pela Lei nº 10.876/2004, mas foi regulamentada pela MP nº 272/2005 e pelo Decreto nº 5.700/2006.

A regulamentação da Gdamp é de fundamental importância no atual contexto de concessão dos benefícios por incapacidade, principalmente na questão do auxílio-doença. Entre as hipóteses para a explosão de concessão do auxílio-doença<sup>13</sup> está a de que as perícias estavam sendo realizadas por médicos terceirizados, em razão da falta de médicos peritos no quadro do INSS e da insuficiência de perícias realizadas por esses. Verificou-se que, como os médicos do quadro recebem salários independentemente de sua produtividade, eles estavam realizando poucas perícias por dia, aumentando a necessidade de contratar serviços de terceiros. Os médicos terceirizados, por sua vez, recebiam por perícia e, dessa forma, quanto mais perícias realizassem, mais alto seria o valor a receber do INSS como pagamento, o que pode ter influenciado na qualidade das perícias feitas pelos mesmos.

Pensando nisso, foram tomadas algumas medidas, tais como: limitar a quantidade de perícias a serem realizadas por dia pelos médicos credenciados; instituir prazo para que estes médicos deixem de atender – prazo esse que terminou em 18 de fevereiro de 2006; e contratar mais médicos para o quadro da instituição por meio de concurso público. Nesse sentido, em 2005 foi realizado concurso público para a contratação de 1,5 mil médicos peritos e está prevista a contratação de mais 1,5 mil em 2006. Nesse contexto, as gratificações surgem para tornar a carreira mais atrativa e incentivar os médicos concursados a realizarem mais perícias por dia, o que não estava acontecendo.

---

13. Sobre o expressivo crescimento na concessão desse benefício observado nos anos recentes, ver o boletim nº 10.

## 1.2 Realização do censo previdenciário

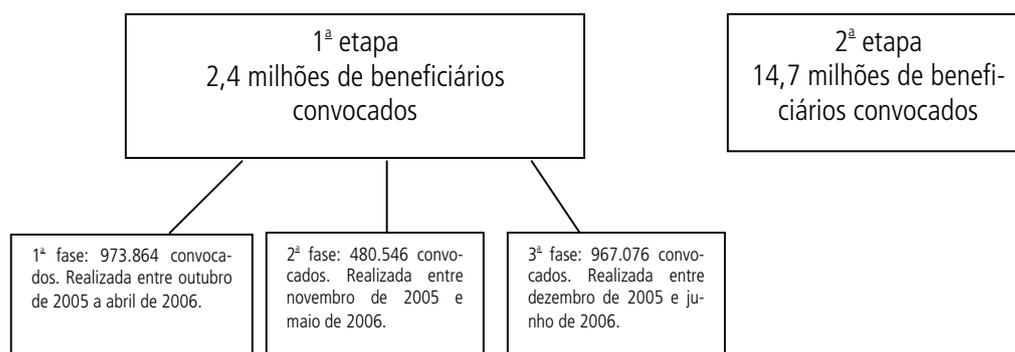
Existe na previdência social uma suposição de que parte dos 23,9 milhões de benefícios em estoque está em situação irregular, gerando pagamentos indevidos. Entre os fatores que fortalecem essa suposição, está o fato de que há mais benefícios ativos em determinada faixa etária do que idosos vivos na mesma faixa. Algumas medidas, nem sempre bem sucedidas, foram tomadas para averiguar essa possível irregularidade, gerando mais transtornos do que resultados efetivos. No segundo semestre de 2005, como parte das iniciativas administrativas para organizar, dar mais transparência e sanear o sistema previdenciário brasileiro, decidiu-se realizar um amplo levantamento abarcando os benefícios com maior probabilidade de estarem irregulares: o Censo previdenciário.

O objetivo do censo previdenciário é promover uma atualização cadastral e, com isso, reduzir os pagamentos indevidos. O censo está estruturado de acordo com o seguinte modelo:

- O beneficiário recebe avisos personalizados e em meses consecutivos: o primeiro, no mês que antecede o Censo, anuncia que o beneficiário foi selecionado para participar do recenseamento que se dará a partir do mês seguinte; o segundo, nos primeiro e segundo meses do censo, informa que o mesmo já está em andamento; o terceiro aviso é recebido nos terceiro e quarto meses do levantamento.
- Após noventa dias, contados a partir do segundo aviso, o segurado é informado, por meio de carta ou de edital emitidos pelo INSS, de que o prazo está chegando ao final e que se ele não se recadastrou o benefício será suspenso na competência seguinte.
- Caso não compareça à agência bancária para fazer o recadastramento, o benefício deixa de ser pago, podendo ser reativado em até noventa dias, desde que seja apresentada a documentação solicitada para atualizar o cadastro.
- Se o benefício não for reativado neste prazo de noventa dias de suspensão, ele é definitivamente “cessado”.

As primeiras atividades do censo previdenciário ocorreram em outubro de 2005 e deverão estender-se até julho de 2007. O censo, como pode ser observado no diagrama 1, está dividido em duas etapas: a primeira abrange um conjunto de 2,4 milhões de benefícios, indo de outubro de 2005 – data do primeiro aviso – a junho de 2006 – data em que os benefícios da terceira fase que não forem recadastrados deverão ser suspensos. A segunda etapa abrange 14,7 milhões de segurados, indo até meados de 2007. A primeira etapa está dividida em três fases: na primeira foram convocados 973.864 beneficiários com vulnerabilidade cadastral; na segunda, 480.546; e, na terceira, 967.076.

DIAGRAMA 1



As chances de haver cancelamento indevido de benefícios nesse processo censitário são pequenas. As estratégias de divulgação estão sendo bastante diversificadas. Em um primeiro momento, os beneficiários, ou representantes legais, recebem o aviso no momento em que estão sacando o pagamento da aposentadoria ou pensão. Caso não compareçam, o INSS envia cartas às residências e publica editais a serem fixados em mercados públicos ou outros locais de grande circulação. Para aqueles que têm acesso à internet, é possível verificar se foram convocados para participar do censo por meio da página do Ministério da Previdência. Além disso, o INSS está contando com a parceria de diversas entidades na divulgação da realização e da importância do Censo Previdenciário. São elas: Confederação Nacional de Aposentados, Pensionistas e Idosos (Cobap), Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), Força Sindical, Central Única dos Trabalhadores (CUT) e empresas conveniadas. A principal preocupação da previdência é que, ainda assim, existam beneficiários que não compareçam às agências bancárias para fazer o cadastramento por falta de conhecimento, tendo, então, seus benefícios suspensos. Por isso, a reativação dos benefícios não depende de um processo burocratizado: basta o comparecimento às agências bancárias, munido da documentação necessária.

A realização do censo previdenciário é uma ação de grande importância para a previdência social, pois contribuirá para a redução dos gastos indevidos e, conseqüentemente, da necessidade de financiamento do INSS, que deverá passar por um redimensionamento após a divulgação dos primeiros balanços do censo. Por exemplo, de acordo com dados de março de 2006, 80.989 mil segurados da previdência, convocados em outubro de 2005, tiveram seus benefícios suspensos na competência de março (a ser paga em abril), pois não fizeram o cadastramento no período estipulado (até 24 de fevereiro). Essa quantidade de benefícios não cadastrados equivale a cerca de 10% dos convocados na primeira fase da primeira etapa. Essa proporção deverá ser mantida para os beneficiários convocados na primeira etapa. É uma proporção alta, mas razoável quando se considera que esses eram os mais vulneráveis. Espera-se que na segunda etapa – que reunirá 14,7 milhões de beneficiários – a proporção de benefícios cancelados seja inferior àquela verificada na primeira, pois se espera que seja menor a vulnerabilidade da amostra.

### 1.3 Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul

A conjuntura previdenciária de 2005 também foi caracterizada pelo início da vigência e pela operacionalização do Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul. Esse acordo começou a ser pensado em 1994, mas sua assinatura só ocorreu no final de 1997. Para entrar em vigor, dependia da ratificação nos Legislativos nacionais dos quatro países signatários do Mercosul. O primeiro a ratificá-lo foi o Brasil, em 2000. Em 2001, Argentina e Uruguai o aprovaram; no fim de 2004 foi a vez do Paraguai. Cumpridas essas exigências, desde 1º de junho de 2005 o acordo está em vigor.

O Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul representa um importante avanço quando o assunto em questão é garantia de proteção social aos trabalhadores. É cada vez mais intenso o fluxo migratório de trabalhadores entre os países, com a finalidade específica de desenvolver projetos e trabalhos temporários e permanentes. Essa realidade foi se tornando um problema para a previdência, pois eram pensadas formas de facilitar as relações comerciais, mas os direitos sociais dos trabalhadores envolvidos nessas relações não estavam evoluindo no mesmo sentido e velocidade. Dessa forma, esses trabalhadores deparavam-se com dificuldades no momento em que se viam diante de situação de vulnerabilidade: não tinham como comprovar períodos de contribuição em diferentes países e, algumas vezes, deixavam de reunir as condições para se aposentar em um ou outro sistema para os quais contribuíam.

Há algumas décadas esse problema começou a entrar na pauta de discussão de uma nova forma de organização dos sistemas de previdência social. Esses sistemas, que estão em constante modificação para se adequar às novas conformações do mercado de trabalho, tinham de ser pensados de forma a garantir a existência de algum mecanismo de preservação dos direitos dos cidadãos. Foram assinados, então, diversos acordos bilaterais de previdência social, de forma a garantir a comunicação entre os sistemas previdenciários e, conseqüentemente, a contabilização dos tempos de contribuição dos segurados, tanto no Brasil quanto no país em que estiverem trabalhando. Atualmente, o Brasil possui acordos bilaterais com Chile, Espanha, Grécia, Itália, Portugal, Cabo Verde, Luxemburgo e Holanda. Mantinha acordos bilaterais também com Argentina, Paraguai e Uruguai. No entanto, esses últimos foram substituídos pelo acordo em questão. Até o momento, apenas funcionários de empresas privadas estão cobertos por esses acordos.

O Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul prevê a computabilidade de tempo de serviço e também o estabelecimento de mecanismos para transferência das contribuições realizadas pelos trabalhadores nos países membros. Dessa forma, os cidadãos recebem benefícios pagos por até dois sistemas de previdência social, proporcionalmente ao tempo em que contribuiu para cada um deles. Caso o trabalhador esteja prestando serviços temporários, em período inferior a dois anos, as contribuições que realizar serão repassadas para o sistema de previdência do seu país de origem e ele estará coberto por esse sistema. No entanto, se o trabalhador estiver fora do seu país de origem por um período superior a dois anos, ele deverá pedir desligamento do sistema previdenciário do seu país de origem e se filiar ao sistema do país em que estiver residindo.

A implementação do acordo envolveu a instalação da Comissão Multilateral Permanente e a criação de um sistema de comunicação entre as bases de dados previdenciários dos países acordantes. A Comissão Multilateral Permanente é responsável pelo planejamento e operacionalização do acordo. É formada por três membros de cada país acordante. Após a instalação da mesma foram realizadas duas reuniões, nas quais se decidiram e aprovaram os últimos detalhes para que o acordo pudesse entrar definitivamente em vigor. Uma das pendências eram os formulários de ligação a serem preenchidos pelos trabalhadores em trânsito. Foram aprovados cinco formulários: o de solicitação de benefícios; o de confirmação de tempo de contribuição; o de transferência temporária de trabalhador empregado de um país para o outro; o que trata da solicitação de prorrogação do Certificado de Transferência Temporária – nesse caso, são emitidos Certificados de Transferência Temporária para os trabalhadores, válidos por um ano e renováveis por mais um; por fim, o que trata das perícias médicas. Esse último não foi aprovado na mesma reunião da Comissão Multilateral Permanente em que os primeiros foram discutidos. Era preciso consensuar, antes da sua aprovação, os diversos conceitos de incapacidade e invalidez dos países e uniformizar os procedimentos de perícia médica. Os riscos cobertos pelo acordo são aqueles relacionados com a velhice, morte e incapacidade para o trabalho. Os segurados deverão fazer o requerimento junto ao órgão gestor do país residente (órgão competente para conceder e operacionalizar as prestações previstas no acordo).

Outra importante medida para operacionalizar esse acordo é a montagem de um sistema de comunicação entre os bancos de dados dos países signatários. Essa montagem já está em andamento e deverá ser concluída em 2007. Os primeiros testes para verificar a compatibilidade entre os bancos foram realizados em dezembro de 2005, entre os bancos de dados da Argentina e do Brasil.

No caso brasileiro, apenas os segurados do Regime Geral de Previdência Social estão cobertos pelo acordo. Está em pauta na Comissão Multilateral Permanente a inclusão dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) como órgãos gestores do acordo. Dessa forma, os servidores dos estados e municípios também estariam cobertos, caso realizassem trabalhos temporários em países signatários do acordo. A inclusão dos RPPS não foi pensada desde o início porque os regimes próprios são instituições relativamente novas, criadas pela Emenda Constitucional nº 20/1998 (a Reforma da previdência do governo Fernando Henrique Cardoso).

#### 1.4 Empréstimo consignado

A Instrução Normativa nº 121 do INSS, de primeiro de julho de 2005, instituiu novas regras para os empréstimos consignados a aposentados e pensionistas do instituto.

Na busca de maior transparência entre beneficiário do INSS e a instituição financeira, essa é obrigada a informar previamente a taxa mensal e anual de juros e os acréscimos que incidam sobre a operação de empréstimo, como, por exemplo, a Taxa de Abertura de Crédito (TAC). A instituição também deverá informar o total financiado, o valor, o número e a periodicidade das prestações. Dentre as regras mantidas, está a que fixa o limite máximo do valor das prestações em 30% do benefício mensal de aposentadoria ou pensão.

O titular do benefício pago pelo INSS também pode optar pelo uso do cartão de crédito. Nesse caso, a instituição financeira deverá fornecer mensalmente o extrato detalhado das operações realizadas, contendo o valor e local de ocorrência.

Em reunião ordinária do Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS), em outubro de 2005, foi apresentado o total de operações de empréstimo, o total emprestado e o valor médio emprestado por banco até setembro de 2005. Como pode ser observado na tabela 1, o total de operações àquela época já ultrapassava a casa dos 4,3 milhões, com o total emprestado de quase R\$ 9 bilhões, resultando em valor médio por operação de pouco mais de R\$ 2 mil.

A outra face das operações de empréstimo consignado representa um considerável contingente de aposentados e pensionistas que, ao fazer tais operações, comprometem até 30% de seu benefício mensal (a única fonte de renda de várias famílias) por até três anos com o pagamento de juros e amortizações da operação contratada. Acredita-se que uma campanha de conscientização e uso mais racional desse tipo de operação financeira poderia ser de grande utilidade para os beneficiários do INSS que são atraídos diariamente por campanhas publicitárias que mostram as vantagens do empréstimo consignado.

Nota-se que entre as operações, a participação do BMG e da CEF é superior a 55% do total. Em relação ao valor emprestado, o somatório de suas participações alcança mais de 60% do total emprestado.

TABELA 1

**Número de operações consignadas, valor total e valor médio por bancos autorizados – até setembro de 2005**

Banco	Operações	(%)	Valor dos Empréstimos (R\$)	(%)	Média por operação (R\$)
BMG	1.496.531	34,2	3.108.707.686,86	35,1	2.077,28
CEF	949.430	21,7	2.377.736.318,11	26,9	2.504,38
Banco do Brasil	217.901	5,0	337.112.393,49	3,8	1.547,09
Cruzeiro do Sul	214.377	4,9	373.248.666,53	4,2	1.741,09
Demais bancos	1.494.969	34,2	2.653.182.579	30,0	1.774,74
<b>Total</b>	<b>4.373.208</b>	<b>100,0</b>	<b>8.849.987.643,60</b>	<b>100,0</b>	<b>2.023,68</b>

Fonte: CNPS.

## 2 Financiamento e gastos

### 2.1 Regime Geral de Previdência Social (RGPS)

Nesta seção, serão analisados os dados do fluxo de caixa do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), referentes ao período abordado nesse boletim. O ano de 2005 foi um ano relativamente positivo para as contas da previdência social. Verificou-se uma melhoria nos recursos provenientes das receitas correntes e das medidas de recuperação de crédito: a primeira crescendo 8,3% e, a segunda, 11,9%, como pode ser observado na tabela 2. As receitas correntes são compostas pelas contribuições de trabalhadores e empregadores e são a principal fonte de financiamento da Previdência Social. Sua participação no total de recursos recebidos pelo INSS vinha caindo nos últimos anos, mas em 2005 voltou a crescer, representando 63,2% do total.

TABELA 2

**Recebimentos e pagamentos do INSS – Acumulado jan./dez. 2004 e 2005**

(Valores em R\$ 1 mil de dez./2005. Deflator INPC)

	2004		2005		Var.
	Valor	(%)	Valor	(%)	(%)
<b>A Recebimentos (A1+A2+A3+A4+A5)</b>	<b>171.955.098</b>	<b>100,0</b>	<b>175.802.899</b>	<b>100,0</b>	2,2
A1 Receitas correntes <sup>1</sup>	102.575.380	59,7	111.099.460	63,2	8,3
A2 Recuperação de créditos <sup>2</sup>	6.445.127	3,7	7.213.955	4,1	11,9
A3 Rend. finan., antec. de rec. etc.	9.845.352	5,7	11.383.552	6,5	15,6
A4 Restituições de contribuição	(198.149)	0,1	(269.567)	0,15	36,0
A5 Transferências da União	53.287.388	31	46.375.500	26,4	-13,0
<b>B Pagamentos (B1+B2+B3)</b>	<b>163.160.056</b>	<b>100,0</b>	<b>174.863.043</b>	<b>100,0</b>	7,2
B1 Pag. ben. INSS	144.037.787	88,3	158.789.799	90,8	10,2
Pag. ben. previdenciários <sup>3</sup>	135.241.151	82,9	148.603.360	85,0	9,9
Pag. ben. não previdenciários	8.796.636	5,4	10.186.439	5,8	15,8
B2 Outros pagamentos INSS	11.187.249	6,9	8.403.680	4,8	-24,9
B3 Transferências a terceiros	7.935.020	4,9	7.669.563	4,4	-3,3
<b>C Arrecadação líquida (A1+A2+A4-B3)</b>	<b>100.887.338</b>		<b>110.374.285</b>	-	9,4
<b>D Necessidade de financiamento (C- Pag. ben. prev.)</b>	<b>-34.353.813</b>		<b>-38.229.076</b>	-	11,3

Fonte: Fluxo de Caixa do INSS.

Notas: <sup>1</sup> Arrecadação de pessoas físicas, bancária, das empresas optantes pelo regime tributário Simples, órgãos do poder público etc.<sup>2</sup> Refis, CDP, depósitos judiciais, Fies, FNS etc.<sup>3</sup> Inclui despesas com sentenças judiciais.

A melhoria na arrecadação é explicada, essencialmente, pelo aumento na quantidade de postos de trabalho com carteira assinada. Segundo dados da Pesquisa Mensal de Empregos (PME), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), houve crescimento líquido de 466 mil empregos nas seis regiões metropolitanas cobertas pela PME:<sup>14</sup> um aumento de 6% em relação a 2004. A pesquisa também revelou um aumento de 5,8% no rendimento médio real habitualmente recebido, o que impacta diretamente na massa salarial sobre a qual se calculam as contribuições previdenciárias. O acompanhamento realizado pelo Ministério do Trabalho, computado no Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), também apontou uma melhoria no período: o saldo líquido de contratações e demissões no país foi de 1,2 milhão de postos de trabalho. Essa quantidade foi inferior ao saldo de 2004, mas ainda é bastante positiva.

No item *recuperação de créditos (A2)*, o resultado também foi satisfatório. Em 2005, recuperaram-se R\$ 7,2 bilhões, atingindo a meta estabelecida pelo Ministério da Previdência no início do ano. Esse montante representa um aumento de 11,9%, comparando com o total recuperado em 2004. Também merece destaque na análise do fluxo de caixa do INSS a redução no volume de recursos transferidos pela União, quando comparados 2004 e 2005: houve uma queda de 13% (R\$ 6,9 bilhões). As *transferências da União* (item A5) são utilizadas essencialmente para complementar as arrecadações previdenciárias e pagar benefícios não previdenciários, assim, sua redução é um sinal positivo.

14. Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre.

Pelo lado das despesas, ainda de acordo com os dados da tabela 2, foram gastos R\$ 148,6 bilhões com o *pagamento de benefícios previdenciários* (o gasto que realmente impacta na necessidade de financiamento do INSS). Esse item compreende tanto recursos desembolsados para o pagamento de benefícios quanto para o pagamento de sentenças judiciais. Comparando com o ano anterior, houve um aumento de 9,9% nas despesas com benefícios e precatórios. A variação nos gastos com as prestações previdenciárias explica-se, em parte, pela diferença entre a quantidade de benefícios em estoque em dezembro de 2004 e em dezembro de 2005, que foi de 3,5%. Essa diferença é inferior à taxa histórica de incremento anual do “estoque de benefícios em manutenção” no sistema INSS, que na série que vai de 1980 a 2004 é sempre superior a 4%. Uma possível explicação para essa queda foi a greve do INSS que durou aproximadamente 80 dias. Com isso, houve uma ligeira queda de 0,1% na quantidade total de benefícios concedidos.

Outro fator explicativo para a variação nos gastos com benefícios previdenciários é o índice de reajuste do salário mínimo, que nos últimos anos tem superado a inflação do período, de forma que ocorrem reajustes reais no seu valor. Como 38% do valor dos benefícios pagos pela previdência são equivalentes ao salário mínimo, os índices de reajuste desse são parte constitutiva da taxa de incremento da despesa previdenciária. Assim, para calcular qual o impacto que o salário mínimo terá nas contas previdenciárias, basta ponderar o índice de reajuste real pela proporção dos gastos previdenciários com o pagamento de benefícios que equivalem ao salário mínimo. Por exemplo, como em 2005 a taxa de incremento real do salário mínimo foi de 8% e a proporção dos gastos com benefícios equivalentes ao mínimo de 38%, ponderam-se os 8% por 0,38, o que faz com que em doze meses haja um incremento de 3,04% nas despesas previdenciárias.

Como mencionado no parágrafo anterior, o pagamento dos precatórios – as dívidas judiciais da União, em ações movidas contra a previdência – é o outro componente das despesas com benefícios previdenciários. É um componente da despesa que não é previsível, como a variação na despesa com benefícios, e que tem causado preocupações, pois é crescente. Em 2003, foi gasto R\$ 1 bilhão com o pagamento de sentenças judiciais; em 2004, foram desembolsados R\$ 3,2 bilhões; em 2005, este montante foi de R\$ 4,2 bilhões: um aumento de 31,2% em relação ao ano anterior e de 220% se comparar com 2003, em valores nominais.

Tendo em vista o comportamento dos valores arrecadados e gastos, o resultado previdenciário em 2005 foi positivo. Houve um aumento de R\$ 9,5 bilhões (que corresponde a 9,4%) na *arrecadação líquida*<sup>15</sup> (item C da tabela 2). A recuperação da *arrecadação líquida* tem contribuído para a desaceleração da *necessidade de financiamento* (item D) do INSS. Em 2005, a *necessidade de financiamento* foi de R\$ 38,2 bilhões, valor 11,3% superior ao resultado de 2004: a menor variação nos últimos cinco anos, ou seja, o valor da *necessidade de financiamento* é crescente, mas o seu ritmo de crescimento é inferior ao verificado em outros anos. Esse é um fato muito positivo, mas que não é destacado por outros especialistas em previdência, que apenas destacam o ritmo crescente da *necessidade de financiamento*. Se forem mantidos o atual ritmo de formalização das relações de trabalho, o bom nível de recuperação de créditos e se

---

15. Corresponde à soma das receitas correntes, recuperação de créditos e restituição de contribuições menos as transferências ao Sistema S (item B3 da tabela 1).

surgirem os primeiros resultados do esforço de combate à fraude de pagamento de benefícios, fruto do recenseamento de benefícios em execução, essa desaceleração será mantida, mesmo com os aumentos reais do salário mínimo em 2006 e o crescimento vegetativo do estoque de benefícios pagos pelo INSS.

#### Dívida ativa do INSS

Ao longo do segundo semestre de 2005 ocorreram fatos de grande relevância no que tange especificamente à dívida ativa do INSS. Um primeiro fato foi a divulgação do Anuário Estatístico da Previdência Social (Aeps) de 2004, com dados mais recentes. De acordo com o Aeps, em dezembro de 2004 o estoque de débitos em dívida ativa era de R\$ 98,3 bilhões, valor nominal 18,1% superior ao registrado em 2003 (R\$ 83,2 bilhões). Embora as empresas privadas ainda sejam detentoras de mais de 98,5% da quantidade de débitos (que corresponde a 571.445 de 579.899) e 90,4% (R\$ 88,9 bilhões, dos R\$ 98,3) do valor da dívida em 2004, a maior variação foi a dos débitos dos órgãos públicos que cresceram 51,4% entre 2003 e 2004 (enquanto o aumento da dívida das empresas privadas foi de 15,4%).

Coincidentemente ou não, em novembro de 2005 foi lançado, por meio da Lei nº 11.196 (lei de conversão da chamada MP do Bem), um programa de parcelamento dos débitos previdenciários dos municípios e suas autarquias e fundações com vencimento até 30 de setembro de 2005. De acordo com esse programa, puderam ser parcelados débitos inscritos ou não em dívida ativa e até aqueles que tinham sido objeto de parcelamentos anteriores, cancelados por falta de pagamento. Esses débitos puderam ser divididos em 240 vezes, e a data limite para adesão foi 31 de dezembro de 2005. A eficácia desses programas de refinanciamento de dívidas não é clara. A inadimplência e o conseqüente não-cumprimento do acordo são comuns, e muitas empresas e órgãos públicos voltam a figurar entre os devedores do INSS. Por exemplo, em 2000 foi lançado o primeiro programa de refinanciamento de débitos previdenciários, o Programa de Recuperação Fiscal (Refis). Naquela ocasião, cerca de 129 mil empresas inscreveram-se no Refis, mas apenas 39 mil continuaram cumprindo com suas obrigações; as outras tiveram seus débitos novamente contabilizados na dívida ativa. Além disso, boa parte da dívida é renegociada de forma que não traz vantagens para quem cumpre em dia suas obrigações para com a previdência.

Ainda sobre o tema da dívida ativa, o fato mais relevante do período foi a regulamentação da proposta de compensar créditos e débitos daqueles que possuem dívidas de impostos e contribuições. Essa medida também consta na Lei nº 11.196/2005, e foi regulamentada pela Portaria Interministerial nº 23/2006. A medida vem sendo discutida há algum tempo e se afigura como uma boa alternativa para recuperar os haveres da União. Ela consiste em usar o valor das restituições e ressarcimentos aos quais as empresas têm direito para quitar eventuais débitos com a Receita Federal e a Previdência Social. Antes de efetuar créditos relacionados com impostos, verificar-se-á se a empresa possui débitos primeiro referentes a impostos e depois a contribuições. Ou seja, primeiro vai ser feito o pagamento de débitos com a Receita e só depois de débitos com o INSS. Os contribuintes serão notificados e terão quinze dias para contestar, provando que não existe o débito primeiro por meio de recurso administrativo e depois recorrendo à Justiça. Mesmo discordando da compensação, o valor a ser ressarcido fica retido até que a empresa prove que não existe a dívida ou que essa seja liquidada.

Essa medida foi discutida e inserida na lei no contexto de unificação das estruturas de arrecadação de impostos e contribuições: a criação da Receita Federal do Brasil (a Super-Receita). A Super-Receita chegou a ser criada por meio de medida provisória e funcionou de agosto a novembro, mas norma não foi votada em tempo e perdeu eficácia. O texto da medida provisória foi então transformado em projeto de lei e atualmente tramita em regime de urgência no Congresso. O mérito da Super-Receita é uma questão controversa. É possível que facilite o cruzamento de dados e melhore a fiscalização dos devedores de impostos e contribuições. Mas, como discutido na edição nº 11 desse periódico, há outras questões a serem observadas na unificação das estruturas de fiscalização.

## 2.2 Regimes Próprios de Previdência dos Servidores Públicos da União

A reforma da previdência, realizada pela Emenda Constitucional nº 41, de 2003, promoveu mudanças significativas nas regras do Regime Próprio de Previdência dos Servidores (RPPS), alterando a idade mínima de aposentadoria, criando uma regra de transição com fortes incentivos para o servidor permanecer em atividade. Entre as mudanças introduzidas pela emenda estão duas que têm impacto direto no financiamento do sistema: a contribuição dos inativos e a contribuição potencial dos entes públicos. O impacto dessas sobre o resultado previdenciário dos RPPS é analisado a seguir.

A Emenda Constitucional nº 41/2003 modifica o artigo 40 da Constituição Federal, estabelecendo que os Regimes Próprios de Previdência dos Servidores da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, incluindo as respectivas autarquias e fundações, deverão ser financiados com a contribuição do respectivo ente público, além da contribuição de servidores ativos, inativos e dos pensionistas.

A contribuição dos servidores inativos e pensionistas da União é regulamentada no artigo 6º da Lei nº 10.887, de 18 de Junho de 2004, estabelecendo a incidência de uma contribuição de 11% sobre o valor do benefício que exceder 60% do teto do Regime Geral de Previdência Social.

Por sua vez, a contribuição patronal da União, mais suas autarquias e fundações, é regulamentada no artigo 8º da referida lei, que estabelece que essas deverão contribuir com o dobro do valor recolhido pelo servidor ativo, isto é, 22% sobre a base de contribuição.

A tabela 3 mostra a evolução do resultado previdenciário do RPPS, com a desagregação das receitas, para que se possa perceber o impacto das alterações legais anteriormente referidas. Nessa tabela é importante notar que a *contribuição patronal da União* só existe de fato depois de 2003, visto que a emenda que a cria foi promulgada em 19 de dezembro de 2003 e publicada somente em 31 de dezembro de 2003. Segue-se que os valores desse item de receita para os anos de 2002 e 2003 devem-se a alguma reconstrução da série de execução orçamentária e não a novas receitas para o financiamento do RPPS, aqui os dados são apresentados como obtidos no Relatório Resumido de Execução Orçamentária da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

TABELA 3

**Evolução das receitas/despesas do Regime Próprio dos Servidores Públicos**(Em milhões de reais de janeiro de 2006)<sup>1</sup>

Receitas/Despesas	2002	2003	2004	2005
Receitas previdenciárias	7.574	6.499	8.833	12.077
Pessoal civil				
Contribuição do servidor ativo	3.043	2.568	2.768	3.360
Contribuição do servidor inativo <sup>2</sup>	0	0	388	1.040
Contribuição patronal (União)	3.126	2.740	4.543	6.562
Pessoal militar	1.405	1.190	1.133	1.115
Despesas Previdenciárias	49.268	44.965	45.039	45.940
Necessidade de financiamento	-41.694	-38.466	-36.206	-33.862

Fonte: Siafi/STN/CCONT/Geinc – Relatório Resumido de Execução Orçamentária

Notas: <sup>1</sup> Valores corrigidos pelo INPC: em 2001 INPC = 9,44%; em 2002 INPC = 14,74%; em 2003 INPC = 10,38%; em 2004 INPC = 6,13%; e em 2005 INPC = 5,05%.<sup>2</sup> Contribuição referente aos servidores inativos civis e aos pensionistas civis.

Embora em todo período considerado o RPPS apresente *necessidade de financiamento* pode-se notar uma mudança no seu nível a partir em 2004, sendo que nesse ano tanto a contribuição patronal como a dos inativos vigorou apenas no segundo semestre, após a publicação da Lei nº 10.887. O resultado de 2005 já tem o impacto total dessas contribuições, resultando numa redução de 14% da *necessidade de financiamento* do RPPS desse ano em relação à média dos anos 2001-2003.<sup>16</sup>

Essa redução é resultado direto da incorporação das novas fontes às receitas previdenciárias do RPPS. Por sua vez, cada contribuição afeta a necessidade de financiamento de forma diferenciada. A contribuição patronal da União passa para a pauta da receita de recursos, que até então era computada na cobertura de déficit de caixa do sistema. Essa é uma mudança conceitual importante, considerando que até então os déficits de caixa do RPPS eram inflados pela falta de contrapartida patronal à contribuição do servidor. Segue-se que a introdução da contribuição patronal da União às receitas previdenciárias é mais uma alteração legal e conceitual que um aporte de novos recursos ao RPPS. Já a contribuição dos inativos, que embora represente uma parcela menor das receitas previdenciárias, é uma nova fonte inexistente antes da regulamentação da EC nº 41/2003.

### 3 Previdência complementar

O objetivo da presente seção, diferentemente das edições anteriores do boletim, é mostrar algumas características, com base em dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) 2004, das pessoas que contribuem para algum plano de previdência complementar. A título de simplificação, o universo dos contribuintes ficará restrito ao pessoal ocupado.<sup>17</sup> Esse recorte visa restringir a análise – o máximo possível – às pessoas que contribuem, sendo elas próprias as beneficiárias. De fato, o número total de pessoas que contribuem para a previdência complementar, segundo a Pnad 2004, é maior que o apresentado a seguir. Mas visando centrar essa análise sobre o

16. A média da necessidade de financiamento do RPPS entre 2001 e 2003 é de 39.377 milhões de reais, em preços de janeiro de 2006.

17. Pela Pnad 2004, aproximadamente 560 mil não-ocupados contribuíam para algum plano de previdência complementar.

futuro público previdenciário, optou-se trabalhar apenas com o pessoal ocupado, excluindo-se os aposentados e as crianças contribuintes.

Para entender o papel da previdência complementar, é necessário compreender que o sistema de previdência brasileiro pode ser definido como sendo formado por três grandes pilares:

- Primeiro, o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), de caráter compulsório e capitaneado pelo Estado, atende os trabalhadores do setor privado.
- Segundo, os Regimes Próprios de Previdência dos Servidores Públicos, que cobrem o funcionalismo público de várias esferas e níveis federativos e possuem regras diferentes das do RGPS.
- Terceiro, a previdência complementar, de caráter voluntário, subdivide-se em previdência complementar fechada e previdência complementar aberta. Na primeira categoria, apenas pessoas que integram determinado grupo específico, como empresas (privadas ou estatais), são aceitas; na complementar aberta, qualquer pessoa que queira pode integrar-se.

De acordo com os dados da Pnad, do universo de mais de 84 milhões de pessoas ocupadas em 2004, apenas 2,4 milhões delas contribuía para alguma entidade de previdência privada. Apesar de proporcionalmente ser um número pequeno, o patrimônio acumulado por essas entidades merece bastante atenção.

TABELA 4

#### Ativos de investimento por tipo de entidade de previdência complementar

(Em R\$ bilhões de dezembro de 2004)

	Ativos de investimento	
	EFPC	EAPC
1996	129	6
1997	150	10
1998	150	14
1999	177	22
2000	190	32
2001	233	44
2002	196	63
2003	229	-
2004	256	-

Fonte: Beltrão *et al.* (2004) e MPS.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Obs.: valores deflacionados com base no INPC; EFPC: entidades fechadas de previdência complementar; EAPC: entidades abertas de previdência complementar.

TABELA 5

#### Contribuição da população ocupada para institutos de previdência em 2004

	Nº de pessoas	% da pop. ocupada
RGPS + RPPS*	39.655.698	46,7
Previdência complementar	2.422.110	2,9

Fonte: Pnad/IBGE 2004.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Obs.: \*Os RPPS englobam o dos servidores estatutários da União, estados e municípios.

Apesar de o maior número de contribuintes para entidades de previdência complementar ser de empregados com carteira assinada, o maior percentual de participação é dos empregadores, com mais de 10% deles sendo contribuintes, como pode ser observado na tabela 6. Uns dos motivos responsáveis por tal participação seria o fato de o rendimento médio mensal desse grupo ser elevado.

TABELA 6

**Contribuição à previdência complementar por posição na ocupação\* em 2004**

Posição na ocupação	Nº de participantes	Participação na categoria ocupacional (%)
Empregado com carteira	1.096.344	4,3
Militar	10.496	4,0
Funcionário público estatutário	322.579	6,1
Outros empregados sem carteira	195.274	1,3
Trabalhador doméstico com carteira	14.185	0,8
Trabalhador doméstico sem carteira	22.359	0,5
Conta-própria	354.229	1,9
Empregador	367.232	10,6
Trabalhador na produção para o próprio consumo	12.651	0,4
Trabalhador na construção para o próprio uso	1.249	1,3
Não-remunerado	25.302	0,4
<b>Total</b>	<b>2.421.900</b>	<b>2,8</b>

Fonte: IBGE/Pnad 2004.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Obs.: \* Foram excluídos os empregados sem declaração de carteira e os trabalhadores domésticos sem declaração de carteira.

Também se destacam, pela grande participação, os funcionários públicos estatutários, com 6% deles contribuindo à previdência privada, segunda maior proporção de contribuição entre as ocupações. A possibilidade de abatimentos na declaração anual do imposto de renda pode ser apontada como um dos motivos para esse percentual de servidores públicos contribuintes. Mais adiante, são apresentados outros motivos para a participação de tal monta dos funcionários públicos em planos de previdência privada.

A tabela 7 apresenta a distribuição da população contribuinte de planos de previdência privada por faixa de remuneração no trabalho principal. Como já seria esperado, quanto maior a remuneração maior é o percentual de contribuintes para planos de previdência complementar.

TABELA 7

**Contribuição para planos de previdência complementar por faixa de remuneração em 2004**

Faixa de remuneração	Nº de contribuintes	Participação por extrato de renda na ocupação total do extrato
menos de 1 SM	115.276	0,4%
1 a 2 SMs	306.582	1,0%
2 a 3 SMs	166.248	1,8%
3 a 4 SMs	268.860	4,0%
4 a 5 SMs	148.527	6,7%
5 a 6 SMs	192.462	8,4%
6 a 7 Sms	91.908	9,8%
7 a 8 SMs	194.719	12,8%
8 a 9 SMs	46.466	16,4%
9 a 10 SMs	108.958	16,6%
mais de 10 SMs	782.104	18,9%
<b>Total</b>	<b>2.422.110</b>	<b>2,9%</b>

Fonte: IBGE/Pnad 2004.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Considerando-se que os trabalhadores do setor privado com rendimentos superiores a 10 salários mínimos estão acima do teto de benefícios pagos pelo RGPS, a manutenção da renda na inatividade depende da formação de uma poupança prévia, ou da contribuição a um plano de previdência complementar. No caso de servidores públicos estatutários, uma explicação plausível seria o temor de novas reformas, tal como a instituída pela Emenda Constitucional nº 41, que extinguiu a integralidade das aposentadorias no setor público. A tabela 8, a seguir, esclarece alguns pontos.

TABELA 8

**Contribuição à previdência complementar por posição na ocupação e faixa de remuneração – 2004**

Posição na ocupação	10 SMs ou +					Menos que 10 SMs				
	Nº de participantes	%	Não	%	Total	Nº de participantes	%	Não	%	Total
Empregado com carteira	342.692	27,5	904.793	72,5	1.247.485	753.652	3,1	23.690.913	96,9	24.444.565
Militar	4.895	12,9	33.138	87,1	38.033	5.601	2,5	219.042	97,5	224.643
Funcionário público estatutário	96.592	17,1	467.695	82,9	564.287	225.987	4,8	4.518.250	95,2	4.744.237
Outros empregados sem carteira	49.771	14,0	305.243	86,0	355.014	145.503	1,0	14.935.008	99,0	15.080.511
Trab. doméstico com carteira	0	0,0	7.454	100,0	7.454	14.185	0,9	1.650.105	99,1	1.664.290
Trab. doméstico sem carteira	901	4,5	18.908	95,5	19.809	21.458	0,4	4.758.029	99,6	4.779.487
Conta-própria	97.843	10,0	879.613	90,0	977.456	256.386	1,5	17.340.674	98,5	17.597.060
Empregador	189.410	20,3	744.310	79,7	933.720	177.822	7,0	2.367.522	93,0	2.545.344
Trab. na prod. para o próprio consumo	-	-	-	-	-	12.651	0,4	3.374.533	99,6	3.387.184
Trab. na constr. para o próprio uso	-	-	-	-	-	1.249	1,3	98.384	98,7	99.633
Não-remunerado	-	-	-	-	-	25.302	0,4	5.857.980	99,6	5.883.282
<b>Total</b>	<b>782.104</b>	<b>18,9</b>	<b>3.361.154</b>	<b>81,1</b>	<b>4.143.258</b>	<b>1.640.006</b>	<b>2,0</b>	<b>78.811.883</b>	<b>98,0</b>	<b>80.451.889</b>

Fonte: IBGE/Pnad 2004.

Elaboração: Disoc/Ipea.

A tabela mostra que os empregados com carteira formam o maior grupo de contribuintes da previdência complementar entre os que receberam mais que 10 salários mínimos.

Vale mencionar que na categoria dos trabalhadores por conta própria, na qual esperava-se grande percentual de contribuição, dentre os que auferem rendimentos superiores a 10 salários mínimos mensais, 20% contribuía para a previdência complementar. Percentual relativamente alto, mas inferior ao dos empregados com carteira assinada, conforme mencionado anteriormente.

Por intermédio da tabela 9, busca-se explicitar o tipo de contribuição previdenciária realizada, se para a previdência pública ou privada apenas, ou para ambas. Como pode ser constatado, a maioria da população ocupada não contribui com qualquer plano de previdência complementar. Logo a seguir vem o segmento que contribui para a previdência oficial e a previdência complementar. Depois, o grupo que contribui apenas para a previdência oficial. Finalmente, o maior grupo é composto por pessoas que não contribuem para a previdência, quer a oficial ou a complementar.

TABELA 9

**Situação da contribuição previdenciária da população ocupada em 2004**

Status de contribuição	Nº de pessoas	% sobre o total
Não contribui	44.491.802	52,6%
Pública apenas	37.682.382	44,5%
Ambas	1.972.898	2,3%
Privada apenas	449.212	0,5%
<b>Total</b>	<b>84.596.294</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: IBGE/Pnad 2004.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Chama a atenção o contingente de quase 450 mil pessoas que contribuem apenas para a previdência privada, o que indica clara distorção no sistema previdenciário, o qual define a previdência pública como compulsória e a previdência complementar, como o próprio nome diz, como complemento aos benefícios da previdência social básica.

#### **4 Conclusão**

O objetivo deste texto foi, com base nos microdados da Pnad 2004, apresentar algumas características das pessoas que contribuem para alguma entidade de previdência complementar.

Apesar de o número de pessoas ocupadas contribuintes à previdência complementar ser relativamente baixo ao se comparar com o total da população ocupada, isso não reduz a importância do segmento de previdência complementar no Brasil. Primeiro, pelo tamanho de seus ativos de investimento acumulado, e, segundo, pela taxa de crescimento do mesmo, conforme observado na tabela 1.

Outra constatação importante foi a participação dos funcionários públicos estatutários como a maior participação em previdência complementar dentre as ocupações. No entanto, ao se calcular o percentual de contribuintes por coorte de renda, a categoria ocupacional com maior participação entre os que ganham mais que 10 salários mínimos mensais é a dos empregados com carteira. Isso talvez seja explicado por incentivos tributários ou pela busca de manter o padrão de consumo na velhice. Não obstante, este texto não se propõe a analisar os propósitos individuais que motivam a contribuição para a previdência complementar.

Por fim, nota-se um contingente de aproximadamente 450 mil pessoas que contribuem apenas para o segmento de previdência complementar. Grave distorção no sistema de previdência, que prevê o RGPS como padrão e a previdência complementar como opcional. Outrossim, compreender as motivações de tal grupo é de suma importância ao se pensar em políticas que estimulem a melhoria do financiamento do sistema de previdência social e o aumento da inclusão previdenciária.

# ASSISTÊNCIA SOCIAL E SEGURANÇA ALIMENTAR

A seção de conjuntura deste capítulo trata da realização da 5ª Conferência Nacional de Assistência Social, da regulamentação do artigo 3º da Lei Orgânica da Assistência Social, assim como da mudança institucional que começa a se consolidar no sentido da integração do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) e do Programa Bolsa Família. Por fim, será retomado o debate suscitado pela divulgação, pelo IBGE, nos últimos meses do ano, dos dados da Pnad 2004, indicando a queda da pobreza e da desigualdade social no país.

Em seguida, as seções de Acompanhamento de Programas e de Financiamento e Gasto apresentam a execução física e orçamentária dos principais programas e ações das políticas de Assistência Social, Transferência de Renda e Segurança Alimentar, indicando os novos formatos que vêm tomando esses programas em função das mudanças de programação observadas.

## 1 Conjuntura

### 1.1 Conferência Nacional de Assistência Social

Foi realizada em Brasília, entre 5 e 8 de dezembro, a 5ª Conferência Nacional de Assistência Social, que mobilizou dois mil participantes e 900 delegados de todo o país e teve como tema *Suas Plano 10: Estratégias e Metas para a Implementação da Política de Assistência Social*. O evento foi precedido por conferências municipais e estaduais realizadas por todo o país. Durante o segundo semestre de 2005, 85% dos municípios brasileiros e todos os estados, assim como o Distrito Federal, realizaram suas conferências de assistência social, envolvendo milhares de pessoas. Para a etapa preparatória, o Conselho Nacional de Assistência Social (Cnas) propôs que fossem discutidos e deliberados nas conferências municipais e estaduais os principais objetivos e desafios da política, visando um pacto de compromissos para consolidar o Sistema Único de Assistência Social (Suas) nos próximos 10 anos. Entre os temas tratados, destacaram-se, em todo o debate, as questões relativas a financiamento, à gestão e sistema de informações, a recursos humanos e a controle social da política. Todas essas questões desdobraram-se em um conjunto de deliberações finais da conferência, e permanecerão, nos próximos anos, como prioridades no processo de consolidação dessa política.

Quanto aos recursos financeiros, há um amplo consenso de que as mudanças recentemente realizadas na política implicarão aumento das necessidades de financiamento da assistência social. A nova Política Nacional de Assistência Social (Pnas), aprovada em outubro de 2004, ao apontar no sentido da universalização da cobertura dessa política e ao definir um escopo bem mais amplo dos serviços sob seu encargo,<sup>18</sup> indica para os próximos anos a necessidade de ampliação de investimentos na área. Esse quadro reforça a importância da temática do co-financiamento e da ampliação geral

---

18. Sobre o novo desenho da política de assistência social realizado pela Pnas, ver o boletim nº 10.

dos recursos disponíveis. A participação de estados e municípios no financiamento das ações e serviços tem sido reafirmada como condição para a superação de um modelo fragmentado de intervenções e para a implantação do Suas. Em que pese ter sido garantido na Pnas e na Norma Operacional Básica (NOB) que a regulamentação,<sup>19</sup> o co-financiamento ainda está longe de ser a base sobre a qual se organiza essa política: o financiamento federal ainda predomina e a participação dos demais entes federados, que ainda carece de regulamentação, é marcada por extrema desigualdade.<sup>20</sup> Nesse sentido, a conferência deliberou pela necessidade de fixar, em lei, percentual de destinação orçamentária nas três esferas de governo, para os fundos de assistência social.<sup>21</sup>

No debate sobre o tema da gestão, foi dada grande ênfase ao processo de implantação e administração dos sistemas de informação, assim como sua relação com o aprimoramento dos mecanismos de controle social da política. De fato, a política de assistência social, como vem sendo desenhada, depende largamente, para seu sucesso, de uma política de informações. Tendo sido definida como política pública, descentralizada, largamente executada pelos municípios, a assistência social tem como objetivo atender a direitos sociais de cidadania, ou seja, ofertar um conjunto de bens, serviços e transferências que devem ser assegurados pelo Estado a todo indivíduo em certas situações de vulnerabilidade ou risco no território nacional. Os sistemas de informações, nesse contexto, devem poder espelhar as diversas situações sociais a partir da perspectiva do território, em termos de indicadores sociais ou informações que permitam tanto o diagnóstico e o planejamento local e nacional da ação pública como o seu monitoramento e avaliação. Incluem-se também o acompanhamento dos processos de repasses e a prestação de contas de recursos transferidos fundo a fundo. O acesso regular a essas informações permitirá não apenas a realização de planos territorializados e nacionalmente coordenados como a efetiva estruturação de um sistema democrático e atuante de controle social.

A questão dos recursos humanos, que já aparece na Pnas e na NOB como objetivo estratégico para a efetivação da política, é retomada na 5ª Conferência. A necessidade de garantir a existência de quadros técnicos para a implementação da política em suas diversas instâncias e nos diversos territórios constitui desafio não desprezível também no campo da assistência social. A necessidade de definir a composição e número de equipes necessárias para operar os Centros de Referência da Assistência Social (Cras) e Centros de Referência Especializados da Assistência Social (Creas), responsáveis primeiros pela operação da proteção social básica e especial, respectivamente, assim como de profissionalização dessas equipes, aguça tal demanda. Nesse sentido, a conferência apontou a necessidade de aprovação de uma Norma Operacional Básica de Recursos Humanos.

---

19. Uma descrição sucinta da NOB foi apresentada no boletim nº 11.

20. Em que pesem as dificuldades metodológicas ainda existentes para esse tipo de levantamento na área da assistência social, estudo de 2005 do MDS – *Sumário Executivo do Financiamento da Assistência Social no Brasil entre 2002 e 2005* – permite observar as disparidades que marcam o aporte de recursos municipais e estaduais para esta área: em 2004, a União foi responsável por 73% das despesas, contra 17% dos municípios e 10% dos estados. Mesmo ao se comparar a participação dos municípios no financiamento das suas despesas na função assistência social, a disparidade encontrada é extremamente alta: enquanto em certos estados, para o ano de 2004, os municípios chegam a responder, em média, por mais de 80% dos gastos na área (como é o caso dos municípios do Rio de Janeiro, São Paulo ou Rio Grande do Sul), em outros estados, os municípios não respondem sequer por 20% daqueles gastos (como foi o caso do Piauí).

21. Para a União, a vinculação deveria ser feita ao Orçamento da Seguridade Social, enquanto que para as demais esferas, a referência seria ao orçamento geral. Garantir-se-ia, assim, 5% dos recursos do orçamento geral no curto prazo, que evoluiriam para 7% e, posteriormente, a longo prazo, para 10%, para o financiamento da política da Assistência Social.

Por fim, vale lembrar que a 5ª Conferência indicou como prioridade para a consolidação do Suas a implantação, em todos os municípios brasileiros, dos Cras. Esses centros são as unidades públicas estatais responsáveis pelo acompanhamento e oferta de serviço continuados à população em situação de vulnerabilidade social, tendo inclusive o papel de organização e coordenação da rede local de serviços socioassistenciais. Os Cras deverão operar com base em um território, acompanhando até 5 mil famílias e funcionando como uma “porta de entrada” para os usuários do Suas. Seu objetivo é o de prevenir situações de risco, fortalecendo os vínculos comunitários e familiares e desenvolvendo potencialidades e aquisições dessa população.<sup>22</sup> Sua implantação em todos os municípios brasileiros permitirá a inserção das famílias em situação de vulnerabilidade nos serviços locais de assistência social, assim como o acompanhamento da população que recebe benefícios assistenciais, potencializando a universalização do acesso a essa política pública.

## 1.2 Entidades e organizações de assistência social – A regulamentação do artigo 3º da Lei Orgânica da Assistência Social

A regulamentação do artigo 3º da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), tem sido, há muitos anos, objeto de intenso debate e controvérsias.<sup>23</sup> A centralidade histórica desse tema, no âmbito da política de assistência social, advém de sua importância tanto no processo de certificação das entidades – dando-lhes direito a isenções de impostos e contribuições sociais – como no próprio processo de qualificação para a eleição para o Cnas.

De fato, as entidades de assistência social são portadoras do direito de demandar o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (Ceas), fornecido pelo Cnas. Contudo, cabe lembrar que não apenas as entidades de assistência social, como também as de educação e saúde podem demandar tal certificado, e as isenções que lhe estão associadas, estando todas englobadas em lei sob o termo de *entidades beneficentes de assistência social*.<sup>24</sup> Paralelamente, as entidades de assistência social, assim como as reconhecidas como *beneficentes de assistência social*, são parte da representação da sociedade civil nos Conselhos de Assistência Social, e a regulamentação desse tema impacta na possibilidade de apresentar sua candidatura à eleição dos conselheiros das instâncias deliberativas.<sup>25</sup>

---

22. Sobre os Cras e outros serviços da proteção básica, ver *Guia de Orientação Técnica do Suas nº 1*. O MDS lançou, no final de 2005, o *Guia de Orientação Técnica do Suas nº 2*, referente aos serviços da proteção especial.

23. Segundo o art. 3º da Loas: “Consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas que prestam, sem fins lucrativos, atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por essa Lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de seus direitos.”

24. O direito à imunidade tributária prevista no art. 195, § 7º, da Constituição Federal às entidades *beneficentes de assistência social* está amparado em legislação própria. A lei que regulamenta esse artigo constitucional é a Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, que estabelece no seu art. 55 que: “São entidades beneficentes de assistência social aquelas que promovem a assistência social beneficente, inclusive educacional e de saúde, a menores, idosos, excepcionais ou pessoas carentes (...)”

25. Os Conselhos de Assistência Social são paritários, compostos de igual número de representantes do governo e da sociedade civil, sendo que a representação da sociedade civil é dividida entre três segmentos (trabalhadores, usuários e entidades). As composições das bancadas por segmento da sociedade civil nesses conselhos mostram, entretanto, que há dificuldades em distinguir o segmento dos usuários do segmento das entidades, assim como em discernir quais entidades podem ser consideradas de *assistência social*.

Mais recentemente, a aprovação da Pnas e da NOB incluiu nova demanda de regulamentação desse tema. Esses instrumentos, buscando implementar um sistema público de assistência social que reúna e integre organizações públicas e privadas, instituíram a rede socioassistencial como instância municipal de implementação da política de Assistência Social. Essa rede é definida pela Pnas como

um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade que ofertam e operam benefícios, serviços, programas e projetos, o que supõe a articulação entre todas estas unidades de provisão de proteção social sob a hierarquia de básica e especial e ainda por níveis de complexidade.

Ao ser articulada a partir de um planejamento local, essa rede poderá ser beneficiária de repasses diretos de recursos do fundo público e deverá ser objeto da fiscalização dos Conselhos Municipais da Assistência Social.

Dessa forma, destaca-se a importância dos debates que levaram à aprovação da Resolução nº 191 do Cnas, de 10 de novembro de 2005, que apresenta uma proposta de regulamentação sobre as entidades e organizações de assistência social. A resolução aprovada no Cnas define as entidades e organizações de assistência social como:

de atendimento, quando realizam, de forma continuada, permanente e planejada, serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e/ou especial e de defesa de direitos socioassistenciais, dirigidos às famílias e aos indivíduos em situações de vulnerabilidades e risco social e pessoal.

Nesse sentido, avaliza-se uma interpretação restrita sobre o que seriam as entidades e organizações de assistência social: são aquelas que realizam atendimentos no âmbito da proteção básica e da proteção especial, conforme definido pela Pnas e pela NOB-Suas, ou que prestam serviços de defesa desses direitos à população beneficiária.

Cabe destacar, assim, em primeiro lugar, que tal resolução volta-se apenas à regulamentação das entidades de assistência social e não às *entidades beneficentes de assistência social*. Essas últimas foram entendidas como um conjunto mais amplo, que englobaria as primeiras, mas não se restringiria a elas. Dessa forma, limitando-se às entidades de assistência social *stricto sensu*, a regulamentação sugerida pelo Cnas não impacta o processo de concessão de isenções, que tem início com a atribuição do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (Ceas). Mas é importante notar que a distinção efetuada entre entidades beneficentes e entidades de assistência social representa um avanço importante, realizando uma separação entre a temática específica do financiamento indireto via isenções realizado pelo governo a um conjunto amplo de entidades privadas que ofertam serviços sociais à população, e o tema distinto – mesmo que guardando certa superposição – da consolidação da política da assistência social e seus atores no campo do controle social e dos serviços assistenciais. Abre-se, assim, um caminho para que se opere com mais clareza o sistema de regulação, implementação e financiamento direto da política de assistência social, e que se fortaleçam as instâncias participativas de deliberação em sua composição e em seu papel de controle e fiscalização. O problema das isenções fica ainda, entretanto, aguardando avaliações e regulamentação específica.

### 1.3 Integração do Peti com o Bolsa Família

Desde o início de 2005, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) vinha atuando com o objetivo de integrar o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) ao Programa Bolsa Família. Os debates então realizados foram consolidados pela Portaria nº 666, de 28 de agosto de 2005, que disciplina esse processo de integração. A principal mudança realizada refere-se ao pagamento das bolsas do Peti, que passaram a ser consideradas, a partir de 2006, como benefício do Bolsa Família. O componente de ações socioeducativas do Peti chamado Jornada Ampliada<sup>26</sup> continuará, contudo, a ser considerado como parte integrante do Peti. Haverá ainda uma fusão do cadastro do Peti com o CadÚnico, de modo que todas as famílias beneficiárias do Peti estejam inscritas no CadÚnico.

Tal proposta busca, de acordo com o ministério, ampliar a integração entre seus diversos programas. Nesse caso específico, a nova estratégia evitaria superposições e duplicidades de pagamento, agilizaria o recebimento dos recursos por parte do beneficiário (que passa a ser feito por meio de cartão magnético) e ampliaria os recursos para a cobertura no atendimento de crianças e adolescentes em situação de trabalho e na jornada ampliada do Peti. Na prática, a mudança implicará a montagem de um novo sistema de financiamento do Peti, até agora sob inteira responsabilidade do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). A partir de 2006, o FNAS será responsável apenas pelos repasses a municípios referentes à Jornada Ampliada e pelo pagamento de um número limitado de bolsas, destinadas: *i*) às famílias em que há situação de trabalho infantil, mas cuja renda é superior à exigida para os beneficiários do Bolsa Família; e *ii*) às famílias atualmente beneficiadas e cujos benefícios têm valor superior ao pago pelo Bolsa Família.

De acordo com o ministério, essas medidas permitirão ampliar os recursos destinados ao Peti já em 2006, uma vez que os recursos do FNAS poderiam ser destinados às ações da Jornada Ampliada, ficando a expansão das bolsas sob financiamento do Programa Bolsa Família. Essa expansão poderia permitir, durante o ano, a universalização do programa a todo o seu público-alvo e a expansão e reforço da ação da Jornada Ampliada. Carente de um projeto pedagógico, essa ação deve ser objeto de avaliação mais sistemática e de progressivas adaptações. Há ainda os que defendem a expansão da Jornada Ampliada a todas as crianças incluídas no Programa Bolsa Família. Nesse caso haveria a fusão, e não apenas a integração entre os dois programas, estando todas as crianças de baixa renda atendidas na escola em período integral. Esse parece ser o próximo debate.

Ainda pairam dúvidas sobre o processo de controle social do Peti, na medida em que suas instâncias de controle, como será visto mais adiante, não são necessariamente as mesmas envolvidas no controle do Bolsa Família. A mesma questão pode ser levantada sobre os instrumentos administrativos de controle das famílias e condicionalidades por parte da equipe gestora do Peti, devendo ser objeto de atenção do MDS nos próximos meses.

---

26. A Jornada Ampliada é composta de ações de caráter socioeducativo ofertadas a crianças e adolescentes beneficiados pelo programa no turno em que não estão na escola.

#### 1.4 Redução da pobreza e da desigualdade

As informações da Pnad, recentemente divulgadas pelo IBGE, apontam para uma dinâmica positiva da pobreza e da desigualdade. De fato, esses dois fenômenos diminuíram sua incidência na população brasileira na atual década (ainda que a pobreza tenha continuado como um traço marcante da população residente nas regiões Nordeste e Norte). Um dos principais fatores que influenciaram esse comportamento positivo dos indicadores foi o ganho de rendimentos constatado em meio à população mais pobre, bem como a perda verificada entre a mais rica.

A análise da pobreza aqui realizada, restrita ao dimensionamento dos rendimentos à disposição da população brasileira, divide-se em duas partes. Uma refere-se à indigência (ou extrema pobreza), definida como a condição da população que sobrevive com menos de  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo domiciliar mensal *per capita*. Outra concerne à pobreza propriamente dita, conceituada como a situação daqueles que vivem com rendimentos *per capita* abaixo de  $\frac{1}{2}$  salário mínimo. Já o estudo da desigualdade dedica-se à mensuração da soma de rendimentos apropriados pelos 50% mais pobres da população, em contraste com a soma retida pelos 10% e pelo 1% mais ricos.

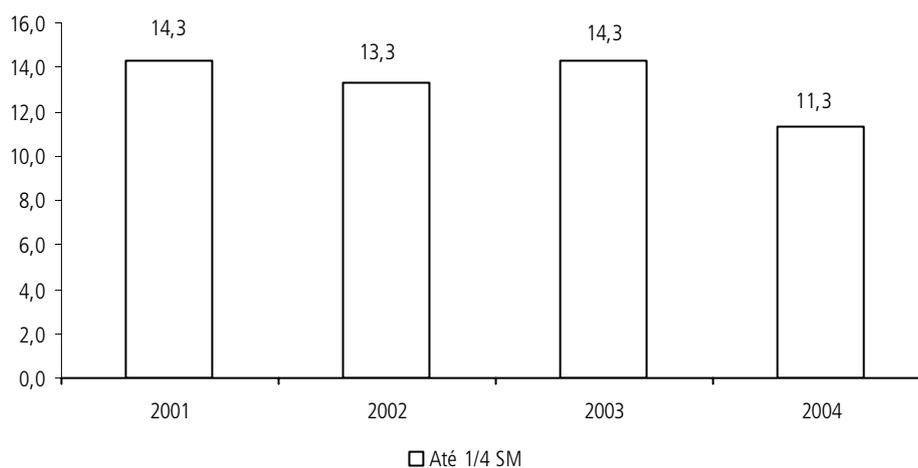
Como pode ser observado no gráfico 1, a população submetida à condição de indigência diminuiu entre 2001 e 2004. Apesar de ter chegado a 14,3% em 2003, a taxa de indigência reduziu-se a 11,3% em 2004 (o nível mais baixo dos anos recentes). Em números absolutos, os indigentes eram 19,8 milhões em 2004, bem menos que os 24,6 milhões contabilizados no ano anterior.

A dinâmica da pobreza revelou-se similar. A sua incidência sobre a população brasileira diminuiu para 30,1% em 2004, depois de atingir 33,9% em 2003. Já o número absoluto de pobres baixou para 52,5 milhões em 2004, depois de ter atingido 58,4 milhões no ano antecedente.

GRÁFICO 1

##### Taxa de indigência – 2001 a 2004 – Brasil

(Em %)

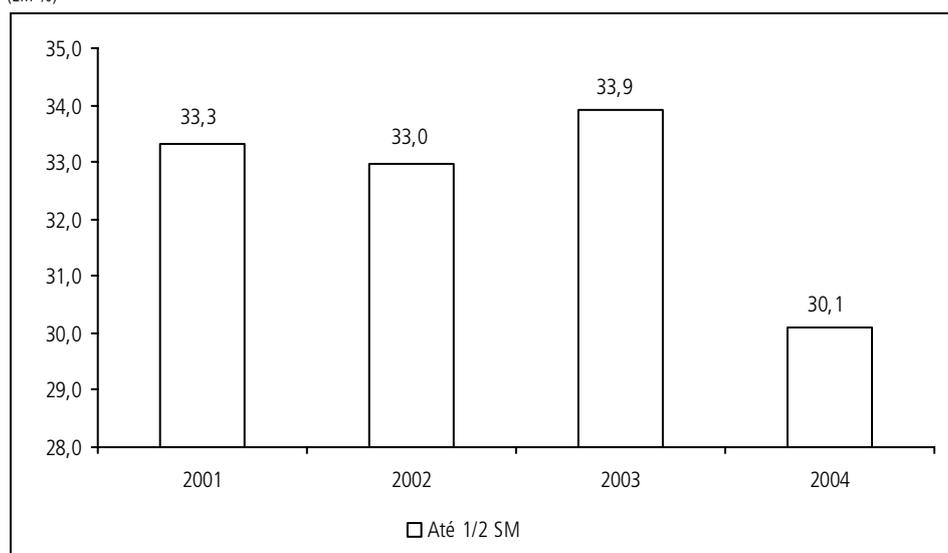


Fonte: Elaboração Disoc/Ipea a partir de Pnad/IBGE.

GRÁFICO 2

**Taxa de pobreza – 2001 a 2004 – Brasil**

(Em %)



Fonte: Elaboração Disoc/Ipea a partir da Pnad/IBGE.

A pobreza, porém, não se reduziu de maneira igualitária em todo o país, tendo permanecido como uma característica marcante das populações do Nordeste e do Norte. Mesmo com alguma redução entre 2001 e 2004, as taxas dessas regiões continuaram a ser as maiores do Brasil. No Nordeste, 53,7% da população podia ser considerada pobre em 2004 (26,6 milhões de pessoas), enquanto no Norte esse percentual era de 36,9% da população (4 milhões).

Por outro lado, a pobreza continuou bem menos marcante entre as populações do Sul, Sudeste e Centro-Oeste. As taxas dessas regiões, que já eram as menores do país, diminuíram ainda mais no período em estudo. Com efeito, em 2004, a população pobre correspondia a 16,9% na região Sul (4,5 milhões de pessoas), a 19,3% na Sudeste (14,5 milhões) e a 23,3% na Centro-Oeste (3 milhões).

Para além da pobreza, destaque-se a redução da desigualdade na distribuição do rendimento domiciliar no período recente. Essa redução pode ser verificada ao contrastar:

- a) a parcela desse rendimento que cabia aos 50% mais pobres em 2001 (12,7% da massa total de rendimento domiciliar) e em 2004 (14%);
- b) a parcela que cabia aos 10% mais ricos (47,2% e 45%, respectivamente);
- c) por fim, a parcela que cabia ao 1% mais rico (13,8% e 12,8%, pela ordem)<sup>27</sup>.

Do contraste entre essas porcentagens, percebe-se que há um ganho no rendimento domiciliar dos mais pobres, ao mesmo tempo em que há uma perda no dos mais ricos. Essa dinâmica também pode ser notada com a análise do rendimento *per capita* médio dos domicílios dos diversos estratos socioeconômicos.

27. Ressalte-se que o grupo dos 50% mais pobres era composto pela população que, em setembro de 2004, possuía rendimento domiciliar *per capita* de até R\$ 213,40. Já o grupo dos 10% mais ricos, pela população que possuía rendimento domiciliar *per capita* a partir de R\$ 833,33. Finalmente, o grupo do 1% mais rico, pela população que contava com rendimento domiciliar *per capita* a partir de R\$ 3.000,00.

Por um lado, os mais pobres aumentaram seu rendimento. Entre 2001 e 2004, de acordo com a Pnad, os domicílios que compunham o grupo dos 50% mais pobres tiveram um ganho de 7,3% em termos reais (o seu rendimento *per capita* médio passou de R\$ 103,19 para R\$ 110,74).

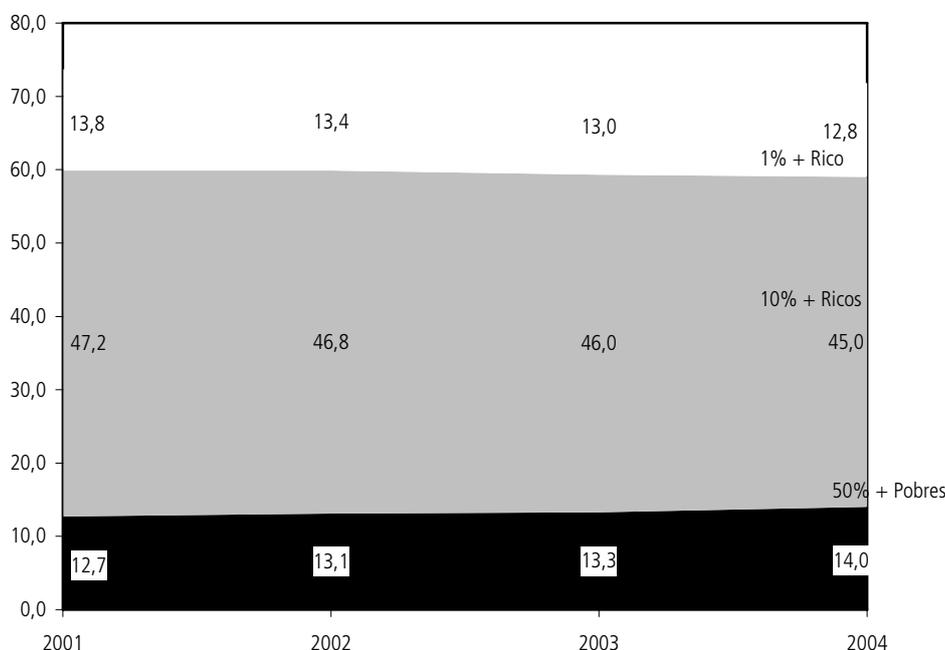
Por outro lado, os mais ricos tiveram seu rendimento diminuído. Os que formavam o grupo dos 10% mais ricos exibiram uma perda de 7,4% (de R\$ 1.916,54 para R\$ 1.774,27). Já os que constituíam o grupo do 1% mais rico tiveram uma perda de 9,8% (de R\$ 5.593,04 para R\$ 5.047,16).

Diante de todos esses números, mesmo que de forma incipiente, pode-se afirmar que, nos anos recentes, a desigualdade na distribuição do rendimento domiciliar reduziu-se no Brasil.<sup>28</sup>

GRÁFICO 3

**Massa de rendimento domiciliar real**

Apropriada por cada grupo de rendimento – 2001 a 2004 – Brasil – %



Fonte: Elaboração Disoc/Ipea a partir de Pnad/IBGE.

Vários fatores têm sido levantados para explicar a redução da incidência da pobreza e da desigualdade brasileira entre 2001 e 2004. Entre eles, destaque-se:

- a) a relativa melhora das condições da economia brasileira em 2004. O crescimento no Produto Interno Bruto (PIB) de 4,9% teve impactos sobre o mercado de trabalho, com aumento da ocupação e da massa de rendimentos do trabalho;

28. Para além da massa de rendimento domiciliar real apropriada pelos 50% mais pobres, pelos 10% mais ricos e pelo 1% mais rico, a redução na desigualdade da distribuição do rendimento pode ser verificada também pela análise de outros indicadores – como o Índice de Gini, que diminuiu de 0,597 em 2001 para 0,574 em 2004. A esse respeito, conferir SOARES, Sergei. *Distribuição de Renda no Brasil de 1976 a 2004* (com ênfase no período entre 2001 e 2004). Brasília: Ipea, 2006 (Texto para Discussão, n. 1166).

- b) o aumento real do salário mínimo, relevante para o melhor funcionamento do mercado de trabalho e para o aumento do valor dos benefícios previdenciários e assistenciais a ele vinculados;
- c) o aumento do número de benefícios pagos pela previdência social, pela assistência social e pelo Programa Bolsa Família entre 2001 e 2004.

## 2 Acompanhamento de programas

Os programas finalísticos do MDS são executados por três de suas secretarias: a Secretaria Nacional da Assistência Social (Snas), a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc), e a Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan). São apresentados, a seguir, os principais programas e ações desenvolvidos por cada uma dessas unidades.

### 2.1 Secretaria Nacional da Assistência Social (Snas)

No que se refere à Snas, ocorreram mudanças na forma de operar alguns programas e ações, em que pese não ter havido, para o ano de 2005, mudanças na sistemática de programação do PPA.<sup>29</sup> As tabelas 1, 2 e 3 buscam apresentar a execução física dos programas da Snas para o ano de 2005, comparando-a com os anos anteriores.

TABELA 1

#### Serviços de assistência social – metas dos financiamentos federais (2003-2005)

(Em nº de beneficiários)

Programas	2003	2004	2005
Atendimento em creche e pré-escola (SAC)	1.650.608	1.669.322	1.690.000
Serviços de Atenção Continuada (SAC) à Pessoa com Deficiência	162.228	151.400	150.000
Serviços de Atenção Continuada (SAC) ao Idoso	332.188	332.188	335.900
Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes	17.870	28.902	70.480

Fonte: MDS

Elaboração: Ipea.

Observa-se, quanto aos programas de proteção social à pessoa idosa e à pessoa com deficiência, uma estabilização das metas físicas dos Serviços de Atenção Continuada (SAC), em que o papel do governo federal está sendo alterado com as mudanças introduzidas pelo Suas.<sup>30</sup> A tabela 1 aponta ainda um crescimento no programa de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes. Esse programa tem sua coordenação a cargo da Secretaria Especial de Direitos Humanos, sendo o MDS responsável pela operação dos centros de atendimento, os Creas. A expansão observada no ano de 2005 surge como consequência do processo de pactuação realizado entre os gestores federais, estaduais e municipais da Assistência Social, tendo por base a Matriz Intersetorial de Enfrentamento da Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes adotada como referência para identificação de municípios e localidades onde ocorrem esses problemas.<sup>31</sup>

29. O boletim nº 11 apresentou as mudanças na programação desses programas que, contudo, só entraram em vigor a partir do início de 2006.

30. Esses programas serão, a partir de 2006, responsabilidade dos municípios no contexto da Proteção Social Básica. O aporte de recursos do governo federal para essas ações será realizado no conjunto da Proteção Social Básica, cabendo ao município realizar a alocação em função de suas prioridades.

31. Ver a respeito o capítulo Direitos Humanos, Justiça e Cidadania neste boletim.

Outro projeto que tem se destacado é o Programa de Atenção Integral à Família (Paif), cuja centralidade tem sido amplamente reconhecida no novo formato que vem sendo dado à política de assistência social. Ele opera os Cras, unidades públicas estatais responsáveis, em seu território, pelo primeiro atendimento às famílias em condição de vulnerabilidade e pela coordenação da entrada dos beneficiários na rede de serviços assistenciais. O Paif é, assim, o principal programa da Proteção Social Básica da Assistência Social e tem como objetivo prevenir as situações de risco e enfrentar a vulnerabilidade social dessas populações por meio de ações de desenvolvimento de potencialidades e de fortalecimento dos vínculos sociais, familiares e comunitários.

TABELA 2

**Número de Centros de Referência da Assistência Social apoiados com financiamento federal 2003-2005**

	2003	2004	2005
Cras	452	901	1.980

Em 2005, foram financiados 1.079 novos Cras, implicando uma expansão de 120% em relação a 2004. Esses somam-se aos já financiados (901) em anos anteriores, perfazendo um total de 1.980 Cras que abrangem 1.355 municípios, o que corresponde à cobertura potencial de 8 milhões de famílias. Como a capacidade estimada de atendimento dos Cras é de 20% das famílias referenciadas, estima-se que 1,6 milhão de famílias possam ter se beneficiado do atendimento ali realizado. A NOB define que cada Cras deve referenciar um número de famílias: nos municípios de menor porte, ou seja, de até 20 mil habitantes, e naqueles de 20 mil a 50 mil habitantes, a cobertura deve ser de 2.500 e 3.500 famílias, respectivamente; em municípios de maior porte, até 5.000 famílias. O repasse de recursos do programa é realizado com base em um valor fixo – R\$ 1,80 – por família referenciada nos Cras.

Quanto aos programas que operam com pagamentos de bolsas ou garantia de renda, a tabela 3 mostra o contínuo crescimento de todas essas ações, com a natural exceção do RMV.

TABELA 3

**Cobertura dos benefícios pagos pelos programas federais de Assistência Social – 2003-2005**

Programas	2003	2004	2005
Benefício de Prestação Continuada (BPC) à Pessoa com Deficiência	1.036.365	1.127.849	1.211.761
Renda Mensal Vitalícia (RMV) à Pessoa com Deficiência	403.174	370.079	340.715
Benefício de Prestação Continuada (BPC) ao Idoso	664.875	933.164	1.065.604
Renda Mensal Vitalícia (RMV) ao Idoso	208.297	181.014	157.660
Erradicação do Trabalho Infantil*	810.823	930.725	1.010.000
Agente Jovem*	55.563	56.963	112.600
<b>Total</b>	<b>3.179.097</b>	<b>3.599.794</b>	<b>3.898.340</b>

Fonte: MDS

Elaboração: Ipea.

Obs.: \*Público também beneficiado por ações socioeducativas.

De fato, as ações de pagamento de benefícios permanentes não alteraram as trajetórias tradicionais de queda dos beneficiários da Renda Mensal Vitalícia (RMV) (programa que atende apenas o estoque daqueles que foram inscritos até o ano de 1996) e de crescimento dos beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC). Cabe observar o crescimento na concessão do BPC à pessoa idosa entre os anos de 2003 e 2004, decorrente da redução da idade de acesso instituída pelo Estatuto do Idoso.

Também tem sido objeto de contínua expansão o Peti, programa composto de duas ações: *i*) concessão de bolsa a famílias com crianças e adolescentes (entre 7 e 15 anos) em situação de trabalho, no valor de R\$ 40,00 por criança, em área urbana, e R\$ 25,00, em área rural; e *ii*) atividades socioeducativas, chamadas de Jornada Ampliada, ofertadas em período contrário ao da frequência à escola. A expansão do Peti, agora sob nova estratégia, vinculado ao Bolsa Família, deve continuar no ano de 2006, visando alcançar o conjunto de crianças e adolescentes em situação de trabalho, 2.778 mil, segundo a Pnad 2004.

O Agente Jovem também obteve um crescimento substancial nesse período. Esse programa é composto por duas ações: *i*) pagamento de bolsas no valor de R\$ 65,00 para jovens de 15 a 17 anos em situação de risco ou habitantes de territórios com baixos índices de desenvolvimento social; e *ii*) realização de atividades socioeducativas, voltadas prioritariamente para capacitação nas áreas de cidadania, saúde e meio ambiente. Há demanda crescente para esse programa, e o crescimento de sua cobertura passou pelo sistema de pactuação da Comissão Intergestora Tripartite (CIT).

Por fim, no que se refere à consolidação do Suas, cabe uma breve menção ao processo de habilitação dos municípios ao sistema. Após poucos meses de funcionamento, observa-se a ampla adesão dos municípios. Até fevereiro de 2006, o quadro de adesão computava 5.199 municípios, sendo que, desses, 1.406 (25,3%) foram habilitados em gestão inicial, 3.452 (62,1%) em gestão básica e 341 (6,1%) em gestão plena.<sup>32</sup> Contudo, 365 (6,5%) dos municípios brasileiros não foram habilitados em nenhuma das formas de gestão do Suas, passando, assim, a ter os recursos federais destinados ao co-financiamento das suas ações de assistência social administrados pelo gestor estadual da área.

## 2.2 Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc)

No que diz respeito à Senarc, o segundo semestre de 2005 foi marcado pelo esforço de atualização do cadastro do Bolsa Família, coordenado pelo MDS e realizado pelos municípios. Esses receberam do ministério o valor de R\$ 6,00 por cadastro validado, cuja conclusão deveria findar-se em 31 de dezembro. Os objetivos da atualização são identificar a população potencialmente beneficiária, mas ainda não atendida pelo programa, e agilizar a integração do Bolsa Família com os beneficiários dos antigos programas de transferência de renda – Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão-Alimentação e Auxílio-Gás – que também deverão ter seus dados informados pelas prefeituras. De fato, o MDS ainda responde por valores significativos referentes ao pagamento de beneficiários dos antigos programas, mas dados recentes mostram uma contínua progressão, não apenas no número de famílias beneficiárias como também nos recursos gastos no Bolsa Família, como pode ser visto na tabela 4. Cabe ainda lembrar que o valor médio do benefício sofreu significativa alta entre 2003 e 2004 e uma pequena queda em 2005, conforme mostra a tabela 2. Essa queda se explica pelo fato de as famílias atendidas na primeira fase do programa apresentarem uma média de renda mais baixa do que as que vêm sendo atendidas em período mais recente, o que lhes permitiu acesso a um benefício de maior valor.

---

32. Sobre as responsabilidades de cada município por nível de gestão, ver boletim nº 11.

TABELA 4

**Benefícios e beneficiários do Bolsa Família – dezembro de 2005**

	Famílias beneficiadas (milhões)	Repasso médio por família
2003	3,6	24,75
2004	6,6	66,93
2005	8,7	64,67

Fonte: MDS/Balanco do Programas Sociais (www.mds.gov.br).

A tabela 5 informa sobre o atendimento do Programa Bolsa Família por região, mostrando a situação da cobertura em face do percentual de famílias pobres por região. Observa-se que a região Sul está bastante próxima de universalização da cobertura, seguida pela região Nordeste. Ao final de 2005, quase 80% das famílias pobres eram beneficiárias do programa.

TABELA 5

**Famílias pobres x atendimento Bolsa Família – dezembro de 2005**

	Famílias atendidas pelo Bolsa-Família (A) *	Estimativa de famílias pobres (B) **
Nordeste	4.245.574	5.499.039
Sudeste	2.325.379	2.995.750
Sul	987.068	927.034
Norte	697.644	1.083.681
Centro-Oeste	444.786	597.259
<b>Total</b>	<b>8.700.451</b>	<b>11.102.763</b>

Fonte: MDS/Senarc.

Elaboração: Disoc/Ipea

Obs.: (\*\*) Pnad 2004/IBGE (Revisada)

Quanto à gestão, em dezembro de 2005, 5.550 municípios (99,64% do total) haviam assinado o Termo de Adesão ao Programa Bolsa Família. O sistema de adesão<sup>33</sup> previa a indicação formal da instância de gestão e de controle do programa em cada município. Os resultados, apresentados na tabela 6, indicam forte ligação entre as instâncias de gestão e de controle da assistência social e do Programa de Transferência de Renda. Observe-se que 80% dos gestores indicados para o Bolsa Família são gestores municipais da assistência social. No âmbito do controle, a relação é ainda forte apesar de menos freqüente: 2.706 municípios indicaram os conselhos municipais da assistência social como instância de controle do Programa Bolsa Família; 62 municípios indicaram conselhos municipais de educação ou de saúde; 472 indicaram outros conselhos existentes; e 2.310 municípios indicaram instâncias próprias criadas especificamente para a fiscalização deste programa.

TABELA 6

**Órgão gestor e instância de controle do Programa Bolsa Família por município – declarados até dezembro de 2005**

	Órgão gestor	Órgão gestor (%)	Instância de controle	Instância de controle (%)
Assistência social	3.772	79,7%	2.706	48,7%
Educação	381	8%	21	0,4%
Saúde	249	5,3%	41	0,7%
Outros	333	7%	472	8,6%
Instância específica do Bolsa-família	-		2.310	41,6%
<b>Total</b>	<b>4735</b>	<b>100%</b>	<b>5550</b>	<b>100%</b>

Fonte: MDS/Senarc.

Elaboração: Ipea.

33. O processo de adesão dos municípios ao Bolsa Família e seus objetivos foram apresentados no boletim nº 10.

De fato, a integração das políticas de assistência social e de transferência de renda é um processo que deve ser aprofundado e realizado em várias instâncias. Por se dedicarem ao atendimento de um público, em grande parte comum, o sucesso de muitas de suas ações depende da sua capacidade de integração. Um exemplo é o do acompanhamento das famílias em condições econômicas de vulnerabilidade, objeto dos benefícios do Bolsa Família e da atuação dos Cras. Outro espaço importante são os Creas, onde se realiza o acompanhamento das famílias e crianças em situação de violação de direitos, como é o caso do trabalho infantil, cuja bolsa, como foi visto, passará a ser referenciada pelo Bolsa Família.

Por fim, deve ser citado ainda, como frente de esforços da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc), o aprimoramento do controle das condicionalidades. Em especial no que se refere à frequência escolar, o controle já chega a 66% das crianças e adolescentes pertencentes à famílias beneficiárias do Bolsa Família, mostrando que a frequência mínima requerida (de 85%) vem sendo cumprida pela quase totalidade delas (97%). O controle das condicionalidade no campo da saúde, contudo, ainda é baixo: apenas 33% das famílias beneficiárias tiveram informações registradas no Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional.

A preocupação com o acompanhamento dos beneficiários do programa também vem se expressando em esforços no sentido de conhecê-los melhor. Nesse sentido, a Senarc produziu um relatório sobre o perfil das famílias do Programa Bolsa Família no Cadastro Único. Os dados mostram, por exemplo, que apenas 61% das famílias moram em habitações construídas com tijolos, 33% estão atendidos pela rede pública de escoamento sanitário, 58% tem lixo coletado e também 58% moram em domicílios atendidos por rede pública de abastecimento de água. Nessas famílias beneficiárias, 49,6% das pessoas com mais de 18 anos não trabalham, assim como não trabalham 55% dos responsáveis pela família. São dados que demonstram não apenas a boa adequação do programa ao público-alvo, mas, principalmente, a necessidade de fortalecimento das políticas públicas voltadas para a melhoria das condições mínimas de bem-estar social da população brasileira.

### 2.3 Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN)

Por fim, no que diz respeito aos programas sob a responsabilidade da Sesan, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) é o mais robusto, em termos de recursos e de população beneficiada. Esse programa é executado em duas frentes: de um lado, impulsionando a agricultura familiar, da qual realiza compras no valor de até R\$ 2.500 por agricultor/ano; por outro lado, distribui os produtos ali adquiridos, seja para compor a merenda escolar seja para consumo da população carente por meio da distribuição de cestas básicas, a entidades beneficentes, entre outros. O PAA tem ainda uma modalidade voltada para a compra de leite, que opera nos estados do Nordeste e Minas Gerais. Essa modalidade é executada pelos governos estaduais, com recursos do governo federal, e seus resultados detalhados para o ano de 2005 podem ser encontrados no capítulo sobre desenvolvimento rural deste boletim.

Outra vertente dessa política se realiza por meio da oferta de refeições. Os restaurantes populares e as cozinhas populares – financiados respectivamente em cidades de mais de 100 mil habitantes e de menos de 100 mil habitantes – continuaram a se expandir no ano de 2005. A Sesan deu continuidade ao uso de editais e instruções

normativas como instrumento de seleção pública de projetos. Em julho, lançou um edital para que municípios e organizações sem fins lucrativos apresentassem projetos de banco de alimentos e, nos meses subsequentes, publicou três instruções normativas que regulavam e tornavam públicos os critérios de seleção de propostas de cozinhas comunitárias, projetos comunitários voltados ao desenvolvimento da agricultura urbana, e de propostas dos estados federativos no âmbito de ações comunitárias de segurança alimentar. Em todos esses casos são tornados públicos os critérios de seleção dos projetos, incluindo, em alguns, pontuação para cada item indicado como critério. Como resultado desse programa, havia, em dezembro de 2005, cinco restaurantes populares e 185 cozinhas comunitárias em funcionamento, comercializando, respectivamente, 15.500 e 14.800 refeições por dia, em média. Esses restaurantes foram frutos de convênios realizados em anos anteriores. Durante o ano de 2005, foram realizados convênios para a instalação de mais 74 restaurantes e 101 cozinhas comunitárias, indicando a ampliação dos resultados para 2006.

O acesso à alimentação é ainda realizado por meio de ações de distribuição de cestas básicas e pela instalação de banco de alimentos e apoio à produção de alimentos para o autoconsumo. Em 2005, foram distribuídas 1,2 milhão de cestas básicas e foram alocados recursos para atender a 56 unidades do banco de alimentos

O acesso à água também faz parte da política de Segurança Alimentar. A construção de 50 mil cisternas na região do semi-árido, por meio de parcerias com entidades públicas e privadas, em 2005, beneficiou os estados do Nordeste e de Minas Gerais.

No conjunto de programas que visam garantir o acesso à alimentação para a população brasileira, destaca-se o Programa de Merenda Escolar. Em que pese estar sob a responsabilidade do Ministério da Educação, esse programa tem um grande impacto no conjunto dos objetivos do Programa Fome Zero, atendendo neste ano 33,6 milhões de crianças e adolescentes. Em 2005, após 10 anos sem reajustes, o governo federal aumentou em 20% os recursos destinados à alimentação escolar dos alunos do ensino fundamental, passando de R\$ 0,13 para R\$ 0,18 por estudante ao dia. Na educação infantil, o repasse *per capita* triplicou (de R\$ 0,06 para R\$ 0,18).

### 3 Financiamento e gastos

A execução orçamentária, em 2005, das principais ações de programas selecionados sob responsabilidade do MDS pode ser acompanhada na tabela 7.<sup>34</sup> Deve-se chamar a atenção para o alto nível de execução de todos os programas. Destaca-se ainda o peso dos programas responsáveis pela transferência de renda a grupos específicos da população: BPC, RMV, Bolsa Família, além das bolsas pagas pelo Peti e pelo Programa Agente Jovem. Reunidas, essas ações somam um orçamento total liquidado de aproximadamente R\$ 14 bilhões, representando 89% do total liquidado das principais ações do ministério.

No conjunto dos programas de transferência de renda cabe destacar, contudo, o pequeno peso representado pelo Peti e pelo Programa Agente Jovem. De fato, o maior volume de recursos é destinado aos benefícios constitucionalmente garantidos como direitos sociais a idosos e pessoas com deficiência em situação de extrema pobreza (BPC e RMV), que representam 59,3% daquele total de gastos. Somados ao Programa Bolsa Família, alcança-se um total de 86,7%.

---

34. O conjunto da execução orçamentária dos programas e ações do MDS encontra-se no anexo estatístico deste boletim.

Destaca-se também na tabela 7 o alto nível de execução observado nos programas do MDS, com poucas exceções:

TABELA 7

**Execução orçamentária das principais ações dos programas selecionados – 2005**

(R\$ 1,00)

Programas/ações	Lei + Créditos (A)	Liquidado (B)	Nível de execução (B/A)	
Proteção Social à Pessoa com Deficiência	5.358.208.554	5.353.615.673	99,9	34,0
Pagamento de Renda Mensal Vitalícia por Invalidez	1.208.528.574	1.208.528.574	100,0	7,7
Pagamento de Benefício de Prestação Continuada à Pessoa com Deficiência – Loas	4.059.180.586	4.059.180.586	100,0	25,8
Serviços de Proteção Socioassistencial à Pessoa com Deficiência	90.499.394	85.906.513	94,9	0,5
Erradicação do Trabalho Infantil	535.415.002	533.258.793	99,6	3,4
Concessão de Bolsa a Crianças e Adolescentes em Situação de Trabalho	329.561.317	328.179.868	99,6	2,1
Atendimento à Criança e ao Adolescente em Ações Socioeducativas e de Convivência	205.853.685	205.078.925	99,6	1,3
Proteção Social à Criança, ao Adolescente e à Juventude	340.083.756	335.036.856	98,5	2,1
Concessão de Bolsa para Jovens de 15 a 17 anos em Situação de Vulnerabilidade e/ou Risco Social	55.497.170	54.470.141	98,1	0,3
Capacitação de Jovens em Situação de Vulnerabilidade Social	15.876.586	15.623.227	98,4	0,1
Serviços de Proteção Socioassistencial à Criança e ao Adolescente	268.710.000	264.943.488	98,6	1,7
Abastecimento Agroalimentar	354.881.713	348.089.389	98,1	2,2
Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar	336.181.713	329.574.550	98,0	2,1
Operacionalização de Estoques Estratégicos de Segurança Alimentar	18.700.000	18.514.839	99,0	0,1
Rede Solidária de Restaurantes Populares	354.881.713	34.773.975	9,8	0,2
Apoio à Instalação de Restaurantes Populares Públicos e de Pequenas Unidades de Produção e Comercialização de Refeições	38.006.800	34.773.975	91,5	0,2
Acesso à Alimentação	148.972.702	139.437.238	93,6	0,9
Apoio a Projeto de Melhoria das Condições Socioeconômicas das Famílias	19.535.000	16.813.895	86,1	0,1
Apoio à Instalação de Bancos de Alimentos	4.725.000	3.274.787	69,3	0,0
Apoio à Produção de Alimentos para o Autoconsumo	10.000.000	9.235.093	92,4	0,1
Construção de Cisternas para Armazenamento de Água	68.712.702	64.259.916	93,5	0,4
Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Específicos	46.000.000	45.853.547	99,7	0,3
Sistema Único de Assistência Social	131.840.391	125.380.591	95,1	0,8
Ações Sociais e Comunitárias para Populações Carentes	28.099.000	21.884.000	77,9	0,1
Atenção Integral à Família	103.741.391	103.496.591	99,8	0,7
Proteção Social ao Idoso	4.108.571.857	4.106.883.421	100,0	26,1
Pagamento da Renda Mensal Vitalícia por Idade	586.617.064	586.617.064	100,0	3,7
Pagamento de Benefício de Prestação Continuada à Pessoa Idosa – Loas	3.480.854.837	3.480.854.837	100,0	22,1
Serviço de Proteção Socioassistencial à Pessoa Idosa	41.099.956	39.411.520	95,9	0,3
Transferência de Renda com Condiionalidades – Bolsa-Família	4.376.119.777	4.308.508.006	98,5	27,4
Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza (Lei nº 10.836, de 2004)	4.376.119.777	4.308.508.006	98,5	27,4
<b>Total</b>	<b>15.708.975.465</b>	<b>15.284.983.942</b>	<b>97,3</b>	<b>97,1</b>
Execução do conjunto de programas do MDS	15.997.744.394	15.742.105.073	98,4	

Fonte: Siafi/MF.

Elaboração: Disoc/lpea.

Cabe ainda lembrar as mudanças por que passou, durante o ano de 2005, o sistema de financiamento das ações do Ministério. Foi instituída a nova sistemática de repasse de recursos federais na política de assistência social, baseada na substituição dos mecanismos convencionais ancorados em programas para a sistemática de repasses fundo a fundo. Essa nova forma de repasse está associada a pactos de partilha e a níveis de responsabilidade assumidos pelos municípios nos níveis de adesão. Os repasses fundo a fundo, segundo a NOB, deverão ser organizados por diferentes pisos, cuja regulamentação se deu no segundo semestre de 2005, a partir da pactuação realizada entre esferas de governo, pela Comissão Intergestora Tripartite (CIT), e uma ampla regulamentação da NOB, realizada pelo MDS, com a publicação das Portarias nº 440 e nº 442.

A Portaria nº 442, de 26 de agosto, detalhando o que dispõe a Norma Operacional Básica (NOB/Suas),<sup>35</sup> define os três Pisos Básicos da Assistência Social, determinando os valores e as ações e serviços que os compõem. De acordo com esse ato normativo, o Piso Básico Fixo, no valor de R\$ 1,80 por família referenciada/mês, deve financiar os serviços prestados pelos Cras, descritos como: entrevistas com as famílias, visitas domiciliares, palestras, reuniões e ações comunitárias e oficinas de convivência, capacitação, inserção produtiva ou de caráter socioeducativo. Esse piso financia ainda, de modo complementar, a rede de serviços socioassistenciais no território dos Cras que tenham ações voltadas para grupos de convivência e sociabilidade para crianças, adolescentes, jovens e idosos, atividades lúdicas para crianças de 0 a 6 anos, atividades de capacitação e inserção produtiva, inclusive para beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e do Bolsa Família. O Piso Básico de Transição, por sua vez, manterá os valores pagos pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) nos serviços de ação continuada (rede SAC) voltados para crianças de 0 a 6 anos e idosos. O Piso Básico Variável destina-se ao co-financiamento das ações do Programa Agente Jovem, no valor de R\$ 458,33 por grupo de até 25 jovens (outras ações serão possíveis, dependendo de regulamentação futura).

A Portaria nº 440, de 23 de agosto, regulamenta, também de acordo com a NOB, os Pisos de Proteção Social Especial, definindo os valores e as ações e serviços que a compõem: serviços de habilitação e reabilitação de pessoas com deficiência, centro-dia e atendimento domiciliar a pessoas idosas e com deficiência (Piso de Transição de Média Complexidade), Combate ao Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes e Centros de Referência Especializados da Assistência Social (Creas), abordagem na rua a grupos vulneráveis, visitas domiciliares, oferta de cuidados domiciliares e atendimentos psicossociais (Piso Fixo de Média Complexidade, com valores de R\$ 62,00 e R\$ 80,00 por família atendida/mês) e unidades de acolhimento e abrigo (Piso de Alta Complexidade I).<sup>36</sup>

Todos os pisos são objeto de transferências automáticas do FNAS para os fundos estaduais ou municipais de assistência social. A distribuição de recursos escassos, em qualquer situação, exige a definição de critérios de definição de prioridades. Nesse sentido, a partilha de recursos na assistência social foi ainda marcada, no segundo semestre de 2005, pela entrada em vigor dos critérios e indicadores adotados pela NOB para esta finalidade. Os critérios no que diz respeito aos recursos da proteção social básica referem-se ao porte dos municípios e ao percentual de população pobre. Os indicadores aplicados para hierarquizar os municípios no seu estado são a taxa de pobreza (peso 2), a receita corrente líquida *per capita* (peso 1), e os recursos transferidos para a proteção social básica *per capita* (peso 1).

A aplicação desses indicadores se deu durante o exercício de 2005 (ver Portaria nº 385, de 26 de julho, e Resolução nº 4 da CIT) para expansão dos recursos do segundo semestre, relativos aos Programas Agente Jovem e Cras. Essa aplicação foi seguida, em alguns estados, por críticas motivadas, em geral, por reações de municípios que se

---

35. Sobre a NOB/Suas, ver o boletins nºs 10 e 11.

36. O Piso de Alta Complexidade II ainda depende de regulamentação. Cabe lembrar que o Piso de Alta Complexidade I, como os Pisos de Transição, referem-se ao valor até então repassado pelo governo federal para os serviços nessas modalidades.

sentiram prejudicados pela entrada em vigor das novas regras. Contudo, é difícil negar que esse processo é um avanço relevante na consolidação dessa política. A adoção de indicadores técnicos e pactuados entre representantes das diversas esferas de governo, bem como dos conselhos participativos dá transparência ao processo, introduzindo algum critério de justiça numa área historicamente sujeita à forte disputa política. O processo de adoção de critérios objetivos que permitam o balizamento e a pactuação em torno da repartição dos recursos federais coloca problemas adicionais para alguns programas, tendo em vista a inexistência de levantamentos estatísticos oficiais sobre o tema. Nesse sentido, uma importante inovação foi a adoção da Matriz Intersetorial de Enfrentamento da Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes como referência para identificação de municípios e localidades onde ocorre esse problema.<sup>37</sup>

Outra notícia de destaque no que diz respeito ao financiamento do Suas é que, em setembro, o FNAS voltou a ser integrado à Secretaria Nacional de Assistência Social, após ter passado dois anos vinculado ao gabinete do ministro. Dessa forma, a gestão do FNAS submete-se diretamente ao responsável pela gestão nacional da política de Assistência Social, integrando-se com as demais instâncias institucionais de operação do Suas.

#### 4 Conclusão

O ano de 2005 foi marcado pelo fortalecimento da atuação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome em suas três políticas: transferência de renda, assistência social e segurança alimentar e nutricional. Destacaram-se especialmente, nesse ano, as ações de transferência de renda, que parecem estar impactando efetivamente na redução da indigência, pobreza e desigualdade no país. Também chama a atenção os esforços de regulamentação dos programas do Ministério, como foi registrado neste e no número anterior deste periódico, dedicado ao acompanhamento dos primeiros seis meses de 2005.

Os desafios, contudo, continuam significativos. Destacam-se problemas referentes à ainda modesta cobertura de certos programas, como os serviços de atenção continuada da assistência social, a gravidade das situações de violação de direitos como a das crianças e adolescentes atendidos pelo Programa de Combate à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, a falta de renda gerada no mercado de trabalho para parte significativa da população brasileira ou a incompletude do sistema brasileiro de proteção social, deixando sem cobertura e em situações de risco, como doença, invalidez ou velhice, aqueles grupos sociais nem extremamente pobres nem vinculados ao mercado formal de trabalho.

É fato que nem todos os problemas sociais citados podem encontrar solução unicamente nos instrumentos passíveis de serem mobilizados pelas políticas sociais. Contudo, o aperfeiçoamento dessas políticas e a ampliação de sua cobertura são etapas necessárias para que se consolide no país um quadro mínimo de bem-estar social.

---

37. Sobre o lançamento da Matriz Intersetorial de Enfrentamento da Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes e seus principais dados e produtos, ver o capítulo sobre Direitos Humanos, Justiça e Cidadania neste periódico.

## SAÚDE

A seção sobre conjuntura da saúde está composta por dois assuntos principais. Na subseção 1.1, é tratado o surgimento potencial de uma nova epidemia no cenário internacional – a gripe aviária – e o tratamento dado pelo governo federal para a mesma. Ao mesmo tempo, descreve-se o problema de uma doença transmissível – a dengue – que recrudesce no cenário nacional. Na subseção 1.2, apresenta-se brevemente a proposta do governo de reorientar a iniciativa da farmácia popular para a rede comercial.

Já na seção sobre acompanhamento de políticas e programas optou-se por tratar brevemente de alguns princípios e diretrizes que referenciam o Sistema Único de Saúde (SUS) como pano de fundo para a discussão do acompanhamento de duas questões específicas: a expansão do Saúde da Família – importante diretriz de política – e os recursos humanos em saúde. No caso desse último, nesta edição o destaque é dado para a questão dos recursos humanos federais.

Por fim, na seção sobre financiamento e gastos, tem continuidade o acompanhamento da implementação da Emenda Constitucional nº 29, bem como se analisa a execução orçamentária federal.

### 1 Conjuntura

#### 1.1 Doenças transmissíveis: novos dilemas e velhos problemas

Dentre as discussões levantadas no número anterior desse periódico, destaca-se o fato de o Brasil conviver ainda com doenças transmissíveis, que podem ser controladas por políticas públicas, enquanto se observa uma predominância cada vez maior das doenças não transmissíveis no quadro epidemiológico nacional. No caso das doenças transmissíveis, além daquelas para as quais ainda existe um número não desprezível de casos, como a dengue, a malária e a hanseníase, surgem, no cenário internacional, novas doenças que podem atingir a população brasileira, como a gripe aviária.

##### Gripe aviária

A *influenza*, ou gripe, é uma infecção viral aguda do sistema respiratório de elevada transmissibilidade. Esse é o caso da gripe aviária, doença animal contagiosa, causada por vírus que infectam mais comumente aves, mas que também podem, após mutações genéticas, infectar várias espécies de mamíferos, inclusive seres humanos. A variante H5N1, desde 2003, já infectou 151 pessoas, causando a morte de 82 delas. Apesar de os números serem proporcionalmente baixos frente a outros problemas de saúde enfrentados no mundo, o destaque dado a ele nesta edição do boletim deve-se a três fatores: *i*) a preocupação mundial de que essa doença se torne uma epidemia; *ii*) seus impactos econômicos; e *iii*) a tentativa do governo federal de estruturar sua ação para poder dar uma rápida resposta ao problema.

A gripe aviária representa um risco real para o Brasil e outros países da América Latina. O risco da entrada no país da versão animal da gripe é alto, não via importação

de aves contaminadas, pois o país é essencialmente exportador, e sim pela possibilidade de interação entre as espécies migratórias. O mesmo se pode dizer de uma possível versão humana em decorrência das características globalizantes do mundo moderno: uma pessoa que tenha tido contato com aves ou outras pessoas contaminadas pode ingressar no país. Ademais, mesmo que a gripe ainda não tenha chegado ao Brasil, os impactos econômicos já podem ser sentidos, com a queda nas exportações de carne de frango. A extensão da crise econômica no mundo dependerá das proporções que essa doença poderá alcançar se não for controlada.<sup>38</sup>

Em 2005, o Ministério da Saúde (MS) sob a coordenação da Secretaria de Vigilância em Saúde e contando com a colaboração da Secretaria de Atenção à Saúde, da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos, da Anvisa, da Fiocruz, além da participação de outros setores governamentais e não-governamentais, elaborou o Plano de Preparação Brasileiro para uma Pandemia de Influenza. O objetivo geral desse Plano “é impedir a entrada no Brasil e minimizar os efeitos da disseminação do vírus em território nacional sobre a morbidade e mortalidade e suas repercussões na economia e no funcionamento dos serviços essenciais do país.” Contudo, como uma barreira total à entrada do vírus se torna pouco provável no caso de uma epidemia mundial, os objetivos específicos desse Plano são:

- i)* retardar a disseminação de uma cepa pandêmica entre a população brasileira; *ii)* reduzir a morbidade, principalmente das formas graves da doença, e mortalidade por influenza; *iii)* fortalecer a infra-estrutura do país para lidar com situações de emergência epidemiológica em doenças de transmissão respiratória: vigilância epidemiológica; *iv)* identificar grupos prioritários para quimioprofilaxia e vacinação, de acordo com distintos níveis de progressão da pandemia e da disponibilidade de drogas e vacinas.<sup>39</sup>

A fim de se alcançar tais objetivos, as principais estratégias traçadas são: o desenvolvimento de mecanismos efetivos de cooperação e articulação técnica entre as vigilâncias da influenza humana e animal; o desenvolvimento de estratégias de comunicação e informação; o desenvolvimento de mecanismos jurídicos e político-gerenciais necessários para apoiar o processo de tomada de decisão em situação de emergência epidemiológica e o desenvolvimento de mecanismos de cooperação internacional.

Vale também ressaltar que o Ministério da Saúde inaugurou 14 unidades sentinelas que irão auxiliar no alerta caso haja diagnóstico de gripe aviária na população brasileira. As unidades sentinelas são hospitais, postos de saúde e policlínicas que recebem treinamento do Ministério da Saúde, equipamentos de informática, refrigeração e kits de coleta de amostras. O trabalho dessas unidades é recolher secreções nasais e da faringe de pessoas que tenham sintomas de gripe. O objetivo é verificar quais vírus estão presentes naquela região, permitindo traçar estratégias, por exemplo, de vacinação e de distribuição de remédios.

Além disso, recentemente o MS encomendou estoque estratégico do antiviral Oseltamir (Tamiflu), num total de 9 milhões de tratamentos completos, cuja reserva

---

38. O IMF fez uma extensa análise dos impactos econômicos potenciais da gripe aviária (ver IMF. *The Global Economic and Financial Impact of an Avian Flu Pandemic and the Role of the IMF*. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/afp/2006/eng/022806.htm>. Acesso em: 2 de maio de 2006).

39. BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. *Plano de preparação brasileiro para o enfrentamento de uma pandemia de influenza*. Brasília: Ministério da Saúde, 2005. 224 p. (Série B. Textos Básicos de Saúde).

servirá para uma possível pandemia; o órgão também tem buscado se preparar para a produção de vacinas, acelerando a construção de uma nova fábrica do Instituto Butantã (o MS repassou R\$ 3,1 milhões para esse projeto).

## Dengue

Doença infecciosa febril aguda, a dengue constitui um dos principais problemas de saúde pública no Brasil e no mundo. Pode apresentar-se de forma benigna ou grave e sua transmissão ocorre pela picada do mosquito *Aedes aegypti*, uma espécie hematófaga originária da África que chegou ao continente americano na época da colonização. Existem vários sorotipos de dengue, que foram numerados de 1 a 4, dependendo do grau de letalidade do vírus.

No Brasil, apesar de se ter notificações dos casos da doença desde 1916, os primeiros casos comprovados clínica e laboratorialmente ocorreram entre os anos de 1981 e 1982, em Boa Vista (Roraima), tendo sido freqüentes as notificações de casos a partir de 1986, atingindo principalmente o Rio de Janeiro. Desde então, a dengue vem ocorrendo no Brasil de forma continuada. Na epidemia de 1986, identificou-se a ocorrência da circulação do sorotipo 1, inicialmente no estado do Rio de Janeiro, disseminando-se, a seguir, para outros seis estados até 1990. Nesse mesmo ano, foi identificada a circulação do sorotipo 2, também no estado do Rio de Janeiro.

A ocorrência dessa doença tem relação direta com as condições socioambientais extremamente favoráveis à expansão do mosquito *Aedes aegypti* (baixa escolaridade da população, pobreza, condições sanitárias e habitacionais inadequadas, favelas, entre outros), as quais possibilitaram a dispersão do vetor e o avanço da doença. Isso indica que o problema não está restrito à atuação da área de saúde, mas diz respeito, também, às políticas urbanas e de meio ambiente. Enquanto se conviver com uma estrutura de organização do espaço urbano que favoreça o acúmulo de entulhos e recipientes, a coleta inadequada ou inexistente de lixo, lajes não impermeabilizadas e parte da população ainda estiver sem acesso à água potável proveniente de rede geral, estar-se-á convivendo com potenciais criadouros do mosquito.

O crescimento do problema já era esperado, conforme consta do Saúde Brasil 2005:

a década de 2000 anunciou a manutenção desse aumento nos dois primeiros anos com uma incidência<sup>40</sup> de 144,4 nesse ano; 254,4 em 2001; e 454,8 em 2002. Este panorama muda em 2003 com a diminuição expressiva da incidência para 195,7, e 65,6 em 2004. No entanto, dados mais recentes apontam para um novo aumento da incidência em 2005, o que serve de alerta para que os esforços destinados ao combate e controle da dengue continuem sendo efetuados com bastante rigor.<sup>41</sup>

Em números absolutos, em 2005, foram notificados cerca de 200 mil casos da doença, praticamente o dobro do observado em 2004, quando foram notificados cerca de 117 mil casos.<sup>42</sup> A questão que se coloca é a seguinte: sendo a dengue uma doença transmissível, controlável por meio de políticas e ações públicas, o que justifica ainda

40. Taxa de incidência da dengue é igual ao número de novos casos por 100 mil habitantes.

41. BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Análise de Situação em Saúde. *Saúde Brasil 2005 : uma análise da situação de saúde no Brasil*. Brasília: Ministério da Saúde, 2005. 822 p. (Série C. Projetos, Programas e Relatórios).

42. Ao se dividir 117 mil casos pela população brasileira em 2004 obtém-se a taxa de incidência de 65,6 casos por 100 mil habitantes.

se conviver com tantos casos da doença? Os fatores que explicariam isso são inúmeros. Penna (2003)<sup>43</sup> chama atenção para importante discussão nessa área:

O desenvolvimento do SUS envolveu a construção de consensos em torno de modelos de financiamento, modelo gerencial, de organização dos serviços de saúde e de atenção. A discussão sobre o controle vetorial foi sempre completamente periférica porque essa atividade não se realiza na rede de atenção à saúde, arcabouço principal do SUS. A situação do dengue reflete, portanto, a decisão política de não priorizar o controle vetorial no país no primeiro momento da construção do SUS. O custo deste controle realizado por meio da estratégia tradicional é muito alto, com um custo benefício baixo comparado à expansão da cobertura das ações básicas de saúde.

Cabe ressaltar que a eficácia das políticas de combate à dengue necessita de coordenação entre os diversos agentes responsáveis pela implementação das ações, nas três esferas de governo.

## 1.2 Farmácia popular

No nº 9 deste boletim, analisou-se o lançamento do Farmácia Popular, bem como suas principais dificuldades de implementação e pontos críticos. Comentou-se que o programa, anunciado durante a campanha presidencial, passou um longo período na incubadora, tendo sido lançado pelo Ministério da Saúde apenas no primeiro semestre de 2004. Seu principal objetivo era oferecer alternativas para ampliar o acesso a medicamentos, seja por meio da implantação de uma rede de *farmácias populares* do Brasil, que venderiam medicamentos a preço de custo em parceria com governos municipais e hospitais filantrópicos, seja pela oferta de medicamentos, a preços subsidiados, na rede privada de drogarias e farmácias. A estratégia inicialmente escolhida, no entanto, foi implantar uma nova rede de farmácias populares, com investimentos em infraestrutura, contratação de pessoal etc.

O programa foi fortemente criticado quando do seu lançamento, essencialmente pelo fato de ir contra um dos princípios fundamentais do SUS: a gratuidade dos serviços. A questão então colocada era: até que ponto a iniciativa não representaria o primeiro passo para acabar com a gratuidade irrestrita do serviço no âmbito do SUS?

Além disso, a estratégia mostrou-se limitada, visto que, ao final de 2005, haviam sido implantadas cerca de 100 farmácias, o que claramente não resolvia o problema de acesso. Sendo assim, o governo federal optou por reorientar a estratégia e utilizar a rede comercial já existente, tendo formalizado essa decisão por meio da Portaria nº 491, de 9 de março de 2006. De acordo com a nova proposta, os medicamentos para hipertensão e diabetes serão comercializados na rede privada, a preços subsidiados. Até março de 2006, mais de mil farmácias haviam se cadastrado para participar dessa ação.

Restam, contudo, outros problemas, como, por exemplo, a gratuidade e a questão de não se aperfeiçoar a assistência farmacêutica, garantindo a distribuição nas unidades nas quais os serviços de assistência à saúde são prestados. A preocupação é que se vá progressivamente substituindo a gratuidade por uma oferta de medicamentos a preços subsidiados. Há quem defenda que, em vez de vender o medicamento, mesmo que a preço de custo, o governo deveria investir para melhorar a distribuição e os serviços prestados nessa área.

---

43. PENNA, Maria Lucia F. Um desafio para a saúde pública brasileira: o controle do dengue. *Cad. Saúde Pública*, jan./fev. 2003, v.19, n. 1, p. 305-309. ISSN 0102-311X.

Além disso, essa forma de distribuição, apesar de minimizar o problema da capilaridade, traz consigo a discussão sobre a possibilidade de controle da venda desses medicamentos. De acordo com a Portaria nº 491, o Departamento de Informática do Sus (Datusus) organizará um cadastro atualizado das apresentações dos medicamentos, com base no código de barras da embalagem, disponibilizado pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária a partir das informações que essa recebe dos fabricantes. Os pagamentos serão feitos por meio de Autorizações de Dispensação de Medicamentos (ADMs) – semelhantes ao que hoje é o sistema de pagamento de internações hospitalares (AIH). Essas informações serão armazenadas pelo Datusus, que emitirá relatório de compras processadas, por estabelecimento habilitado (ou rede de farmácias e drogarias como preferir a matriz). Esse relatório ficará à disposição da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos (SCTIE), que é a unidade gestora do programa no Ministério da Saúde. Essa secretaria será responsável por verificar sistematicamente as ADMs, buscando identificar se há irregularidades. Em caso de irregularidade, a habilitação do estabelecimento será suspensa preventivamente, assim como os pagamentos devidos, cabendo ao Departamento de Auditoria do SUS proceder à apuração dos fatos. Caso se confirme a irregularidade, a SCTIE notificará o estabelecimento para que esse apresente sua defesa.

Como pode se observar, há um sistema de controle e fiscalização pensado, mas ainda restam as seguintes questões: ele irá funcionar adequadamente? O Ministério da Saúde conta com recursos humanos adequados e preparados para realizar essa fiscalização? Serão estabelecidos parâmetros para controle dos casos? Esses parâmetros, se estabelecidos, considerarão o perfil epidemiológico e de uso dos serviços de saúde da população em cada localidade? Haverá cruzamento dessas informações com aquelas produzidas pelos outros sistemas do Ministério da Saúde? Não se pode dar resposta para essas questões nesse momento, visto que a iniciativa de expansão para a rede privada ainda está em fase de implementação.

## 2 Acompanhamento de políticas e programas

Nesta seção, optou-se por, inicialmente, fazer um breve resgate e tentativa de conceituação dos princípios e diretrizes que regem o SUS. Isso servirá de pano de fundo para a discussão das ações e iniciativas destacadas nesta edição: o Projeto de Expansão do Saúde da Família (Proesf) e a questão dos recursos humanos federais na área de saúde.

### 2.1 Alguns princípios e diretrizes que regem o SUS<sup>44</sup>

Os princípios e diretrizes que regem o Sistema Único de Saúde foram estabelecidos pela Constituição Federal, destacando-se o acesso universal e igualitário aos serviços de saúde (art. 196) e a integralidade da atenção (art. 198).<sup>45</sup> Além disso, a Constituição

---

44. Cabe ressaltar que pela Constituição Federal de 1988 “a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação” (art. 196). Assim, a garantia do direito à saúde não se restringe às políticas de atenção/assistência à saúde, isto é, às políticas que estariam no âmbito de atuação do ministério e das secretarias de saúde. Contudo, a análise presente neste boletim ficará centrada em alguns princípios e diretrizes que afetam mais diretamente a organização do SUS. Mesmo nesse caso, como mencionado, ainda será uma análise simplificada. Aprofundamentos e detalhes destes serão objeto da próxima edição do boletim.

45. Além da diretriz de integralidade da ação, a Constituição também instituiu outras como a descentralização e a participação da comunidade. Essas não serão objeto desta edição do boletim, mas serão tratadas em edições posteriores.

permite que a iniciativa privada participe de forma suplementar ou complementar na prestação de assistência à saúde (arts. 197 e 199). O que significam esses princípios destacados?

De forma muito resumida e simplificada, o acesso universal e igualitário significaria que todos têm o direito aos serviços de saúde, independentemente de poder aquisitivo, raça, cor, credo ou qualquer outra distinção. O atendimento integral seria garantido por duas óticas complementares: *i*) analisando-se o indivíduo como um todo e não apenas por suas partes e garantindo-lhe acesso aos diferentes níveis de atenção (básica, média e alta complexidade), dos serviços mais simples aos mais complexos – integralidade vertical; e *ii*) garantindo-se a promoção, prevenção e recuperação da saúde – integralidade horizontal, integrando-se as ações de assistência à saúde com outras ações que afetam a saúde dos indivíduos.

Quanto à participação do setor privado, conforme destaca Carvalho (2004),

o caráter público do SUS não é estatal. As ações serão feitas pelos serviços públicos e complementarmente pelo setor privado, lucrativo ou não, e com preferência para o filantrópico e o sem fins lucrativos, através de contrato administrativo ou convênio.<sup>46</sup>

Além disso, o setor privado poderia atuar de forma suplementar na prestação de serviços de saúde, por meio de pessoas físicas ou jurídicas.

O modelo médico-assistencial hospitalocêntrico foi historicamente preponderante no Brasil, fortalecido, entre outros fatores, pelo conceito de saúde como ausência de doença. Os questionamentos a esse modelo, associados a outros debates que vinham acontecendo na área de saúde há alguns anos, culminaram com a constituição do SUS, regido pelos princípios e pelas diretrizes expostos anteriormente. “Essas discussões põem em xeque a cultura da procura direta ao especialista como símbolo de qualidade da atenção, própria do modelo médico hospitalocêntrico” (CONASS, 2003). Assim, a proposta do SUS seria, também, um questionamento do modelo de assistência existente até então. Na década de 1990, o modelo assistencial passa a dar ênfase à atenção básica como porta de entrada preferencial no sistema de saúde. A forma de implementação proposta foi calcada no Programa de Saúde da Família (PSF), que teve sua implantação iniciada em 1994, partindo da análise de algumas experiências locais consideradas bem sucedidas.

O PSF é uma forma de atuação concentrada na unidade familiar e que busca entender os determinantes sociais do processo de saúde daquela unidade, com atividades de promoção, prevenção e assistência no nível básico. A proposta era que essa ação pudesse acompanhar e garantir, por meio do referenciamento e contra-referenciamento, o acesso aos demais níveis do sistema (média e alta complexidade).

Nesse sentido, passaram a integrar o Saúde da Família as ações de controle de doenças entre elas, malária, tuberculose, hipertensão, diabetes; as ações voltadas para a promoção, proteção e recuperação da saúde da criança; as ações básicas de saúde da mulher; e as ações de saúde bucal.

---

46. CARVALHO, Gilson. *Fazer o marketing do SUS... a favor da vida e saúde*. 26/10/2004. [http://www.espacosaude.ufma.br/FAZER\\_O\\_MARKETING\\_DO\\_SUS.doc](http://www.espacosaude.ufma.br/FAZER_O_MARKETING_DO_SUS.doc). Acesso em: 22 de março de 2006.

Ainda hoje vários são os desafios a serem enfrentados para a efetivação dessa estratégia, entre os quais pode-se mencionar: *i*) expansão do Saúde da Família, particularmente para municípios com mais de 100 mil habitantes; *ii*) formação de recursos humanos capacitados para atuar nesse segmento; e *iii*) possibilidade de fazer o referenciamento, ou seja, de garantir o acesso aos outros níveis de atenção – média e alta complexidade.

Todas essas questões merecem tratamento amplo e aprofundado. Contudo, tendo em vista esse pano de fundo, nesta edição do boletim o foco estará voltado para as discussões da proposta de expansão do Saúde da Família e um primeiro tratamento sobre recursos humanos da área de saúde, abordando especificamente a questão no nível federal.

## 2.2 Expansão e consolidação do Programa Saúde da Família

Entre 2000 e 2001, houve um entendimento por parte do Ministério da Saúde de que o modelo de assistência à saúde da família no SUS precisava passar a um novo patamar de operacionalização. Então, em 2002, surge o Projeto de Expansão e Consolidação do Saúde da Família (Proesf), que tem por objetivo a disseminação do Programa Saúde da Família (PSF) nos grandes centros urbanos, acima de 100 mil habitantes, e um acompanhamento mais rigoroso dos resultados obtidos. O pressuposto teórico adotado a esse respeito é o de que o PSF constitui, antes de tudo, uma estratégia para mudar a maneira como o SUS presta cuidados de saúde. Considera-se também que esse tipo de estratégia deve estar fundado em profissionais que disponham não só de uma boa capacitação técnica, mas também de uma consciência do impacto dos serviços sobre as condições de saúde da comunidade. Daí a necessidade de conferir destaque para o planejamento, o monitoramento e avaliação das ações realizadas.

Em 2005, existiam em atuação no país mais de 24 mil equipes do Saúde da Família, número significativamente superior aos 13 mil de 2001.<sup>47</sup> Mas para se ter um retrato numérico mais completo da estratégia do Saúde da Família, é preciso acrescentar o número de agentes comunitários e de equipes de saúde bucal (ver tabela 1).<sup>48</sup> Ademais, para se ter uma noção mais clara do universo de atuação do Proesf, são apresentados dos dados de cobertura do Saúde da Família em 2003 (ver tabela 2). Apesar de se estar trabalhando com apenas 231 municípios, nesses residiam 90% da população naquele ano, com uma cobertura média de 22%.

TABELA 1

### Recursos humanos da estratégia do Saúde da Família 2001/2005

(Em milhares)

Descrição	2001		2005	
	Número	Municípios atendidos	Número	Municípios atendidos
Equipes do Saúde da Família	13,2	3,7	24,6	4,9
Agentes comunitários	152,9	4,8	208,1	5,2
Equipes de saúde bucal	2,2	-	12,6	3,9

Fonte: Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. <http://dtr2004.saude.gov.br/dab/atencaobasica.php#desempenho>.

47. As equipes do Saúde da Família são, em geral, compostas por médicos, enfermeiras e agentes comunitários. Algumas incluem outros profissionais de saúde, como psicólogos e assistentes sociais, entre outros.

48. Cabe destacar que as equipes de saúde bucal passam a fazer parte do Saúde da Família a partir do lançamento do Brasil Sorridente, em março de 2004. Esse programa foi comentado no nº 9 deste boletim, no qual se falou da importância dessa iniciativa, porém, mencionava-se também a dificuldade em acompanhar seu desempenho e resultados em decorrência a ausência de indicadores de acompanhamento confiáveis para isso.

TABELA 2

**Informações dos municípios acima de 100 mil habitantes**

	Porte populacional	Quantidade de municípios	População total (milhões)	Cobertura média pelo PSF (set./2003)	Meta de cobertura Proesf
Municípios acima de 100 mil habitantes	100 a 500	198	41,0	25%	70%
	500 a 2 milhões	27	23,4	23%	50%
	2 a 5 milhões	4	9,2	22%	40%
	acima de 5 milhões	2	16,5	13%	30%
	<b>TOTAL</b>	<b>231</b>	<b>90,1</b>	<b>22%</b>	<b>60%</b>

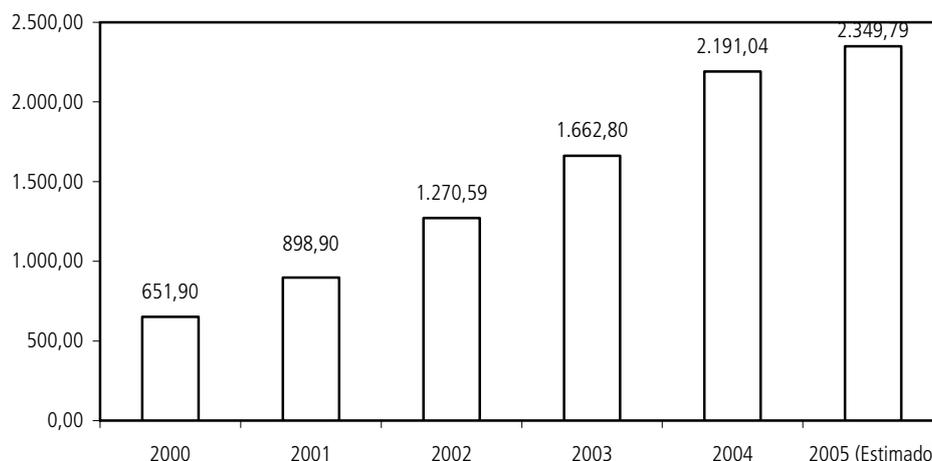
Fonte: Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Informe da Atenção Básica nº 18. O Projeto de Expansão e Consolidação do Saúde da Família. Proesf. Ano IV, setembro/outubro, 2003.

O Proesf pressupõe duas importantes mudanças na forma de financiamento das ações do Saúde da Família pela União: a utilização de modalidade de transferência de recursos *função a função* para a gestão municipal e a transferência assegurada de uma contrapartida aos *recursos próprios* alocados pelos municípios. Para o período 2002 a 2009, foram disponibilizados 550 milhões de dólares, sendo metade desses recursos aportados por meio de empréstimo externo (Bird) e metade proveniente do orçamento do Ministério da Saúde. O gráfico 1 mostra a evolução dos repasses do Ministério da Saúde para a estratégia do Saúde da Família a partir de 2000, que passou a contar com o reforço dos recursos do Proesf a partir de 2002.

GRÁFICO 1

**Evolução dos repasses de recursos federais para a estratégia do Saúde da Família**

(Em milhões de reais a preços correntes)



Fonte: Revista Brasileira de Saúde da Família, Ministério da Saúde, Ano VI, nº 8, dezembro de 2005.

O projeto abrange três componentes. O primeiro busca assegurar condições técnicas e financeiras para estender a estratégia do Saúde da Família aos centros urbanos de mais de 100 mil habitantes: seu objetivo principal é a reconversão do modelo de atenção básica, aumentando a oferta de ações básicas nesses centros e diminuindo o efeito das barreiras de acesso aos serviços de saúde de maior complexidade do SUS. O segundo componente é o reforço à política de recursos humanos, com vistas a aperfeiçoar os processos de formação de pessoal, de educação permanente e de medidas de valorização do trabalhador. O terceiro componente, por sua vez, apóia a estruturação e a aplicação de metodologias de monitoramento dos serviços prestados, buscando introduzir práticas sistemáticas de avaliação de processos e de resultados.

Um importante aperfeiçoamento almejado pelo Proesf é um maior rigor na avaliação de indicadores selecionados, o que pressupõe a fixação de determinadas metas ou padrões que são monitorados por cada equipe. São acompanhados por meio de doze indicadores (ver quadro 1). Há por exemplo, indicadores de processo – a média mensal de visitas por família e de consultas de pré-natal – e indicadores de resultados – relacionados à busca de maior eficácia dos serviços, diminuindo, por exemplo, o número de internações das crianças atendidas.

QUADRO 1

**Indicadores e metas do monitoramento do Proesf**

Indicadores	Meta
1. Percentual de cobertura do PSF.	Parâmetros de referência (ver tabela 2)
2. Percentual de médicos e enfermeiros do PSF em relação ao total de médicos e enfermeiros da Atenção Básica.	50%
3. Percentual de ESF que tenha implementado protocolos para referência e contra-referência.	20%
4. Percentual de ESF que tenham implementado protocolos de assistência em saúde da mulher e da criança.	30%
5. Percentual de consultas especializadas (SUS) reguladas por meio da Central de Marcação de Consultas.	50%
6. Percentual de ESF (com pelo menos 6 meses de implantadas na Fase 1) que tenham recebido treinamento nas áreas geográficas do PSF.	100%
7. Percentual de trabalhadores em cargos de condução e coordenação dos serviços municipais e das ESF que tenham recebido treinamento em áreas relacionadas a planejamento, gerenciamento e organização dos serviços.	100%
8. Cadastro familiar (áreas de abrangência) atualizado no sistema de informação.	SIM
9. Média mensal de visitas domiciliares por família.	> = 0,75 visitas/família/mês
10. Percentual de nascidos vivos de mães que realizaram sete ou mais consultas de pré-natal.	>= 40%
11. Taxa de internações por Infecções Respiratórias Agudas (IRA) em menores de 5 anos de idade.	<=35/1.000
12. Taxa de internações por diarreia aguda em menores de 5 anos de idade.	<= 9/1.000

Fonte: Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. Monitoramento dos Indicadores do Componente I do Proesf. Brasília, DF, agosto de 2005.

A partir de informações fornecidas pelos próprios municípios participantes do Proesf, é feita uma análise da situação de cada um deles. Pelas análises feitas pela coordenação do Proesf, em novembro de 2005, em relação ao indicador *percentual de nascidos vivos de mães que realizaram sete ou mais consultas de pré-natal*, cerca de 60% dos municípios que aderiram ao Projeto alcançaram a meta. Esses percentuais eram próximos a 70% em relação aos indicadores de internação por IRA ou por doença diarreica aguda. Contudo, a análise do indicador *média mensal de visitas domiciliares por família* já não apresentava um quadro tão favorável, com mais de 60% dos municípios não tendo alcançado a meta.

Até o final de 2005, cerca 190 dos 231 municípios com mais de 100 mil habitantes haviam aderido ao Proesf. Contudo, tendo em vista os problemas enfrentados pelo projeto, a implantação das equipes está sendo lenta, implicando uma população coberta por equipes do Saúde da Família estimada em 29,4% em 2005, sendo que a meta estabelecida para 2007 é 48%. Com isso, o Ministério da Saúde avalia que a situação em 2005 ficou abaixo da expectativa, devendo a meta para 2007 ficar em 35%. Segundo informações divulgadas pelo órgão, os principais motivos para isso seriam atrasos nas licitações, dificuldades dos municípios para lidar com o sistema de gerenciamento do Projeto e a transição política decorrente do processo eleitoral nos municípios (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2006).<sup>49</sup>

49. MINISTÉRIO DA SAÚDE. Nota Técnica – Prorrogação da Fase 1 do Componente I do Proesf. 2006. <[http://www.conasems.org.br/Doc\\_diversos/NT\\_portaria\\_24\\_01\\_06.pdf](http://www.conasems.org.br/Doc_diversos/NT_portaria_24_01_06.pdf)>. Acesso em: 30 de março de 2006.

Além disso, uma das maiores dificuldades vividas pelo Proesf, constantemente referida pelos gestores do SUS, tem sido a de encontrar mecanismos permanentes de formação e educação continuada de suas equipes. Desde o início, o Ministério da Saúde decidiu privilegiar a articulação com as universidades públicas para a constituição de *pólos* educacionais multiinstitucionais, em vez de incentivar a constituição de programas próprios ou específicos do SUS. Contudo, essa proposta tem mudado de feitio em cada nova gestão do órgão e esbarra em muitos obstáculos políticos, organizacionais e financeiros. Por isso, pode-se afirmar que o modelo educacional do Saúde da Família ainda se encontra em fase praticamente embrionária. Como conseqüência, os gestores municipais atualmente admitem que contar com mecanismos ágeis e eficazes de capacitação das equipes passou a figurar como um dos maiores desafios colocados para a implementação do Proesf:

Um dos grandes desafios do SUS está na questão dos recursos humanos, que também é apontada como um dos dificultadores para a expansão do PSF. A inadequação dos recursos humanos atualmente disponíveis no mercado de trabalho e a formação fragmentada dos profissionais recém egressos das universidades dificultam a inserção desses novos profissionais na proposta de Atenção Básica e da Saúde da Família (CONAS, 2003).

### 2.3 Recursos humanos federais em saúde

Nesta edição do boletim, será tratada a questão dos recursos humanos federais, motivada por um acontecimento do segundo semestre de 2005: a realização de concurso público para o provimento de vagas nos hospitais do Ministério da Saúde localizados no estado do Rio de Janeiro. Foram oferecidas 3.500 vagas para quatro instituições: Hospital Geral de Bonsucesso, Instituto Nacional de Traumatologia-Ortopedia, Instituto Nacional de Cardiologia de Laranjeiras e Hospital dos Servidores do Estado. Anteriormente haviam sido organizados concursos para as duas agências de saúde – Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) (580 vagas) e Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) (310 vagas). Por sua vez, a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) abrirá concurso em 2006, oferecendo mil vagas.<sup>50</sup> Essas medidas alinham-se com o esforço político-administrativo que o governo federal vem fazendo com o propósito de recompor seu quadro de pessoal. Com efeito, entre 2003 e 2005 foram abertas nada menos que 60 mil vagas em diversos ministérios e seus órgãos, fazendo com que a força de trabalho ativa da administração pública federal voltasse a crescer pela primeira vez desde 1990. O objetivo principal desta política, segundo anuncia o Ministério do Planejamento, é recuperar a força de trabalho de vários órgãos e substituir funcionários terceirizados ou temporários, bem como os que se aposentaram em períodos recentes.

Contudo, a gestão dos recursos humanos do Ministério da Saúde ainda tem à frente um longo caminho a ser percorrido para que sejam supridas as amplas e variadas necessidades da instituição e também para que se alcance a regularização completa da situação dos vínculos de trabalho. As carências de pessoal de nível técnico e superior, principalmente de médicos e enfermeiros, continuam muitos visíveis nos hospitais próprios do Ministério da Saúde, que se concentram no Rio de Janeiro e no Rio Grande do Sul, para não falar das funções técnicas e gerenciais, que estão presentes em todos os órgãos da administração direta e indireta.

---

50. A Fiocruz constitui exceção em relação aos demais órgãos do MS porque, desde 1996, tem promovido concursos com certa regularidade para sua carreira de Ciência e Tecnologia.

Para se entender melhor essa questão, é preciso analisar o quadro regular de pessoal do Ministério da Saúde, que compreende os servidores contratados de acordo com as normas legais vigentes (tabela 3). O que chama atenção, em primeiro lugar, é a grande dimensão dessa força de trabalho, que em 2004 alcançava cerca de 105 mil pessoas. Esse número representa algo em torno de 20% do total de servidores do Poder Executivo Federal. No entanto, 70% do pessoal regular do ministério encontra-se cedido às secretarias estaduais e municipais de saúde, que compõem o SUS nas Unidades da Federação. Portanto, essa força de trabalho, apesar de numericamente expressiva, não está disponível para o exercício de funções assistenciais e administrativas do próprio Ministério da Saúde e tem a ver com o *pacto federativo* que historicamente deu origem ao SUS. O restante do pessoal, permanente e temporário, está distribuído entre a sede em Brasília e os demais órgãos como a Fundação Nacional de Saúde, a Fundação Oswaldo Cruz, as representações do ministério nas Unidades da Federação e os hospitais federais.

TABELA3

**Quadro regular de pessoal do Ministério da Saúde – 2004**

Tipo	Permanentes lotados em órgãos do MS	Permanentes cedidos a outros órgãos do SUS	Permanentes cedidos a demais órgãos	Temporários em contrato coma União	Temporários – médicos residentes	Total
Número	23.677	72.657	703	6.527	1.205	104.769
%	22,6	69,3	0,7	6,2	1,2	100,0

Fonte: CGRH/MS

Segundo dados não mostrados na tabela 3, na sede do Ministério em 2004 existiam 3.182 servidores regulares, de nível médio e superior. Por outro lado, havia 3.067 pessoas contratadas por serviços prestados, terceirização e por organismos internacionais. Portanto, praticamente, existia para cada pessoa do quadro regular uma outra do quadro chamado de *extra*. Em geral, os trabalhadores do quadro *extra* têm uma melhor remuneração do que os do quadro regular. Pode-se afirmar que esse tipo de problema não é de modo algum peculiar ao Ministério da Saúde, mas retrata o conjunto da administração pública federal: é consequência da incapacidade que teve em anos recentes o Estado brasileiro de fazer valer as normas constitucionais de seleção e ocupação dos cargos e funções públicas. Contudo, no caso do Ministério da Saúde, a situação é agravada em razão da maior disponibilidade orçamentária, que, somada às demandas criadas por seus múltiplos órgãos da administração indireta, constituem fatores que facilitam a busca de mecanismos *extras* de contratação. Além disso, poucos são os servidores de carreira que exercem as funções de Direção e Assessoria Superior (DAS), sendo eles recrutados periodicamente, a cada gestão ministerial, entre os servidores públicos de outras instituições da federação ou fora do quadro de servidores públicos.

Um dos maiores problemas encontrados é que o ministério precisa contar com um quadro de pessoal qualificado e permanente para o exercício das funções de direção, planejamento e análise, que se some ao contingente externo e temporário. Sua missão específica seria a de dar um sentido de continuidade real às políticas e métodos de gestão ao longo do tempo. Dentro da concepção original que provém das iniciativas de Reforma do Estado na década de 1990, esse requisito deveria ser atendido mediante servidores de carreiras essenciais do Estado, como a do Ciclo de Gestão. Como se sabe, são principalmente os integrantes da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental que têm assumido esse papel e atualmente estão distribuídos

pelos diferentes ministérios. Contudo, há uma lacuna grande no que se refere ao conhecimento especializado no campo das disciplinas da saúde pública (como por exemplo na área de epidemiologia). Fazem falta, portanto, certos profissionais permanentes de carreira, com funções técnicas, abrangentes ou especializadas, no campo da saúde pública, da epidemiologia e da vigilância em saúde.

Por tudo isso, nos próximos anos, a direção do Ministério da Saúde será chamada a se concentrar nas questões de planejamento de seus recursos humanos, abrangendo não só as funções assistenciais, que ainda lhe competem, em algumas unidades integrantes do SUS, mas também as funções administrativas, finalísticas e de gestão do conhecimento.

### 3 Financiamento e gastos

#### Acompanhamento da Emenda Constitucional nº 29

Nas últimas edições deste boletim, foi dedicada nesta seção atenção especial às questões da Emenda Constitucional nº 29. Na edição nº 10, tentou-se apresentar, de modo tão didático quanto possível, a complexidade inerente à interpretação da emenda. Em razão principalmente de dois grandes dissensos – em torno, da definição acerca de quais gastos podem ser considerados como *Ações e Serviços Públicos de Saúde*, e da base de cálculo a ser utilizada para a previsão mínima de recursos, o embate *base fixa* versus *base móvel* –, pode-se concluir, tanto pelo cumprimento quanto pelo desrespeito à emenda por parte do governo federal, para um mesmo exercício.<sup>51</sup>

Na edição n. 11, foram discutidos alguns importantes dados publicados pelo Sistema de Informação sobre Orçamentos Públicos em Saúde (Siops), sobre o acompanhamento da EC nº 29 nas esferas subnacionais de governo. Foi apontado então que os governos municipais, em média, já alcançam os patamares mínimos prescritos pela Emenda, enquanto que os governos estaduais, apesar do significativo crescimento de seus recursos destinados a *Ações e Serviços Públicos de Saúde*, ainda não cumprem os níveis exigidos pela EC nº 29.

Na mesma edição, foi endossado o alerta realizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), no Acórdão nº 957, de 13 de julho de 2005, a respeito do sério risco de descumprimento à emenda no ano de 2005, uma vez que as dotações iniciais do Ministério de Saúde eram claramente insuficientes. E acrescentou-se a esse alerta a polêmica acerca do crédito adicional de R\$ 1,2 bilhão ao Ministério da Saúde para o programa de transferência direta de renda – o Bolsa Família:

---

51 “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 esse 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. Essa 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* são, 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, esse último particularmente importante na medida em que orienta os vetos presidenciais à LDO e à Lei Orçamentária” (*Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise*, nº 10, p. 71).

Embora tal recurso esteja suplementando a dotação orçamentária do Ministério da Saúde, ele não está resolvendo a insuficiência de recursos para o cumprimento da EC nº 29 em 2005 – segundo a LDO, ações financiadas com recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza não são consideradas Ações e Serviços Públicos de Saúde. Além disso, a Resolução nº 322 do Conselho Nacional de Saúde também não reconhece gastos com ações de transferência direta de renda para fins de cumprimento da Emenda.<sup>52</sup>

Nesse momento, encerrado o exercício de 2005, é necessário refletir mais uma vez sobre essas questões, e apontar que resultados podem ser obtidos. A tabela 4 revela duas ordens de problemas.

Em primeiro lugar, ao confrontar a execução orçamentária, segundo o entendimento da LDO – coluna (a) –, com o piso exigido pela Emenda, conforme o critério de *base fixa* – coluna (c) –, a conclusão seria pelo adequado cumprimento da emenda pelo governo federal. Entretanto, se o critério utilizado para o cálculo do piso for de *base móvel* – coluna (d) –, a EC nº 29 só teria sido cumprida nos anos de 2000 e 2004. Para o ano de 2006, o conflito permanece: a dotação inicial seria adequada de acordo com o critério de *base fixa*, mas insuficiente para o critério de *base móvel*.

TABELA 4

**Execução orçamentária em ações e serviços públicos de saúde – Ministério da Saúde, 2000 a 2005 e estimativa para 2006.**

(Em R\$ bilhões correntes)

	Exec. orçamentária em ações e serv. públicos de saúde (a) <sup>1</sup>	Exec. orçamentária em ações e serv. públicos de saúde (b) <sup>2</sup>	Base fixa(c) <sup>3</sup>	Base móvel(d) <sup>4</sup>
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	36,5	34,5	35,0	37,2
2006 <sup>5</sup>	40,0	37,9	38,4	40,1

Fonte: Siafi/Sidor

Notas: <sup>1</sup> Segundo a definição das LDOs: gastos totais do Ministério da Saúde, excetuando-se as despesas com inativos e pensionistas, juros e amortizações de dívida, bem como as despesas financiadas pelo Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.

<sup>2</sup> Além das exclusões previstas na LDO, excluiu-se também nesta coluna as despesas com programas de transferência direta de renda.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> Dados da execução para 2006 correspondem à dotação inicial.

Um segundo problema, que vem se tornando crescentemente mais grave para a implementação da EC nº 29, diz respeito às ações de transferência direta de renda. Mesmo após a unificação dos programas federais no Bolsa Família, parte considerável dos gastos desse programa continua sendo contabilizada no âmbito do Ministério da Saúde, que sequer participa da gestão desses recursos. Se a execução orçamentária do Bolsa Família fosse realizada, no Ministério da Saúde, no âmbito do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (FCEP), à semelhança do que ocorre no Ministério de Desenvolvimento Social, não existiria problema – o entendimento da LDO já seria suficiente, uma vez que exclui da EC nº 29 os gastos realizados pelo FCEP. Mas não é assim que ocorre, de modo que, para acompanhar a Emenda nº 29 de forma adequada às recomendações do CNS, deve-se descontar, além do previsto na LDO, os gastos do Ministério da Saúde com ações de transferência direta de renda.<sup>53</sup>

52. *Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise*, nº 11, p. 62.

53. Uma consulta à Resolução nº 322 do CNS, de maio de 2003, especialmente às diretrizes quinta, sexta e sétima, revelará que ações típicas de assistência social não devem ser consideradas integrantes do conceito de *Ações e Serviços Públicos de Saúde*.

Ao incluir no cômputo do orçamento do Ministério da Saúde recursos voltados para as ações de transferência de renda, o quadro confirma-se particularmente grave no exercício de 2005 – a Emenda nº 29 não teria sido cumprida sequer pelo critério de *base fixa*. Não se trata de questionar a importância do Bolsa Família. O que deve ser observado é que a parcela de recursos destinada a esse programa, quando não é contabilizada no FCEP, criado para esse fim pela Emenda nº 41, gera um conflito com os recursos previstos pela EC nº 29, para ações e serviços públicos de saúde. Dependendo do entendimento e dos critérios utilizados, poder-se-á concluir que o governo federal está cumprindo duas emendas constitucionais com os mesmos recursos, ou que está deixando de cumprir a EC nº 29 ao injetar mais recursos no Bolsa Família – conflito que deveria ser evitado, uma vez que ambas as ações são indiscutivelmente importantes.

Para 2006, tal conflito continua, e mais uma vez se amplia. A dotação inicial total prevista pelo Projeto de Lei Orçamentário para o Ministério da Saúde para o corrente exercício é de R\$ 43,6 bilhões. Excluindo-se os gastos com inativos e pensionistas, juros e amortização da dívida, e com o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, temos uma primeira aproximação da dotação inicial para Ações e Serviços Públicos de Saúde: R\$ 40 bilhões, de acordo com os critérios estabelecidos pela LDO. Destaque-se, porém, que a dotação do MS prevista para financiar ações de transferências diretas de renda é de R\$ 2,1 bilhões. Excluindo-se também este valor, chegamos a uma dotação inicial líquida para Ações e Serviços Públicos de Saúde de R\$ 37,9 bilhões.

Tal valor não é suficiente para atender sequer o critério de *base fixa*. Observando o critério de *base móvel*, seriam necessários créditos adicionais a partir de R\$ 2,6 bilhões. Caso contrário, essa diferença será acrescida no déficit acumulado no cumprimento da Emenda nº 29, que alcançaria então R\$ 7,1 bilhões.

#### Execução Orçamentária

Como se pode perceber a partir das próximas tabelas, o nível de execução orçamentária do Ministério como um todo foi um pouco menor em 2005 em relação a 2004, 93,5% e 95,6%, respectivamente.

Observando especificamente a composição dos recursos do órgão por fontes de financiamento, alguns pontos devem ser destacados. Primeiro, uma redução significativa dos aportes da fonte Recursos Ordinários – que reúne recursos oriundos de impostos (basicamente Imposto de Renda e Imposto sobre Produtos Industrializados) e da Desvinculação de Receitas da União (DRU). Ocorre uma redução também significativa da fonte Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), parcialmente compensada pela elevação dos recursos da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF). Mas, fundamentalmente, o que merece ser destacado é a crescente especialização da fonte Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) – Pessoas Jurídicas como a principal financiadora do Ministério da Saúde.

TABELA 5

**Ministério da Saúde: execução orçamentária por fontes de financiamento – comparação entre os exercícios de 2004 e 2005**

(Em R\$ milhões correntes)

	Autorizado		Liquidado		% Exec. (liq./aut.)	
	2004	2005	2004	2005	2004	2005
Rec. Ordinários	3.124,0	2.220,8	2.696,1	1.941,5	86,3	87,4
Contr. Soc. Lucro Pes. Juríd.	12.411,9	17.125,2	11.815,1	15.952,1	95,2	93,2
Contr. Financ. Seg. Social	9.565,0	8.058,5	9.190,2	7.708,7	96,1	95,7
Contr. sobre Mov. Financ.	10.908,7	12.316,4	10.741,8	11.724,3	98,5	95,2
Demais Fontes	-36.009,6	-39.720,9	-34.443,1	-37.326,6	95,6	94,0
<b>Total</b>	<b>38.216,6</b>	<b>42.931,3</b>	<b>36.535,8</b>	<b>40.139,6</b>	<b>95,6</b>	<b>93,5</b>

Fonte: Siafi/Sidor (Coff – Prodasen)

Elaboração: Disoc/Ipea

Na tabela 6 é feita uma reorganização dos dados da tabela AY do anexo estatístico, destacando os principais programas do Ministério de Saúde em termos de volume de recursos e agregando outros por semelhança do objetivo da atuação. Como exemplo desse último caso estão os programas de vigilância epidemiológica, prevenção e controle de doenças. Pode-se, assim, ter uma dimensão da importância de alguns programas específicos. Observa-se, desde logo, que o programa Atenção Hospitalar e Ambulatorial do SUS responde, isoladamente, por 50% dos recursos orçamentários do Ministério da Saúde (excluído desse total o pagamento a aposentados e pensionistas, as operações especiais e o programa de apoio administrativo).

O programa Atenção Hospitalar e Ambulatorial do SUS tem por objetivo ampliar o acesso da população aos serviços ambulatoriais e hospitalares do Sistema Único de Saúde e é implementado majoritariamente por meio do repasse de recursos a estados e municípios para financiamento da assistência de média e alta complexidade.

Dentre os serviços financiados por meio desse programa estão ações bastante diversificadas, como as 12 milhões de internações hospitalares em 2005, o custeio do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (Samu) e o custeio dos Centros Especializados de Odontologia (CEOs). Ademais, o financiamento de algumas ações e serviços da saúde é feito com recursos de mais de um programa. Esse é o caso, por exemplo, dos transplantes. O programa Doação, Captação e Transplantes de Órgãos e Tecidos se propõe, entre outras coisas, a melhorar a captação de órgãos e tecidos, organizar a fila de espera, capacitar recursos humanos e garantir aos pacientes a realização de procedimentos seguros. Contudo, a parte relativa à internação e à realização dos procedimentos de transplante é paga pelo programa de Atenção Hospitalar.

O programa Atenção Básica, segundo principal item de dispêndio, incorpora o Saúde da Família, que vem sendo analisado em quase todas as edições deste periódico. Esse programa é responsável por 16,2% dos gastos do Ministério da Saúde. Somado ao Atenção Hospitalar e Ambulatorial do SUS alcança quase 67% do gasto do MS com ações e serviços de saúde.

O terceiro maior programa em termos de orçamento é o programa Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos, 7,2% do gasto, que contém uma das ações consideradas prioritárias por este governo – o Farmácia Popular –, seguido pelo programa Transferência de Renda com Condições (6,4% do gasto) e pelos programas de Vigilância (8,9% do gasto).

Na ação do governo federal existem programas compartilhados por mais de um ministério. Esse é o caso do programa Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas. Mesmo sendo gerenciado pelo Ministério da Justiça, o Ministério da Saúde responde por 75% dos recursos alocados a esse programa, e a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) é responsável pela implementação da ação de atenção à saúde do indígena. No caso do Brasil Quilombola, o programa é gerenciado pela Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), com a atuação do Ministério da Saúde concentrada em uma ação: *atenção à saúde das populações quilombolas*. No que diz respeito aos programas Resíduos Sólidos Urbanos, sob gerência do Ministério do Meio Ambiente, e Saneamento Ambiental Urbano, sob gerência do Ministério das Cidades, a atuação do Ministério da Saúde é também por meio da Funasa.

Apesar de se estar buscando uma maior integração entre os vários órgãos que possuem ações dentro desses programas (multissetoriais), ainda há problemas não desprezíveis de coordenação, e a atuação acaba sendo segmentada de acordo com a ação que fica sob responsabilidade de cada órgão setorial. Além disso, esses programas, particularmente o último, passaram por alterações de coordenação e gerência em cada órgão setorial quando da mudança dos ministros em 2005.

TABELA 6

**Orçamento do Ministério da Saúde por programas isolados e agregados por objetivo da atuação – 2005**

Programas isolados e agregados	Autorizado (lei + créditos)	% Total 1
Atenção Hospitalar e Ambulatorial em Saúde	17.437,3	50,6
Atenção Básica em Saúde	5.574,1	16,2
Assistência Farmacêutica	2.496,2	7,2
Transferência de Renda com Condicionaisidades	2.216,5	6,4
Vigilância Ambiental, Epidemiológica e Sanitária*	1.554,8	4,5
Vigilância, Prevenção e Controle de Doenças**	1.519,9	4,4
Outros	1.450,3	4,2
Atenção Especializada em Saúde	786,4	2,3
Programas de atenção a grupos específicos***	585,4	1,7
Gestão	416,5	1,2
Formação e Gestão de Recursos Humanos	303,5	0,9
Assistência Suplementar	110,2	0,3
<b>Total 1</b>	<b>34.451,2</b>	<b>100,0</b>
Apoio Administrativo e Previdência de Inativos	7.758,0	
Operações Especiais	722,1	
<b>Total 2</b>	<b>8.480,1</b>	
<b>Total Geral</b>	<b>42.931,3</b>	

Fonte: Siafi/Sidor (Coff – Prodasen)

Elaboração: Disoc/Ipea, a partir da Tabela AY do Anexo Estatístico

Obs.: \*Inclui os programas de Vigilância Ambiental, Epidemiológica e Sanitária.

\*\*Inclui os programas de Vigilância, Prevenção e Controle de Doenças.

\*\*\* Inclui os programas de atenção a populações estratégicas, a população em situação de violência, de atenção à saúde da mulher, Brasil Quilombola e Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas.

## 4 Conclusão

Em relação às doenças transmissíveis, foi destacado que o Brasil se prepara para uma possível entrada da gripe aviária. Está sendo executada uma atuação preventiva, diante de um problema potencial, como há muito não se via no país. Enquanto se prepara para enfrentar essa doença, o Brasil volta a conviver com um número de novos casos de dengue não desprezível. Além das questões relativas à organização da política de saúde, existem, também, questões quando à regulação do uso do espaço urbano, das condições inadequadas de moradia e infra-estrutura urbana de uma forma geral. Sem enfrentar

essas questões pode-se esperar que de tempos em tempos o Brasil volte a observar epidemias de dengue nos períodos mais chuvosos do ano.

Outro ponto destacado refere-se à expansão do Farmácia Popular por meio de rede comercial de farmácias e drogarias. Apesar de se considerar a capilaridade dessa rede, vários questionamentos foram colocados, entre eles, a possibilidade de controle e fiscalização das vendas, bem como se isso não seria um primeiro passo para o abandono da gratuidade na assistência farmacêutica do SUS.

Em relação às ações do Ministério da Saúde, foi analisado o Projeto de Expansão do Saúde da Família (Proesf), que tem por principal objetivo a disseminação do PSF nos grandes centros urbanos, acima de 100 mil habitantes, e um acompanhamento mais rigoroso dos resultados obtidos. Esse último ponto – monitoramento dos resultados – talvez seja um dos grandes avanços do Proesf, tendo sido estabelecidos 12 indicadores que são calculados a partir das informações prestadas pelos próprios municípios que participam do programa. Apesar de uma adesão considerável, com participação de cerca de 190 dos 230 municípios com mais de 100 mil habitantes, o indicador de cobertura populacional pelo Saúde da Família está abaixo do esperado.

Outro ponto que mereceu destaque nessa seção foi a questão dos recursos humanos federais em saúde. O fato conjuntural que motivou sua inclusão nessa edição foi a realização de concurso público para os hospitais federais. A análise mostra que, mesmo com esses concursos, há ainda um longo caminho a ser percorrido nessa área.

Quanto ao financiamento, além de manter a tradição de incluir a discussão sobre o cumprimento da EC n° 29 nesta seção do boletim, fez-se uma breve descrição da execução orçamentária do Ministério da Saúde, levantando algumas questões relativas à organização de sua programação e sobre a possibilidade de coordenação intersetorial. Esse último ponto fica mais claro quando se observa que pouco se tem avançado nesse campo naqueles programas para os quais a coordenação é fundamental: os programas multissetoriais, tais como de saneamento e de atenção a populações específicas.

# EDUCAÇÃO

Durante o ano de 2005 a educação brasileira foi marcada por uma nova trajetória no comportamento das matrículas no ensino médio, que em alguns estados vêm mostrando queda e acarretando também diminuição do alunado nesse nível em todo o país. Destaca-se também a tendência de desaceleração do crescimento das matrículas nos cursos de graduação em geral e, em particular, nas instituições de ensino privadas localizadas nas regiões Sul e Sudeste. No campo dos marcos legais, são destaques do momento a aprovação do Fundo da Educação Básica (Fundeb) na Câmara dos Deputados, com alterações ao projeto original do Poder Executivo, e a promulgação da lei que amplia a duração do ensino fundamental para nove anos, iniciando-se aos seis anos de idade.

Neste número, além desses aspectos conjunturais, são analisadas ações do Ministério da Educação e Cultura (MEC) no ano de 2005 que, no acompanhamento das políticas e programas, mereceram destaque, na educação básica e na superior. Como é tradição nos números pares deste boletim, os dados sobre financiamento e gasto do governo federal na área educacional são também mostrados e analisados.

## 1 Conjuntura

### 1.1 Ensino médio: em 2005, redução do número de matrículas

Durante a década de 1990, as matrículas no ensino médio mais que dobraram, como mostram a tabela 1 e o gráfico 1. Essa expansão de vagas se deu, sobretudo, na rede pública que, em 1998, já era responsável por 82,4% das matrículas, comparativamente à participação de 56% no início da década de 1970. Isso foi possível graças, principalmente, às soluções encontradas pelos sistemas educacionais de compartilhamento com as instalações de ensino fundamental, de forma que o aumento da demanda por ensino médio foi sendo atendida nos espaços ociosos das escolas, particularmente no turno da noite.

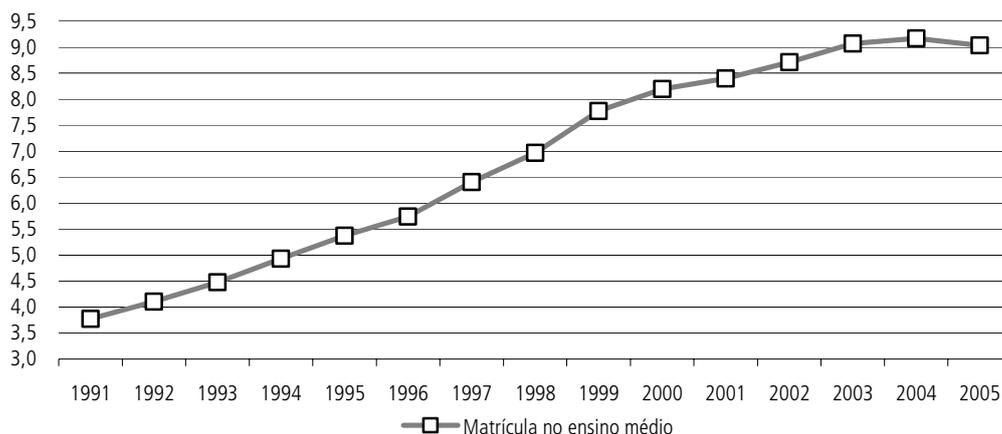
TABELA 1

**Evolução das matrículas do ensino médio – 1991-2005**

Ano	Matrículas	Varição anual
1991	3.772.698	0,0%
1992	4.104.643	8,8%
1993	4.478.631	9,1%
1994	4.932.552	10,1%
1995	5.374.831	9,0%
1996	5.739.077	6,8%
1997	6.405.057	11,6%
1998	6.968.531	8,8%
1999	7.769.199	11,5%
2000	8.192.199	5,4%
2001	8.398.008	2,5%
2002	8.710.584	3,7%
2003	9.072.942	4,2%
2004	9.169.357	1,1%
2005	9.032.320	-1,5%

Fonte: Inep/MEC.

GRÁFICO 1

**Evolução das matrículas do ensino médio – 1991-2005**

Fonte: Inep/MEC.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Essa forte expansão nas matrículas, na década passada, pode ser em larga medida atribuída ao crescimento da demanda decorrente de iniciativas que promoveram a correção do fluxo dos alunos do ensino fundamental, como os programas de aceleração da aprendizagem e progressão continuada de estudos. Porém, mesmo com a taxa de distorção idade-série mantendo sua tendência de redução, observa-se que a partir de 2000 tem início uma desaceleração no ritmo de expansão das matrículas, até que se registra, em 2005, queda de 1,5% no total de matriculados, o correspondente a 137 mil estudantes a menos, em comparação com 2004.

A Pnad de 2004 também revela inflexão na tendência de crescimento de indicador correlato. A proporção de jovens de 15 a 17 anos que freqüentam a escola, em todos os níveis, caiu pela primeira vez em duas décadas. Apesar de a taxa líquida de matrícula no ensino médio (percentual de jovens de 15 a 17 anos que freqüentam esse nível de ensino) ter aumentado de 43,1% para 45,1%, a redução da taxa de escolarização detectada pela Pnad suscita preocupações.

De acordo com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), essa queda nas matrículas pode estar associada a um efeito combinado de mudanças nas taxas de transição. Avaliando uma série de taxas de transição para o Brasil como um todo, a trajetória revela uma forte elevação das taxas de promoção até o ano de 1998. Paralelamente, há uma queda da evasão escolar no mesmo período. Assim, essa dinâmica teria gerado uma *onda* que elevou o número de matrículas no ensino fundamental e seguidamente no ensino médio nos últimos anos.

Sob a ótica regional, esse fenômeno foi ainda mais acentuado em alguns estados, como São Paulo e Distrito Federal, justamente os que tiveram taxas mais elevadas de promoção e forte redução da evasão escolar, com um crescimento da matrícula superior à média nacional. Entretanto, o Inep também identificou que, desde 1998, essas taxas de transição para a educação básica vêm apresentando tendência de reversão, com queda da promoção e elevação da evasão e, conseqüentemente, redução do número de concluintes da 8ª série. Como decorrência dessas mudanças, é possível explicar o efeito registrado de diminuição das matrículas no ensino médio, principalmente para aqueles estados que estavam com taxas de transição mais elevadas, como São Paulo

e Distrito Federal. Nesses, em 2004, eram significativas as proporções de jovens de 15 a 17 anos matriculados no ensino médio: 66,5% e 50,3%, respectivamente.

De fato, para procurar entender o que está ocorrendo é preciso analisar o movimento diferenciado nas várias Unidades da Federação. Doze estados registraram queda nas matrículas em 2005, mas, em nove deles, as possíveis causas foram consideradas pelo presidente do Inep<sup>54</sup> como sendo boas, na medida em que resultariam da correção de fluxo e transição demográfica. Um exemplo disso foi o que ocorreu no Rio de Janeiro, onde 22 mil alunos com defasagem de pelo menos três anos foram incluídos no programa de aceleração escolar da Secretaria de Educação e puderam terminar o ensino médio em um período de onze meses, reduzindo, dessa forma, a demanda por vagas nesse nível de ensino.<sup>55</sup>

Mas um sinal de alerta aparece em três estados, justamente os que possuem maior proporção de alunos em idade adequada no ensino médio: Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo. Nesses, a diminuição das matrículas alcançou também alunos de 15 a 17 anos. São Paulo foi o estado que, em números absolutos, teve o maior peso no resultado geral do país, em 2005: redução de 132 mil matrículas, que representa queda de 6,5% em relação a 2004. Desses, quase um ponto percentual é referente a alunos de 15 a 17 anos. Em Santa Catarina a retração foi de 4,3%, dos quais dois pontos percentuais são dessa faixa etária e no Rio Grande do Sul a participação foi de mais de um ponto percentual na diminuição registrada de 3,2%.

O que estaria ocorrendo? Será que vários dos jovens dessa faixa etária não estariam mais chegando ao ensino médio ou estariam abandonando a escola? As respostas para essas questões ainda demandam uma investigação mais profunda e demorada. Contudo, algumas explicações têm sido dadas por especialistas.

Já em 2004, o então presidente do Inep<sup>56</sup> interpretou o pequeno aumento ocorrido nas matrículas do ensino médio (apenas 1%) como um sinal de movimento dos estudantes para a Educação de Jovens e Adultos (EJA), como forma de conseguir o certificado de conclusão mais rápido. Maria Clara Di Piero, coordenadora da Ação Educativa, argumenta que o aumento para a EJA pode também ser explicado por ser uma alternativa de ensino mais barata para os estados: “Os governos estaduais podem estar empurrando esses alunos para a EJA. Eles só precisam, por exemplo, de apenas um orientador, em vez de um professor para cada série.”<sup>57</sup>

*Pane no Ensino Noturno* é o título de um artigo publicado no jornal Correio Braziliense, na mesma época em que é ressaltado que os alunos estão abandonando o ensino regular noturno e procurando a EJA. No artigo são analisadas as informações do Censo Escolar de 2002, o qual revelou que do total de alunos que abandonaram o ensino médio, 69,1% cursavam aulas no período noturno.<sup>58</sup>

---

54. Comentário de Reynaldo Fernandes, citado em artigo da Folha de S. Paulo – *Ensino médio perde alunos de 15 a 17 anos*, 02/2006.

55. Ensino médio: redução no número de matrículas – *Folha Dirigida*, RJ, 21/12/05

56. Eliezer Pacheco.

57. Aluno acelera troca da escola por trabalho – *Folha de S. Paulo*, 07/10/04

58. Pane no ensino noturno – *Correio Braziliense*, 11/10/04

Segundo Jacques Schwartzman, secretário adjunto de C&T e Ensino Superior de Minas Gerais, é preciso conhecer os dados definitivos e detalhados do Censo Escolar de 2005 para se tirar qualquer conclusão mais fundamentada. Mas ele arrisca sugerir hipótese de que muitos jovens que estão fora da escola têm que trabalhar e não conseguem, ou não se interessam em frequentar o ensino médio à noite. Isso, talvez, pela irrelevância para eles de cursos médios que têm como preocupação principal a preparação para o vestibular:

O não crescimento das matrículas do ensino médio, após seguidos anos de rápida evolução positiva, estaria evidenciando que se chegou ao limite da inclusão possível e a partir de agora serão necessárias políticas sociais específicas para este segmento da população visando sua inclusão na sociedade moderna.<sup>59</sup>

Em suma, há fortes indícios de que fatores relacionados à demanda estariam contribuindo para a ocorrência da redução de matrículas no ensino médio regular. Também é notório o fato de que o ensino médio expandiu-se de forma desordenada, mediante a ocupação de espaços ociosos nas escolas de ensino fundamental. Não bastasse isso, compartilha e também é herdeiro de todos os demais problemas de qualidade do ensino fundamental. Quase a totalidade das matrículas do ensino médio se concentra nas áreas urbanas e quase metade é em cursos noturnos. Há que se indagar se essa marcante presença do noturno é uma decorrência da demanda (alunos que trabalham durante o dia) ou da oferta (horário ocioso de escolas com ensino fundamental). Seja como for, para enfrentar os atuais problemas desse nível de ensino, a garantia de fonte de financiamento estável é um requisito fundamental, a qual se encontra hoje na agenda com a aprovação do Fundeb.

## 1.2 Fundeb é aprovado na Câmara de Deputados

Encaminhada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, em junho de 2005, a Proposta de Emenda Constitucional (PEC 415/2005) que institui o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (Fundeb) teve sua tramitação na Câmara de Deputados marcada por debates em torno de questões polêmicas, conforme previsto em edição anterior deste boletim. Houve uma importante mobilização da sociedade civil, destacando-se a atuação da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, que congrega várias entidades, incluindo a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), a Ação Educativa, que sedia a Secretaria Executiva da Campanha, a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (Uneme), o Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (Mieib), além de outras entidades que atuam na área de educação e de direitos sociais. No âmbito do Congresso, a mobilização para os debates foi assumida pela Frente Parlamentar pelos Direitos da Criança e do Adolescente, pela Comissão de Legislação Participativa, pela Frente Parlamentar pelos Direitos das Mulheres, além da Comissão de Educação. Audiências públicas e videoconferências promovidas pela Comissão Especial criada para analisar a PEC permitiram o debate com representantes dos sistemas de ensino e de entidades e com os órgãos do Poder Executivo, como os Ministérios da Fazenda, do Planejamento, da Educação e do Desenvolvimento Social.

---

59. Por que caem as matrículas, J. Schwartzman – *Jornal da Ciência*, 17/03/06

Como resultado das várias negociações ocorridas nessa tramitação, a PEC aprovada na Câmara dos Deputados, durante a convocação extraordinária do Congresso Nacional, apresenta importantes alterações em relação ao projeto do Executivo. A inclusão das matrículas da creche no Fundo, tornando-o de fato abrangente a toda a educação básica, é uma dessas alterações. Para tanto, foram ampliados os recursos da complementação da União ao Fundo em R\$ 200 milhões. De fato, um dos temas mais espinhosos do debate foi o da participação da União no Fundeb. A reivindicação de que a complementação da União fosse maior que a prevista no projeto e determinada em termos percentuais, e não em valores nominais, foi em parte atendida, com: uma pequena elevação dos valores nominais até o quarto ano de implementação do Fundo e a definição de que a complementação da União será de, no mínimo, 10% do total de recursos dos Fundos a partir do quinto ano de vigência.

QUADRO 1

**Parâmetros relevantes do atual Fundef e da proposta do Fundeb aprovada na Câmara de Deputados**

Parâmetros	Fundef	Fundeb	
Período de vigência	10 anos (até 2006)	14 anos (a partir da promulgação até 31/12/2019)	
Abrangência (etapas e modalidades)	Ensino Fundamental	Creches, pré-escola, ensino fundamental e médio	
Beneficiários	31 milhões de alunos	Cerca de 50 milhões de alunos (a partir do 4º ano de vigência)	
Fontes de recursos	<i>Subvinculação nos estados e municípios:</i> 15% de contribuição de estados e municípios: FPE; FPM; ICMS; IPI exp e Desoneração de Exportações (LC 87/96)	<i>Subvinculação estado:</i> 16,25% no 1º ano; 17,50% no 2º ano; 18,75% no 3º ano; 20% a partir do 4º ano sobre: FPE; FPM; ICMS; IPI exp e Desoneração de Exportações (LC 87/96)	<i>Subvinculação município:</i> 5% no 1º ano; 10% no 2º ano; 15% no 3º ano; 20% a partir do 4º ano sobre: ITCMD; IPVA; IT; e IR (municipal e estadual)
	<i>Complementação do governo federal</i> (não existe parâmetro na CF que assegure o montante de recursos)	<i>Complementação do governo federal</i> (existe parâmetro na proposta que assegure o montante de recursos). GF se comprometeu a aplicar de R\$ 2 bilhões no 1º ano até chegar a R\$ 4,5 bilhões no 4º ano. No 5º ano em diante, aplicar no mínimo 10% do total do Fundo. Limita em 30% o valor dos recursos da vinculação federal para a complementação	
Crítérios de distribuição dos recursos subvinculados – beneficiários (alunos matriculados)	Nº de alunos do ensino fundamental regular e especial, de acordo com dados do Censo Escolar do ano anterior	Nº de alunos da creche, pré-escolar, fundamental e médio, de acordo com dados do Censo Escolar do ano anterior. Escala de inclusão: (i) alunos do ensino fundamental regular e especial, 100% a partir do 1º ano; e (ii) alunos da creche pré-escolar, ensino médio e Educação de Jovens e Adultos (EJA): 25% no 1º ano; 50% no 2º ano; 75% no 3º ano e 100% a partir do 4º ano	
Crítérios de distribuição dos recursos subvinculados – valor benefício (mínimo nacional por aluno/ano)	Fixado anualmente com diferenciação de séries (quatro iniciais e finais), rural/urbano e educação especial	Fixado anualmente com diferenciações previstas para: creche, pré-escola; ensino fundamental de acordo com as séries Iniciais e finais, urbanas e rurais; ensino médio rural e urbano; ensino médio profissionalizante; EJA; educação especial; educação Indígena e de quilombolas	
Crítério para utilização dos recursos subvinculados	Mínimo de 60% para remuneração dos profissionais do magistério. O restante para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) Fundamental	Mínimo de 60% para remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício. O restante para MDE de creche, pré-escola, ensino fundamental e médio. Não diz nada a respeito da remuneração dos demais profissionais da educação	

Fonte: Lei nº 9.424 de 24/12/1996 e PEC/415 (Fundeb).

Elaboração: Disoc/lpea, adaptada do site [www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br).

Vários aspectos importantes foram remetidos para a legislação que regulamentará o Fundeb. É o caso, por exemplo, do piso salarial nacional do magistério e dos fatores de diferenciação entre os níveis e modalidades de ensino. Na fixação desses fatores, os interesses conflitantes das instâncias estaduais e municipais, em razão de suas competências diferenciadas relativas aos níveis, certamente se farão presentes. A reivindicação de vários setores de que se leve em conta o custo aluno–qualidade para cada nível/modalidade também foi encaminhada para definição posterior, tendo sido estabelecido que a União, estados, Distrito Federal e municípios “ajustarão progressivamente, em um prazo de 5 (cinco) anos, suas contribuições ao Fundo, de forma a garantir um padrão mínimo de qualidade de ensino definido nacionalmente”.

Um aspecto do Fundeb que gerava receio especialmente entre as instâncias estaduais e municipais de educação era que a inclusão das matrículas de toda a educação básica no novo fundo redundasse em uma diminuição do valor mínimo do ensino fundamental praticado no Fundef. Esse aspecto foi tratado com a explicitação de que tal valor não poderá ser inferior ao valor mínimo fixado nacionalmente no ano anterior ao da vigência da Emenda Constitucional.

Encaminhada para apreciação no Senado, a PEC do Fundeb poderia ter ali uma tramitação rápida, em razão dos acordos partidários firmados, os quais levaram a uma aprovação quase por unanimidade na Câmara. Entretanto, como as casas apresentam diferentes composições partidárias e como os interesses eleitorais se tornam mais acirrados no momento atual, essa perspectiva pode ser frustrada. Para entrar em vigor, o novo Fundo deve ser imediatamente regulamentado. O MEC está revendo sua proposta inicial de regulamentação, adequando-a ao que foi aprovado na Câmara. Cogita-se a edição de uma medida provisória para implantar o Fundeb.

### 1.3 Desacelera crescimento do ensino de graduação na rede privada

Os primeiros dados do Censo da Educação Superior 2004, divulgados pelo Inep ao final de 2005, indicam tendência de desaceleração do crescimento das matrículas nos cursos de graduação em geral e, em particular, nas instituições de ensino privadas localizadas nas regiões Sul e Sudeste, que respondem por 75% do total de matrículas desse setor.

A taxa de crescimento das matrículas nas instituições de ensino privadas de todo o país cresceu, em 2004, apenas 8,5%, índice bastante inferior aos registrados no período 1999/2003, nunca inferiores a 13%. No entanto, essa redução refletiu a desaceleração do crescimento justamente nas regiões em que o setor privado já era preponderante, ou seja, Sul, Sudeste e Centro-Oeste.

De outro modo, nas regiões Norte e Nordeste, onde ainda são predominantes as matrículas em instituições de ensino públicas, as taxas de crescimento do setor privado corresponderam a aproximadamente o dobro da média nacional no âmbito dessa categoria institucional.

Essa redução da taxa de crescimento das matrículas está relacionada a outros dois indicadores: a oferta de vagas e o número de ingressantes (novas matrículas). Apesar de a oferta de vagas nas IES privadas ter sido ampliada em cerca de 17%, em 2004, o ingresso de novos estudantes cresceu apenas 2%, sendo que nas regiões Centro-Oeste e Sul foram registradas taxas negativas, em relação a 2003. Em decorrência do fato de essa ampliação da oferta não ter sido acompanhada de equivalente aumento da demanda, o preenchimento das vagas limitou-se à metade do que foi ofertado. Na região Sudeste, que responde por 57% das matrículas nas IES privadas, o índice de ocupação das vagas ofertadas foi ainda menor (48%).

Esses dados apontam para uma iminente exaustão da expansão do setor privado, a qual já poderia ser antevista desde 2000, momento em que aumentava para 31% o percentual de vagas não preenchidas. Desde então, os índices correspondentes a esse indicador vêm sendo continuamente ampliados.

#### 1.4 Ensino fundamental de nove anos agora é lei

Prevista no Plano Nacional de Educação, a ampliação da duração do ensino fundamental para nove anos tornou-se lei (Lei nº 11.274/2006). Os sistemas de ensino terão o prazo de cinco anos para implementá-la. O MEC vinha discutindo as questões legais e pedagógicas envolvidas nessa ampliação desde 2003 e apoiando os estados e municípios na introdução desse novo formato da educação compulsória. Em agosto de 2005, o Conselho Nacional de Educação, por intermédio da Câmara de Educação Básica, aprovou a Resolução nº 3, que define as normas nacionais para a ampliação. Os anos iniciais vão dos 6 aos 10 anos de idade, com duração de cinco anos; os anos finais, dos 11 aos 14, com duração de quatro anos.

Os dados preliminares do Censo Escolar de 2005 indicam que 8,1 milhões de alunos estudam em escolas com ensino fundamental de nove anos, as quais perfazem 25 mil instituições. O maior número de matrículas está na rede municipal. Observa-se significativa evolução na adoção desse novo formato do ensino fundamental, desde 2003. O Censo Escolar de 2005 também mostra que há 2,9 milhões de crianças de 6 anos matriculadas na educação básica, estando 2,16 milhões na educação infantil. Cursando o ensino fundamental de nove anos, encontram-se pouco mais de 400 mil alunos de 6 anos.

A inclusão das crianças de 6 anos no ensino fundamental foi objeto de divergências entre especialistas de educação. Para alguns, o que deveria ser garantido seria o acesso de todas as crianças dessa idade na educação infantil. A preocupação expressa por muitos deles diz respeito aos riscos de utilização de práticas vigentes no ensino fundamental, consideradas inadequadas em especial para as crianças mais novas. A cultura da repetência instalada em muitas escolas de ensino fundamental e o preconceito contra as crianças dos estratos mais desfavorecidos poderiam redundar na antecipação da experiência de fracasso escolar. Do outro lado, muitos defenderam a inclusão das crianças de 6 anos no ensino fundamental, obrigatório, porque constitui garantia de acesso daquelas que estão fora do sistema educacional. Com essa medida, o Brasil está ampliando a escolaridade obrigatória e aproximando-se do que fazem os outros países, inclusive da América Latina.

Um aspecto que gerou polêmica foi a idade mínima a ser exigida para a matrícula, ou seja, em que mês do ano a criança deveria ter completado os seis anos. No Parecer nº 6, de junho de 2005, o Conselho Nacional de Educação estabeleceu que ela deve ter 6 anos completos ou venha completá-los no início do ano letivo. Essa determinação evita que alunos de cinco anos no início do ano letivo sejam incluídos no ensino fundamental.

Com a nova lei, os sistemas de ensino terão que adequar suas normas. Haverá, agora, um período de adaptações, em que as redes de ensino e as escolas deverão fazer ajustes em seus programas, tanto do ensino fundamental quanto da educação infantil. Esse momento coincide com o destaque dado pela imprensa a divergências entre especialistas sobre que métodos de alfabetização são mais efetivos. A polêmica envolve especialmente os defensores do método fônico (que focaliza a correspondência entre os sons da fala e sua representação escrita), como João Batista Araujo e Oliveira e Fernando Capovilla, e, do outro lado, especialistas, como Telma Weisz, que elaboraram os Parâmetros Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental (PCN), publicados pelo MEC em 1997, com fundamentação em princípios do construtivismo.

O Ministro da Educação, Fernando Haddad, manifestou-se favorável a uma discussão mais aprofundada da questão. Perguntados se o ministério deve propor a revisão do processo de alfabetização no Brasil, os especialistas discordaram em suas respostas. Para Araujo e Oliveira essa revisão deve ser feita porque se tem observado uma confusão entre o “processo de alfabetização (dominar o código alfabético) com o objetivo (que é compreender textos, ler o mundo)”. E completa “ler e compreender envolvem competências cognitivas diferentes, são conceitos logicamente independentes e requerem materiais e métodos de ensino específicos aos seus objetivos”.<sup>60</sup> Defende que para aprender a dominar o código alfabético, há métodos que são melhores, como o método fônico, e materiais mais econômicos e eficientes, como as cartilhas.

Nos argumentos para sua resposta negativa sobre a necessidade de se propor a revisão do processo de alfabetização no Brasil, Telma Weisz chama a atenção para a necessidade de se definir a que processo de alfabetização se está referindo: ao processo por meio do qual a criança aprende a ler e a escrever ou aos procedimentos por meio dos quais o professor ensina. Considera que a confusão entre como se ensina e como se aprende está na origem da batalha entre métodos “encerrada na primeira metade do século passado” e que nada teria a ver com o “construtivismo – teoria do conhecimento que é um dos suportes teóricos dos PCNs, e não um método de alfabetização”.<sup>61</sup>

Com base em tal teoria, Telma Weisz explica que as crianças chegam à escola com algum conhecimento sobre a língua escrita. Aquelas que têm contato com a leitura e a escrita em seu ambiente familiar, em regra sabem que, na escrita, cada pedaço (sílabas) do que é falado deve ser representado. Para as crianças que já têm essa “consciência fonológica”, são úteis informações sobre as letras e seu valor sonoro. Entretanto, no caso de crianças que, em razão pouco contato com a escrita ainda não fizeram essa descoberta

de nada adianta começar informando diretamente sobre as letras e os sons, pois isso ainda não faz nenhum sentido. Por isso, o trabalho mais importante da escola com essas crianças, assim que chegam, é levá-las a mergulhar no mundo da cultura escrita para que elas possam começar a pensar sobre o assunto. Quando conseguimos criar as condições adequadas, essas crianças percorrem rapidamente a distância que as separa das outras e aprendem a ler. Mas, se a escola não é capaz de ajudá-las a transpor esse fosso, elas vão engrossar as estatísticas do fracasso escolar.<sup>62</sup>

As divergências acima apontadas tocam em alguns aspectos do processo de alfabetização que, pela complexidade dos fenômenos envolvidos e pela importância do domínio da lecto-escritura no mundo contemporâneo, vem sendo tratado por diferentes áreas de conhecimento, como a Psicologia, a Linguística, a Sociologia, a Antropologia, além da Pedagogia.<sup>63</sup> Há uma grande quantidade de pesquisas sobre esses fenômenos, as quais muito podem contribuir para o processo de ensino da língua escrita. Pouco se conhece, entretanto, sobre as práticas que são realmente conduzidas nas salas de aula e até que ponto são coerentes com os conhecimentos acumulados nas várias áreas de conhecimento.

---

60. Alfabetização: de volta ao futuro – Tendências/Debates, *Folha de S. Paulo*, 18/02/2006.

61. Não há método milagroso. Tendências/Debates – *Folha de S. Paulo*, 18/02/2006.

62. *Ibidem*.

63. Para uma visão mais ampla do tema, é interessante ler *Alfabetização e letramento*, livro da pesquisadora e professora da UFMG Magda Soares. Editora Contexto, 2005.

A respeito da pertinência do envolvimento do MEC em debates sobre a questão da alfabetização, deve ser levado em conta inicialmente que não lhe cabe definir métodos e propostas pedagógicas para nenhum nível de ensino. Segundo o artigo 9º, inciso IV, da LDB, é atribuição da União:

estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum.

Para atender a esse dispositivo legal, o Conselho Nacional de Educação definiu as Diretrizes Curriculares Nacionais para cada nível e modalidade da educação básica. Os sistemas estaduais e municipais de ensino complementaram essas diretrizes com suas normas. Respeitadas essas diretrizes e normas, cabe aos estabelecimentos de ensino elaborar e executar sua proposta pedagógica (LDB, art.12, inciso I). Entretanto, criar condições para que se conheça o que de fato ocorre nas escolas e o que isso implica em termos dos objetivos educacionais, bem como para que se debatam questões pertinentes à qualidade da educação, pode ser uma significativa contribuição do MEC para que sejam superados os tão insuficientes resultados educacionais em nosso país.

## **2 Acompanhamento de políticas e programas**

### **2.1 Educação básica**

São aqui destacadas as ações iniciadas ou ampliadas em 2005, em quatro eixos de atuação significativos da instância federal no que tange à educação básica: desenvolvimento dos sistemas de ensino e gestão democrática; formação e valorização dos profissionais da educação; avaliação educacional; e coleta, análise e disseminação de informações.

#### **a) Desenvolvimento dos sistemas de ensino e gestão democrática**

Destacaram-se, em 2005, iniciativas do MEC, que visam à articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino, conduzidas pela Secretaria de Educação Básica, como o Programa Nacional de Capacitação dos Conselheiros Municipais de Educação (Pró-Conselho), o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares e o Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação (Pradime).

O Pró-Conselho, iniciado no final de 2003, constitui uma importante iniciativa do MEC para a implementação dos sistemas municipais de ensino, previstos na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Considerando que na organização desses sistemas é fundamental a criação de uma instância própria de decisão em que seja assegurada a participação da sociedade na gestão e no controle social da política educacional – o Conselho Municipal de Educação (CME) –, o MEC criou o programa para fortalecer os conselhos existentes e estimular a criação desse colegiado nos municípios que não o possuem. São três os eixos de atuação do programa: capacitação de conselheiros, criação e manutenção de Sistema de Informações sobre os Conselhos Municipais (Sicme) e atualização permanente sobre a legislação educacional, por meio da disponibilização da Revista Documenta, publicada pelo Conselho Nacional de Educação. Visa-se, assim, contribuir para que os CMEs desempenhem as funções normativa, consultiva, mobilizadora e fiscalizadora, necessárias à gestão democrática dos sistemas de ensino e à consolidação da autonomia dos municípios, em consonância com os preceitos constitucionais.

Utilizando as informações do Sicme, implantado desde 2003, foi possível analisar e publicar, no primeiro semestre de 2005, o *Perfil dos Conselhos Municipais de Educação*. Atualmente encontram-se cadastrados nesse sistema 2.143 municípios. Foram capacitados, em 2005, 2.489 conselheiros de 1.143 municípios. As ações do programa são desenvolvidas em parceria com a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (Uncme) e com a União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (Undime).

Ainda com o objetivo de apoiar os sistemas de ensino e fomentar a gestão democrática na área educacional, a Secretaria de Educação Básica (SEB) deu início em 2005 ao Programa de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. Foi elaborado e publicado material didático próprio (livros), para a capacitação de conselheiros escolares, e conduzidos encontros de formação de técnicos de secretarias estaduais e municipais em nove estados das regiões Norte e Nordeste e no Paraná. Com essa estratégia, foram capacitados 2.516 técnicos. Utilizando metodologia de ensino a distância, foram formados outros 3.599 técnicos. A capacitação de conselheiros escolares foi implementada em 28 municípios, com a distribuição de 3.024 conjuntos de material didático. O programa mantém também um sítio na internet, em que são divulgadas experiências exitosas de conselhos escolares.

Outra ação da SEB que visa ao desenvolvimento dos sistemas de ensino é o Pradime, o qual se baseia, em parte, na experiência do Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação (Prasem), executado nos anos de 1997, 1999 e 2001, como ação do Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola). Com novos conteúdos e desenvolvido em parceria com a Undime, o programa visa promover a formação continuada dos dirigentes municipais, dando-lhes acesso a conhecimentos, instrumentos de gestão e oportunidades de reflexão sobre o papel estratégico que exercem na liderança de processos voltados ao planejamento, à execução e à avaliação de políticas educacionais. O Pradime é uma das ações da SEB destinadas às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Em 2005, primeiro ano do programa em sua nova versão, foram atendidos oito estados dessas regiões, além do Distrito Federal.

#### b) Formação e valorização dos profissionais da educação

Quanto à formação de docentes, no ano de 2005 tiveram prosseguimento as ações da Rede Nacional de Formação Continuada da Educação Básica, composta por universidades que constituem *Centros de Pesquisa e Desenvolvimento da Educação*. Com apoio financeiro do MEC, esses centros elaboraram programas voltados para a formação continuada de professores e gestores. Coube ao MEC publicar, em 2005, um catálogo com informações sobre os cursos produzidos pelos centros, visando à divulgação desses programas. Com base nessas informações, os sistemas de ensino articulam-se com os centros para a execução dos programas, arcando com os custos inclusive de reprodução do material pedagógico. Segundo dados do MEC, em 2005, participaram de programas da Rede aproximadamente 36 mil profissionais da educação, em 11 estados.

Um programa específico para formação continuada de professores das primeiras séries do ensino fundamental, o Pró-Letramento, teve início em 2005, com a produção de material didático próprio. Abrange cursos de Alfabetização/Linguagem e Matemática e utiliza metodologia de ensino a distância com tutoria, sendo os tutores profissionais dos sistemas de ensino. Em 2005 foram capacitados 1 mil tutores de três estados

(Rio Grande do Norte, Ceará e Bahia), os quais atuarão junto a professores de 360 municípios.

Na área da educação infantil, o MEC iniciou a implantação experimental do Pró-Infantil, que visa oferecer a formação inicial de nível médio na modalidade normal aos professores não habilitados de creches e pré-escolas. Essa iniciativa do ministério é de grande relevância para a educação infantil, considerando-se que é essa etapa da educação básica que apresenta maiores percentuais de professores não habilitados. O Proinfantil utiliza o formato metodológico e organizacional empregado no Proformação, que vem formando professores leigos do ensino fundamental desde o final dos anos 1990. Trata-se de metodologia que combina ensino presencial com ensino a distância, com tutoria, executada por agências formadoras no âmbito das secretarias estaduais de educação, capacitadas e acompanhadas pelo MEC. Em 2005, a aplicação-piloto do programa foi realizada nos estados de Goiás, Ceará, Sergipe e Rondônia, tendo sido capacitados 419 profissionais das agências formadoras e tutores. A formação dos professores, que tem a duração de dois anos, foi iniciada em 2005 com 1.410 cursistas.

Também visando à formação de professores não habilitados – porém, nesse caso, os das últimas séries do ensino fundamental e do ensino médio que não possuem o curso de licenciatura –, o MEC criou o Pró-Licenciatura. O programa será executado por Instituições de Ensino Superior (IES) selecionadas pelo Ministério. Em 2005, foi realizada a seleção de 57 projetos de cursos, envolvendo 58 IES, agrupadas em 23 parcerias. Esses cursos deverão ter início durante o ano de 2006, em 22 estados.

#### c) Avaliação da educação básica

Em 2005, o Inep ampliou o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), com a criação da Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc) com foco em cada unidade escolar. A Anresc, também denominada Prova Brasil, é mais extensa e detalhada que a avaliação bianual, por amostragem de todas as escolas públicas e privadas, aplicada desde os anos 90, e que passou a denominar-se Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb). As provas da Anresc, de leitura e matemática, foram aplicadas em novembro de 2005 aos alunos de 4ª e 8ª séries de 43 mil escolas públicas urbanas. Busca-se, com a Anresc possibilitar que os resultados da avaliação subsidiem as redes e cada escola em particular no planejamento e implementação de suas políticas pedagógicas e de gestão.

#### d) Coleta, análise e disseminação de informações

Em colaboração com as secretarias de educação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, o MEC iniciou em 2005 a implementação do Projeto Presença, que permite o acompanhamento do acesso à escola e da permanência dos alunos no respectivo sistema de ensino.

A primeira etapa, já concluída, consistiu no cadastramento de alunos, escolas e docentes da Educação Básica Nacional (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) das redes municipais, estaduais, federal e privada. As outras três etapas têm seu início previsto para 2006. Com a utilização de instrumento próprio do projeto, o Programa Gerador de Cadastro, o cadastramento foi feito diretamente pelas escolas que possuíam acesso à internet, ou por intermédio das secretarias de educação, se a escola não tinha essa tecnologia implantada.

A segunda etapa do projeto é a implementação do Sistema Nacional de Acompanhamento da Frequência Escolar (Safe), para os alunos dos ensinos fundamental e médio da rede pública. Essa etapa exige que os sistemas de ensino formalizem sua

adesão ao Projeto, comprometendo-se com seus objetivos e estratégias e compartilhando de seus benefícios e resultados. Será atribuído aos alunos e docentes um Número de Identificação Social (NIS), e à medida que o Projeto avançar, os alunos receberão o Cartão do Estudante com o NIS, pelo qual será feito o acompanhamento da frequência escolar.

O MEC fará a distribuição dos equipamentos necessários ao Safe para escolas, segundo critérios fundamentados nas informações do Cadastro de Alunos, Docentes e Escolas da Educação Básica (Cadmec). A instalação dos equipamentos é condicionada à comprovação da existência, na escola, de servidores experientes no uso dos equipamentos e infra-estrutura física adequada.

A terceira etapa será a implementação, em 2006, do Censo Escolar em Tempo Real. Com o foco no aluno e não mais no estabelecimento, o Censo permitirá que se trabalhe com dados precisos e atualizados, resultando em maior eficiência na alocação de recursos da área da educação.

A quarta e última etapa do Projeto Presença prevê a integração do cadastro, do acompanhamento da frequência e dos dados do Censo Escolar em Tempo Real com o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb). Dessa forma, serão combinadas informações sobre acesso, permanência e avaliação em um único projeto, o que constitui, na visão do MEC, um salto de qualidade na educação básica.

O Projeto Presença, ao possibilitar o acesso, em tempo real, aos dados da presença registrada, permitirá a identificação precoce de faltas recorrentes e uma atuação preventiva que objetive garantir a permanência do aluno na escola, evitando, assim, a evasão e o abandono. Constitui, portanto, um instrumento para o cumprimento de uma obrigação do poder público, definida na Constituição de 1988 e reafirmada na LDB nos seguintes termos:

Compete aos Estados e aos Municípios, em regime de colaboração, e com a assistência da União: I - recensear a população em idade escolar para o ensino fundamental, e aos jovens e adultos que a ele não tiveram acesso; II – fazer-lhes a chamada pública; III – zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola (Lei nº 9.394/1996, artigo 5º, § 1º).

Além de contribuir para garantir a permanência dos alunos na escola, o Projeto Presença busca cumprir os objetivos de oferecer dados precisos e atualizados para subsidiar a implementação e o monitoramento das políticas públicas educacionais e otimizar a distribuição dos recursos públicos federais, de acordo com o número de matrículas nas escolas de cada município. Deverá também possibilitar a integração com outros programas sociais, como já vem sendo feito com o Bolsa Família, com o acompanhamento da frequência escolar dos alunos incluídos no programa. O projeto poderá ser ainda um importante instrumento na implementação de mecanismos para uma gestão escolar mais eficiente.

## 2.2 Educação superior

### a) Programa Universidade para Todos (ProUni)

O ProUni, programa já analisado em edições anteriores deste boletim, foi criado em 2004 com a finalidade de conceder bolsas de estudos em instituições de ensino superior privadas a estudantes com renda familiar *per capita* de até três salários mínimos. Em contrapartida, essas instituições ficam isentas do recolhimento de alguns tributos federais<sup>64</sup> e, para fazer

---

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

jus a essa isenção, deverão conceder bolsas de estudos, integrais e/ou parciais, equivalentes a 8,5% do total de estudantes matriculados.

Em 2005, primeiro ano de implantação do ProUni, foram disponibilizadas mais de 112 mil bolsas de estudos. Deste total, 64% corresponderam a bolsas integrais, destinadas a estudantes com renda de até 1,5 salário-mínimo. Para o primeiro semestre de 2006, outras 91,6 mil bolsas foram ofertadas. Dessa feita, 69% correspondentes a bolsas integrais. Considerando-se que se confirme a previsão do MEC para o 2º semestre, de serem ofertadas outras 40 mil bolsas, o universo de beneficiados do Programa ampliar-se-á, nos dois primeiros anos de sua existência, para cerca de 240 mil estudantes. A expectativa do MEC é de, até 2008, o Programa atingir 400 mil beneficiários.

Até o momento, 1.232 instituições de ensino já aderiram ao ProUni, o que corresponde a aproximadamente 58% do total de IES privadas. Portanto, o programa ainda tem potencial de expansão.

Uma das principais críticas conferidas ao programa dizia respeito à transferência de recursos fiscais para instituições de ensino de qualidade duvidosa, em vez de aplicá-los na expansão da oferta de vagas de instituições públicas. Mas, de acordo com o MEC, a renúncia fiscal devida ao ProUni, em 2005, correspondeu a R\$ 109 milhões, ou o equivalente a R\$ 970 por estudante beneficiário do Programa. Portanto, um valor considerado baixo, mesmo quando se tem por referência o gasto *per capita* nas instituições federais de ensino superior menos dispendiosas.

#### b) Financiamento estudantil

Segundo o MEC, desde a sua implantação em 1999 até 2004, o Financiamento Estudantil (Fies) já teria beneficiado cerca de 319 mil estudantes. Desses, mais de 6,7 mil haviam liquidado seus contratos até o final do período em referência.

Em 2005, foram introduzidas duas modificações importantes no Programa. A partir de setembro daquele ano, a cobertura de financiamento, que antes podia chegar a 70% do valor da mensalidade a ser paga à instituição de ensino superior, foi reduzida para até 50% desse total. Outra medida adotada pelo MEC foi a de conceder, a bolsistas parciais do ProUni, que arcam com a metade do valor da mensalidade cobrada pela instituição de ensino, financiamento de até 50% desse valor. Ou seja, seus encargos durante o período de formação poderão reduzir-se a apenas 25% do valor da mensalidade escolar.

#### c) Pós-graduação

De maneira geral, os indicadores de desempenho da pós-graduação brasileira têm evidenciado crescimento acelerado da área, bem como a ampliação da participação do Brasil na produção científica mundial. De acordo com a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), o Brasil respondia, em 2005, por 1,8% da produção mundial, o suficiente para situá-lo na 17ª posição entre todas as nações.<sup>65</sup>

A despeito do cuidado que se deva ter com o viés da base de dados utilizada para se chegar a esse índice, já que a mesma é formada predominantemente por periódicos de língua inglesa e, em particular, pelos norte-americanos, é inequívoco o avanço da ciência brasileira, tanto em termos absolutos quanto em relação à contínua ascensão do Brasil na hierarquia mundial da área.

65. Tais índices foram obtidos a partir do levantamento de publicações junto à base de dados *Science Citation Index Expanded* do *Institute for Scientific Information* (ISI), que compreende, atualmente, cerca de 6,5 mil periódicos indexados.

Outra particularidade importante a ser ressaltada no campo da pós-graduação brasileira é o fato de a maior parte da formação de mestres e doutores ser realizada em território nacional. Cerca de mil novos cursos de mestrado/doutorado foram criados no período 2000/2005, sendo que 36% desse total somente no último ano da série. Em 2004, os cursos de mestrado e doutorado somavam cerca de 113 mil matriculados, enquanto que o total de titulados naquele ano se aproximava de 37 mil, dos quais 8 mil doutores. No entanto, para atingir uma das metas contidas no Plano Nacional de Pós-graduação (2005-2010), o país deverá duplicar, até o final desse período, o número de doutores formados.

Por fim, comemorou-se, em 2005, o quinto ano de implantação do Portal de Periódicos da Capes. A expectativa de seus dirigentes é a de que tenham sido processados 35 milhões de acessos no último ano. Integram o portal mais de 9,5 mil periódicos, diversas bases de dados, bem como cerca de 175 mil resumos de teses e dissertações produzidas por brasileiros, em instituições nacionais e estrangeiras.

Até janeiro de 2006, o acesso ao portal esteve restrito às instituições públicas e às entidades privadas com programas de pós-graduação *stricto sensu* bem avaliados pela Capes. Desde então, parte do conteúdo do Portal de Periódicos, abrangendo 1.050 periódicos nacionais e estrangeiros, resumos de teses e dissertações, assim como diversas bases de dados, tornou-se de livre acesso à população.

### 3 Financiamento e gastos

A dotação orçamentária do Ministério da Educação para 2005 foi de aproximadamente R\$ 22,3 bilhões. A dotação inicial – lei após vetos – era de R\$ 21 bilhões, sendo que foram agregados créditos adicionais no valor de R\$ 1,3 bilhão, no decorrer do exercício financeiro. A execução, que ficou no patamar de R\$ 20 bilhões, correspondeu a 89,7% do valor autorizado, conforme tabela 2. Esse percentual é inferior aos verificados em 2003 e 2004 (96% e 94,2%, respectivamente), como pode ser visto nos boletins anteriores.

TABELA 2

#### Detalhamento do orçamento e execução orçamentária dos principais programas do MEC – 2005

(Em R\$ milhões)

Programa	Dotação orçamentária inicial - 2005		Autorizado Lei + crédito		Empenho liquidado <sup>1</sup>		(b/a)	(c/b)
	Valor (a)	%	Valor (b)	%	Valor (c)	%		
Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos	635	3,0	685	3,1	673	3,4	108,0	98,2
Brasil Escolarizado	1.534	7,3	1.733	7,8	1.653	8,3	113,0	95,4
Desenvolvimento da Educação Especial	74	0,4	75	0,3	68	0,3	100,8	91,3
Desenvolvimento da Educação Infantil	17	0,1	17	0,1	9	0,0	100,0	51,7
Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica	1.108	5,3	1.231	5,5	1.021	5,1	111,1	82,9
Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica	678	3,2	678	3,0	659	3,3	100,0	97,1
Desenvolvimento do Ensino Fundamental	1.169	5,6	1.044	4,7	989	4,9	89,3	94,8
Desenvolvimento do Ensino Médio	223	1,1	301	1,3	280	1,4	134,5	93,0
Universidade do Século XXI	8.636	41,1	9.465	42,4	8.060	40,2	109,6	85,2
Gestão da Política de Educação	570	2,7	493	2,2	464	2,3	86,5	94,1
Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educação Básica	828	3,9	821	3,7	808	4,0	99,2	98,4
Previdência de Inativos e Pensionistas da União	3.928	18,7	4.137	18,5	4.133	20,6	105,3	99,9
Outros <sup>2</sup>	1.622	7,7	1.650	7,4	1.213	6,1	101,7	73,5
<b>TOTAL</b>	<b>21.023</b>	<b>100,0</b>	<b>22.329</b>	<b>100,0</b>	<b>20.028</b>	<b>100,0</b>	<b>1.359,0</b>	<b>89,7</b>

Fonte: Sistema Integrado de Dados Orçamentários (Sidor).

Nota: <sup>1</sup> Compreende os desembolsos do MEC em programas de assistência ao trabalhador, etnodesenvolvimento das sociedades indígenas, Brasil patrimônio cultural, produção e difusão cultural, cultura afro-brasileira, expansão e consolidação do conhecimento científico.

O principal programa do MEC continua sendo o Universidade do Século XXI, voltado fundamentalmente à manutenção das IES federais, o qual absorveu cerca de R\$ 8 bilhões, que correspondem a cerca de 40% do total de dispêndios do Ministério. O nível de execução desse programa ficou em torno de apenas 85% do montante autorizado. Essa aparente baixa execução orçamentária é em razão do ínfimo índice de execução da ação Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais, de apenas 2,4%. Outro importante programa voltado à educação superior, sob a alçada do MEC, é o Desenvolvimento do Ensino de Pós-graduação e da Pesquisa Científica, cujo dispêndio em 2005 aproximou-se de R\$ 659 milhões, o equivalente a 97% do orçamento autorizado.

No caso do ensino superior, para uma análise comparativa de desempenho no biênio 2004/2005, é preciso desagregar suas ações. Por exemplo, o grosso das ações voltadas à pós-graduação estava, em 2004, sob o programa Democratizando o Acesso à Educação Profissional, Tecnológica e Universitária. Com a revisão do PPA, esse programa foi desmembrado e tais ações passaram a compor um programa específico, denominado Desenvolvimento do Ensino de Pós-graduação e da Pesquisa Científica. Por sua vez, a ação *Fomento à Pós-graduação*, que movimentou cerca de R\$ 58 milhões, em 2004, integrava o programa Universidade do Século XXI. Em 2005, incorporou-se ao novo programa destinado à pós-graduação. Tendo em vista essas e outras mudanças programáticas, não há como comparar as execuções orçamentárias por programas, no biênio 2004/2005, mas tão somente suas ações específicas.

Conforme mostra a tabela 3, os gastos do MEC com a educação superior, nos níveis de graduação e pós-graduação, totalizaram R\$ 8 bilhões em 2004 e R\$ 8,7 bilhões no ano seguinte. Portanto, um aumento nominal de 8,4% no biênio, ou seja, bastante superior ao IPCA médio do período, utilizado como índice oficial de atualização monetária.

TABELA 3

**Principais ações do MEC na área da educação superior – 2004/2005**

(Em R\$ mi)

Ações	2004	2005	var. %
Funcionamento de cursos de graduação	6.787.337.937	6.854.187.625	0,98
Complementação para o funcionamento das entidades de ensino superior	161.834.020	298.075.878	84,19
Modernização e recuperação da infra-estrutura física das Ifes	-	170.773.475	-
Assistência hospitalar e ambulatorial à população	286.724.594	312.688.347	9,06
Funcionamento da residência médica	79.249.301	82.738.890	4,40
Ações na área de pesquisa e pós-graduação	533.870.237	679.821.650	27,34
Ações de implantação de infra-estrutura física (Universidade Séc. XXI)	-	73.724.753	-
Outras ações	183.485.401	236.574.830	28,93
<b>Total</b>	<b>8.032.501.490</b>	<b>8.708.585.448</b>	<b>8,42</b>

Fonte: Siafi/Sidor.

Outro aspecto que chama a atenção foi o aumento dos investimentos destinados à implantação e ampliação das Ifes. Além disso, houve aumento nominal de 84% nos dispêndios com a manutenção dessas instituições. As ações de concessão de bolsas de estudo também sofreram reajustes significativos, da ordem de 30%. Em relação às bolsas no país, houve aumento tanto do valor nominal dos benefícios como do número de beneficiários. Por fim, as ações voltadas ao acompanhamento e à avaliação da educação superior consumiram, em 2005, cerca de R\$ 50 milhões, montante este que supera em 62% o dispêndio do ano anterior.

No que tange à educação básica, resalta-se o programa Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos que tem como foco principal as ações de Apoio à

Ampliação da Oferta de Vagas no Ensino Fundamental a Jovens e Adultos – em que foram alocados cerca de 65% dos recursos – e a Concessão de Bolsa ao Alfabetizador, com 29%. Em ambas as ações, a execução atingiu o patamar máximo de 100%. No programa Brasil Escolarizado, destaca-se a ação de Apoio à Alimentação do Escolar na Educação Básica, que representa 73% do programa, tendo sido executados R\$ 1,22 bilhão, o que representa 97% do montante autorizado.

No caso dos programas Desenvolvimento da Educação Especial e Desenvolvimento da Educação Infantil, como nos anos anteriores, verifica-se a baixa importância relativa dos mesmos nas despesas do Ministério – representaram apenas 0,38%. Soma-se a isso o baixo índice de execução do programa da educação infantil, que foi de somente 51,7%.

Para o programa Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica foram autorizadas despesas de R\$ 1,2 bilhão e a execução ficou no patamar de R\$ 1 bilhão, em torno de 83%. À principal ação desse programa, Funcionamento da Educação Profissional, foram alocados 69% do total dos recursos financeiros, ficando a execução em torno de 98%. As demais ações do programa tiveram em média 62% de execução no período, limitando-se a apenas 53,1% no caso da Implementação da Expansão da Educação Profissional (Proep).

### 3.2 Fontes de financiamento e tipos de despesa

Como pode ser conferido, na tabela 4, o gasto financiado com recursos de impostos representou cerca de 62,4% do conjunto da despesa do ministério, em 2005, enquanto os recursos oriundos das contribuições sociais corresponderam a 32,8%. Ao detalhar a composição do financiamento, verifica-se que a principal fonte foi aquela destinada à Manutenção e Desenvolvimento da Educação (MDE), no valor aproximado de R\$ 9 bilhões, o que correspondeu a 44,8%, do total do órgão. Na parte das contribuições sociais, a fonte mais importante foi o Salário-Educação, que representou 32,8% do conjunto do orçamento do MEC.

Quanto à natureza da despesa, observa-se na tabela 4 que, em 2005, o MEC destinou cerca de 55,6% dos seus recursos orçamentários ao pagamento de pessoal e encargos sociais. O item Outras despesas correntes, representou para o MEC, em 2005, cerca de 37,9%, das suas despesas – 17,6% aplicados diretamente e 20,3% mediante transferências a outros entes federados.

TABELA 4

#### Execução orçamentária do Ministério da Educação, segundo as fontes de financiamento

(Em R\$ milhão)

Fontes de financiamento	Dotação inicial	Autorizado (Lei+Créditos)	Liquidado		Nível de exec. (%)
	(a)	(b)	(C)	%	(c/b)
1 – Recursos do Tesouro	20.450	21.659	19.516	97,4%	90,1%
1.1 – Recursos Provenientes de Impostos + DRU	13.706	13.933	11.969	59,8%	85,9%
1.1.1 – Recursos Ordinários	3.583	3.530	2.990	14,9%	84,7%
1.1.2 – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	10.123	10.403	8.979	44,8%	86,3%
1.2 – Contribuições Sociais	6.482	6.695	6.577	32,8%	98,2%
1.2.1 – Contribuição do Salário-Educação	2.059	2.059	1.947	9,7%	94,6%
1.2.2 – Contribuição Financiamento da Seguridade Social (Cofins)	1.702	1.777	1.777	8,9%	100,0%
1.2.3 – Cont. Plano. Seg. Soc. Serv.	2.226	2.363	2.358	11,8%	99,8%
1.2.4 – Contribuição sobre a Receita de Concursos de Prognósticos	495	495	495	2,5%	99,9%
1.3 – Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza	-	769	730	3,6%	95,0%
1.5 – Operações de Crédito	243	243	228	1,1%	93,9%
1.7 – Outros Recursos <sup>1</sup>	19	20	12	0,1%	60,0%
2 – Recursos de Outras Fontes	573	670	512	2,6%	76,5%
2.1 – Produto da Aplicação de Recursos do Salário-Educação	9	10	10	0,0%	100,0%
2.2 – Recursos Próprios	507	577	464	2,3%	80,5%
2.3 – Outros Recursos <sup>2</sup>	57	83	38	0,2%	45,6%
<b>Total</b>	<b>21.023</b>	<b>22.329</b>	<b>20.028</b>	<b>###</b>	<b>89,7%</b>

Fonte: Siafi.

TABELA 5

**Despesa por grupos de natureza da despesa e modalidades de aplicação do Ministério da Educação**

(Em R\$ milhão)

Grupos de natureza da despesa e modalidades de aplicação	Dotação inicial	Autorizado (Lei+Créditos)	Liquidado	Nível de exec.	
	(a)	(b)	(c)	%	(c/b)
Aplicações diretas	16.950	17.688	15.602	77,9%	88,2%
Pessoal e encargos sociais <sup>1</sup>	11.671	12.518	11.128	55,6%	88,9%
Outras despesas	5.278	5.170	4.473	22,3%	86,5%
Juros e encargos da dívida	184	184	84	0,4%	45,8%
Outras despesas correntes	4.013	3.810	3.525	17,6%	92,5%
Investimentos	601	691	595	3,0%	86,1%
Inversões financeiras	10	14	4	0,0%	28,4%
Amortização da dívida	471	471	265	1,3%	56,4%
Transferências	4.013	4.592	4.427	22,1%	96,4%
Transferências à União	2	0	-	0,0%	0,0%
Transferências a estados e ao DF	1.502	1.692	1.651	8,2%	97,6%
Transferências a municípios	2.151	2.450	2.364	11,8%	96,5%
Transferências a instituições privadas	229	283	252	1,3%	89,0%
Transferências ao exterior	129	168	160	0,8%	95,7%
A definir	60	49	-	0,0%	0,0%
<b>Total</b>	<b>21.023</b>	<b>22.329</b>	<b>20.028</b>	<b>###</b>	<b>89,7%</b>

Fonte: SIAFI

Nota: <sup>1</sup> Representa pessoal ativo, inativo e pensionistas.

#### 4 Conclusão

Ao término do ano de 2005 e início de 2006, último ano anteriormente previsto para o funcionamento do Fundef, a indefinição quanto ao formato de financiamento da educação básica constitui um problema em termos de planejamento em todas as instâncias governamentais, abrangendo os diferentes níveis e modalidades de ensino nela incluídos. Na discussão da proposta enviada pelo Executivo ao Congresso passaram-se mais de dois anos, e a previsão de que nesse processo se estabeleceria consenso e que esse levaria a uma aprovação rápida no Legislativo não se confirmou. Chega-se ao final do primeiro trimestre de 2006 sem a alteração constitucional necessária e a aprovação da lei que a regulamentará, restando um prazo muito estreito para a implantação do Fundeb em 2007. Talvez caiba uma reflexão por parte dos dirigentes do Executivo sobre a estratégia adotada para discussão da proposta e o tempo despendido. Porém, mais que isso, demanda-se um esforço efetivo das instâncias responsáveis para que as decisões sejam tomadas em prazos exequíveis à implementação do novo Fundo, caso finalmente aprovado.

No campo das informações educacionais, a fidedignidade que se espera nos dados de matrícula e frequência com a implantação do Projeto Presença terá impactos importantes na gestão de recursos. Isso tanto na distribuição de recursos nos estados, seja do Fundeb – se aprovado –, seja do Fundef – caso prorrogado –, quanto no repasse do MEC no âmbito de programas/ações que têm nas matrículas a base de cálculo, como a Alimentação Escolar. Programas que têm estratégias de repasse com essa base apresentam condições de execução financeira muito melhores, como já abordado em edições anteriores deste boletim. Por outro lado, aqueles que dependem de projetos de municípios – frequentemente porque os recursos são insuficientes para uma distribuição para todos os matriculados –, como é o caso do programa *Desenvolvimento da Educação Infantil*, exigem uma ação muito mais concertada entre o MEC e os possíveis candidatos a financiamento, ou redundam em lastimáveis percentuais de execução financeira. Ainda em relação a informações, os dados da Anresc também representarão um insumo de relevo para a área educacional, se os sistemas de ensino e as escolas puderem (e souberem) deles fazer uso efetivo para a tomada de decisões.

Finalmente, cabe considerar no âmbito do ensino superior que o ano de 2005 representa um marco com a implantação do ProUni, que visa aumentar as possibilidades de acesso a esse nível de escolaridade para as classes menos favorecidas. Coincide, entretanto, com a retração do setor educacional privado, acarretando riscos de que alunos atendidos pelo programa encontrem-se matriculados em instituições que não tenham condições de se manter em funcionamento, com condições adequadas. Esse é um aspecto que demanda monitoramento e ação tempestiva do MEC.

# CULTURA

## 1 Apresentação

Desde o início da atual gestão do Ministério da Cultura (MinC) a área federal de cultura vem sofrendo processos de transformação visando dotá-la de instrumentos que facultem a capacidade de planejamento e ação integrada com as demais esferas de governo. Também há a preocupação com a articulação do próprio sistema MinC e outros órgãos federais. Diversas iniciativas convergiram recentemente nessa direção e, por isso, merecem destaque, em especial por terem ganhado dimensão legal, depois dos primeiros momentos de consultas e discussões realizados desde os primeiros anos de governo.

No processo de criação de instrumentos de planejamento e coordenação ganhou relevo a aprovação do Plano Nacional de Cultura (PNC) em agosto de 2005, que se tornou a EC nº 48, e que consolidou posição institucional da área cultural como política pública de âmbito nacional, envolvendo os governos federal, estaduais e municipais.

O Sistema Brasileiro de Museus instituído pelo Decreto nº 5.264, de 5 de novembro de 2004, um pouco antes, permitiu, por sua vez, uma ampla mobilização social na consolidação da liderança do Departamento de Museus (Demu) do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) no processo de articulação de um sistema de âmbito nacional. Nesse caso, a novidade na conjuntura já não é o sistema propriamente dito, mas a desenvoltura com a qual passou a circular a discussão do Instituto Brasileiro de Museus (Ibram), que possui, inclusive, minuta amplamente debatida pelos setores museológicos desde finais de 2005.

Questão relevante que chamou a atenção no período em análise, inclusive a ponto de ganhar a mídia, foram os critérios de acesso aos recursos do MinC. O sistema de editais, que constitui uma das mudanças nos mecanismos de financiamento, permite direcionar recursos orçamentários a partir de critérios definidos pelo próprio MinC ou em alinhamento com suas diretrizes políticas. A experiência ainda não é ampla, e nem completamente nova. Tampouco contradita a experiência da boa gestão de recursos financeiros, pois há diversas empresas que fazem da prática dos editais um mecanismo de direcionamento da demanda em função de suas prioridades próprias. Há possibilidade de que o próprio mecanismo de editais se estenda aos incentivos fiscais. Os editais permitem reorganizar a programação orçamentária e, possivelmente, permitirão o direcionamento de pelo menos parte dos recursos incentivados, segundo as prioridades políticas discutidas entre o MinC, empresas e sociedade. A experiência dos editais é ainda limitada, mas já demonstrou a possibilidade de, no mínimo, alinhar os critérios de alocação de recursos com as prioridades definidas pelo órgão público.

Neste número do boletim dá-se destaque a algumas das estratégias de construção e redirecionamento das políticas públicas culturais com ênfase no processo de *constitucionalização* da cultura. Também acompanham-se alguns programas do Ministério da Cultura que ensejam a discussão sobre os equipamentos culturais e o papel no

desenvolvimento do Sistema Nacional de Cultura (SNC). Por fim, analisa-se o desempenho da execução financeira do MinC e de seus programas.

## 2 Conjuntura

### 2.1 A constitucionalização da questão cultural

A Conferência Nacional de Cultura se realizou em Brasília em dezembro do ano 2005 e contou com aproximadamente 1.300 participantes, vindos de processos de discussão nos estados e municípios. Na Conferência se discutiu muito o SNC, a PEC 310/2004 (vinculação de recursos da União, estados e municípios) e o Plano Nacional de Cultura, esse já aprovado pela Emenda Constitucional nº 48. De fato, há inúmeras questões a serem resolvidas para a efetiva implementação desses dispositivos que configurariam uma Política Nacional de Cultura. Entretanto, em meio às dificuldades de ordem diversas, a estratégia do MinC tem sido uma espécie de constitucionalização da questão cultural, o que cristaliza a cultura como uma dimensão ou recurso do desenvolvimento social e consolida-a como valor.

O quadro 1 sintetiza as principais proposições de Emenda Constitucional apresentadas. São três, uma delas, já aprovada, via EC nº 48; outra já contando com um terreno fértil de vários anos de construção efetiva do SNC (PEC 416/2005); e finalmente aquela que vincula recursos das receitas das esferas de governo à cultura (PEC 310/2004).

QUADRO 1

#### Objetivos e desafios das emendas constitucionais na área cultural

Artigo da CF/88	Objetivos gerais	Descrição dos conteúdos	Desafios
PEC 306/00 (emenda ao artigo 215) – Aprovado como EC nº 48.	Integração das ações do poder público.	Estabelece Plano Nacional de Cultura para defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro; produção, promoção e difusão de bens culturais; formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões; democratização do acesso aos bens de cultura; Valorização da diversidade étnica e regional.	Definição de metas, valores e conceitos substantivos a serem trabalhados estrategicamente e prioritariamente no âmbito dos diversos entes governamentais.
PEC 416/05 (emenda ao artigo 216).	Integração de instituições culturais públicas e privadas em regime de colaboração, de forma horizontal, aberta, descentralizada e participativa.	Participam do SNC: Minc, Conselho Nacional de Cultura, sistemas de cultura dos entes federativos, as instituições públicas e privadas culturais, os subsistemas complementares ao SNC (museus, bibliotecas, arquivos, informações culturais, fomento e incentivo à cultura), sendo que deverão ser articulados com outras políticas setoriais como educação, esporte, turismo, meio ambiente, comunicação, direitos humanos, etc.	Estabelecimento de mecanismos efetivos de articulação da gestão política e administrativa dos diversos sistemas e entre eles.
PEC 310/04 (emenda ao artigo 216).	Construção de Sistema Público de Financiamento.	Vinculação de recursos da União (2%), estados e DF (1,5%) e municípios (1%) referentes à receita resultante de impostos, compreendida as transferências. A União destinará 25% aos estados e ao Distrito Federal, 25% aos municípios, sendo que os critérios de rateio serão definidos em lei complementar, observada a contrapartida de cada ente.	Resistência às vinculações por parte das áreas econômicas do executivo. Indefinição dos itens de dispêndios considerados como culturais para efeito da aplicação da PEC. A definição dos critérios de rateio deverá enfrentar o fato de que os recursos da União serão insuficientes para atender à demanda e que uma grande parte dos municípios menores e dos estados deverá enfrentar dificuldades para aportar recursos tal qual exigido pela PEC.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Como se depreende do quadro 1, as estratégias de aprovação das normas de nível constitucional geram fatos políticos importantes no que se refere aos marcos e regras para a atuação do setor público cultural. Todas as EC convergem para a criação de um sistema articulado de ação entre os entes federados e desses com a sociedade.

No que se refere à discussão do PNC, há que se considerar que as propostas da 1ª Conferência Nacional de Cultura (CNC) serão discutidas pelo Conselho Nacional de Política Cultural, que tem posse prevista para 2006. O Conselho definirá prioridades e aprovará o texto-base do Plano Nacional de Cultura.

O financiamento, por sua vez, é parte do problema e, por essa razão, ganhou especial atenção na 1ª CNC, quando se firmou a prioridade e o compromisso pela mobilização a favor da aprovação da PEC 310/2004. Mas outros temas foram objetos de discussões durante a 1ª CNC, como, por exemplo, a necessidade de se estabelecer uma discussão ampliada sobre a lei de comunicações e a importância da democratização da mídia para a democratização da cultura (em conformidade com o artigo 221 da Constituição Federal).

No que se refere ao financiamento, pode-se dizer que as resistências à aprovação da PEC 310/2004 podem diminuir, se se considerar que o nível de recursos da União em 2005 já era muito próximo ao preconizado pela PEC, incluindo os recursos do orçamento e os incentivados.

## 2.2 Proposta de Emenda Constitucional 310/2004 – um exercício de sua aplicação

A PEC 310/04 prevê a destinação de pelo menos 2% das receitas resultantes de impostos de competência da União, 1,5% no caso dos estados e Distrito Federal e 1% dos municípios para a cultura. A tabela 1 traz um exercício de aplicação da proposta para a esfera federal em 2004 e 2005, considerando duas situações: os impostos brutos e líquidos.

TABELA 1  
**Aplicações da EC 310/2004**

	2004	2005
Impostos brutos	128.674.367	155.057.427
EC 2% (A)	2.573.487	3.101.149
Impostos líquidos	60.116.914	64.811.155
EC 2% (B)	1.202.338	1.296.223
Orçamento (C)	398.707	542.635
% de (A)	15,49%	17,50%
% de (B)	33,2%	41,9%

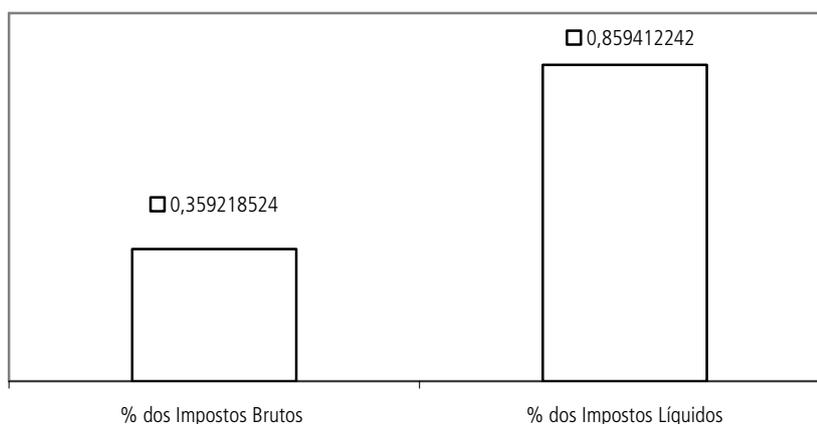
Fonte: Receita Federal e Siafi.  
Elaboração Disoc/Ipea.

Em relação à receita bruta de impostos, a tabela 1 mostra que, em 2004, os dispêndios da União corresponderam a 15,49% do total, enquanto em 2005 essa proporção foi ligeiramente superior, atingindo 17,5% dos impostos brutos. Entretanto, se se observam os impostos líquidos, esse percentual sobe para 33,2% em 2004 e 41,9% em 2005.

Mais um elemento deve ser acrescido à análise: os recursos renunciados. Em 2005 os recursos totais provenientes do mecanismo de incentivos fiscais chegaram a R\$ 648,9 milhões, sendo 88% provenientes de renúncia e 12% de recursos dos empresários. O gráfico 1 mostra a relação dos recursos públicos que fomentaram a cultura em 2005 com as alíquotas das receitas de impostos propostas pela PEC. Como se nota, os recursos da cultura chegam em 2005 a 34% da alíquota dos impostos brutos e a 86% da dos impostos líquidos.

GRÁFICO 1

### Aplicação da EC 310/2004 em 2005, considerando o orçamento e os recursos incentivados



Fonte: Receita Federal e Siafi.  
Elaboração: Disoc/Ipea.

Em outras palavras, hoje os dispêndios do Ministério da Cultura provenientes tanto do orçamento quanto da renúncia fiscal – em um conceito institucional de gasto – representam 1,7% dos impostos líquidos da União.<sup>66</sup>

No que se refere aos municípios o quadro é um tanto diferente. As capitais respondem por 32% dos recursos dos municípios empregados na cultura e, na média, aportam 1,5% da receita de impostos. No entanto, há diferenças consideráveis entre os casos tomados isoladamente, verificando-se que metade dos municípios das capitais teria que adicionar recursos para atingir a vinculação de 1%.

A tabela 2 agrupa municípios por tamanho da população e apresenta os dispêndios culturais totais, e o que representaria a aplicação da EC em termos do comportamento orçamentário.<sup>67</sup>

Como se depreende, apenas o grupo de municípios de até 10 mil habitantes não teria investido na média a porcentagem exigida pela PEC. Os demais estariam acima da aplicação de 1% proposta.

No entanto, a média esconde os extremos. Entre todos os municípios, 60,2% não teriam cumprido o critério da PEC em 2004, caso essa já estivesse aprovada. Os municípios menores seriam aqueles com maiores dificuldades para aplicação de 1% da receita de impostos, envolvendo 71,5% entre aqueles até 10 mil habitantes e 56,1% daqueles de 10 mil a 20 mil. Considere-se, entretanto, que nos demais grupos de municípios, existem muitos que teriam que adicionar esforços para o cumprimento da lei.

66. As informações de renúncia são do Ministério da Cultura e não correspondem aos montantes divulgados pela Receita Federal. Os recursos da renúncia fiscal foram considerados dispêndios culturais na ótica institucional, pois todos os projetos dessa modalidade são aprovados por comissão do MinC.

67. Os dados representam os municípios que forneceram informações ao Tesouro Nacional.

TABELA 2

**Perfil dos dispêndios culturais municipais em 2004**

Municípios por tamanho	Nº municípios	Dispêndios culturais	Aplicação da EC	Participação média da cultura na Receita	Nº de municípios abaixo da média	%
Até 10.000	2.048	61.445.082	78.132.048	0,8	1.465	71,5
De 10.000 a 20.000	985	86.488.790	66.568.330	1,3	553	56,1
De 20.000 a 50.000	767	152.864.410	96.093.935	1,5	376	49,0
De 50.000 a 100.000	254	114.643.517	76.904.975	1,6	102	40,2
De 100.000 a 500.000	198	304.970.396	188.402.348	1,6	72	36,4
De 500.000 a 1.000.000	20	82.934.337	65.040.311	1,2	7	35,0
Mais de 1.000.000	13	348.587.624	225.905.396	1,5	3	23,1
<b>Total</b>	<b>4.285</b>	<b>1.151.934.155</b>	<b>797.047.344</b>	<b>1,1</b>	<b>2.578</b>	<b>60,2</b>

Fonte: Receita Federal e Siafi.

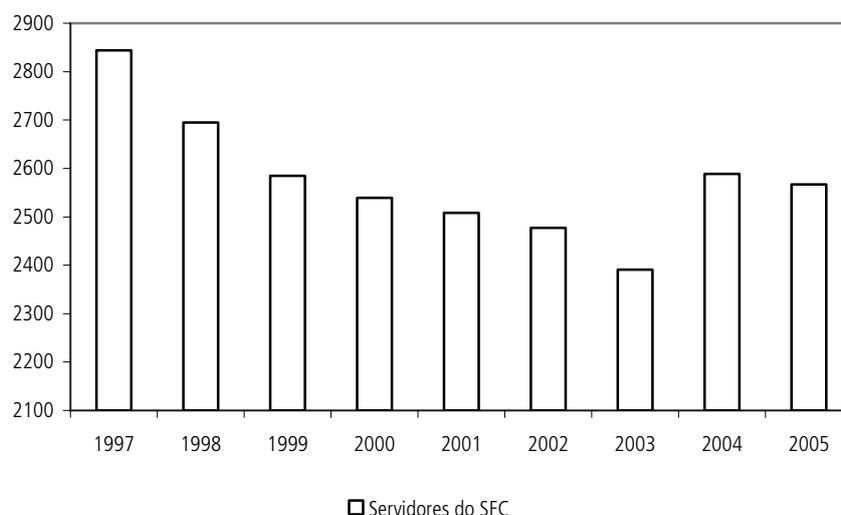
Elaboração: Disoc/Ipea.

### 2.3 Sistema Federal de Cultura e recursos humanos

A situação das políticas culturais, entretanto, não se resume às âncoras legais e aos recursos financeiros. A área tem problemas relativos às capacidades de administração e condução técnico-política das questões culturais. Essas dificuldades se verificam nos problemas operacionais mais triviais da administração e chegam ao processamento de problemas estratégicos das instituições.

O Sistema Federal de Cultura (SFC) padece da falta de recursos financeiros, mas também de outros de igual importância. A citada ausência de capacidade de processamento técnico-político, superado em muitos casos circunstanciais com esforço e criatividade, reflete-se em questões de fundo, no desenho dos programas, no acompanhamento e na capacidade de alterar a condução estratégica das ações e operações quando se faz necessário. Apenas parte desse problema será atacada com a contratação e reposição de quadros – sendo que, para tal, foi anunciada pelo Minc, ainda para 2006, a realização de concursos para preenchimento de vagas no próprio Minc e suas instituições. Outra parte fica dependente da capacitação constante de quadros técnicos e da adequação de suas habilidades ao processamento de problemas e questões envolvidos nas políticas públicas de cultura.

GRÁFICO 2

**Evolução do número de servidores do Minc e vinculadas**

Fonte: Ministério do Planejamento

O gráfico 2 mostra a evolução do número de servidores na área federal da cultura a partir de 1997. A queda é sistemática até 2003; daí em diante, o número de servidores aumenta. Contudo, a reposição prevista para este ano de 215 servidores, apesar de importante, apenas repõe o nível de funcionários de 1997.

Cabe mencionar que o Sistema Federal de Cultura (SFC) foi criado pelo Decreto nº 5.520, de 24 de agosto de 2005, o mesmo que criou o Conselho Nacional de Políticas Culturais. Outros mecanismos de articulação que, embora não tenham sido construídos em 2005, merecem lembrança são o Plano de Gestão e o Comitê Gestor Interministerial criados pelo Decreto nº 5.233/2004, do Ministério do Planejamento. Esses instrumentos criaram condições legais e institucionais para que as ações do governo federal fossem articuladas e coordenadas. No entanto, em que pese os esforços do Minc, o aprendizado do manuseio efetivo desses recursos institucionais leva tempo e demanda esforços continuados de capacitação.

#### 2.4 Sistema Nacional de Cultura: a questão dos equipamentos, das práticas culturais e das relações da cultura com as políticas de educação

Também não é exagerado afirmar que o processo de criação do Sistema Nacional de Cultura (SNC) tornou-se um dos processos mais marcantes e promissores no âmbito da administração cultural. Muitos foram os estados e municípios que aderiram ao sistema de forma voluntária por meio da assinatura de protocolos com o MinC. Sem dúvida, muitos são os desafios, entre eles, qualificar em que sentido usar a palavra sistema.

Em primeiro lugar, o SNC articula os governos locais – estados e municípios – sem subordinar uma esfera de governo à outra. Assim estabelece um sentido de interlocução entre agentes públicos e depois entre agentes públicos e a sociedade. Em segundo lugar, a palavra sistema articula práticas culturais institucionalizadas, em especial aquelas realizadas em espaços públicos bem delimitados, ou seja, os equipamentos culturais. Por fim, a palavra sistema refere-se ao conjunto das práticas culturais cotidianas, que se constituem como crenças, atitudes, modos de fazer, saber e estar no mundo.<sup>68</sup>

Pode-se dizer que no cotidiano das políticas públicas de cultura, o governo federal não faz escolhas claras entre um e outro conceito: ao mesmo tempo em que afirma o SNC, defende atuação mais intensa e direcionada à economia da cultura – aos arranjos e cadeias produtivas, e às empresas, associações e organizações que com eles se relacionam – e ainda advoga o uso de cultura em sentido antropológico. Assim, o campo semântico definidor do conceito de sistema é tão móvel quanto o do conceito de cultura.

De qualquer forma, a seguir, abordam-se os dois primeiros significados, ambos relacionados à institucionalização do campo cultural: primeiro, o da construção de um sistema público e nacional, o SNC; segundo, o do déficit de equipamentos culturais nos municípios, que vem seguido da ausência das disposições práticas em frequentá-los, o que pode ser tanto associado a uma educação formal despreocupada com as artes quanto ao desconhecimento completo das possibilidades de uso dos equipamentos (desconhecimento quase certamente agravado pela ausência do equipamento).

---

68. Nos dois primeiros sentidos tem-se uma concepção sociológica de cultura, em que a institucionalização é central, e no terceiro, um conceito antropológico, no qual as práticas e a experiência são enfatizadas e valorizadas nos seus próprios termos.

O SNC é um sistema que se funda na adesão voluntária, na construção progressiva, gradual, e que se caracteriza pela descentralização, articulação e cooperação entre esferas de governo e sociedade. Também aqui os mecanismos institucionais ainda são fluidos. A condução de processos políticos nessa situação exige criatividade, capital simbólico e confiança entre os atores presentes, o que tem sido demonstrado nos últimos anos. Ainda assim, e apesar do processo contínuo de construção, os resultados apenas começaram a aparecer.

A tabela 3 permite uma visualização dos pontos quantificáveis da construção do SNC. Ali estão indicados os compromissos assumidos pelos municípios por meio de protocolos de intenções. A assinatura desses protocolos implica o compromisso por parte do gestor público de construção de sistema de financiamento municipal, fomento, subsistemas setoriais (museus, bibliotecas, arquivos etc.), mas também da criação de fundo e conselho paritário.<sup>69</sup>

TABELA 3

**O antes e o depois do processo de criação do SNC**

Regiões	Nº de municípios	Tem conselho 2001	%	Tem fundo em 2001	%	Municípios que aderiram ao SNC até 2005	%	Variação de munic. com conselhos	Variação de munic. com fundo especial
Brasil	5.560	734	13,2	140	2,5	1645	29,6	2,2	11,8
Norte	449	35	7,8	10	2,2	33	7,3	0,9	3,3
Nordeste	1.792	101	5,6	26	1,5	424	23,7	4,2	16,3
Sudeste	1.668	332	19,9	55	3,3	550	33,0	1,7	10,0
Sul	1.188	159	13,4	32	2,7	526	44,3	3,3	16,4
Centro-Oeste	463	107	23,1	17	3,7	112	24,2	1,0	6,6

Fonte: IBGE/Pesquisa de Informações Básicas Municipais e Minc.  
Elaboração: Ipea/Disoc.

É preciso ter claro que a adesão implica compromisso, mas não se sabe em quais casos os conselhos e fundos já funcionam com eficácia. No entanto os dados permitem uma visualização do processo de construção do SNC. Pode-se ver que o número de conselhos praticamente dobrou no período considerado. O maior dinamismo vem dos municípios do Nordeste (aumento de 4,2 vezes) e Sul (3,3 vezes). O Sudeste cresceu 1,7 vezes em relação ao número de conselho que tinha em 2001. Sul e Sudeste apresentam maior número de municípios que se comprometeram a criar conselhos (44,3% e 33%, respectivamente).

Como o número de municípios com fundo setorial era muito pequeno em 2001, os dados de adesão ao SNC mostram o crescimento vertiginoso desse mecanismo institucional (11,8 vezes no período). Portanto, mesmo que se vislumbre um longo caminho na consolidação do SNC, verifica-se o dinamismo e um sistema de articulação política importante que apóia passos seguintes.

De qualquer maneira, a articulação dos níveis de governo levanta a questão do papel dos equipamentos – bibliotecas, livrarias, teatros, centros de cultura, livrarias, cinemas, arquivos etc. – como centros organizadores das atividades culturais. As funções culturais não são monopólio do governo federal, pois são largamente partilhadas com as outras esferas de governo. Os equipamentos culturais são, em grande medida, assumidos e mantidos pelas municipalidades, sendo que governo federal e estados capacitam recursos humanos, facilitam, apóiam tecnicamente, fomentam e padronizam alguns serviços (a exemplo dos arquivos e bibliotecas), sem que tenham a mesma responsabilidade que têm as municipalidades.

69. A tabela 3 foi elaborada com dados de diferentes fontes, construídos com métodos diferentes.

A tabela 4 ilustra a presença desses equipamentos na vida urbana, isto é, das cidades pequenas, médias e grandes; esses tipos de instituições – os equipamentos culturais – colocam-se como expressão dos grupos sociais que ocupam e transformam os espaços da vida das cidades e aí negociam memórias, significados e práticas:

TABELA 4

**Presença de equipamentos culturais nas cidades pequenas, médias e grandes**

(Em %)

Cidades por porte	Nº de munic.	Ens. sup	Bibiot.	museu	Teat.	Cinema	Band. mus.	Orquest.	Video loc.	Livraria	Loja. disc.	Rad. AM.	Rad. FM	Ger. TV	Internet.
Cidades pequenas	5327	17	78	15	16	5	42	4	63	41	47	18	36	6	20
Cidades médias	197	85	95	61	74	66	87	31	98	91	93	74	83	55	79
Cidades grandes	31	94	100	84	94	94	94	74	94	94	94	94	90	77	90
Total	5555	20	79	17	19	8	44	6	64	43	49	21	38	8	23

Fonte: IBGE/Pesquisa de Informações Municipais, 2001.

Um estudo recente sobre *letramento*<sup>70</sup> demonstrou que o domínio de habilidades de leitura é condição importante para o acesso e formação de disposições de uso de certos bens e equipamentos culturais. Entretanto, alfabetização e letramento relacionam-se de maneira complexa entre si e com outras modalidades de alfabetização (como alfabetização digital, numérica, científica, musical e assim por diante).

Segundo os especialistas que analisaram os dados da pesquisa, há diferenças importantes entre alfabetização e letramento. Enquanto a alfabetização refere-se ao domínio de recursos e procedimentos técnicos relacionados à tecnologia da escrita, o letramento “designa o processo de inserção no mundo da escrita, referindo-se tanto à aquisição da tecnologia quanto ao seu uso competente nas práticas sociais de leitura e escrita”.<sup>71</sup>

Assim, o letramento envolve a totalidade das condições e posições sociais tais como renda, escolarização, herança (cultura familiar), acesso a equipamentos e a diferentes modalidades e recursos de leitura. Inclusive a inserção no mundo do trabalho, que coloca as pessoas diante de necessidades mais ou menos intensas de usos das habilidades de leitura, faz parte do processo de letramento. Não se pode reduzir letramento de forma simples ao aumento da escolarização; embora sejam fortes as correlações; tampouco, o maior letramento corresponderia de forma linear ao aumento do acesso a outras formas de fruição cultural (como ir a shows, teatro, cinema etc.).

O estudo mostra que o segmento social mais propenso ao consumo de certos bens culturais (livro, DVD, CD) ou ao exercício de práticas culturais (ir ao teatro, museus, bibliotecas, ouvir orquestra) é aquele com mais de 11 anos de estudo. Mesmo a audição de rádio e uso de internet relacionam-se com a construção de habilidades de leitura e disposições de consumo.

Dessa forma, a presença de instituição de ensino superior é uma aproximação dessa condição e, de fato, pode-se constatar que nas cidades que têm esse tipo de equipamento encontram-se outras instituições culturais que permitem o exercício das disposições de consumo e práticas culturais. Como se depreende da tabela 4, as grandes cidades brasileiras possuem praticamente todos os equipamentos culturais enquanto as menores cidades apresentam número reduzido, com exceção para os equipamentos que

70. RIBEIRO, V.M. (Org.), *Letramento no Brasil*. São Paulo: Ed. Ação Educativa - Ed. Global e Instituto Paulo Montenegro, 2003.

71. SOARES, M. Letramento e escolarização. In: RIBEIRO, V.M. (Org.). *Letramento no Brasil*. Op. cit.

tiveram políticas federais específicas nos últimos anos – caso das bibliotecas e bandas de música. Outros equipamentos, como as videolocadoras, livrarias e lojas de discos, são pontos comerciais para produtos massificados e baratos, portanto, à primeira vista, acessíveis à população de forma geral.

Não se pode dizer que o letramento seja um processo simples, cuja intensificação se dá simplesmente por resultado de maior escolarização, e nem que o aumento em seu índice resultaria em diversificação automática do gosto estético e das práticas culturais. O entorno social é fundamental para o desenvolvimento do letramento e da *alfabetização* nas várias modalidades de atividades culturais. De forma análoga, pode-se afirmar que as políticas culturais, nesse quadro ampliado, não se resumem a intervenções pontuais, mas se referem ao conjunto de ações organizadas para a transformação do entorno global, ou seja, referem-se e remetem ao desenvolvimento social.

A tabela 5 resume alguns dados sobre práticas culturais da pesquisa citada. Basicamente revela que quanto maior o nível de alfabetismo maior o número de praticantes e freqüentadores de equipamentos de cultura de elite, e, também, que essa freqüência relaciona-se com o nível de renda (classe social).<sup>72</sup> De qualquer maneira, é um grupo social pequeno que exerce as várias atividades culturais, com exceção da TV e rádio, verdadeiras preferências nacionais enquanto recursos que propiciam o acesso à informação e ao lazer.

TABELA 5

**Freqüência de práticas culturais por nível de alfabetismo e nível socioeconômico (%)**

	Total	Analfabetismo	Nível 1	Nível 2	Nível 3	Classe A/B	Classe C	Classes D/E
Sempre assiste à TV	81	58	79	84	86	85	88	75
Sempre ouve rádio	78	67	76	82	79	81	83	74
Nunca vai a exposições e feiras	45	65	56	42	28	25	39	54
Nunca vai a shows	50	80	65	42	30	31	42	59
Nunca aluga filmes em locadoras	59	95	78	53	34	22	39	82
Nunca vai ao cinema	68	93	82	65	46	31	61	83
Nunca vai a museus	78	93	89	78	62	53	74	88
Nunca vai ao teatro	83	95	94	81	68	56	81	92
Nunca retira livros em biblioteca	69	95	86	65	45	48	65	78

Fonte: Ribeiro, V.M. (Org.), *Letramento no Brasil*, Ed. Ação Educativa – Ed. Global e Instituto Paulo Montenegro, SP, 2003, Elaboração: Ipea/Disoc.

Observe-se que a prática de assistir à TV é de 81% (considerando aqueles que vêem TV às vezes seria de 97%). Mas as diferenças em relação à média são grandes entre os menos e os mais dotados de capital cultural e econômico. Entre aqueles em nível de analfabetismo, 58% assistem à TV; no nível 3, a proporção é de 86%. Nas classes D/E o número de telespectadores chega a 75%, enquanto nas classes A/B é de 85%. Mas, considerando os que vêem TV e ouvem rádio, às vezes, as diferenças desaparecem, o que significa uma universalização dessas práticas culturais, mas diferentes formas de uso do tempo livre.

No que se refere às outras práticas, constata-se que elas são parte do universo cultural daqueles que têm nível mais alto de alfabetismo e mais renda. 45% e 50% do total nunca vão a feiras e exposições e a shows, respectivamente, mas apenas 28% e

72. Ao analfabetismo se seguem: o nível 1 de alfabetismo – capacidade de localizar informações explícitas em textos curtos, cuja configuração auxilia o reconhecimento do conteúdo solicitado; o nível 2 – capacidade de localização de informações em textos de extensão média, mesmo que a informação não apareça na mesma forma literal mencionada na pergunta; e o nível 3 – capacidade de ler textos longos, localizar mais de uma informação, relacionar partes de texto, comparar textos, realizar inferências e sínteses. In RIBEIRO, V.M. (org.), *Letramento no Brasil*, *op.cit.*

30% do nível 3 de alfabetismo afirmam nunca ir. Das classes A/B, 25% e 31% afirmam não frequentar exposições e feiras e nem shows, respectivamente.

Os itens que se seguem referem-se a equipamentos relacionados às práticas culturais de elite. Do total, 59% nunca alugam filmes em locadoras, sendo que 95% daqueles situados no nível do *analfabetismo* não o fazem. Quando aumenta o nível do alfabetismo cresce também a porcentagem dos que alugam filmes (apenas 34% do nível 3 e 22% da classe A/B nunca alugam filmes).

Por sua vez, a frequência a cinemas, museus, teatros e bibliotecas é feita por uma minoria. Nunca vão ao cinema 68% do total; a museus, 78%; ao teatro, 83%; e 69% nunca retiram livros em bibliotecas. A frequência é um pouco maior à medida que aumenta o nível de letramento e aumenta a classe de renda. Quando se trata do hábito direcionado para certas atividades culturais, é preciso considerar as variáveis convergem para criar as condições de exercício desses hábitos, todas elas relacionadas ao nível socioeconômico, ao entorno social e à presença de instituições e espaços organizados para a fruição e exercício das práticas.

Outra questão que se discute é a da adequação dos equipamentos a novas demandas sociais e também a adaptação de funções a novas configurações de valores e necessidades sociais. A seção que se segue descreve os programas do Ministério da Cultura e alguns dos seus objetivos, realizações e limitações (vistos pela ótica dos seus gestores). O foco será dado no momento posterior à descrição da relação dos programas com modalidades de equipamentos culturais.

### 3 Acompanhamento de políticas e programas

O quadro 2 apresenta uma síntese dos principais pontos dos programas desenvolvidos pelo MinC.

QUADRO 2

#### Programas selecionados do MinC: objetivos, problemas e questões relativas aos equipamentos

Nome do programa	Objetivos	Síntese	Questões relativas aos equipamentos
Livro Aberto	Estimular o hábito da leitura, facilitando o acesso às bibliotecas públicas, e propiciar a produção e a difusão do conhecimento científico, acadêmico e literário.	Ausência de hábito de leitura. Escassez de bibliotecas públicas em áreas carentes.	O número de bibliotecas é insuficiente e mal distribuído, e há necessidade de treinamento de pessoal no que se refere à organização, conhecimentos técnicos; ainda há necessidade de modernização de serviços e atualização de acervos.
Brasil, Som e Imagem	Ampliar a produção, a difusão, a exibição, a preservação e o acesso às obras audiovisuais brasileiras, e promover a auto-sustentabilidade da indústria cinematográfica.	Ausência de regulação do mercado nacional. Pequena abrangência do parque exibidor. Número reduzido de cópias dos filmes nacionais. Pequeno acesso do público a filmes nacionais.	O número de cinemas é insuficiente e a distribuição é realizada por grandes empresas, algumas delas, inclusive, investem no filme e depois o distribuem.
Museu Memória e Cidadania	Revitalizar os museus brasileiros e fomentar a criação de novos institutos de memória, aumentando o acesso da população a esses produtos culturais nas diversas regiões do país.	O programa nucleia o estabelecimento da Política Nacional de Museus e do Sistema Brasileiro de Museus. Ausência de estratégias de organização e potencialização do financiamento aos museus.	Necessidade de revitalização e modernização dos museus brasileiros. Valorização das coleções que são representativas das várias experiências culturais vividas pelas sociedades e comunidades em território brasileiro.
Cultura Educação e Cidadania	Ampliar e garantir o acesso das comunidades mais excluídas do usufruto de bens culturais aos meios de fruição, produção e difusão das artes e do patrimônio cultural.	Ausência de espaços culturais comunitários que permitam o desenvolvimento de capacidades e habilidades no manuseio de diferentes linguagens artísticas.	Não há espaços culturais que permitam o acesso da população e a criação de produtos e elaboração de processos relacionados à cultura e que ainda permitam a capacitação e desenvolvimento de habilidades em linguagens artísticas.

Elaboração: Disoc/Ipea.

### 3.1 Programa Livro Aberto

O Programa Livro Aberto (PLA) refere-se a problemas abrangentes relacionados à questão da formação do hábito da leitura, seus desdobramentos e impactos nos desempenhos sociais e econômicos mais amplos. Entretanto, em que pese os esforços abrangentes de articulação com outros atores envolvidos com a leitura, a exemplo do MEC, empresas do setor editorial e livreiro, outros entes federados e poderes públicos, o programa tem ações de intensidade e abrangência limitadas ao livro, à criação de bibliotecas municipais e à manutenção da Biblioteca Nacional (BN) e outras a ela ligadas.

Nesse sentido, o PLA instalou 400 bibliotecas em 2005, com kit de livros, mobiliários, equipamentos de informática, elevando para 88% o total (4.918) daqueles municípios brasileiros dotados de bibliotecas. Além disso, manteve o atendimento de usuários na Biblioteca Nacional, na Biblioteca Demonstrativa de Brasília, na Biblioteca Euclides da Cunha e na Casa da Leitura (segundo informações da gerência do programa foram atendidos 400 mil usuários no sistema). Também prestou assessoria técnica, capacitou profissionais, concedeu prêmios e bolsas, além de ter produzido obras.

Há que se constatar que os problemas da leitura – enunciados pelo próprio MinC – são muito maiores do que as operações desenhadas e contidas no programa, e a própria criação de bibliotecas municipais é uma estratégia limitada para intensificar e multiplicar o número de pessoas que possuam o hábito de leitura.<sup>73</sup> Os recursos do PLA permitem vãos limitados. Mas também há um fato curioso que é a presença de livrarias na quase totalidade das cidades grandes e médias, onde há público de leitores de maior escolarização e renda alta. Enquanto isso, a média de municípios pequenos que têm livrarias é de 41%.

Decorre dessas assertivas que o consumo de livros depende, além do hábito de leitura, do poder de compra individual e institucional (ambos relacionados com o preço dos livros), presentes em maior intensidade nos grandes municípios. A pesquisa sobre alfabetismo/letramento (citada no item anterior) mostrou que a leitura é muito valorizada socialmente – 96% das pessoas afirmaram que gostam da leitura como distração, mesmo que o livro no gênero romance ou poesia não seja a única forma de fruição da leitura.

Também se deve considerar que o papel das compras governamentais é central para inúmeras editoras em termos de estabilidade financeira,<sup>74</sup> mas, como já foi citado o livro, apesar de importante, não é o único suporte das práticas de leitura. É possível que o aumento das habilidades de leitura se relacione com o reconhecimento das inúmeras modalidades e utilidades sociais da leitura, que dependem dos contextos em que se inscrevem enquanto práticas sociais. Assim também é importante que não se desconheça o papel do livro, mas que se tenha como foco o contexto total em que se dá a leitura e também que o prazer por ela proporcionado pode ser propiciado por folhetos, folhetins, jornais, materiais especiais de leitura para os níveis diferenciados de letramento, acesso a materiais de internet etc. Esse reconhecimento talvez implique acrescentar à biblioteca funções complementares àquelas que lhes são atribuídas tradicionalmente.

---

73. O percentual de pessoas que nunca retiram livros, nunca lêem ou consultam livros e nunca lêem e consultam revistas e jornais em bibliotecas é similar: 69%, 64% e 67%, respectivamente.

74. Muitos dos materiais de leitura presentes nos domicílios de menor renda foram distribuídos pelo governo, tais como dicionários (65%), livros didáticos (59%) e livros infantis (58%), entre outros.

### 3.2 Programa Brasil, Som e Imagem.

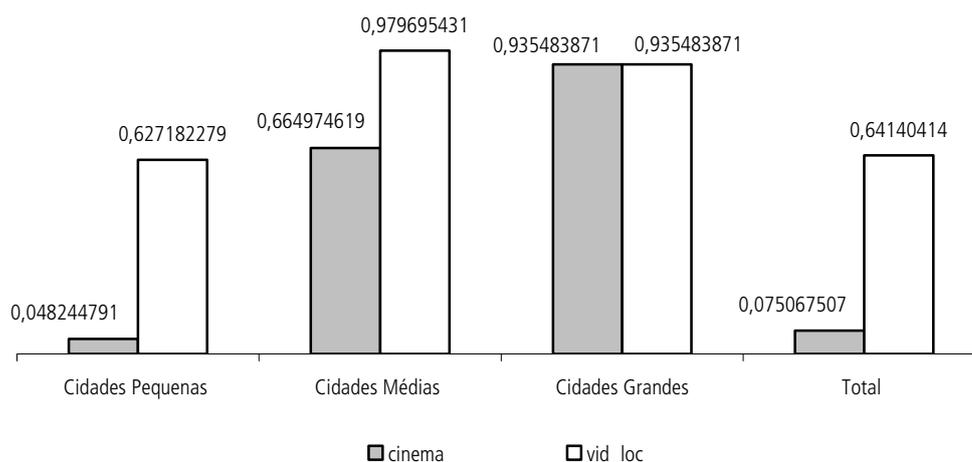
O Programa Brasil, Som e Imagem tem objetivos relacionados ao desenvolvimento mais equilibrado dos elos da cadeia econômica do cinema e do audiovisual, mas também à valorização da diversidade da produção, incluindo aí obras de experimentação estética e narrativa. Para o primeiro caso, fala-se de sustentabilidade; o segundo afirma a legitimidade e a importância da experiência de produção sem fins de mercado.

Os anos 1990 foram de reorganização do cinema e alavancaram a produção em termos de quantidade, permitindo inclusive o surgimento de nova geração de diretores e de filmes com grande frequência de público. Entretanto, o número de cinemas e a sua abrangência no território é muito pequena. Como se viu na tabela 4 apenas 8% dos municípios têm cinema no Brasil. Ao mesmo tempo 64% deles têm videolocadora. O gráfico 3 retrata essa realidade e aponta que os municípios apresentam desigualdades no que se refere aos equipamentos de distribuição de produtos de cinema e audiovisual.

Poucas são as cidades pequenas que têm cinemas (5%) e muitas as que têm video locadoras, enquanto entre as cidades médias 66% têm cinema e 98% videolocadora. A percentagem de cidades grandes que têm um e outro é a mesma.

GRÁFICO 3

#### Porcentagem de municípios com cinema e videolocadora em 2001



Fonte: IBGE/Pesquisa de Informações Municipais, 2001.

Acrescente-se a essas informações, outras, vistas na tabela 5: as práticas de alugar vídeo e freqüentar cinema são para poucos, que têm maior letramento e maior poder aquisitivo. Dessa maneira os cinemas, como tipo específico de equipamento de exibição, não dão conta das necessidades sociais e simbólicas de quase todo o universo da população de menor renda. Não se afirma com isso que a concorrência da televisão – aberta ou fechada – ou das videolocadoras é causa do declínio do cinema. Aliás, sequer se afirma o declínio do cinema (no Brasil são vendidos 11 milhões de ingresso/ano, apesar de 90% serem para filmes estrangeiros).

É comum o diagnóstico de que o problema do cinema é a distribuição, quando se aponta que 90% dos ingressos são para filmes norte-americanos, que 50% dos ingressos vendidos fica entre as produções de Hollywood e que 80% do mercado é controlado

pelas maiores distribuidoras. Esse diagnóstico, enunciado em diversos documentos pelos responsáveis pelo programa, pressupõe a aposta no cinema e no audiovisual como cadeia produtiva nacional com potencial para a auto-sustentabilidade e na qual o elo mais frágil é exatamente a distribuição que não é autenticamente nacional e não abre espaços para a produção brasileira. Os problemas passam a ser atacados com a proposição de estratégias de distribuição, tais quais o cineclubismo, o aumento do número de salas privadas (ampliação do parque exibidor com financiamento público orçamentário, ou por meio de linhas de crédito de bancos estatais, ou ainda de renúncia fiscal) e ainda o aumento do número de cópias por filme. Outras alternativas aventadas são: a criação de cotas de exibição, utilização de algum incentivo em troca de espaço de tela e o uso das TVs para a exibição (regulação do mercado nacional).

No entanto, em que pesem aqueles macrodiagnósticos e as proposições que de certa maneira encaminham a resolução dos problemas do cinema e do audiovisual, as ações que obtiveram mais êxito foram aquelas relacionadas a parcerias específicas, a exemplo do programa de apoio à exportação do audiovisual de TV (em parceria) e ainda o Doctv e o projeto Revelando Brasis (em parceria com agentes não governamentais). Também permanece importante a atuação institucional no fomento à produção.

Dessa forma, a execução do programa deixa dúvidas sobre a correspondência entre os recursos institucionais disponíveis e os diagnósticos enunciados, ou, simplesmente, se a enunciação dos problemas supunha uma outra instituição (como a Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual – Ancinav), tendo perdido vigência plena quando da sua não-concretização.

Sejam quais forem as respostas a essas indagações, há também que se perguntar pelo tipo de equipamento ou de estratégia adequada a ser desenvolvida nos quadros de uma política pública que financia produtos que são consumidos sobretudo pelas classes de renda mais alta; que não dispõe de recursos institucionais suficientes, isto é, que permitissem a reprodução ampliada e intensificada para o território nacional do modelo vigente de equipamentos tradicionais caros e concentrados; e nem dispõe de recursos políticos suficientes para regulação efetiva das grandes empresas do setor.

### 3.3 Programa Museus, Memória e Cidadania

O Programa Museus, Memória e Cidadania nucleia a reorganização do financiamento aos museus e a criação do Sistema Brasileiro de Museus (SBM). A criação do SBM abriu possibilidades de articulação entre agentes e instituições museológicas no quadro dos objetivos mais amplos de construção de uma política nacional de museus. 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. Para essa finalidade, os condutores do programa também se definiram pela criação do Instituto Brasileiro de Museus (Ibram), alegando que uma instituição mais autônoma proporcionaria condições institucionais ideais para os papéis de coordenação do SBM.

A tabela 5 mostrou que 78% das pessoas nunca vão a museus e uma percentagem maior (83%) de pessoas da classe D/E não frequenta esse tipo de instituição cultural, o que aponta limites inquestionáveis e desafios importantes à política de museus. Afinal, em um quadro desses, a primeira pergunta que vem à mente é: museu para quem? Em seguida, pergunta-se como ampliar o número dos dispostos a frequentar museus, daqueles que acham a visitação a museus algo importante cultural e socialmente?

As ações do programa ainda não trataram de frente o problema da sustentabilidade dos museus, pelo simples fato de que ainda enfrentam problemas referentes à sua estruturação institucional. Procurou-se estabelecer a Política Nacional de Museus, com participação de entidades museológicas, profissionais da área, universidades, secretarias de estados e municípios. Foram realizados eventos, oficinas, fóruns, além de editais de modernização de museus, com a seleção de 73 projetos em 24 estados. Além disso, envidaram-se esforços para restauro e recuperação dos museus nacionais.

TABELA 6

**Recursos descentralizados do programa Museus, Memória e Cidadania**

Instituição	2001	2002	2003	2004	2005	Média 01/02	Média 03/05	Var. das Médias
Museu Imperial	2.704	2.254	2.229	2.458	2.990	2.479	2.559	0,03
Museu Histórico Nacional	2.837	1.805	4.453	2.368	5.044	2.321	3.955	0,70
Museu Nacional de Belas Artes	2.877	2.038	4.551	2.147	5.327	2.457	4.008	0,63
Museu da República	2.683	2.251	1.948	2.108	2.533	2.467	2.196	-0,11
Museu da Inconfidência	1.424	850	868	988	1.176	1.137	1.011	-0,11
Museu Lasar Segall	1.131	639	435	708	854	885	666	-0,25
Museu Villa Lobos	327	229	316	465	438	278	407	0,46
Museu Castro Maya	753	931	507	711	998	842	739	-0,12
Museu de Biologia Mello Leitão	582	515	387	351	452	549	397	-0,28
Paço Imperial	2.245	1.210	1.631	1.536	1.275	1.728	1.480	-0,14
Sítio Roberto Burle Marx	792	483	457	478	479	638	471	-0,26
CNFCP	-	-	-	1.216	1.116	-	777	0,00
<b>Total</b>	<b>18.356</b>	<b>13.206</b>	<b>17.782</b>	<b>15.533</b>	<b>22.682</b>	<b>15.781</b>	<b>18.666</b>	<b>0,18</b>
2001=100	100	13.206	17.782	15.533	22.682	-	-	-
Variação anual	1	-0,28	0,35	-0,13	0,46	-	0,18	-

Fonte: Siafi.

A análise da execução orçamentária dos museus deve considerar diferentes ciclos de investimentos para restauração, modernização, e também dispêndios que atendam às necessidades emergenciais de cada museu. A suposição de estabilidade dos recursos ao longo do tempo pode levar a erros de interpretação.

Em todo caso, em uma análise mais panorâmica, constata-se uma mudança de prioridades nos últimos anos, com o esforço gradual de aumento de recursos e, talvez mais importante, com a priorização da alocação de recursos para a construção institucional. A média dos recursos dos anos 2001/2002 foi de R\$ 15,7 milhões e atingiu R\$18,6 milhões no triênio (2003/2005) um crescimento de 18%. Se se excluir o Centro Nacional de Folclore e Cultura Popular (CNFCP), que foi incorporado ao Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), o crescimento é um pouco menor, de 13%. De qualquer maneira os valores de 2005 são 23% maiores do que em 2001.

Mesmo com essas mudanças na gestão (aumento e qualificação no uso dos recursos, criação do SBM e do Ibram) há ainda o problema dos usos contemporâneos dos museus. Não existe o hábito de frequentar museus. Os nomes dos museus nacionais explicam parte das resistências em ir aos museus, pois remetem, talvez, a narrativas políticas (Império, Museu Histórico Nacional, Belas Artes, República, Inconfidência etc.) com as quais a população não mais se identifica. Contudo, essa forma de ver os museus não faz mais justiça à maior parte dos museus atuais, que são muito mais centros culturais, onde confluem e se encontram múltiplas narrativas culturais e possibilidades de diálogo vivo entre diferentes linguagens artísticas e políticas. Provavelmente, dar visibilidade às novas realidades dos museus seja um desafio que, superado, recontextualize os museus nas experiências culturais contemporâneas.

### 3.4 Programa Cultura, Educação e Cidadania

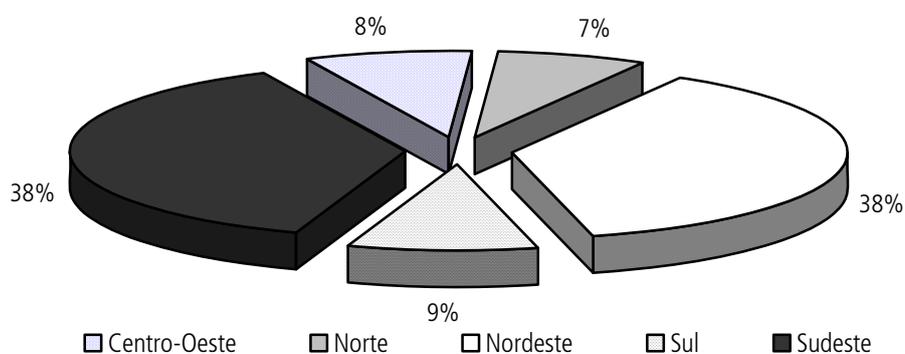
O Programa Cultura, Educação e Cidadania – Cultura Viva contribui para o enfrentamento de problemas relativos aos seguintes pontos:

- Desestímulo à exploração das potencialidades artísticas e culturais locais.
- Carências de meios para divulgação das produções e expressões culturais locais.
- Dificuldades de acesso à produção artística como público consumidor de entretenimento, conhecimento e lazer.
- Dificuldades de acesso à cultura digital.
- Limitações de acesso a processos educativos que respeitem as contingências culturais locais.

Em síntese, o programa aponta as carências de instrumentos e estímulos para a produção e circulação da expressão da cultura local e também o isolamento das comunidades em reação às novas tecnologias e instrumentos de produção e educação artístico-culturais disponíveis em outros meios. Os principais resultados da ação federal nessa área até o momento são os 442 Pontos de Cultura conveniados, distribuídos pelas várias regiões.

O gráfico 4 abaixo apresenta a distribuição percentual dos Pontos de Cultura por região:

GRÁFICO 4  
**Pontos de Cultura conveniados 2004-2005 por região**  
(Em%)



Fonte: Minc.  
Elaboração: Disoc/Ipea.

Também se trata de um programa com alta prioridade ministerial, o que pode ser constatado pelo aumento de recursos (de R\$ 4 milhões em 2004 para R\$ 49,4 milhões em 2005, o que significa que o programa foi responsável por mais de 40% do aumento dos recursos orçamentários do Minc nesse último ano).

Os Pontos de Cultura além de cobrirem as regiões brasileiras também abrangem os mais variados grupos sociais: jovens, mulheres, indígenas, comunidades camponesas e sem terra, comunidades afro-brasileiras, populações ribeirinhas e das florestas. Abarcam diferentes formas de expressão, como o candomblé, teatro, dança, audiovisual,

música, circo, cultura popular (mamulengo, folguedos, artesanatos, hip-hop, capoeira, artes, maracatu, congado, folia de reis, bumba-meu-boi etc.). E organizam práticas e equipamentos culturais (cineclubismo, multimídia, mercados alternativos, centros de empreendedorismo, museus, bibliotecas, rádios, centros culturais, espaços culturais, preservação do patrimônio histórico, núcleos de memória, centros de cultura digital, etc.).

Como se vê, os Pontos de Cultura proporcionam possibilidades de enfrentamento não apenas das carências referentes aos equipamentos culturais, mas também oferecem elementos para repensar o papel dos equipamentos culturais e suas diversas funções: os papéis da biblioteca se resumem a proporcionar o acesso a livros? A circulação de filmes é simplesmente um elo da cadeia industrial do cinema e audiovisual ou é também uma experiência estética e simbólica única? E o papel dos museus, restringe-se a consolidar narrativas dos êxitos de certos grupos sociais?

Talvez a experiência dos Pontos de Cultura permita estabelecer novos termos para o debate sobre as funções dos equipamentos culturais. É possível que os equipamentos culturais sejam pontos de confluência do dinamismo social e reflitam possibilidades de transformação desse dinamismo na direção de cuidados de longo prazo com a qualidade de vida e com o desenvolvimento social, além do respeito pela diversidade de formas de vida e expressão, bem como às crenças e processos culturais locais e singulares.

#### **4 Financiamento e gastos**

Analisando-se a execução orçamentária do Ministério da Cultura, alguns pontos chamam a atenção. Primeiramente, deve-se destacar o aumento de 36% em valores liquidados correntes. As aplicações diretas tiveram um aumento de 20,6% e, as transferências, de 88,5%. Do acréscimo de R\$ 144 milhões ocorrido na execução de 2005 em relação a 2004, 56% referem-se a transferências, sendo que 23% (R\$ 32,6 milhões) referem-se a transferências a instituições privadas e 13% a transferências ao exterior. Em segundo lugar, houve também aumento na participação das transferências na execução do Minc (as transferências passaram de 23% em 2004 para 32% em 2005, enquanto as aplicações diretas, em especial pagamentos de pessoal e encargos, tiveram peso menor no liquidado do ministério).

A execução média do MinC em 2005 foi de 80,9%, maior do que no ano 2004 (76,1%). Destaque-se que a execução das transferências foi de 71,9% e que a média dessa modalidade foi menor em razão das dificuldades nas transferências para o setor público (para estados e DF com execução de 44,8% e, para municípios, 55,2%).

TABELA 7

**Execução orçamentária, segundo modalidade – 2004-2005**

Ministério da Cultura	Dotação inicial		Autorizado		Liquidado		% Exec. (Liq./Aut.)	
	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005
Aplicações diretas	327.165	401.645	340.441	413.961	307.852	371.355	90,4	89,7
Pessoal e encargos sociais (ativos, inativos e pensionistas)	133.254	150.986	142.285	154.728	140.370	137.445	98,7	88,8
Outras despesas	193.911	250.658	198.156	259.232	167.483	233.909	84,5	90,2
Juros e encargos da dívida	1.860	2.145	1.860	1.475	933	1.056	50,1	71,5
Outras despesas correntes	176.084	226.473	181.294	240.388	154.823	219.557	85,4	91,3
Investimentos	15.907	21.975	14.942	15.722	11.697	11.967	78,3	76,1
Inversões financeiras	60	65	60	65	30	49	50,3	74,8
Amortização da dívida	-	-	-	1.583	-	1.281	-	81,0
Transferências	125.292	127.202	152.327	238.222	90.855	171.281	59,6	71,9
Transferências à União	6	30	-	-	-	-	-	-
Transferências a estados e ao Distrito Federal	32.324	27.801	27.871	37.234	4.901	16.663	17,6	44,8
Transferências a municípios	43.308	55.268	46.708	58.678	25.746	32.406	55,1	55,2
Transferências a instituições privadas	45.373	23.942	67.782	97.316	51.102	83.766	75,4	86,1
Transferências a instituições privadas com fins lucrativos	-	5.008	-	11.264	-	11.118	-	98,7
Transferências ao exterior	4.281	15.153	9.965	33.730	9.107	27.328	91,4	81,0
A definir	55.384	104.322	30.891	18.641	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>507.840</b>	<b>633.169</b>	<b>523.659</b>	<b>670.824</b>	<b>398.708</b>	<b>542.635</b>	<b>76,1</b>	<b>80,9</b>

Fonte: Siafi.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Entretanto, o desempenho aparentemente uniforme do Ministério da Cultura esconde importantes heterogeneidades na execução quando focado pelos programas. Nesse caso, observa-se que alguns programas não alcançaram os mesmos níveis de execução no MinC. É o caso, por exemplo, dos programas Brasil Patrimônio Cultural, Livro Aberto, Cultura Afro-Brasileira e Engenho das Artes.

No entanto, se comparados os programas nos anos 2004 e 2005, constata-se melhora nos níveis de execução em praticamente todos eles (tabela 5). Nos programas Livro Aberto e Monumenta caíram os níveis de execução, mas o aporte de recursos foi maior. Ainda deve-se considerar as dificuldades enfrentadas por ambos os programas em decorrência da implementação que é feita em parcerias com municípios.

TABELA 8

**Execução orçamentária do Minc por programas – em 2004 e 2005**

Programas do Minc	Liquidado	Nível de execução (%)	Dot. inicial	Autorizado	2004		2005	
					Liquidado	Nível de execução (%)	Liquidado	Nível de execução (%)
Brasil Patrimônio Cultural	30.354	57,8	49.624	45.004	28.371	63,0	28.371	63,0
Livro Aberto	15.857	82,2	43.188	43.035	32.843	76,3	32.843	76,3
Brasil, Som e Imagem	47.690	77,8	57.002	56.628	51.940	91,7	51.940	91,7
Museu Memória e Cidadania	16.865	95,3	19.662	21.162	20.339	96,1	20.339	96,1
Cultura Afro-Brasileira	8.132	47,2	16.040	16.048	9.386	58,5	9.386	58,5
Gestão da Política de Cultura	15.000	94,2	35.846	58.001	53.540	92,3	53.540	92,3
Monumenta	22.650	93,4	37.240	47.240	37.880	80,2	37.880	80,2
Cultura, Educação e Cidadania	4.074	27,3	67.845	67.845	53.822	79,3	53.822	79,3
Engenho das Artes	62.314	53,7	118.579	117.811	74.604	63,3	74.604	63,3
Identidade e Diversidade Cultural	2.601	75,5	4.942	4.942	4.411	89,3	4.411	89,3
Outros	173.170	85,1	183.200	193.108	175.499	85,3	175.499	85,3
<b>Total</b>	<b>398.708</b>	<b>76,1</b>	<b>633.169</b>	<b>670.824</b>	<b>542.635</b>	<b>80,9</b>	<b>542.635</b>	<b>80,9</b>

Fonte: Siafi.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Alguns programas, entretanto, apresentaram melhor execução, inclusive considerando os montantes muito superiores aos do ano de 2004. O exemplo aqui é o Programa Cultura, Educação e Cidadania, considerado prioritário, que aumentou em mais de treze vezes os recursos de um ano para o outro; depois de um nível de execução

baixo em 2004 (27,3%), o programa, que inclui a criação dos Pontos de Cultura, teve um desempenho superior em termos de execução orçamentária em 2005 (79,3% de execução, ou R\$ 53,8 milhões dos R\$ 67,8 milhões disponíveis).

Também é importante considerar que o Programa Cultura, Educação e Cidadania participou em 34,6% do acréscimo de recursos, enquanto o programa de Gestão Política (onde se encontram as ações de construção do SNC) em 26,8%, seguido do Livro Alberto (11,8%), Monumenta (10,6%) e Engenho das Artes (8,5%).

## 5 Conclusão

O ano de 2005 foi marcado pela continuidade dos esforços políticos de construção de políticas públicas culturais amplas e sistêmicas, em especial pela transformação dos seus marcos legais fundantes. A principal característica desse período é a *constitucionalização* das questões culturais por meio da proposição de emendas constitucionais.

Avanços ocorreram no desenho e institucionalização das políticas, com a consolidação da proposta do Sistema Brasileiro de Museus, da Política Nacional de Museus e agora com a proposição do Instituto Brasileiro dos Museus (Ibram). Também é importante citar a melhoria da gestão dos recursos financeiros que, além de aumentos importantes nos montantes, mostrou visível melhoria na sua execução. Os avanços na articulação do SNC também foram evidentes. Por fim, destaca-se o Ponto de Cultura, que reviu algumas das noções a respeito do objeto de intervenção das políticas públicas. O objeto das políticas culturais não é necessariamente e unicamente o monumento histórico ou as belas-artes, mas abrange as culturas, os saberes, os fazeres e os modos de vida populares.

No entanto, esse mesmo Ponto de Cultura ainda coloca desafios conceituais importantes à gestão das políticas. Ao tratar de expressões que prescindem de equipamentos culturais – em sentido mais tradicional – para seu desenvolvimento, recoloca a questão dos papéis atribuíveis aos equipamentos e à valorização das práticas culturais cotidianas na consolidação do SNC. Ao mesmo tempo em que valoriza práticas comunitárias e a cultura em sentido antropológico, o Ponto de Cultura reinventa e multiplica usos para os equipamentos. Embora essa reinvenção já não seja tão nova – as casas de cultura, as bibliotecas e museus que atuam como centros culturais são experiências disseminadas em outros países e mesmo em cidades brasileiras –, não foi ainda sistematicamente explorada como possibilidade de organização e estratégia de consolidação das políticas culturais.

Os avanços das políticas públicas, ainda bastante desiguais regionalmente e entre as cidades, talvez sejam reforçados ao se reconhecer efetivamente a diversidade das práticas culturais não institucionalizadas e que essas demandam ações e mantêm com os equipamentos culturais relações especiais de confiança e desconfiança. Não ter equipamento cultural pode ser, no extremo, uma vantagem no sentido de se ter um espaço aberto à sua invenção constante, tanto da parte das comunidades quanto da parte do poder público. Por outro lado, se o desejo é ter um equipamento onde se desenrolam peças de teatro, dança, onde se exibem filmes, onde se encontrem livros etc., o diálogo mais intenso com as políticas educacionais é mais do que imprescindível.

## TRABALHO E RENDA

Nesta edição, o capítulo sobre trabalho e renda foi dividido em três partes.

A primeira seção, sobre a conjuntura recente da área de trabalho e renda, está composta por dois assuntos principais. Na subseção 1.1, analisa-se o comportamento do mercado de trabalho, destacando-se as informações da Pesquisa Mensal de Emprego (PME), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), do Ministério do Trabalho e Emprego, (MTE) para o ano de 2005. Na subseção 1.2, a partir do debate conjuntural sobre o salário mínimo, faz-se uma discussão mais aprofundada acerca de possíveis efeitos benéficos que uma política de revalorização real e de refortalecimento institucional do salário mínimo poderia ter na sociedade brasileira.

A seção sobre acompanhamento da política e programas, em vez de detalhar informações relativas a cada um dos principais programas em execução no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), concentra esforços na apresentação – e breve discussão – da proposta de estruturação de um Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR) no Brasil. Em fase final de consolidação no MTE, talvez seja a iniciativa mais importante dessa área na atual conjuntura.

Por fim, a seção sobre financiamento e gastos traz um balanço da execução orçamentária dos principais programas do MTE, tanto sob a ótica das fontes financeiras de cada programa como da perspectiva do gasto efetivamente executado em cada rubrica.

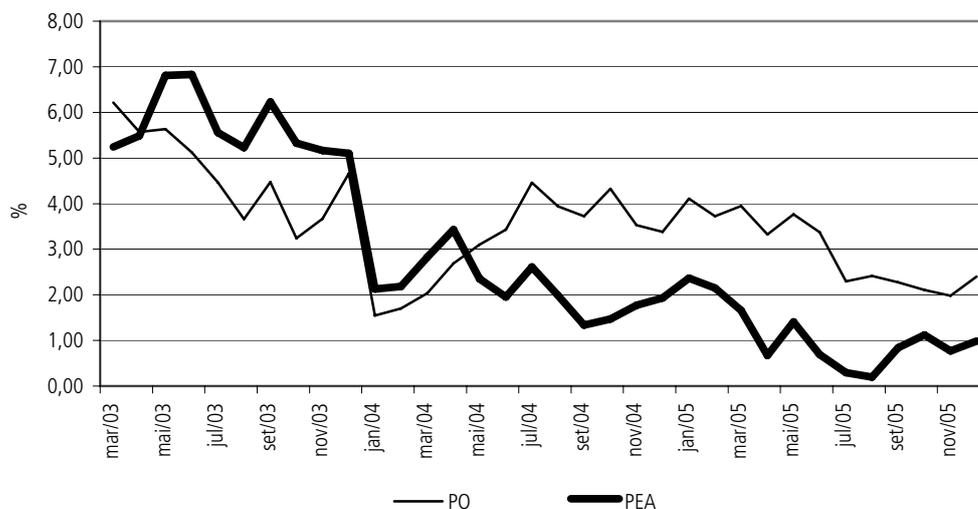
### 1 Conjuntura

#### 1.1 O mercado de trabalho em 2005: considerações a partir da PME e Caged

Em 2005, tendo como referência as informações da Pesquisa Mensal de Emprego (PME) para seis Regiões Metropolitanas (RMs) do país (Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre), pode-se notar uma tendência ainda positiva para o total da ocupação, mas em ritmo menor que no ano anterior. No primeiro semestre de 2005, a ocupação média mensal no conjunto daquelas seis RMs cresceu 3,7% em relação ao primeiro semestre de 2004, declinando no entanto para 2,2% ao longo do segundo semestre do ano (saldo líquido positivo de 3% em 2005 frente a 2004). Como a ocupação continuou a crescer na frente da População Economicamente Ativa (PEA), prosseguiu a redução na taxa de desocupação, cuja média mensal caiu de 12,3%, em 2003, para 11,5%, em 2004, e 9,8%, em 2005, o que deve ter colaborado para a trajetória de recuperação dos rendimentos reais médios, em curso desde maio de 2005, como se pode ver nos gráficos 1, 2 e 3:

GRÁFICO 1

### Taxa de variação em 12 meses da população ocupada e da população economicamente ativa



Fonte: PME/IBGE.

Elaboração: Disoc.

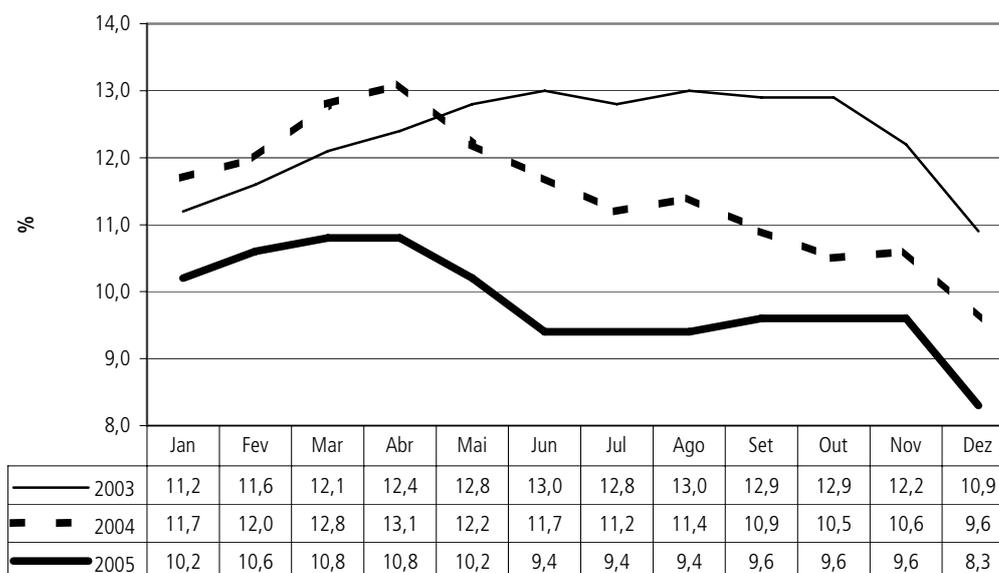
Obs: Meses indicados no gráfico contra mesmos meses do ano anterior.

Por trás do aumento da população ocupada, alguns eventos podem ser considerados positivos para a melhoria da qualidade geral do mercado de trabalho metropolitano, dentre os quais merecem destaque os seguintes pontos:<sup>75</sup>

- aumento da escolarização média da força de trabalho metropolitana, com ampliação do segmento com 11 anos ou mais de estudo (de 48,5%, em 2004, para 50,3%, em 2005);
- aumento da ocupação nos estabelecimentos de maior porte, que empregam 11 ou mais pessoas (de 55,8%, em 2004, para 56,3%, em 2005);
- aumento da formalização dos contratos de trabalho, decorrente da expansão do assalariamento com carteira em praticamente todas as RMs pesquisadas (de 59,2%, em 2004, para 60,2%, em 2005), exceção feita a Salvador;
- aumento do tempo médio de permanência no trabalho principal (de 324,1 semanas, em 2004, para 332,1 semanas, em 2005); e
- aumento do percentual de pessoas ocupadas contribuindo para a Previdência Social em qualquer dos trabalhos pesquisados (de 60,4%, em 2004, para 62,3%, em 2005).

75. Outros dois eventos dignos de nota, mas não necessariamente positivos, foram: *i*) Relativo envelhecimento da força de trabalho ocupada, visto que tanto se reduziu a participação dos jovens entre 10 e 24 anos de idade (de 19,1% em 2004 para 18,2% em 2005) como cresceu a participação dos adultos de 50 anos ou mais (de 16,9% em 2004 para 18% em 2005); e *ii*) Pequeno aumento da participação feminina na ocupação total metropolitana (de 43,4% em 2004 para 43,7% em 2005).

GRÁFICO 2

**Taxa de desocupação na semana de referência da pesquisa**

Fonte: PME/IBGE.

Elaboração: Disoc/lpea.

Em 2005, foi observado um aumento na participação relativa dos empregados no total das pessoas ocupadas (74,7% contra 73,6% nos dois anos anteriores). Como apontado no item “e”, esse aumento ocorreu em razão da expansão do número de empregados com carteira, o que permitiu que, em 2005, se recuperasse a proporção de empregados com carteira no total de empregados, observada em 2003. A redução da taxa de desocupação média esteve associada basicamente a dois grupamentos da atividade econômica: *i*) intermediação financeira e atividades imobiliárias, aluguéis e serviços prestados a empresas; e *ii*) serviços domésticos. Em ambos os casos, houve expansão da ocupação superior à média geral das RMs investigadas.

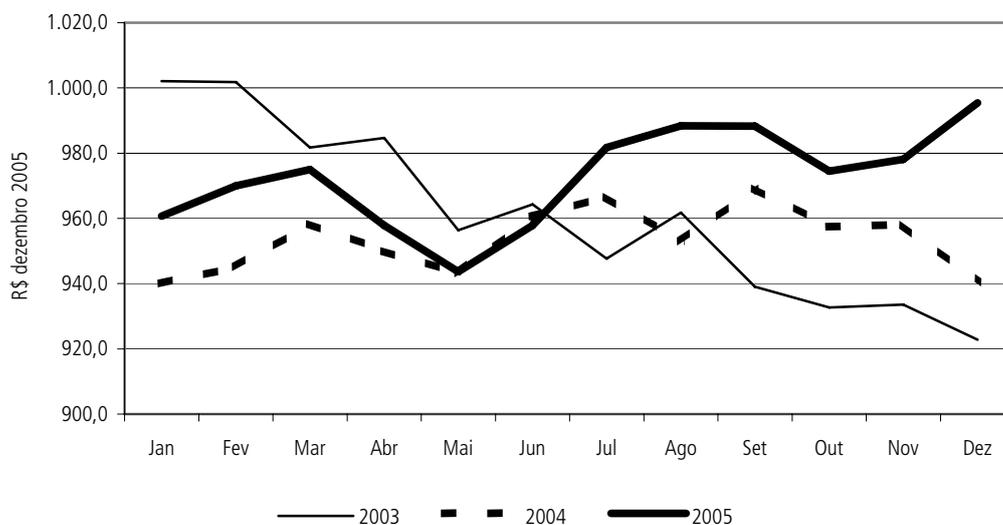
Essa movimentação do emprego formal apontada pela PME foi corroborada pelos dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados do Ministério do Trabalho e Emprego (Caged/MTE), que tem cobertura nacional e registra mensalmente as admissões e desligamentos no mercado formal de trabalho. Embora os dados do Caged e da PME não sejam diretamente comparáveis,<sup>76</sup> as duas fontes apontam na mesma direção, com o Caged registrando um saldo de empregos formais de 1,2 milhão em 2005. Apesar de menor do que o observado em 2004 (1,5 milhão), esse ainda é um saldo bastante significativo para o mercado de trabalho como um todo. Setorialmente, o Caged aponta para uma expansão maior de postos de trabalho nos setores de serviços e comércio (569 mil e 389 mil, respectivamente), tendo sido o setor agropecuário o único a apresentar saldo negativo (redução de 12 mil postos em 2005 frente a 2004).

76. Ver Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise, nº 9, agosto de 2004, p. 80-81.

GRÁFICO 3

**Rendimento médio real habitualmente recebido**

(Valores em R\$ dez. 2005)



Fonte: PME/IBGE.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Obs.: inflacionado pela média ponderada do INPC das seis RMs cobertas pela PME.

Quanto aos rendimentos reais das pessoas ocupadas nas seis RMs pesquisadas pela PME, deve-se notar em primeiro lugar um movimento de recuperação em 2005, no qual o rendimento médio real cresceu cerca de 2% frente a 2004, o que recupera a perda de 0,7% que havia ocorrido entre 2004 e 2003 (saldo líquido positivo de 1,2% entre 2005 e 2003). Entretanto, deve-se atentar para como essa recuperação se deu nos diferentes estratos de renda. Como pode ser visto no gráfico 4, os dois decis inferiores foram os que apresentaram maior ganho real no período analisado, resultando numa queda da desigualdade de renda do trabalho, medida pelo índice de Gini (ver tabela 2). Esta situação pode ser vista como mais positiva ainda que aquela apontada no boletim nº 10, no qual já se percebia uma queda na desigualdade dos rendimentos do trabalho para o período 2003-2002. Isso porque, naquela ocasião, constatou-se que a redução na desigualdade estava associada a uma queda proporcionalmente maior dos rendimentos reais dos decis superiores da distribuição. Agora, o que se nota é um aumento mais que proporcional dos rendimentos dos decis inferiores da distribuição, possivelmente ligado a efeitos benéficos do aumento real do salário mínimo sobre as remunerações de base do mercado de trabalho, impactando positivamente a distribuição dos rendimentos do trabalho.

TABELA 1

**Gini da renda individual**

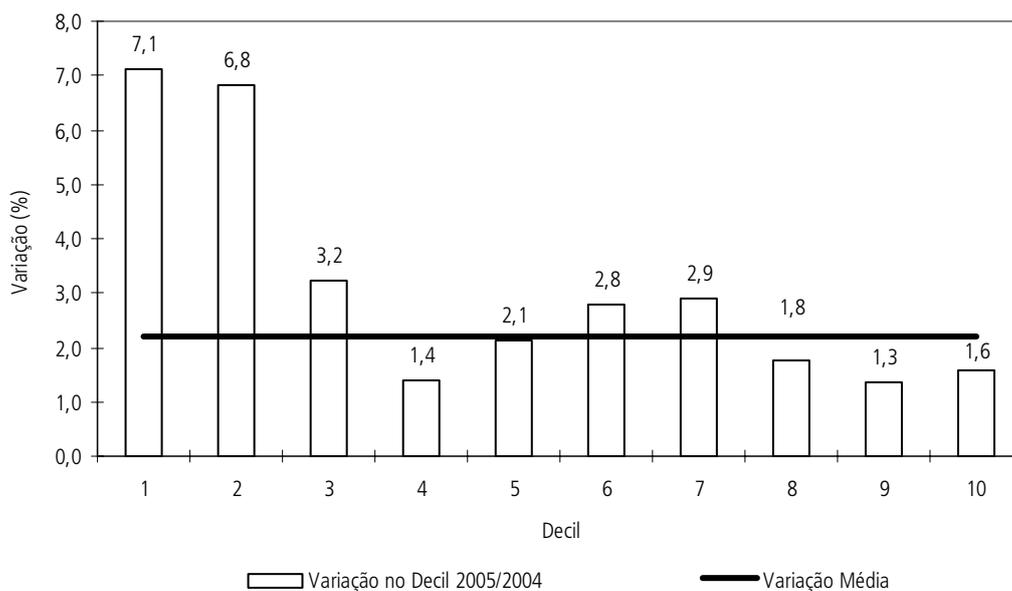
2002	2003	2004	2005
0,542	0,531	0,529	0,526

Fonte: IBGE/PME.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Obs.: Gini da renda individual de todos os trabalhos.

GRÁFICO 4

**Variação da renda real por decil**

Fonte: IBGE/PME.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Obs.: Rendimentos reais em janeiro de 2006.

Apesar de expressar determinantes diferentes em cada um dos anos analisados, a desigualdade dos rendimentos do trabalho tem apresentado uma trajetória de queda contínua desde 2002, cuja continuidade nos próximos anos coloca-se como desafio econômico e político para o país. Como sugerido ao longo desta seção, a sustentabilidade temporal de taxas de crescimento econômico mais elevadas que as atuais é condição necessária para ajudar a resolver os problemas clássicos do mercado de trabalho nacional, condição essa que até o momento conflita com a rigidez da política econômica centrada no tripé “câmbio flutuante, superávits fiscais generosos e metas rígidas de inflação”.

### 1.2 Política nacional de revalorização do salário mínimo

Há cerca de uma década (ou pelo menos desde que o país reconquistou uma certa estabilidade monetária), o debate sobre o papel do salário mínimo na sociedade brasileira – em suas várias dimensões – recrudescer. Não obstante, paira no ar uma certa frustração de expectativas. Afinal, com a mesma rapidez com que os debates em torno dessa questão são anualmente retomados, eles também se dissipam velozmente depois de maio, sem que nenhuma resolução política mais duradoura a respeito tenha sido tomada – além é claro daquela pertinente à definição de um novo valor anual de referência nacional, valor esse que é sempre um resultado duramente negociado entre grupos dominantes dentro do governo (geralmente favoráveis a aumentos contidos do salário mínimo) e grupos opositores de inúmeras motivações.<sup>77</sup> A impressão que fica é que, diante de conflitos nem sempre pautados por argumentos técnicos, estabelece-se um tipo de imobilismo que impede qualquer avanço prático acerca do tema.

77. Cabe lembrar que desde 1997 o reajuste anual do salário mínimo é uma atribuição exclusiva do Poder Executivo, não havendo nenhuma regra explícita nem índice de preços pré-definido para a indexação.

A chegada do Partido dos Trabalhadores à Presidência da República trouxe para dentro do governo (notadamente para o Ministério do Trabalho e Emprego) parte dos segmentos sociais que sempre defenderam a posição de que o salário mínimo deveria ser objeto explícito e ativo de política pública. Isso ocorreu na contramão de uma longa ausência de preocupação governamental neste campo, refletida na trajetória de queda sistemática do seu poder aquisitivo real, desde pelo menos o início dos governos militares, queda essa somente estancada (mas não totalmente recuperada) a partir de 1995. Esse fator deve ter contribuído, recentemente, não só para o acirramento do debate público sobre o assunto, mas também para a instituição – via Decreto Presidencial de 20 de abril de 2005 – de uma comissão quadripartite, de caráter consultivo, atuante no âmbito do MTE, composta por representantes do governo, dos empresários, dos trabalhadores e dos aposentados e pensionistas, para propor um programa nacional de fortalecimento do salário mínimo.

Até o momento em que se encerrou o trabalho de redação deste texto, a referida Comissão não havia concluído seus estudos, nem tampouco encaminhado qualquer proposta legislativa, em nome do Executivo Federal, ao Congresso Nacional. Além do intenso debate teórico e político que está sendo travado no interior dessa Comissão (fato em si mesmo benéfico para elevar a qualidade das discussões públicas), a única resolução prática positiva tomada a respeito do salário mínimo foi a fixação de novos valores de referência nacional que incorporaram ganhos reais de algo como 7,9% em 2005 e 13% em 2006, fazendo os valores nominais saltarem, respectivamente, para R\$ 300,00 e R\$ 350,00.<sup>78</sup>

Não obstante as dificuldades políticas para se consolidar um programa minimamente consensual de fortalecimento do salário mínimo, tal qual prevê a referida Comissão, há elementos teóricos e empíricos suficientes para sustentar as posições daqueles atores sociais que defendem a criação de uma política nacional de revalorização do salário mínimo, superando os limites da visão fiscalista até então dominante tanto no debate intragovernamental como naquele conduzido pela mídia. Da perspectiva deste boletim de acompanhamento de políticas sociais, a questão do salário mínimo numa sociedade como a brasileira, marcada por grandes desigualdades sociais, regionais e salariais, adquire um caráter vital que ultrapassa a mera questão orçamentária em pauta. No fundo, trata-se de saber se se justifica, no âmbito governamental, a instauração de políticas ativas para regular não só as condições de utilização e proteção social da força de trabalho,<sup>79</sup> mas também as condições de remuneração de parte expressiva da população economicamente ativa, bem como de parte ponderável da população inativa detentora de direitos constitucionais de natureza previdenciária e assistencial.<sup>80</sup>

---

78. Estimativas referentes ao ganho real anual foram fornecidas pelo Ministério do Trabalho e Emprego.

79. A regulação das condições de uso da força de trabalho relaciona-se aos diferentes tipos de contratos de trabalho ou regimes de contratação, além da jornada laboral. Por sua vez, a regulação das condições de apoio e proteção social dos trabalhadores relaciona-se às políticas de emprego, trabalho e renda, bem como às políticas previdenciária e assistencial, além das questões relativas à estrutura sindical e da Justiça do Trabalho. Por fim, a regulação das condições de remuneração da força de trabalho relaciona-se às políticas salariais em geral, e à política do salário mínimo em particular.

80. Estimativas feitas por Montagner (2005) com base em informações da Pnad/2003 dão conta de que algo como 30% da população brasileira seja de alguma forma afetada pelas decisões que circundam o salário mínimo, já que também as famílias das pessoas ocupadas (com carteira, sem carteira, autônomos e domésticas), aposentadas, pensionistas, desempregadas sob abrigo do seguro-desemprego e pessoas extremamente pobres sob o abrigo do BPC/Loas, estariam sendo afetadas pelas resoluções em torno do salário mínimo oficial. A respeito, ver MONTAGNER, P. O salário mínimo e a dinâmica social. //z BALTAR, P.; DEDECCA, C.; KREIN, J. D. (Orgs.) *Salário mínimo e desenvolvimento*. Campinas-SP: Unicamp/Instituto de Economia, 2005.

Em outras palavras, a construção de uma política de revalorização do salário mínimo é meritória, no contexto brasileiro, porque envolve ao menos cinco dimensões diretamente atreladas ao padrão de desenvolvimento nacional, o que lhe confere um caráter estruturante no rol das políticas públicas de corte federal. Apesar de complexa, e considerando ainda o espaço limitado que esta seção do boletim possui para tratar do tema, é uma discussão por demais importante – na conjuntura atual – para não ser aqui um pouco mais explorada.

### 1.2.1 Salário mínimo, nível de ocupação e distribuição dos rendimentos

A primeira e mais clara dimensão de análise é aquela que procura relacionar os impactos que possíveis aumentos reais do salário mínimo teriam sobre o mercado de trabalho, tanto no que diz respeito ao nível de emprego agregado como sobre a determinação do nível e distribuição dos salários. De antemão, cabe a advertência de que qualquer efeito de aumentos reais do salário mínimo (e outros salários) sobre qualquer variável econômica do sistema não pode jamais ser desvinculada do ambiente geral dentro do qual ocorrem, particularmente, dentro do contexto macroeconômico que no fundo é quem vai sancionar ou não os movimentos deflagrados por determinado aumento real do salário mínimo.<sup>81</sup> Exemplificando: é de se esperar que num contexto de crescimento do produto agregado, ou melhor ainda, de *expectativa de crescimento futuro do nível de renda*, aumentos reais de salários sejam mais facilmente incorporáveis nas estruturas de custos das empresas e famílias, do que em contextos de retração das atividades econômicas.<sup>82</sup>

Assim sendo, aumentos reais de salário mínimo poderão ter impacto positivo sobre o mercado de trabalho, tanto no que diz respeito ao nível de emprego como ao nível dos salários, sempre que a trajetória esperada de comportamento de variáveis-chave da economia – como investimento, produto, renda e lucro – forem ascendentes. Em tais condições, não só o nível geral de emprego não deve se reduzir, como é provável que o aumento real do salário mínimo não informalize as relações de trabalho.<sup>83</sup> Ademais, no que se refere ao nível salarial e sua distribuição, é de se esperar que ele afete tanto as remunerações de base do mercado de trabalho formalizado como também as remunerações de base do mercado informal.<sup>84</sup> Em ambos os casos, ainda que a influência não seja direta e imediata (repasses automáticos), ela funcionará indireta e diferidamente no tempo como uma espécie de farol ou guia de referência para futuras negociações. Evidente que o poder de barganha sindical em cada categoria profissional definirá as possibilidades de sucesso da empreitada. Mas independente disso, também em ambos os casos, é provável que, subindo o nível salarial da base da pirâmide distributiva, ocorra uma certa homogeneização do leque de remunerações.<sup>85</sup>

81. Essa advertência de cunho metodológico é pertinente porque muitos estudos empíricos em torno dessa questão simplesmente esquecem esse detalhe, extraíndo conclusões gerais de contextos bastante particulares.

82. A menção também às famílias é importante porque grande parte das trabalhadoras que recebem em torno do salário mínimo são domésticas em residências particulares.

83. Isso pode não ser verdade no que se refere ao emprego doméstico assalariado, tal qual ficou demonstrado em 2004, quando esse tipo de ocupação cresceu 5,9% na categoria sem carteira, retraindo-se em 0,2% na categoria com carteira (saldo líquido de + 4,2% em relação a 2003).

84. O emprego doméstico pode novamente ilustrar a questão, pois embora tenha crescido na categoria sem carteira, o fez tendo como base de remuneração o salário mínimo oficial.

85. De fato, em uma ampla compilação de estudos sobre o assunto, Corseuil e Servo (2001) contabilizaram muitas evidências de determinação positiva entre salário mínimo e demais salários da economia, como também entre salário mínimo e melhoria da distribuição de renda. A respeito, ver CORSEUIL, C. H.; SERVO, L. M. Salário mínimo e bem-estar social no Brasil: uma resenha da literatura. /z LISBOA, M.; MENEZES-FILHO, N. (Orgs). *Microeconomia e sociedade no Brasil*. Rio de Janeiro-RJ: Contra Capa Livraria, 2001.

No contexto brasileiro dos últimos dois anos, essa conjunção favorável de fatores parece ter ocorrido. Apesar do comportamento oscilante do PIB e das inúmeras especificidades setoriais, as expectativas empresariais eram *majoritariamente* positivas em relação às perspectivas de recuperação econômica e crescimento mais sustentável no futuro imediato. Isso parece ter sido verdade particularmente para os setores econômicos vinculados às exportações e para aqueles sensíveis à expansão do crédito pessoal verificada no período (setores produtores de bens de consumo duráveis, como automotivo, eletro-eletrônico e moveleiro; e setores produtores de bens de consumo não duráveis, como têxteis, calçados, bebidas e alimentos). Com isso, os aumentos reais de salário mínimo puderam ser absorvidos pelo sistema econômico *em simultâneo* a aumentos do nível geral de ocupações, da formalização dos contratos de trabalho e da redução da desigualdade de rendimentos, evidenciando a não-inexorabilidade das teorias que advogam em favor de um *trade-off* inevitável entre aumentos reais de salários e queda do nível de emprego ou informalização dos contratos.<sup>86</sup>

### 1.2.2 Salário mínimo e nível geral de preços

Uma segunda dimensão importante de análise se refere aos impactos decorrentes de aumentos reais do salário mínimo sobre o nível geral de preços da economia. Também neste caso, vale a advertência metodológica feita acima: qualquer impacto que se venha a obter é *dependente do contexto*. Em outras palavras, um aumento real de salário mínimo apenas se converterá em inflação se os setores econômicos afetados pelo reajuste estiverem operando com capacidade instalada plena ou quase plena. Em caso contrário, premidos pela concorrência, tanto os mercados competitivos (*flex price*) como os mercados oligopolizados (*fix price*, mas contestáveis num ambiente de abertura comercial externa e dólar desvalorizado), devem ter alguma dificuldade em repassar, imediata e automaticamente, seus aumentos de custos aos preços finais. Além disso, como dito anteriormente, se as expectativas destes setores econômicos forem otimistas quanto à evolução futura de variáveis como investimento, produto, renda e lucros, aumentos de custos podem ser absorvidos, até um certo ponto, sem que as margens esperadas de rentabilidade precisem ser sacrificadas.

Essa combinação de fenômenos virtuosos também parece ter ocorrido na experiência brasileira recente, pois os aumentos reais do salário mínimo se deram *em simultâneo* à queda da inflação esperada e ao aumento da lucratividade geral da economia, ainda que para ambos os eventos tenha contribuído a política de juros altos do período.<sup>87</sup>

---

86. Sobre a evolução dos indicadores de ocupação, formalização e rendimentos, ver subseção anterior.

87. Com respeito à relação entre salário mínimo e inflação, note-se que a média dos índices de preços INPC, IGP-DI, IGP-M e INPC-Fipe passou de 18,9% ao ano em 2002 para 8,7% em 2003, 9,3% em 2004 e 2,9% no acumulado de 2005, segundo dados do Bacen (Indicadores de Conjuntura). No mesmo período, o salário mínimo teve sucessivos aumentos reais, da ordem de 1,4% em 2002, 0,5% em 2003, 2,2% em 2004, 7,9% em 2005 e 13% em 2006, segundo informações do MTE. Acerca da relação entre salário mínimo e desempenho empresarial, veja-se que os aumentos reais supra-citados para o salário mínimo, ocorreram em um ambiente macroeconômico no qual "salvo em alguns segmentos, houve melhora de certa forma generalizada na condição financeira das grandes empresas industriais" (JACOB, C.; ALMEIDA, J. S. G. *Endividamento e resultado das empresas industriais no terceiro trimestre de 2005*. São Paulo-SP: Iedi, 2005). Com base neste mesmo trabalho citado, "observa-se que considerando cinco instituições financeiras (Banco do Brasil, Bradesco, Itaú, Unibanco e Banespa) classificadas entre as dez maiores no ranking do Banco Central, a taxa de retorno anualizada sobre o Patrimônio Líquido no terceiro trimestre de 2005 foi de 31,4%, registrando um forte aumento em relação ao mesmo período de 2004 (23,1%)" (JACOB; ALMEIDA, 2005).

### 1.2.3 Salário mínimo, combate à pobreza e bem-estar social

A terceira dimensão relevante de análise se reporta aos impactos propriamente sociais decorrentes de aumentos reais do salário mínimo. Como dito acima, se o contexto macroeconômico for promissor, aumentos reais do salário mínimo não devem comprometer nem o nível geral de emprego, nem o nível de formalização do trabalho, nem tampouco o piso e o poder aquisitivo real das remunerações do mercado. Evidente que nessa hipótese otimista, aumentos reais de salário mínimo converter-se-iam em aumento de bem-estar social para trabalhadores ocupados (estatutários, com carteira, sem carteira, autônomos e domésticas) afetados por essa política de revalorização. Além desses, ganhos de bem-estar também seriam visíveis para aposentados, pensionistas, desempregados sob o amparo do seguro-desemprego e pessoas extremamente pobres sob a guarida da assistência social (BPC/Loas), tendo em vista que para todas essas categorias vale o preceito constitucional que estabelece o salário mínimo como piso vinculado (e nacionalmente uniforme) dos benefícios da seguridade social.

Na literatura nacional sobre o assunto, é dominante a bibliografia que comprova a correlação positiva entre aumentos reais do salário mínimo e redução dos níveis absoluto e relativo da pobreza, não só entre os ocupados no mercado de trabalho, mas principalmente em domicílios nos quais há pelo menos um membro recebendo benefícios da seguridade social vinculados ao salário mínimo.<sup>88</sup>

### 1.2.4 Salário mínimo e desenvolvimento regional

Associada aos impactos sociais apontados anteriormente, haveria uma quarta dimensão necessária de análise, ligada aos impactos de ordem propriamente regionais provenientes de aumentos reais do salário mínimo. Essa é uma dimensão particularmente importante no caso brasileiro, pois o salário mínimo constitucionalmente vinculado ao piso dos benefícios sociais da previdência, assistência e seguro-desemprego representa parte importante de uma estratégia eficaz de combate às desigualdades regionais de renda. Evidentemente que a isso deveriam acoplar-se outras políticas de desenvolvimento regional, inclusive para garantir que impactos regionais decorrentes de aumentos reais de salário mínimo possam também ser absorvidos pelos mercados de trabalho locais.

Mas na ausência de políticas explícitas de desenvolvimento regional, os benefícios da seguridade social transferidos diretamente a indivíduos residentes em regiões de renda *per capita* inferior à média nacional têm cumprido um papel extremamente relevante na sustentação dos níveis de renda e de consumo locais. Em muitos casos, mais precisamente em 3.773 municípios, de 5.561 existentes no Brasil em 2003 (68% do total),<sup>89</sup> o

---

88. Em trabalho de relatoria realizado na Câmara dos Deputados no início de 2000, o deputado federal Eduardo Paes produziu uma grande compilação de trabalhos técnicos sobre os impactos sociais de aumentos reais do salário mínimo. Ancorado nesses estudos, concluiu que: "O atual sistema previdenciário brasileiro, baseado em regime de repartição simples, possibilita sua utilização pelo Estado como a mais importante instância de distribuição de rendas e combate à pobreza. (...) Nesse sentido, pode-se afirmar que a Previdência Social representa hoje, em pleno limiar do século XXI, um verdadeiro fundo de combate à pobreza para quase 65% dos seus beneficiários e familiares (p. 105). Para maiores detalhes, ver PAES, E. *Salário mínimo: combatendo desigualdades*. Rio de Janeiro-RJ: Mauad, 2002. Esses mesmos resultados foram posteriormente comprovados em outros estudos, dos quais vale mencionar, dentre tantos, apenas três: i) CAMARANO, A. A. (Org.) *Os novos idosos brasileiros: muito além dos 60*. Rio de Janeiro-RJ: Ipea, 2004; ii) DAIN, S.; Lavinias, L. *Proteção social e justiça redistributiva: como promover a igualdade de gênero*. Rio de Janeiro-RJ: Fase, 2005; e iii) DELGADO, G.; Theodoro, M. *Desenvolvimento e política social*. In: JACCOUD, L. *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília-DF: Ipea, 2005.

89. Ver Montagner, P. (*op. cit.*, p. 53).

montante transferido monetariamente em nome da seguridade social (aposentadorias, pensões, benefícios assistenciais e seguro-desemprego) foi maior que o montante transferido em nome do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), demonstrando o poder da seguridade social (e do preceito constitucional que vincula seus benefícios ao salário mínimo) em transferir renda para regiões mais pobres, estimulando o desenvolvimento local.

#### 1.2.5 Salário mínimo e finanças públicas

Por fim, uma quinta dimensão inescapável de análise deve levar em conta um duplo efeito de aumentos reais do salário mínimo sobre as finanças públicas. De um lado, o impacto fiscal decorrente do aumento dos gastos públicos; de outro, o impacto tributário decorrente do aumento da arrecadação de impostos e contribuições sociais. Essas duas dimensões do problema caminham juntas e precisam ser tratadas *simultaneamente* para fins de uma análise mais isenta e precisa do assunto.

Do lado dos impactos fiscais (praticamente o único que é considerado em grande parte das análises correntes), haveria que se analisar não só o peso de aumentos reais do salário mínimo nas contas propriamente sociais (previdência, assistência e seguro-desemprego), mas também o peso desses aumentos no orçamento público como um todo, a fim de se ponderar corretamente as prioridades de gasto em curso na economia (gastos sociais, dívida pública, juros, investimentos, gastos com pessoal, etc.) e os respectivos deslocamentos que continuamente estão se processando no interior do orçamento público. Além disso, seria preciso investigar os efeitos redistributivos desses gastos associados a aumentos reais do salário mínimo, confrontando-os com os objetivos sociais do governo e da sociedade.

Do lado dos impactos tributários (aspecto praticamente ignorado no debate corrente), haveria que se analisar os efeitos potencialmente virtuosos sobre a economia e sobre a arrecadação de impostos e contribuições sociais, provenientes de aumentos reais do salário mínimo que, incorporados às estruturas de custos das empresas, convertem-se paulatinamente em aumento da massa salarial tributável e em expansão do consumo corrente também tributável. Em ambos os casos, a despeito da regressividade intrínseca da estrutura de arrecadação ainda vigente no país, trata-se, em grande medida, de fontes de financiamento constitucionalmente criadas e vinculadas aos gastos sociais impactados por aumentos reais do salário mínimo, quais sejam, benefícios mínimos da previdência, assistência e seguro-desemprego.<sup>90</sup>

Em suma, das observações relativas a essa última (mas não menos importante) dimensão de análise, cabe ressaltar dois aspectos cruciais. Primeiro que tais observações relativizam a visão em voga acerca do suposto “déficit explosivo da previdência”, já que, constitucionalmente, os gastos previdenciários, assistenciais e do seguro-desemprego possuem fontes explícitas de financiamento e, de fato, estão sendo cobertos pelo conjunto de recursos a eles destinados, com destaque para a Contribuição de Empregadores e Trabalhadores para o INSS, o PIS/Pasep (FAT), a Cofins, a CSLL e a

---

90. Tais fontes compõem o negligenciado orçamento da seguridade social, que, entre outros tributos, recolhe exclusivamente para si a Contribuição de Empregadores e Trabalhadores para o INSS, o PIS/Pasep (FAT), a Cofins, a CSLL e a CPMF. Com exceção da primeira, todas as demais contribuições sociais têm perdido algo como 20% de seus totais, transferidos ao Tesouro Nacional por meio da DRU, com vistas ao cumprimento das metas anuais de superávits fiscais.

CPMF.<sup>91</sup> Segundo que, olhando com atenção os dados relativos ao desempenho corrente das finanças sociais federais, fica claro que o movimento de disputa distributiva no interior do orçamento público federal se dá a favor dos encargos da dívida pública, em detrimento de todas as demais categorias de gasto, sobretudo os de natureza social, pois o Orçamento da Seguridade Social vem crescendo sistematicamente à frente dos Gastos Sociais Federais atrelados a aumentos do salário mínimo.<sup>92</sup>

## 2 Acompanhamento da política e programas federais

O tema da reorganização das políticas públicas de trabalho e renda em torno de um sistema integrado foi recolocado em pauta a partir da realização do 2º Congresso Nacional do Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda (SPETR), em julho de 2005, precedido de cinco congressos regionais.<sup>93</sup> O 2º Congresso teve o propósito explícito de elaborar resoluções para a normatização do sistema, englobando as políticas de seguro-desemprego, intermediação de mão-de-obra, qualificação e certificação profissional, geração de emprego e renda e inserção da juventude no mundo do trabalho. Foram definidos “princípios gerais de construção” do SPETR, que são:

- Erradicação da pobreza, da marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais pela via do trabalho, tendo como bases o desenvolvimento sustentado em âmbito nacional, regional e local.
- Fortalecimento das políticas ativas, especialmente de geração de emprego, trabalho e renda.
- Fortalecimento e participação ativa dos atores sociais na gestão do SPETR.
- Articulação do SPETR com ações e programas dos diversos órgãos governamentais e não governamentais que atuam na área social, notadamente os que utilizam recursos da seguridade social;
- Universalização das ações do SPETR como direito, com ações afirmativas para segmentos populacionais específicos e mais vulneráveis à exclusão social.
- Integração à elevação de escolaridade, visando ao pleno desenvolvimento dos trabalhadores e trabalhadoras para o exercício da cidadania e da qualificação para o trabalho.
- SPETR integrado em todas as suas funções, descentralizado, capilar, informatizado e com informações acessíveis sobre o mercado de trabalho para todos os atores sociais, visando à efetividade social das políticas de emprego, trabalho e renda e à estruturação de um sistema único.

As resoluções aprovadas dizem respeito à integração das funções do SPETR (inclusive por meio de um sistema informatizado único), à atualização do marco normativo, à repactuação das competências entre os níveis federativos e organizações da sociedade civil executoras, à participação social e fortalecimento da gestão tripartite,

---

91. Ver, nesta mesma edição, e em edições anteriores do boletim, os capítulos referentes à seguridade social e à previdência social.

92. A comprovação empírica desse argumento pode ser vista em pelo menos dois trabalhos recentes: *i)* ARAÚJO, E. A. *As contribuições sociais no Brasil pós CF/88*. contribuições ou forma disfarçada de cobrar impostos? Rio de Janeiro-RJ: mimeo, 2005; e *ii)* CARDOSO JR., J. C.; Castro, J. A. *Dimensionamento e análise das finanças sociais do governo federal no período 1995/2002*. Brasília-DF: STN, no prelo, 2006.

93. O 1º Congresso teve lugar em dezembro de 2004.

ao financiamento do sistema, à integração do SPETR com políticas educacionais e com a rede de educação profissional e à articulação das ações do sistema com políticas de desenvolvimento. Esse conjunto contém desde indicações de mudança legislativa até demandas para abertura de fóruns de discussão, ou seja, itens que diferem acentuadamente quanto a sua importância e quanto à possibilidade de serem implementadas de imediato. Ainda assim, é possível extrair algumas direções claras para a ação imediata do MTE, bem como alguns dilemas que permanecem por serem enfrentados.

### 2.1 Novos instrumentos de gestão pública

Grande parte das resoluções se refere à integração das diferentes políticas de trabalho e renda entre si, e do SPETR com outras políticas. Mas as que indicaram mudanças mais concretas se concentraram em *instrumentos de gestão*, destacando-se a unificação dos convênios referentes às funções do SPETR (que já começou a ser implantada, como se verá a seguir) e a determinação de que as unidades de atendimento adotem um padrão nacional, passando a se denominar Centros Públicos Integrados de Emprego, Trabalho e Renda. Outras resoluções importantes apontaram para a garantia da continuidade das operações do sistema por meio da liberação programada de recursos, e para a importância de considerar as especificidades regionais na dotação de recursos.

### 2.2 Intermediação de mão-de-obra e qualificação profissional

Especificamente em relação à *intermediação de mão-de-obra*, merecem destaque as resoluções que determinaram respectivamente a prioridade dos trabalhadores inscritos no Sistema Nacional de Emprego (Sine) para as ações de qualificação profissional e a estruturação de uma ação específica para serviços autônomos. No primeiro caso, trata-se da reafirmação de uma proposta que ainda está por ser efetivamente implementada. No segundo caso, embora as ações voltadas aos trabalhadores autônomos já existam separadamente (intermediação, crédito, qualificação), sua articulação permitiria ao SPETR atuar junto à parcela não estruturada do mercado de trabalho de maneira mais efetiva. Outras resoluções propõem o cumprimento da função de orientação profissional (inclusive com profissionais especializados) e a regulação dos serviços prestados pelas agências privadas de intermediação; ambas as propostas implicam na construção de novas competências em relação ao que atualmente realiza o Sine.

Cabe destacar que as resoluções referentes à *qualificação profissional* limitaram-se às ações desenvolvidas diretamente pelos órgãos públicos e seus executores; as entidades do Sistema S foram explicitamente mantidas fora do SPETR. Embora várias resoluções propugnem a articulação entre o SPETR, o Sistema S e as instituições de educação profissional, não consta no documento final qualquer menção a uma convergência entre o primeiro e o segundo. Sem dúvida, isso é uma consequência do bloqueio da representação patronal a qualquer iniciativa que pudesse implicar a gestão tripartite e paritária dos recursos do Sistema S.<sup>94</sup>

---

94. Durante a discussão do regimento do 2º Congresso, a bancada patronal ameaçou retirar-se, e só aceitou permanecer após um adendo que explicitamente obrigava ao consenso no caso das resoluções referentes ao Sistema S (as demais decisões eram tomadas por maioria de 2/3).

### 2.3 Seguro-desemprego e recolocação laboral

Quanto à integração do seguro-desemprego com os demais serviços, foi aprovada uma resolução, mas que não especifica em que sentido esse processo ocorrerá. Mesmo que não haja declaração explícita de que se está optando pelo caminho da “ativação”, isto é, da imposição de contrapartidas para o beneficiário referente à participação em políticas ativas, foi aprovada uma resolução que determina a expansão da rotina de recusa, procedimento em que é suspenso o pagamento do benefício caso o trabalhador desempregado recuse repetidamente o encaminhamento a vagas de trabalho. Paralelamente, outras resoluções propõem a ampliação da cobertura do seguro-desemprego a fim de contemplar “processos de reestruturação e depressão econômica e grupos vulneráveis e específicos de trabalho sazonal”. Assim, o aprofundamento da integração implicará certamente uma revisão da legislação atual do seguro-desemprego, visto que a sua duração limitada (no máximo cinco meses) e o fato de cobrir precariamente os grupos com maiores taxas de rotatividade restringem severamente sua função de apoiar a reinserção no mercado de trabalho dos trabalhadores mais necessitados.

### 2.4 Programas de geração de emprego e renda

Sobre o papel dos programas de geração de emprego e renda dentro do SPETR, a única indicação concreta é a de que os mesmos devem desenvolver ações específicas para os desempregados de longa duração e de fomento à constituição e sustentabilidade de formas coletivas de organização do trabalho, combinadas com políticas de microcrédito orientado e assistido. As resoluções não se aprofundaram na relação entre essa função do sistema e as redes de economia popular solidária. Também não se menciona qual seria o papel do nível estadual e municipal, tendo em vista que alguns deles desenvolvem programas do tipo “banco do povo”. Maior ênfase foi dada na discussão de como constituir mecanismos alternativos de garantia e vedar que o registro em serviços reguladores de crédito (como Serasa) impeça o acesso ao crédito.

### 2.5 Participação social

No que tange ao tema da participação social, foram aprovadas diversas resoluções visando fortalecer a gestão tripartite do SPETR. Foi dada muita ênfase ao papel das Comissões Municipais e Estaduais de Emprego, indicando a necessidade de capacitação, de estrutura e orçamento próprios, bem como de diálogo com o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat). Menciona-se também que devem ser criadas condições para que as mesmas funcionem como conselhos deliberativos; que sejam envolvidas na formulação e acompanhamento das políticas de emprego, trabalho e renda; que seja garantida sua participação na elaboração de planos de desenvolvimento sustentável; e que sua composição deve incluir entidades da sociedade civil dedicadas a projetos de geração de emprego e renda e economia solidária. Cabe lembrar que as comissões foram progressivamente marginalizadas no processo de decisão acerca da execução dos programas, tornando-se, em muitos casos, apenas instâncias de chancela de ações dos executivos locais ou dos agentes financeiros (no caso do Proger). Para além das comissões, uma resolução propõe que se estabeleça na legislação a realização de conferências municipais, estaduais e nacionais do SPETR, a exemplo do que acontece nas demais áreas sociais.

## 2.6 Primeiros desdobramentos concretos do novo SPETR

Algumas das decisões do 2º Congresso relativas à integração das funções do SPETR e à participação social na gestão do mesmo já tiveram desdobramentos concretos a partir da aprovação pelo Codefat da Resolução nº 466, de 21 de dezembro de 2005, que estabelece a figura do Plano Plurianual Nacional e Estadual do SPETR. Por meio dessa resolução, são modificados aspectos importantes na forma dos convênios por meio dos quais são implementadas as políticas de trabalho e renda, apontando já para a conformação do SPETR.

Até o final de 2005 os convênios para projetos de qualificação social e profissional eram firmados em separado dos convênios para serviços de intermediação e habilitação ao seguro. Por meio da Resolução nº 466 definiu-se que em um mesmo espaço territorial haverá apenas um ente conveniado com o Ministério do Trabalho, e que esse Convênio Único reunirá os três serviços mencionados. Também se determinou que apenas os entes federados (estados, capitais e municípios com mais de 300 mil habitantes e Distrito Federal) poderão conveniar com o ministério; organizações da sociedade civil (em especial as centrais sindicais) só poderão ser executoras do SPETR desde que estabeleçam convênios com o respectivo estado ou município, conforme o caso. Por fim, a extensão da duração dos convênios, antes anual, passa a ser quadrienal.<sup>95</sup>

O Plano Plurianual Nacional deverá estabelecer diretrizes e parâmetros para a execução dos planos estaduais; sua elaboração caberá ao MTE e deverá ser aprovado pelo Codefat. A partir dessas normas, os estados elaborarão os seus respectivos planos plurianuais, que incluirão também os municípios que conveniarem diretamente com o Ministério. Esses planos detalharão as metas dos serviços de intermediação, qualificação e habilitação ao seguro-desemprego, bem como a distribuição regional das ações, dos postos de atendimento e da aplicação de recursos. Caberá à Comissão Estadual de Emprego e às comissões municipais (no caso das capitais de municípios com mais de 300 mil habitantes) a aprovação tanto do Plano Plurianual quanto dos planos de ação anuais, sendo vedada a aprovação *ad referendum*, para evitar justamente o enfraquecimento dessas instâncias.

A resolução tem efeito imediato para a abertura de novos centros de atendimento; quanto aos já existentes, haverá um período de transição (de até dois anos), ao final do qual não deverá haver mais sobreposição de funções: todos os municípios conveniados terão gestão plena dos postos de atendimento localizados no seu interior. O serviço de habilitação ao seguro-desemprego também será assumido na sua totalidade pelos centros públicos integrados, incumbência antes das Delegacias Regionais do Trabalho. A forma de distribuição espacial dos recursos permanece inalterada: mantêm-se os critérios vigentes dos diferentes serviços, dentre nos quais prepondera a participação da População Economicamente Ativa (PEA) do conveniente na PEA nacional. Esses critérios poderão ser revisados no futuro.

A resolução cria também a figura do Convênio Específico, voltado para o atendimento de demandas temporárias e restritas a determinada região, setor ou público prioritário; esse poderá ser firmado tanto com entes federados quanto com organizações

---

95. A duração de quatro anos não consta da Resolução nº 466, mas está definida no Termo de Referência do Plano Plurianual aprovado posteriormente pelo Codefat.

da sociedade civil. Embora a resolução não especifique que ações atualmente em curso serão cobertas por convênios específicos, é provável que a modalidade dos Planos Setoriais de Qualificação seja um caso.<sup>96</sup>

De maneira geral, a Resolução nº 466 procura operacionalizar a concepção de SPETR adotada pelo 2º Congresso. Na medida em que integra os convênios, garante que o fluxo de liberação de recursos para os diferentes serviços seja coordenado, e que a execução não seja interrompida a cada ano por conta da renovação dos convênios. Da mesma forma, a eliminação da sobreposição de convênios no mesmo território facilita o planejamento territorial dos serviços, uma vez que no arranjo atual é possível que existam vários executores no mesmo espaço atuando de forma independente e até competindo entre si. Também é significativo que se procure criar uma identidade única para as agências de emprego, reforçando a idéia de um sistema unificado e não de uma série de programas locais, assim como o conceito de que são a “porta de entrada” do conjunto do sistema e não apenas do serviço de intermediação. No conjunto, as mudanças trazidas pela resolução ordenam o núcleo mais tradicional das políticas de emprego.

#### 2.7 Desafios remanescentes: a questão da inclusão dos trabalhadores informais e a questão do financiamento do novo SPETR

Cabe ressaltar que ainda há pontos importantes que permanecem sem serem devidamente equacionados, particularmente no que se refere aos públicos “não tradicionais”. Há funções que não são mencionados na resolução, e que todavia são partes constituintes do SPETR, com destaque para os programas de geração de emprego e renda e as ações para grupos vulneráveis.

Quanto aos primeiros, tanto as ações de qualificação para o empreendedorismo quanto a concessão do crédito continuarão funcionando à parte, ainda que o 2º Congresso tenha apontado a necessidade de aproximar esses serviços dos autônomos e dos desempregados de longa duração que procuram o sistema. No que se refere a grupos vulneráveis, de fato os Planos Plurianuais deverão prever metas específicas para mulheres, trabalhadores acima de 40 anos de baixa escolaridade, trabalhadores domésticos, afro-descendentes e jovens. Porém, as ações desenvolvidas atualmente pelo MTE nesse último segmento (Programa Primeiro Emprego) não foram objeto da resolução, embora consistam basicamente em qualificação e intermediação.

O problema da relação do SPETR com o setor não estruturado do mercado de trabalho, que hoje é coberto por iniciativas isoladas, foi abordado em algumas resoluções, que remetem fundamentalmente à articulação do sistema a outras iniciativas, especialmente aquelas que pretendem estimular o desenvolvimento territorial, como os investimentos dos fundos constitucionais e as agências de fomento, cujos programas devem passar a ter metas de emprego. O 2º Congresso também apontou a necessidade de que o Ministério do Trabalho e Emprego participe dos fóruns governamentais que definem as políticas econômicas, e propôs especificamente que o Conselho Monetário Nacional passe a ter uma representação tripartite, incluindo o MTE, representantes de trabalhadores e empregadores.

---

<sup>96</sup> Na edição nº 10 deste boletim (p. 119-120) há uma sucinta descrição dessa modalidade.

Assim, ao relacionar o problema da informalidade e da inclusão de grupos vulneráveis com políticas de desenvolvimento, o 2º Congresso abordou a principal limitação do SPETR, isto é, que ele pode apenas tentar gerenciar eficazmente um determinado nível de emprego. Os determinantes do desemprego e da precariedade das ocupações não estão ao alcance das políticas tradicionais de emprego, pois essas agem sobretudo sobre a oferta de mão-de-obra; e mesmo os programas que atuam sobre a demanda o fazem no nível micro, isto é, procurando viabilizar pequenos negócios, enquanto que o nível de emprego geral depende na verdade da demanda agregada da economia.

Quanto à integração com políticas de desenvolvimento territorial, a questão ultrapassa o escopo dos serviços públicos de emprego, e a governabilidade do MTE atualmente é pequena, visto que: *i*) como mencionado, a arquitetura dos programas de geração de emprego ancorados no Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) em geral deixa o poder de decisão com as instituições financeiras; e *ii*) as iniciativas de desenvolvimento territorial estão dispersas por uma variedade de entes governamentais e geralmente envolvem algum grau de pactuação entre os níveis federativos. Assim, embora existam experiências bem sucedidas de convergência das ações federais em determinados locais, isso geralmente ocorre em circunstâncias específicas e por indução de um ator local suficientemente articulado. Compreende-se, portanto, que o SPETR carece dos mecanismos institucionais para atuar nos territórios onde as oportunidades de emprego são restritas.

Outro ponto crítico é que os ganhos potenciais do Plano Plurianual podem se perder caso não se assegure um fluxo estável de recursos. Isso, por sua vez, tem sido cada vez mais difícil para o MTE, tendo em vista não apenas a diminuição das dotações orçamentárias como também os sucessivos contingenciamentos que ameaçam a continuidade e o equilíbrio entre as funções do SPETR. É por isso que o financiamento do SPETR foi uma das discussões centrais do 2º Congresso, e que deu origem a propostas de mudança mais radicais.

Duas resoluções propõem que se vede o contingenciamento de todas as funções do SPETR, tornando sua despesa obrigatória da mesma forma que o pagamento do benefício do seguro-desemprego já o é, e que se assegure que 8% da arrecadação primária do FAT sejam destinados às funções do SPETR, exclusive seguro-desemprego e abono salarial.<sup>97</sup> Em essência, cria-se uma nova vinculação orçamentária com vistas a garantir o financiamento das políticas ativas (sobretudo qualificação e intermediação), as quais têm recebido uma parcela cada vez menor dos recursos do FAT nos anos recentes.<sup>98</sup>

Percebe-se, portanto, que o problema do financiamento é um gargalo para a manutenção das políticas ativas de emprego; e será ainda maior se for implementadas as resoluções que propõem a expansão da cobertura do seguro-desemprego. Curiosamente,

---

97. Em 2005, ano em que a arrecadação primária do FAT (já descontada a DRU) foi de quase R\$ 17 bilhões, esse percentual de 8% significaria algo como R\$ 1,36 bilhão por ano, valor cerca de quatro vezes superior aos R\$ 321,3 milhões gastos no ano passado com os programas de Intermediação de Mão-de-Obra, Qualificação Profissional, Economia Solidária, Primeiro Emprego e Segurança e Saúde no Trabalho. De qualquer modo, caso esta resolução seja aprovada, haveria uma transição de cinco anos até esse patamar.

98. Na verdade, esses programas têm sido custeados, em sua maior parte, por receitas financeiras do FAT, compostas pelo retorno dos empréstimos feitos ao BNDES e outros Agentes Executores dos programas de geração de emprego e renda com recursos do FAT (BB, CEF, BNB, Basa e Finep).

se a proposta do 2º Congresso fosse levada a cabo, o montante mínimo de recursos aplicados nessas políticas compensaria apenas 32% dos recursos que deixam de entrar no FAT por conta da desvinculação (DRU).<sup>99</sup> Assim sendo, uma discussão em torno da reaplicação desses recursos talvez fosse interessante, tendo em vista que a arrecadação do PIS/Pasep já se encontra comprometida.

No seu conjunto, as resoluções do 2º Congresso lograram consolidar a agenda de mudanças discutidas nos últimos anos para as políticas mais estruturadas do SPETR, que são as desenvolvidas com recursos do FAT e estão razoavelmente cobertas pela normatização do Codefat. O desafio central é formar um todo coerente de ações, além de separar os papéis da gestão tripartite e da execução, que se confundiam no papel dos atores sociais. Enfatizou-se muito a necessidade de integração e os mecanismos gerenciais para fazê-la (por exemplo, extensão a todos executores de sistemas informatizados, uso do PIS como identificador do beneficiário etc.). A questão do financiamento foi abordada sobretudo pela ótica de como assegurar a sobrevivência das políticas ativas de emprego. Porém, o 2º Congresso não se aprofundou igualmente nos temas relativos à extensão do SPETR para os segmentos que não pertencem ao núcleo estruturado do mercado de trabalho. Resta uma agenda importante a ser enfrentada para que o SPETR possa definir sua atuação relativamente a esses segmentos para além de iniciativas isoladas.

### 3 Financiamento e gastos

Os programas do Ministério do Trabalho e Emprego mantiveram em 2005 um nível de execução bastante próximo ao do ano anterior. Cabe lembrar que o nível de execução é influenciado não apenas pela capacidade da gerência de cada programa em cumprir suas metas, mas também pela dinâmica de liberação de recursos, a qual, submetida à lógica do superávit fiscal, tem tornado indisponível os recursos previstos no orçamento ou os tem tornado disponíveis apenas perto do final do ano. Como se sabe, isso afeta as despesas discricionárias, particularmente aquelas que não se referem a ações continuadas. Assim, os programas mais afetados tendem a ser os que contam com projetos de qualificação e de fomento ao empreendedorismo, por oposição àqueles em que predominam despesas obrigatórias, caso do programa de Integração das Políticas de Emprego, onde se localizam os pagamentos referentes ao Seguro-Desemprego e ao Abono Salarial.

Em 2005, como pode ser visto na tabela 2, o principal destaque foi para os programas que surgiram a partir do PPA 2004/2007 (Primeiro Emprego e Economia Solidária em Desenvolvimento), que melhoraram acentuadamente seu nível de execução, embora ainda abaixo de programas mais institucionalizados como o de Segurança e Saúde no Trabalho, e o de Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda, que compreende o pagamento dos benefícios e a intermediação de mão-de-obra. No programa de Qualificação Social e Profissional, por sua vez, observou-se queda no nível de execução, reflexo do contingenciamento de recursos.

---

99. A DRU desvincula 20% da arrecadação anual do PIS/Pasep, o que em 2005 significou algo como R\$ 4,2 bilhões, ou seja, uma perda da ordem de R\$ 1,7 bilhão para o BNDES e de R\$ 2,5 bilhões para o MTE. No caso do MTE, esse valor é tão significativo que sua revinculação teria feito o déficit primário do FAT converter-se em superávit em 2005.

A tabela 2 mostra ainda que as grandes rubricas de despesa do Ministério são pagamentos de benefícios definidos na Constituição Federal, superando largamente outros programas. Levando em conta apenas os benefícios, o seguro-desemprego ampliou seus gastos em cerca de R\$ 960 milhões entre 2004 e 2005; os gastos com abono salarial cresceram em R\$ 331,9 milhões. Apesar da queda na taxa de desocupação registrada pelo IBGE em 2005 (ver seção 1), os gastos com o seguro-desemprego aumentaram cerca de 13% em relação ao ano anterior, provavelmente pela combinação entre o reajuste do valor do benefício e o acesso de um maior número de trabalhadores ao benefício, permitido pelo cumprimento do período aquisitivo.

Sabe-se que o programa Primeiro Emprego ampliou sua execução basicamente pelo crescente peso das ações ligadas aos Consórcios Sociais da Juventude (qualificação e auxílio-financeiro), cujo número saltou de 6, em 2003, para 31, em final de 2005. A ação de estímulo financeiro continua com nível de execução baixo, refletindo a pouca atratividade dessa modalidade para as empresas.

TABELA 2

**Nível de execução orçamentário-financeira do MTE em 2005, segundo programas e ações selecionados do PPA 2004-2007 – Ministério do Trabalho e Emprego**

Programas e Ações Selecionadas – PPA 2004-2007 – MTE	2004		2005	
	Liquidado*	Nível de execução em %	Liquidado*	Nível de execução em %
<b>Total do Ministério do Trabalho e Emprego</b>	<b>20.574.262.814</b>	<b>68,2</b>	<b>23.365.573.427</b>	<b>74,1</b>
Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda	10.133.219.232	96,7	11.464.036.391	99,5
Pagamento do Benefício Abono Salarial	2.423.256.085	99,0	2.755.121.450	98,5
Pagamento do Seguro-Desemprego	7.434.251.541	97,4	8.396.272.907	100,0
Pagamento do Seguro-Desemprego ao Trabalhador Doméstico	7.422.762	86,1	8.850.020	100,0
Orientação Profissional e Intermediação de Mão-de-Obra	82.142.512	84,6	84.401.303	91,1
Qualificação Social e Profissional	84.745.036	74,2	88.869.926	68,3
Qualificação de Trabalhadores para Manutenção do Emprego e Incremento da Renda	12.229.144	66,0	21.889.135	87,1
Qualificação de Trabalhadores Beneficiários de Ações do SPE e de Economia Solidária	23.253.401	70,8	43.162.344	68,9
Qualificação de Trabalhadores Beneficiários de Políticas de Inclusão Social	32.849.973	75,4	12.654.172	40,8
Economia Solidária em Desenvolvimento	19.411.791	60,8	10.230.559	77,4
Fomento à Geração de Trabalho e Renda em Atividades de Economia Solidária	11.347.392	52,1	7.105.066	79,3
Segurança e Saúde no Trabalho	37.961.945	91,3	37.667.750	86,0
Inspeção em Segurança e Saúde no Trabalho	1.818.262	71,8	1.632.374	91,2
Primeiro Emprego	53.974.798	31,9	100.103.245	71,8
Estímulo Financeiro ao Empregador para Geração do Primeiro Emprego Destinado a Jovens	2.391.709	3,6	8.785.300	44,3
Qualificação de Jovens para o Serviço Voluntário	30.796.194	89,5	58.456.879	83,2
Concessão de Auxílio-Financeiro a Jovens Habilitados ao Primeiro Emprego em Serviço Voluntário	11.933.344	37,1	26.607.155	85,4
Qualificação e Assistência Técnica ao Jovem para o Empreendedorismo	3.188.399	20,7	5.575.634	35,5

Fonte: Siafi/STN e Sidor/SOF.

Obs.: \* Valores em reais constantes de dezembro de 2005.

Deve ser ressaltado ainda que, se os programas “novos” melhoraram sua execução, também foi diminuída sua dotação orçamentária em relação a 2004: de R\$ 159,5 milhões para R\$ 139,4 milhões, no caso do Primeiro Emprego; e de R\$ 30 milhões para R\$ 13,2 milhões, no caso do programa de Economia Solidária. Em relação a esse último, os recursos efetivamente gastos caíram quase pela metade, em termos reais; assim, percebe-se que na verdade esse programa perdeu importância no conjunto dos gastos do MTE. É também digno de nota que, dentro do Primeiro Emprego, as ações

de qualificação para jovens somaram cerca de R\$ 64 milhões em 2005, o que equivale a 72% de todos os gastos do programa de Qualificação Profissional. Esse, por sua vez, aumentou seu gasto real em quase 5%, embora seu nível de execução tenha caído. Por fim, os gastos da intermediação de mão-de-obra cresceram 2,7%. Observa-se, portanto, que o gasto com as políticas ditas ativas cresceu bem menos do que o referente ao benefício do seguro-desemprego.

Analisando os gastos desses programas pela ótica das suas fontes de financiamento, percebe-se pela tabela 3 que em 2005 aumentou a participação da fonte Recursos Ordinários (ou do Tesouro), que incorpora parte dos recursos desvinculados, e da fonte Recursos Próprios Financeiros, que se refere ao retorno das aplicações do FAT. Isso reflete o fato de que atualmente a arrecadação primária do FAT tem sido insuficiente para cobrir as despesas correntes com os programas, uma vez que se leve em conta o depósito constitucional de 40% da arrecadação PIS/Pasep para o BNDES e a desvinculação de 20% da mesma fonte para a meta de superávit primário via DRU. A diferença tem sido coberta com recursos financeiros próprios do FAT e também com outras fontes (Recursos Ordinários, Cofins etc).

TABELA 3

**Principais fontes de financiamento do MTE no biênio 2004-2005, segundo programas e ações selecionados do PPA 2004-2007 – Ministério do Trabalho e Emprego**

Programas e Ações Selecionadas – PPA 2004-2007 – MTE	% 2004 sobre o valor liquidado de cada programa	% 2005 sobre o valor liquidado de cada programa
Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda	100,00	100,00
PIS/Pasep (FAT)	88,87	86,23
Receitas Financeiras do FAT	9,51	12,03
Rec. Ordinários + DRU	0,02	0,00
Outras fontes *	1,61	1,74
Qualificação Social e Profissional	74,16	28,33
PIS/Pasep (FAT)	9,00	0,00
Receitas Financeiras do FAT	16,84	71,67
Rec. Ordinários + DRU	22,38	0,23
Outras fontes *	51,78	28,10
Economia Solidária em Desenvolvimento	100,00	100,00
Rec. Ordinários + DRU	72,23	100,00
Fundo. Combate Errad. Pobreza	27,77	0,00
Segurança e Saúde no Trabalho	100,00	100,00
Rec. Ordinários + DRU	98,93	84,43
Receitas Financeiras do FAT	0,00	12,33
Outras fontes *	1,07	3,24
Primeiro Emprego	100,00	100,00
Rec. Ordinários + DRU	16,02	100,00
Fundo. Combate Errad. Pobreza	83,98	0,00

Fonte: Siafi/STN e Sidor/SOF.

Obs.: \* Outras fontes: Outras Contribuições Sociais, Recursos Próprios Não Financeiros e Taxas pelo Poder de Polícia.

Fica evidente como a questão do financiamento constitui um obstáculo considerável à construção de um SPETR integrado, tal qual discutido na seção anterior. Cabe observar que se a resolução do 2º Congresso sobre destinação mínima de recursos para as políticas da área tivesse sido aplicada em 2005, os recursos disponíveis para as políticas

de trabalho e renda mais que duplicariam.<sup>100</sup> Mas mesmo que se estabeleça essa vinculação de recursos do FAT, o problema do financiamento dos programas da área ainda não estará totalmente equacionado, uma vez que a arrecadação primária se mostra insuficiente frente aos gastos correntes, suscitando a necessidade ou de um aporte maior de fontes externas ao FAT ou então de seus recursos patrimoniais.

#### 4 Conclusão

O mercado de trabalho nacional prosseguiu, em 2005, em uma certa trajetória de recuperação virtuosa iniciada em 2004. Se bem que a expansão tenha se dado num ritmo menor que o do ano anterior, não deixou de ser positiva a avaliação geral feita com base nos dados da PME/IBGE para – é bom lembrar – apenas seis RMs do país.

Mas realmente importante parece ter sido a incorporação, pelo sistema econômico como um todo, dos aumentos reais do salário mínimo no biênio 2004-2005. Em síntese, o conjunto de argumentos sobre o salário mínimo, discutido neste boletim, encontrou respaldo na experiência brasileira dos últimos dois anos (2004 e 2005), prevendo-se para 2006 uma repetição das mesmas condições. O importante é que, estando o ambiente macroeconômico relativamente estabilizado e, na visão dos empresários, com alguma perspectiva de crescimento sustentado para o futuro imediato, os referidos aumentos reais do salário mínimo puderam ser absorvidos pelo sistema econômico. Isso ocorreu em simultâneo ao aumento da ocupação e da formalização dos contratos, da recuperação real dos rendimentos do trabalho e da redução das desigualdades de renda (esta última, proveniente, em 2005, de um aumento mais que proporcional dos rendimentos dos decis inferiores da distribuição), da queda da pobreza absoluta e relativa e – detalhe crucial – com a carga tributária de vinculação social crescendo acima dos gastos sociais de origem federal.

No que se refere às políticas de trabalho e renda, os resultados alcançados no biênio 2004-2005 – e provavelmente a se repetirem em 2006 – foram também muito positivos, visto que, num contexto favorável como esse, é bem possível que o MTE tenha mais força para fazer avançar as propostas de aperfeiçoamento das políticas e programas do seu Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR) nos moldes apresentados neste boletim. Esse é um assunto de suma importância para a área de Trabalho e Renda, cujos desdobramentos serão seguidos com todo interesse nas próximas edições deste boletim.

---

100. Apenas para se ter uma idéia do montante, os gastos com custeio de programas, excluindo-se o seguro-desemprego e o abono salarial, corresponderam a pouco mais de 3% da arrecadação do PIS/Pasep em 2005.

## DIREITOS HUMANOS, JUSTIÇA E CIDADANIA

Nesta edição do boletim, o capítulo sobre Direitos Humanos, Justiça e Cidadania destaca, na seção de Conjuntura, cinco temas marcantes do segundo semestre de 2005, a saber: os avanços na reforma da Justiça representados pela sanção de novas leis que modificam as regras do processo civil; a atuação do Sistema Interamericano de Direitos Humanos em relação a três casos emblemáticos de violações de direitos ocorridos no Brasil; os 20 anos das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (Deams) e algumas iniciativas para aprimorar esse instrumento de defesa dos direitos das mulheres; os avanços na área de educação para os direitos humanos, especialmente no que se refere aos abusos cometidos pela mídia; e o desfecho da crise política que envolveu a Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH) ao longo de 2005.

Para compor a seção de Acompanhamento da Política elegeram-se as ações implementadas em 2005 no âmbito de quatro áreas de atuação distintas. O primeiro texto diz respeito ao recém-lançado Plano Trabalho Doméstico Cidadão, que pretende promover a escolarização, a qualificação profissional e a organização sindical das empregadas domésticas. O segundo refere-se aos desdobramentos das ações de enfrentamento à violação sexual de crianças e adolescentes. Já o terceiro texto destaca o andamento do Plano Brasil sem Homofobia, enquanto o quarto apresenta as ações no âmbito da política nacional de segurança pública que buscam difundir no país um modelo de intervenção que vai além da mera ação policial. Por fim, são analisados os gastos do Ministério da Justiça e das secretarias especiais de Políticas para as Mulheres e de Direitos Humanos no ano de 2005, buscando-se estabelecer uma comparação com a situação orçamentária do ano anterior.

### 1 Conjuntura

#### 1.1 Avanços na reforma da Justiça brasileira

O segundo semestre de 2005 assistiu às discussões no Congresso Nacional de várias medidas legislativas que buscam dar seqüência ao processo de reforma da Justiça que se iniciou com a promulgação da Emenda Constitucional nº 45/2004 e com a celebração do Pacto de Estado em Favor de um Judiciário mais Rápido e Republicano.<sup>101</sup> Destacam-se aqui a tramitação da PEC nº 358 na Câmara e a aprovação de algumas das 26 propostas enviadas pela Secretaria de Reforma do Judiciário ao Congresso no final de 2004.

A PEC nº 358 inclui as matérias referentes à reforma constitucional do Poder Judiciário que foram modificadas no Senado e tiveram que retornar à Câmara. Entre outras medidas, incorpora o fim do nepotismo no Judiciário, a regulamentação dos critérios de promoção de juízes e a autonomia financeira e administrativa da Defensoria Pública da União. No início de setembro de 2005, a proposta foi aprovada na Comissão de Constituição e Justiça e agora aguarda o parecer de uma comissão especial, instalada em novembro para analisar seu mérito e fazer novas alterações, antes de ser encaminhada ao plenário da casa.

---

101. Sobre a EC nº 45/2004 e o Pacto, ver a edição nº 10 deste boletim.

Quanto aos projetos de lei apresentados pelo Executivo envolvendo alterações nos códigos dos processos Civil e Penal e no Processo Trabalhista, duas medidas importantes aprovadas no Congresso foram sancionadas pelo presidente Lula em 2005. A primeira delas, a Lei nº 11.187/2005, determina que os agravos (recursos apresentados pelas partes em litígio no meio do processo com o objetivo de contestar a validade de decisões que resolvem questões incidentais e resguardar o direito ao seu reexame) ficarão retidos nos autos e só serão julgados após a sentença final, no momento da apelação, salvo em casos de possível “lesão grave e de difícil reparação”. Essa medida visa reduzir o número de processos que diariamente se avolumam nos tribunais brasileiros, sobretudo nos superiores.<sup>102</sup> A segunda, a Lei nº 11.232/2005, altera a sistemática de cumprimento de sentença baseada em título judicial, unindo em uma só ação as fases de conhecimento (em que o juiz analisa o mérito da ação e reconhece a existência de uma dívida) e de liquidação e execução (em que é fixado o montante devido pelo réu e efetivado o pagamento do débito ao detentor do título judicial). Com isso, o cidadão ou a empresa ficam dispensados de entrar novamente na Justiça para cobrar dívidas já reconhecidas e exige-se o seu pagamento já no início da fase de execução.<sup>103</sup> A medida não pretende apenas conferir mais agilidade à tramitação das ações de cobrança, uma das maiores responsáveis pelo congestionamento dos tribunais brasileiros; visa, ainda, garantir a efetividade das sentenças proferidas ao final dessas ações, que são também detentoras dos maiores índices de não-conclusão, pela dificuldade seja de localizar o réu para a nova citação pessoal no momento da execução, seja de encontrar os bens do devedor suscetíveis de penhora.

Três outros projetos de lei também envolvendo o processo civil tiveram sua tramitação finalizada ao longo da convocação extraordinária relativa à legislatura de 2005 e foram sancionados já no início de 2006. No primeiro caso, a Lei nº 11.276/2006 criou a súmula impeditiva de recursos, determinando que não se aceite apelação de sentença que estiver em conformidade com súmula do Superior Tribunal de Justiça ou do Supremo Tribunal Federal. A nova regra pretende reduzir o número de recursos propostos aos tribunais sem, contudo, ferir a autonomia dos juízes, cujo poder de decisão permanece totalmente preservado. No segundo caso, a Lei nº 11.277/2006 conferiu ao juiz de Direito poderes para decidir rapidamente os conflitos repetitivos improcedentes que estiverem sob sua responsabilidade, desde que ele tenha decisão já formada em relação à causa e de que essa envolva matéria exclusivamente de direito. A nova regra, por um lado, valoriza as decisões dos juízes de primeira instância e, por outro, favorece a desoneração das partes injustamente demandadas, bem como a racionalização da atividade jurisdicional. Finalmente, a Lei nº 11.280/2006 criou regras para acelerar o julgamento dos processos, tais como o estabelecimento de um prazo máximo de 10 dias para o pedido de vistas dos autos – caso o magistrado não faça a

---

102. Na verdade, continuam sendo duas as modalidades de agravos previstas nos códigos de processo: o agravo retido e o agravo de instrumento. O primeiro é o tipo que permanece nos autos aguardando manifestação do Tribunal por ocasião do julgamento da apelação e que a nova medida pretendeu transformar em regra. O segundo é aquele que, tão logo interposto ao processo, dá origem a autos próprios, que sobem imediatamente ao Tribunal para julgamento. A nova lei não extingue a segunda modalidade, mas pretende restringir o seu uso aos casos em que a decisão implicar em lesão grave e de difícil reparação à parte sucumbente. Resta chamar a atenção para a dificuldade de lidar com essa condicionante, imprecisa e sujeita a interpretações subjetivas.

103. A lei prevê ainda que, no caso de não-pagamento imediato, será aplicada automaticamente uma multa no valor de 10% do valor da causa.

devolução no prazo estipulado, o presidente do tribunal recomeçará automaticamente a votação – e a autorização para que o juiz decreta a prescrição do direito em discussão no processo independentemente da provocação das partes, como era requerido até então.

Em linhas gerais, as novas leis – assim como as demais propostas do Executivo federal que ainda se encontram no Congresso – pretendem acelerar a tramitação das ações e inibir a utilização da Justiça com fins meramente protelatórios. O seu real efeito, no entanto, está condicionado a outras medidas de modernização e aparelhamento dos diferentes órgãos do Judiciário, medidas essas que dependem, em grande parte, do esforço imprescindível de todos os estados brasileiros.

## 1.2 A responsabilização internacional do Brasil por violações aos direitos humanos

A defesa dos direitos humanos no país tem contado, cada vez mais, com as atividades do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, cujos órgãos principais, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), respectivamente, estão vinculados à Organização dos Estados Americanos (OEA).<sup>104</sup> Embora as suas decisões tenham caráter essencialmente político, elas têm tido um papel muito importante: de um lado, preenchem o vácuo de expectativas sociais por reparação das vítimas deixado pelas falhas ou pelo descaso do sistema jurídico nacional; de outro, pressionam o poder público no sentido de adensar as medidas de prevenção à ocorrência de novas violações e de reforçar seu compromisso com a proteção dos direitos humanos.

No segundo semestre de 2005, três dos casos contra o Estado brasileiro que tramitam no Sistema Interamericano tiveram encaminhamentos que merecem ser aqui destacados. Em primeiro lugar, cita-se o julgamento do caso *Damião Ximenes Lopes*, o primeiro envolvendo o país desde que o Brasil reconheceu a jurisdição obrigatória da Corte IDH, em dezembro de 1998. O caso diz respeito à morte de um jovem em decorrência dos maus tratos, da tortura e do atendimento médico negligente a que foi submetido enquanto esteve hospitalizado para tratamento psiquiátrico em uma casa de repouso credenciada pelo SUS no município de Sobral, Ceará. Os fatos ocorreram em outubro de 1999 e, segundo a petição apresentada pela família da vítima à CIDH ainda naquele ano, mesmo depois de terem sido denunciados às autoridades competentes, não foram devidamente investigados e, em consequência, nenhuma ação judicial foi instaurada; a clínica continuava em funcionamento e os culpados impunes.

Depois de haver tramitado por cerca de cinco anos na CIDH, o caso foi encaminhado à Corte IDH em 2004. Embora ainda aguarde decisão final, na primeira audiência de julgamento, ocorrida no final de 2005, o Estado brasileiro reconheceu responsabilidade parcial no caso, alegando que a violação do direito à vida e à integridade

---

104. Como nem todos os Estados-Membros da OEA ratificaram a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San Jose), de 1969, ou, mesmo quando o fizeram, deixaram de reconhecer a jurisdição obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), essa tem atuação mais restrita, em termos de abrangência territorial, do que a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), cujo mandato decorre da própria Carta da Organização dos Estados Americanos e da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, ambas de 1948. Nesse sentido, a CIDH é sempre o primeiro órgão do Sistema a ser acionado, tendo por missão acatar denúncias de violação de direitos, realizar estudos, elaborar relatórios, formular recomendações aos Estados-Membros da OEA e encaminhar casos sem perspectiva de solução à Corte, quando couber. As petições podem ser apresentadas por indivíduos, grupos de indivíduos ou organizações não governamentais, e são sempre demandadas contra os Estados nacionais, ainda que as violações tenham sido cometidas por ação ou omissão de agentes das demais esferas do poder público.

física do rapaz foi, em parte, consequência de falhas na implementação da política de credenciamento e fiscalização de instituições privadas de saúde. Em defesa própria, alegou que a clínica em questão já foi fechada e que o país tem obtido muitos avanços, desde o ocorrido, na área de saúde mental, com a substituição do modelo manicomial por processos alternativos de tratamento. Além disso, na busca de garantir a reparação integral à família da vítima, estão em tramitação na Justiça ações criminais e cíveis contra os funcionários e os proprietários da clínica, já foi concedida pensão mensal vitalícia em favor da mãe da vítima e foi inaugurado o primeiro Centro de Atenção Psicossocial da cidade de Sobral, batizado de *Damião Ximenes Lopes*.

O segundo destaque diz respeito à obtenção de um acordo de solução amistosa nos casos dos meninos emasculados e mortos entre os anos de 1991 e 2003 na região da Grande São Luís, Maranhão. O acordo – obtido na fase inicial de análise de mérito pela CIDH, o que é inédito em casos envolvendo o Brasil – encerrou os dois casos que tramitavam no órgão com o reconhecimento da responsabilidade do Estado brasileiro pelas violações de direitos humanos relacionadas aos equívocos e falhas cometidos na investigação dos crimes e às deficiências do sistema que deveria garantir segurança pública a todos os cidadãos, especialmente a crianças e adolescentes. É importante ressaltar que, por iniciativa do Estado brasileiro, foram contemplados nos termos do acordo as famílias dos 28 meninos mortos na região em circunstâncias comprovadamente similares àquelas das três crianças referidas originalmente nos casos apresentados à CIDH. Além disso, foram estipuladas diversas medidas de reparação aos danos causados aos familiares das vítimas, como, por exemplo, o pagamento de pensão especial mensal para cada uma das famílias por um prazo de 15 anos, a sua inclusão em programas sociais dos governos federal e do estado na área de habitação e de transferência de renda, a investigação e devida sanção dos responsáveis e a implementação de políticas públicas visando a não-repetição dessas violações. Merece destaque ainda um outro fato relevante a respeito desse acordo, qual seja, a participação ativa do governo do estado do Maranhão na sua composição.

Finalmente, cabe mencionar o caso dos cerca de 1.250 meninos que cumprem medidas socioeducativas no Complexo Tatuapé da Febem, em São Paulo. Em 2000 foi denunciada à CIDH a prática crônica de tortura nas dependências de todas as unidades da Febem. O órgão apenas declarou a petição admissível dois anos depois, sendo que as providências mais concretas em relação ao caso foram tomadas em 2004, ante uma solicitação de medidas cautelares especificamente em favor dos internos do Complexo Tatuapé. No entanto, essas medidas não foram cumpridas a contento, o que motivou o envio do caso à Corte IDH, já em fins de 2005. Em audiência realizada em 29 de novembro, com a presença da CIDH, da representação do Estado brasileiro e dos petionários,<sup>105</sup> tentou-se a formulação de um acordo em que se garantisse a execução dos pedidos específicos apresentados pelos últimos, mas o encontro terminou sem solução e o conflito permaneceu em aberto. De um lado, o governo de São Paulo, chamado a participar das negociações, negou a continuidade da prática de tortura e maus-tratos nas unidades do sistema e insistiu em que foram respondidos todos os quesitos formulados pela CIDH em relação às denúncias de espancamento; de outro,

---

105. Os petionários originais do caso foram o Centro pela Justiça e pelo Direito Internacional (Cejil), a Associação das Mães e Amigos da Crianças e do Adolescente em Risco (Amar), a Comissão Teotônio Vilela de Direitos Humanos (CTV) e a Conectas Direitos Humanos.

fatos novos apresentados pelos petionários envolvendo a ocorrência de uma rebelião no Complexo Tatuapé e a morte de um jovem há poucos dias da audiência reforçaram a necessidade de providências sobre a situação dos internos. A Corte então determinou a adoção imediata de uma série de medidas provisórias para garantir o direito à vida, à integridade pessoal e à proteção especial dos adolescentes internos, sob ameaça de levar o país a julgamento caso o governo federal não garantir o seu cumprimento. O caso em si é importante porque constitui o primeiro envolvendo a proteção de crianças e adolescentes vítimas de graves violações de direitos humanos em unidades estatais de internação a tramitar na Corte. As dificuldades até aqui enfrentadas para garantir a sua solução, inclusive em nível internacional, contribuem para torná-lo mais um caso emblemático da precária proteção aos direitos humanos no país.

Embora os três casos aqui citados tenham tido encaminhamentos e desfechos distintos até o momento, é possível extrair deles algumas considerações: em primeiro lugar, todos têm repercussões significativas na luta interna que se trava pelo respeito à dignidade humana de todos os brasileiros e na prevenção a novas situações de violação de direitos; em segundo, revelam a abertura e compromisso do governo federal brasileiro com o sistema internacional de proteção dos direitos humanos; finalmente, em terceiro lugar, demonstram como o sucesso na resolução dos conflitos requer a efetiva participação e compromisso dos governos locais, em que pese a responsabilização internacional recair exclusivamente sobre o Executivo federal.

### 1.3 Os 20 anos das Delegacias Especializadas de Atendimento às Mulheres

As Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (Deams) comemoraram, no segundo semestre de 2005, 20 anos de existência como instituições integrantes da política pública de combate à violência contra a mulher. A primeira Deam foi criada em agosto de 1985, na cidade de São Paulo, fruto da pressão do movimento feminista e de mulheres que, desde a década de 1970, cobrava do poder público uma resposta ao fenômeno da violência doméstica. As denúncias e as campanhas promovidas pelo movimento deram destaque à questão e levaram à elaboração de políticas públicas direcionadas ao combate à violência, dentre as quais se destaca a criação das Deams.<sup>106</sup>

O surgimento dessas instituições representou, de imediato, uma vitória para as mulheres, pois possibilitou a retirada da violência doméstica da invisibilidade do ambiente privado, levando a conhecimento público sua magnitude, suas perversas conseqüências e sua importância enquanto fenômeno social. As Deams significaram também o reconhecimento que o atendimento a mulheres vítimas de violência nas delegacias tradicionais não era adequado e nem suficiente, sendo necessário a criação de ambientes mais bem adaptados às necessidades específicas (físicas e psicológicas) das mulheres nessas condições.

Duas décadas depois de sua criação, as Deams seguem sendo um importante instrumento para garantia dos direitos das mulheres, mas inúmeros problemas e dificuldades permeiam o seu trabalho no atendimento às vítimas de violência. A inexistência de uma

---

106. Embora tenha havido um aumento significativo do número de Deams no país desde o seu surgimento, a necessidade de ampliação do número dessas instituições bem como de melhora da distribuição regional das mesmas permanece sendo uma questão central para a maior efetividade da política. Com efeito, em 2004, apenas 345 municípios possuíam delegacias de mulheres, sendo a má distribuição regional um dado evidente: enquanto 10% dos municípios do Sudeste possuíam Deams, apenas 3% dos do Nordeste estavam na mesma situação.

norma única que oriente o funcionamento das delegacias ou defina suas atribuições, a falta de capacitação para os profissionais que nelas atuam, a insuficiência de recursos materiais e humanos necessários para seu funcionamento, entre outros, marcam um cotidiano no qual a violência de gênero segue, na prática, sendo banalizada, merecendo menos atenção, prioridade e recursos das instâncias governamentais em todos os níveis. A falta de qualquer normatização e a descentralização das definições sobre a forma de atuação das Deams fazem, por exemplo, com que as delegacias atuem de formas bastante diferenciadas. Enquanto algumas atendem apenas mulheres, outras estendem seu atendimento a crianças, adolescentes ou homossexuais masculinos.<sup>107</sup>

Buscando alterar essa realidade, a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), em parceria com a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), têm desenvolvido um conjunto de ações com o objetivo de ampliar a população coberta por esses órgãos e de melhorar a qualidade do atendimento ali prestado. Assim, além de atuarem por meio da criação e reaparelhamento de delegacias especializadas,<sup>108</sup> por ocasião dos 20 anos das Deams, a SPM e a Senasp promoveram o Encontro Nacional das Delegadas, com o objetivo principal de debater e construir uma proposta de normatização do atendimento nessas instituições.

O encontro aprovou, de maneira consensual, algumas diretrizes para a padronização dos procedimentos nas Deams, tais como: funcionamento em horário integral (24 horas), exclusividade do atendimento a mulheres, criação de coordenações estaduais das delegacias em todos os estados e atuação conjunta com a rede especializada de atendimento à mulher (Defensorias Públicas da Mulher, Casas-Abrigo, Conselhos de Direitos, postos de saúde etc.). Outros pontos importantes também foram levantados, mas sem consenso entre os presentes, como a definição dos tipos de crimes a serem atendidos nas Deams, o número de funcionários adequados e a estrutura organizacional das mesmas.

O aperfeiçoamento do atendimento nas Delegacias requer a elaboração de normas técnicas e de diretrizes nacionais que orientem a atuação nos estados e nos municípios. Oferecem-se, dessa forma, parâmetros que norteiam a atuação dos profissionais das Deams, bem como a oportunidade de intercâmbio entre os serviços, que, por trabalharem sob uma mesma matriz conceitual, poderão trocar informações e experiências que contribuam para a melhoria da qualidade do atendimento oferecido. Cabe destacar a forma como o governo federal construiu sua proposta de normatização, envolvendo os profissionais dos serviços especializados e aproveitando a experiência que têm no trabalho cotidiano.

As propostas apresentadas pelas delegadas no Encontro estão sendo sistematizadas e a SPM e a Senasp devem editar uma norma conjunta no primeiro semestre de 2006. É importante lembrar que o governo federal não pode impor um padrão de funcionamento para as delegacias, já que a execução e gestão da política de segurança são de responsabilidade dos estados. A norma a ser editada, portanto, não possui caráter de obrigatoriedade. Logo, a sua aplicação, além de respeitar as características da loca-

---

107. Estudo realizado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) identificou que 90% das Deams atendem também crianças; 19%, homens heterossexuais; 22%, homens homossexuais; e, 26%, homens idosos.

108. Entre 2003 e 2005, foram criadas 15 novas delegacias especializadas e 4 núcleos de atendimento à mulher em delegacias comuns, estando prevista para 2006 a inauguração de mais 3 Deams no Rio Grande do Sul. Foram reaparelhadas 50 delegacias em 2004 e está em andamento o reaparelhamento de mais 150 entre 2005 e 2006.

lidade onde se situam as Deams, exigirá uma eficiente estratégia de pactuação entre o governo federal e as Secretarias de Segurança Pública dos estados e do Distrito Federal.

#### 1.4 Educação em direitos humanos e mídia

O Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH), lançado pela SEDH em 2003, representou um passo fundamental no campo das políticas públicas brasileiras, pois definiu como eixo o estabelecimento, em vários níveis, de uma prática pedagógica comprometida com a formação de cidadãos tolerantes e abertos ao diálogo, além de promotora de uma postura ética de respeito à igualdade e à diferença.<sup>109</sup> Nessa perspectiva, o PNEDH tem buscado incentivar a constituição de uma sociedade com valores, discursos e práticas centrados na democracia, na justiça e na paz.

A difusão da ampla proposta contida no PNEDH, que inclui cinco áreas de atuação prioritárias (educação básica, ensino superior, educação não formal, mídia, além de profissionais de justiça e segurança), alcançou em 2005 um fórum privilegiado por meio dos Encontros Estaduais de Educação em Direitos Humanos, realizados em 26 unidades federativas do país. Nesses eventos, houve uma ampla discussão das propostas do PNEDH por parte de representantes dos órgãos públicos (secretarias estaduais e municipais de educação, segurança e justiça), instituições de ensino superior públicas e privadas, organizações da mídia e entidades da sociedade civil, tendo em vista aprimorar suas linhas de ação.

Em vários estados, o período anterior à realização dos Encontros foi dedicado a uma intensa articulação entre representantes dos órgãos públicos e da sociedade civil, no sentido de promover um amplo debate por meio de seminários e encontros municipais. Ancorados principalmente nos Conselhos Estaduais de Direitos Humanos e nas Comissões de Direitos Humanos das Assembléias Legislativas Estaduais, esses eventos foram indicativos da receptividade que a proposta de educação em direitos humanos tem alcançado no nível estadual. Uma das evidências mais promissoras neste sentido foi a formação de 15 Comitês Estaduais de Educação em Direitos Humanos após a realização dos encontros.<sup>110</sup>

Todo o debate em torno do PNEDH e de sua implementação tem revelado que um de seus aspectos mais frágeis refere-se à área da mídia. É sintomático, por exemplo, que o setor empresarial da área se tenha feito pouco presente nos encontros, deixando a representação e o debate nos eventos a cargo de sindicalistas e de professores universitários. Em paralelo, diferentes episódios têm evidenciado a constante violação dos direitos humanos cometida por parte dos meios de comunicação de massa no país, por meio da veiculação de chamadas comerciais e programas com conteúdos discriminatórios e preconceituosos contra determinados grupos sociais.

Em meio a este cenário, contudo, algumas iniciativas vêm buscando reagir a essa situação. A campanha *Quem financia a baixaria é contra a cidadania*, sob comando do deputado federal Orlando Fantazzini, tem instrumentalizado a fiscalização da qualidade

---

109. Para mais informações sobre o PNEDH, ver a edição nº 9 deste boletim.

110. Para 2006, está prevista a capacitação dos membros desses comitês estaduais, que contará com a participação do Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos. Entre as atividades do Comitê Nacional estão previstas ainda sua atuação no processo de revisão das diretrizes gerais da educação básica e na organização do Congresso Ibero-Americano de Educação em Direitos Humanos, a ser realizado de 30 de agosto a 2 de setembro.

dos programas televisivos, por meio da divulgação de pareceres elaborados por especialistas e centrados nos princípios constitucionais e nas leis vigentes no país. Paralelamente, no âmbito judicial têm sido articuladas ações específicas entre ONGs ligadas aos direitos humanos e o Ministério Público. O resultado dessas iniciativas, que envolvem ainda o trabalho de profissionais das áreas de comunicação, antropologia e sociologia e de outros órgãos do poder público, fez-se sentir em dois casos exemplares.

O que ganhou maior visibilidade envolveu a Rede TV, cujo programa Tarde Quente, do apresentador João Kleber, exibido diariamente das 17 às 18h30, era palco de ofensivas feitas em rede nacional contra deficientes, mulheres e homossexuais. Essa prática motivou uma ação civil pública movida pelo Ministério Público Federal solicitando a cassação da concessão da emissora. A ação resultou em um acordo entre as partes, o qual estipulou a suspensão do programa por sessenta dias. Nesse período – que durou entre dezembro de 2005 e janeiro de 2006 –, foi exibido em seu lugar o Direito de Resposta, um programa alternativo de difusão dos valores e práticas em torno dos direitos humanos, produzido em parceria pelo MPF e ONGs atuantes na área.<sup>111</sup>

O segundo caso envolveu o Programa do Ratinho, cujo conteúdo também apresentava-se bastante agressivo em relação aos valores dos direitos humanos. Após o recebimento de inúmeras reclamações, a campanha pela ética na televisão sugeriu mudanças no referido programa, ameaçando o apresentador com uma ação na Justiça. Paralelamente, a campanha contactou um grande anunciante do horário, apresentando as críticas formuladas em pareceres de especialistas. A dupla pressão resultou na mudança gradativa no conteúdo do programa.

Esses dois episódios mostram que a comunicação com base em princípios democráticos e cidadãos ainda é um horizonte novo da promoção dos direitos humanos no país, o qual requer a atuação da sociedade civil organizada em aliança com o poder público para fazer face aos interesses da grande mídia brasileira. Os dois casos envolvendo a TV aberta também sinalizam a necessidade de atentar para outras áreas em que o debate está apenas começando, tal como é o caso das rádios comunitárias e da televisão digital.

### 1.5 Mudanças institucionais na SEDH

A crise político-institucional que envolveu o governo Lula em 2005 teve no seu bojo uma perda expressiva: a mudança de *status* da SEDH para a condição de Subsecretaria da Secretaria-Geral da Presidência da República.<sup>112</sup> A medida, aparentemente, deveu-se ao cumprimento de uma promessa de enxugamento da máquina pública, anunciada anteriormente por representantes do governo; no entanto, o gesto causou surpresa e indignação entre os membros da sociedade civil. Sabia-se que essa política pública, que lançou o Brasil na vanguarda das iniciativas dos governos contemporâneos, vinha sendo pouco aquinhoadada no contexto das políticas sociais do governo Lula, mas a perda do *status* ministerial foi percebida como um efetivo retrocesso.

---

111. Este caso tem exercido um efeito-demonstração em toda a área da mídia, especialmente entre os produtores de programas, servindo como referência para as emissoras. Cabe destacar que a própria Rede TV fez uma avaliação do conteúdo difundido em um outro programa do mesmo apresentador, constatando o risco de também ser colocado fora do ar. Essa avaliação acabou motivando a decisão de cancelar os dois programas e demitir o apresentador.

112. A mudança foi efetuada por meio da Medida Provisória nº 259 de 2005. Para uma análise mais detalhada sobre o significado simbólico desse rebaixamento institucional da SEDH, ver a edição nº 11 deste boletim.

Considere-se, ainda, que a saída do ministro Nilmário Miranda, no final do primeiro semestre de 2005, enfraquecera a capacidade de barganha da SEDH na tentativa de resistir ao processo de rebaixamento institucional, fato que teve como contrapartida, nas demais Secretarias Especiais da Presidência da República, a reação imediata de seus dirigentes, que conseguiram angariar apoio institucional e da sociedade civil para sua permanência no grupo ministerial.

A nova situação institucional da SEDH não trouxe nenhum benefício, seja de ordem institucional ou política: a perda de autonomia administrativa resultou em novos obstáculos tanto para lidar com a rotina burocrática (assinatura de convênios, contratação de pessoal, emissão de passagens e diárias etc.) como para garantir o exercício da promoção, proteção e defesa dos direitos humanos no país. Essa constatação parece ter sido eventualmente feita pela cúpula política do governo federal, na medida em que os entraves aparecidos na implementação da política de direitos humanos começaram a repercutir não apenas na voz de pressão de representantes da sociedade civil brasileira, mas também de organismos internacionais de defesa dos direitos humanos, que exigiam o reconhecimento da legitimidade política da instância institucional criada.

A situação apenas começou a se reverter ao final de 2005, com a apresentação na Câmara Federal do Projeto de Lei de Conversão da Medida Provisória nº 259/2005, de autoria da deputada Iriny Lopes. Tendo resultado de uma ampla articulação de representantes da SEDH junto ao Congresso Nacional, assim como com as entidades da sociedade civil voltadas para a promoção e defesa dos direitos humanos, o PL, posteriormente convertido na Lei nº 11.204, de 5 de dezembro, devolveu o *status* ministerial à SEDH, desfazendo um ato do Executivo que a própria Presidência da República veio a reconhecer como lapso político.

A recuperação da condição de ministério de Estado pela SEDH e a definição de um novo secretário para a pasta, com bom trânsito nos espaços político e institucional, e gozando, inclusive, de afinidade pessoal com o presidente da República são fatos promissores. A expectativa geral é de que um comando novo, que seja capaz de dar conta das múltiplas e persistentes demandas da sociedade brasileira, recolocque a política federal de direitos humanos na trajetória ascendente que vinha traçando desde meados dos anos 1990 e garanta continuidade aos seus avanços. A primeira batalha a ser conduzida talvez seja referente ao orçamento previsto para 2006, em torno de R\$50,5 milhões (segundo a Proposta de Lei Orçamentária enviada ao Congresso Nacional e ainda não aprovada), montante que representa cerca de 2/3 do orçamento nominal de 2005.

## **2 Acompanhamento da política**

### **2.1 O Plano Trabalho Doméstico Cidadão**

O trabalho doméstico remunerado foi reconhecido como profissão somente em 1972, com a promulgação da Lei 5.859. No entanto, o emprego doméstico, remunerado ou não, constitui-se em uma realidade para milhões de mulheres desde a época do Brasil colonial, quando escravas negras e índias eram responsáveis pelas tarefas necessárias à reprodução social. Com o fim da escravidão, a oportunidade de trabalhar nessas atividades em troca de uma remuneração tornou-se uma das poucas opções disponíveis para essas mulheres. Desde então, o emprego doméstico tem ocupado posição central nas possibilidades de incorporação das mulheres ao mercado de trabalho, particularmente das negras, pobres e sem escolaridade ou qualificação profissional.

O rosto feminino e negro dessa ocupação remonta não só às raízes escravocratas da sociedade brasileira, mas também às tradicionais concepções de gênero, que representam o trabalho doméstico como uma habilidade natural das mulheres. A sua associação com a escravidão negra e com o patriarcalismo acabou por produzir, no imaginário social, uma representação desvalorizada dessas tarefas. Assim, a despeito da enorme importância que essa atividade tem na reprodução da força de trabalho, no bem-estar dos indivíduos e na economia do país, ela ainda é vista como de menor importância, como uma atividade que não gera valor, e nem sempre é reconhecida como um trabalho (quando, por exemplo, é executado pelas donas de casa).

Se grande parte do trabalho de reprodução social se dá no âmbito privado, apenas uma parte dele é remunerado. As mulheres que conseguem se inserir no mercado de trabalho por meio dessa ocupação sofrem, no entanto, com a sua precariedade. Com efeito, das cerca de 6 milhões de mulheres que trabalham no emprego doméstico<sup>113</sup> – das quais 3,4 milhões são negras – apenas 25% possuem Carteira de Trabalho assinada e 27% contribuem para a previdência social; pouco mais de 41% tem jornada de trabalho de 40 horas ou mais; e, na média, possuem uma renda mensal inferior ao salário mínimo: apenas R\$ 230,80 contra os R\$ 586,30 da população brasileira como um todo.

Além disso, essas mulheres ainda não têm garantidos os mesmos direitos trabalhistas que outras categorias profissionais. As empregadas domésticas não são regidas pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), tendo seus direitos sido assegurados pela referida Lei 5.859/1972 – que dispôs sobre a profissão e assegurou a este grupo o acesso aos benefícios e serviços da Lei Orgânica de Previdência Social – e pela Constituição Federal de 1988, que garantiu conquistas como o salário mínimo, o 13º salário, o repouso semanal remunerado, a licença-maternidade de 120 dias e a licença-paternidade e cinco dias.

Frente a esse quadro, as trabalhadoras domésticas, representadas pelos sindicatos da categoria, têm demandado, cada vez mais, intervenções substantivas do governo federal, tanto no que se refere à legislação quanto ao acesso à qualificação profissional e à elevação da escolaridade. No primeiro caso, a demanda é pela garantia de novos direitos<sup>114</sup> e pelo cumprimento daqueles já assegurados. No caso da qualificação e da escolaridade, há a percepção de que a escolarização é condição para a construção da cidadania e da valorização das empregadas domésticas, e de que a qualificação profissional é um instrumento da maior importância, tendo em vista o surgimento de novas tecnologias e a necessidade de maior conhecimento das técnicas necessárias ao trabalho cotidiano.

Como resultado da pressão social da categoria, o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), em parceria, com a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM) e com a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial

---

113. Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) 2004, do IBGE.

114. Como, por exemplo, o acesso ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), que ainda é facultativo ao empregador, o seguro-desemprego desvinculado da contribuição ao FGTS, o pagamento de horas extras e a estabilidade da empregada gestante. Cabe destacar que tramita no Congresso Nacional, desde 2003, projeto de lei que altera a Lei nº 5.859/1972 garantindo o direito ao seguro-desemprego para todas as trabalhadoras domésticas, independentemente de serem vinculadas ao FGTS. O PL já foi aprovado na Câmara dos Deputados e tramita no Senado Federal, para onde foi enviado em outubro de 2005.

(Seppir), lançou, em novembro de 2005, o *Plano Trabalho Doméstico Cidadão*<sup>115</sup>. Implementado ainda como experiência-piloto, seus objetivos são oferecer qualificação profissional e escolarização às empregadas domésticas e estimular a sua organização sindical, de modo a garantir o empoderamento dessas mulheres e capacitá-las para que possam melhor intervir no aperfeiçoamento das políticas públicas.

Todo o desenho do Plano foi discutido em audiências públicas, promovidas pelo MTE, e em reuniões e oficinas que contaram com a participação das organizações sindicais da categoria e com as lideranças e trabalhadoras de base. Optou-se pela realização de aulas noturnas e nos finais de semana, o que possibilitará às mulheres conciliar a frequência às aulas do ensino regular com as da capacitação profissional. Com duração de 12 meses e orçamento de R\$ 1 milhão, o Plano está sendo implementado em sete municípios,<sup>116</sup> visando atender 350 mulheres selecionadas pelos próprios sindicatos locais, sendo 210 no módulo de qualificação e 140 na capacitação sindical. Para tanto, nos meses de novembro e dezembro de 2005, foram capacitados 40 educadores para compor a equipe do projeto.

O primeiro subprojeto do programa tem como público-alvo mulheres com ensino fundamental incompleto e objetiva “formar profissionais qualificadas para o trabalho doméstico, a partir do desenvolvimento de um programa de qualificação social e profissional articulado com a elevação da escolaridade em nível de ensino fundamental”. A proposta baseia-se na utilização de uma metodologia que inclui – além dos conhecimentos de linguagem, ciências exatas, naturais e sociais – as dimensões de gênero e raça (história do trabalho doméstico e seu valor social, história e cultura afro-brasileira, discriminação no mundo do trabalho, direitos humanos) e uma formação profissional ampla, mas bastante direcionada ao cotidiano do trabalho doméstico, que abarca desde técnicas de trabalho (novas tecnologias, cozinha, limpeza) até o conhecimento da legislação trabalhista e previdenciária e de técnicas de negociação coletiva.

O segundo subprojeto tem como objetivo estimular a organização das trabalhadoras domésticas e a sua formação política, visando o fortalecimento das organizações sindicais e de sua ação política. Nesse caso, o curso se estrutura em três módulos, sendo o primeiro sobre história e transformações do trabalho doméstico e os outros dois sobre questões relacionadas a direitos e cidadania e estrutura, organização e gestão sindical. O público-alvo desse projeto constitui-se de dirigentes sindicais e trabalhadoras que vêm atuando junto à direção.

Ainda é cedo para se fazer uma avaliação sobre a qualidade do programa e os impactos que deve produzir, mas algumas considerações podem ser feitas. A primeira delas diz respeito à amplitude do problema em face da intervenção pública proposta. Por ser um projeto-piloto, o público beneficiário ainda é muito pequeno frente à dimensão do universo de empregadas domésticas no Brasil. Na realidade, o Plano

---

115. O plano insere-se no contexto do Plano Nacional de Qualificação (PNQ) que, desde julho de 2003, já havia incorporado as trabalhadoras domésticas como público prioritário de suas ações. No âmbito do PNQ, foram criados, em 2004, os Planos Setoriais de Qualificação (PlanSeQs), cujo objetivo é desenvolver “projetos de qualificação focalizados e integrados com outras políticas públicas de trabalho, emprego, renda, educação e desenvolvimento. Os PlanSeQs exigem necessariamente a participação dos atores sociais, com a criação de uma comissão de concertação para a construção e detalhamento do Plano”. No caso do trabalho doméstico participaram do processo a Fenatrad (Federação Nacional das Trabalhadoras Domésticas) e sindicatos filiados, o MTE, a SPM, a Seppir, o Ministério da Previdência Social, da Educação e a OIT.

116. Os municípios são: Aracaju, Campinas, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, São Luiz e São Paulo.

beneficiará, em 2006, apenas 0,006% das mulheres inseridas nessa categoria profissional. Por se constituir em uma iniciativa importante, potencialmente transformadora das condições sociais dessas mulheres, as expectativas são altas, mas não se sabe realmente até onde o governo pode chegar. Se por um lado não foram divulgadas metas de atendimento para a fase pós-projeto-piloto, por outro não é possível nem mesmo garantir a transformação do Plano em uma política pública de fato, tendo em vista o processo eleitoral e a falta de previsão de continuidade do programa.

Ainda que com alcance limitado, a proposta do Plano Trabalho Doméstico Cidadão é bastante inovadora tanto no que se refere ao público que objetiva alcançar quanto ao próprio desenho e metodologias que utiliza. Mais do que simplesmente formar profissionais mais bem qualificadas para o exercício do trabalho doméstico, o objetivo maior desse programa é contribuir para a valorização e para o reconhecimento do trabalho doméstico como tal, bem como para a formação de trabalhadoras mais conscientes de sua condição de cidadãs, aptas a reivindicar melhores condições de trabalho e extensão de direitos ainda não garantidos a elas.

Outro acontecimento que vai ao encontro desse objetivo foi a assinatura, em 6 de março de 2006, da Medida Provisória (MP) que permitirá a dedução no Imposto de Renda (IR) da contribuição patronal paga à Previdência Social sobre o valor da remuneração do empregado doméstico (12% do total). Com isso, objetiva-se estimular a formalização das trabalhadoras domésticas e assegurar-lhes o acesso aos benefícios da seguridade social, por meio de uma medida que, de fato, é apenas um incentivo para que os empregadores cumpram a legislação em vigor. O abatimento, porém, só poderá ser efetuado para uma trabalhadora doméstica e sobre o teto de um salário mínimo. A medida começa a valer na declaração do IR de 2007 e vigorará, segundo a MP, até 2012. A expectativa do governo é formalizar, inicialmente, pouco mais de 1,2 milhões de empregadas domésticas, o que levaria a um aumento na arrecadação, segundo o Secretário da Previdência Social, de R\$ 424 milhões.

## 2.2 O enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes

A violência sexual praticada contra crianças e adolescentes – seja por meio do abuso sexual intrafamiliar ou intracomunitário, seja da exploração comercial no mercado do sexo – é uma forma de violação de direitos humanos que ameaça as garantias fundamentais de meninos e meninas ao respeito, à dignidade, à saúde e à integridade física e psíquica, e, ao mesmo tempo, ignora sua condição peculiar de pessoas em desenvolvimento que devem ser colocadas a salvo de “toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão”, tal como expresso no artigo 227 da Constituição brasileira.

No entanto, essa é uma prática extremamente freqüente no país, cujo enfrentamento não é simples. Em primeiro lugar, porque está amplamente disseminada, fazendo vítimas em todas as classes sociais e atingindo desde os grandes centros metropolitanos até os pequenos municípios do interior. Em segundo lugar, porque é um fenômeno multifacetado, ligado não apenas às condições de pobreza e exclusão social em que vive parte significativa da população infanto-adolescente brasileira, mas também a fatores de ordem cultural, tais como a percepção de que os adultos têm poder absoluto sobre as crianças, a noção de que as práticas violentas que acontecem no espaço privado não são de interesse público, a erotização precoce de meninos e

meninas e a freqüente responsabilização das vítimas pela violência que sofrem de maneira sistemática. Em terceiro lugar, porque envolve um pacto de silêncio quase intransponível, tanto nos circuitos ilegais do crime organizado em que operam as redes de exploração sexual quanto no ambiente familiar e comunitário, onde aqueles que deveriam cuidar e zelar pelo bem-estar de crianças e adolescentes os submetem a jogos sexuais pela força ou pela pressão psicológica. Finalmente, porque o aparato necessário para o enfrentamento do problema – em termos das leis existentes, do aparelhamento e capacitação dos órgãos do sistema de justiça e da abrangência e efetividade das políticas públicas de proteção integral a crianças e adolescentes – ainda carece de muitos aperfeiçoamentos.

Apesar das dificuldades, a pressão dos segmentos que atuam em defesa dos direitos de crianças e adolescentes conseguiu mobilizar o poder público para o enfrentamento do problema e, em nível federal, um conjunto importante de ações vem sendo implementado, nomeadamente por meio da SEDH, coordenadora do programa Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes. A principal ação orçamentária do programa é executada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e diz respeito ao Sentinela, um conjunto de ações que visam ao atendimento e proteção imediata para crianças, adolescentes e famílias envolvidas com a violência sexual, prestando serviços de abordagem educativa, apoio psicossocial e jurídico, abrigo por 24 horas (quando necessário) e acompanhamento permanente. Outros parceiros governamentais envolvidos no programa são o Ministério da Educação, que realiza convênios com os municípios para a implementação de ações de apoio educacional para crianças e adolescentes em situação de discriminação e vulnerabilidade social; o Ministério do Turismo, responsável pela realização de campanhas de combate ao turismo sexual; e o Ministério da Saúde, que além das ações qualificadas de prevenção, atenção e recuperação das vítimas de violência e da mobilização dos profissionais de saúde para a notificação obrigatória de quaisquer suspeitas de maus-tratos aos Conselhos Tutelares, fornece a estrutura de funcionamento do Disque-Denúncia Nacional de Combate à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes.<sup>117</sup>

Por sua vez, as ações sob responsabilidade da SEDH estão majoritariamente voltadas para o apoio a projetos locais de prevenção e enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes, a realização de campanhas de conscientização e mobilização social e a capacitação de atores do Sistema de Garantia de Direitos (como os profissionais dos Conselhos Tutelares, dos Conselhos de Direitos e servidores públicos municipais, entre outros). Essas ações não são executadas diretamente pela SEDH, mas sim por meio de convênios com estados, municípios e ONGs, o que leva a gerência do programa a ter que lidar cotidianamente com os problemas relacionados ao longo processo para seleção e aprovação técnica dos projetos apresentados, aos entraves burocráticos à celebração dos convênios, aos atrasos na transferência dos recursos provocados pelos freqüentes contingenciamentos, à necessidade de monitoramento

---

117. O Disque-Denúncia conta ainda com a parceria da Petrobrás e do Centro de Referência, Estudos e Ações sobre Crianças e Adolescentes (Cecria). Importa considerar que um acordo firmado entre a SEDH e o Ministério da Saúde permitiu a expansão do serviço para os finais de semana, a partir de janeiro de 2006. Com a expansão do horário de funcionamento, busca-se ampliar as oportunidades para que as situações de violência sejam evitadas ou se interrompam, uma vez que as denúncias recebidas são repassadas, em até 24 horas, aos órgãos responsáveis da cidade de onde tiveram origem para que sejam investigadas.

constante dos diversos projetos etc. Some-se a essas dificuldades a carência de recursos humanos do órgão gestor e a insuficiência de recursos orçamentários alocados ao programa – a despeito de este ter sido incluído, ainda no início do governo Lula, entre as grandes metas presidenciais – e tem-se um panorama do difícil processo de estruturação de uma intervenção pública conseqüente para o enfrentamento da violação sexual de crianças e adolescentes no país.

Ainda assim, importantes avanços foram obtidos em 2005. Um dos principais destaques na área foi o lançamento da Matriz Intersetorial de Enfrentamento da Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes,<sup>118</sup> que mapeou a exploração sexual em todo o território brasileiro, tendo identificado 932 municípios e localidades onde ocorre o fenômeno, sendo que 298 (31,8%) estão no Nordeste; 241 (25,7%), no Sudeste; 162 (17,3%), no Sul; 127 (13,6%), no Centro-Oeste; e 109 (11,6%), no Norte. Além de fornecer informações sobre a distribuição espacial da exploração sexual, a Matriz também pretende ser um instrumento de sistematização de dados sobre as políticas públicas na área, tendo cumprido o objetivo de identificar os programas e ações do governo federal, da sociedade civil e das agências de cooperação internacional que, de forma direta ou indireta, promovem o enfrentamento do problema nesses municípios e localidades.

Uma das conseqüências mais exemplares da utilização da Matriz como instrumento de política pública foi a decisão, tomada em setembro de 2005 na Comissão Intergestora Tripartite da Assistência Social (CIT), de expandir as ações do Sentinela dos 314 municípios atendidos até então para cerca de 1.100, compreendendo as capitais, regiões metropolitanas, regiões portuárias e ribeirinhas, reservas indígenas, entroncamentos rodoviários, zonas de garimpo, áreas com grandes obras em andamento e pólos turísticos. A decisão, que passou a ter efeito em outubro, com o início da implantação dos serviços nos novos municípios, exigiu um esforço orçamentário significativo por parte do governo federal, estimado em cerca de R\$49,4 milhões para o ano de 2006.

Outro reflexo da contribuição da Matriz para a área foi o início do processo de disseminação do Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil no Território Brasileiro (Pair), resultado da cooperação entre a SEDH, o MDS e a Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional (Usaid). O Pair consiste em uma metodologia empregada na mobilização e articulação de redes locais para o enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes e foi implantado em 2004 como projeto-piloto em seis municípios brasileiros. Em 2005, o governo federal seguiu testando a metodologia e estabeleceu a estratégia para sua disseminação em nove outros estados a partir de 2006, com o que o programa atingirá 34 novos municípios. Esse número ainda é bastante reduzido frente ao universo de municípios afetados pelo problema; no entanto, é preciso considerar que o grande desafio do governo federal consiste em garantir as condições para que as complexas redes postas em funcionamento nessas localidades sigam funcionando a contento sem a sua intervenção, o que tem requerido participação e acompa-

---

118. A Matriz resultou de uma parceria entre a SEDH, o Unicef, a Comissão Intersetorial de Enfrentamento do Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes e o Grupo de Pesquisa sobre Violência e Exploração Sexual Comercial de Mulheres, Crianças e Adolescentes (Violes) do Departamento de Serviço Social da UnB.

nhamento intensivos na fase de implantação do programa por parte do reduzido corpo técnico da SEDH envolvido na área.

O fortalecimento do tema do tráfico de pessoas na agenda do governo federal em 2005 é outro ponto de destaque na política de enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes. Embora o tráfico de pessoas não esteja restrito ao universo infanto-adolescente e tampouco ao âmbito da exploração sexual comercial – englobando também o tráfico para fins de adoção ilegal, trabalho escravo e comércio de órgãos –, um relatório de pesquisa publicado em 2004 pelo Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crimes (UNODC) apontou que a principal finalidade do tráfico mundial de pessoas é a exploração sexual, que concentrou cerca de 92% dos casos analisados na pesquisa, sendo que 83% desses casos envolviam mulheres, 48% delas menores de 18 anos. Os dados estatísticos a respeito do fenômeno no país são escassos, mas sabe-se que estão em operação inúmeras redes e rotas de tráfico de pessoas que abastecem tanto o mercado interno quanto o mercado internacional de exploração sexual comercial<sup>119</sup>. Em 2005, o governo federal deu seqüência às iniciativas previstas no Programa Global de Prevenção e Combate ao Tráfico de Seres Humanos, fruto de parceria firmada no ano anterior entre o Ministério da Justiça e o UNODC, e iniciou as discussões intra-governamentais sobre o desenho de uma política federal de enfrentamento ao tráfico de pessoas. Sob a liderança da Secretaria Nacional de Justiça (SNJ/MJ), as discussões envolvem como atores estratégicos a Senasp/MJ, a Polícia Federal, a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, a SEDH, o Ministério Público Federal e a OIT. Paralelamente, foram realizadas oficinas regionais de capacitação para 400 operadores de segurança pública nos estados do Pará, São Paulo, Paraíba e no Distrito Federal, com o objetivo de dar início à composição de uma rede de proteção, articulação e responsabilização no tema tráfico de pessoas para fins de exploração sexual.<sup>120</sup>

Finalmente, cabe destacar o fortalecimento da intersetorialidade como um dos avanços da área em 2005. O compromisso com a promoção da intersetorialidade nas ações do governo federal ficou expresso, ainda em 2003, com a instituição da Comissão Intersetorial de Enfrentamento do Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes. Congregando representantes de diversos órgãos do poder público federal (entre ministérios, secretarias e departamentos de Estado), de agências de cooperação internacional, da sociedade civil organizada, de organizações não-governamentais e outros atores convidados, a Comissão tem funcionado como principal fórum para proposição, discussão e articulação de ações na área.

O efeito positivo dos trabalhos da Comissão pode ser atestado, por exemplo, pelo surgimento de iniciativas nos diversos órgãos e pela consolidação de parcerias. Assim, ao lado das ações desenvolvidas no âmbito do programa coordenado pela SEDH, outras ações importantes estão em andamento em nível federal. Cite-se, por exemplo, o

---

119. A Pesquisa Nacional sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para Fins de Exploração Sexual Comercial no Brasil (Pestraf), publicada em 2002, ajudou a lançar luz sobre o problema. O estudo, coordenado pelo Cecria, revelou que, entre o período de 1996 e 2002, estiveram em operação no país 241 rotas de tráfico para fins de exploração sexual, sendo 32 intermunicipais, 78 interestaduais e 131 internacionais.

120. No âmbito da legislação, uma conquista importante foi obtida em 2005 com as mudanças introduzidas no Código Penal Brasileiro. Seguindo recomendações da CPMI da Exploração Sexual, foram inscritos como tipos de crime o tráfico de pessoas e o lenocínio, termo correlato à exploração sexual comercial, sendo que, ao lado do tráfico internacional, o tráfico interno para fins de exploração sexual também foi tipificado como modalidade criminosa.

caso do Ministério da Justiça que, por meio de vários de seus órgãos, também congrega esforços complementares na área. A Senasp, por exemplo, vem atuando no sentido de sensibilizar os agentes de segurança pública – especialmente policiais – para os direitos humanos e de capacitá-los, por meio das oficinas regionais realizadas em todo o país ao longo de 2005, sobre a exploração sexual e o tráfico de pessoas. As ações de inteligência da Polícia Federal têm sido fundamentais na identificação e desbaratamento das redes de tráfico de pessoas e no rastreamento das redes de pedofilia na internet. Por sua vez, a Polícia Rodoviária Federal intensificou, desde 2004, as operações de repressão à exploração sexual nas estradas e vem realizando, em parceria com a SEDH e outros órgãos, campanhas educativas nas rodovias brasileiras.<sup>121</sup>

Embora seja inegável a mobilização do governo federal em torno do tema e alguns avanços já possam ser percebidos, deve-se reconhecer que muito ainda resta por ser feito, especialmente no que diz respeito ao abuso sexual, problema menos diretamente atacado pela política pública e que está ligado não apenas aos fatores discutidos anteriormente, mas também a questões de saúde mental que requerem o tratamento do agressor, na grande maioria das vezes (cerca de 90% dos casos) um membro da família. Por outro lado, muitas mudanças ainda precisam ser implementadas na legislação para permitir o tratamento adequado dos casos de abuso sexual. Exemplo disso é o fato de que o Código Penal ainda exige que a denúncia de abuso seja feita pela própria criança ou adolescente vítima ou por seu responsável, o que é uma situação bastante delicada e difícil, levando-se em conta a falta de discernimento, a culpa, o medo e a vergonha que sempre cercam o fenômeno e as famílias envolvidas.

### **3 Brasil sem Homofobia – avanços e desafios**

Lançado pelo Ministério da Saúde e pelo Conselho Nacional de Combate à Discriminação em 2004, o programa brasileiro Brasil sem Homofobia é um marco latino-americano no combate à violência e à impunidade e na promoção de valores de respeito à paz e à não-discriminação por orientação sexual. Incluindo direitos no campo da educação, saúde, segurança, trabalho e cultura, também define ações voltadas especificamente para as mulheres, os jovens e o combate ao racismo.

Com a implementação de uma política pública específica para os grupos sociais compostos por gays, lésbicas, bissexuais e transgêneros, o país abriu uma perspectiva democrática e cidadã para incluir grupos até então marginalizados da proteção do Estado. A partir desse programa, diferentes ministérios e secretarias passaram a adotar novas linhas de ação, contemplando as reivindicações propostas por este movimento social, já parcialmente contempladas na segunda versão do Programa Nacional de Direitos Humanos (2002).

Diversas constituições estaduais e legislações municipais têm incluído o tratamento desigual motivado por questões de orientação sexual entre as formas de discriminação, e o Poder Judiciário tem promulgado sentenças que vêm favorecendo o avanço na defesa dos direitos sexuais. Contudo, a violência letal contra homossexuais tem se configurado como uma das tragédias sociais do país. Denunciada exaustivamente pelo Movimento dos Gays, Lésbicas, Bissexuais, Transgêneros e Transexuais

---

121. Segundo mapeamento realizado pelo órgão, existem cerca de 844 pontos de vulneráveis à exploração sexual de meninos e meninas nas rodovias federais, espalhados por 462 municípios.

(GLBTT), estas práticas violentas expressam concepções preconceituosas que têm se tornado cotidianas, especialmente em algumas regiões brasileiras.

O ano de 2005 permitiu certa consolidação desse programa, na medida em que garantiu, por meio de emendas parlamentares e recursos ministeriais, a definição de parcerias com organizações não governamentais para a implementação de Centros de Referência de Apoio às Populações Homossexuais – alcançando atualmente 16 estados – e outras ações relevantes em diversas áreas. O Ministério da Saúde foi pioneiro no trabalho conjunto com o Movimento GLBTT, no Programa Nacional de Doenças Sexualmente Transmissíveis (DST) e Aids desde 1999. Apesar do lento processo envolvido na constituição de uma Câmara Técnica voltada para políticas específicas para esses grupos, o órgão abriu um espaço de interlocução importante ao oferecer ao movimento representação no Comitê de Articulação dos Movimentos Sociais (Cames), encarregado da discussão com a sociedade civil e a Comissão Nacional de Aids.

O Ministério da Cultura vem ampliando seu apoio ao programa com a utilização de recursos do Fundo Nacional de Cultura, por meio de editais, para apoio às paradas gays e abrindo espaços internos para as reivindicações do Movimento GLBTT. Projetos culturais incluindo exposições, seminários, prêmios literários e cinema têm produzido benefícios na implementação dos objetivos do programa. Nesse sentido, a abertura de museus para exposições sobre a cultura GLBTT tem sido importante, pois oferece um contraponto aos preconceitos disseminados nas práticas da sociedade brasileira. Em 2004, o Minc externou seu primeiro compromisso com o programa ao criar o grupo de trabalho intitulado Promoção da Cidadania GLBTT, e, no final de 2005, já estava em processo a formação da Câmara Setorial de GLBTT. Uma segunda ação expressiva foi o cadastramento de instituições que desenvolvem ações diretas ou indiretas com os grupos GLBTT, incluindo secretarias estaduais e organizações não-governamentais, tendo em vista ampliar o discurso e as políticas públicas voltadas para essas populações.

O Ministério da Justiça, representado pela Senasp, vem realizando discussão sobre o tema com as secretarias estaduais, capacitando policiais a respeito da homofobia, incluindo a elaboração de um manual de conduta contendo temas de respeito à diferença e do trato aos homossexuais. O passo mais importante dado até agora foi a criação da Câmara Técnica da Segurança Pública, composta por representantes do Movimento GLBTT e de órgãos governamentais, tendo em vista a definição das políticas destinadas a essas populações.

O Ministério da Educação em 2005 definiu recursos para apoiar projetos educacionais voltados para a não-discriminação por orientação sexual, além de ter assumido o compromisso de criar um grupo de trabalho composto por especialistas em diversidade sexual e ativistas do Movimento GLBTT para elaborar a orientação e diretrizes para a área.

A SEDH, articuladora do Brasil sem Homofobia, é a responsável pelo incentivo aos demais ministérios para se envolverem no programa, tendo também tomado a iniciativa de criação do Fórum Governamental do Programa Brasil sem Homofobia, integrado pelos Ministérios da Justiça, das Relações Exteriores, da Saúde, da Educação e da Cultura, além da SPM e da Seppir. Concentrando esforços na ampliação do campo de apoio ao programa, a SEDH planeja um seminário intragovernamental para

sensibilizar outros ministérios, a ser realizado em abril de 2006, além do lançamento do programa na área do Mercosul, de modo a dar visibilidade e difundir os princípios de construção de uma cultura de paz e cidadã no continente.

Contudo, alguns problemas causam inquietação quanto ao futuro do programa. Em primeiro lugar, a falta de recursos governamentais consolidados no orçamento, o que torna o programa bastante dependente de emendas parlamentares; segundo, a falta de gerência do programa, somada à necessidade de recursos humanos voltados para o seu monitoramento e avaliação; e, finalmente, a necessidade de se investir na ampliação das propostas do programa em uma perspectiva educativa, de modo a contrapor de forma eficaz os preconceitos e a intolerância presentes nas práticas sociais.

Além disso, é preciso lembrar que esse tema não conta com receptividade em todos os órgãos de governo, e mesmo nos Ministérios da Justiça e da Saúde há resistências por parte de diversas secretarias. Por sua vez, o Ministério do Trabalho e Emprego, cujas Delegacias Regionais do Trabalho registram discriminações por conduta sexual, também não tem colocado esse tema como prioridade. Soma-se a essa dificuldade a postura das instituições militares (Ministérios da Marinha, Exército e Aeronáutica), as quais permanecem insensíveis às propostas do programa. Outra questão está referida às instituições religiosas, especialmente os segmentos ortodoxos da Igreja Católica e os pentecostais da Igreja Evangélica, que têm oferecido resistência à implementação do programa. Cabe citar ainda a área da mídia integrada por alguns veículos de comunicação (televisão, rádio e imprensa) com perfil homofóbico, fato que vem sendo alvo de ações civis públicas movidas pelo Ministério Público Federal. Nesse contexto, as atividades desencadeadas pelo Movimento GLBT têm sido o motor da difusão e implementação das ações definidas nas diferentes áreas do Brasil sem Homofobia. Sem essa iniciativa, o programa estaria praticamente circunscrito à esfera burocrática da SEDH, sem recursos para efetivá-lo.

Contudo, duas iniciativas pretendem contribuir para o avanço dessa política: o projeto de lei da deputada Iara Bernardo (PT-SP) de criminalização da homofobia e a criação da Câmara Técnica Comunitária para Acompanhamento e Avaliação do Programa Brasil sem Homofobia, composta por representantes de diversos setores da sociedade e responsável pela elaboração de relatórios sobre os resultados alcançados por essa política e as ações a serem desencadeadas para exigir o cumprimento do compromisso governamental.

#### **4 A segurança pública para além da ação policial**

A ação do governo federal na área de segurança pública do fim do regime militar até meados dos anos 1990 se restringia praticamente ao trabalho do Departamento de Polícia Federal e do Departamento de Polícia Rodoviária Federal, além de operações especiais com tropas do Exército. É a partir de 1995, com a criação da Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública – posteriormente transformada na Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) –, do Conselho Nacional de Segurança Pública (Conasp), do Plano Nacional de Segurança Pública e do Fundo Nacional de Segurança Pública (Fusp), que começa a se formar uma verdadeira estrutura para o tratamento dessa questão como política federal.

Desde então, a atuação do governo federal pode ser classificada em três tipos de esforços. O primeiro deles é o de suprir carências básicas e de complementar recursos

das secretarias estaduais e das polícias.<sup>122</sup> O segundo é o de investir na consolidação de um sistema nacional de segurança pública, com padronização e integração de vários elementos da política.<sup>123</sup> O terceiro – e mais complexo deles – é composto pelas iniciativas de reforma estrutural na política de segurança pública, com vistas a atender a quatro princípios fundamentais: a defesa dos direitos humanos, a prevenção da violência, a participação da sociedade e a contenção do uso da violência pela polícia. Entre as iniciativas mais relevantes nessa área estão o apoio à criação e consolidação de ouvidorias de polícia; o incentivo à implantação de policiamento comunitário e a capacitação de policiais na temática dos direitos humanos. Cabe lembrar que, atualmente, muitas iniciativas da Senasp e convênios firmados com os estados agregam dois ou até três desses esforços.

Essa terceira via de esforços já aparecia no PPA 2000-2003 e, no PPA 2004-2007, novas ações orçamentárias foram elaboradas dentro do Programa Sistema Único de Segurança Pública (Susp). Citam-se, por exemplo, a implantação de projetos de prevenção à violência; a modernização organizacional das instituições do Sistema de Segurança Pública (Segurança Cidadã); e o sistema integrado de formação e valorização profissional. De fato, no âmbito desse programa encontra-se quase tudo o que está sendo realizado no governo federal no sentido de incentivar a transformação das estruturas da política de segurança pública nacional.<sup>124</sup>

Algumas iniciativas importantes nessa terceira via de esforços têm sido implementadas em quatro dos sete eixos estratégicos do Programa Susp.<sup>125</sup> No eixo relativo à formação e valorização profissional, estão sendo criados alguns padrões nacionais. Nesse sentido, foi elaborada e já está implementada em 17 Unidades da Federação uma Matriz Curricular Nacional para Ensino Policial, baseada nos princípios de direitos humanos e cidadania, e foi elaborada também uma Matriz Curricular das Guardas Municipais, com o objetivo de nortear o treinamento e a capacitação dos guardas municipais, com o enfoque na prevenção da violência. Também estão sendo implementadas iniciativas com vistas a expandir a capacitação dos policiais, seja por meio da Rede de Ensino à Distância, através da qual a Senasp apoiou a implantação de 60 telecentros voltados para expandir o acesso à capacitação em diversas áreas,<sup>126</sup> seja por meio da Rede Nacional de Especialização em Segurança Pública (Renaesp), a qual financia e acompanha Instituições de Ensino Superior na realização de cursos de especialização de gestão em Segurança Pública para operadores já graduados. Por fim, há outras atividades voltadas diretamente para a capacitação em direitos humanos.

---

122. Por meio, por exemplo, da compra de veículos, equipamentos de informática e comunicação, armamentos e munição e da construção e reforma de prédios.

123. Tem-se buscado a padronização do conteúdo programático das escolas de ensino policial por meio de parâmetros curriculares nacionais para as academias de polícia. Na área de integração foram criados Gabinetes de Gestão Integrada de Segurança nas unidades da federação e, por meio da rede Infoseg, estão sendo integrados os sistemas de informação: "a Rede Infoseg tem por objetivo a integração das informações de Segurança Pública, Justiça e Fiscalização, como dados de inquéritos, processos, de armas de fogo, de veículos, de condutores, de mandados de prisão, dentre outros, entre todas as Unidades da Federação e órgãos federais".

124. A Campanha do Desarmamento e a ação de Assistência Técnica para Ouvidoria de Polícia e Policiamento Comunitário no Programa Direitos Humanos, Direito de Todos da SEDH seriam duas grandes exceções.

125. Os três outros eixos do programa são: gestão do conhecimento e informações criminais, reorganização das instituições policiais e estruturação e modernização da perícia.

126. Em dezembro de 2005, havia 2.600 participações nos seguintes cursos: Direitos Humanos, Tráfico de Seres Humanos, Preservação de Local de Crime e Violência e Criminalidade e Prevenção.

A Senasp tem realizado, por exemplo, Jornadas Nacionais de Educação em Direitos Humanos para Policiais, com o objetivo de contribuir para a formação de uma cultura nacional de direitos humanos e de uma polícia consciente de seu papel de promotora desses direitos, tendo sido capacitados 1.850 profissionais em oito estados no biênio 2004-2005. Em paralelo, há, desde 1998, uma parceria com o Comitê Internacional da Cruz Vermelha que permitiu a capacitação, em normas e princípios de direitos humanos aplicáveis à função policial, de aproximadamente 500 policiais em 2004 e mais 630 em 2005. O alcance dessas iniciativas é limitado, especialmente pelo fato de seu efeito se produzir no médio e longo prazos. No entanto, essas ações na área de educação podem ser fundamentais para criar fissuras no padrão cultural hegemônico nas instituições de segurança pública, que concebe o policiamento como estando voltado prioritariamente para a reação à criminalidade.

Na área de prevenção à violência, há algumas ações visando expandir e aprimorar práticas de prevenção. Nesse sentido, foi implantado o Observatório Democrático de Práticas de Prevenção em Segurança Pública, disponibilizando no *site* do Ministério da Justiça informações de implementação, execução e avaliação de aproximadamente 200 práticas brasileiras, com o objetivo de formar uma rede de gestores dessas práticas. Na mesma linha, foi elaborado um Guia de Prevenção à Violência e Criminalidade, em parceria com o Pnud, com objetivo de auxiliar os municípios na gestão de ações que reduzam os fatores de risco e aumentem os de proteção, de modo a afetar a incidência de crimes e violência e a sensação de segurança da população. De outra parte, há algumas ações mais específicas em curso na Senasp, quais sejam: o incentivo à formação de uma rede de proteção, articulação e responsabilização relativas ao tráfico de pessoas para fins de exploração sexual;<sup>127</sup> o apoio à implantação de um Consórcio Intermunicipal de Prevenção à Violência e Criminalidade na Região Metropolitana de Recife, com replicação prevista para as regiões de Vitória (ES), Vale do Sinos (RS), Entorno do Distrito Federal (DF) e Natal (RN); e o levantamento de experiências para a elaboração de uma Matriz Nacional dos Programas de Polícia Comunitária. No geral, esse eixo apresenta ações bem díspares; mas são aquelas em prol do Policiamento Comunitário – embora ainda tímidas e não-estruturantes – e os incentivos para a atuação preventiva dos municípios que têm o maior potencial de alterar a produção de segurança pública no país.

No eixo dos programas de redução da violência, a Senasp vem contribuindo, ainda que lentamente, para a expansão das ações das Delegacias Especializadas de Atendimento às Mulheres. Até o final de 2005, 50 Deams foram reaparelhadas, houve apoio para a criação de outras 15 Deams e para a capacitação de 240 delegadas dos estados de RJ, TO, MG e ES.

Por fim, no campo de controle externo e participação social, a Senasp atua com o objetivo de se constituir órgãos estaduais autônomos e independentes para o controle externo da atividade policial. Para tanto, tem incentivado a realização de encontros do Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia; apoiado projetos que visam à criação de novas ouvidorias e ao fortalecimento das já existentes; e, em parceria com a SEDH, tem trabalhado pela construção de um Sistema Nacional de Registro de Informações das Ouvidorias. No entanto, principalmente devido a resistências dos estados, até o final de 2005, só havia ouvidorias em 14 Unidades da Federação. Essas ouvidorias

---

127. Para mais detalhes, ver o texto anterior sobre o enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes.

desempenham importante papel de legitimar nos governos estaduais e na mídia as denúncias contra a violência policial, embora ainda não se saiba exatamente o impacto que causam na investigação dos casos informados.

Todas essas ações, com maior ou menor efetividade e sucesso, podem desempenhar um papel importante na transformação da segurança pública no Brasil. A formação de policiais nos princípios de respeito aos direitos humanos e policiamento comunitário, por exemplo, é um passo importante na mudança gradual das ações de policiamento nas Unidades da Federação, bem como na sensibilização de novas lideranças policiais para a importância de reformas no sistema de segurança pública. No entanto, essas mudanças não estão garantidas. Capacitação em direitos humanos e polícia comunitária sem a abertura das instituições policiais e secretarias de segurança pública para aplicação desses conhecimentos no dia-a-dia da ação policial torna este conhecimento quase inútil. De outra parte, casos de violência policial não investigados ou absolvições em casos de evidente arbitrariedade tornam ineficientes investimentos em corregedorias e ouvidorias.

Para se garantir mudanças efetivas nessa área é preciso direcionar os gastos dos recursos federais exatamente para as áreas de formação dos operadores da segurança pública e de indução de políticas de prevenção à violência. Ou seja, o governo federal tem que procurar escapar da armadilha de ser um mero financiador de gastos básicos, como a compra de viaturas e armamento letal. Além disso, é preciso assumir a reforma da polícia como uma prioridade política, assim como é a reforma do Judiciário e já foram a da previdência e a tributária. Sabe-se que há pressões corporativas contra a concessão de autonomia para as corregedorias de polícia ou contra o fim dos inquéritos policiais, por exemplo, mas isso não impede que seja iniciado um processo de revisão do sistema de segurança pública no país, na perspectiva de negociação das mudanças possíveis.

### **3 Gasto**

A análise da execução orçamentária federal na área de Direitos Humanos, Justiça e Cidadania considera somente as ações da Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH) e da Secretaria Especial de Política para as Mulheres (SPM) e alguns programas do Ministério da Justiça (MJ). Isso porque, embora os direitos humanos agreguem os direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, no Executivo Federal, os esforços para a garantia desses direitos são realizados por diferentes órgãos setoriais (saúde, educação, segurança alimentar, previdência social, assistência social, cultura, trabalho e igualdade racial, entre outros) e, assim, já são acompanhados em outras seções deste boletim.

Outro ponto a ser considerado na avaliação da execução orçamentária dessa área refere-se à inconveniência 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 empregados na implementação dos programas e das ações do MJ, que envolvem a remuneração dos servidores das polícias federais, da Defensoria Pública da União, da Funai e as diversas ações de investimento para a montagem de um sistema nacional de Segurança Pública e do sistema prisional federal. Por isso, optou-se por separar a análise dos gastos do MJ das duas secretarias.

### 3.1 Ministério da Justiça

No MJ, conforme a tabela 1, nota-se que houve um aumento de 12,3% nos recursos orçamentários entre 2004 e 2005, totalizando R\$ 590,2 milhões. Embora também tenha havido um crescimento do total liquidado no último ano (no montante de R\$ 115,6 milhões), esse foi de apenas 2,5%. Os crescimentos diferenciados explicam a queda do nível de execução orçamentária do órgão, que passou de 95% em 2004 para 86,7% em 2005. Parte desta redução na execução pode ser creditada ao aumento dos recursos indisponibilizados, de 3,8%, em 2004, para 4,6%, em 2005.<sup>128</sup>

Na análise por programas, nota-se um claro aumento dos recursos orçamentários de alguns deles entre 2004 e 2005: da ordem de 27%, no caso do Combate à Criminalidade; de 25%, na Segurança Pública nas Rodovias Federais; e de 12%, na Modernização do Sistema Penitenciário. Na mesma linha, pode-se dizer que o programa Assistência Jurídica Integral e Gratuita alcançou um outro patamar de implementação, tendo tido um aumento de 157% dos recursos previstos. Levando-se em consideração a forma de implementação desses programas, pode-se inferir que a tônica do Ministério da Justiça nesse último ano parece ter sido a de priorizar os programas de execução direta, fortalecendo órgãos como o Departamento de Polícia Federal, o Departamento de Polícia Rodoviária Federal e a Defensoria Pública da União, em detrimento de outros órgãos que executam seus programas por meio de convênios e da transferência de recursos para estados e municípios, como o Departamento Penitenciário Nacional e a Senasp.

TABELA 1

#### Execução orçamentária de alguns programas selecionados do Ministério da Justiça – 2004 e 2005

(Em milhões de reais constantes)\*

Órgão /Programas	2004			2005		
	Lei + Créditos (A)	Liquidado (B)	B/A (%)	Lei + Créditos (A)	Liquidado (B)	B/A (%)
MJ	4.785,3	4.547,4	95,0	5.375,5	4.663,0	86,7
Modernização do Sistema Penitenciário	176,0	154,8	87,9	224,1	158,5	70,8
Combate à Criminalidade <sup>1</sup>	133,5	119,0	89,2	159,8	131,5	82,3
Segurança Pública nas Rodovias Federais	842,5	795,2	94,4	1.050,2	876,3	83,4
Sistema Único de Segurança Pública	374,7	307,2	82,0	370,6	247,9	66,9
Assistência Jurídica Integral e Gratuita	12,7	11,9	93,9	32,6	26,8	82,3
Outros programas <sup>2</sup>	3.245,9	3.159,3	97,3	3.538,2	3.222,0	91,1

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).

Nota: <sup>1</sup> Algumas ações do Programa Combate à Criminalidade passaram a compor, a partir de 2005, o novo programa Modernização da Polícia Federal e ações do Apoio Administrativo. Assim, para o ano de 2004, todas essas ações foram desconsideradas para efeito de comparação.

<sup>2</sup> Para 2004, estão aqui incluídas também as ações desconsideradas do Programa Combate à Criminalidade.

Obs.: \* Valores de 2004 corrigidos para 2005 pela média anual do IGP-DI/FGV.

Apesar da elevação da dotação orçamentária, o aumento dos recursos liquidados não aconteceu na mesma proporção: foi de 125% no programa Assistência Jurídica Integral e Gratuita, de 10% no Combate à Criminalidade e no Segurança Pública nas Rodovias Federais e de apenas 2% no Modernização do Sistema Penitenciário. Ressalte-se que esse último sofreu um corte de quase R\$ 62 milhões no volume total

128. Estas porcentagem foram calculadas a partir de dados extraídos do *site* Transparência do Ministério da Justiça. MJ/SE/Diretoria de Programa/Coordenação Geral de Orçamento e Finanças. Orçamento do Ministério da Justiça – Dezembro de 2005; Orçamento do Ministério da Justiça – 2004.

disponível. No caso do Programa Susp, além de não ter havido aumento da dotação, houve queda de 19% do volume liquidado. Em que pesem as dificuldades inerentes à transferência de recursos a outros entes da federação, o problema maior parece ter sido o fato de o Ministério da Justiça ter tornado indisponíveis para a execução orçamentária R\$ 86,5 milhões do programa, o que representou 34,2% do contingenciamento total do Ministério (R\$ 252,7 milhões). A indisponibilização de recursos para esses dois programas é um paradoxo para o governo federal, pois ambos fazem parte das metas presidenciais.

### 3.2 Secretarias Especiais da Presidência da República

A dotação orçamentária das secretarias especiais passou por processos diferentes nesses dois anos. Enquanto a SEDH viu seu orçamento permanecer no mesmo patamar, a SPM perdeu em 2005 quase R\$ 2 milhões, o equivalente a cerca de 7% da dotação orçamentária de 2004. A execução orçamentária, embora siga sendo baixa, foi melhor em ambas as secretarias em 2005, alcançando 59,2% dos recursos na SEDH (contra 57% em 2004) e 78,3% na SPM (contra 65,4% em 2004).

Um dos maiores responsáveis pela baixa execução em ambas as secretarias continua sendo o contingenciamento orçamentário. Em 2005, no entanto, o total disponibilizado foi bem maior do que no ano anterior: na SEDH, o aumento foi de 20,6% e na SPM de 7,5%. Com isso, o volume de recursos liquidados também aumentou, tendo crescido em 4,7% no caso da SEDH e em 11,9% da SPM. Em relação à execução do efetivamente disponível, a situação foi diferenciada nas duas secretarias: enquanto a SPM obteve uma performance melhor em 2005, executando 95,9% do total (contra 92,2% em 2004), a SEDH piorou seu nível de execução, caindo de 81,1% para 70,4%. A situação observada no caso dessa secretaria reflete as conseqüências da liberação de recursos ocorrida apenas no final do ano, o que comprometeu a execução conforme planejado e pode ter implicações decisivas sobre a própria qualidade do gasto. Outro fator que pode ter contribuído para esse resultado foram os entraves burocráticos para a realização de gastos resultantes da perda de autonomia frente à Secretaria Geral da Presidência da República, no período em que a SEDH perdeu seu *status* ministerial.

TABELA 2

#### Execução Orçamentária da SEDH e da SPM – 2004-2005

(Em milhões de reais constantes)\*

Órgão	2004					2005				
	Lei + Créditos (A)	Recurso disponível <sup>1</sup> (B)	Liquidado (C)	C/A (%)	C/B %	Lei + Créditos (A)	Recurso disponível <sup>1</sup> (B)	Liquidado (C)	C/A (%)	C/B %
<b>SEDH total</b>	<b>123,0</b>	<b>86,4</b>	<b>70,1</b>	<b>57,0</b>	<b>81,1</b>	<b>124,1</b>	<b>104,2</b>	<b>73,4</b>	<b>59,2</b>	<b>70,4</b>
- SEDH	67,3	51,8	50,7	75,3	97,8	82,5	65,3	61,0	73,9	93,3
- FNCA <sup>2</sup>	55,6	34,6	19,4	34,8	56,0	41,6	38,9	12,5	29,9	32,0
SPM	26,4	18,7	17,2	65,4	92,2	24,6	20,0	19,2	78,3	95,9

Fontes: Sistema de Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira da União (Câmara dos Deputados e Prodasen); Demonstrativo Gerencial da Execução do Orçamento: janeiro a dezembro de 2004, da SPM; Demonstrativo Gerencial da Execução do Orçamento: janeiro a dezembro de 2005, da SPM; Relatório de Gestão da SEDH – 2004; e esboço do Relatório de Gestão da SEDH – 2005.

Notas: <sup>1</sup> O recurso disponível é o resultado da diferença entre a dotação orçamentária dos programas (Lei + Créditos) e os recursos indisponibilizados para sua execução no processo de contingenciamento.

<sup>2</sup> Estão incluídos todos os recursos provenientes do FNCA, diferentemente do que ocorreu nas tabelas 2 e 4 do capítulo sobre Direitos Humanos, Justiça e Cidadania da edição nº 10 deste boletim. A diferença se deve ao fato de que, naquelas tabelas, referentes a 2003-2004, parte dos recursos do FNCA tinham sido alocados – por decisão da SEDH/Conanda, gestor do fundo – no Programa Segundo Tempo, do Ministério do Esporte.

Obs.: \*Valores de 2004 corrigidos para 2005 pela média anual do IGP-DI/FGV.

Na tabela 3 pode-se verificar a situação de alguns programas da SEDH. Nota-se que houve redução de 10% na dotação orçamentária dos programas para portadores de deficiência, de 14,7% do Programa de Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente e de 5,1% do Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas. Por sua vez, houve um aumento expressivo do orçamento dos Programas Direitos Humanos, Direitos de Todos (da ordem de 117,3%) e Atendimento Socioeducativo do Adolescente em Conflito com a Lei (de 126,2%). No caso específico deste último, o aumento está ligado ao aporte de recursos oriundos do Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente (FNCA). Já o primeiro programa sofreu uma mudança radical do seu patamar orçamentário: houve aumento da dotação para os pagamentos de indenização a familiares de mortos e desaparecidos políticos e foram criadas uma ação de proteção a defensores de direitos humanos e outra, contando com mais de R\$ 8 milhões, para prover assistência técnica para Ouvidorias de Polícia e Policiamento Comunitário. Concomitantemente, as ações de Apoio a Conselhos Estaduais e Municipais de Direitos Humanos e o Disque Direitos Humanos perderam recursos, enquanto as ações Funcionamento da Rede Nacional de Informação e Combate à Tortura e Implantação de Centros Integrados de Cidadania foram extintas.

Quanto à execução dos recursos, os volumes liquidados foram inferiores em 2005 nos programas voltados para portadores de deficiências e no de Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e Adolescente, o que se deveu, em boa parte, à redução dos recursos disponíveis para estes programas. Em outros programas, no entanto, houve aumentos importantes: de 143,9% no programa Direitos Humanos, Direitos de Todos; de 22,8%, no Atendimento Socioeducativo do Adolescente em Conflito com a Lei – aumento pouco significativo em relação à elevação da dotação orçamentária, citada anteriormente –; e de 8,5%, na Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas. No geral, houve melhora no nível de execução orçamentária, em que pese a importante piora na execução do programa voltado para os adolescentes em conflito com a lei (44,3%, em 2005, contra 81,6%, em 2004), em grande parte relacionada às dificuldades enfrentadas para o gasto dos recursos provenientes do FNCA, composto de doações de pessoas e instituições privadas que costumam se concentrar no mês de dezembro. Com a exceção desse programa, apenas o Direitos Humanos, Direitos de Todos apresentou queda significativa na execução dos recursos disponíveis (84,1%, em 2005, contra 99,9%, em 2004).

TABELA 3

**Execução orçamentária de alguns programas selecionados da SEDH e SPM – 2004-2005**

(Em milhões de reais constantes)\*

Órgão/programas	2004					2005				
	Lei + Créditos (A)	Recurso disponível <sup>1</sup> (B)	Liquidado (C)	C/A (%)	C/B (%)	Lei + Créditos (A)	Recurso disponível <sup>1</sup> (B)	Liquidado (C)	C/A (%)	C/B %
<b>SEDH<sup>2</sup></b>	123,0	86,4	70,1	57,0	81,1	124,1	104,2	73,4	59,2	70,4
Promoção e Defesa dos Dir. de Pessoas com Deficiência <sup>3</sup>	4,9	3,3	3,0	61,4	89,5	4,4	2,9	2,9	66,8	100,0
Promoção e Defesa dos Direitos da C. e A. <sup>3</sup>	43,8	41,9	24,9	56,8	63,0	39,6	34,0	21,7	54,9	63,8
Atend. Soc. do Adolesc. em Conflito com a Lei <sup>4</sup>	11,2	9,3	9,2	81,6	98,7	25,4	23,5	11,3	44,3	48,0
Combate ao Abuso e à Explor. Sexual de C. e A.	3,7	2,3	2,3	63,1	100,0	2,9	2,4	2,4	80,4	99,2
Direitos Humanos, Direitos de Todos	10,2	5,7	5,7	55,9	99,9	22,2	16,6	13,9	62,8	84,1
Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas	12,6	10,9	10,9	86,7	100,0	11,9	11,9	11,8	99,3	100,0
<b>SPM<sup>5</sup></b>	26,4	18,7	17,2	65,4	92,2	24,6	20,0	19,2	78,3	95,9
Prevenção e Comb. à Violência Contra a Mulher	11,2	7,4	6,4	57,6	87,1	10,1	9,1	8,9	88,6	97,5
Gestão da Transvers. de Gênero nas Pol. Públicas	5,1	4,2	3,9	65,8	93,6	5,2	3,3	3,3	63,5	96,8
Incent. à Auton. Econ. das Mulh. no Mundo do Trab.	4,2	2,3	2,0	49,1	90,0	3,2	2,7	2,6	80,1	94,2

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

Notas: <sup>1</sup> O recurso disponível é o resultado da diferença entre a dotação orçamentária dos programas (Lei + Créditos) e os recursos indisponibilizados para sua execução no processo de contingenciamento.<sup>2</sup> Estão incluídos todos os recursos provenientes do FNCA, diferentemente do que ocorreu nas tabelas 2 e 4 do capítulo Direitos Humanos, Justiça e Cidadania da edição nº 10 deste boletim. A diferença se deve ao fato de que, naquelas tabelas, referentes a 2003-2004, parte dos recursos do FNCA tinham sido alocados – por decisão da SEDH/Conanda, gestor do fundo – no Programa Segundo Tempo, do Ministério do Esporte.<sup>3</sup> Estão somados aos recursos do Programa Promoção e Defesa dos Direitos de Pessoas com Deficiência aqueles do Programa Nacional de Acessibilidade.<sup>4</sup> Foram somados os recursos próprios da SEDH e os provenientes do FNCA. Apenas em 2005 houve financiamento das ações do Atendimento Socioeducativo do Adolescente em Conflito com a Lei com recursos do fundo.<sup>5</sup> Em 2004, os três programas da SPM era então denominados: Combate à Violência Contra a Mulher, Gestão da Política de Gênero e Igualdade de Gênero nas Relações de Trabalho.

Obs.: \*Valores de 2004 corrigidos para 2005 pela média anual do IGP-D/FGV.

No caso da SPM, tendo em vista a redução do orçamento liberado para o órgão entre 2004 e 2005, houve a necessidade de se fazer um remanejamento dos recursos entre os programas, o que acabou resultando em uma redução da dotação dos programas Prevenção e Combate à Violência contra a Mulher (queda de 9,9%) e Incentivo à Autonomia Econômica das Mulheres no Mundo do Trabalho (redução de 23,6%). Por outro lado, não houve queda nos recursos liberados em 2005 para o programa de Gestão da Transversalidade de Gênero nas Políticas Públicas. A opção pela manutenção, em 2005, do orçamento do programa de gestão no mesmo patamar de 2004 se explica pelo fato de que esse é o único programa que tem, de fato, sido submetido a um processo de planejamento, diferentemente dos programas finalísticos da SPM que, por se basearem no apoio a projetos, em geral atuam em função da demanda recebida. Dessa forma, no momento em que há o contingenciamento dos recursos autorizados para o órgão (17% em 2005), a Secretaria, já tendo conhecimento do tamanho da demanda para seus dois programas finalísticos, acaba “poupando-os” de um corte orçamentária mais forte. Assim, o programa de gestão é aquele que sofre o maior contingenciamento de recursos, tendo apresentado, em 2005, redução de 34% entre os valores autorizados e os efetivamente liberados para execução (duas vezes a média de corte do orçamento geral da SPM), enquanto o programa de autonomia econômica teve um corte de 14% e o de violência de apenas 9%.

No que se refere à execução do orçamento, houve um aumento generalizado no volume liquidado que já era bastante elevado em 2004 e chegou, em 2005, a quase 100% em todos os programas, considerando-se a execução em relação àquilo que foi liberado para cada um dos programas. Esse crescimento se deu, em grande parte, com a melhor execução de ações do programa de combate à violência, quais sejam: Apoio a Abrigos para Mulheres em Situação de Risco e Apoio a Serviços Especializados no Atendimento às Mulheres em Situação de Violência.

#### 4 Conclusão

Tendo sempre como suposto o caráter fundamentalmente articulador e fomentador das ações do governo federal nas questões de que trata este capítulo, pode-se afirmar que ao longo de 2005 a política na área de Direitos Humanos, Justiça e Cidadania preservou o caráter ambíguo frente às expectativas da sociedade já descrito em edições anteriores deste periódico.<sup>129</sup> Ou seja, de um lado, constata-se a realização de um esforço importante no sentido de criar instituições e produzir novos instrumentos legais e políticos que estruturam a área; de outro, o montante de recursos efetivamente despendidos na implementação das ações programadas, bem como a abrangência limitada de muitas dessas ações, sugere questionamentos relevantes sobre as perspectivas de consolidação de uma cultura de respeito a esses valores no país. A própria crise político-institucional da SEDH ao longo do ano foi um evento marcante que sintetizou a ambigüidade com que essas questões vêm sendo tratadas no nível federal.

Muito embora os problemas relacionados à fragilidade institucional e política dos órgãos executivos de direitos humanos, à escassez de recursos financeiros, ao contingenciamento orçamentário e à falta de estrutura material da área persistam, deve-se reconhecer que avanços importantes em relação direta com a política governamental têm sido registrados, como é o caso da maior visibilidade do tema da violência sexual contra crianças e adolescentes na sociedade brasileira. Entretanto, outra parte importante dos avanços na área vai ocorrendo à margem mesmo das ações do Executivo federal. Nesse sentido, os exemplos aqui destacados da atuação do Sistema Interamericano de Direitos Humanos em casos envolvendo demandas de cidadãos brasileiros e das ações articuladas entre lideranças políticas do Legislativo, ONGs e o Ministério Público no que se refere aos abusos cometidos pela mídia são ilustrativos, mostrando o quanto a promoção, garantia e defesa dos direitos humanos, da justiça e da cidadania no país dependem do esforço conjugado das ações dos órgãos executivos do poder público com os mais diversos setores da sociedade brasileira e até mesmo com os fóruns do sistema internacional de direitos humanos.

---

129. Ver especialmente as edições nº 10 e 11 deste boletim.

## IGUALDADE RACIAL

A seção de conjuntura do capítulo de igualdade racial apresenta os principais fatos acontecidos no segundo semestre de 2005, e que podem influenciar, de maneira decisiva, o desenvolvimento e o processo de criação e implementação de políticas públicas na área de igualdade racial. Nesse sentido, é dado destaque ao andamento do Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial, às marchas organizadas pelo movimento negro em novembro de 2005, à tramitação do Estatuto da Igualdade Racial e a algumas outras iniciativas governamentais em curso no âmbito federal. Em seguida, faz-se uma análise da execução orçamentária dos programas sob responsabilidade da Seppir e de notícias sobre o desenvolvimento de programas e ações de igualdade racial em outros setores do governo federal.

Por fim, como já tem ocorrido em outras edições deste boletim, é dada atenção especial à análise de um tema específico que, desta vez, será a questão da saúde, analisada por meio da apresentação de um diagnóstico das desigualdades raciais no acesso ao sistema de saúde e da política pública de saúde desenvolvida a partir de um enfoque racial.

### 1 Conjuntura

#### 1.1 Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial

Em novembro de 2005 foi instituído, pelo presidente da República, o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) para elaboração do Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial.<sup>130</sup> Dentre as atribuições do GTI estão a sistematização das diretrizes para as políticas de promoção da igualdade racial, aprovadas na 1ª Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial, realizada de 30 de junho a 2 de julho do mesmo ano, as quais deverão ser apreciadas pelo Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR).

Como abordado no número anterior deste boletim, a conferência se organizou em 11 eixos temáticos, que trataram de diferentes assuntos, desde questões como educação e saúde até a abordagem de determinados grupos específicos, como população indígena, juventude negra e quilombolas. As propostas de diretrizes de política, aprovadas em plenário pela sociedade civil e membros de organizações governamentais lá presentes, foram sistematizadas pela Seppir em um relatório final da conferência, lançado em novembro último. A partir desse material, o GTI tem trabalhado para elaborar o Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial, cujo lançamento está previsto para o primeiro trimestre de 2006.

---

130. O GTI, sob coordenação da Seppir, é composto por representantes dos seguintes órgãos: Secretaria Nacional da Juventude, Secretaria Especial de Direitos Humanos, Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, Ministério da Educação, Ministério da Justiça, Ministério da Saúde, Ministério das Cidades, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Cultura, Ministério das Minas e Energia e Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial.

## 1.2 As marchas do movimento negro

Durante a conferência, ficou explícito um certo grau de insatisfação dos movimentos negros com o ritmo de execução das políticas promotoras da igualdade racial, insatisfação expressa de forma mais efetiva no mês de novembro, quando o movimento negro veio a Brasília comemorar os 10 anos da Marcha Zumbi<sup>131</sup> e avaliar os avanços conquistados e as dificuldades enfrentadas, durante esse período, na luta por políticas públicas para superação das desigualdades raciais no Brasil.

Para essa comemoração, e para levar à sociedade e à Presidência da República as demandas mais urgentes da população negra, começou a ser preparada em todo o Brasil, já no início de 2005, uma nova marcha, capitaneada pela sociedade civil organizada, chamada Marcha Zumbi + 10. Contudo, durante o processo de organização do evento, divergências internas ao movimento negro, particularmente aguçadas em relação ao tema da independência dessa manifestação em face de governos, sindicatos e partidos políticos, acabaram provocando uma ruptura e a realização de duas marchas.

A primeira delas, ocorrida dia 16 de novembro, reuniu 167 entidades negras de todo o país, e apresentou um manifesto, onde foram avaliadas as questões que persistem ao longo destes 10 anos no campo das desigualdades raciais.<sup>132</sup> Denuncia como inaceitável o assassinato em massa da juventude negra,<sup>133</sup> o trabalho precário e o desemprego da população negra, a exclusão educacional, a intolerância religiosa e a violação dos direitos culturais, a não-titulação das terras quilombolas e a situação das mulheres negras.<sup>134</sup> Apresenta, ainda, um esforço de quantificação dos montantes necessários para o enfrentamento da discriminação racial no Brasil. O documento estima que para equiparar os índices de desenvolvimento humano da população negra com a branca nas áreas de educação, habitação e saneamento seriam necessários R\$67 bilhões. O manifesto conclui demandando esforços e recursos para o desenvolvimento de políticas afirmativas e reparatórias voltadas à comunidade negra, e a re-introdução, no Projeto de Lei que cria o Estatuto da Igualdade Racial, do dispositivo que cria o Fundo Constitucional de Promoção da Igualdade Racial.

### O custo do racismo

O documento apresentado pela primeira marcha ao presidente da República estima em R\$67 bilhões o custo para a reversão do quadro de desigualdades raciais partindo-se inicialmente de três áreas, a saber, educação, habitação e saneamento. Os diferenciais entre negros e brancos foram mensurados tendo em vista a seguinte questão: quanto custaria elevar os percentuais de acesso dos negros aos mesmos níveis dos verificados no caso dos brancos? Por desconsiderar a necessidade de aporte de recursos para as áreas de emprego e renda, saúde e segurança pública, o custo apresentado pelo documento da marcha é ainda bastante inferior ao necessário para a alteração da realidade de desigualdade racial em todas as esferas da vida social.

---

131. A marcha Zumbi dos Palmares Contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida foi realizada pelo movimento negro brasileiro, em 16 de novembro de 1995, e teve como resultado a criação do Grupo de Trabalho Interministerial de Valorização da População Negra, primeira iniciativa de gestão de políticas de ações afirmativas para a população negra no país.

132. Entre elas, a insuficiência das iniciativas de combater ao racismo e a discriminação por parte do Estado, bem como o não-reconhecimento do racismo como questão estrutural no país.

133. A esse respeito, consultar artigo publicado no número 11 deste boletim: FERREIRA, Helder. *O crescimento dos homicídios de crianças e adolescentes no Brasil: 1980 a 2003*.

134. Uma ampla cobertura da primeira marcha pode ser encontrada no jornal *Irohin*, de novembro de 2005.

Para a mensuração do “custo do racismo” foram utilizadas informações oriundas das Pnads e do Censo Demográfico de 2000, ambos elaborados pelo IBGE, bem como dados oficiais dos programas governamentais. Apresenta-se abaixo o detalhamento deste custo por área.

Para *educação*, estimou-se em R\$22,2 bilhões o orçamento necessário para reversão do quadro de desigualdade. Neste caso, a aplicação do orçamento seria direcionada para a equiparação dos indicadores entre brancos e negros de taxa de analfabetismo de adultos, de acesso à creche, à pré-escola, ao ensino fundamental, médio e superior.

Na área de *habitação*, o montante de recursos alcançou R\$37,4 bilhões. Foram consideradas, para tanto, as diferenças raciais no déficit habitacional para famílias de até cinco salários mínimos e a estimativa da distribuição do déficit de moradias, bem como o custo unitário estimado de uma moradia de qualidade.

Por fim, no que se refere ao *saneamento*, seriam necessários R\$7,6 bilhões para eliminar as desigualdades raciais nesta área, tomando-se como base os indicadores de domicílios sem água potável (estimativa da distribuição segundo cor da pessoa de referência da família), domicílios sem esgotamento sanitário (estimativa da distribuição segundo cor da pessoa de referência da família) e o custo médio por domicílio do acesso a água potável e do acesso ao esgotamento sanitário.

A segunda marcha, realizada no dia 22 de novembro, foi organizada por entidades do movimento negro com o apoio de centrais sindicais e de partidos políticos.<sup>135</sup> Em seu manifesto, além da mudança da política econômica e do fim da corrupção, a marcha demandou, entre outras questões, o reconhecimento do conceito de reparação como eixo principal das políticas de promoção da igualdade racial, a aprovação do Estatuto da Igualdade Racial, do projeto de cotas nas universidades, da agilização da titulação das terras quilombolas, de uma política de combate ao genocídio da população negra e do combate à intolerância religiosa.

Os documentos elaborados pelas duas marchas foram entregues ao presidente da República que recebeu os manifestantes, prometendo analisar suas demandas e reunir-se novamente com eles. Em que pesem as diferenças que levaram à realização de dois eventos distintos, essas manifestações expressam a vitalidade e o esforço atual do movimento negro em garantir o reconhecimento do tema do racismo e das desigualdades raciais como estruturais na agenda de combate à iniquidade social no país.

### 1.3 A tramitação do Estatuto da Igualdade Racial

O Estatuto da Igualdade Racial, apresentado em 2003 pelo senador Paulo Paim (PT/RS), é uma consolidação das demandas historicamente apresentadas pelo movimento negro brasileiro em cada uma das áreas da vida social<sup>136</sup> e tem como objetivo “combater a discriminação racial e as desigualdades estruturais e de gênero que atingem os afro-brasileiros, incluindo a dimensão racial nas políticas públicas e em outras ações desenvolvidas pelo Estado”. Ao mesmo tempo em que condensa em um mesmo instrumento medidas legais e práticas já em vigor no país (como a obrigatoriedade do

---

135. O PT divulgou resolução nacional orientando seus diretórios estaduais e municipais, governos municipais e estaduais, parlamentares e dirigentes partidários a contribuir com a mobilização da marcha do dia 22 de novembro.

136. O estatuto é composto pelos seguintes títulos: *i*) disposições preliminares – que versa sobre objetivos, conceitos, responsabilidades federais, existência de conselhos etc; e *ii*) direitos fundamentais – no qual se trata, além das formas de financiamento das iniciativas de promoção da igualdade racial, dos direitos à saúde, à educação, à cultura, ao esporte e ao lazer, à liberdade de crença e ao livre exercício dos cultos religiosos, dos direitos da mulher afro-descendente, dos remanescentes dos quilombos em relação às suas terras, da inclusão de negros no mercado de trabalho, do sistema de cotas, dos meios de comunicação, das ouvidorias permanentes nas casas legislativas e do acesso à justiça.

ensino da disciplina História da África e do Negro no Brasil e as cotas no ensino superior), o estatuto inova ao introduzir questões que até então não contavam com um aparato legal, como as cotas para negros nas candidaturas políticas e a obrigatoriedade de inserção do quesito raça/cor nos documentos do SUS, da Seguridade Social, na certidão de nascimento, nos registros administrativos relacionados ao mercado de trabalho e nos censos escolares.<sup>137</sup>

A versão original do estatuto estabelecia a criação de um Fundo Nacional de Promoção da Igualdade Racial, do qual sairiam os recursos a serem despendidos na implementação de políticas públicas que objetivassem à promoção da igualdade racial. Esse fundo seria constituído por recursos das receitas da União, dos prêmios de loterias, de transferências voluntárias dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, de doações e de custas judiciais arrecadadas em processos contra a discriminação racial ou racismo. O substitutivo do estatuto, aprovado em novembro de 2005 no Senado Federal, porém, retirou o dispositivo que previa a criação do fundo, sem especificar de onde sairão os recursos para a realização das ações previstas no estatuto. Com efeito, o texto atual apenas prevê a possibilidade de que sejam incluídos nos planos plurianuais e nos orçamentos anuais da União recursos com a finalidade de promoção da igualdade racial, o que é um dos principais motivos de discussão entre o movimento negro e o governo federal. Teme-se que a aprovação do estatuto sem um fundo que obrigue os governos a dedicarem recursos para políticas de igualdade racial converta o instrumento legal em letra morta.

O estatuto que tramita atualmente na Câmara dos Deputados suscita ainda outras preocupações. De fato, a nova versão conserva a maioria dos artigos originalmente propostos, mas evita utilizar termos que estabeleçam a obrigatoriedade de aplicação do estatuto, somente autorizando os governos a implementarem as ações contidas no texto. Por tal motivo, no seio do movimento negro debate-se atualmente a aceitação do substitutivo como está ou a necessidade de se voltar à versão anterior. Alguns argumentam que embora o substitutivo não satisfaça todas as expectativas, é importante aprová-lo da forma como está, pois esse já se constitui em uma ferramenta importante para assegurar direitos à população negra. Por outro lado, há aqueles que defendem o adiamento de sua aprovação definitiva na Câmara, visando dar tempo de introduzir mudanças que garantam o caráter obrigatório de seus dispositivos. Propõe-se, inclusive, alterações no próprio texto original, entre elas, a de suprimir do título do estatuto o termo “racial”, para que este se torne mais universal e garanta, sob o nome de “Estatuto da Igualdade”, a proteção dos direitos de todos os grupos e setores discriminados, captando, inclusive, o apoio de novos aliados para sua aprovação e posterior implementação.

---

137. Tem-se avançado bastante nessa área, com a inclusão da informação de raça/cor, por exemplo, nos Sistemas de Informação de Mortalidade (SIM) e de Nascidos Vivos (Sinasc) do Ministério da Saúde, nos censos escolares do Ministério da Educação e na Relação Anual de Informações Sociais (Rais) do Ministério do Trabalho e Emprego. A introdução do quesito raça/cor nos registros administrativos de cada setor específico é um tema de grande importância para o acompanhamento das condições de vida dos negros e para a formulação de políticas públicas que objetivem promover a igualdade racial. De fato, a inexistência de dados que permitam mensurar as desigualdades no âmbito de cada política desenvolvida pelo governo, dificulta a avaliação e adequação dos programas ao objetivo de promoção da igualdade, bem como gera empecilhos para a mensuração do orçamento gasto (ou necessário) com cada um deles, além de não fornecer a transparência necessária para que a população acompanhe a atuação do governo federal nessa área.

#### 1.4 Iniciativas em prol da promoção da igualdade racial

Além da discussão do estatuto e dos documentos apresentados pelas marchas, cabe destacar algumas ações que se iniciaram ainda em 2004 e cujos resultados começaram a ser percebidos nos últimos meses de 2005. Nesse sentido, no que se refere ao campo do trabalho, vale resgatar a atuação do Ministério Público do Trabalho (MPT) com seu Programa de Promoção da Igualdade de Oportunidades para Todos<sup>138</sup> que tem como objetivo atuar extrajudicial ou judicialmente no combate às discriminações racial e de gênero. Sua ação de maior impacto é o processo movido contra os bancos, que se recusaram a realizar acordos com o MPT para a incorporação de um maior contingente de negros e mulheres entre seus funcionários e para a eliminação dos obstáculos a seu progresso profissional. Dessa forma, o Ministério Público do Trabalho ajuizou ações civis públicas contra Bradesco, HSBC, Itaú, Unibanco e ABN, acusando-os de discriminação racial e de gênero, com base na comparação da presença de negros e mulheres no quadro funcional da empresa e na população da Unidade da Federação em que se encontra o banco. Nessas ações, o MPT pede à Justiça que “determine a imediata cessação pelo réu (...) da discriminação” baseada no sexo, na cor/raça e na idade, no que se refere à entrada no banco, ascensão e remuneração. Requer, portanto, a condenação das instituições bancárias a se absterem da prática de cada uma das discriminações acima expostas, sob pena de multa diária, bem como “requer a condenação do Réu ao pagamento de indenização por danos morais causados a interesses coletivos e/ou difusos consistentes na violação do dever constitucional e legal de não criar e/ou manter em seu quadro de pessoal diferenças de salário, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade ou cor, no valor de R\$ 30.000.000,00 (trinta milhões de reais)”.

Os primeiros julgamentos da referida ação apresentaram, porém, resultados favoráveis aos bancos. A principal argumentação dos juízes responsáveis pelas ações foi a de que a estatística não se configurava em prova de discriminação. O MPT recorreu das sentenças que seguem, agora, para os tribunais superiores.

Por fim, na área educacional, cabe destacar que, em 14 de dezembro, foi aprovado, na comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, um substitutivo do Projeto de Lei nº 3.627/2004 que estabelece cotas nas universidades federais para os estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas. Essas universidades disporão de quatro anos para alcançar o patamar de 50 % de seus estudantes oriundos do sistema público de ensino. Dentro dessa cota, devem ser incluídos negros e índios em proporção equivalente à da representação populacional de seus grupos nas unidades da federação. Vale lembrar que o projeto, apresentado pelo Executivo em 2004, estabelecia que a execução da medida deveria ser imediata, enquanto o substitutivo concede um prazo de quatro anos o que é, contudo, um tempo menor que os 10 anos propostos no texto da Reforma Universitária, que não foi votada em 2005.

---

138. Para maiores informações sobre esse programa, consultar o número 11 deste boletim.

## 2 Acompanhamento de políticas e programas

Nessa seção, serão destacadas algumas iniciativas que vêm sendo conduzidas pelos Ministérios do Desenvolvimento Social, do Desenvolvimento Agrário e da Educação, e que têm como objetivo final a promoção da igualdade racial ou a melhora das condições de vidas de negros, quilombolas ou de outros grupos étnicos em situação de vulnerabilidade.

Existem, ainda, ações que vêm sendo desenvolvidas por outros ministérios e que, apesar de não terem a população negra como público-alvo específico, acabam indiretamente atingindo mais fortemente esse grupo racial. São exemplos dessa situação o Plano Trabalho Doméstico Cidadão do MTE (que está apresentado em detalhes no capítulo de Direitos Humanos, Justiça e Cidadania deste boletim) e a capacitação de parteiras tradicionais, sob responsabilidade do Ministério da Saúde. Cabe lembrar que os programas relacionados à saúde da população negra serão tratados em um tópico separado, em função do destaque que se optou por dar a esse tema nesta edição de do boletim.

### 2.1. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS)

Dentre as ações empreendidas pelo MDS, destacam-se, para os propósitos desse capítulo, aquelas que têm entre seu público-alvo as comunidades remanescentes de quilombos. As ações voltadas para esse público são classificadas, pelo próprio ministério, em três categorias: emergenciais, de transferência de renda e estruturantes.

No ano de 2005, nas ações de cunho emergencial, foram entregues cerca de 40 mil cestas básicas às comunidades quilombolas e comunidades de terreiros, o que representa uma ampliação de 5 mil cestas em comparação a 2004 e quatro vezes mais do que foi distribuído em 2003. Na área de transferência de renda, foram incluídas, em 2005, quase 1.500 famílias quilombolas do Município de Alcântara-MA no Cadastro Único do Programa Bolsa Família. Atualmente, 1.200 dessas famílias estão recebendo os benefícios do programa.<sup>139</sup> Por fim, entre as ações ditas estruturantes destaca-se a compra de produtos agrícolas de 60 mil agricultores familiares, dentre eles quilombolas, como parte do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar. Os quilombolas foram priorizados, também, no Programa do Leite, que adquire leite dos pequenos produtores para ser distribuído nas escolas, creches, orfanatos e asilos.

### 2.2 Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)

No que se refere à titulação de terras de comunidades quilombolas, o ano de 2005 foi marcado pela titulação de mais oito comunidades localizadas nos estados do Maranhão, Pará, Piauí e Amapá, o que beneficiou diretamente 532 famílias, ou cerca de 3.200 pessoas. A Fundação Cultural Palmares, por sua vez, entregou certificados de auto-reconhecimento a 317 comunidades.<sup>140</sup> O reconhecimento e a certificação são fases prévias à titulação. A cifra foi elevada, especialmente em Mato Grosso (54), Bahia (50), Pernambuco (45), Maranhão (37) e Minas Gerais (24), mas a titulação definitiva ainda está longe das expectativas dos quilombolas e do programado pelo governo

---

139. Desde 2003 vêm sendo cadastradas famílias quilombolas. Nesse ano foram incluídas cinco mil famílias do quilombo Frechal em Maranhão. O cadastramento dos quilombolas se faz por intermédio das prefeituras, em cujos municípios existem quilombos, com a colaboração das entidades representativas dos quilombos.

140. Algumas das quais estavam, até novembro de 2005, esperando a publicação de seu reconhecimento pelo DOU.

federal. A cifra de comunidades tituladas ainda é insuficiente se comparada às mais de 1.300 que o MDS estima existirem. Urge tanto encontrar mecanismos jurídicos que permitam contornar as ações litigiosas interpostas pelos pretensos donos de algumas dessas terras quanto a adoção de métodos de trabalho que facilitem incrementar a eficácia dos órgãos encarregados de fazer acontecer a titulação dessas comunidades.<sup>141</sup>

### 2.3 Ministério da Educação (MEC)

O Programa Universidade para Todos (ProUni) permitiu a entrada, em 2005, de 112.275 alunos de baixa renda no ensino superior, sendo que, desses, 38.413 são negros, o que representa 34% dos beneficiários. Ainda que esta seja uma importante iniciativa para garantir o acesso da população negra ao ensino superior, nota-se que a proporção de negros beneficiados pelo ProUni é ainda bastante inferior à parcela de negros na população brasileira, que era de 48% em 2004.

O MEC tem se empenhado na busca de fórmulas para aperfeiçoar as suas ações afirmativas e conseguiu que 36 mil estudantes negros se beneficiassem com o recorte racial do Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (Fies) para financiar parcialmente seus estudos em 2005.

Cabe destacar, ainda, a inclusão do recorte racial no Censo Escolar de 2005. A partir desses dados, será possível orientar, de forma mais eficiente, a elaboração das políticas para promoção da igualdade racial no ensino básico. A indicação da cor/raça dos alunos será feita a partir das fichas de matrícula preenchidas no início do ano letivo. Nestas, deverá haver espaço para a autodeclaração da raça/cor do aluno quando ele for maior de 16 anos. No caso de alunos com idade inferior a essa, será responsabilidade dos pais ou responsáveis indicar a cor/raça do mesmo.

## 3 Financiamento e gastos

A análise da execução orçamentária da Seppir requer, inicialmente, o entendimento de que esse não é o orçamento total destinado, pelo governo federal, às políticas de promoção da igualdade racial. A Seppir não tem como objetivo a execução direta de programas e ações, mas sim a articulação, indução e coordenação de políticas raciais nas diferentes esferas governamentais. Diante da ainda inexistência de um orçamento que contemple toda a política racial promovida pelo governo federal, apresenta-se aqui apenas a execução do orçamento sob responsabilidade da Seppir.

Para o exercício de 2005, a dotação orçamentária inicial da secretaria foi da ordem de R\$ 19,6 milhões. A esse valor, foram agregados, durante o exercício financeiro e decorrente de créditos adicionais, o montante de R\$ 650 mil, chegando-se ao limite autorizado de R\$ 20,2 milhões. A execução desses recursos, no entanto, ficou na casa dos R\$ 14,8 milhões, o que representa 73,3% do autorizado.

Confrontando os valores de 2004 e 2005, tanto no que se refere ao autorizado, quanto ao liquidado, verificou-se que houve, no ano de 2005, um incremento da ordem de 9,5% e 4,7% nos valores autorizados e liquidados, respectivamente.

---

141. Para conhecer mais sobre a problemática dos quilombos e das políticas públicas a eles direcionadas, ver o número 10 deste boletim.

O aumento da dotação orçamentária da Secretaria se deve à criação do Programa Brasil Quilombola, que passa a integrar formalmente o planejamento do órgão (i.e. com metas físicas e financeiras) apenas a partir de 2005. Com efeito, cabe observar que nos dois anos analisados o orçamento dedicado à gestão da política<sup>142</sup> perdeu um montante de recursos considerável, da ordem de 36%, enquanto o Brasil Quilombola passou a contar com pouco mais de R\$6,6 milhões no caso da Seppir.

Este programa é o exemplo mais claro de programa multissetorial. Sob coordenação da Seppir, as ações do Brasil Quilombola são executadas por diferentes ministérios, sempre com o objetivo de garantir melhores condições de vida para a população remanescente de quilombos. Assim, o programa como um todo conta com cerca de R\$28,6 milhões, distribuídos pelos Ministérios do Desenvolvimento Agrário, Saúde, Educação e pela própria Seppir.

No que se refere à execução orçamentária da Secretaria, em 2005, houve uma leve redução se comparada à do ano anterior. O valor liquidado para a gestão de política de promoção da igualdade racial ficou na casa dos R\$ 10,2 milhões, representando 74,7% do autorizado. Em 2004, este valor era de 76,6%.

A baixa execução do Brasil Quilombola (34,4%) deve-se, principalmente, aos baixos volumes liquidados nas ações sob responsabilidade do MDA (15,6%) e do MS (36,8%). Como já mencionado anteriormente, o MDA tituló, em 2005, apenas oito novas comunidades quilombolas, o que explica o gasto de apenas 39% do valor liberado para as ações de demarcação e titulação de terras e a não execução do valor disponível para pagamento de indenização aos ocupantes dessas terras (estavam disponíveis R\$13 milhões). Por outro lado, a Seppir executou cerca de 70% dos recursos disponibilizados a ela sob a rubrica deste programa, enquanto o MEC atingiu quase 90% de execução.

O que os dados apontam é para uma possível fragilidade da secretaria no processo de coordenação e fomento/indução das políticas direcionadas à igualdade racial sob responsabilidade dos outros ministérios, o que é, fundamentalmente, a principal razão da existência da Seppir. Na realidade, há uma dificuldade anterior ao processo de coordenação que é a própria incapacidade, tanto dos ministérios executores quanto do Ministério do Planejamento, de se realizar um planejamento de fato multissetorial. O não-reconhecimento da importância de políticas desse tipo dentro dos órgãos setoriais e a ainda baixa capacidade da Seppir de influir no desenho e na formulação de programas e ações finalísticos é o desafio atualmente posto para a secretaria.

---

142. Nas ações de coordenação e gestão da política, a Seppir tem priorizado, além dos gastos com a administração do programa e com benefícios trabalhistas (auxílios creche, transporte e alimentação), a produção de material bibliográfico e audiovisual sobre a questão da igualdade racial, o fomento à qualificação da população negra em gestão pública e o apoio a entidades governamentais e não-governamentais, na formulação de políticas e no desenvolvimento de atividades voltadas para o resgate das raízes culturais, a afirmação da diversidade nacional e a promoção da igualdade de oportunidades.

TABELA 1

**Execução orçamentária da Seppir e do Programa Brasil Quilombola – 2004-2005**

(Em reais constantes)\*

Programa/Órgão	2004			2005		
	Lei+ Créditos (B)	Liquidado	Execução (%) (C/B)	Lei+ Créditos (B)	Liquidado	Execução (%) (C/B)
SEPPIR						
Gestão da Política de Promoção da Igualdade Racial	18.469.648	14.154.933	76,6	13.597.503	10.158.088	74,7
Brasil Quilombola** – Seppir				6.625.341	4.672.213	70,5
<b>SEPPIR Total</b>	<b>18.469.648</b>	<b>14.154.933</b>	<b>76,6</b>	<b>20.223.844</b>	<b>14.830.301</b>	<b>73,3</b>
Brasil Quilombola						
Seppir	----	----	----	6.625.341	4.672.213	70,5
MDA	----	----	----	19.425.563	3.032.436	15,6
MEC	----	----	----	2.275.000	2.039.487	89,6
MS	----	----	----	293.200	108.000	36,8
<b>Brasil Quilombola Total</b>	<b>----</b>	<b>----</b>	<b>----</b>	<b>28.619.104</b>	<b>9.852.136</b>	<b>34,4</b>

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

Obs.: \* Valores de 2004 corrigidos para 2005 pela média anual do IGP-DI/FGV.

\*\* O Programa Brasil Quilombola só foi incorporado à programação da Seppir em 2005. Por ser um programa multissetorial, é executado, sob coordenação da Seppir, pelos Ministérios da Saúde, Desenvolvimento Agrário e Educação.

## 4 As desigualdades raciais na área de saúde

### 4.1 Atendimento e acesso

Nesse número o boletim confere especial destaque à questão da saúde. Mais especificamente, o que se procura abordar nesta seção são os diferenciais no acesso a serviços de saúde entre negros e brancos. Com efeito, ainda que o Sistema Único de Saúde (SUS) seja universal, ou seja, aberto para todas as pessoas que dele necessitem, os dados mostram que, na prática, existem determinados grupos que tem o acesso mais facilitado a alguns serviços.

No que se refere ao acesso aos serviços de saúde, se considerarmos a primeira ou última tentativa de busca por atendimento, seja no SUS ou na rede privada (por meio de planos de saúde ou diretamente pago pelo usuário), os dados da Pnad 2003 indicam que 98% das pessoas que procuraram atendimento nos serviços básicos de saúde foram de fato atendidas. O SUS é o principal responsável por essa alta taxa de cobertura, realizando mais de 63% dos atendimentos em 2003. A tabela 2 mostra a proporção de atendimentos cobertos pelo SUS por cor/raça para os dois anos analisados, indicando que a importância do atendimento público de saúde é mais significativa para a população negra,<sup>143</sup> independentemente de serem homens ou mulheres: enquanto 76% dos atendimentos efetuados aos negros era coberto pelo SUS, entre a população branca este valor caía para 54,2%.

143. No entanto, ainda que uma grande parte dos atendimentos efetuados para os brancos se dê na rede privada, a importância do SUS é inegável, pois mesmo para esse grupo mais da metade dos atendimentos é realizada na rede pública.

TABELA 2

**Proporção de atendimentos cobertos pelo SUS\* segundo cor/raça – 1998 e 2003**

Brasil Cor/raça	TOTAL		Homem		Mulher	
	1998	2003	1998	2003	1998	2003
Brasil	61,4	63,5	61,9	64,2	61,1	63,1
Branca	52,3	54,2	53,3	55,1	51,7	53,6
Negra**	75,1	76,1	74,9	76,1	75,2	76,0

Fonte: IBGE/Pnad microdados – suplemento saúde 1998 e 2003

Elaboração: Ipea/Disoc e Unifem.

Obs.:\* Proporção de atendimento SUS, somente para a parcela da população atendida no período de duas semanas.

\*\*A população negra é composta de pardos e pretos.

É claro que aqui há uma relação direta com a renda dos indivíduos, uma vez que os negros têm uma renda média inferior à dos brancos e, portanto, têm menores possibilidades de procurar os serviços privados de saúde. Tal fato pode ser visto a partir da análise dos dados de cobertura da população pelos planos de saúde. A tabela 3 mostra que o percentual da população branca coberto por planos de saúde é mais de duas vezes superior ao dos negros: 33,2% e 14,7%, respectivamente, em 2003. Esses valores praticamente não se alteraram nos últimos cinco anos.

TABELA 3

**Cobertura de planos de saúde segundo cor/raça e faixa de rendimento – 1998 e 2003**

Cor/raça e faixa de rendimento	Total		Negra		Branca	
	1998	2003	1998	2003	1998	2003
Brasil	24,5	24,6	14,6	14,7	32,4	33,2
Menor 1/4 SM	1,4	1,6	1,0	1,2	2,2	2,5
Maior ou igual 1/4 e menor 1/2 SM	4,1	4,9	3,5	4,1	5,2	6,2
Maior ou igual 1/2 e menor 1 SM	10,9	14,3	9,7	12,1	12,2	16,7
Maior ou igual 1 e menor 2 SM	25,1	30,7	22,2	27,0	27,0	33,0
Maior ou igual 2 e menor 3 SM	41,9	51,5	39,6	46,4	42,8	53,3
3 SM ou mais	67,1	73,7	57,8	66,2	69,1	75,2

Fonte: IBGE/Pnad microdados – suplemento saúde 1998 e 2003

Elaboração: Ipea/Disoc e Unifem.

Obs: \* A população negra é composta de pardos e pretos.

\*\* Exclusive a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

A cobertura proporcionalmente maior de brancos pelos planos de saúde não significa que sejam mais bem atendidos do que a maior parte da população negra que procura o SUS. Há, certamente, uma maior rapidez no atendimento na rede privada de saúde, o que não necessariamente significa um serviço de melhor qualidade do que aquele prestado no sistema público de saúde.

No entanto, ainda que haja uma forte relação positiva entre cobertura de plano de saúde e rendimento familiar *per capita* – tanto para a população negra quanto para a branca, quanto maior é a renda *per capita*, maior é a cobertura por planos de saúde – nota-se que para uma mesma faixa de remuneração, a cobertura da população branca é sempre superior à da população negra. Outrossim, a diferença de cobertura aumenta à medida que se eleva a faixa de remuneração dos indivíduos. Isso é um indicativo de que não é apenas a renda que explica a probabilidade de cobertura por plano de saúde. De fato, tal diferencial dentro de uma mesma faixa de renda é merecedor de investigação mais longa e aprofundada que busque identificar os determinantes da cobertura populacional por planos de saúde, o que foge do escopo e das possibilidades dessa seção do capítulo de igualdade racial.

Analisando com mais detalhes o atendimento prestado no SUS, observa-se que o acesso aos serviços básicos de saúde é garantido para a quase totalidade da população, mas para uma série de exames mais específicos a participação dos negros é significativamente

inferior à dos brancos. Para tal análise, focaremos no exame clínico de mamas, na mamografia e no exame de colo de útero, por serem os únicos dados relativos a acesso a exames disponibilizados pelo suplemento da Pnad 2003. A menor proporção de mulheres negras com acesso a tais exames pode ser um indicativo relevante de diferenças no atendimento. O que ocorre é que praticamente todos têm garantida a entrada no sistema básico de saúde, mas a integralidade do atendimento, ou seja, a continuação na busca de um diagnóstico mais exato, se dá de forma diferente para negros e brancos. Os indicadores apresentados abaixo mostram o diferencial no acesso a alguns exames mais específicos quando se faz o recorte racial.

De acordo com os dados da tabela 4, há uma diferença significativa entre as mulheres brancas e negras no acesso ao procedimento de exame clínico de mamas. Segundo o Consenso para o Controle do Câncer de Mama de 2004, do Instituto Nacional do Câncer (Inca), mulheres com 40 anos ou mais deveriam fazer o referido exame uma vez ao ano. O fato é que, entre as negras, 44,5% jamais fizeram esse exame (contra 27,3% das brancas); entre as que fizeram, mais de 46% o fizeram há mais de três anos (contra menos de 40% das mulheres brancas). Em regiões como o Norte e o Nordeste, a proporção de mulheres negras que nunca se submeteram ao exame das mamas chega a 56%.

TABELA 4

**Proporção de mulheres de 40 anos ou mais de idade que realizaram exame clínico de mamas, mamografia e preventivo de colo de útero, segundo cor/raça – 2003<sup>1</sup>**

Brasil e cor/raça	Já fez exame clínico de mamas <sup>2</sup>				Nunca fez o exame
	Total	Há menos de 3 anos	De 3 anos a 5 anos	Há 6 anos ou mais	
Brasil	65,6	57,4	31,2	11,4	34,4
Branca	72,7	59,4	29,9	10,7	27,3
Negra	55,5	53,8	33,6	12,6	44,5

Brasil e cor/raça	Já fez mamografia <sup>2</sup>			Nunca fez o exame
	Total	Há menos de 3 anos	Há 6 anos ou mais	
Brasil	52,7	58,3	14,9	47,3
Branca	59,6	59,9	14,3	40,4
Negra	42,7	55,2	16,0	57,3

Brasil e cor/raça	Já fez exame de colo de útero <sup>2</sup>			Nunca fez o exame
	Total	Há menos de 3 anos	Há 6 anos ou mais	
Brasil	78,0	82,7	7,5	22,0
Branca	81,7	83,1	7,4	18,3
Negra	72,9	82,3	7,6	27,1

Fonte: IBGE/Pnad microdados - 2003

Elaboração: Ipea/Disoc e Unifem.

Nota: <sup>1</sup> Estes exames só foram pesquisados em 2003.

<sup>2</sup> Distribuição das mulheres que já realizaram exame clínico de mamas, mamografia e exame de colo de útero segundo data do último exame realizado.

Obs: \* A população negra é composta de pardos e pretos.

\*\* Exclui a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

O mesmo pode ser observado nos dados de acesso a outros exames importantes, como a mamografia, essencial para a prevenção do câncer de mama, e o exame de colo do útero, de suma importância para a detecção precoce do câncer de útero. Também nesses casos se observa grande diferença entre mulheres negras e brancas no acesso. Assim, enquanto 60% das mulheres brancas já se submeteram ao exame de mamografia pelo menos uma vez na vida, tal proporção cai para pouco menos de 43% entre as negras.

No que diz respeito ao exame de colo de útero (ou papanicolau), diferentemente dos casos anteriores, a grande maioria das mulheres brasileiras (78%) já o realizou ao menos uma vez. Ainda assim, existe uma diferença importante, ainda que menor do que nos outros exames, na proporção das brancas e negras que realizaram esse exame. Enquanto para as primeiras o percentual chega a quase 82%, para as negras o percentual é de aproximadamente 73%.

Os números apresentados na tabela 4 apontam para a maior dificuldade no acesso a alguns dos principais exames preventivos por parte das mulheres negras. Para explicar a diferença na proporção de mulheres brancas e negras que realizaram tais exames, várias hipóteses podem ser levantadas, como, por exemplo, as desigualdades de escolaridade ou de renda. Com o objetivo de isolar ao máximo a fração da diferença devida à questão racial, foi rodado um modelo *logit*<sup>144</sup> bastante simples, com controles para escolaridade, idade, rendimento e região geográfica. Isso significa que as diferenças ainda persistentes após os controles, não poderão ser explicadas por qualquer um dos itens acima mencionados, sendo, provavelmente, explicadas pelo processo de discriminação racial.

A utilização de variáveis de controle busca mostrar qual a diferença na proporção de realização dos exames entre brancas e negras de mesma idade, escolaridade, rendimento e que morem na mesma região. Os resultados obtidos a partir do *logit* mostram que as variáveis de controle explicam considerável percentual da diferença observada entre as proporções de brancas e negras que realizaram tais exames (ver tabela 5).

TABELA 5

**Diferenças observadas e controladas nas proporções entre brancas e negras que realizaram exames de mamografia, colo de útero e clínico de mamas**

(Em pontos percentuais)

Diferencial/exames	Mamografia	Exame de Colo de Útero	Exame Clínico de Mamas
Observado	16,9	8,8	17,2
Controlado	8,7	6,2	8,6

Fonte: IBGE/Pnad microdados – 2003

Elaboração: Ipea/Disoc.

Entretanto, mesmo após o uso de controles, continua sendo observado um significativo diferencial entre o percentual de mulheres brancas e negras que realizaram esses exames. Se essa diferença já não pode ser atribuída à escolaridade, renda, idade ou região, há, aqui, um indicativo da existência de discriminação contra as negras dentro do sistema de saúde.

O fato a ser salientado é que existe um mecanismo dentro do sistema de saúde que faz com que, por um lado, haja acesso a serviços básicos quase universalizado, mas, por outro, não se assegura um acesso integral aos serviços de média e alta complexidade, mais intensamente para negros do que para brancos, o que pode ser percebido pelo acesso diferenciado por raça aos exames aqui apresentados. Tais desigualdades resultam de inúmeros fatores, dentre os quais destacam-se as diferenças de renda, de escolaridade, de região e a mais pura discriminação racial. A determinação do peso de cada um desses fatores na construção das diferenças é algo que merece estudos futuros mais aprofundados, de modo a orientar a elaboração de políticas que procurem garantir o acesso igualitário de brancos e negros a todos os serviços de saúde.

#### 4.2 Programas e ações em saúde da população negra

Desde meados da década de 1990, o Ministério da Saúde tem convidado diferentes setores da sociedade civil para trabalharem conjuntamente na formulação de políticas relativas à saúde da população negra. Em 1996, integrantes do movimento de mulheres

144. Os modelos *logit* têm como objetivo estimar a probabilidade de ocorrência de um determinado evento (no caso, a realização de exames), isolando-se os efeitos de uma série de variáveis, como, por exemplo, idade, região, escolaridade e nível de renda. Neste caso, a variável dependente (ou seja, a ser explicada) é uma variável binária, que pode assumir um de dois valores possíveis; na nossa análise, ter feito ou não alguns exames específicos.

negras colaboraram ativamente na elaboração da Resolução nº 196/1996 que estabelecia as normas de ética em pesquisa envolvendo seres humanos, e incluiu o quesito cor.<sup>145</sup> Também foram convidadas, nesse ano, para trabalhar na elaboração do Programa de Anemia Falciforme do Ministério da Saúde.<sup>146</sup>

Desde então, a parceria Estado e sociedade foi sendo incrementada, até alcançar seu ponto culminante no ano de 2004 quando foi criado o Comitê Técnico de Saúde da População Negra<sup>147</sup> e lançada a Política de Saúde da População Negra, ambos fruto da parceria entre o Ministério da Saúde e a Seppir. Durante o primeiro semestre de 2004, o Comitê Técnico de Saúde da População Negra, integrado por representantes de diversos setores do Ministério da Saúde, da Seppir e da sociedade civil, foi criando as bases para inserir o tema da saúde da população negra, de maneira definitiva, no trabalho cotidiano do ministério. Durante esse tempo identificaram as várias ações existentes, principalmente, no campo das hemoglobinopatias, e propuseram unificá-las.

O Plano Nacional de Saúde (PNS) – Um Pacto pela Saúde no Brasil<sup>148</sup> que pauta o trabalho dos órgãos e entidades do Ministério da Saúde (MS) e de todo o Sistema Único de Saúde nas suas três esferas federativas, estabelece entre suas diretrizes, a Promoção da Equidade na Atenção à Saúde da População Negra. Para tal, o MS convidou a Seppir, no marco da sua Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR), para colaborar na definição “das iniciativas de curto, médio e longo prazo, além do atendimento das demandas mais imediatas, mediante principalmente o estabelecimento de ações afirmativas em saúde. Nesse particular, especial atenção será dada às mulheres e à juventude negras, garantindo o acesso e a permanência destes públicos na área de saúde”.<sup>149</sup>

O plano estabelece também que, para que a equidade na atenção à saúde seja alcançada, é necessária “a capacitação dos profissionais de saúde do SUS para que possam prestar o atendimento adequado, tendo em conta as doenças e agravos que são decorrentes das condições desfavoráveis vivenciadas pela população negra ou que sobre ela incidem com maior severidade. Nesse contexto destacam-se a anemia falciforme, cujo programa será revisto, visando ao seu fortalecimento e implementação em todos os serviços do SUS, contemplando também a vacinação contra o *Haemophilus Influenza* tipo B”,<sup>150</sup> causador de infecções bacterianas bastante sérias, tais como meningite, pneumonia, e infecções na garganta (epiglotite). Finalmente, as diretrizes tocam em assuntos tais como a participação de representantes das populações quilombolas e de organizações não governamentais anti-racistas no planejamento e monitoramento dessas ações e a promoção de estudos que dêem respostas às questões relacionadas com o tema, assim como a inserção do quesito cor nos instrumentos de coleta de informações e na análise dos dados em saúde.

---

145. OLIVEIRA, Fátima. *Saúde da População Negra*. Brasil ano 2001. Brasília: Organização Panamericana de Saúde, 2003.

146. *Ibidem*.

147. Criado pela Portaria nº 152 de 4 de fevereiro de 2004 e reformulado pela Portaria nº 1.678 de 13 de agosto de 2004. Sobre o Comitê Técnico de Saúde da População Negra, ver: capítulo sobre Igualdade Racial no boletim nº 9.

148. Portaria nº 2.607, de 10 de dezembro de 2004.

149. MINISTÉRIO DA SAÚDE. *Plano Nacional de Saúde*. Um Pacto pela Saúde do Brasil. Brasília: Ministério da Saúde, 2005. p. 64.

150. *Ibidem*.

No plano se definiram três metas principais a serem alcançadas no período 2004-2007: *i*) capacitar, em 50% dos municípios, os profissionais da saúde no atendimento adequado da população negra; *ii*) implementar, em 50% dos municípios, serviços de diagnóstico e tratamento das hemoglobinopatias; e *iii*) implantar o programa de anemia falciforme nas 27 unidades federadas.<sup>151</sup> Por conta do atual estágio de formação dos profissionais de saúde e das condições materiais de atendimento, as metas não puderam ultrapassar, neste primeiro momento, os 50% acima mencionados. Espera-se que com a disseminação do conhecimento sobre o tratamento adequado a ser dado à população negra e dos serviços aptos a tratar as hemoglobinopatias, esse percentual possa ser elevado nas revisões futuras do Plano Nacional de Saúde

Praticamente todas as secretarias do Ministério da Saúde estão executando programas e ações relativas à Política de Saúde da População Negra. Até novembro de 2005 podiam se contabilizar cerca de 70 iniciativas governamentais na área. Uma das ações que merece destaque e que surge como consequência da orientação do MS de ampliar o acesso à saúde de populações em situação de desigualdade social é o que se chamou Incentivo à Equidade em Saúde. Pela portaria do MS nº 1.434/2004, estabeleceu-se um aumento de 50% no valor, de julho de 2004, dos incentivos para o Saúde da Família e o Saúde Bucal nos municípios em situação de maior vulnerabilidade social, dentre os quais, aqueles com população remanescente de quilombos.<sup>152</sup>

Ante a impossibilidade de tratar de todas as iniciativas governamentais, optou-se pela definição de quatro áreas temáticas, para as quais foram selecionados alguns programas ou ações bastante representativos. São elas: *i*) Saúde da Mulher Negra; *ii*) Aids; *iii*) Hemoglobinopatias; e *iv*) Vigilância epidemiológica e produção de conhecimento.

#### 4.2.1 Saúde da mulher negra

A razão de mortalidade materna da mulher negra é quase três vezes superior à da mulher branca.<sup>153</sup> A hipertensão arterial, mais freqüente e grave entre os negros, aumenta sua incidência no momento do parto e constitui-se na principal causa de morte materna, sendo responsável por um terço das mesmas. A diabetes tipo II (não insulino-dependente) afeta a população negra numa proporção 50% maior do que a branca e duplica as possibilidades de desenvolver a hipertensão, visto que a gravidez das diabé-

---

151. *Ibidem*, p. 65.

152. Os outros casos incluem municípios com IDH menor ou igual a 0,7; da Amazônia Legal com população abaixo de 50 mil habitantes; com população inferior a 30 mil habitantes; integrantes do Programa de Interiorização do Trabalho em Saúde que não estejam enquadrados nos casos anteriores; e assentamentos rurais.

153. A informação de cor ou raça nas declarações de óbito é preenchida por terceiros (médicos, oficiais de cartórios, legista do Instituto Médico Legal e outros – a depender da situação e local onde o óbito aconteceu). Isso, em si, já diferencia essa informação daquela presente nas pesquisas domiciliares, nas quais a cor ou raça é autodeclaratória. Devido à elevada proporção de não-informação sobre raça/cor nas declarações de óbitos, qualquer análise com esse recorte fica comprometida. Contudo, ao longo do tempo, vem diminuindo o número de declarações sem registro de raça/cor e melhorando a cobertura e qualidade da informação prestada. No caso dos dados de óbitos por homicídios, que fundamentam a demanda expressa nas marchas pela garantia do direito à vida, as taxas de mortalidade são calculadas diretamente a partir das informações do Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM). Já para o cálculo da razão de mortalidade materna e da taxa de mortalidade infantil, normalmente, são combinadas diferentes fontes de informações com qualidades e coberturas diferenciadas. Combinam-se informações do SIM, do Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos (Sinasc), dados censitários, projeções populacionais e pesquisas domiciliares. Em poucos casos é feito um cálculo direto por meio das informações do SIM/Sinasc. Em geral, o cálculo é feito por estimativas indiretas. Ainda no caso da mortalidade materna, o cálculo da razão muitas vezes exige a aplicação de um fator de correção que só é possível obter com pesquisas específicas, formuladas para corrigir a subnumeração dos óbitos maternos. Isso tudo para cálculo das informações globais. Normalmente as estimativas indiretas não trazem o recorte de cor ou raça.

ticas é de alto risco.<sup>154</sup> A análise de diversos dados socioeconômicos, porém, permite demonstrar que a pobreza, a baixa escolaridade, a insuficiência de renda, a falta de saneamento básico, a deficiente atenção médica, e especificamente pré-natal, atingem fundamentalmente a população negra,<sup>155</sup> o que indica que as predisposições genéticas não incidem de maneira tão determinante na saúde e na qualidade de vida de uma população quanto a situação social a que essas pessoas estão submetidas em uma sociedade determinada.

No sentido de contribuir para redução desse estado de vulnerabilidade, o MS aprovou um conjunto de programas e ações inter-relacionados para as mulheres negras. Assim, nas Diretrizes e no Plano de Ação 2004-2007 da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher foi incluído um capítulo dedicado à saúde da mulher negra.

Por outro lado, no Pacto Nacional pela Redução da Mortalidade Materna e Neonatal foi incluído, em 2005, o recorte étnico racial na atenção obstétrica e neonatal. Para ajudar o cumprimento das ações, foi elaborado e distribuído nos municípios um documento em que, entre outras considerações, alerta-se sobre a necessidade de oferecer atenção especializada às mulheres e crianças recém-nascidas, levando em consideração as características culturais da população negra e indígena e seus perfis de morbimortalidade.<sup>156</sup>

Dentre as ações que impactam a vida das mulheres negras, destacam-se o apoio técnico e financeiro aos seminários de capacitação de parteiras tradicionais, que foram realizados em sete estados do país, em parceria com a ONG Grupo Curumim. Ainda que o programa tenha um caráter universalista, as populações negra e indígena beneficiar-se-ão grandemente com o mesmo,<sup>157</sup> uma vez que fatores históricos, culturais e geográficos fizeram com que as parteiras tradicionais fossem fundamentalmente indígenas e quilombolas.

A profissão de parteira não é reconhecida oficialmente, mas elas desempenham um papel fundamental em determinadas regiões do país, sendo importante capacitá-las e transmitir-lhes conhecimentos que auxiliem na prevenção da mortalidade materna. Esses seminários são organizados nos estados que possuem estrutura adequada para dar continuidade à capacitação. O trabalho visa a inclusão das parteiras no SUS e determina as responsabilidades dos estados e municípios no cadastramento das parteiras, no fornecimento e controle dos kits de atendimento e na garantia da atenção dos partos, incluindo ainda a destinação de transporte marítimo, aéreo ou fluvial se preciso. Ainda não é possível estimar o número de pessoas a serem beneficiadas nem o impacto final dessa ação na diminuição dos índices de mortalidade materna e infantil nessas regiões, mas espera-se que o resultado final seja considerável.

---

154. MINISTÉRIO DA SAÚDE. Área Técnica de Saúde da Mulher. *Perspectiva da equidade no Pacto Nacional pela Redução da Mortalidade Materna e Neonatal*. atenção à saúde das mulheres negras. Brasília, 2005. p. 10.

155. Informações da pesquisa *Retratos da Desigualdade* (Ipea/Unifem), a partir de dados das Pnads do IBGE.

156. MINISTÉRIO DA SAÚDE. Área Técnica de Saúde da Mulher. *Perspectiva da equidade no Pacto Nacional Pela Redução da Mortalidade Materna e Neonatal*. atenção à saúde das mulheres negras. Brasília, 2005.

157. Segundo dados do MS, até dezembro de 2004, foram capacitadas 904 parteiras tradicionais e 549 profissionais de saúde. Estavam envolvidos com o programa os estados do Acre, Amapá, Amazonas, Alagoas, Bahia, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Pará, Paraíba e Roraima e aproximadamente 100 municípios.

#### 4.2.2 Aids/população negra

Dados destacados pelo Ministério da Saúde<sup>158</sup> mostram que, embora haja uma tendência à estabilização nacional (em algumas regiões do país o quadro ainda é de crescimento), os casos de aids têm crescido mais intensamente entre a população pobre, na qual os negros constituem maioria, e entre as mulheres. Entre 2000 e 2004, a proporção de homens infectados que se declaram brancos caiu de 65,5% para 62% e entre mulheres brancas, de 63,9% para 56,7%. Já entre os negros, a tendência foi oposta: a porcentagem de homens negros com aids aumentou de 33,4% para 37,2% e de mulheres negras, de 35,6% para 42,4%. A população branca, porém, ainda possui a mais alta incidência de aids no país: em 2003, aproximadamente 62% dos casos notificados de aids com declaração de cor<sup>159</sup> eram de pessoas brancas, enquanto 37,3% eram de indivíduos negros. Da mesma forma, o risco de se contrair aids, medido pela taxa de incidência, é também maior entre brancos do que negros. No entanto, ao se separar negros em pretos e pardos, encontra-se que o risco de ter a doença é 74% maior entre pretos do que entre brancos e chega a ser duas vezes maior quando se consideram apenas as mulheres.

Os dados indicam que a população negra encontra-se, atualmente, em uma situação de alta vulnerabilidade frente à infecção por HIV. O crescimento da doença entre negros e, especialmente, entre as mulheres desse grupo, está relacionado às suas condições de vida, visto que não existe nenhuma evidência científica de que este grupo populacional seja mais suscetível ao HIV. Os dados socioeconômicos revelam o diferente grau de acesso à educação, à informação e às ações e serviços de saúde entre ambas parcelas da população, o que faz com que alguns grupos sejam mais suscetíveis a contraírem a doença, pois, afinal, a aids, como outras doenças sexualmente transmissíveis, é evitável.

O Programa Nacional de DST-Aids do Ministério da Saúde criou em 2005, em parceria com a Seppir, um plano estratégico que visa incluir o recorte racial nas ações de pesquisa, prevenção e enfrentamento dessa epidemia. Tal como expresso em seus objetivos, esse plano “parte da perspectiva de que o racismo, assim como o sexismo e a homofobia, são fatores de produção de vulnerabilidade ao HIV/aids para pessoas e comunidades da população negra”. O mesmo focalizará suas ações nas áreas de informação (disseminação de informação e conhecimento, vigilância epidemiológica, pesquisa, advocacy, comunicação e educação) e acesso (inclusão de práticas de promoção e educação em saúde da população negra nas rotinas assistenciais, bem como a facilitação do acesso da população negra em todos os níveis do SUS). Para levar adiante seus propósitos, o plano estabelece como objetivos específicos: *i*) implementação de políticas públicas; *ii*) promoção de parcerias diversas; *iii*) produção de conhecimento; e *iv*) capacitação e comunicação.<sup>160</sup> As diversas secretarias do Ministério da Saúde estarão implementando, até meados de 2006, mais de trinta ações que respondem a esses

---

158. MINISTÉRIO DA SAÚDE. Programa Estratégico de Ações Afirmativas: População Negra e Aids. Brasília, agosto de 2005, p. 8. Marília Juste. *SUS vai combater aids entre negros*. Em: [www.pnud.org.br](http://www.pnud.org.br).

159. Em 2003, cerca de 20% dos casos de aids notificados, não tinham informação sobre raça/cor.

160. MINISTÉRIO DA SAÚDE. Programa Estratégico de Ações Afirmativas: População Negra e Aids. Ministério da Saúde: Brasília, 2005, p. 9-11.

objetivos.<sup>161</sup> Cabe ressaltar que muitas dessas ações são recentes e seus resultados concretos só poderão ser analisados no final do ano 2006.

Por outro lado, foi relevante a realização de uma vigorosa campanha informativa e educativa sobre a prevalência da aids na população negra, promovida pelo MS e Seppir, que contou, inclusive, com a participação direta dos titulares das respectivas pastas. A campanha se iniciou em dezembro de 2005 e terá continuidade durante o ano de 2006.

#### 4.2.3 Hemoglobinopatias

No caso das hemoglobinopatias, cabe destacar a anemia falciforme, não só pela elevada prevalência na população negra, mas também pelo alto grau de mortalidade e pelos cruéis sintomas que apresenta. Acredita-se que, no Brasil, existam milhões de pessoas que sofrem com a anemia falciforme, entre portadores e doentes, e esses são basicamente negros. Segundo dados da OMS, no Brasil nascem, a cada ano, cerca de 2.500 crianças falcêmicas e existem trinta falcêmicos para cada mil nascidos vivos. A taxa de mortalidade por anemia falciforme em crianças de 0 a 5 anos de idade sem atenção médica especializada é de 25% (no continente africano chega a 80%).<sup>162</sup>

Para enfrentar essa doença, em 1º de julho de 2005, durante a celebração da 1ª Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Conapir), o ministro da Saúde assinou a Portaria nº 1.018/2005, que instituiu no âmbito do SUS, o Programa Nacional de Atenção Integral às Pessoas com Doença Falciforme e outras Hemoglobinopatias, que já vinha sendo testado desde dezembro de 2004 como um projeto-piloto.<sup>163</sup> No âmbito das medidas tomadas pelo novo ministro da Saúde para análise dos impactos orçamentários e financeiros dos programas em 2005 e 2006, a portaria ficou suspensa durante pouco mais de um mês. Passado o período de análise, foi assinada em 16 de agosto de 2005 a Portaria nº 1.391/GM que institui as diretrizes para a Política Nacional de Atenção Integral às Pessoas com Doença Falciforme e outras Hemoglobinopatias.

A nova portaria, segundo a visão de alguns gestores, facilita a qualidade da execução do programa, pois enfatiza a articulação de todas as ações encaminhadas à promoção, à prevenção, ao diagnóstico precoce, ao tratamento e à reabilitação, articulando as áreas técnicas com o atendimento hematológico e hemoterápico.

O programa enfatiza a importância da atenção pré-natal e o cuidado com as crianças falcêmicas recém-nascidas. Inclui também a orientação aos portadores do traço falcêmico e a divulgação das características dessa doença. Entre as ações interdisciplinares estipuladas está a realização de testes na população de risco para detectar a existência da doença. A presença do quesito raça/cor em todas as instâncias de aten-

---

161. Destacam-se: a inclusão do quesito raça/cor nos sistemas de informação, nas pesquisas e nas análises epidemiológicas; a realização, até março de 2006, de 13 oficinas de planejamento estratégico para a formatação de projetos direcionados aos quilombolas em 13 estados e implementação e financiamento desses projetos; o apoio, financiamento, monitoramento e divulgação dos projetos do programa Afroatitude nas dez universidades participantes; a capacitação, até dezembro de 2006, de 50% dos técnicos que serão multiplicadores do programa de combate à aids entre a população negra nos estados e municípios.

162. No Rio de Janeiro, onde existem mais de 400 crianças falcêmicas de 0 a 5 anos de idade cadastradas e atendidas no Hemo-Rio, a taxa de mortalidade entre elas é de 2,8%. MINISTÉRIO DA SAÚDE. *Perspectivas da equidade na atenção às diferenças no Pacto Nacional Pela Redução Da Mortalidade Materna e Neonatal*. Brasília: Ministério da Saúde, agosto de 2005.

163. Portaria nº 2.695/GM, de 23 de dezembro de 2004, que "institui o Projeto-Piloto do Programa Nacional de Atenção Integral aos Pacientes Portadores de Hemoglobinopatias".

dimento da saúde é de notável importância para o trabalho de detecção e tratamento dos falcêmicos.

O Ministério da Saúde vinha trabalhando com a meta de atender 13.500 casos de pessoas afetadas pela anemia falciforme em 2005, mas as metas tiveram que ser revistas na segunda metade do ano, após a constatação de que os dados existentes sobre falcêmicos estavam incompletos. Atualmente se trabalha na identificação dos doentes e portadores, bem como na criação de uma rede de informação que abarque todos os falcêmicos e permita, assim, determinar as necessidades reais de atendimento.

Uma importante ação para a detecção da anemia falciforme e outras hemoglobinopatias é a realização da triagem neonatal, que permite a detecção precoce da doença, e possibilita a realização de tratamento adequado e redução das altas taxas de mortalidade. A execução da triagem fica sob responsabilidade dos estados e municípios, embora o MS pague o que se deve fazer e repasse recursos. Estes vão, de forma prioritária, aos estados que têm avançado mais na realização das triagens e tenham criado as estruturas necessárias para sustentar o projeto. Atualmente, os estados priorizados são Bahia, Rio de Janeiro, Pernambuco, Maranhão, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, São Paulo e Mato Grosso do Sul. Também Paraná e Santa Catarina têm avançado no desenvolvimento de seus programas, ainda que tenham proporção reduzida de negros na população.<sup>164</sup>

#### 4.2.4 Imunização e vigilância epidemiológica

Entre as metas mais ambiciosas para a área de imunização e vigilância epidemiológica estava a de alcançar 95% de cobertura vacinal nas áreas de quilombos. No entanto, tal meta foi considerada inviável de ser alcançada, uma vez que os registros não incluíam a variável raça/cor, o que tornava os dados sobre a quantidade de população a ser vacinada não fidedignos. A alternativa encontrada pelo Ministério da Saúde, além de incluir a variável raça/cor nos registros, foi priorizar o atendimento de áreas atendidas pela Estratégia de Saúde da Família e as comunidades quilombolas que tenham esse tipo de atendimento.

Na Secretaria de Vigilância Epidemiológica, encarregada da organização e análise dos dados que subsidiam programas e ações do MS, foi realizada, ao longo dos últimos anos, uma série de estudos importantes para a orientação da política de saúde com recorte de gênero e raça. Assim, além do lançamento do livro *Saúde Brasil 2005*, que apresenta uma análise da situação de saúde com recorte racial, foram desenvolvidas pesquisas sobre a gravidez na adolescência e mortalidade materna, sempre com recorte racial. As dificuldades encontradas pelas diferentes secretarias do MS na aplicação dos programas e ações quase sempre dizem respeito à falta de dados com recorte de raça/cor. A insuficiência dos registros existentes fez com que algumas metas e planos estabelecidos tivessem que ser alterados, com a conseqüente perda de tempo e de recursos equivalente. A pesquisa e a informação são elementos básicos no sucesso das políticas públicas e,

---

164. Os estados estão em diferentes fases de implantação do programa. Em Minas Gerais criou-se uma rede que garante quase 100% de cobertura para triagem e implantou-se, com ajuda do governo federal, um Centro de Educação, Informação e Apoio ao Doente Falciforme que atende os 853 municípios do estado; Pernambuco conta com um programa na cidade de Recife e possui também uma rede informatizada para interface com o Hemovida Ambulatorial; o Pará tem ambulatórios e leitos de assistência aos pacientes com hemoglobinopatias; e o Rio Grande do Sul tem organizado sua rede de assistência na capital.

especialmente, nas que focalizam os problemas da população negra, ainda tão carente de informações básicas.

### Conclusão

O Ministério da Saúde (MS) ao desenvolver o Programa Saúde da População Negra conseguiu envolver praticamente todas as suas secretarias internas, constituindo o início de uma rede capaz de dar conta das necessidades de saúde da população negra. A base do sistema está criada. As diretrizes e a infra-estrutura esboçada estão em condições de ampliar-se e assimilar novos programas e ações segundo as necessidades que venham a ser colocadas. Fator decisivo na implementação de políticas que focalizem na população negra, em um país onde predomina a ideologia da democracia racial, é a conscientização dos gestores e dos técnicos responsáveis por tocar os programas e ações para fazê-los avançar.

É preciso destacar, porém, que o MS ainda precisa avançar bastante no sentido de estabelecer mecanismos de comunicação e atendimento mais eficazes com as secretarias estaduais e municipais, bem como outras instâncias políticas dessas esferas, de modo a garantir a assessoria técnica eficiente para uma rápida implementação desse tipo de programa nas instâncias subnacionais.

O impulso inicial e a definição de algumas das áreas de trabalho do programa foram decididos em estreita colaboração com entidades do movimento negro e com a Seppir. Existe colaboração entre ambos os órgãos em nível federal, mas precisa-se incrementar e estimular as parcerias entre as secretarias de saúde de um lado e as coordenadorias de assuntos da população negra e as entidades da sociedade civil especializadas nos estados e municípios, pelo outro. A Seppir, pela sua vez, está orientando os órgãos estaduais e municipais pertencentes ao Fipir,<sup>165</sup> a colaborar com as secretarias de saúde. Em 2006 as atividades fundamentais desse Fórum serão dedicadas ao tema da participação nos programas de Promoção da Saúde Negra.

O que ainda chama atenção é que ao se analisarem os dados de acesso da população negra aos serviços de saúde, como os que foram aqui apresentados, fica claro que há ainda uma expressiva distância entre o SUS da forma como ele foi pensado e o SUS que existe hoje na prática. O que os dados permitem mostrar é que o acesso aos serviços públicos de saúde (especialmente os de média e alta complexidade) e a garantia de integralidade no atendimento não é a mesma para todos os grupos étnicos, o que é um indicativo da existência de comportamentos discriminatórios no sistema.

O Programa de Saúde da População Negra, do MS, porém, é focado na garantia de atendimento à população negra afetada por aquelas doenças cuja maior incidência se dá nesse grupo racial. É claro que essa atuação é fundamental. No entanto, como já se disse anteriormente, muitas das doenças que afetam a população negra não têm qualquer relação com sua genética, mas com diferentes níveis de vulnerabilidade socioeconômicas que se manifestam na maior dificuldade de acesso ao sistema público de saúde para os negros. É importante que o MS conjugue, à sua atuação em campos específicos, como a anemia falciforme e a hipertensão, a garantia do atendimento integral e de qualidade a essa população, reduzindo as desigualdades de acesso ao sistema.

---

165. Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial. Até dezembro de 2005 incluía 23 estados e 344 municípios. Sendo que 108 deles têm constituído algum tipo de órgão executivo para promover a igualdade racial.

## DESENVOLVIMENTO RURAL

Neste capítulo são abordados os principais programas direcionados para o desenvolvimento rural: Reforma Agrária, Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Esses programas, embora tenham áreas de atuação em comum, nem sempre atuam de forma sinérgica.

A reforma agrária continua enfrentando obstáculos de ordem administrativa, financeira, técnica e jurídica, cuja superação nem sempre depende exclusivamente do empenho do governo. Os movimentos sociais que defendem a aceleração e maior qualificação dos assentamentos enfrentam nas arenas política e jurídica permanente animosidade com os ruralistas. Já o Pronaf vem se fortalecendo e se constitui em importante mecanismo de sustentação de segmentos importantes da agricultura familiar. De outra parte, o PAA, embora ainda tenha uma cobertura limitada, tanto por questões operacionais quanto por restrições orçamentárias, mesmo assim, por estar direcionado aos agricultores mais fragilizados, especialmente os assentados pela reforma agrária, tem-se revelado importante mecanismo de sustentação e de consolidação produtiva de seus beneficiários.

Nesta edição se apresentam, no item relativo à Reforma Agrária, os fatos mais marcantes da conjuntura agrária, especificamente os embates na Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) da Terra, a questão dos conflitos agrários e do combate ao trabalho escravo, bem como a evolução em 2005 das ações do Incra relativas aos assentamentos rurais.

O item relativo ao Pronaf mostra a significativa ampliação dos contratos e montantes financiados em anos recentes.

Finalmente, o PAA embora com grande potencial para o desenvolvimento da agricultura familiar, ainda tem execuções física e financeira limitadas, mas é bastante valorizado pelos seus beneficiários.

### **1 Reforma agrária**

#### 1.1 Conjuntura

##### 1.1.1 A CPMI da Terra

O foco das discussões sobre a questão agrária, no segundo semestre de 2005, esteve voltado para os debates e disputas no âmbito da CPMI da Terra. Dois pólos antagônicos – emblemáticos enquanto representantes dos ruralistas e dos movimentos sociais que defendem a aceleração da reforma agrária – se confrontaram e não foram capazes de construir um consenso sobre as questões debatidas.

De um lado, os ruralistas centraram esforços na investigação do uso de recursos públicos por entidades vinculadas ou comprometidas com os movimentos dos trabalhadores rurais. Fator de irritação dos ruralistas é o fato de o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) não se constituir como uma associação de

direito, ou seja, não ter representação legal, existindo apenas como organização social. Para efeito de obtenção de recursos – públicos e privados – os assentados estabelecem parcerias com entidades comprometidas com a reforma agrária, destacando-se, os convênios com a Associação Nacional de Cooperação Agrícola (Anca), Confederação Nacional de Cooperativas de Reforma Agrária (Concrab) e Instituto Técnico de Capacitação e Pesquisa da Reforma Agrária (Iterra), que foram investigados pela CPMI.

Para o relator dessa comissão de inquérito,<sup>166</sup> a superação dos conflitos agrários dependerá, em primeiro lugar, do cumprimento das metas estabelecidas pelo atual governo no seu Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA),<sup>167</sup> na busca da superação dos principais fatores intervenientes, quais sejam: a concentração fundiária, a grilagem de terras, a violência no campo e o trabalho escravo. Isso implica tanto acelerar os assentamentos como as ações de regularização fundiária, titulando as posses de boa-fé em área de até 100 hectares, como modernizar e dar suporte administrativo, técnico e financeiro ao Incra, para que o órgão possa cumprir plenamente sua missão institucional. Destaque especial deveria ser dado à implantação do sistema de georreferenciamento, mecanismo estratégico para a atualização cadastral dos imóveis rurais e identificação de grilagens de terra, especialmente no Pará.

Outro ponto destacado pelo relator foi o da necessidade de atualização da legislação para tornar mais ágil o processo de desapropriação, seja alterando-se os índices de produtividade, seja reduzindo os prazos de tramitação dos processos de desapropriação. Também apontou a necessidade de serem revistas autorizações para funcionamento de cartórios – que aponta como “fosso de corrupção” e de legalização de grilagens –, defendendo, em consequência, a aprovação de uma emenda constitucional para estatizar os cartórios no país.

O combate à violência rural, cujos principais focos são conhecidos – Pará, Pernambuco, Alagoas, Minas Gerais e Paraná – deveria ser feito com o estabelecimento de uma força-tarefa da polícia federal, capaz de desmontar as milícias privadas e desarmá-las, agilizar a instalação das ouvidorias agrárias e comissões de mediações nos estados, bem como mudanças na legislação, para que, em conflitos coletivos, os juízes não possam conceder liminares de reintegração sem antes irem ao local junto com o promotor. E o proprietário teria que comprovar a função social de sua terra. Para o relator, “isso é fundamental porque os despejos rurais são fontes de mais violência”.

Entre as sugestões do relator às três esferas de Poder, sobressai a criação novos mecanismos para o emprego de dinheiro público em convênios a serem firmados tanto com movimentos sociais como com entidades ruralistas. De acordo com auditorias do Tribunal de Contas da União (TCU), há indícios de irregularidades em convênios assinados pela União com entidades ruralistas e outras ligadas ao Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, como Anca e Concrab.

A maioria dos integrantes dessa CPMI não concordou com o relatório apresentado pelo deputado João Alfredo, por considerá-lo favorável ao MST. Decidiram apresentar relatório alternativo, que ficou a cargo do deputado Abelardo Lupion (PFL-PR), que em suas conclusões sugere o indiciamento de dirigentes do MST pelos crimes de formação de quadrilha e extorsão, entre eles o coordenador nacional do movimento João Pedro Stédile.

---

166. Deputado federal João Alfredo (PSOL-CE).

167. Informações detalhadas sobre o PNRA-Lula podem ser obtidas nas edições nº 10 e 11 deste boletim.

O contra-relatório de Lupion pede ainda a formalização de um pedido de devolução de R\$ 18 milhões em recursos destinados pela União a convênios com cooperativas ligadas ao MST, sobre os quais há suspeita de irregularidades. O texto também sugere que a Polícia Federal e a Agência Brasileira de Inteligência (Abin) investiguem denúncias de treinamento de guerrilha das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (Farc) a integrantes do MST pernambucano. Outra questão polêmica do relatório de Lupion é a recomendação para tornar a invasão de terras um crime hediondo. Na íntegra, esse foi o relatório aprovado pela Comissão Mista de Inquérito:

SÍNTESE DAS RECOMENDAÇÕES APROVADAS  
PELA CPMI DA TERRA – RELATÓRIO PARALELO

**INDICIAMENTO:** Recomenda indiciamento, por desvios e fraude em prestação de contas em convênios com a União, de José Trevisol e Pedro Christófoli, ex-dirigente e diretor da Associação Nacional de Cooperação Agrícola (Anca), e de Francisco Dal Chiavon, da Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil (Concrab).

**INDENIZAÇÃO:** Recomenda ações contra a Anca, o Concrab e o Instituto Técnico de Capacitação e Pesquisa da Reforma Agrária (Iterra) para ressarcir danos causados ao patrimônio público e privado.

**PROJETOS:** Encaminha dois projetos de lei. Um torna invasões de terra, saques e depredações com fins políticos, crime hediondo. O outro classifica de ato terrorista a ocupação de propriedades com o objetivo de pressionar o governo.

**DOCUMENTOS:** Encaminha ao MP cópias de documentos sigilosos do Tribunal de Contas da União (TCU), indicando uso indevido de verba pública pelas três entidades acima identificadas.

**FISCALIZAÇÃO:** Pede que o TCU fiscalize, anualmente, convênios da União com entidades ligadas ao MST e envie as conclusões à Comissão de Orçamento do Congresso.

**GASTOS:** Determinação para que o TCU fiscalize anualmente as despesas com programas de reforma agrária, especialmente os gastos com a obtenção de terras e a consolidação de assentamentos. Também quer o envio de relatório à Comissão de Orçamento.

### 1.1.2 Conflitos agrários e movimentos sociais

Em 2005, a maior parte das ocupações de terra (52,5%) concentrou-se em quatro estados: Pernambuco (16,7%), São Paulo (16,3%), Distrito Federal (10,9%) e Bahia (8,6%).<sup>168</sup> Atenção especial deve ser dada a Pernambuco, onde os conflitos entre policiais e manifestantes acentuaram-se, especialmente no mês de novembro. Estados como Minas Gerais, Pará, Paraná, Rio Grande do Sul, Alagoas e Goiás também registraram números expressivos de invasões (36,7% do total).

Nos dois primeiros anos do governo Lula, a Comissão Pastoral da Terra (CPT) registrou 2.733 conflitos pela posse da terra no Brasil, quase o dobro dos 1.424 verificados nos dois últimos anos do governo Fernando Henrique. O número de mortos, porém, baixou de 73, em 2003, para 39, em 2004, uma redução de 46,6%. Em 2005, segundo a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e outras entidades, foram registrados 37 assassinatos de trabalhadores e lideranças rurais.

Uma questão ainda sem solução é relativa aos acampamentos de sem-terra, estratégia de pressão dos movimentos sociais pela reforma agrária. O MST ainda lidera a maior

---

168. Dados da Ouvidoria Agrária do Incra, relativos ao período de 1º/09/05 a 31/10/05, disponíveis em: <www.incra.gov.br>.

parte dos acampamentos (com cerca de 140 mil famílias) e o número de ocupações de terra durante o governo Lula (67% de todas as 770 ocupações entre janeiro de 2003 e dezembro de 2005).

Outro impasse não solucionado em 2005 e que está dificultando o processo de obtenção de terras para novos assentamentos é a indefinição da atualização dos índices que medem a produtividade da terra. Por envolver interesses conflitantes, a proposta elaborada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) continua inconclusa e, o governo, sob pressão de interesses contrários: de um lado, os movimentos sociais, que insistem na promulgação da portaria que reestrutura o cálculo dos índices; de outro, os ruralistas, que têm se expressado por intermédio de suas principais entidades de classe – Confederação Nacional da Agricultura (CNA), Sociedade Rural Brasileira (SRB) e União Democrática Ruralista (UDR). A proposta foi considerada pela UDR “guerra total contra o agronegócio”, tendo seu presidente classificado como “insensata”, “inconseqüente” e “mal intencionada” a atitude do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

### 1.1.3 Trabalho escravo

O cadastro dos empregadores autuados pelo Ministério do Trabalho por uso de mão-de-obra em condição análoga à escrava, criado pelo governo em 2003 como ferramenta adicional para coibir essa atividade, tem sido esvaziado por decisões da Justiça, com concessão de liminares. Vários empregadores autuados pelo Ministério do Trabalho têm procurado – e encontrado – brechas para pleitear e conseguir sua exclusão do cadastro nacional.

Até novembro de 2005, nove empresas e pessoas físicas foram excluídas da lista com base em liminares do Poder Judiciário. A lista – criada em novembro de 2003 – é atualizada a cada seis meses. Com as liminares, o cadastro foi reduzido de 163 para 154 nomes.

Os proprietários rurais acusados de usar trabalho escravo alegam que se tratava de mão-de-obra temporária contratada por terceiros e que os empregados efetivos das fazendas têm boas condições de trabalho, salários em dia e carteira assinada.

O cadastro do trabalho escravo está sendo questionado judicialmente pela Confederação Nacional da Agricultura (CNA), com ação direta de inconstitucionalidade no Superior Tribunal Federal (STF). A entidade alega que o Regulamento da Inspeção do Trabalho não prevê a investigação do trabalho escravo e que os auditores não teriam competência legal para fazer autuações.

A CNA também questiona a legalidade do cadastro. O maior receio dos agricultores é que a lista sirva de referência para desapropriações de terra, na hipótese de o Congresso aprovar a emenda constitucional para desapropriação de terras onde for constatada a ocorrência de trabalho escravo.

## 1.2 Acompanhamento dos programas de reforma agrária

### 1.2.1 Evolução recente: assentamentos em 2005

Em 2005 houve um esforço considerável do MDA/Incra para o cumprimento das metas estabelecidas no PNRA-Lula. De fato, o balanço geral dos assentamentos revela que teriam sido assentadas neste ano 127.107 famílias, superando em pouco mais de 10% a meta fixada para o período.

Embora positivo, este desempenho precisa ser qualificado para que se possa entender sua real dimensão. De fato, até meados do mês de outubro o Sipra/Incrá registrava o assentamento de 51.920 famílias. Ou seja, decorridos mais de 10 meses do ano haviam sido realizados apenas cerca de 38% dos assentamentos; e, em pouco mais de dois meses, foram realizados os demais 62%. Como em anos e governos anteriores, a reforma agrária continuou sendo implementada de forma descontínua e intermitente. A tabela 1 mostra a evolução dos assentamentos em 2005, por região e trimestre, e revela o peso do Norte no cômputo geral dos assentamentos:

TABELA 1

**Número de famílias assentadas nos Projetos de Reforma Agrária – por trimestre e regiões em 2005**

UF	Número de famílias por trimestre				Total*	%
	1º trim.	2º trim.	3º trim.	4º trim.		
Brasil						
<b>nº</b>	<b>1.8903</b>	<b>15.077</b>	<b>31.695</b>	<b>78.442</b>	<b>127.107</b>	<b>100,0%</b>
<b>%</b>	<b>1,5%</b>	<b>11,9%</b>	<b>24,9%</b>	<b>61,7%</b>	<b>100,0%</b>	
Norte	254	6.503	10.884	40.633	<b>58.274</b>	45,8%
Nordeste	1.060	5.569	13.141	19.900	<b>39.670</b>	31,2%
Sudeste	202	931	1.611	3.790	<b>6.534</b>	5,1%
Sul	68	561	568	1.790	<b>2.987</b>	2,3%
Centro-Oeste	309	1.513	5.491	12.329	<b>19.642</b>	15,5%

Fonte: Sistema Sipra/SDM/Relatório: Rel. 0227 de 14/02/2006.

Obs.:\* As discrepâncias entre os valores desta tabela e das que se seguem decorrem do fato de terem sido geradas por diferentes arquivos, ainda não compatibilizados.

Os assentamentos realizados em 2005 diferem qualitativamente, em muitos pontos, dos de anos anteriores. Ainda é significativa a quantidade de famílias assentadas em projetos criados antes de 2002 – cerca de 1/3 do total –, mas como pode ser visto na tabela 2, os assentamentos “novos” e projetos criados em 2005 foram majoritários:

TABELA 2

**Famílias assentadas em 2005, segundo a época de criação do projeto**

Época de criação do Projeto	Nº projetos que receberam novas famílias	Nº famílias assentadas	%
Até 1994	436	9.363	7,3%
1995 a 1998	1.322	21.243	16,7%
1999 a 2002	1.020	10.887	8,5%
Subtotal	2.778	41.493	32,5%
2003	179	3.911	3,1%
2004	335	8.328	6,5%
2005	856	73.779	57,9%
<b>Total gov. Lula</b>	<b>1.370</b>	<b>86.018</b>	<b>67,5%</b>
<b>Total geral *</b>	<b>4.148</b>	<b>127.511</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Sistema SIPRA/SDM/Relatório: Rel. 0229/ de 14/02/2006.

Obs.: \* Considerar a observação feita na tabela 1.

O estado do Pará, por conta de sua extensão territorial, e sobretudo por causa da gravidade e frequência dos conflitos agrários ali presentes, para efeitos administrativos específicos do MDA/Incrá abriga, atualmente, três superintendências regionais: uma para a região de Marabá – sul do estado; outra, para a região de Santarém, criada em 2005; e, a terceira, com responsabilidade sobre os demais municípios. Atualmente estão em execução no Pará 659 projetos de assentamentos com 128.519 famílias assentadas, numa área de mais de 14 milhões de hectares. Com isso o estado concentra cerca de 20% do total de famílias assentadas e ¼ da área com projetos de assentamento, que em 2005 assim se distribuíram:

TABELA 3

**Assentamentos realizados no estado do Pará em 2005, por superintendência do Incra**

Superintendências regionais	Nº projetos que receberam novas famílias	Nº famílias assentadas	% Projetos	% Famílias
SR do estado do Pará	46	2.478	42,6%	8,0%
SR do sul do Pará	25	13.963	23,1%	45,0%
SR de Santarém/Pa	37	14.555	34,3%	47,0%
<b>TOTAL</b>	<b>108</b>	<b>30.996</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Sistema Sipra/SDM/Relatório: Rel.0229 de 14/02/2006.

Pernambuco, que se tem notabilizado pela freqüência de ocupações e graves conflitos agrários, também abriga mais de uma superintendência do Incra. Desde alguns anos foi estabelecida uma unidade específica para a região de Petrolina. Os municípios sob jurisdição da Superintendência Regional nº 3, estado de Pernambuco, são onde ocorrem conflitos e ocupações com maior intensidade. Por abrangerem municípios localizados em áreas do agreste e do semi-árido, cujo densidade demográfica é alta, o tamanho médio dos lotes dos assentados é bem menor, menos que metade que os localizados na região de Petrolina, como mostra a tabela 4, a seguir:

TABELA 4

**Projetos em execução e famílias assentadas no estado de Pernambuco até dez./2005**

Superintendências regionais	Nº projetos	Área dos projetos (ha)	Nº famílias assentadas	% Fam.	Área média (ha)
SR do estado de Pernambuco	300	213.566,2640	15.275	68,1%	13,98
SR de Petrolina/Pe	131	198.257,8041	7.145	31,9%	27,75
<b>Total de Pernambuco</b>	<b>431</b>	<b>411.824,0681</b>	<b>22.420</b>	<b>100,0%</b>	<b>18,37</b>

Fonte: Sistema SIPRA/SDM. Relatório: Rel. 0229 de 14/02/2006.

Conforme mostra a tabela 5, a maior parte dos assentamentos – 63% do total – se deu em projetos de assentamento (PA) sob responsabilidade direta do Incra. Mas avançaram significativamente os assentamentos realizados em áreas florestais,<sup>169</sup> nos quais 30.408 (24%) de novas famílias foram computadas como assentadas em 2005, em áreas sob supervisão do Incra, do Ibama e de governos estaduais. Ressalte-se que também foram realizados assentamentos em áreas de projetos bastante antigos e/ou estabelecidos por outras esferas e níveis de poder:

TABELA 5

**Famílias assentadas em 2005, por tipo de projeto e esfera de responsabilidade**

Tipo de projeto	Nº proj. que receberam novas famílias	Famílias assentadas em 2005	%
Assentamento federal	3.386	80.421	63,07%
Projetos florestais/ambientais*	121	30.408	23,85%
Projetos estaduais	514	13.627	10,69%
Projetos municipais	18	249	0,20%
Colonização	9	1.490	1,17%
Sem especificação	100	1.316	1,03%
<b>Total</b>	<b>4.148</b>	<b>127.511</b>	<b>100,00%</b>

Fontes: Sistema Sipra/SDM/Relatório: Rel. 0227 de 14/02/2006. Relação nominal dos assentados em 2005 [www.incr.gov.br].  
Elaboração: Diset/Ipea.

169. Compreendem os seguintes tipos de projetos: Reserva Extrativista, Assentamento Agroextrativista Federal, Projeto de Desenvolvimento Sustentável, Floresta Nacional, Floresta Estadual, Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Assentamento Florestal.

## 1.2.2 Os projetos de reforma agrária em execução

Em 31 de dezembro de 2005 estavam em execução 7.301 projetos, em uma área total de 60,7 milhões de hectares, que abrigavam pouco mais de 667 mil famílias, das quais 80% ocupavam lotes em projetos criados até 2002.

A área média dos lotes estabelecidos a partir de 2003 vem aumentando como consequência da incorporação de projetos extrativistas e de exploração florestal, nos âmbitos do Incra, do Ibama e de governos estaduais, notadamente na região norte do país (ver tabela 7.1 do Anexo Estatístico).

Quase metade dos projetos em execução situa-se no Nordeste, onde estão 35,8% das famílias, mas que congregam apenas 14,1% da área total dos projetos. No Norte, em 72% da área, estão 38% das famílias beneficiadas em 18,6% dos projetos. Embora em anos recentes tenham aumentado as ações de reforma agrária na região Centro-Oeste, ainda somam uma parcela pequena de projetos (13%), de área (11%) e de número de famílias beneficiadas (16,6%). Nas regiões Sudeste e Sul, onde a disponibilidade de terras para novos assentamentos é mais restrita, estão, em cada uma, pouco menos de 5% das famílias assentadas (ver tabela 7.2 do Anexo Estatístico, que mostra a evolução da criação de projetos de assentamento, por região e ao longo do tempo).

Como assinalado anteriormente, foram incorporadas ao programa de reforma agrária diversas modalidades de projetos que buscam a sustentabilidade ambiental. Como mostra a tabela 6, já somam mais de 20,8 milhões de hectares e abrigam 43,6 mil famílias. Ou seja, abrangem 34,3% de toda área com projetos de assentamentos. Como era de se esperar, para projetos deste tipo, a área média disponibilizada para cada família é bastante elevada – cerca de 477 hectares – comparativamente aos demais tipos de projetos de assentamento:

TABELA 6

### Projetos que visam sustentabilidade ambiental, por região – situação em 31/dez./2005

Região	Nº projetos	Área (em mil ha)	Nº famílias assentadas	Área média
Norte	130	20.787,71	42.232	492,23
Nordeste <sup>1</sup>	2	27,62	1.293	21,36
Sudeste <sup>2</sup>	2	3,17	90	35,24
<b>Total</b>	<b>134</b>	<b>20.818,50</b>	<b>43.615</b>	<b>477,32</b>

Fontes: Sistema: Sipra/SDMW Relatório: Rel. 0227 de 14/02/2006. Relação nominal dos assentados em 2005 [www.incra.gov.br].

Elaboração: Diset/Ipea.

Notas: <sup>1</sup> Estão localizados nos estados do Piauí e Ceará e constituem reservas extrativistas.

<sup>2</sup> Projetos localizados em São Paulo, do tipo Projetos de Desenvolvimento Sustentável (PDS).

A região Norte concentra a quase totalidade desses projetos (97%), especialmente os estados do Pará, Amazonas e Acre, onde foram criados sobretudo a partir de 2003.

A implementação desses projetos começou em 1994 como estratégia de regularização de áreas públicas, em geral ocupadas por posseiros, que passaram à condição de assentados, com o compromisso de desenvolverem atividades de preservação ambiental, basicamente de caráter extrativista. Ao incorporarem-se ao programa de reforma agrária, passaram a fazer jus aos créditos disponíveis aos seus beneficiários, como os de instalação, infra-estrutura e Pronaf-A. Mas apenas recentemente passaram a ter maior relevância e participação no conjunto de projetos criados. Assim, mais da metade desse tipo de projeto foi estabelecido em 2005, como pode ser visto na tabela 7. A criação e o reconhecimento desses projetos foram importantes para o cômputo geral de assentamentos em 2005, pela inclusão de mais de 27 mil famílias, ou seja, mais de 20% do total de assentamentos registrados pelo MDA/Incra, nesse ano:

TABELA 7

**Projetos que visam sustentabilidade ambiental, por época de criação – Brasil – situação em 31/dez./ 2005**

Época de criação	Projetos		Área (em mil ha)		Nº famílias assentadas	
	Nº	%	Área	%	Nº	%
2004	24	17,9	3.498,77	16,8	5.017	11,5
2005	73	54,5	10.656,21	51,2	27.250	62,5
<b>TOTAL</b>	<b>134</b>	<b>100</b>	<b>20.818,50</b>	<b>100</b>	<b>43.615</b>	<b>100</b>

Fontes: Sistema Sipra/SDM/ Relatório: Rel.0227 de 14/02/2006. Relação nominal dos assentados em 2005 [www.incra.gov.br].

Elaboração: Diset/lpea.

Apesar do crescimento do número de assentados, permanece, como um grande desafio, fazer avançar o processo de qualificação dos mesmos, de modo a se atingir, em tempo adequado, a consolidação dos projetos de assentamento. Dentre os projetos em execução ainda são poucos os que atingiram estágios mais avançados, apenas 22,3% são considerados em fase de consolidação ou já consolidados. Mais de 50% dos projetos ainda se encontram nas fases iniciais de implementação<sup>170</sup> e os demais (26%), em estágio intermediário (ver tabela 7.3 do Anexo Estatístico).

As áreas para a constituição de novos assentamentos em 2005 foram obtidas principalmente mediante os mecanismos de reconhecimento e arrecadação. Os processos de desapropriação, embora numerosos, agregaram parcela de área relativamente pequena para a constituição de novos assentamentos. As desapropriações, embora tenha significado a obtenção de 4.464 áreas e exigido significativos esforços em termos processuais – desde a vistoria até a emissão de posse –, em conjunto somou apenas 837 mil hectares, ou 6,3 % do total das áreas constitutivas dos assentamentos desse ano.

De outra parte foram adquiridas, por meio de ações de “compra e venda”, 674 imóveis, com baixa representação em termos de área. A tabela 8 mostra claramente essas características:

TABELA 8

**Mecanismos de obtenção de terras para os projetos criados em 2005**

	Nº Projetos	Área (ha)	% do nº	% da área
Desapropriação	4.464	837.120,2467	60,5%	6,3%
Arrecadação	486	3.822.334,2729	6,6%	29,0%
Reconhecimento	1.088	5.922.711,9126	14,7%	44,9%
Discriminação	66	797.643,9956	0,9%	6,0%
Compra e Venda	674	48.904,4963	9,1%	0,4%
Subtotal	6.778	11.428.714,9241	91,8%	86,6%
Outros	603	1.770.686,0873	8,2%	13,4%
<b>Total</b>	<b>7.381</b>	<b>13.199.401,0114</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Fontes: Sistema: SIPRA/SDM/ Relatório: Rel. 0227 de 14/02/2006. Relação nominal dos assentados em 2005 <www.incra.gov.Br>.

Elaboração: Diset/lpea.

170. Esses projetos encontravam-se, em 31 de dezembro de 2005, nas seguintes fases, conforme relatório do Sipra/Incra/MDA: fase 1 – pré-projeto de assentamento: 133 projetos; fase 2 – assentamentos em criação: 365; fase 3 – assentamento criado: 2.025; e fase 4 – assentamento em instalação: 1.304.

### 1.2.3 Acompanhamento dos principais programas

Dois programas têm maior centralidade para o processo de reforma agrária: o Programa Assentamento Sustentável para Trabalhadores Rurais e o Programa Desenvolvimento Sustentável na Reforma Agrária<sup>171</sup>

O Programa Assentamento Sustentável para Trabalhadores Rurais tem como objetivo central promover a democratização do acesso a terra, congregando um conjunto de ações que visam proporcionar ao beneficiário da reforma agrária as condições necessárias ao seu desenvolvimento. Além das ações relativas à obtenção de terras – iniciadas com a identificação e vistoria de áreas passíveis de desapropriação – também lhe cabem as tarefas de emissão de decretos desapropriatórios, a compra de terras, a criação de projetos de assentamentos, o cadastramento e a seleção das famílias a serem assentadas, a concessão de crédito de instalação (na etapa inicial do assentamento), além de garantir acesso à prestação de serviços de assistência técnica, como mecanismo para aperfeiçoar a estruturação produtiva, a inserção no mercado e a garantia da sustentabilidade ambiental.

O programa – constituído de um conjunto de ações interdependentes – tem sido penalizado com o contingenciamento orçamentário, mesmo que temporário de suas ações. Em março de 2005, o MDA sofreu contingenciamento de 55%, cerca de R\$ 2,9 bilhões. O orçamento para 2005 que previa o dispêndio de R\$ 3,7 bilhões, incluindo custeio, investimento e despesas financeiras com créditos para aquisição de terras e instalação dos assentamentos, foi reduzido para R\$ 1,29 bilhão. Apesar de a medida ter sido revogada posteriormente, contribuiu para a manutenção do caráter intermitente da reforma agrária.

A demanda por novos assentamentos continuou forte, embora a conjuntura política em 2005 tenha colocado em plano secundário as lutas e reivindicações dos movimentos sociais. Apesar disso, houve redução do número conhecido de acampados à espera de assentamento. De qualquer forma, o estoque de Projetos de Assentamento em execução (mais 7,3 mil) e de famílias assentadas – mais de 667 mil – implica forçosamente na necessidade de ampliação substancial dos recursos orçamentários do Incra, bem como de seu quadro de pessoal.

O Programa Desenvolvimento Sustentável na Reforma Agrária visa primordialmente a recuperação, a qualificação e a consolidação dos projetos de assentamentos criados antes de 2002. Sua amplitude e complexidade dificultam o pleno atingimento dos seus objetivos, haja vista o rol de ações ou áreas de interveniência:

- complementar o crédito-instalação das famílias assentadas que não o receberam integralmente durante a primeira fase do assentamento;
- dotar os projetos de assentamento já criados de infra-estrutura e serviços necessários à viabilização do processo produtivo e do desenvolvimento sustentável;
- fomentar a agroindustrialização, a comercialização e a pluriatividade;

---

171. Outros, ainda que imprescindíveis, têm pouco destaque orçamentário e conseqüentemente, âmbito limitado de atuação. São eles: *i)* Paz no Campo, cujo objetivo é reduzir a violência no campo mediante a prevenção e mediação de conflitos agrários e garantia dos direitos humanos. *ii)* Educação do Campo, que tem como objetivo promover ações educativas por meio de metodologias específicas focadas na realidade sociocultural do meio rural e propiciar capacitação profissional aos egressos dos cursos de ciências agrárias; e *iii)* Programa Brasil Quilombola, que visa assegurar às comunidades remanescentes de quilombos desenvolvimento econômico sustentável e justiça social, bem como a propriedade de suas terras.

- promover a Titulação, Concessão e Destinação de Imóveis Rurais, transferindo para os assentados e posseiros, em definitivo ou a título precário, o domínio das terras destinadas a projetos de assentamento e regularização fundiária;
- proporcionar o acesso à assistência técnica e promover a capacitação dos assentados, por meio de assessoramento às famílias beneficiadas em Projetos de Assentamento em recuperação;
- buscar a consolidação e a emancipação de Assentamentos da Reforma Agrária, assessorando a elaboração e implementação de modelos de desenvolvimento adequados ao contexto agrológico.

Além disso, como já assinalado, a cada ano, uma parcela significativa de assentamentos vem ocorrendo em projetos criados em anos anteriores. Em 2005, foram 43.615 famílias, cerca de 1/3 do total das famílias assentadas no ano. Com isso, as ações desse programa, inevitavelmente, acabam se misturando ou se sobrepondo àquelas do programa anterior, revelando a necessidade de ambos os programas passarem por revisão de desenho e atribuições.

#### 1.2.4 Financiamento e gastos

O orçamento do Incra para o exercício de 2005 foi aprovado pela Lei nº 11.100, de 25 de janeiro de 2005. Inicialmente no valor de R\$ 3.415.603.989, sendo R\$ 2.302.434.809,00 em moeda nacional e R\$ 1.113.169.180,00 em Títulos da Dívida Agrária (TDA), sofreu alterações durante o exercício, mediante aprovação de créditos adicionais no valor de R\$ 110.856.773,00, como demonstrado a seguir:

TABELA 9

#### Demonstrativo da dotação orçamentária orçamento geral da união

Lei nº 11.100, de 25/01/2005	3.415.603.989,00
Créditos suplementares	110.856.773,00
(=) Dotação final	3.526.460.762,00
Transferências intragovernamentais	-80.754.566,52
(+) Destaque Recebido	3.390.772,14
(-) Destaque concedido	-84.145.338,66
(-) Crédito Transferido	0
(=) Total de despesas fixadas	3.445.706.195,48
<b>Total geral</b>	<b>3.445.706.195,48</b>

Fonte: Superintendência Nacional de Gestão Administrativa – INCRA.

Os principais programas finalísticos – Assentamentos Sustentáveis para Trabalhadores Rurais e Desenvolvimento Sustentável na Reforma Agrária – tiveram uma execução orçamentária elevada: o primeiro liquidou mais de 91% dos recursos autorizados, no valor de R\$ 1,5 bilhão; o segundo, com uma dotação orçamentária modesta, aplicou R\$ 190,4 milhões, ou 83,3% do total autorizado, (ver tabela 1.1 do Anexo Estatístico).

Os demais programas tiveram execução orçamentária satisfatória, entre 60% e 90%, embora todos com dotações orçamentárias pequenas, quando comparadas aos programas acima citados. Desses, dois devem ser destacados, um por ter aplicado quase que 100% dos recursos autorizados e, outro, por razão inversa.

O Programa Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas, que em exercícios anteriores apresentou baixa execução orçamentária, em 2005, gastou quase que a totalidade dos recursos. O destaque negativo – e preocupante – fica com

o Programa Brasil Quilombola que, tendo uma pequena dotação orçamentária, cerca de R\$19 milhões, aplicou tão somente R\$ 3 milhões (15,6%) (ver tabela 1.1 do Anexo Estatístico).

## **2 Pronaf**

### **2.1 Conjuntura**

O programa enquanto articulador e promotor de financiamentos para os agricultores familiares que formam o seu público-alvo tem tido êxito. Apesar dos decréscimos observados entre 2004 e 2005, tanto na quantidade de contratos, quanto no montante de recursos despendidos, o programa constitui o principal mecanismo de apoio aos produtores rurais de menor renda. O quadro climático no período 2004-2005 foi extremamente desfavorável para a agricultura brasileira, com fortes impactos negativos sobre a produção familiar, o explica, ainda que parcialmente, o encolhimento do programa.

O Plano de Safra da Agricultura Familiar 2005-2006 ampliou os objetivos do programa, ao acrescentar as seguintes linhas de ação:

- otimizar as ações do Crédito Rural do Pronaf e do Seguro da Agricultura Familiar, adequando-os às especificidades da agricultura familiar e facilitando a introdução de tecnologias apropriadas, em busca de melhores resultados e redução de riscos;
- estimular ações de produção e comercialização conjugadas para os assentados em projetos de reforma agrária e agricultores familiares, priorizando a produção de alimentos;
- apoiar os assentados em projetos de Reforma Agrária e agricultores familiares para sua inserção nas cadeias produtivas voltadas à produção de biocombustível, especialmente na região Nordeste;
- ampliar o monitoramento e a fiscalização na utilização do Crédito Rural do Pronaf e do Seguro da Agricultura Familiar, inclusive quanto à qualidade da assistência técnica e à observância das recomendações do zoneamento agrícola;
- ampliar a aplicação de financiamentos para os agricultores de menor renda mediante instituição do microcrédito rural, prioritariamente nas regiões mais pobres do país e em bolsões de pobreza existentes nas demais regiões;
- fortalecer e ampliar o Programa de Garantia de Compra da Agricultura Familiar, em parceria com a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab);
- apoiar o processo de transição agroecológica com base nos princípios da agroecologia.

Embora o Pronaf tenha como objetivo central a fortalecimento da agricultura familiar, o que implicaria que tivesse caráter inter e intrassetorial, até por conta de limitações da forma de estruturação do aparelho de Estado, seu foco tem sido predominantemente voltado para o crédito. Os compromissos formais explicitados em diversos documentos oficiais com o desenvolvimento – em especial em termos de geração de emprego e renda, inclusão social, desenvolvimento territorial e segurança alimentar, dentre outros –, de fato se concentram na política de crédito.

Mas, indubitavelmente, desde 2003 o programa vem aumentando fortemente o número de contratos e os valores financiados. No período de 1999 a 2002, em média foram formalizados 909 mil contratos/ano, no montante anual médio de R\$ 3,9 bilhões (valores atualizados até dez./2005). Nos três anos subsequentes – 2003 a 2005 –, a média anual em termos de número de contratos se elevou em 54%, e os valores despendidos, em 41,5%. A tabela 10 mostra a evolução das contrações do Pronaf desde 1999:

TABELA 10

**Número de contratos e montante do crédito rural do Pronaf por ano fiscal**

(Valores atualizados para 2005, conforme evolução do IGP-DI)

Ano	Contratos	Montante (R\$ 1,00)
1999	802.849	4.111.543.050,51
2000	969.727	4.098.756.254,37
2001	910.466	3.672.726.130,61
2002	953.247	3.715.215.143,65
Soma 1999 a 2002	3.636.289	15.598.240.579,14
Média anual: 1999-2002	909.072	3.899.560.144,79
2003	1.138.112	4.652.425.626,83
2004	1.611.105	6.523.941.791,58
2005	1.454.534	5.372.741.188,82
Soma 2003 a 2005	4.203.751	16.549.108.607,23
Média anual: 2003 a 2005	1.401.250	5.516.369.536

Fonte: [www.pronaf.gov.br](http://www.pronaf.gov.br).

Elaboração: Diset/lpea.

Vários estudos e pesquisas evidenciam que o Pronaf-Crédito tem impactos positivos, tanto sociais quanto econômicos. Viabiliza o empreendimento agrícola e a geração de renda, o que garante não só a permanência de seus beneficiários nas lides agrícolas, como alavanca a geração de novos postos de trabalho.

Um problema de difícil solução é relativo às dificuldades para a prestação de serviços de assistência técnica e extensão rural. A Secretaria da Agricultura Familiar (SAF) tem buscado soluções que, em geral, revelam-se pouco satisfatórias. O governo federal não dispõe de um serviço autônomo para a prestação de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) desde a extinção da Empresa Brasileira de Assistência Técnica (Embrater), e os governos estaduais e municipais têm reduzida capacidade para a prestação desses serviços. Uma alternativa está sendo a terceirização da prestação desses serviços, com repasses de recursos financeiros para entidades locais como (ONGs), sindicatos rurais, associações, entidades de classe e secretarias municipais. Como ainda não se dispõe de um sistema de monitoramento que acompanhe e avalie permanentemente estas contratações, só se conhece – com certeza – o montante de recursos despendidos.

## 2.2 Desempenho do Pronaf-Crédito

Os contratos de custeio, em 2005, ficaram, em termos numéricos no mesmo patamar de 2003, mas abaixo de verificado em 2004 – um decréscimo de 16%. O montante aplicado em 2005 foi 20,3% menor que o de 2004, mas 11,7% maior que o de 2003. Os contratos de investimento – instrumento fundamental para a estruturação produtiva e modernização das unidades agrícolas familiares – também tiveram um desempenho mais fraco em 2005 do que em 2004, embora a quantidade de contrações tenha se elevado entre 2003 e 2005. A tabela 11 expressa estes valores:

TABELA 11

**Número de contratos e montante do crédito rural do Pronaf por modalidade**

(Valores constantes de 2005 corrigidos pelo IGP-DI médio)

Modalidade	Contratos	Montante (R\$ 1,00)	Contratos	Montante (R\$ 1,00)	Contratos	Montante (R\$ 1,00)
Custeio	860.730	2.890.147.667,57	1.049.796	4.048.059.776,48	881.750	3.227.100.303,00
Investimento	277.382	1.762.277.959,28	561.309	2.475.882.015,08	572.765	2.145.395.271,74
<b>Total</b>	<b>1.138.112</b>	<b>4.652.425.626,84</b>	<b>1.611.105</b>	<b>6.523.941.791,57</b>	<b>1.454.515</b>	<b>5.372.495.574,74</b>

Fonte: www.pronaf.gov.br.

O Banco do Brasil e o Banco do Nordeste concentram a quase totalidade das operações de crédito do Pronaf. Em 2005 foram responsáveis por 95% dos contratos, que absorveram 92% dos recursos emprestados. Mas têm pesos diferentes. O Banco do Brasil é isoladamente o maior operador do Programa, mesmo que tenha diminuído, em termos relativos, o total de contratos firmados em 2005, aumentou o montante de recursos aplicados.

O Banco do Nordeste vem aumentando sua participação enquanto agente financeiro do Pronaf. Sua área de atuação – Nordeste – é a que concentra a maior quantidade de agricultores familiares da Linha “B”, os mais pobres, entre 2003 e 2005 dobram o número de contratos e valores emprestados pelo banco, responsável por 30,5% dos contratos que absorveram 15,6% dos recursos aplicados, como mostra a tabela 12:

TABELA 12

**Porcentagem de contratos e montante do crédito rural do Pronaf por agente informante**

Agente informante	2003		2004		2005	
	% Contratos	% Montante	% Contratos	% Montante	% Contratos	% Montante
Bacen	0,4	0,5	5,9	7,5	0,0	0,0
Basa	1,7	6,1	3,9	6,7	0,3	1,0
BB	77,0	78,3	60,7	67,0	64,8	75,9
BN	15,9	8,4	25,4	12,2	30,5	15,6
BNDES	1,1	2,0	0,9	2,1	0,7	1,9
Bancoob	0,5	0,6	0,4	0,6	0,8	1,8
Bansicredi	3,5	4,1	2,8	3,8	2,9	3,8
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: www.pronaf.gov.br.

O Pronaf está presente em 5.360 municípios tendo, portanto, cobertura nacional, embora com intensidades muito heterogêneas. Os contratos e aplicações, que tinham aumentado na região Norte entre 2003 e 2004, diminuíram consideravelmente em termos reais e relativos em 2005. Em 2003, a região concentrou 6% dos contratos e 11,8% do valor os financiamentos; em 2005, ficou com 3,5% dos contratos e 6,2% do montante total dos financiamentos concedidos. A região Sul, embora com resultados levemente decrescentes, ainda é a que recebe a maior parcela do Pronaf-Crédito. No Nordeste o aumento na quantidade de contratos não tem sido acompanhado por igual crescimento dos recursos contratados, sobretudo por conta das operações da linha “B” do Pronaf. A tabela 13 mostra como se distribuem, regionalmente, as operações do programa:

TABELA 13

**Número de contratos e montante do crédito rural do Pronaf por estado e ano fiscal**

(Em R\$1,00)

Região	2003		2004		2005	
	Nº contratos	Montante	Nº contratos	Montante	Nº contratos	Montante
Brasil	1.138.112	4.652.425.626,82	1.611.105	6.523.941.791,60	1.454.533	5.372.735.308,22
Norte	67.404	550.670.202,64	120.479	764.251.549,15	50.990	334.261.188,20
Nordeste	352.630	723.439.098,98	582.209	1.189.759.268,53	616.429	1.246.867.193,25
Sudeste	167.899	833.648.430,63	230.264	1.111.751.402,30	215.333	1.040.907.995,15
Sul	496.682	2.181.838.087,98	622.227	3.050.482.628,24	521.548	2.368.459.143,01
Centro-Oeste	53.493	362.785.205,91	55.915	407.495.423,62	50.230	382.200.913,61

Fonte: www.pronaf.gov.br.

Obs.: Valores atualizados para 2005, conforme evolução do IGP-DI.

Os financiamentos para os assentados pelo programa de reforma agrária – Pronaf A – vêm diminuindo: de 45,3 mil em 2003, passam para 35,4 mil em 2004 e em 2005 foram 24,8 mil. Ou seja, encolheram mais de 45% nesse período. Confrontando esses números com o de famílias assentadas, percebe-se que a estruturação dos assentamentos fica comprometida.

Para muitas famílias assentadas nos projetos de reforma agrária que, tendo esgotado os empréstimos relativos à Linha A, ainda não estão suficientemente estruturadas para acessarem os financiamentos de outras linhas do Pronaf, a solução foi a criação de uma linha intermediária de crédito de custeio, o Pronaf A/C. Cada família pode realizar até três operações de crédito, com valor de até R\$ 3.000,00, sempre que estiver adimplente e sem ter contratado financiamentos de custeio nos Grupos C, D ou E. Mas, como para os demais assentados, as operações desse tipo, também sofreram forte contração entre 2003 e 2005, como mostra a tabela 14.

Os empréstimos para o Grupo B cresceram fortemente no período, sobretudo entre 2003 e 2004, mais de 161%. Em termos reais os valores médios dos contratos permaneceram próximos, pouco acima dos R\$ 1 mil/contrato.

Os financiamentos para as linhas ou Grupos C e D ainda são majoritários. Em 2003 absorveram 78% dos contratos e 73% do montante aplicado. Nos anos subsequentes variaram ligeiramente para menos, ainda captando 66% do valor total dos empréstimos concedidos.

Os financiamentos direcionados para os agricultores do Grupo E mais que dobraram desde 2003, passando de 28,7 mil contratos no valor total de R\$323,4 milhões, para 401 mil contratos, no valor de R\$ 825,4 milhões.

TABELA 14

### Número de contratos de crédito rural do Pronaf por modalidade enquadramento e ano fiscal

(Valores atualizados para 2005, conforme evolução do IGP-DI)

Grupos	2003		2004		2005	
	Nº contratos	Valor	Nº contratos	Valor	Nº contratos	Valor
Grupo A	45.292	661.785.086,45	35.416	512.195.314,75	24.798	359.272.267,16
Grupo A/C	21.510	60.085.470,21	19.399	54.285.193,56	13.300	34.632.748,49
Assentados/RA	66.802	721.870.556,66	54.815	566.480.508,32	38.098	393.905.015,65
Grupo B	150.792	164.427.833,88	394.423	444.289.882,77	400.943	402.150.622,79
Grupo C	543.939	1.285.081.501,80	628.558	1.645.306.799,12	561.629	1.398.389.904,81
Grupo D	344.058	2.119.326.643,06	351.030	2.439.556.201,37	344.960	2.146.396.037,76
Grupo E	28.257	323.353.914,32	51.401	758.278.270,17	59.284	825.374.009,41
Miniprodutores	0	0,00	36.090	140.235.311,14	49.601	206.279.984,32
Outros*	4.264	38.365.177,12	94.788	529.794.818,69	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>1.138.112</b>	<b>4.652.425.626,84</b>	<b>1.611.105</b>	<b>6.523.941.791,57</b>	<b>1.454.515</b>	<b>5.372.495.574,74</b>

Fonte: www.pronaf.gov.br.

Obs.: \* Exigibilidade bancária (sem enquadramento)/Identificado/Não-registrado.

## 3 Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) da agricultura familiar – novos elementos para análise

### 3.1 Introdução

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) da agricultura familiar, como já enfatizado em outras edições do boletim, em conjunto com o Programa Bolsa Família é um programa criado no governo Lula e, portanto, sua avaliação é vista com bastante interesse, principalmente no momento atual.

Acredita-se que a condução correta do programa permita a seguinte constatação:

Toda a cadeia produtiva é beneficiada pelas ações do PAA: o agricultor, que tem preço justo e mercado garantido para seus produtos; os comércios locais, que passam a contar com consumidores com melhor poder aquisitivo; o município, que arrecada mais imposto com a geração de renda; as pessoas atendidas por entidades beneficiárias e comunidades em situação de risco alimentar, que recebem uma alimentação mais nutritiva e correspondente aos hábitos alimentares regionais; e toda a sociedade, pela melhoria das condições sociais da população (CONAB, 2005).

Os dados atuais de execução do programa apresentam os seguintes resultados:

TABELA 15

**Execução do PAA, segundo dispêndios e famílias beneficiadas**

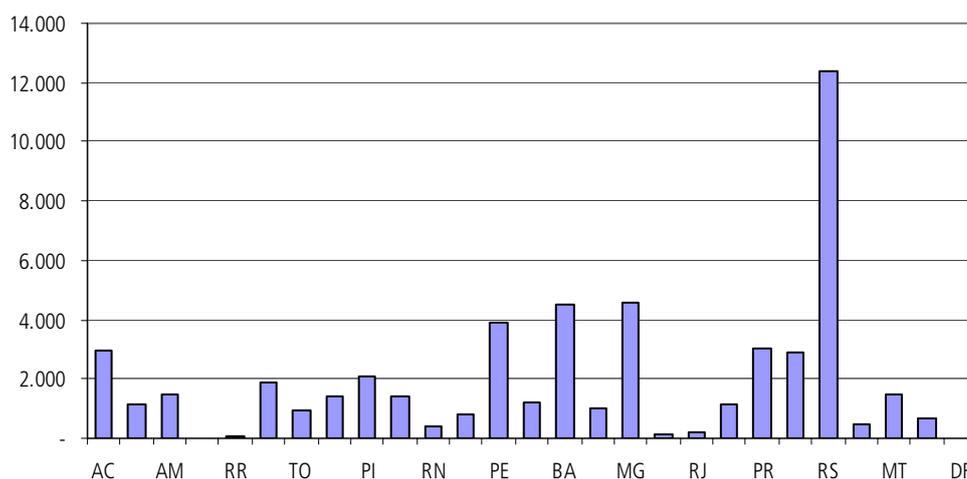
Ano	Mecanismo	Valor em R\$ mil	Famílias beneficiadas
2003	CAAF	57.201	41.341
	CDAF	65.94	
	CAEAF	17.747	
2004	CDAF	30.548	49.792
	CAAF	35.074	
	CAEAF	41.564	
2005	CDAF	37.179	49.109
	CAEAF	75.868	

Fonte: Conab, 2005.

Os dados da tabela 15 permitem verificar que houve um pequeno decréscimo no número de famílias atendidas entre os anos 2004 e 2005. Além disso, no ano de 2005 não ocorreram operações com a modalidade Compra Antecipada da Agricultura Familiar (CAF). A modalidade Compra Antecipada Especial da Agricultura Familiar (Caeaf) aumentou substancialmente sua participação e a Compra Direta da Agricultura Familiar (CDAF) caiu, quando comparada com o ano de 2003, mas aumentou quando comparada com o ano de 2004:

GRÁFICO 1

**Número de agricultores beneficiados pelo PPA em 2005, por UF**



Fonte: Conab.

Os dados do gráfico 1 permitem concluir que o estado do Rio Grande do Sul foi o que mais recebeu recursos do PAA, no ano de 2005.

Os dados consolidados para o ano 2005 podem ser melhor observados na tabela abaixo:

TABELA 16

**Compra antecipada especial em 2005 – médias dos valores e quantidades por UF**

UF	Média dos \$/AF	Média do \$ por munic. AF	Média dos \$ por beneficiário	Média dos \$ por munic. – beneficiário	Custo médio da t de produto	Quant. média de alimento recebida por beneficiário (kg)
Norte	1.913,19	113.726,91	93,51	278.434,86	1,78	52.656,51
AC	1.252,52	286.346,08	554,77	1.861.249,55	565,07	981,78
RO	2.124,44	62.167,80	24,07	107.380,75	1,09	22.160,40
AM	2.062,87	115.138,92	80,94	111.026,82	823,52	98,29
AP						
RR						
PA	2.528,78	100.236,53	208,77	942.223,35	1,94	107.438,39
TO						
Nordeste	2.068,21	117.384,85	62,03	204.387,74	0,91	68.193,44
MA	1.994,03	103.024,98	55,65	278.167,46	0,83	66.807,32
PI	-					
CE	2.362,53	70.236,19	31,83	134.853,49	0,75	42.268,69
RN	1.840,51	41.847,48	15,17	24.094,00	1,47	10.339,81
PB	2.485,02	64.450,30	26,10	55.498,87	38,23	682,74
PE	2.272,07	812.987,24	219,65	2.235.714,91	3,51	62.554,05
AL	1.135,32	135.670,40	314,63	271.340,80	0,93	339.094,80
BA	2.198,39	100.815,03	49,43	203.687,52	0,70	71.096,41
SE	2.112,00	115.573,13	73,36	260.039,54	0,64	113.762,57
Sudeste	2.278,23	103.557,30	6,00	141.598,76	3,77	1.588,51
MG	2.235,36	131.141,13	4,54	116.238,73	10,18	445,92
ES						
RJ	2.328,04	65.476,25	29,05	174.603,33	1,62	17.884,16
SP	2.423,86	69.227,83	67,19	405.477,30	1,52	44.210,87
SUL	2.312,67	202.292,82	56,30	199.443,62	13,83	4.070,05
PR	1.831,12	76.329,91	38,22	81.942,41	2,80	13.637,24
SC	2.300,33	97.147,34	13,78	94.410,79	1.508,85	9,13
RS	2.433,63	444.209,44	246,78	408.192,46	28,01	8.810,90
Centro-Oeste	2.085,22	73.844,69	30,44	197.798,27	0,51	60.036,92
MS	2.544,06	172.995,74	1.717,69	1.210.970,21	0,66	2.620.754,26
MT	1.923,81	142.554,49	285,91	316.787,75	0,41	697.959,63
GO	2.115,03	30.756,08	8,62	82.016,20	0,70	12.358,35
DF						
<b>Total</b>	<b>2.154,28</b>	<b>131.612,21</b>	<b>28,31</b>	<b>198.927,09</b>	<b>1,74</b>	<b>16.306,79</b>

Fontes: Diretoria de Logística e Gestão Empresarial (Digem) e Superintendência de Suporte à Agricultura Familiar (Supaf).

A região que teve maior percentual de familiares atendidos foi o Nordeste, seguido pelas regiões Sul, Norte, Sudeste e, por último, Centro-Oeste.

A avaliação do PAA, divulgada no boletim anterior, permitiu que fossem identificados alguns problemas na condução do programa. Este tipo de resultado é importante, pois permite que sejam adotadas medidas corretivas enquanto o programa está ainda em curso, o que aumenta a sua eficácia. Paralelamente, a Conab realizou um conjunto de palestras que tinha como objetivo fazer um diagnóstico da situação do PAA a partir do depoimento dos próprios beneficiários do programa. Considerou-se relevante nesse número do boletim apresentar uma síntese das principais conclusões desse evento, apresentando de forma sumária os principais depoimentos. Foram selecionados depoimentos de assentamentos de reforma agrária. Isso, em conjunto com a

avaliação do programa, pode dar ao leitor uma visão mais completa da importância e de como se encontra esse programa.

### 3.2 Síntese de alguns depoimentos<sup>172</sup>

#### 3.2.1 PAA contribui com agricultura familiar em assentamentos em Sergipe

Segundo depoimento do representante de Sergipe, a compra antecipada da agricultura familiar está garantindo renda para assentados da reforma agrária. O governo federal já investiu R\$5 milhões na compra de alimentos desses agricultores em 27 municípios do estado. Esses recursos estão colaborando para expandir a produção do feijão em cores e de outras culturas na região. A safra do feijão saltou de 135 toneladas, em 2003, para quase duas mil toneladas em 2004. O milho teve uma safra de 758 toneladas em 2004; a produção de farinha de mandioca, um aumento de mais 30%.

#### 3.2.2 Mandioca resgata produção artesanal de farinha no Espírito Santo

A produção caseira da mandioca e seus subprodutos (farinha, polvilho e até ração para animais) incrementou a economia do Espírito Santo por várias décadas. Na década de 1990, a produção da mandioca perdeu espaço para outras culturas.

Depois da implementação do PAA no estado, em 2003, os pequenos produtores de mandioca ganharam novo alento com a compra antecipada da agricultura familiar, que funciona como um adiantamento para esse trabalhador rural. As ações do PAA no Espírito Santo promovem o plantio da mandioca e garantem a melhoria da qualidade de vida para 1,6 mil famílias de agricultores assentados e quilombolas em 17 municípios. O programa é operado numa parceria entre a Conab, Movimento dos Sem Terra (MST) e Federação dos Trabalhadores da Agricultura do Estado do Espírito Santo (Fetaes). Os beneficiários são assentados, quilombolas e agricultores ligados ao Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA). O investimento até agora é de R\$ 4 milhões, e atende a 245 propostas de compra antecipada de farinha e milho.

#### 3.2.3 PAA estimula produção no Pontal do Paranapanema, em São Paulo

Depois de verem a produção de 1,2 mil arrobas de algodão perder preço (a arroba caiu de R\$ 22, no plantio, para R\$ 10, na colheita), os pequenos agricultores tiveram de estocar o produto para aguardar a alta do preço, e ficaram sem renda. A solução para garantir a sobrevivência dos trabalhadores durante a estocagem do algodão veio do PAA. A Conab doou sementes para o plantio do feijão, com a garantia da compra da produção, e o produto ainda teve valorização. Cotado a R\$40 a saca, alcançou o preço médio de R\$75 depois que a Conab ofereceu R\$ 60 pela saca do feijão.

O empréstimo de sementes feito pela Conab aos agricultores está sendo pago com a criação de um banco de sementes e doações simultâneas para o Fome Zero. Quatro bancos de alimentos receberam 337.182 quilos de feijão e 136.104 quilos de farinha de mandioca. A parceria com o PAA começou em 2003, quando foram produzidas menos de 78 toneladas de feijão na região. Em 2004, a produção chegou a 1,7 mil toneladas. A produção de farinha de mandioca, que começou a ser adquirida em 2004, passou de 165 toneladas para 337.

---

172. Estes depoimentos foram extraídos, *na íntegra*, do site da Conab.

### 3.2.4 Produção agrícola de acampamentos reforça estoques da Conab em Rondônia

O município de Alto Alegre dos Parecis, em Rondônia, abriga cerca de 500 famílias de trabalhadores rurais sem terra, a maioria no acampamento Che Guevara. No ano passado, colheram 1,5 tonelada de feijão, produto adquirido pela Conab. A venda ocorreu por meio do PAA, a partir de parceria envolvendo os governos federal e estadual.

A Conab também comprou feijão de outros agricultores no estado. Ao todo, foram 6,3 mil produtores em 2004, entre trabalhadores sem-terra e lavradores da agricultura familiar. A Companhia investiu R\$11,8 milhões na compra da produção de 11,8 mil toneladas de feijão, para a formação de estoque. Bom para os agricultores, que obtiveram retorno justo pelo trabalho empreendido, e para o estado, que somente com ICMS arrecadou R\$1,4 milhão.

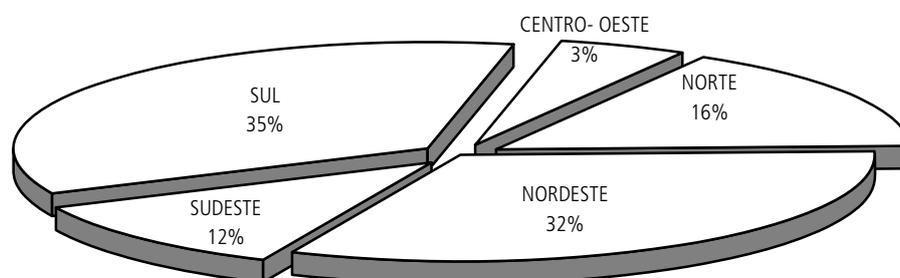
Em 2005, o feijão voltou a ser colhido e o preço da saca, cotado a R\$ 60 no em 2004, subiu para R\$ 70. O preço do produto ficou maior do que o valor de referência adotado pela Conab nas operações de compra direta. Nesse caso, o governo federal somente adquire o produto se houver queda abaixo do preço de referência, característica do feijão depois de iniciada a colheita.

### 3.3 Considerações

Percebe-se, a partir dos dados e também dos depoimentos, que o PAA é de fato um programa interessante e que atende a parcela da agricultura que é mais penalizada e marginalizada: os assentamentos rurais. Os assentados da reforma agrária devem ampliar a sua participação no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em 2006. Para o governo, a compra de produtos desses agricultores em 2004 foi considerada "tímida". O assunto será avaliado pela Conab e outros órgãos governamentais em vários encontros que estão programados para ocorrer em todos os estados onde há sede do Instituto de Colonização e Reforma Agrária (Incra). Segundo o superintendente de Suporte à Agricultura Familiar (Supaf), Marco Antônio, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) vai analisar as ações da política agrícola para este ano e estender o trabalho a outras regiões. A idéia é que as superintendências da Conab nos estados passem a integrar os Grupos Estaduais de Execução da Política Agrícola para a Reforma Agrária (Gera). Acredita-se que a liberação de mais recursos, em articulação com outras atividades, vai favorecer o PAA.

GRÁFICO 2

Percentual de agricultores familiares atendidos por região, em 2005



Fonte: Conab.

## 4 CONCLUSÃO

O desenvolvimento rural passa necessariamente pela democratização do acesso à terra, mas não apenas. Deve ser acompanhado de um conjunto de condições com capacidade efetiva de alterar o ambiente institucional local e regional, de modo a possibilitar a emergência dos potenciais com que cada território pode participar do processo de desenvolvimento, o que não depende exclusivamente da formulação e implementação de políticas públicas, mas também, e fundamentalmente, da mobilização das forças sociais interessadas na valorização do meio rural. Com isso é que se poderá viabilizar o surgimento de novas instituições capazes de impulsionar o desenvolvimento de regiões vistas socialmente como condenadas ao atraso e ao abandono (ABRAMOVAY, 1999).<sup>173</sup>

Existe convergência de opiniões entre gestores públicos, acadêmicos e movimentos sociais de que o desenvolvimento rural não acontecerá espontaneamente como resultado da dinâmica das forças de mercado. Uma nova dinâmica territorial requer políticas públicas que estimulem a formulação descentralizada de projetos que possibilitem a participação de atores locais e regionais no processo de desenvolvimento. Nessa perspectiva, assumem relevo e importância as unidades familiares de produção.

Contudo, um imenso contingente de estabelecimentos agrícolas familiares não consegue ultrapassar os limites da economia de subsistência, destacando-se, nessa situação, as áreas mais pobres do Nordeste, onde a escassez de água não é um fenômeno isolado, pois convive com a escassez – e mesmo ausência absoluta –, de outros requerimentos básicos para o desenvolvimento da agricultura familiar. Sofrem os efeitos da baixa escolaridade, do precário ou nenhum acesso à assistência técnica, programas de capacitação e a mecanismos convenientes de comercialização. A obtenção de financiamentos, a compra de insumos e o acesso à informação, nem sempre ocorrem de forma tempestiva. Mas, quando isso ocorre, a resposta em termos de produção é imediata, elevando-se a renda familiar pela inserção desses produtores nos mercados locais.

A concessão de financiamento aos agricultores familiares – assentados ou não pela reforma agrária – vem se deparando com dois tipos principais de dificuldades. Em primeiro lugar, os financiamentos destinados aos assentados pela reforma agrária não estão sujeitos a grandes riscos, pois a inadimplência não os penaliza, nem ao sistema bancário: os ônus são assumidos pelo Tesouro. A eliminação dos riscos acaba impossibilitando que o crédito funcione como mecanismo de desenvolvimento. Esse fato decorre, principalmente, dos equívocos do processo de assentamento, que não está dando conta de propiciar aos seus beneficiários as condições básicas necessárias de se tornarem economicamente sustentáveis: os financiamentos concedidos, nem sempre em tempo hábil, não se balizam por projetos consistentes de estruturação produtiva dos lotes ocupados.

Por outro lado, o Pronaf – linhas C, D e E – por conta da existência de risco bancário, impõe critérios de seleção bancária, que tendem a eliminar os agricultores que não possuem garantias reais e contrapartidas. Por isso ainda é baixo o número de contratos e o montante comprometido com os agricultores do estrato mais baixo de renda, os do Grupo B. De qualquer forma, sobressai a necessidade de se pensar, de

---

173. ABRAMOVAY, Ricardo. Agricultura familiar e desenvolvimento territorial. *Reforma Agrária – Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária*, vol. 28, n. 1,3 e 3, jan./dez. 1998; vol. 29, n. 1, jan./ago. 1999.

forma mais abrangente e integrada com outras ações de governo, uma nova estratégia de superação da pobreza rural e de diminuição das desigualdades que reflita uma estrutura fundiária e de apropriação de renda mais equânime.



# ENSAIOS

A CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA FUNDIÁRIA E DE PLANEJAMENTO  
URBANO PARA O PAÍS – AVANÇOS E DESAFIOS

Raquel Rolnik

O MINISTÉRIO DAS CIDADES E A POLÍTICA NACIONAL  
DE DESENVOLVIMENTO URBANO

Ermínia Maricato

DINÂMICA SOCIOTERRITORIAL DAS METRÓPOLES BRASILEIRAS:  
DISPERSÃO E CONCENTRAÇÃO

Luiz César Queiroz Ribeiro

MONITORANDO O DIREITO À MORADIA NO BRASIL

Maria da Piedade Moraes

George Alex da Guia

Rubem de Paula

MOBILIDADE URBANA, INIQUIDADE E POLÍTICAS SOCIAIS

Alexandre de Ávila Gomide



## A CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA FUNDIÁRIA E DE PLANEJAMENTO URBANO PARA O PAÍS – AVANÇOS E DESAFIOS

Raquel Rolnik<sup>\*</sup>

Em um dos movimentos socioterritoriais mais rápidos e intensos de que se tem notícia, a população brasileira passou de predominantemente rural para majoritariamente urbana em menos de 40 anos (1940-1980). Este movimento – impulsionado pela migração de um vasto contingente de pobres – ocorreu sob a égide de um modelo de desenvolvimento urbano que basicamente privou as faixas de menor renda da população de condições básicas de urbanidade, ou de inserção efetiva na cidade. Além de excludente, o modelo de urbanização foi também concentrador: 60% da população urbana vive em 224 municípios com mais de 100 mil habitantes, dos quais 94 pertencem a aglomerados urbanos e regiões metropolitanas com mais de um milhão de habitantes.

A ilegalidade porém é uma das marcas da cidade brasileira, para além das metrópoles. No vasto e diverso universo de 5.564 municipalidades, são raras as cidades que não têm uma parte significativa de sua população vivendo em assentamentos precários. De acordo com estimativas do Ipea, baseadas em metodologia do UN-Habitat e em dados do Censo Demográfico, estão nessa condição aproximadamente 40,5% do total de domicílios urbanos brasileiros, ou 16 milhões de famílias, das quais 12 milhões são famílias de baixa renda, com renda familiar mensal abaixo de cinco salários mínimos.

Embora não exista uma apreciação segura do número total de famílias e domicílios instalados em favelas, loteamentos e conjuntos habitacionais irregulares, loteamentos clandestinos e outras formas de assentamentos marcados por alguma forma de irregularidade administrativa e patrimonial, é possível afirmar que o fenômeno está presente na maior parte da rede urbana brasileira. A pesquisa Perfil Municipal (IBGE, 2001) revela a presença de assentamentos irregulares em quase 100% das cidades com mais de 500 mil habitantes e em 80% das cidades entre 100 mil e 500 mil. Até nos municípios com menos de 20 mil habitantes, os assentamentos informais aparecem em mais de 30% dos casos.

Excluídos do marco regulatório e dos sistemas financeiros formais, os assentamentos irregulares se multiplicaram em terrenos frágeis ou em áreas não passíveis de urbanização, como encostas íngremes e áreas inundáveis, além de constituir vastas franjas de expansão periférica sobre zonas rurais, eternamente desprovidas das infraestruturas, equipamentos e serviços que caracterizam a urbanidade. Ausentes dos mapas e cadastros de prefeituras e concessionárias de serviços públicos, inexistentes nos registros de propriedade nos cartórios, esses assentamentos têm uma inserção no mínimo ambígua

---

<sup>\*</sup> Raquel Rolnik é Secretária Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades e professora titular da PUC de Campinas.

nas cidades onde se localizam. Modelo dominante de territorialização dos pobres nas cidades brasileiras, a consolidação desses assentamentos é progressiva, eternamente incompleta e totalmente dependente de uma ação discricionária do poder público – visto que para as formas legais de expressão de pertencimento à cidade esses assentamentos simplesmente não existem.

A presença desse vasto contingente de assentamentos inseridos de forma ambígua na cidade é uma das mais poderosas engrenagens da máquina de exclusão territorial que bloqueia o acesso dos mais pobres às oportunidades econômicas e de desenvolvimento humano que as cidades oferecem. Essa situação de exclusão é muito mais do que a expressão das desigualdades sociais e de renda: ela é agente de reprodução dessa desigualdade. Em uma cidade dividida entre a porção legal, rica e com infra-estrutura, e a ilegal, pobre e precária, a população que está em situação desfavorável acaba tendo muito pouco acesso a oportunidades de trabalho, cultura e lazer. Simetricamente, as oportunidades de crescimento circulam no meio daqueles que vivem melhor, pois a sobreposição das diversas dimensões da exclusão incidindo sobre a mesma população fazem com que a permeabilidade entre as duas partes seja muito pequena.

Além disso, esse modelo alimenta de forma permanente relações políticas marcadas pela troca de favores e manutenção de clientelas, limitando o pleno desenvolvimento de uma democracia verdadeiramente incluyente. Finalmente, o modelo condena a cidade como um todo a um padrão insustentável do ponto de vista ambiental e econômico, um vez que impõe perdas ambientais e externalidades negativas para o conjunto da cidade muito difíceis de recuperar. Esses processos geram efeitos nefastos para as cidades, alimentando a cadeia do que poderíamos chamar de um *urbanismo de risco*, que atinge as cidades como um todo. Ao concentrar todas as oportunidades em um fragmento da cidade, e estender a ocupação a periferias precárias e cada vez mais distantes, esse urbanismo de risco vai acabar gerando a necessidade de levar multidões para esse lugar para trabalhar, e devolvê-las a seus bairros no fim do dia, gerando assim uma necessidade de circulação imensa, o que nas grandes cidades tem gerado o caos nos sistemas de circulação. A crise atual do modelo de mobilidade urbana que atinge sobretudo as metrópoles é um dos sintomas das deseconomias externas provocadas por este modelo. E quando a ocupação das áreas frágeis ou estratégicas do ponto de vista ambiental provoca as enchentes ou a erosão, é evidente que quem vai sofrer mais é o habitante desses locais, mas as enchentes, a contaminação dos mananciais, os processos erosivos mais dramáticos, atingem a cidade como um todo.

Além disso, a pequena parte melhor infra-estruturada e qualificada da cidade acaba sendo um objeto de disputa, de cobiças imobiliárias, gerando também uma deterioração dessas partes da cidade. A escassez de áreas de maior qualidade eleva às alturas os preços da terra dessas áreas, mas os preços de terras periféricas sobem também, pois se coloca em curso um motor de especulação imobiliária que não existiria com essa força se a qualidade urbana fosse mais distribuída pela cidade. E, logicamente, quanto maior o preço da terra, menor a capacidade de o poder público intervir como agente no mercado.

O drama da multiplicação desses habitats precários, inacabados e inseguros vem à tona quando barracos desabam, em consequência de chuvas intensas, e quando eclodem crises ambientais como o comprometimento de áreas de recarga de mananciais em função de “ocupação desordenada”.

Na ausência desses episódios, no entanto, parece “natural” o *apartheid* que separou nossas cidades em *centros* e em *periferias*. O “centro” é o ambiente dotado de infraestrutura completa, onde estão concentrados o comércio, os serviços e os equipamentos culturais; e onde todas as residências de nossa diminuta classe média têm escritura devidamente registrada em cartório. Já a “periferia” é o lugar feito exclusivamente de moradias de pobres, precárias, eternamente inacabadas e cujos habitantes raramente têm documentos de propriedade registrados.

São usuais, nos momentos em que voltam à mídia os dramas das “periferias” e das “favelas”, as análises que culpam o Estado por não ter planejado, por não ter política habitacional ou mesmo por ter “se ausentado”. Entretanto é flagrante o quanto o planejamento, a política habitacional e de gestão do solo urbano tem contribuído para construir este modelo de exclusão territorial.

Hoje as áreas “de mercado” são reguladas por um vasto sistema de normas, contratos e leis, que tem quase sempre como condição de entrada a propriedade escriturada, fruto da compra e venda. São essas as beneficiárias do crédito e as destinatárias do “habite-se”. Os terrenos que a lei permite urbanizar, assim como os financiamentos que a política habitacional praticada no país tem disponibilizado, estão reservados ao restrito círculo dos que têm dinheiro e propriedade da terra. A política habitacional de interesse social tem reforçado a exclusão dos mais pobres, ao destiná-los para conjuntos precários em periferias distantes.

Para as maiorias, sobram os mercados informais e irregulares, em terras que a legislação urbanística e ambiental vetou ou não disponibilizou para o mercado formal: áreas de preservação, zonas rurais, áreas *non-aedificandi*, parcelamentos irregulares.

Invisíveis para o planejamento e a legislação, as “periferias” e “favelas” do país estão, há décadas, sendo objeto de microinvestimentos em infra-estrutura, que, diante da ambigüidade de inserção legal destes assentamentos à cidade, são vividos por beneficiários e concedentes como favores, a serem recompensados por lealdades políticas. Esse tem sido, inequivocamente, um dos mecanismos mais poderosos de geração de clientelas nas cidades e regiões metropolitanas.

O quadro acima descrito revela a magnitude do desafio a enfrentar: trata-se de um desafio que requer a mobilização de quantidades consideráveis de recursos para investimentos dirigidos à melhoria de qualidade do habitat de uma população com baixíssima capacidade de retorno. Por outro lado, o desafio está longe de resumir-se a uma equação financeira: a máquina de exclusão territorial tem, como vimos, enorme correlação com a concentração de renda e poder em nossa sociedade. Dessa forma, a construção de cidades mais equilibradas, eficientes e justas requer a implementação de políticas urbanas que, além de mobilizar recursos financeiros, introduzam mecanismos permanentes de acesso à terra legal e formal por parte dos mais pobres, redesenhando a natureza e instrumentos até agora em vigor no campo do planejamento e gestão do solo urbano em nossas cidades. Finalmente, há que se considerar o impacto da atual equação federativa no país na implementação de políticas urbanas .

No desenho da Constituição de 1988, a quase totalidade das competências na área de desenvolvimento urbano foi definida como comum à União, estados e municípios. Considerando seu grande impacto político nas contabilidades eleitorais, o jogo de distribuição dessas competências, e sua relação com as condições de exercício das mesmas, também tem sido um enorme campo de disputa e de dificuldade de construção

de políticas claras, estáveis e duradouras. Dessa forma, a construção de uma agenda mais clara de cooperação entre entes federados, que leve em consideração a heterogeneidade de nossos municípios e estados também representa um campo fundamental de pactuação, necessário para o enfrentamento do desafio urbano no país.

### **Pacto federativo**

Do ponto de vista federativo, os anos 1990 representaram um movimento de descentralização na direção do poder local. A República Federativa Brasileira é um sistema federativo constituído por União e estados e, desde a Constituição Federal de 1988, também por municípios como entes federados, integrantes autônomos da federação ao lado da União e dos estados. O arranjo institucional e tributário decorrente da Constituição Federal de 1988 significou uma transferência real de renda e poder para os municípios. Particularmente no campo das políticas urbanas, por um lado aumentou a participação dos municípios, particularmente das grandes cidades, tanto no financiamento como na gestão dessas políticas. Entretanto se tomarmos a realidade dos municípios brasileiros, boa parte – especialmente os menores (que correspondem à grande maioria) – tem pouca capacidade financeira e de gestão para apresentar uma resposta adequada ao tema.

Com a Constituição de 1988 houve também uma maior facilidade para que se criassem novos municípios. Esse expediente foi largamente aplicado na redivisão territorial de algumas Unidades da Federação, aumentando consideravelmente o número de municípios brasileiros. Em 1940, o Brasil contava com 1.572 municípios. Em 2003, esse número chegou a 5.562. Em 50 anos, de 1940 a 1992, foram criados 2.912 municípios, enquanto que apenas na última década foram instaladas 1.077 novas administrações, provocando em curto período de tempo, importantes transformações na geografia político-administrativa brasileira. A maior parte dos municípios criados vive basicamente de transferências, seja de Fundos de Participação, seja das transferências obrigatórias, existentes nos campos da educação, saúde e assistência social, seja por meio das transferências voluntárias, os repasses de recursos do Orçamento da União mediante convênios. Particularmente no campo de desenvolvimento urbano, essas transferências voluntárias tiveram nas emendas parlamentares a maior fonte de recursos ao longo de todos os anos 1990. Embora significativas do ponto de vista financeiro, as emendas parlamentares tiveram pouco ou nenhum impacto em estratégias de desenvolvimento local, tanto em função da inexistência de qualquer marco de planejamento territorial municipal como em função do caráter episódico, pontual e fragmentado dessas transferências.

Além dos problemas relativos ao financiamento do desenvolvimento urbano e sua lógica, o municipalismo pós-1988 provocou efeitos deletérios sobretudo nas áreas de interesse comum metropolitano tais como transportes, coleta de lixo, meio ambiente ou saneamento. Várias iniciativas nessas áreas foram descontinuadas ou não encontraram solução em virtude da falta de coordenação interinstitucional. As competências concorrentes na nova Constituição contribuíram para exacerbar os problemas, gerando dificuldades de ação coletiva entre os municípios e entre esses e o Estados. Parte importante dos problemas de coordenação são fruto da competição no mercado político dos aglomerados urbanos. Mas outros resultaram de problemas de viabilidade de implementação de arranjos cooperativos – os chamados consórcios – e da inexistência de arranjos críveis para soluções cooperativas que punissem o abandono por parte dos municípios ou instituições participantes.

Por outro lado, uma espécie de política de “salve-se quem puder” tomou conta das estratégias municipais de atração de investimentos e investidores. Nesse sentido, o paradigma da “cidade eficiente e competitiva nos mercados globalizados”, dominante na política urbana internacional, contribuiu também para fomentar uma guerra fiscal perversa e predatória entre cidades, na prática inviabilizando projetos regionais e estruturas de cooperação e sistematicamente fazendo com que cidades abrissem mão de receitas próprias. Nesse sentido, a equação da descentralização aliada à competição entre cidades, na prática enfraqueceu poderes locais e reforçou o poder de grandes corporações.

Dessa forma, enquanto os déficits de habitabilidade se avolumavam nas metrópoles e centros regionais, a distribuição do financiamento público penalizou claramente os municípios médios e grandes, ao mesmo tempo em que potencializou a dependência política dos menores, que embora representem 25% da população, constituem a maioria (70%) dos municípios e, portanto, têm peso significativo no desenho da máquina política – eleitoral do país.

### **A agenda da reforma urbana**

Os anos 1990 representaram também no país um período de intenso debate, no seio da sociedade civil, dos partidos e governos acerca do papel dos cidadãos e suas organizações na gestão da cidade. Além disso, foram anos de avanços institucionais no campo do direito à moradia, do direito à cidade, do fortalecimento jurídico da noção de função social da propriedade e do reconhecimento dos direitos de posse. Esse movimento teve grande impulso com a reestruturação de um movimento pela reforma urbana e a constituição de um fórum desde o período da Constituinte que agregou movimentos sociais e populares a setores técnicos e acadêmicos da área de políticas urbanas.

Práticas de participação popular e controle social das políticas e do orçamento público foram experimentadas em nível local em várias cidades do país, de tal forma que a noção de construção de políticas como tarefa de uma esfera pública não restrita ao campo da representação parlamentar foi progressivamente adentrando a prática e agenda de governos, nos diferentes níveis. Experiências de orçamento participativo, conselhos gestores e de programas autogestionários marcam um novo modo de atuação tanto dos gestores quanto da sociedade civil organizada (movimentos sociais, ONGs, sindicatos).

Do ponto de vista da política fundiária, podemos identificar dois movimentos importantes visando à garantia da função social da propriedade urbana: o reconhecimento dos direitos dos ocupantes de áreas informais ou irregulares e a conquista de instrumentos para melhorar o acesso à terra urbanizada para a população de baixa renda. O primeiro vem sendo construído por meio de ferramentas conquistadas na legislação e em programas governamentais locais de regularização (como o usucapião urbano e a concessão especial para fins de moradia) e o outro por meio de instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, como as Zonas Especiais de Interesse Social, plano diretor e novos instrumentos de gestão do solo urbano.

As iniciativas importantes na área do desenvolvimento urbano ocorreram, fundamentalmente, no plano institucional. O direito constitucional à moradia foi aprovado pela Emenda Constitucional nº 26, de 02/2000, e o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001) foi aprovado após mais de dez anos de negociação política no Congresso, estabelecendo uma nova ordem jurídico-urbanística no país baseada no direito à moradia, na função social da cidade e propriedade, no planejamento de gestão do solo urbano como instrumento de estratégias de inclusão territorial.

## Planejamento urbano e inclusão territorial

A disponibilização do acesso à terra em condições adequadas, elemento fundamental para o enfrentamento do passivo socioambiental que marca nosso modelo de urbanização ao longo dos anos 1980 e 1990 não ganhou hegemonia na prática de planejamento e gestão do solo urbano. Pelo contrário, a agenda do planejamento urbano e regulação urbanística na maior parte das grandes cidades brasileiras ainda esteve muito mais voltada para a cidade formal, das classes médias e dos médios e grandes empreendedores, do que dialogando com os mercados de baixa renda.

Em relação aos mercados informais e populares, houve sim um aumento do número de projetos de urbanização e melhorias habitacionais em várias cidades, mas em geral bastante pontuais, fragmentados e quase nunca “completos”, no sentido da completa remoção das diferenças físicas, urbanísticas, administrativas e simbólicas que separam esses assentamentos da cidade formal, marcando diferenças de condição e direito nas cidades, que repercutem fortemente na inserção política destes moradores. Boa parte destes projetos de urbanização tem circulado internacionalmente como “boas práticas”, mas dificilmente se constituem em “boas políticas” no sentido abrangente, massivo e universalizante do termo.

Com a missão de contribuir para reduzir as desigualdades territoriais intra-urbanas no país, a Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU) foi constituída como parte do Ministério das Cidades, com o desafio de estruturar nacionalmente o planejamento territorial e política fundiária urbanos, na direção apontada pela Constituição de 1988 e pelo Estatuto das Cidades. Este desafio significava implementar uma política para ampliar o acesso à terra urbana para a população de baixa renda em condições adequadas, elemento fundamental para enfrentar o passivo de destruição ambiental e exclusão social que marca nosso modelo de urbanização. Significava mudar a agenda do planejamento e gestão do solo urbano que, na maior parte das cidades brasileiras, sempre esteve mais voltada para a cidade formal, raramente dialogando com os mercados de baixa renda. Considerando a competência municipal para o planejamento e gestão do solo urbano, a equipe da SNPU elaborou uma estratégia de apoio e fomento às ações municipais no campo do planejamento territorial e política fundiária por meio de políticas e ações complementares: ações curativas no sentido da plena regularização dos assentamentos de baixa renda, assim como as ações preventivas, para evitar a formação de novos assentamentos precários no país, bem como as ocupações e usos do solo predatórios do patrimônio cultural e ambiental, por meio do planejamento territorial municipal e do estímulo ao aproveitamento mais intenso das infra-estruturas instaladas, pela reabilitação e democratização de áreas consolidadas degradadas ou subutilizadas. Essa estratégia traduziu-se em quatro programas: Fortalecimento da Gestão Urbana, que apóia a implementação dos Planos Diretores Participativos; Programa Papel Passado, que trata da regularização de assentamentos da população de baixa renda; Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais, que promove o aproveitamento de imóveis urbanos subutilizados; e o Programa de Prevenção da Ocupação das Áreas de Risco.

O Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais busca transformar prédios e imóveis vazios ou subutilizados, inclusive os de patrimônio da União, e do Fundo Previdenciário, a Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA), em moradia, em projetos de reabilitação de áreas centrais e portuárias esvaziadas e degradadas. O desafio de reabilitar

os centros como estratégia de ampliação do espaço de urbanidade para todos é, como todos sabemos, de enorme complexidade. Entre outros fatores, não há solução possível que não rompa com a cultura corporativista dos vários entes públicos envolvidos na região (o “porto”, o “patrimônio histórico”, o estado, o município, a empresa ferroviária, a União, entre outros), a eterna luta entre órgãos setoriais e entre os entes da federação, pelo controle e gestão do “público”. Também significa romper o paradigma de que requalificar é sinônimo de excluir qualquer traço da presença dos mais pobres, a não ser como garçons, porteiros ou artistas envolvidos em espetáculos que compõem o cenário – pessoas que evidentemente viverão bem longe dali, em alguma favela ou periferia precária. O governo federal, sem muito alarde, ao implementar um Programa de Apoio à Reabilitação de áreas centrais está ousando romper esses paradigmas, na prática. Assim, está sendo elaborado, por exemplo, o Projeto Recife-Olinda, de forma conjunta entre o governo do estado de Pernambuco, as prefeituras de Recife e de Olinda e quatro ministérios do governo federal (Cidades/Cultura/Planejamento/Turismo). Neste projeto, que pretende repovoar toda a frente marítima que vai da colina histórica de Olinda ao Parque dos Manguezais em Recife, a urbanização das favelas que existem na região é parte de um projeto que integra as dimensões turístico-culturais à expansão de outras atividades econômicas e atração de residentes de vários grupos de renda. No Rio de Janeiro foi assinado convênio semelhante com a prefeitura da cidade, envolvendo os Ministérios das Cidades, Cultura, Planejamento e Transportes, o porto (Docas) e dois bancos públicos (BNDES e Caixa) para reabilitar a área portuária e bairros adjacentes. É evidente a enorme quantidade de imóveis vazios ou ociosos pertencentes ao governo federal existentes nessas áreas, o que faz da participação do governo federal nesses projetos uma obrigação! Ainda, o esforço conjunto do Programa Monumenta (do Ministério da Cultura), do Ministério das Cidades e do governo do estado da Bahia logrou que pela primeira vez a sétima etapa de recuperação do conjunto do Pelourinho em Salvador incluísse a permanência das 103 moradias populares que heroicamente resistiram, recusando-se a abandonar a área, seguindo o destino de seus antecessores.

O Programa de Prevenção da Ocupação das Áreas de Risco foi estruturado para apoiar os gestores municipais das cidades brasileiras onde mais ocorreram mortes em função de escorregamento de encostas para tratar esse tema de forma preventiva (por meio de Planos de Redução de Riscos) e de gestão. Além de custear a elaboração desses planos, o programa propiciou ações de treinamento, capacitação e disseminação.

O Programa de Fortalecimento da Gestão Municipal Urbana teve suas atividades centradas no fomento à formulação de planos diretores participativos, especialmente nos municípios brasileiros que têm obrigação de aprová-los até outubro de 2006, de acordo com o Estatuto das Cidades; aqueles que tem mais de 20.000 habitantes e os integrantes de regiões metropolitanas e aglomerados urbanos. A partir de debate no âmbito das Câmara de Planejamento Territorial Urbano do Conselho Nacional das cidades e em parceria com as entidades e órgãos governamentais integrantes do conselho, a estratégia definida foi de realizar uma ampla campanha nacional pela implementação dos planos diretores participativos, com o objetivo de mobilizar os municípios e cidadãos brasileiros para a elaboração de seus planos por meio da articulação de uma rede de parceiros em todo o território nacional, constituída por entidades técnicas, acadêmicas, instituições, poder público estadual e municipal, movimentos sociais e populares. Com a formação de núcleos em todos os estados brasileiros, a campanha passou a

trabalhar para sensibilizar, capacitar e monitorar os municípios “obrigatórios” em cada estado; assim como, em conjunto com o ministério possibilitar a assistência técnica e recursos para a elaboração dos planos.

O governo federal destinou cerca de 55 milhões de vários ministérios, com a mesma metodologia, para apoio direto a cerca de 520 municípios, aproximadamente 30% do total dos municípios obrigatórios; a esses recursos somaram-se recursos de governos estaduais, particularmente em alguns estados do país: Paraná, Goiás, Bahia, Ceará, Mato Grosso, Pernambuco. Além disso, aproximadamente cinco milhões foram investidos nas atividades de capacitação e sensibilização em todas as regiões; que utilizaram um kit do plano diretor participativo, com material didático, além da realização de oficinas presenciais que atingiram mais de mil cidades. O programa também ofereceu bolsas para equipes de universidades, em convênio com o CNPq, para projetos de assistência técnica aos municípios; formou e divulgou um Cadastro de Profissionais de cada região do país com experiência na capacitação ou na elaboração de Planos Diretores e implementação do Estatuto da Cidade; criou a Rede do Plano Diretor, hoje com mais de 40 mil endereços eletrônicos de todo o país, espaço de informação, reflexão e crítica e que se tornou um dinâmico canal de discussão e troca de experiências; inaugurou no mês de março o Banco de Experiências do Plano Diretor Participativo no sítio do Ministério das Cidades, que tem por objetivo registrar as soluções, ações e estratégias utilizadas em cada etapa de elaboração do plano. No sítio do ministério foi criada a página da campanha que mostra seu histórico, fontes de recursos, dados e informações, kit da campanha, boletins, cadastrados etc. Especialmente é um espaço para os núcleos estaduais da campanha do plano diretor enviarem diretamente, com sua senha exclusiva, as notícias do seu estado. Dessa forma foi possível apoiar de maneira direta ou indireta o universo dos municípios “obrigatórios”, principalmente disseminando e fomentando a renovação conceitual e metodológica dos planos, a partir do Estatuto das Cidades. Levantamento parcial realizado em abril pelo Ministério das Cidades revela que cerca de 1.200 municípios estão fazendo ou fizeram seus planos, o que corresponde a aproximadamente 70% do universo.

Pela primeira vez no governo federal foi criado um programa para apoiar estados e municípios na regularização fundiária. Desde 2004, o Papel Passado destinou R\$ 15 milhões<sup>1</sup> para ajudar os estados, municípios e comunidades nas ações de regularização patrimonial e administrativa dos assentamentos urbanizados, que se mantêm irregulares tanto para os cadastros municipais como para os registros de propriedade. O programa também viabiliza a regularização pelos municípios de terrenos da União, Rede Ferroviária Federal S.A. e outros órgãos federais, além de propiciar, por meio de parceria com os cartórios, a gratuidade do registro dos imóveis. O Papel Passado já iniciou o processo de regularização fundiária de mais de um milhão de domicílios habitados por famílias de baixa renda que moram em 1.200 assentamentos de 218 municípios em 26 estados brasileiros. Dessas, 214 mil famílias receberam os títulos definitivos. A estratégia do programa foi apoiar quem faz regularização – governos locais e entidades da sociedade civil e operadores de direito –, tanto repassando diretamente recursos como mediante treinamento, capacitação e, sobretudo, na remoção de obstáculos existentes hoje que impedem a regularização plena. Nesse sentido, a edição da

---

1. Para 2006 estão previstos mais R\$ 15 milhões para essa ação.

Medida Provisória nº 292, em abril de 2006, que trata da regularização fundiária de baixa renda em propriedades do governo federal, assim como o envolvimento na discussão do PL nº 3.057/2000 (Lei de Responsabilidade Territorial), em discussão na Câmara dos Deputados, constituem iniciativas fundamentais.

Outra iniciativa fundamental para a implementação da agenda de planejamento territorial foi o enfrentamento da questão federativa que, sob a coordenação da Subchefia de Assuntos Federativos da Secretaria da Relações Institucionais da Presidência, foi trabalhada sob novas bases. O Ministério das Cidades participou ativamente da construção e aprovação no Congresso Nacional da Lei nº 11.107/2005, que estabelece como União, estados e municípios podem se consorciar para realização de objetivos de interesse comum. O consórcio público constitui um importante instrumento de cooperação federativa, possibilitando novos arranjos institucionais para pactuação adequado à descentralização política e gestão associada de serviços públicos.

Finalmente cabe destacar a importante atuação do Conselho Nacional das Cidades, construído a partir das conferências municipais, estaduais e nacionais, que foi se delimitando como importante fórum de formulação, negociação e pactuação de políticas na área de desenvolvimento urbano entre os vários segmentos e atores que compõem esse setor. Para o campo do planejamento territorial e política fundiária, o conselho foi um espaço permanente de definição de estratégias e critérios de distribuição de recursos dos programas e ações, assim como um espaço de debate e formulação de interpretação da aplicação prática do Estatuto da Cidade, considerando a enorme diversidade de situações existentes no país. Assim se deu na construção da Campanha do Plano Diretor, que teve grande sinergia com as Conferências Municipais, assim como com a construção dos princípios e conceitos para revisão da Lei de Parcelamento do Solo.

### **Uma agenda para o futuro**

Não há dúvida de que, no curto espaço de três anos, mudou o patamar do ponto de vista financeiro e institucional na área de planejamento territorial e política fundiária. Considerando os avanços institucionais e de ampliação e focalização dos recursos empreendidos até o momento, cabe aqui apontar, embora em caráter preliminar, os temas que ainda carecem de maior desenvolvimento, precisão e elaboração, que enumeramos a seguir:

- A falta de um marco de planejamento territorial em escala nacional no país dificulta a inserção do planejamento territorial municipal, que foi amplamente ativado nos últimos três anos, a um planejamento regional articulado – em várias escalas – ao projeto de desenvolvimento econômico nos vários setores (agricultura/indústria/turismo etc.). Ainda corremos atrás das externalidades negativas provocadas pelo desenvolvimento desigual e relevamos o enorme papel que as cidades podem representar como base de apoio para um projeto de desenvolvimento do país. Por outro lado, a inexistência da dimensão territorial no planejamento de governo como um todo dificultou o estabelecimento de sinergias entre as diferentes escalas e os diferentes setores de planejamento governamental.
- Não existe hoje um grupo de indicadores que correspondam a uma tipologia de municípios em função de suas características e inserção mesorregional. Os poucos critérios utilizados hoje pelos programas (porte, IDH municipal e

inserção macrorregional), além de insuficientes, mascaram as realidades. A depender da inserção mesorregional, por exemplo, um município de 70 mil habitantes pode ter condições e pautas de desenvolvimento urbano totalmente distintas. O IDH municipal – tendo em vista a enorme desigualdade intra-urbana reinante em nosso modelo de urbanização – quer dizer muito pouco, já que os IDHs dos diferentes “pedaços” das cidades podem ser muito distintos. A partir desse marco, as implicações de natureza tributária (especialmente no que se refere às fontes de receita dos diferentes tipos) necessitarão de revisão, assim como o desenho dos programas e ações.

- As formas de apoio financeiro e institucional aos municípios, atendendo às necessidades de controle do gasto público, acabam por dificultar e tornar demasiadamente moroso os procedimentos de repasse, com graves conseqüências na execução dos programas. Ainda nesse ponto, o desenho dos programas e ações raramente dialoga com a baixa capacidade técnica e de gestão dos municípios. O resultado é que ainda privilegiamos quem mais pode e não quem mais precisa.
- A operação dos programas de desenvolvimento urbano via instituições financeiras públicas (notadamente a Caixa) confere um peso enorme aos aspectos de recuperação de custos e viabilidade financeira *vis-à-vis* ao impacto das ações na melhoria da cidade, gerando enormes dificuldades na implementação de políticas inovadoras e contracíclicas.
- Embora a presença dos vários setores de desenvolvimento urbano em um mesmo ministério tenha propiciado um espaço de diálogo e troca intensa, a forte cultura setorial e corporativa existente nos meios técnicos – na gestão em todos os níveis e nos setores empresariais ligados aos vários temas – ainda não permitiu a construção de políticas realmente integradas, por meio de ações e programas multissetoriais.
- O tema metropolitano, tanto do ponto de vista de uma equação sustentável e realista da gestão como do ponto de vista do enfrentamento dos déficits acumulados, ainda requer maior equacionamento, inclusive financeiro, considerando o enorme montante requerido para investimentos em transporte e mobilidade, saneamento e habitação e a baixíssima capacidade de retorno financeiro da maior parte da população nas metrópoles.
- A interlocução com estados, municípios e sociedade civil construída por meio do Conselho Nacional das Cidades não dialogou com a interlocução política, que se dá por intermédio do Congresso Nacional, que opera nesse campo sobretudo por emendas parlamentares. Uma construção institucional desse tipo só encontrará legitimidade e adesão dos gestores se tiver influência de fato no financiamento concreto de projetos. A mesma consideração vale para os municípios que estão fazendo sua “lição de casa”, implementando o Estatuto da Cidade e construindo políticas consistentes e participativas nos vários campos do desenvolvimento urbano.
- Os espaços de construção de cooperação federativa, não apenas nas metrópoles e aglomerados urbanos, necessitam ser aperfeiçoados. A cultura e o conceito de agenda compartilhada entre União, estados e municípios é incipiente no país.

Esses são apenas alguns dos temas que teremos que ousar enfrentar para poder formular uma política de desenvolvimento para o país, que realmente dialogue com a política de desenvolvimento de nossas cidades.

### Referências

BREMAEKER, F. *Panorama das finanças municipais no período 1997/2000*. Rio de Janeiro: Ibam, 2002 (Série Estudos Especiais, n. 36).

CÂMARA DOS DEPUTADOS/FRENTE NACIONAL DOS PREFEITOS. *O desafio da gestão das Regiões Metropolitanas em países federativos*. Brasília: Câmara dos Deputados / FNP, 2005.

CUNHA, R. E. da. *Federalismo e relações internacionais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa*. Brasília, 2004. Mimeografado.

FERNANDES, E.; ALFONSIN, B. *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte: Del Rey/Lincoln Institute of Land and Policy, 2003.

FERNANDES, E. (Org.). *Direito urbanístico e política urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Munic, 2001. Disponível em [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br).

MARICATO, E. *Metrópole na periferia do capitalismo – desigualdade, ilegalidade e violência*. São Paulo: Hucitec, 1996.

MELO, M. A. Políticas públicas urbanas para a nova década: uma agenda de questões. In: CASTRO, A. C. *Desenvolvimento em debate*. vol. 3. Rio de Janeiro: Editora Mauad/BNDES, p. 337-372, 2002.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Cidades para todos*. Brasília: Ministério das Cidades, 2004a.

\_\_\_\_\_. *Planejamento territorial e urbano e política fundiária*. Brasília: Ministério das Cidades, 2004b (Cadernos Mcidades: Programas Urbanos, vol. 3).

\_\_\_\_\_. *Política Nacional de Desenvolvimento Urbano*. Brasília: Ministério das Cidades, 2004c (Cadernos MCidades: vol. 1).

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Fortalecimento da Federação e dos municípios: um desafio do tamanho do Brasil*. Brasília: Presidência da República – Secretaria de Relações Internacionais, 2004.

\_\_\_\_\_. *Governo federal e municípios – juntos construindo um país de todos*. Brasília: Presidência da República – Secretaria de Relações Institucionais, 2005.

ROLNIK, R.; CYMBALISTA, R. (Org.). Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social. *Revista Pólis*. São Paulo, n. 29, Instituto Pólis, 1997.

ROLNIK, R. Descentralización y federalismo en el Brasil. *Quórum – Revista Iberoamericana*, Alcalá, v. 6, p. 91-99, 2004.

\_\_\_\_\_. Política urbana no Brasil. Esperança em meio ao caos? *Revista da ANTP*, São Paulo, ano 25, n. 100, 1º trim. 2003.

SAULE Jr., N. *Relatório de sistematização de estudos, pesquisas, legislações, proposições legislativas sobre a atuação e cooperação da União com os estados, municípios, Distrito Federal e Regiões Metropolitanas sobre as políticas de desenvolvimento urbano*. Primeiro Produto. Brasília: Ministério das Cidades, 2005. Mimeografado.

# O MINISTÉRIO DAS CIDADES E A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO

Ermínia Maricato\*

## Cidades brasileiras: a matriz patrimonialista

Apesar de o país apresentar importantes cidades durante os séculos XVIII e XIX, a sociedade brasileira se urbanizou praticamente no século XX. O Brasil começou o século com 10% da população nas cidades e terminou com 81%.<sup>1</sup> E embora o processo de urbanização tenha ocorrido durante o regime republicano o peso das heranças colonial e escravista é notável, também na formação das cidades.<sup>2</sup>

A busca de referências teóricas e históricas para entender o quadro urbano brasileiro nos remete a um conjunto de notáveis intérpretes da nossa formação social: Sérgio Buarque de Hollanda, Roberto Schwarz, Francisco de Oliveira, Florestan Fernandes, Caio Prado, Celso Furtado, Raymundo Faoro, entre outros. Apesar de não se referirem ao urbano, especificamente, eles nos ajudam a entender as contradições que abundam quando confrontamos discursos, leis, planos e projetos formais e a produção concreta do ambiente construído, marcado por profunda desigualdade social, predação ambiental e aplicação arbitrária da lei. A irracionalidade aí verificada não contraria apenas a igualdade social e a sustentabilidade ambiental, mas até mesmo algumas das condições gerais necessárias para o processo de reprodução do capital devido ao alto custo do crescimento urbano decorrente da especulação rentista com terras e imóveis. Manutenção de grande número de propriedades urbanizadas ociosas (ou seja, propriedades que foram objeto de investimento público) à espera de valorização e mercado privado restrito a uma elite econômica (entre 20% e 30% da população do país) são características arcaicas do processo de urbanização.<sup>3</sup>

A tese desenvolvida por Raymundo Faoro no clássico *Os Donos do Poder* expõe as origens do patrimonialismo brasileiro, caracterizado pela relação entre concentração do patrimônio, poder econômico e poder político. Além de ser condição para a concentração de poder o patrimonialismo explica ainda a captura da esfera pública por interesses privados. O Estado assim instrumentalizado gera uma burocracia exagerada cuja principal finalidade não é a regulação impessoal de processos e procedimentos baseados na

---

\* Professora titular da USP, membro da equipe de transição em novembro de 2002 e Secretária Executiva do Ministério das Cidades entre 2003 e meados de 2005, durante a gestão do Ministro Olívio Dutra.

1. Na busca de informação mais rigorosa na contagem da população urbana brasileira, o Ministério das Cidades solicitou ao IBGE medição mais detalhada. Essa medição revelou que 79,9% da população brasileira reside em "área urbanizada de vila ou cidade" independentemente de estar localizada em zona rural ou urbana assim classificada pelos municípios. Ver anexo dos *Cadernos do Ministério das Cidades*, vol. 1, Governo Federal, 2004.

2. A respeito das diferenças resultantes das colonizações empreendidas por diferentes países europeus, ver *O mundo dos senhores e escravos*, de Eugene Genovese, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

3. Sobre a questão fundiária nas cidades brasileiras, ver Lincoln Institute of Land Policy (LILP). Sobre a exagerada inflação dos preços de desapropriações de terra para políticas públicas, ver Labhab (2001) e MDA (1999).

lei, no mérito e na eficiência (para a acumulação de capital), mas a garantia do poder baseado em relações de troca. O patrimonialismo explica também a cultura de acumulação de terras e imóveis o que trava o desenvolvimento urbano e a produtividade na construção civil.

Os demais autores citados desenvolveram explicações sobre a formação da sociedade brasileira que podem ser “lidas” na realidade urbana: a “política do favor” (ou clientelismo); o “homem cordial” (aversão ao enfrentamento objetivo e impessoal de conflitos); o “trabalho como maldição” (desrespeito e desprestígio do trabalho); a “tradição livresca e discursiva” (leis e planos que não se implementam: discurso distante da prática); e a “tradição de mimetismo cultural” e das “idéias fora do lugar” (deslocamento entre ideário e estrutura produtiva).

Muitos dos constrangimentos que travam o desenvolvimento urbano (crescimento com equidade e sustentabilidade) podem ser assim compreendidos. Vamos citar alguns: *i*) planos e leis detalhistas (fortemente inspirados nos países centrais) cuja aplicação se faz ambigualmente de acordo com as circunstâncias, por meio da política do favor; *ii*) apenas parte das cidades é regulada, fiscalizada, urbanizada, o que implica modernidade e direitos para alguns e não para todos; *iii*) centenária confusão no registro de terras e privatização das terras devolutas; *iv*) cadastros públicos imobiliários incompletos e falta de informações rigorosas sobre o uso e a ocupação do solo; *v*) flexibilidade com a ocupação ilegal fundiária na prática, mas inflexibilidade formal para a regularização de assentamentos de baixa renda; *vi*) investimentos públicos regressivos, alimentando a exclusão social e os ganhos imobiliários privados; *vii*) investimento público alimentando, também, a cooptação de “currais” eleitorais; *viii*) mercado privado restrito: produto de luxo para uma elite.

A falta de tradição federativa também constitui um forte constrangimento para a solução de problemas urbanos. O desprestígio da esfera pública dificulta a cooperação entre diversos governos de um mesmo nível ou governos de diversos níveis. Um exemplo expressivo dessa assertiva está na falta de instâncias satisfatórias de gestão de regiões metropolitanas, embora o país tenha algumas das maiores metrópoles do mundo.

Durante a fase de crescimento urbano e econômico (7% a. a. entre 1940 e 1970) essa tradição de desigualdade social não cobrou um preço muito alto, mas, estancado o crescimento, tudo mudou. Durante as décadas de 1980 e 1990, o país cresceu apenas 1,3% e 2,1%, respectivamente, não incorporando sequer todos os ingressantes ao mercado de trabalho. O baixo crescimento acentuou as mazelas urbanísticas (relacionadas ao solo) e influenciou no aparecimento de novos aspectos negativos nas grandes cidades: o desemprego e a violência. Esta era praticamente desconhecida nas cidades até o início dos anos 1970.<sup>4</sup>

O declínio do Estado do Bem-Estar Social (que no Brasil não significou conquistas universais) e a reestruturação produtiva do capitalismo fizeram-se acompanhar do

---

4. O processo de urbanização também fez-se acompanhar de indicadores positivos. Os principais exemplos foram a queda da mortalidade infantil (que passou de 150 mortes para cada mil nascidos vivos, em 1940, para 29,6, em 2000), o aumento da expectativa de vida (de 40,7 anos de vida média, em 1940, para 70,5, em 2000), a queda da taxa de fertilidade de 6,16 filhos por mulher em idade fértil, em 1940, para 2,38, em 2000) e o nível de escolaridade (de 55,9% de analfabetos, em 1940, para 13,6%, em 2000). Foi notável também a ampliação do saneamento e da coleta de lixo domiciliar, mas, apesar da melhora referida, alguns desses indicadores ainda deixam muito a desejar (IBGE, 2000).

ideário neoliberal que como todos sabem varreu a palavra *subsídios* das políticas sociais, no final do século XX. Privatização, desregulamentação, enfraquecimento do Estado-Nação e das políticas públicas sociais e competição entre cidades são algumas das características que, somadas ao primado do mercado, tiveram grande impacto sobre as cidades formadas sob o peso da herança histórica descrita acima.<sup>5</sup>

### A terra e a habitação no centro da questão urbana

Se existe um indicador que expressa de forma sintética a crítica dimensão atingida pelos problemas urbanos, em especial metropolitanos, no Brasil, é a gigantesca ilegalidade presente na ocupação do solo a partir das terras invadidas ou parceladas irregularmente. Esse fenômeno nos permite afirmar que a exceção passou ser regra e a regra exceção.<sup>6</sup>

Ele não se restringe a uma questão formal – ser legal ou não –, pois implica muitos aspectos negativos que acompanham o crescimento urbano, como a ocupação de áreas ambientalmente frágeis, como beiras de rios, de córregos, de lagoas, mangues, reservatórios de água potável, dunas, áreas de matas e florestas, encostas instáveis, várzeas etc. Uma parte da cidade é regulada por abundante e detalhista legislação (zoneamento, código de edificações, lei de parcelamento do solo, além das rigorosas leis de proteção ambiental) enquanto que em outra parte tudo é permitido, como ingresso de 1,7 milhão de pessoas em áreas de proteção dos mananciais em São Paulo (Represas Billings e Guarapiranga). Inclusive a violência que tem sido qualificada como “urbana”, e que cresce a partir do início dos anos 1980, tem relação com esse universo que desconhece normas, não só para o uso e a ocupação do solo, mas também para a resolução de conflitos. A consequência da inexistência do contrato social, a ausência do Estado com suas leis, cortes e tribunais, a ignorância sobre direitos e deveres não são aspectos banais, mas explicam muito sobre as fontes da violência crescente e que chegam a impactar a expectativa de vida masculina no país devido a mortes por homicídio.<sup>7</sup>

Francisco de Oliveira já discorreu sobre a funcionalidade da autoconstrução da moradia (e acrescentaríamos, de parte da infra-estrutura urbana) para o barateamento da força de trabalho, contribuindo para o processo de industrialização no Brasil.<sup>8</sup> Nem políticas públicas e nem mercado privado responderam às necessidades do assentamento da população migrante das cidades. Ela se deu portanto sem financiamento público ou privado, sem o conhecimento técnico organizado, sem seguir a legislação.

Esse processo lento e progressivo de produção da moradia – que não é propriamente capitalista, mas que contribui com a acumulação capitalista – serve de exemplo para desvendar um dos paradigmas do ambiente urbano no Brasil. Se, de um lado, a produção de parte da cidade que aloja moradores de baixa renda é mantida por eles próprios; de outro temos um mercado privado que também não tem uma “vocação” capitalista *strictu sensu*: apenas 30% da população urbana, quando muito, têm acesso

---

5. Em 2003, os 10% mais ricos da população se apropriavam de 75% da riqueza contabilizada, restando 25% da riqueza para os demais 90% da população. De cada 10 famílias ricas, 8 moravam nas cidades de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Brasília (POCHMAN, 2004).

6. Ver a respeito Castro e Silva (1997), Andrade (1998) e Souza (1999), sobre a quantidade de domicílios ilegais em São Paulo, Rio de Janeiro e Salvador, respectivamente.

7. Ver a respeito Simões (2000). Ver ainda Maricato (1996) e Labhab (2004).

8. Ver Oliveira (1972) e Maricato (1979).

ao produto do mercado. Ele se dirige a uma elite e oferece um produto que confere distinção: um apartamento com vários banheiros e equipamentos que correspondem a um clube em condomínio fechado em localização também plena de simbologia distinguidora.<sup>9</sup>

Vamos adotar esse paradigma como central para buscar uma entrada estratégica na questão urbana no Brasil e refletir sobre a Política Nacional de Habitação que está sendo implementada pelo Ministério das Cidades, criado em 2003. Partimos do pressuposto de que a dificuldade de acesso à moradia legalizada é um dos elementos centrais da desordem urbana (que por outro lado constitui uma ordem e obedece a uma lógica) identificada especialmente na ocupação irregular do solo e na segregação territorial. A identificação de raízes tão profundas dessa cultura patrimonialista não desestimula a formulação de propostas transformadoras, mas fornece elementos da realidade que devem ser considerados: nenhuma mudança será rápida e nem poderá deixar de levar em conta os valores sociais e a mentalidade historicamente construídos. Desconstruí-los é uma das tarefas da Política Nacional de Habitação e da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, daí a importância da formação de agentes sociais que assumam novas identidades.

Antes de abordar a proposta que alimentou a construção da Política Nacional de Habitação no Ministério das Cidades convém, ainda que rapidamente, expor algumas informações sobre a própria criação do ministério.

### **A criação do Ministério das Cidades**

A proposta do Ministério das Cidades veio ocupar um vazio institucional que retirava completamente o governo federal da discussão sobre a política urbana e o destino das cidades. A última proposta de política urbana implementada pelo governo federal se deu no regime militar (1964-1985). Com a crise fiscal que atingiu o país em 1980 e a falência do Sistema Financeiro da Habitação e do Sistema Financeiro do Saneamento, a política urbana e as políticas setoriais formuladas e implementadas pelo Regime Militar entram em colapso. Desde 1986 a política urbana seguiu um rumo errático no âmbito do governo federal. Não faltaram formulações e tentativas de implementação, mas todas elas tiveram vida muito curta.

Em contraste com a pouca importância dada pelo executivo federal à questão urbana, nesse mesmo período consolidou-se um forte movimento social que, sob a bandeira da reforma urbana, reuniu profissionais, lideranças sociais, sindicalistas, ONGs, integrantes da Igreja Católica, parlamentares e servidores públicos. Os primeiros passos desse movimento foram dados ainda nos estreitos espaços de participação política existentes na vigência do regime militar. Nos anos 1980 esse movimento cresceu, acompanhando a exigência generalizada na sociedade por liberdades políticas. Uma de suas vitórias mais expressivas foi a apresentação de uma emenda de iniciativa popular à Constituição Federal de 1988 e a conquista de inclusão na Carta Magna da função social da propriedade e da função social da cidade. Outra vitória expressiva veio 13 anos depois, com a Lei nº 10.257/2001, o Estatuto da Cidade. Este forneceu uma nova base jurídica para a política urbana no Brasil, regulamentando os artigos 182 e 183, referentes ao tema urbano da Constituição Federal.

---

9. Ver a respeito, Instituto Cidadania (2000) e Ribeiro (2005).

Durante esses anos marcados pela abertura política e retorno das eleições diretas para prefeito das capitais (1985) e presidente da República (1989), os movimentos de passaram a ocupar imóveis verticais vazios em áreas centrais das metrópoles. Com a retomada das eleições diretas para prefeitos das capitais em 1985, o período acima também apresenta experiências inovadoras nas administrações municipais, das quais a mais famosa foi o orçamento participativo, que alcançou seu melhor desempenho na prefeitura de Porto Alegre.

Por inúmeras vezes foi formulada a proposta de criação de uma instância federal voltada para as políticas urbanas no decorrer dessa luta social. No entanto, foi no Projeto Moradia, divulgado em 2000, que o Ministério das Cidades foi formulado mais claramente. O Projeto Moradia foi elaborado por 12 pessoas, entre especialistas e lideranças sociais, convidadas por Luiz Inácio Lula da Silva, por meio de uma ONG – Instituto Cidadania – por ele presidida. Após ouvir interlocutores de vários setores da sociedade, a equipe convidada formulou uma proposta – cuja redação final foi de Aloysio Biondi – da qual fazia parte a criação do Ministério das Cidades.

O Ministério das Cidades tem sua criação, portanto, ligada a esse movimento social urbano que teve início ainda nos anos 1970 e que acumulou forças nas duas décadas seguintes na luta pela democratização do país e pela reforma urbana.

### **Estrutura do Ministério das Cidades**

O Ministério das Cidades teve sua estrutura baseada nos três principais problemas sociais que afetam as populações urbanas, e que estão relacionados ao território, são eles: a moradia, o saneamento ambiental (que agrega água, esgoto, drenagem e coleta e destinação de resíduos sólidos) e as questões reunidas sob o tema do transporte da população urbana – mobilidade e trânsito.

Considerando a centralidade da questão fundiária e imobiliária para o desenvolvimento urbano, foi criada uma quarta secretaria, que se ocupa especialmente do planejamento territorial e da regularização fundiária. Como essas competências são essencialmente das prefeituras municipais, o governo federal pode ter um importante papel coordenador, fomentador e financiador de estudos e ações.

As inúmeras propostas de política urbana que não saíram do papel após 1985 e a pouca eficácia que teve a política autoritária do regime militar reforçam a convicção de que apenas uma formulação que resulte de um pacto social e um pacto federativo teria a durabilidade, a legitimidade e a eficácia para as transformações pretendidas. Para a equipe que coordenou os primeiros passos da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) no Ministério das Cidades, tratava-se de construir uma nova “cultura” para ocupar um vazio de propostas práticas abrangentes, dar espaço para a emergência dos conflitos, constituir pactos em torno de conceitos, programas e linhas de ações. Buscou-se edificar um espaço público participativo que pudesse resistir à cultura de privatização da esfera pública, bem como ao avanço das imposições anti-sociais da globalização. A abertura de espaços democráticos nos quais os conflitos possam se expressar não é algo banal na história do país. Trata-se de uma mudança que pode desencadear novas e sucessivas transformações.

Para iniciar um amplo processo participativo de discussão e formulação da PNDU, o Ministério das Cidades convocou a primeira Conferência Nacional das Cidades, em 2003, e a segunda, em 2005. As conferências nacionais foram precedidas de

conferências municipais e estaduais que trataram de debater teses e propostas previamente preparadas, bem como de eleger delegados para a conferência nacional. Cerca de 2.800 delegados (de movimentos sociais, entidades empresariais, sindicais, de pesquisadores, de universidades de ONGs, de profissionais de arquitetura, engenharia e geografia e ainda de instituições governamentais e legislativas) participaram dos encontros nacionais. O Conselho das Cidades, eleito na primeira conferência nacional, e as quatro Câmaras Técnicas que o compõem (ligadas às quatro secretarias nacionais) começaram a funcionar no início de 2004. O Conselho aprovou as propostas das políticas nacionais de habitação, saneamento ambiental, trânsito, mobilidade e transporte urbano. Aprovou ainda a Campanha Nacional pelos Planos Diretores Participativos e o Programa Nacional de Regularização Fundiária, entre outros assuntos.

### **Programas urbanos e política nacional de habitação: elementos estratégicos da PNDU**

Seguindo a proposta do Projeto Moradia, a Política Nacional de Habitação (PNH) tomou como ponto de partida que a moradia na cidade adquire sentido apenas no contexto da política urbana. Ainda de acordo com o Projeto Moradia, a PNH depende fundamentalmente de três eixos: política fundiária, política financeira e estrutura institucional. Os aspectos relacionados à construção civil estariam dependentes dessa matriz formada por fatores determinantes.

A articulação entre terra e financiamento mostra-se indispensável para garantir o sucesso de uma ação que pretende minimizar a exclusão territorial. Sem essa articulação, a injeção de recursos financeiros num mercado patrimonialista pode inflar o preço da terra e dificultar o acesso à moradia em vez de ampliá-lo, o que ainda não está descartado que possa acontecer.

Em relação à política fundiária, o Ministério das Cidades lançou em 2005 a Campanha do Plano Diretor Participativo (tratada por Raquel Rolnik em outro texto deste boletim). A equipe de profissionais que coordena essa campanha no Ministério das Cidades não desconhece que a eficácia do planejamento urbano no Brasil é questionável. Como mencionamos anteriormente, planos e leis são aplicados de acordo com as circunstâncias. A experiência histórica com planos diretores no Brasil mostra que eles se aplicam apenas a uma parte da cidade, tomam o mercado como referência e ignoram a demanda da maior parte da sociedade, bem como ignoram a cidade ilegal. Flávio Villaça desenvolveu acuradas análises sobre o caráter ideológico e manipulador dos planos diretores no Brasil (VILLAÇA, 2005).

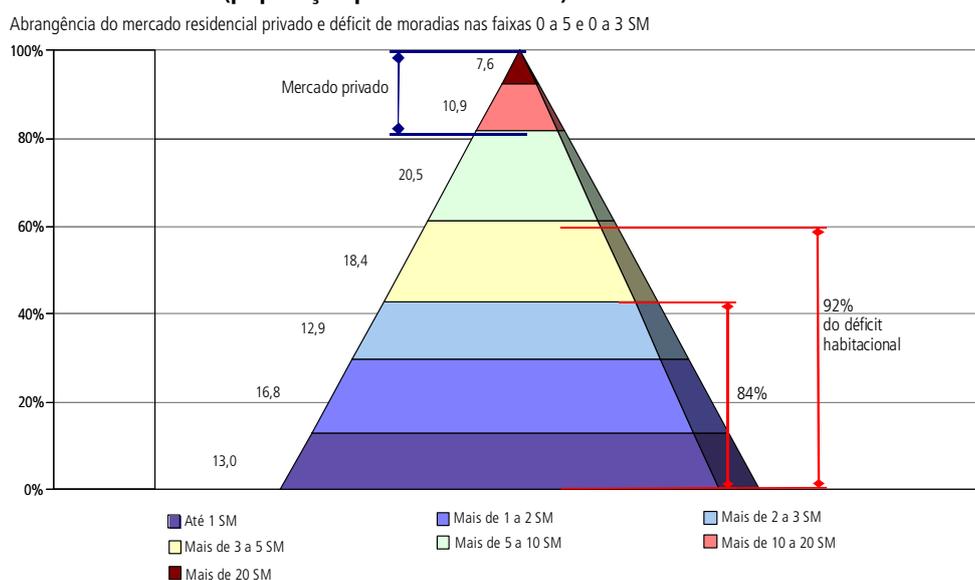
No entanto, a obrigatoriedade de elaboração do Plano Diretor, com a possibilidade de utilização do Estatuto da Cidade, isto é, com a participação democrática, e inclusão de instrumentos que garantam a função social da propriedade, é uma oportunidade única para ampliar o debate político e para formar militantes para a luta por uma cidade mais justa.

O tema da regularização fundiária e imobiliária mereceu a criação de um programa específico nunca antes considerado pelo governo federal – o Programa Papel Passado. O reconhecimento da condição legal de moradia de significativa parcela da população implica criar direitos e mudar conceitos em esferas antes intocadas, como é o caso dos cartórios de registro de imóveis, cuja associação assinou um convênio com o Ministério das Cidades.

Na área do financiamento à habitação o Ministério das Cidades propôs um novo Sistema Nacional de Habitação, cujo desenho visa reunir os esforços dos governos (União, estados e municípios) e do mercado privado, além de cooperativas e associações populares, para combater o déficit habitacional.

A tese que orientou o desenho do novo modelo foi desenvolvida no citado Projeto Moradia. O estudo constata que no Brasil o mercado privado oferece um produto de luxo que abrange menos de 30% da população e que a classe média tem se apropriado dos recursos subsidiados utilizados na promoção pública de moradias, deixando a população de baixa renda sem alternativas. Resultante desse quadro, o déficit habitacional está concentrado nas faixas de renda mais baixas: 92% está situado entre 0 e 5 salários mínimos e 84% entre 0 e 3 salários mínimos conforme explicita o gráfico seguinte.

GRÁFICO 1  
Pirâmide de renda (população por faixa de renda) – Censo de 2000



Fontes: Renda e déficit habitacional: Fundação João Pinheiro, 2000/Mercado residencial privado: Projeto Moradia 2001.

Na proposta que está sendo implementada, o novo Sistema Nacional de Habitação está dividido em dois subsistemas: subsistema de Mercado e subsistema de Habitação de Interesse Social. Segundo a tese que sustenta a PNH, é preciso combinar ações que ampliem o mercado privado em direção às classes médias que atualmente não encontram alternativas para sua moradia e ações de promoção pública que dêem conta da população de rendas mais baixas, especialmente aquelas situadas no intervalo de 0 a 5 salários mínimos. Dessa forma espera-se evitar que as classes médias se apropriem dos recursos públicos (ou semipúblicos como o FGTS), como aconteceu durante os anos que precederam o governo Lula, conforme mostra o gráfico abaixo.

A necessidade de ampliação do mercado privado de habitação inspirou um projeto de lei proposto pelo governo federal e aprovado no Congresso Nacional de modo a dar segurança jurídica aos investidores na produção de imóveis: a Lei nº 10.391/2004, que visa dar segurança a promotores, financiadores e compradores. Medidas complementares pressionaram a desova de recursos de poupança (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – SBPE), que estavam retidos no Banco Central, para investimento em habitação de mercado.

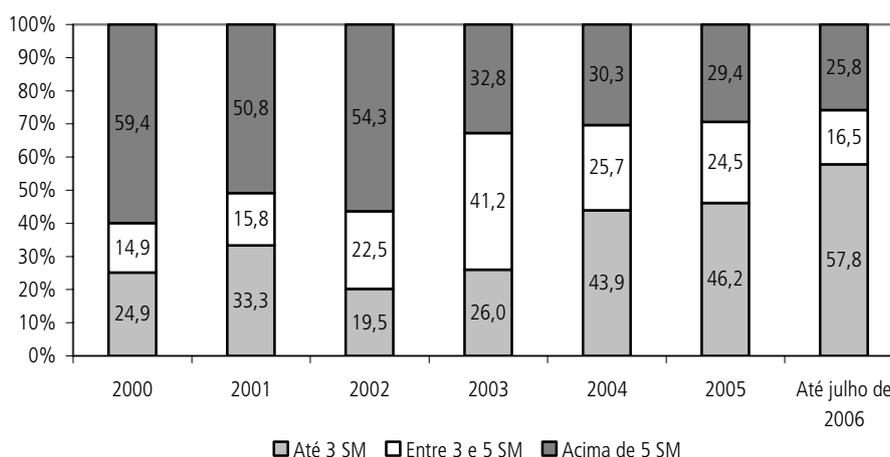
Para 2006, os bancos terão no mínimo R\$ 8,7 bilhões para investir no mercado privado incluindo R\$ 2 bilhões da Caixa. O orçamento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) para 2006 também se mostra excepcional, se comparado a todos os anos das últimas duas décadas. Apenas para habitação prevê-se a aplicação de aproximadamente R\$ 10,3 bilhões. A soma total de R\$ 19 bilhões para o investimento em habitação (em 2005, foram R\$13,7 bilhões, já superando as marcas dos anos anteriores) constitui uma novidade na história recente do país (especialmente após o declínio do SFH, no início dos anos 1980). Todo esse arranjo depende do comportamento do mercado (espera-se que ele amplie o acesso à moradia para a população situada entre 5 e 10 salários mínimos) e que as operações estruturadas (parceria público/público) sejam eficazes ao priorizar as faixas situadas abaixo de cinco salários mínimos.<sup>10</sup>

A restrição orçamentária dada pela política fiscal – pagamento da dívida externa inflada por altas taxas de juros; 4,25% de superávit primário – constitui um evidente obstáculo para uma política social abrangente. Essa dificuldade não foi resolvida mas contornada por iniciativas tomadas na gestão do FGTS, o qual apresentou significativo crescimento na arrecadação decorrente do crescimento do emprego formal nesse período.

O gráfico 2 revela como os recursos que estão sob gestão federal foram sendo adequados à proposta de priorização das rendas mais baixas.

GRÁFICO 2

**Investimentos em habitação por faixas de renda, de 2000 a julho de 2006**



Fonte: MCidades/SIS Gerencial e Relatórios CEF.

Obs.: Fonte de Recursos: FAT, FAR, FDS, OGU, FAT, Caixa, SBPE.

O subsistema de Habitação de Interesse Social inclui a criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), aprovado pela Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, que dispõe sobre a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e cria o FNHIS. Com a implementação desse fundo, estados e municípios

10. O Conselho Curador do FGTS aprovou a Resolução nº 460 proposta pelo Ministério das Cidades no final de 2004 contendo essa orientação. A proposta foi coordenada pelo então Secretário Nacional de Habitação, Jorge Hereda, que no início de 2005 assumiu a vice-presidência de Desenvolvimento Urbano da Caixa, onde se dá a aplicação dos recursos federais destinados à habitação.

devem se incorporar ao sistema para ampliar o esforço de dar uma resposta massiva ao problema da habitação.<sup>11</sup>

A eficácia da proposta da nova política habitacional depende do comportamento do mercado e da persistência do governo federal na regulação do mercado privado para induzi-lo a ampliar o acesso à classe média e da canalização dos recursos públicos para a habitação de interesse social.

A Caixa implementou várias mudanças nos procedimentos de aprovação de projetos em 2005 não apenas para dar conta do aumento dos recursos destinados à habitação e ao saneamento como também em decorrência da reorientação de sua aplicação .

### **Conclusão**

A criação do Ministério das Cidades e o processo de formulação da PNDU, com participação social, tende a ser um forte impulso para incluir a questão urbana na agenda política brasileira. O Ministério das Cidades articula transversalmente a questão financeira e fundiária buscando definir políticas gerais e setoriais integradas – habitação, saneamento ambiental e transportes – para as cidades, sem desconhecer as competências municipais e estaduais. A Política Nacional de Habitação articula terra e financiamento sendo, portanto, dependente da cooperação entre diferentes esferas da federação.

Apesar dos limites dados pelo ajuste fiscal, os recursos de financiamento residencial foram ampliados tanto para o mercado privado (com a regulação estatal) quanto para a baixa renda com as mudanças concebidas em 2004 e 2005.

Essa construção é recente e sua consolidação depende da defesa e continuidade dos pilares que a inspiraram, o que não está completamente assegurado em razão dos interesses em jogo, cujas raízes são históricas, como lembramos no início desse texto.

Apesar dos percalços, é preciso festejar a criação de paradigmas inovadores que estão aí disputando o espaço de referência para as ações do Estado ou da sociedade na busca de democracia e justiça social.

### **Referências**

ANDRADE, C. F. de S. L. *Parâmetros urbanísticos em loteamentos irregulares e clandestinos na Zona Oeste do Rio de Janeiro*. 1998. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, FAU, Rio de Janeiro.

CASTRO M. C. P. de; SILVA, H. M. B. da. *Legislação e mercado residencial em São Paulo*. São Paulo: LabHab /FAU-USP, 1997.

COSTA NETO, J.de B. *Os efeitos e as origens da indisciplina da documentação e do registro imobiliário na implantação de unidades de conservação do Estado de São Paulo*. Trabalho programado apresentado para a qualificação para o doutoramento. São Paulo, Programa de Pós-graduação, FAU-USP, 2005.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit habitacional no Brasil*. Brasília: Ministério das Cidades/PNUD, 2004

INSTITUTO CIDADANIA. *Projeto Moradia*. São Paulo: IC, 2000.

---

11. A criação do Fundo Nacional de Interesse Social (Lei nº 11.124/2005) é resultado de um projeto de Lei de iniciativa popular que foi entregue ao Congresso Nacional em 1992 acompanhado de mais de 1 milhão de assinaturas de eleitores.

LABHAB. *Parâmetros para urbanização de favelas*. São Paulo: Labhab FAU/USP/Finep/CEF, 2000 (Relatório de pesquisa).

\_\_\_\_\_. *Jardim Ângela: Plano Habitacional e Urbano*. São Paulo: Labhab/FAU/USP/PMSP, 2004.

MARICATO, E. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: ARANTES, O. et. al. outros. *A cidade do pensamento único*. Petrópolis: Vozes, 2000.

\_\_\_\_\_. *Brasil cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2001

\_\_\_\_\_. *Metrópole na periferia do capitalismo – desigualdade, ilegalidade e violência*. São Paulo, Hucitec: 1996

\_\_\_\_\_. *A produção da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Alfa Ômega, 1976

MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Cadernos do Ministério das Cidades*. Brasília: MCI-dades/Governo Federal, 2004

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. *O livro branco das superindustrializações*. Como dar fim a essa 'indústria'. Brasília, 1999.

RIBEIRO, L. C. de Q. (Org.). Regiões metropolitanas brasileiras. In: *Conferência Nacional das Cidades*. Brasília: Ministério das Cidades, 2005.

SAULE, N. Cooperação federativa no Brasil. In CD 2. *Conferência Nacional das Cidades*. Brasília: Ministério das Cidades, 2005.

SILVA, H. M. B. Políticas de Habitação e Preço da Terra. *Revista Oculum*, número especial sobre Gestão da Terra e Habitação de Interesse Social. Campinas: FAU/Puccamp, 2000.

\_\_\_\_\_. *Terra e Moradia*. Tese Doutorado 1997 – Universidade de São Paulo, FAU, São Paulo.

\_\_\_\_\_. *Maltratada e maltratada, a intervenção da prefeitura de São Paulo para a regularização da periferia da cidade após a Lei Lehman*. 1990. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, FAU, São Paulo.

SIMÕES, A de G. *A mortalidade no Rio de Janeiro e seus efeitos na redução da sobrevivência masculina*. 2000. Dissertação mestrado, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro.

SOUZA, A.M.G. *Limites do habitar*. 1999. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, FAUUSP, 1999 (doutoramento).

VAINER, C. *Pátria, empresa e mercadoria*. In: ARANTES, O. e outros. *A cidade do pensamento único*. Petrópolis: Vozes, 2000

VILLAÇA, F. Efeitos do espaço sobre o social na metrópole brasileira. In: Souza, M. A. A. de, e outros. *Metrópole e globalização*. São Paulo: Cedesp, 1999.

\_\_\_\_\_. *As ilusões do Plano Diretor*. São Paulo: Publicação em meio digital disponível no site <http://www.usp.br/fau/fau/galeria/paginas/index.html>, agosto de 2005.

# DINÂMICA SOCIOTERRITORIAL DAS METRÓPOLES BRASILEIRAS: DISPERSÃO E CONCENTRAÇÃO

Luiz César Queiroz Ribeiro\*

As Regiões Metropolitanas (RMs) se multiplicam no território nacional, mas não temos uma política metropolitana. As primeiras nove RMs foram criadas em 1973 por meio da Lei Complementar Federal nº 14; hoje elas totalizam 27 legalmente constituídas.<sup>1</sup> O conjunto dos aglomerados urbanos considerados como Regiões Metropolitanas concentra hoje 453 municípios, onde vivem pouco mais de 70 milhões de habitantes, distribuídos em aproximadamente 167 mil Km<sup>2</sup>. Entre as 27 RMs temos, por um lado, São Paulo e Rio de Janeiro com densidades demográficas de 2.220 e 1.899 habitantes por km<sup>2</sup>, respectivamente, e, de outro, Tubarão e Carbonífera em Santa Catarina com apenas 19,54 e 87,7 habitantes por km<sup>2</sup>. Trata-se, portanto de um conjunto bastante diversificado nos seus respectivos graus de conurbação. Também se diferenciam segundo o grau de concentração da população do município-pólo da RM. Ao mesmo tempo, nos últimos dez anos, a população das sete maiores regiões metropolitanas oficiais saltou de 37 para 42 milhões de habitantes e suas periferias conheceram uma taxa de crescimento de 30%, enquanto as áreas urbanas mais centrais não cresceram no mesmo período mais de 5% e em suas áreas nucleares verifica-se um processo de diminuição da população residente.

Qualquer estratégia de desenvolvimento nacional está fortemente condicionada à capacidade da sociedade brasileira para enfrentar os desafios metropolitanos do crescimento. Essa afirmação pode parecer trivial, mas é necessária para desfazer o mito da obsolescência econômica das metrópoles, segundo o qual a revolução dos meios de transportes e comunicações iria tornar autônomas as empresas em relação às economias de aglomeração fornecidas pelas grandes cidades. Estudo realizado recentemente pelo Observatório das Metrópoles<sup>2</sup> demonstrou, ao contrário, que as metrópoles continuam oferecendo as maiores vantagens da aglomeração para os circuitos mais dinâmicos da economia de serviços avançados.

---

\* Professor titular do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (Ippur) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e coordenador do Observatório das Metrópoles.

1. Com a Lei Complementar Federal nº 14, de 8 de junho de 1973, foram estabelecidas oito Regiões Metropolitanas: Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Salvador e São Paulo. No ano seguinte, foi criada a do Rio de Janeiro, pela Lei Complementar nº 20, de 1º de julho de 1974. A Constituição de 1988 atribuiu aos estados da Federação a competência de criar regiões metropolitanas. Desde então elas vêm se multiplicando no território nacional.

2. Trata-se do estudo "Análise das Regiões Metropolitanas do Brasil. Relatório da Atividade 1: identificação dos espaços metropolitanos e construção de tipologias", desenvolvido para o Ministério das Cidades em 2004/2005.

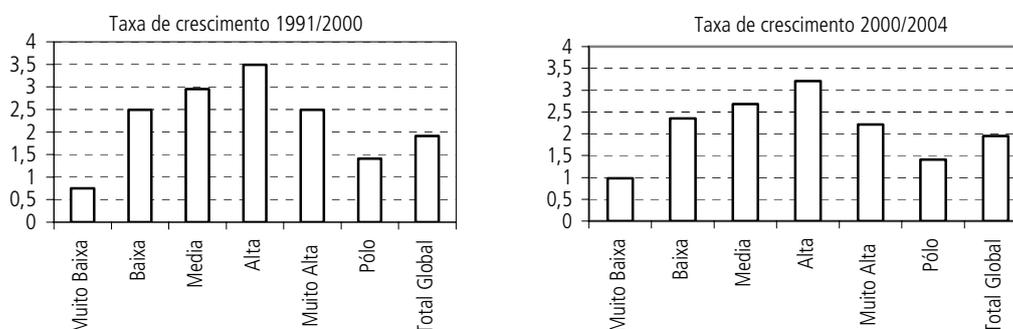
O território nacional está integrado por 15 aglomerados urbanos com funções metropolitanas,<sup>3</sup> pela concentração das atividades econômicas e políticas que as coloca na categoria de *megacidades* ou *megalópoles*,<sup>4</sup> como proposta por Sassen (1994). Essas categorias de aglomerados urbanos se caracterizam pela existência de fortes contrastes, convivendo a extrema pobreza com as opulências das áreas centrais.

### Dinâmica socioterritorial: dispersão e concentração

No período histórico conhecido como de substituição de importação – 1930/1980 – a dinâmica de organização do sistema urbano-metropolitano brasileiro foi fortemente caracterizado pelas tendências à *dispersão* da população em distantes periferias das áreas centrais, por meio do modelo de provisão de moradia conhecido como *loteamento-periférico-autoconstrução*. A análise interna dos 15 núcleos urbanos com funções metropolitanas indica que tal tendência persiste, mas ao mesmo tempo apresenta movimentos de pressão pela ocupação das áreas centrais, como mostra o gráfico 1:

GRÁFICO 1

#### Taxa de crescimento da população, segundo o grau de integração dos municípios nas 15 metrópoles



Fonte: FIBGE. Tabulação Observatório das Metrópoles.

Com efeito, nos períodos de 1991-2000 e 2000-2004 os municípios pólos tiveram taxas médias anuais de crescimento demográfico menores que aqueles que formam suas periferias, com exceção dos municípios com muito baixa integração na dinâmica metropolitana. Examinando por esse prisma, portanto, podemos constatar que no período mais recente persistem as tendências de dispersão na organização interna dos 15 principais núcleos urbanos brasileiros. Quando, porém, avaliamos o crescimento pelos números absolutos, constatamos que o crescimento concentra-se fortemente nos municípios mais centrais das metrópoles, como indica o gráfico 2.<sup>5</sup>

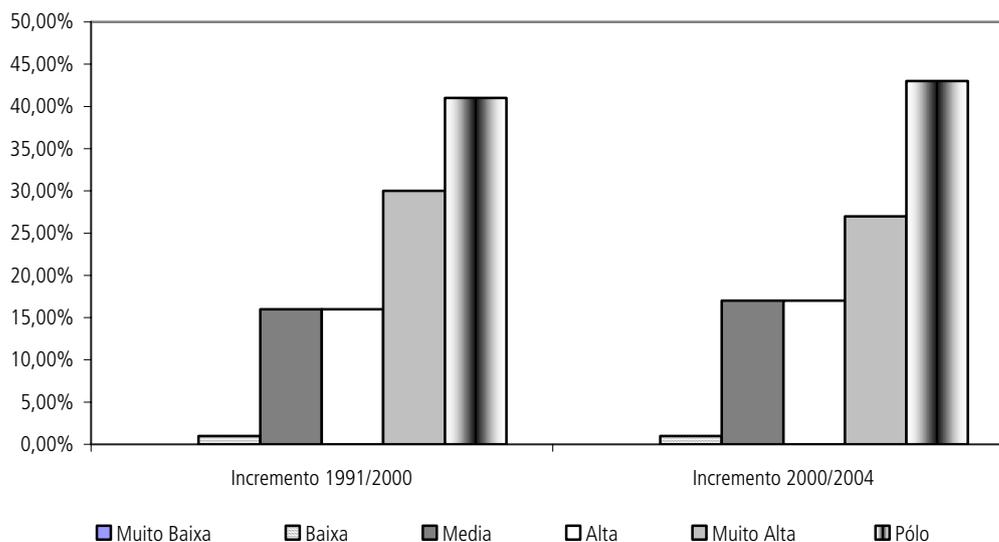
3. Na ordem da hierarquia das funções metropolitanas dos aglomerados: Grupo 1 – São Paulo; Grupo 2 – Rio de Janeiro; Grupo 3 – Belo Horizonte, Porto Alegre, Brasília, Curitiba, Salvador, Recife e Fortaleza; Grupo 4 – Campinas, Manaus, Vitória, Goiânia, Belém e Florianópolis. Os indicadores para identificar os aglomerados com funções metropolitanas e hierarquizá-los foram: população em 2004, número de agências bancárias, massa da renda pessoal, concentração de atividades de ponta ligadas aos considerados produtivos, movimento financeiro, sedes das maiores 500 empresas do Brasil e número de passageiros das linhas aéreas.

4. São aglomerados urbanos com funções centrais, com mais de 10 milhões de habitantes, resultantes do desenvolvimento periférico do capitalismo, da combinação de um intenso processo de desruralização e da industrialização acelerada comandada por grandes empresas internacionalizadas, no qual o Estado teve papel essencial em sua viabilização – via financiamento, incentivos fiscais e proteção da concorrência – mas, concomitantemente, omitindo-se de adotar políticas de regulação das forças de mercado que comandaram o crescimento urbano.

5. O grau de integração de cada município na dinâmica metropolitana foi definido levando-se em consideração as taxas médias geométricas de crescimento de 1991 e 2000; densidade demográfica; contingente que realiza movimento pendular; proporção de pessoas que realizam movimento pendular e proporção de emprego não agrícola.

GRÁFICO 2

### Distribuição da população e do incremento demográfico, segundo o grau de integração dos municípios nas 15 metrópoles



Fonte: FIBGE. Tabulação Observatório das Metrópoles

Não obstante as taxas de crescimento das áreas periféricas serem mais elevadas, observa-se a forte concentração do incremento populacional nos municípios pólos, o que pode estar expressando a existência de fortes pressões pela ocupação das áreas mais centrais das 15 metrópoles. Tal pressão certamente resulta da combinação das transformações do mercado de trabalho ocorridas nos anos 1980 e 1990, cujo principal traço é o crescimento da ocupação precária, informal, transitória, especialmente no setor de serviços em geral e, em especial, nos serviços pessoais, ao lado da reconhecida crise da mobilidade urbana e do colapso das formas de provisão de moradia. Como a riqueza continua concentrada nos municípios pólos, pode-se concluir que uma das principais características da dinâmica socioterritorial das regiões metropolitanas brasileiras é a existência de forte pressão pela ocupação das áreas centrais como condição de acesso à renda para vastos segmentos de trabalhadores subempregados.

#### As metrópoles e a reprodução da pobreza

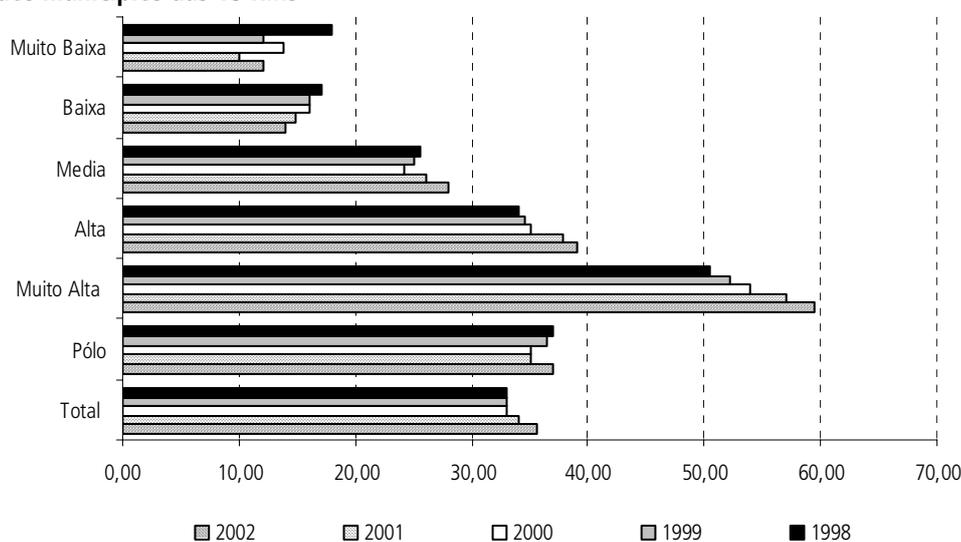
Ao lado das evidências do aumento da importância institucional, demográfica e econômica, as metrópoles brasileiras estão concentrando hoje a questão social, cujo lado mais evidente e dramático é a exacerbação da violência. Há 20 anos, a violência nas periferias tinha outra dimensão. Os dados sobre a criminalidade violenta nas metrópoles brasileiras são tão impressionantes que levaram o historiador Luiz Mir (2004) a cunhar a expressão *metrópoles da morte*: a taxa de homicídios dobrou em vinte anos; a média da taxa de vítimas de homicídio por 100 mil habitantes entre as regiões metropolitanas, entre 1998 e 2002, foi de 46,7 vítimas por 100 mil habitantes. Esse valor está bem acima da média da taxa nacional de vítimas de homicídio, que nesse mesmo período foi de 28,6 vítimas por 100 mil habitantes. Ou seja, a incidência de homicídios nas regiões metropolitanas é quase duas vezes maior que a incidência nacional. Como é conhecido, as vítimas de homicídio concentram-se nos jovens do sexo masculino, como vêm mostrando vários estudos, como por exemplo Cano e Ferreira (2003, p. 313).

A associação entre a violência letal e a urbanização parece, portanto, apresentar variadas evidências em estudos empíricos realizados por especialistas. Não parece, contudo, haver grande convergência entre os pesquisadores quanto os mecanismos que realizam essa associação. Encontramos menção à presença de possível de conjunto de fatores de desordem social relacionados ao crescimento urbano acelerado na ausência da expansão dos serviços sociais, pobreza, falta de controle social e anonimato, desigualdade, ausência de oportunidades para a juventude etc. (CANO; SANTOS, 2001). Para outros autores trata-se da conseqüência da crise do padrão integrativo construído historicamente na sociedade brasileira, baseado no par hierarquia–favor, sem a reposição de outro fundado no avanço dos valores individualistas e no contrato social. Nas grandes metrópoles a crise integrativa tem contundentes impactos corrosivos nas relações de reciprocidade entre os grupos e classes sociais em razão do modelo de segregação residencial explicitar de maneira intensa as enormes desigualdades sociais (VELHO, 1996).

Tais considerações e os dados produzidos em pesquisas do Observatório das Metrópoles, autorizam-nos a supor que ganham relevo e importância para a compreensão da crise social brasileira os fenômenos de organização socioterritorial das nossas metrópoles. O gráfico 3, com efeito, mostra a evolução entre 1998 e 2002 das taxas de homicídios nas 15 principais metrópoles brasileiras, segundo o grau de integração demográfica, social e econômica dos municípios que as compõem.

GRÁFICO 3

**Média das taxas de homicídios por 100 mil habitantes, segundo o grau de integração dos municípios das 15 RMs**



Fonte: Ministério da Saúde/Fundação Nacional da Saúde (Funasa). Tabulação: Observatório das Metrópoles.

As taxas de homicídios são maiores nas áreas mais centrais, sendo mais crítica a situação dos municípios que mantêm alta e muito alta integração com o pólo metropolitano, ou seja, os municípios mais conurbados com o pólo metropolitano. Com efeito, é nessa parte do território metropolitano que se observa constante crescimento das taxas de homicídios, o que pode estar revelando que nessas áreas integradas esteja ocorrendo a concentração dos efeitos negativos decorrentes da combinação entre crise dos laços sociais e os processos de segmentação e segregação residencial.

Essa constatação vai ao encontro das conclusões da literatura internacional que vem destacando, na análise dos impactos das transformações econômicas nas grandes cidades, o crescente papel da segregação residencial na explicação das desigualdades de oportunidades, resultantes da combinação dos efeitos *i)* da segmentação do mercado de trabalho; *ii)* da reestruturação do sistema de bem-estar social, por sua vez resultante da combinação das tendências à mercantilização da reprodução social e da retração e segmentação social do sistema público de consumo; *iii)* da fragilização e precarização das estruturas sociais no plano da família e da comunidade (bairro) em suas capacidades de gerar ações solidárias de mobilização de recursos para a auto-reprodução e utilização das oportunidades geradas pelas macroestruturas sociais; e *iv)* finalmente, a adoção pelos segmentos vulnerabilizados por essas tendências de atitudes e comportamentos que aprofundam o isolamento sociocultural, com particular incidência sobre as crianças e os jovens.

A segmentação do mercado de trabalho tem gerado quatro importantes impactos que transformam a dinâmica socioterritorial das grandes cidades: *i)* a experiência da mobilidade social ascendente que marcou o período anterior de expansão econômica, ainda de curta distância, é substituída pela da imobilidade e da mobilidade descendente, diluindo as expectativas de integração social via trabalho, formadas no período anterior; *ii)* a fragilização do processo de socialização via experiência social do trabalho assalariado responsável pela incorporação de valores de integração social e, conseqüentemente, diluição do trabalho como eixo da identidade; *iii)* o estreitamento dos laços de sociabilidade pela perda de contatos sistemáticos no mundo do trabalho; e *iv)* finalmente, este conjunto de transformações tem gerado o encurtamento dos horizontes de tempo e de espaço em decorrência da regressão da divisão social do trabalho.

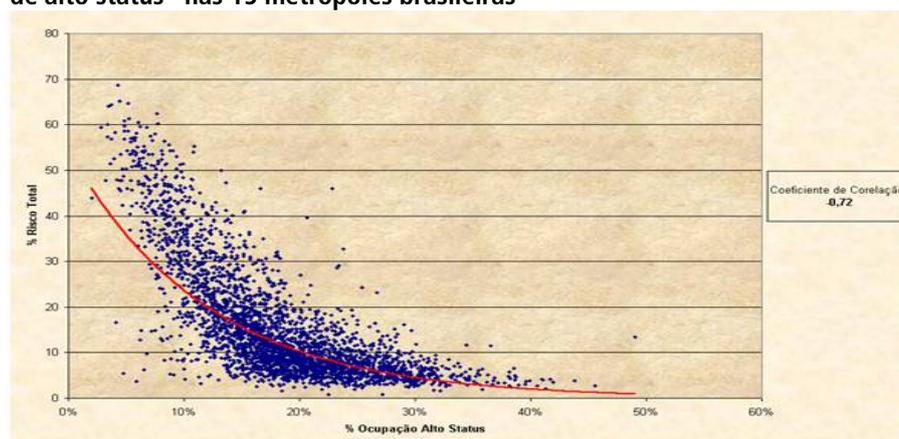
A fragilização da estrutura social tem ocorrido pela tendência ao isolamento socioterritorial-cultural dos bairros que concentram os trabalhadores que mantêm laços frágeis com o mercado de trabalho, gerando as seguintes tendências: *i)* diminuição das possibilidades de estabelecer laços com pessoas de outras categorias sociais, privando aqueles que são isolados do acesso a ativos diferentes dos que circulam normalmente em seu entorno urbano; *ii)* separação da exposição ao modelo de papel social exitoso, visto que os pobres vivendo somente entre eles passam a perder referências sobre as possibilidades de mobilidade social; *iii)* estreitamento do conjunto dos problemas, cujas experiências e soluções podem ser compartilhadas com outras classes; e *iv)* na busca de soluções ocorre a perda de apoio daqueles que têm voz na sociedade.

Nos estudos foram observados sinais nessa direção. Além das já conhecidas tendências ao auto-isolamento das camadas superiores em “cidadelas fortificadas”, verificamos a existência da formação de territórios concentrando uma população vivendo o acúmulo de vários processos de vulnerabilização social, que apontam para a tendência à reprodução da pobreza e das desigualdades em nossas metrópoles. São bairros periféricos e favelas que concentram uma população submetida a múltiplos processos de fragilização de suas ligações com a sociedade mais ampla e submetidas a inúmeras situações de risco de exclusão social, pobreza e mobilidade social descendente. Uma das evidências nesta direção está expressa no gráfico 4. A concentração espacial em determinados bairros dos segmentos da população fragilizados na sua relação com o mercado de trabalho desencadeia um conjunto de processos de reiteração da marginalização, na medida em que seu isolamento socioterritorial produz tendências de des-

conexão da sociedade que, por um lado, desvalorizam ou mesmo destroem recursos eventualmente existentes ao nível da família e do domicílio que poderiam ser utilizados em ações imediatas de manutenção e aumento do bem-estar e, por outro, bloqueia as condições do aproveitamento de eventuais oportunidades que permitem as famílias adotarem comportamentos individuais que, no médio e longo prazo, poderiam gerar trajetórias de integração e mobilidade sociais ao em vez da reprodução da pobreza. E, simultaneamente, pelo deslocamento de parte das camadas médias inferiores e das camadas populares dos espaços abertos das metrópoles nos quais elas sempre foram historicamente dominantes.

GRÁFICO 4

**Relação entre a população vulnerável e chefes de domicílios com ocupações de alto status\* nas 15 metrópoles brasileiras**



Fonte: FIBGE. Tabulação Observatório das Metrópoles

Obs.: \*Consideraram-se ocupações de alto status as ocupações que por natureza e posição nas relações de trabalho indicam formas de inserção durável e protegida no mercado de trabalho. Por população vulnerável entende-se os vários segmentos da população de 4 a 24 anos em situações de risco em relação à família, a escola e ao trabalho. Para maiores detalhes ver o trabalho original, estudo feito pelo Observatório das Metrópoles – *Análise das Regiões Metropolitanas do Brasil. Relatório de Atividade 2 : Análise das Regiões Metropolitanas do Brasil Construção de Tipologias :Tipologia Social e Identificação de Áreas Vulneráveis* – desenvolvido para o Ministério das Cidades em 2004/2005. Disponível em: <[www.observatorio.tk](http://www.observatorio.tk)>.

Que mecanismos podem explicar a ligação do contexto do bairro com a situação de desvantagens sociais de crianças, adolescentes e jovens adultos? Segundo Small e Newman (2001, *apud* KATZMAN, 2005) existiriam dois mecanismos: aqueles referentes à socialização e instrumentais. Os mecanismos relativos à socialização têm a ver com a existência no meio social do bairro, *i*) de modelo de papéis sociais; *ii*) da eficiência normativa; e *iii*) da presença de subculturas marginais. O encerramento socioterritorial das pessoas vivendo longo período de desemprego, ou subemprego e, conseqüentemente, pobreza, certamente não expõe as crianças à situação em que o modelo de papel social bem sucedido por meio do trabalho pode servir de exemplo e incentivo à escolarização. Podemos mesmo esperar o contrário, ou seja, a tendência à formação de uma subcultura pautada por outros princípios éticos e morais que não incentive o esforço via educação e trabalho. Além disso, ocorre uma baixa da eficiência normativa. Os mecanismos instrumentais são os relativos às condições sociais e materiais do bairro que limitam ou bloqueiam a ação individual como, por exemplo, o livre trânsito das pessoas (distância, a violência etc.). Além desses mecanismos, a própria qualidade da escola pode ser pior –

como organização e como instituição, como já identificado por estudos<sup>6</sup> – segundo a sua localização no espaço social das metrópoles, especialmente se localizada em um bairro popular e pobre; e sobretudo se ele estiver marcado pelo estigma social de agrupar uma população socialmente desvalorizada. Há uma espécie de adaptação da instituição escolar, fazendo com que os efeitos da segregação e desvalorização social se transformem em um comportamento institucionalizado de discriminação social.

### **Conclusões: a questão social e a governança das metrópoles**

As metrópoles estão hoje, portanto, no coração dos dilemas da sociedade brasileira. Em seu solo estão dramatizados e concentrados os efeitos da disjunção entre nação, economia e sociedade inerentes à nossa condição histórica de periferia da expansão capitalista, acelerados pela subordinação à globalização hegemônica pelo capital financeiro. Devemos ser capazes de dar uma resposta às ameaças de descoesão social, sem o que nenhuma mudança do rumo do transatlântico da economia estabilizada e solvável será possível ou terá sentido. Para mais uma vez lembrar e homenagear Celso Furtado,<sup>7</sup> diríamos com ele que nas metrópoles estão concentrados os processos que interrompem a nossa construção como nação. Mas cabe então uma pergunta: se enfrentar a questão social é uma necessidade simultaneamente social e econômica, além de um imperativo moral, por que até então pouco tem sido feito? Por que a questão metropolitana tem sofrido de uma ameaçadora orfandade política? Até quando será possível conciliar o processo de democratização com a manutenção de tamanhas e gritantes disparidades sociais? Todos os países que conheceram longos períodos de democracia realizaram processos de homogeneização social.

Apresentam-se a seguir alguns pontos essenciais parecem essenciais na formulação da agenda pública sobre os desafios a serem enfrentados para a construção de rota de sensatez capaz de construir as bases institucionais da governabilidade das metrópoles brasileiras:

1. Questão social e desenvolvimento econômico: apesar dos graves problemas sociais identificados em nosso trabalho, devemos olhar o problema metropolitano à luz das possibilidades que o nosso sistema de grandes cidades oferece para o desenvolvimento econômico socialmente equitativo e sustentável do ponto de vista ambiental. Como citamos no início do artigo, nem a revolução tecnológica, nem os novos modelos de organização das relações de produção e nem mesmo a globalização financeira não eliminaram a importância da função econômica das grandes cidades, que agora passam ao papel de direção e coordenação dos circuitos mundializados de produção e circulação da riqueza. É necessário, porém, que as nossas metrópoles contenham os novos requerimentos das

---

6. Ver por exemplo o trabalho de VAN ZANTEN, A. *L'École de la Périphérie*. *Scolarité et Ségregation en Banlieu*, PUF: Paris, 2001.

7. "Em meio milênio de história, partindo de uma constelação de feitorias, de populações indígenas desgarradas, de escravos transplantados de outro continente, de aventureiros europeus e asiáticos em busca de um destino melhor, chegamos a um povo de extraordinária polivalência cultural, um país sem paralelo pela vastidão territorial e homogeneidade lingüística e religiosa. Mas nos falta a experiência de provas cruciais, como as conheceram outros povos, cuja sobrevivência chegou a estar ameaçada. E nos falta também um verdadeiro conhecimento de nossas possibilidades, e principalmente de nossas debilidades. Mas não ignoramos que o tempo histórico se acelera, e que a contagem desse tempo se faz contra nós. Trata-se de saber se temos um futuro como nação que conta na construção do devenir humano. Ou se prevalecerão as forças que se empenham em interromper o nosso processo histórico de formação de um Estado-Nação" (FURTADO, C. *Brasil: a construção interrompida*. Paz e Terra: Rio de Janeiro, 1992, p.35).

economias de aglomeração próprios dos serviços avançados à produção, todos eles fundados na existência de um tecido social densificado e de um ambiente institucional gerador de confiança e cooperação. Nesse sentido, as políticas territoriais necessárias ao enfrentamento da questão acumulada nas metrópoles brasileiras podem ter impactos econômicos altamente positivos pelo aumento da competitividade e da produtividade globais. Por outro lado, a ação concentrada e articulada dos níveis de governo em investimento social nos territórios das metrópoles certamente terá importantes impactos no aumento da demanda agregada da economia, pelos seus efeitos multiplicadores na renda e no emprego.

2. Política urbana e política social: os resultados do nosso trabalho indicam a necessidade de as intervenções governamentais nas metrópoles buscarem a articulação entre os objetivos de assistência social e transferência de renda aos grupos mais vulneráveis e os de reconstrução social, habitacional e urbanística dos territórios, isto é, intervenções orientadas pelos princípios e instrumentos da reforma urbana. Trata-se de tomar o território como elemento de articulação das ações governamentais que visam construir o sistema de proteção social e quebrar os mecanismos de reprodução das desigualdades e da pobreza.
3. Governabilidade e governança urbana democrática: o outro desafio refere-se à gestão metropolitana. Trata-se de construir um sistema institucional de ações cooperativas entre os níveis de governo e entre esse e os atores da sociedade civil e do mercado. Há hoje um largo consenso entre especialistas sobre a existência de uma tendência ao policentrismo do poder urbano, cujos fundamentos são, de um lado, o fato de as metrópoles serem o palco de intervenções orientadas pelas influências, necessidades e interesses de escalas distintas – global, nacional, regional e local –, nas esferas econômica, cultural, e social. Aqui ganha importância compreender a economia metropolitana como rede articuladora de redes que têm ancoragens em distintas escalas, portanto, como uma rede de geometria instável. Uma empresa pode ter uma localização local, ligada ao mercado regional ou nacional, e, rapidamente, incentivada por política de abertura e de aumento da competitividade da metrópole, ter seus interesses globalizados. A questão da governabilidade das metrópoles no contexto da globalização e da reestruturação produtiva deve ser formulada levando em consideração a fragmentação do poder e a flutuação dos atores econômicos e políticos, em razão de relações de pertencimentos transitórios a setores e políticas diferentes, gerando um cenário institucional pouco incentivador à ação sistêmica e cooperativa. Por um lado, no Brasil o arcabouço institucional construído sob a influência da Constituição de 1988 criou um marco regulatório que tornou “os problemas metropolitanos” integrantes da esfera compartilhada de competência dos entes federados, sem, contudo, definir um centro de poder e de responsabilidade públicas. Não há na verdade a definição constitucional e legal sobre a atribuição da competência da gestão dos territórios metropolitanos, o que torna a ação pública dependente da auto-iniciativa de um dos níveis de governo.

A conjugação dos dois problemas apontados torna imprescindível o equacionamento da questão metropolitana no quadro do debate sobre o novo pacto federativo. Esse deve fundar as condições constitucionais e legais para a construção do marco regulatório necessário para dotar as nossas metrópoles de governabilidade e de governança urbana democrática, ou seja, da capacidade do poder público de agir cooperativamente e de superar os obstáculos gerados pelas tendências ao policentrismo do poder urbano. Em outras e últimas palavras, estamos colocados diante do desafio histórico de construção de um regime institucional de gestão dos territórios metropolitanos capaz de articular os atores do Estado, do mercado e da sociedade em torno de ações de cooperação e complementaridade eficaz, eficiente, justo e sustentável.

### Referências

- CANO, I.; FERREIRA, C.E. Homicídios e evolução demográfica no Brasil: o impacto da evolução demográfica na futura taxa de homicídios e a incidência dos homicídios na pirâmide populacional. *In: HASENBALG, C.; VALLE SILVA, N. Origens e destinos. Desigualdades sociais ao longo da vida: Rio de Janeiro: Topbooks/Iuperj/Faperj, 2003.*
- CEPAL. Segregación residencial y desigualdades sociales en Montevideo. Documento preparado pela Oficina de CEPAL, em Montevideú.
- \_\_\_\_\_. *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile, 1997.
- FURTADO, C. *Brasil: a construção interrompida*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- \_\_\_\_\_. *O Brasil pós- "milagre"*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.
- KATZMAN, R. *Aislamiento social de los pobres urbanos: reflexiones sobre la naturaleza, determinantes y consecuencias*. Buenos Aires: Siempro/Unesco, 2000.
- KATZMAN, R.; CORBO, G.; FILGUEIRA, F.; FURTADO, M.; GELBER, D.; RETAMOSO, A.; RODRÍGUEZ, F. *La ciudad fragmentada*. Respuesta de los sectores populares urbanos a las transformaciones del mercado y del territorio en Montevideo. Proyecto "Latin American Urbanization in the Late 20th Century: A Comparative Study". The University of Texas at Austin, 2003 (Working Papers Series 02).
- MIR, L. *Guerra civil*. Estado e trauma. Geração Editorial: São Paulo, 2004.
- VAN ZANTEN, A. *L'École de la Périphérie*. Scolarité et ségrégation en banlieu. Paris: PUF, 2001.
- WILLIAMSON, H. *Youth and Policy: Contexts and Consequences, Young Men, Transition and Social Exclusion*, England Ashgate, Inglaterra, 1997.

# MONITORANDO O DIREITO À MORADIA NO BRASIL (1992-2004)

Maria da Piedade Morais<sup>\*</sup>  
George Alex Da Guia<sup>\*\*</sup>  
Rubem de Paula<sup>\*\*\*</sup>

## Introdução

O objetivo do artigo é fornecer um panorama geral sobre o grau de implementação do direito à moradia no Brasil, destacando os principais avanços e retrocessos no alcance desse direito, bem como os grupos que se encontram em posição mais desfavorável no que se refere às condições de acesso à moradia e a serviços urbanos adequados. O artigo está estruturado em cinco seções, além desta introdução. A primeira seção discute os principais instrumentos legais de âmbito internacional, ratificados pelo Brasil, que tratam do direito à moradia. Na segunda seção são analisados os direitos e principais instrumentos estabelecidos na Constituição Federal, no Estatuto das Cidades e legislações correlatas. A terceira seção apresenta uma breve resenha sobre indicadores de direito à moradia. A quarta seção fornece um quadro geral das condições de moradia da população brasileira para o período 1992-2004, com base em indicadores habitacionais e de desenvolvimento urbano construídos a partir dos microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), segundo metodologia recomendada pelas Nações Unidas (ONU). Por fim, a seção 5 apresenta as principais conclusões do artigo.

## 1 O direito à moradia nos instrumentos legais de âmbito internacional

O Direito à Moradia foi citado inicialmente na Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada em 1948, pela Assembléia Geral da ONU, tendo o Brasil como um dos seus signatários. A declaração estabelece que “toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, moradia, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis” (art. 25, §1º).

O principal instrumento legal internacional que trata do direito à moradia, ratificado pelo Brasil e por mais 138 países, é o Pacto Internacional de Direitos Econômicos e Sociais e Culturais (Pidesc), adotado pela ONU em 1966. Pelo artigo 11, §1º, os Estados partes reconhecem o direito de toda pessoa à moradia adequada e comprometem-se a tomar medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito.

A conformidade dos países signatários com o Pacto é monitorada pelo Comitê das Nações Unidas para os Direitos Econômicos e Sociais e Culturais (CESCR), que estabeleceu diretrizes gerais sobre a forma e o conteúdo dos relatórios enviados ao Comitê (E/C. 12/1991/1). O Pidesc foi aprovado pelo Congresso Nacional (Decreto

---

<sup>\*</sup> Técnica em Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos Sociais (Disoc) do Ipea.

<sup>\*\*</sup> Consultor da Disoc/Ipea.

<sup>\*\*\*</sup> Estagiário da Disoc/Ipea.

Legislativo nº 226, de 1991) e pela Presidência da República (Decreto nº 591, de 1992), reforçando o compromisso brasileiro no cumprimento do conteúdo proposto pelo pacto. Além do Pidesc, o Brasil também ratificou as Convenções sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial (1965), a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979), os Direitos das Crianças (1989) e a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados (1951). Todas reafirmam a condenação de qualquer tipo de discriminação – de gênero, raça, idade e nível socioeconômico – relativo ao direito à moradia adequada. Os pactos e as convenções internacionais ratificadas pelo Brasil têm força de lei e, desse modo, criam uma obrigação por parte do Estado brasileiro de fazer cumprir esse direito para todos os cidadãos.

Ainda no cenário internacional, a Primeira Conferência da ONU sobre Assentamentos Humanos, realizada em Vancouver, em 1976, criou o Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (Habitat) que consolidou a questão das cidades como nova estratégia de atuação da ONU, principalmente nos países em desenvolvimento. A Declaração de Vancouver reafirmou, em seu § 8º, o direito universal à moradia adequada, destacando a importância da eliminação da segregação social e racial, mediante a criação de comunidades melhor equilibradas, onde se combinem diferentes grupos sociais.

A Agenda 21, adotada pela Conferência da ONU para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em junho de 1992, também destaca a importância da moradia adequada para o bem-estar das pessoas em seu capítulo 7. Em 1996, realizou-se em Istambul, a segunda Conferência da ONU sobre Assentamentos Humanos (2ª Habitat), que aprovou a Agenda Habitat, adotada pelo Brasil. O documento tem como principais objetivos a moradia adequada para todos e o desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos num mundo em urbanização. A Declaração de Istambul reafirmou o direito à moradia na seção III, item 8, que reitera o comprometimento da comunidade internacional com a realização completa e progressiva do direito à moradia adequada. Para esse fim, os Estados partes deveriam tomar providências para garantir a segurança legal da posse, a proteção contra a discriminação e a igualdade no acesso à moradia adequada e financeiramente acessível para todos.

Em 2000, a Declaração do Milênio incorporou aos objetivos gerais da ONU, os direitos à moradia e ao saneamento adequados, por meio da campanha Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Em 2001, a Declaração das Cidades e outros Assentamentos no Novo Milênio, aprovada pela Sessão Especial das Nações Unidas Istambul+5, ocorrida em Nova York, reafirmou os compromissos assumidos na Habitat.

## **2 O direito à moradia nos instrumentos legais de âmbito nacional**

No Brasil, o texto constitucional de 1988 determina a prerrogativa para a incorporação de novos direitos que, até então, não figuravam na Constituição Federal brasileira. O § 2º do art. 5º estabelece que os direitos expressos na Constituição não excluem outros decorrentes dos princípios por eles adotados, ou dos tratados internacionais em que o Brasil tome parte. Ainda nesse artigo, a Emenda Constitucional nº 45, de 2004, estabelece, em seu § 3º, que os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos aprovados na Câmara e no Senado, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, são equivalentes às emendas constitucionais. Portanto, pode-se afirmar que a Constituição brasileira consubstancia no rol dos direitos sociais básicos aqueles enunciados nos tratados internacionais, incluindo aqueles relativos aos

direitos humanos. O direito à moradia foi explicitamente incorporado à Constituição Federal por meio da Emenda Constitucional nº 26, de 10 de fevereiro de 2000, que estabelece no artigo 6º que “são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

A Constituição Federal estabelece ainda, que é dever do Estado, nas suas três esferas, promover programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (artigo 23, inciso IX). O direito à moradia também faz parte das necessidades básicas dos direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, que devem ser atendidas pelo salário mínimo (artigo 7º, seção IV).

Os artigos 182 e 183 da Constituição Federal que tratam da política urbana condicionam a garantia dos direitos de propriedade ao cumprimento de sua função social. O princípio da função social da propriedade já vem sendo tratado desde a Constituição de 1934, quando se inseriu na esfera constitucional a restrição do direito de propriedade pelo interesse social da coletividade. As constituições que se seguiram consolidaram a função social como princípio básico da propriedade nas cidades (MASCARENHAS, 2005). Contudo, foi somente a partir da Constituição de 1988, que a função social da propriedade pode ser aplicada, ao ficar estabelecido no artigo 182, § 2º que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências de ordenação da cidade expressas no plano diretor.<sup>1</sup>

A regulamentação dos capítulos de política urbana pela Lei Federal nº 10.257, de 2001, intitulada Estatuto da Cidade, estabeleceu os princípios e diretrizes para o ordenamento territorial e urbanístico, calcado no princípio da função social e ambiental da propriedade e na garantia do direito a cidades sustentáveis, “entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (artigo 2º).

O Estatuto da Cidade define os instrumentos que o poder público pode utilizar para garantir o cumprimento da função social da propriedade,<sup>2</sup> da regularização fundiária<sup>3</sup> e a gestão democrática e participativa da cidade.<sup>4</sup> No amplo leque de instrumentos para garantir o direito à moradia, presentes no Estatuto das Cidades, destacam-se aqueles que tratam da segurança da posse (Usucapião Urbano, Concessão do Direito Real de Uso e Zonas Especiais de Interesse Social),<sup>5</sup> considerada pelo UN-Habitat como prerrogativa básica contra despejos forçados.<sup>6</sup> Outro instrumento

---

1. O plano diretor é obrigatório para municípios com mais de 20 mil habitantes, integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas e de especial interesse turístico.

2. Plano diretor participativo, parcelamento e edificação compulsórios, imposto territorial progressivo no tempo, desapropriação com títulos da dívida pública, direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir (solo criado).

3. Concessão especial para fins de moradia, concessão do direito real de uso e zonas especiais de interesse social.

4. Conselhos de política urbana, audiências e conferências públicas, orçamento participativo, iniciativa popular de projetos de lei, estudo de impacto de vizinhança.

5. As Zeis permitiram a flexibilização dos parâmetros urbanísticos e das normas técnicas de prestadores de serviços públicos de infra-estrutura em assentamentos populares, amparando legalmente as iniciativas locais de urbanização e regularização fundiária, facultando a melhoria das condições de moradia e minimizando as realocações das unidades habitacionais existentes.

6. A Campanha pela Segurança da Posse tem como objetivo principal garantir o direito à moradia, particularmente para os pobres e os sem-teto. O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas considera os despejos

para garantir a segurança da posse e a qualidade dos assentamentos informais está presente na Lei Federal nº 9.785, de 1999, que prevê a possibilidade de o poder público assumir a regularização fundiária de loteamentos irregulares e clandestinos sem a observância dos procedimentos urbanísticos e administrativos previstos na Lei Federal nº 6.766 de 1979, conhecida como Lei de Parcelamento de Solo Urbano. Com isso, são asseguradas, além da segurança da posse por meio da regularização fundiária, a ação do poder público na oferta de serviços urbanos e equipamentos comunitários.

O princípio da não-discriminação entre os gêneros, no que se refere à segurança da posse, está contemplado no artigo 183, § 1º, da Constituição e no artigo 1º, § único, da Medida Provisória nº 2.220, de 2001, que estabelecem que o título de domínio, a concessão de uso e a concessão de uso especial para fins de moradia são conferidos de forma gratuita ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil. Nesse quesito, destaca-se também a Portaria nº 11 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que estabelece a mulher chefe de família como público-alvo dos programas habitacionais com recursos da União.

Em 2002, o novo Código Civil Brasileiro, aprovado pela Lei nº 10.406, no artigo 1.288, aborda a propriedade urbana como um direito amplo, mas não absoluto, que deve ser exercido em consonância com as finalidades econômicas e sociais, o que possibilita a sua utilização para fins de regularização fundiária em áreas de interesse social.

Soma-se a esse leque de instrumentos, a MP nº 292 de 2006, que altera, de forma significativa, a Lei Federal nº 8.666 de 1993 (Lei das Licitações), no que se refere à doação de lotes para populações de baixa renda (até cinco salários mínimos). Outra alteração de relevância para o processo de regularização fundiária feita por essa MP foi a permissão dos instrumentos de reconhecimento de posse (concessão especial para fins de moradia, concessão de direito real de uso, aforamento gratuito e o direito de superfície) pelo Sistema Financeiro da Habitação (SFH) como garantia para a obtenção de financiamento para a construção e melhorias habitacionais (artigo 4, seção I NR).

Outros esforços com vistas a garantir o direito à moradia, principalmente no que se refere à segurança de posse, concentram-se no novo modelo de regulação urbana desenhado pelo Projeto de Lei nº 3.057/2000, que dispõe sobre o parcelamento do solo e a regularização fundiária em áreas urbanas, denominada Lei de Responsabilidade Territorial. Ainda no tema da segurança da posse, a Lei Federal nº 10.741, de 2003, conhecida como Estatuto do Idoso, estabelece em seu capítulo IX, arts. 37 e 38, o direito à moradia e a prioridade da titularidade da moradia aos idosos nos programas habitacionais. Em relação ao mercado rentista, o direito à moradia adequada é assegurado pela Lei Federal nº 8.245, de 1993, que garante em seu artigo 2º, § único, a titularidade de direitos como locatários de imóveis urbanos, o que por sua vez obriga o locador a respeitar a exigência legal dos moradores, de melhorias das condições habitacionais do imóvel alugado.

A próxima seção resume os indicadores recomendados pela ONU para monitorar os principais instrumentos legais e agendas que tratam do direito à moradia. A seção

---

forçados incompatíveis com os requerimentos do Pidesc. Em 2005, o Conselho das Cidades aprovou a Resolução nº 31 que propõe o estabelecimento de um processo de discussão entre os órgãos do Poder Judiciário, instituições como o Ministério Público, e o Conselho das Cidades para tratar da atuação do Judiciário em conflitos relativos aos deslocamentos e despejos forçados de grande impacto social.

4 avalia em que medida os avanços ocorridos na legislação de direito à moradia no país se traduziram em avanços concretos nas condições de habitação e acesso a serviços urbanos da população brasileira.

### 3 Indicadores de direito à moradia

A noção de o que vem a constituir uma moradia adequada é o ponto de partida para a construção de indicadores de direito à moradia. O Comitê da ONU sobre os Direitos Econômicos e Sociais no *General Comment no. 4 on the Right to Adequate Housing*, adotado em 1991, identificou sete componentes básicos para que uma moradia possa ser considerada minimamente adequada: *i) segurança nos direitos de propriedade*, que garanta a proteção contra os despejos forçados; *ii) disponibilidade de serviços, equipamentos e infra-estrutura*, tais como água, esgoto, coleta de resíduos sólidos, energia para cocção, iluminação, dentre outros; *iii) disponibilidade a preços acessíveis*, para que o preço da moradia seja compatível com o nível de renda da população e não comprometa a satisfação de outras necessidades básicas das famílias; *iv) habitabilidade*, no sentido de fornecer aos seus moradores espaço adequado, protegendo-os de fatores climáticos e garantindo a sua segurança física; *v) acessibilidade* a todos os grupos sociais, levando em conta as necessidades habitacionais específicas de idosos, crianças, deficientes físicos, moradores de rua, população de baixa renda etc.; *vi) localização* que possibilite o acesso ao emprego, a serviços de saúde e outros equipamentos sociais; e *vii) adequação cultural*, de modo a permitir a expressão das identidades culturais. Essa definição de moradia adequada é semelhante à adotada no § 60 da Agenda Habitat:

Moradia adequada significa mais do que ter um teto sobre a cabeça. Significa também privacidade adequada; espaço adequado; acessibilidade física; segurança adequada; segurança da posse; estabilidade e durabilidade estrutural; iluminação, calefação e ventilação adequadas; infra-estrutura básica adequada tal como serviços de abastecimento de água, esgoto e coleta de lixo, qualidade ambiental e fatores relacionadas à saúde apropriados; e localização adequada no que diz respeito ao local de trabalho e aos equipamentos urbanos: os quais devem estar disponíveis a um custo razoável (...) Fatores relacionados ao gênero e à idade (...) devem ser considerados.

Para o monitoramento da Agenda Habitat, o UN-Habitat propõe a adoção de um conjunto de 20 indicadores-chave, 13 indicadores extensivos e 9 *check-lists* de indicadores qualitativos (UN-Habitat, 2004). Embora todos os indicadores propostos estejam direta ou indiretamente ligados ao monitoramento das condições de moradia, o UN-Habitat recomenda especificamente para monitorar a promoção do direito à moradia adequada indicadores relativos à durabilidade estrutural, à existência de área suficiente para viver, ao preço da moradia em relação ao nível de renda da população e uma *check list* relativa ao alcance do direito à moradia para todos os cidadãos na Constituição e/ou legislação dos países (ver quadro 1, respondido para o Brasil). Também se relacionam com o monitoramento do direito à moradia os indicadores propostos pelo UN-Habitat (2003) para o monitoramento da Meta nº 11 do 7º Objetivo de Desenvolvimento do Milênio – até 2020, ter alcançado uma melhora significativa na vida de pelo menos 100 milhões de habitantes de assentamentos precários –, relativos à estimativa do número de domicílios precários, i.e, aqueles que não atendem a uma ou mais das seguintes condições: *i) acesso a água potável; ii) acesso a esgotamento sanitário; iii) segurança da posse; iv) durabilidade da moradia; e v) área suficiente para morar.*

**Grau de implementação do direito à moradia adequada no Brasil, 2006**

Questões	Sim	Não
1. O país ratificou o Pidesc?	X	
2. A Constituição tem promovido a plena realização dos direitos à moradia adequada?	X	
2b. Se sim, menciona-se explicitamente que todas as pessoas fazem jus a este direito?	X	
2c. Se sim, menciona-se esse direito a grupos específicos?		X
2d. Quais grupos específicos?		X
3. Existe alguma legislação que afete diretamente o alcance do direito à moradia?	X	
4. A Constituição tem promovido o pleno e progressivo alcance aplicado à moradia adequada?	X	
5a. Existem impedimentos para a propriedade da terra pelas mulheres?		X
5b. Existem impedimentos para a propriedade de grupos específicos?	X	
5c. Quais grupos particulares?	Indígenas*	
6a. Existem impedimentos para herança ou posse das terras às mulheres?		X
6b. Existem impedimentos para herança ou posse das terras a grupos específicos?	X	
6c. Quais grupos específicos?	Indígenas*	

Fonte: UN-Habitat, Urban Indicators Guidelines, 2004.

Obs.: \* Sob tutela do Estado brasileiro.

As diretrizes gerais sobre a forma e o conteúdo dos relatórios nacionais a serem apresentados ao CESCER pelos países signatários do Pidesc (E/C.12/1991/1) também apresentam uma extensa lista de indicadores, destacando a necessidade de se prover estatísticas detalhadas sobre as condições de moradia nos países, a existência de leis que afetem o direito à moradia, bem como as medidas adotadas pelo Estado para colocar em prática esse direito. As diretrizes citam especificamente o número de pessoas e famílias sem teto, as pessoas com condições de moradia inadequadas e sem acesso a serviços de infra-estrutura urbana, os moradores em assentamentos informais, os sujeitos a despejos forçados, as pessoas cujos gastos com moradia são superiores à sua capacidade de pagamento e as pessoas em lista de espera para obter moradia, dentre outros. Mais recentemente, o Programa das Nações Unidas para os Direitos Humanos também estabeleceu um conjunto de 15 indicadores para o monitorar o direito à moradia, divididos em nove elementos básicos: habitabilidade, acessibilidade a serviços, acessibilidade econômica, segurança da posse, população sem teto, população em favelas, despejos forçados, marco legal e marco institucional da política habitacional.

#### 4 O direito à moradia nas cidades brasileiras

Para o monitoramento do alcance do direito à moradia nas cidades brasileiras, além da revisão da legislação apresentada na seção 2 deste artigo, utilizou-se uma série de 16 indicadores quantitativos. Procurou-se compatibilizar as recomendações metodológicas contidas nas diretrizes da ONU com a disponibilidade de informações sobre moradia existentes na Pnad e outras bases de dados do IBGE, adaptando os indicadores recomendados à realidade socioeconômica do Brasil. Para verificar a conformidade com os princípios de igualdade de oportunidades e de não-discriminação no acesso à moradia adequada para todos, apresentam-se os indicadores com os recortes de gênero, raça, faixa etária e nível de renda. O horizonte temporal analisado engloba o período 1992-2004.

Como *proxy* para a população sem teto utilizou-se as pessoas residentes em domicílios urbanos improvisados.<sup>7</sup> As pessoas residentes em setores especiais de

7. Domicílio localizado em unidades sem dependência destinada exclusivamente à moradia, tais como: loja, sala comercial, prédio em construção, embarcação, carroça, vagão, tenda, barraca, gruta etc., que estivesse servindo de moradia.

aglomerados subnormais foram usadas como *proxy* para favelas e os residentes em domicílios urbanos do tipo cômodo como *proxy* para cortiços. A população com insegurança da posse foi aproximada pelo número de moradores urbanos com irregularidade fundiária.<sup>8</sup>

A acessibilidade econômica da moradia foi medida pela proporção de pessoas residentes em domicílios urbanos com ônus excessivo com aluguel, i.e, aquelas pessoas que comprometem mais de 30% da renda domiciliar com o pagamento do aluguel. Para a análise da dimensão de habitabilidade utilizou-se a proporção de pessoas residentes em domicílios urbanos com: *i*) adensamento excessivo (mais de 3 pessoas por dormitório); *ii*) paredes e tetos feitos de materiais duráveis;<sup>9</sup> e *iii*) banheiro de uso exclusivo do domicílio. Para medir o acesso aos serviços, equipamentos e infra-estrutura urbana foram considerados indicadores relativos à proporção de pessoas residentes em domicílios urbanos que: *i*) usam predominantemente gás ou luz elétrica no fogão; *ii*) possuem iluminação elétrica etc.; e *iii*) têm acesso a cada um dos serviços de saneamento básico isoladamente, bem como com acesso simultâneo a água canalizada de rede geral, esgoto de rede geral ou fossa séptica e coleta direta ou indireta de lixo, que é considerado o padrão de saneamento básico adequado para as áreas urbanas. Por último, construiu-se um indicador para medir a proporção de pessoas residentes em domicílios urbanos com condições de moradia adequadas, retirando-se da população total os residentes em domicílios classificados como precários pelos critérios do UN-Habitat.<sup>10</sup>

A análise dos indicadores mostra que houve uma sensível melhoria nas condições de moradia da população brasileira residente em áreas urbanas entre 1992 e 2004, pois 13 dos 15 indicadores utilizados apresentaram performance positiva, como se pode ver na tabela 1. Os indicadores de saneamento básico apresentaram os melhores desempenhos, seja quando se analisam os serviços de água, esgoto e lixo separadamente seja quando nos referimos ao acesso simultâneo aos três tipos de serviços, passando de 57,4%, em 1992, para 70,8%, da população em 2004. O número absoluto de pessoas residentes em domicílios adensados também sofreu uma redução de 13,8%. Alguns indicadores apresentam percentuais de cobertura bastante elevados como é o caso da proporção da população com acesso a banheiro de uso exclusivo, paredes e tetos duráveis, coleta de lixo, energia elétrica e gás ou eletricidade para cocção, com níveis de adequação superiores a 95,7%. Um ponto negativo a observar é que a moradia ficou menos acessível face à renda da população, causando um aumento na proporção da população urbana que sofre de ônus excessivo com aluguel de 1,7%, em 1992, para 3,5%, em 2004, onerando, sobretudo, a população de baixa renda residente nas principais regiões metropolitanas.

---

8. Moradores de domicílios próprios em terreno de terceiros ou pessoas com "outra condição de moradia."

9. Para as paredes, são considerados materiais duráveis a alvenaria e a madeira aparelhada. Para o teto, os materiais duráveis são: laje de concreto, telha e madeira.

10. Domicílios urbanos particulares permanentes que apresentam pelo menos uma das seguintes inadequações: ausência de água por rede geral canalizada para o domicílio; ausência de esgoto por rede geral ou fossa séptica; ausência de banheiro de uso exclusivo do domicílio; teto e paredes não duráveis; adensamento excessivo; não conformidade com os padrões construtivos (aglomerado subnormal); e irregularidade fundiária

TABELA 1

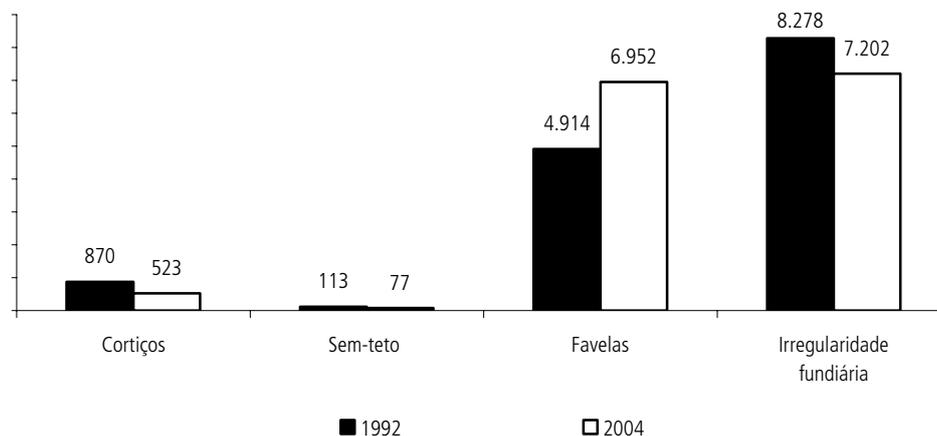
**Percentual da população urbana, segundo condições de moradia – Brasil, 1992-2004**

Indicador	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004	Varição percentual (1992-2004)
Saneamento básico adequado (água, esgoto e lixo)	57,4	59,4	60,8	64,3	65,5	67,4	68,6	68,4	69,5	70,2	70,8	63,77
Água canalizada interna de rede geral	82,3	83,0	84,5	87,1	86,6	87,8	88,5	87,7	88,6	88,8	89,5	44,54
Esgoto de rede geral ou fossa séptica	64,2	66,0	67,0	70,9	70,4	72,1	72,9	73,1	74,2	74,9	75,5	56,13
Banheiro de uso exclusivo	90,4	91,7	92,7	93,5	93,8	94,7	95,3	95,1	95,8	96,3	96,9	42,35
Coleta direta ou indireta de lixo	79,8	83,2	85,1	86,0	89,5	91,4	93,0	94,3	95,4	96,0	95,7	59,41
Ônus excessivo com aluguel	1,7	1,5	4,4	4,7	5,0	4,8	4,7	4,2	4,0	3,8	3,5	176,16
Irregularidade fundiária	7,3	6,1	6,2	5,9	5,8	6,0	5,8	5,7	5,2	5,1	4,8	-12,99
Adensamento excessivo	15,7	14,7	13,2	13,5	12,3	11,8	11,0	11,1	10,5	9,8	9,8	-13,77
Energia elétrica para iluminação	97,4	97,9	98,5	98,9	99,0	99,1	99,2	99,2	99,4	99,5	99,6	35,96
Gás ou energia elétrica para cocção	94,8	94,7	96,3	97,5	97,4	97,7	97,5	97,2	96,7	95,6	96,3	34,91
Teto e paredes permanentes	82,6	83,3	84,4	84,7	85,7	86,0	86,6	87,6	88,4	88,7	87,8	28,48
Parede permanentes (alvenaria ou madeira aparelhada)	93,9	94,3	94,6	98,5	95,6	95,4	95,8	96,4	96,8	97,2	96,8	29,07
Teto permanente (laje de concreto, telha ou madeira aparelhada)	95,9	96,0	96,4	96,2	96,4	96,8	97,0	97,7	98,0	98,0	97,7	24,56
Agglomerados subnormais (favelas)	4,3	4,3	4,4	4,3	4,4	4,2	4,3	4,6	4,6	4,6	4,6	41,45
Condições de moradia adequadas	48,0	50,0	51,5	53,3	54,7	56,4	57,8	57,9	59,2	59,8	60,4	67,31

Fonte: Disoc/Ipea, a partir de microdados da Pnad-IBGE, 1992 a 2004

No que diz respeito aos indicadores de informalidade habitacional verificou-se que ocorreu uma queda de 347 mil no número de pessoas residentes em cortiços; de 36 mil, no número de moradores de rua; e de quase 1,1 milhão no número de pessoas com irregularidade fundiária. Contudo, não foi possível deter o crescimento da população favelada, que apresentou um aumento de mais de 2 milhões de pessoas em termos absolutos. A proliferação de favelas e outros assentamentos informais, que correspondem acerca de 4,6% da população urbana e estão concentrados principalmente nas metrópoles e nos municípios de grande porte, acarreta graves conseqüências econômicas, sociais e ambientais para as cidades brasileiras.

GRÁFICO 01

**Pessoas em assentamentos informais por tipo de informalidade – Brasil, 1992-2004**

Fonte: Disoc/Ipea, a partir de microdados da Pnad, 1992 e 2004.

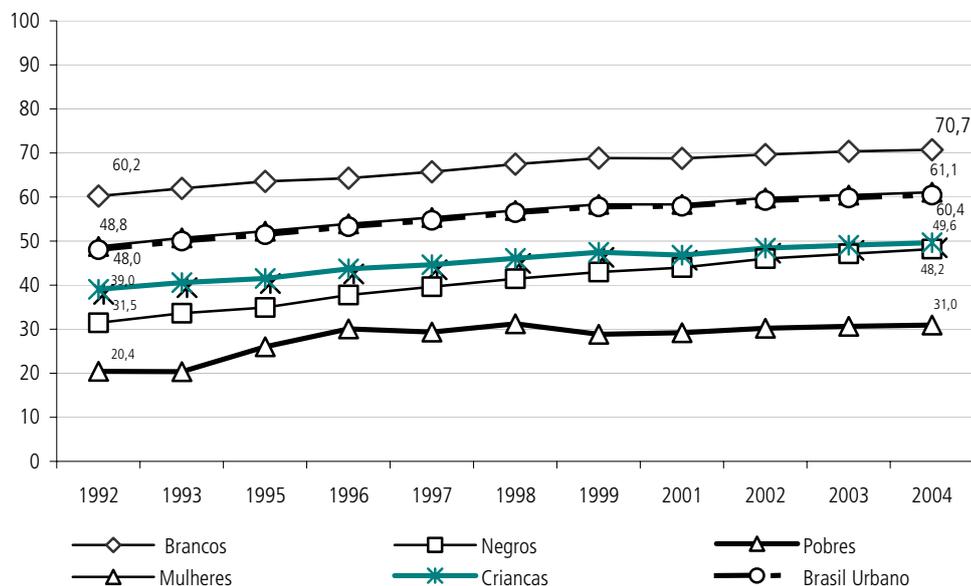
No geral, verificamos que ocorreram avanços significativos no alcance do direito à moradia para o conjunto da população brasileira, pois a proporção da população residente em domicílios urbanos com condições de moradia adequadas aumentou mais de 12 pontos percentuais: de 48% para 60,4%. Essa melhoria nas condições de moradia reflete os esforços empreendidos pelos três níveis de governo por meio de programas e legislações. Outro ponto positivo a enfatizar diz respeito à diminuição

das desigualdades entre brancos e negros no acesso à moradia adequada. De acordo com dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) do IBGE em 2004, mais de 81,3% dos municípios possuíam programas ou ações habitacionais: 34,3%, oferta de lotes; 19,8%, urbanização de assentamentos; 16,2%, regularização fundiária; 43,5%, oferta de materiais de construção; e 66,5%, construção de unidades habitacionais. São especialmente importantes para a consecução do direito à moradia adequada para todos as ações de habitação, saneamento, urbanização e regularização fundiária em quilombos, áreas indígenas, reservas extrativistas, assentamentos da reforma agrária e assentamentos urbanos informais. Somam-se a essas ações aquelas relacionadas ao desenvolvimento urbano, como é o caso da Campanha Nacional do Plano Diretor Participativo (PDP).<sup>11</sup>

Entretanto, apesar dos avanços obtidos, o grau de alcance do direito à moradia no Brasil ainda é bastante desigual entre os diferentes grupos socioeconômicos. A população negra (pretos e pardos), os pobres (renda domiciliar *per capita* até ½ salário mínimo), as crianças (pessoas com até 12 anos de idade) os moradores de assentamentos informais apresentam piores condições de moradia do que a média da população brasileira. Para dar uma idéia da dimensão das desigualdades raciais que ainda persistem, enquanto o grau de adequação das condições de moradia entre a população branca é de 70,7%, entre os pretos e pardos é somente 48,2%. Entre a população pobre o grau de adequação é de apenas 31%, ao passo que 78,7% da população que ganha mais de 5 salários mínimos vive em domicílios adequados. As crianças também apresentam níveis de adequação das condições de moradia inferiores aos das demais faixas etárias (49,6%). Por sua vez, não foram observadas diferenças significativas entre as condições de moradia de homens e mulheres.

GRÁFICO 2

**Moradores com condições de moradia adequada – Brasil, 1992-2004**



Fonte: Disoc/Ipea, a partir de microdados da Pnad, 1992-2004.

11. Segundo a Secretaria de Programas Urbanos, cerca de 88% dos municípios obrigados a elaborar o PDP estão em processo de conclusão ou em andamento (SNPU, 2006).

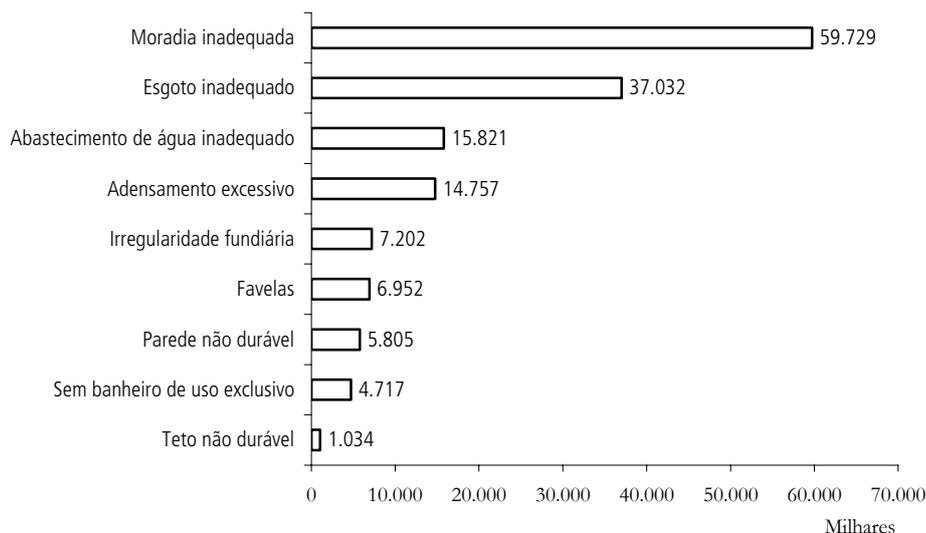
Mesmo com o direito à moradia presente entre os deveres do Estado constantes da Constituição Federal e de outros normativos legais, ainda existe no país uma vasta gama de necessidades habitacionais não satisfeitas, configurando violações do direito à moradia, que incidem, sobretudo, nas camadas mais pobres da população. Nas áreas urbanas brasileiras ainda há 59,7 milhões de brasileiros que convivem com pelo menos um tipo de inadequação habitacional, como se pode ver no gráfico 2.

GRÁFICO 2

### População urbana com condições de moradia inadequadas, por tipo de inadequação

Brasil, 2004

(Em mil pessoas)



Fonte: Ipea/Disoc a partir de microdados da Pnad 2004.

## 6 Conclusão

O governo Brasileiro tem dado importantes passos para o alcance do direito à moradia no Brasil. Na esfera internacional, o Brasil ratificou os principais pactos, convenções e declarações da ONU que incluem o direito à moradia como uma parte indissociável para o alcance dos direitos humanos. No âmbito legislativo nacional, destaca-se a inclusão do direito à moradia entre os direitos sociais mínimos da população pela Emenda Constitucional nº 26, de 10 de fevereiro de 2000 e a homologação do Estatuto da Cidade, que introduziu diversos instrumentos para garantir o cumprimento da função social da propriedade e para a regularização fundiária de assentamentos informais e a gestão democrática e participativa da cidade.

Os avanços na legislação e os esforços de investimento realizados pelos três níveis de governo nas áreas de habitação e saneamento ocasionaram a implementação gradual e progressiva do direito à moradia no Brasil, com a proporção de pessoas residindo em domicílios urbanos com condições de moradia adequadas aumentando, de 48%, em 1992, para 60,4%, em 2004. Contudo, apesar dos resultados positivos alcançados, o direito à moradia ainda não está acessível a todos os cidadãos brasileiros, pois cerca de 2/5 da população do país apresentam condições de moradia precárias. Os princípios da igualdade e da não-discriminação no direito à moradia também ainda não foram alcançados, pois as desigualdades no acesso à moradia adequada entre os grupos raciais e

os estratos socioeconômicos ainda são bastante elevadas, com os problemas habitacionais recaindo, principalmente, sobre a população negra e pobre, que apresenta baixa capacidade de pagamento pela moradia e menor acesso a serviços urbanos. A persistência de um número elevado de necessidades habitacionais insatisfeitas nos grupos de renda mais baixos exigirá um aumento substancial dos investimentos por parte dos três níveis de governo, notadamente nos setores de habitação de interesse social, urbanização de assentamentos precários, regularização fundiária e aumento da cobertura de saneamento básico, sobretudo esgotamento sanitário.

Por último, cabe ressaltar que uma das principais dificuldades para a construção dos indicadores foi a ausência de um censo específico sobre o habitação, forçando-nos a utilizar *proxies* que, na maioria das vezes, subestimavam as dimensões dos problemas habitacionais brasileiros. Especialmente difíceis de construir foram os indicadores relativos a pessoas em favelas e cortiços, moradores de rua e pessoas com insegurança da posse, pois não há dados quantitativos precisos sobre o grau de informalidade habitacional que prevalece no país. Assim, para que possamos dispor de estatísticas adequadas para monitorar o direito à moradia no Brasil recomenda-se ao IBGE, ao Ministério das Cidades e aos diversos institutos de pesquisa e planejamento governamental juntar esforços no sentido de ampliar o leque de informações disponíveis sobre as condições de moradia no país.

### Referências

- BRASIL. Lei Federal nº 6.766 de dezembro de 1979. Presidência da República.
- \_\_\_\_\_. Constituição Federal do Brasil. 1988. Presidência da República.
- \_\_\_\_\_. Lei Federal nº 9.785 de janeiro de 1999. Presidência da República.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 10.257 de julho de 2001. Presidência da República.
- \_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 2220 de setembro de 2001. Presidência da República.
- \_\_\_\_\_. Lei Federal nº 10.406 de janeiro de 2002. Presidência da República.
- \_\_\_\_\_. Resolução nº 31 de março de 2005. Ministério das Cidades: Brasília, Conselho das Cidades, 2005.
- \_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 292 de abril de 2006. Presidência da República.
- \_\_\_\_\_. Informativo Plano Diretor Participativo, número 05. Ministério das Cidades. Brasília: Secretaria Nacional de Programas Urbanos, 2006.
- CENTRE ON HOUSING RIGHTS AND EVICTIONS (COHRE). Sources No. 4: Legal Resources for Housing Rights: International and National Standards., Genebra: UN-Habitat/Cohre, 2000.
- IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – Pnad 1992-2004*. Microdados. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.
- MASCARENHAS, L. M. de A. A função sócio-ambiental da propriedade. *Jus Navigandi*, Teresina, a. 10, n. 876, 26 nov. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7567>>. Acesso em: 28 abr. 2006.
- MORAIS, M. da P. *The Housing Conditions in Brazilian Urban Areas during the 1990's*. Ipea, Brasília: abril de 2005 (Texto para Discussão, n. 1.085).

- OSÓRIO, L. *Direito à moradia no Brasil*. São Paulo: Fórum de Reforma Urbana, 2003.
- SAULE JÚNIOR, N.; CARDOSO, P. de M. *O direito à moradia no Brasil*. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.
- \_\_\_\_\_. *Urban Indicators Guidelines: monitoring the Habitat Agenda and the Millennium Development Goals*. Nairobi: UN-HABITAT, 2004.
- UN-HABITAT; OHCHR. *Expert Group Meeting on Housing Rights Monitoring*. Genebra: UN-Habitat; OHCHR, 2003.
- \_\_\_\_\_. *Monitoring housing rights: developing a set of indicators to monitor the full and progressive realization of the human right to adequate housing*. Nairobi: UN-Habitat; OHCHR, 2003.
- \_\_\_\_\_. *Slums of the World: the face of urban poverty in the New Millennium*. Nairobi: UN-Habitat, 2003.

# MOBILIDADE URBANA, INIQUIDADE E POLÍTICAS SOCIAIS

Alexandre de Ávila Gomide\*

## 1 Introdução

Sabe-se que o Brasil é um país desigual e que essa iniquidade não é apenas de renda e oportunidades, mas também de acesso aos serviços públicos essenciais. Nos transportes urbanos isso não poderia ser diferente.

Nos últimos anos, a divulgação de estudos e pesquisas a respeito das condições de mobilidade urbana das populações de baixa renda e da iniquidade no acesso aos serviços de transporte coletivo nas grandes cidades introduziu o tema nas discussões das políticas públicas (vide Gomide, 2003; Itrans, 2004). Este artigo tem como objetivos sumarizar as principais conclusões desses estudos, problematizar o atual modelo da prestação dos serviços de transporte coletivo adotado nas cidades brasileiras, bem como apresentar algumas questões para a formulação de programas e ações governamentais, principalmente no âmbito local. Espera-se, de tal modo, que as questões levantadas neste artigo possam contribuir de alguma maneira para o aprimoramento das políticas sociais brasileiras, sobretudo de combate à pobreza urbana.

## 2 Mobilidade urbana e as populações de baixa renda

Os estudos e pesquisas realizados concluíram que as populações de baixa renda das grandes metrópoles brasileiras<sup>1</sup> estão sendo privadas do acesso aos serviços de transporte coletivo, um serviço público de caráter essencial, conforme a Constituição Federal de 1988. Tal privação contribui para a redução de oportunidades, pois impede essas populações de acessar os equipamentos e serviços que as cidades oferecem (escolas, hospitais, lazer, emprego etc.).

Os dados da pesquisa Origem–Destino da Região Metropolitana de São Paulo de 2002 ilustram as desigualdades entre o número de viagens-dia por pessoa conforme as faixas de renda (tabela 2). De acordo com essa pesquisa, os números de deslocamentos *per capita* dos segmentos da população com renda familiar acima de vinte salários mínimos chegam a ser o dobro das faixas mais baixas de renda. Observe-se que nas faixas de renda familiares até três salários mínimos mensais predominam as viagens a

---

\* Técnico de pesquisa e planejamento do Ipea. Atualmente, é diretor de regulação e gestão da Secretaria Nacional de Transportes e Mobilidade Urbana do Ministério das Cidades. E-mails: <aagomide@ipea.gov.br> ou alexandre.gomide@cidades.gov.br.

O autor agradece os comentários à versão preliminar do texto feitos por Paulo Corbucci, pesquisador da Disoc/Ipea, e Luiz Carlos Bertotto, diretor de cidadania e inclusão social da Semob/MCid, eximindo-os da responsabilidade pelas opiniões aqui emitidas.

1. As pesquisas consideraram como de baixa renda as pessoas residentes nas Regiões Metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Recife e Rio de Janeiro, pertencentes às famílias com rendimento mensal de até três salários mínimos mensais.

pé. O gráfico 3, nesse sentido, mostra as diferenças nos números de deslocamentos *per capita* considerando apenas as viagens motorizadas, sendo o número de deslocamentos motorizados das famílias de renda mais alta, cerca de cinco vezes superior às de menor renda. Tais disparidades sugerem menor acessibilidade urbana<sup>2</sup> entre os mais pobres, já que o raio de alcance físico dos equipamentos sociais e oportunidades de trabalho fica restrito à sua capacidade diária de caminhada.

TABELA 2

**Índices de mobilidades versus faixas de renda por modo – RMSP, 2002**

Faixa de renda*	Coletivo	Individual	A pé	Total
até 1 SM	0,33	0,13	0,89	<b>1,35</b>
de 1 a 2 SM	0,48	0,16	1,00	<b>1,64</b>
de 2 a 3 SM	0,56	0,23	0,94	<b>1,72</b>
de 3 a 5 SM	0,66	0,42	0,84	<b>1,92</b>
de 5 a 10 SM	0,78	0,72	0,73	<b>2,23</b>
de 10 a 20 SM	0,70	1,44	0,55	<b>2,69</b>
mais de 20 SM	0,46	2,11	0,46	<b>3,04</b>
<b>Total</b>	<b>0,63</b>	<b>0,71</b>	<b>0,77</b>	<b>2,11</b>

Fonte: CMSP – aferição da pesquisa O/D 2002

TABELA 3

**Índices de mobilidades versus faixas de renda por coletivo e individual – RMSP, 2002**

Faixa de Renda*	Coletivo	Individual
Até 1 SM	0,33	0,13
De 1 a 2 SM	0,48	0,16
De 2 a 3 SM	0,56	0,23
De 3 a 5 SM	0,66	0,42
De 5 a 10 SM	0,78	0,72
De 10 a 20 SM	0,70	1,44
Mais de 20 SM	0,46	2,11
<b>Total</b>	<b>0,63</b>	<b>0,71</b>

Fonte: CMSP – Aferição da pesquisa O/D 2002

No que concerne às diferenças nos números de deslocamentos *per capita* em detrimento das pessoas pertencentes às famílias de baixa renda, dois fatores foram identificados que convergem para a exclusão do acesso dos mais pobres aos serviços de transporte coletivo: *i*) as altas tarifas dos serviços, incompatíveis com os rendimentos dos segmentos mais pobres; e *ii*) a inadequação da oferta dos serviços, principalmente para as áreas periféricas das cidades.

De acordo com a Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda, nos últimos 10 anos, as tarifas dos ônibus urbanos foram, entre os preços administrados, as que mais pressionaram o IPCA (SEAE, 2005) – o que contrasta com a evolução da renda média do trabalho no período.<sup>3</sup>

Sobre a inadequação da oferta dos serviços, as pesquisas apontaram as baixas frequências (“ônibus que demoram a passar”) e as dificuldades de acesso físico aos serviços (“pontos distantes”) nas áreas periféricas como os principais problemas.

2. A acessibilidade urbana é a facilidade, em distância, tempo e custo, de se alcançar fisicamente, a partir de um ponto específico na cidade, os destinos desejados (SEMOB, 2005).

3. A renda média do trabalho medida pela PME/IBGE evoluiu negativamente desde 1998, tendência só revertida em 2005.

A privação do acesso aos serviços de transporte coletivo e as inadequadas condições de mobilidade urbana<sup>4</sup> dos mais pobres reforçam o fenômeno da desigualdade de oportunidades e da segregação espacial, que excluem socialmente as pessoas que moram longe dos centros das cidades. Os principais impactos desta situação são sentidos sobre as atividades sociais básicas: trabalho, educação e lazer.

Os estudos mostram que mais da metade da população pesquisada tem problemas para procurar emprego em razão da impossibilidade de arcar com as tarifas dos serviços ("é caro procurar trabalho"), o que contribui para o desemprego por desalento (ITRANS, 2004). Já para os que estão empregados, os deslocamentos cotidianos para os locais de trabalho estão significando um peso cada vez maior nos exíguos orçamentos familiares.<sup>5</sup> Lembre-se que o vale-transporte, o principal mecanismo de subsídio ao usuário, é restrito ao trabalhador formal e, por conseguinte, não beneficia os trabalhadores informais de baixa renda e os desempregados.<sup>6</sup>

Apesar de as escolas de ensino fundamental terem se ampliado significativamente nos últimos anos, chegando aonde às populações mais pobres reside – o que facilita o acesso a pé das crianças nas periferias –, o mesmo não se pode dizer no ensino médio. A falta de transporte adequado e a incapacidade de arcar com as tarifas dos serviços se transformam em obstáculos para os jovens acessarem as escolas, mesmo que existam vagas disponíveis.

Os deslocamentos para o lazer e visitas aos parentes e amigos também são prejudicados pelos mesmos motivos. Além disso, nos fins de semana a oferta de serviços de transporte coletivo se reduz significativamente. As atividades de lazer e integração social são essenciais para o bem-estar das famílias, apoiando a rede de solidariedade e ainda de contatos pessoais, fundamentais para se conseguir uma colocação no mercado de trabalho. Toda pessoa necessita permanecer integrada à comunidade, para preservar seu senso de valor. A segregação espacial, na medida em que impede o desenvolvimento das capacidades humanas e provoca a desigualdade de acesso às oportunidades entre os grupos sociais, colabora na perpetuação do círculo vicioso da exclusão social.

No objetivo de contribuir com o debate para o enfrentamento de tais obstáculos, na seção seguinte caracteriza-se brevemente o atual modelo de prestação dos serviços de transporte coletivo nas cidades brasileiras. Depois, discutem-se alguns tópicos com vistas a contribuir para o aperfeiçoamento das políticas nessa área.

### **3 Breve caracterização do atual modelo de prestação dos serviços de transporte coletivo urbano no Brasil**

A Constituição de 1988 definiu a competência municipal na organização e prestação do transporte coletivo. A forma predominante de prestação dos serviços de ônibus urbanos – responsáveis por mais de 90% da demanda total de transporte coletivo no Brasil – por meio da delegação à iniciativa privada, sob planejamento e gestão de órgãos

---

4. A mobilidade urbana é definida como a facilidade de deslocamento das pessoas e bens na cidade, tendo em vista a complexidade das atividades econômicas e sociais nele desenvolvidas (SEMOB, 2005).

5. Estudo realizado por Andrade (2000), a partir dos microdados da Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) do IBGE de 1995/1996, constatou que o transporte urbano é o principal item de despesa das famílias de baixa renda com serviços públicos.

6. As pesquisas também constataram que muitas pessoas vêem limitadas suas oportunidades de emprego se tiverem de usar mais de duas tarifas por dia, em decorrência dos custos do vale-transporte para o empregador.

municipais especificamente criados para tais fins. Os metrô e trens urbanos, presentes em determinadas aglomerações urbanas, são prestados por empresas estatais, federais e estaduais, com exceção do estado do Rio de Janeiro, onde a operação dos serviços de trens e metrô foi privatizada.<sup>7</sup>

No que concerne ao financiamento, não existem fontes específicas ou um modelo privilegiado.<sup>8</sup> Comumente, os orçamentos municipais financiam a infra-estrutura viária, cujo uso é compartilhado entre ônibus, automóveis e veículos de carga, e a operação é custeada pelas receitas tarifárias – com exceção dos metrô e trens, cuja operação é subsidiada.

Contudo, a ampliação do sistema viário para a fluidez dos automóveis, cuja frota vem crescendo acentuadamente, drena a maior parte dos recursos destinados aos transportes urbanos em detrimento do transporte coletivo. Esse, por sua vez, convive com crises cíclicas relacionadas à incompatibilidade entre custos, tarifas e receitas; às deficiências no planejamento e na gestão dos serviços; e às dificuldades de obter prioridade no uso das vias (vide ANTP, 1997). O principal efeito disso tudo é que, enquanto uma minoria detentora de meios individuais de transporte conta com melhores condições de deslocamentos nas cidades, a maioria que depende do transporte coletivo se vê sem alternativas, diante de um transporte público caro e de baixa qualidade.

Esse modelo alimenta também um ciclo vicioso. A oferta inadequada de transporte coletivo, além de prejudicar a parcela mais pobre da população, estimula o uso do transporte individual, que aumenta os níveis de poluição e congestionamentos. Estes, por sua vez, drenam mais recursos para a ampliação e construção de vias. O uso ampliado do automóvel favorece a dispersão das atividades na cidade, espalhando-a, o que dificulta a acessibilidade urbana por aqueles que dependem do transporte coletivo. Ao mesmo tempo, a falta de planejamento e controle do uso do solo, que ordena o desenvolvimento das funções sociais das cidades, provoca a expansão urbana horizontal – o que aumenta as distâncias a serem percorridas e os custos da provisão dos serviços para as áreas periféricas, onde a oferta se torna deficitária.

Como se percebe, os custos socioeconômicos para a sociedade brasileira de tal modelo são inaceitáveis para uma sociedade que se pretende justa e sustentável.

#### **4 Temas para políticas públicas**

A melhoria da oferta de serviços de transporte coletivo e das condições de acessibilidade urbana da população tem papel importante para a efetividade das políticas sociais, pois elas contribuem para o acesso das pessoas aos equipamentos básicos e para a igualdade de oportunidades (por exemplo, não adianta oferecer atendimento de saúde gratuito se uma pessoa não tem o transporte para chegar ao hospital). Propõem-se,

---

7. Segundo informações do Ministério das Cidades (2004), o cenário nacional dos serviços de transporte coletivo é composto por 1,6 mil empresas operadoras, das quais 12 são metroferroviárias. Nas 223 cidades com mais de 100 mil habitantes, circulam cerca de 120 mil ônibus, transportando 60 milhões de passageiros por dia. Por sua vez, os sistemas metroviários e ferroviários operam com 2.700 veículos transportando 5 milhões de passageiros por dia.

8. A Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide), incidente sobre a importação e a comercialização de combustíveis, configura-se como uma fonte para o financiamento das infra-estruturas de transportes. Segundo a legislação, a União repassa aos Estados 29% da arrecadação total. Desse montante de recursos, 25% são destinados aos municípios para serem aplicados no financiamento de programas de infra-estrutura de transportes. Assim, cerca de 7% dos recursos totais da Cide são pulverizados entre os mais de cinco mil municípios brasileiros, sem uma vinculação específica ao transporte coletivo.

nesse sentido, alguns temas a serem considerados para o aperfeiçoamento das políticas nessa área, principalmente no âmbito local.

#### 4.1 Subsídio ao transporte coletivo

Basicamente, existem duas maneiras de subsidiar o transporte coletivo, à operação ou ao usuário. O vale-transporte é uma variante da subvenção ao usuário, financiado pelos empregadores (pois são beneficiários indiretos dos serviços de transporte coletivo).<sup>9</sup> Já a subvenção à operação pode se dar por diversos modos: pela produção (com base na quilometragem produzida, ou número de passageiros transportados), preços dos insumos (subsídio aos combustíveis, p.ex.), renúncia fiscal, entre outros. Contudo, todas as maneiras apresentam vantagens e desvantagens.

O subsídio à operação é criticado pelo fato de atingir a todos indistintamente, independentemente das faixas de renda dos usuários. Além disso, vários estudos o associaram, onde aplicado, à ineficiência operacional (CEPAL, 1988). Por outro lado, os subsídios aos usuários apresentam custos maiores de implantação, administração e controle, e o fato de serem considerados de caráter assistencialista, não promovendo a melhoria da oferta dos serviços de transporte coletivo como um todo. Sem entrar no âmago das questões sobre as vantagens e desvantagens de cada maneira, o fato é que a escolha de tais opções estará condicionada à disponibilidade de recursos. Atualmente, os governos enfrentam um quadro de ajuste fiscal, o que torna difícil – pelo menos no curto prazo – a adoção de amplos programas de subsídios ao transporte coletivo, apesar de imprescindíveis para a melhoria e a universalização do acesso desse serviço público essencial.<sup>10</sup>

O vale-transporte, criado por lei federal em 1985, foi uma solução criativa para lidar com tais desafios, na medida em que transfere aos empregadores a responsabilidade do financiamento dos gastos mensais de transporte coletivo de seus empregados que excederem a 6% de seus salários. Mas, como foi visto, o benefício contempla apenas os trabalhadores com carteira assinada. Assim, existe a necessidade de expandir o benefício do vale-transporte para os trabalhadores de baixa renda do mercado informal e os desempregados.<sup>11</sup> Nesse contexto, uma proposta a ser considerada seria a concessão de tarifas subsidiadas para esses segmentos utilizando-se do Cadastro Único<sup>12</sup>. A operacionalização de tal benefício seria similar ao vale-transporte, com a venda dos bilhetes subsidiados para o público-alvo com base em cotas mensais. A implantação de tal tipo de programa teria, ainda, o efeito de complementar os programas sociais existentes, contribuindo para a efetividade de seus resultados.

Esclarece-se que as atuais isenções e descontos na tarifa do transporte coletivo para determinados segmentos (idosos, estudantes, pessoas com deficiência, carteiros,

---

9. De acordo com a legislação, o empregador tem a obrigação de arcar com o valor que exceder a 6% do salário do seu empregado, em seus gastos mensais com os deslocamentos casa–trabalho–casa por meio do transporte coletivo.

10. Ressalte-se que a operação dos trens e metrô é subsidiada no Brasil. O município de São Paulo também subsidia seus serviços de ônibus urbanos.

11. Os custos de transporte para os empregados domésticos, mesmo do mercado informal de trabalho, geralmente são arcados pelos empregadores.

12. O Cadastro Único é um instrumento para identificação das famílias em situação de pobreza de todos os municípios brasileiros. Este cadastro permite nortear a implantação de políticas públicas voltadas para as famílias de baixa renda. O governo federal, como também os estados e municípios, utilizam o Cadastro Único para identificar os potenciais beneficiários dos seus programas sociais.

policiais etc.) são financiados por subsídios cruzados. Isso significa que são os demais usuários que financiam tais segmentos. Muitas vezes, isso provoca distorções, pois acontecem casos em que uma pessoa mais pobre (um desempregado, por exemplo), quando paga uma tarifa sem descontos, subsidia a tarifa de uma pessoa em melhores condições financeiras (um estudante de classe média, por exemplo). Não se questiona aqui o mérito das atuais gratuidades de pagamento ou descontos na tarifa, mas sim a forma de financiamento destas, que se dá de forma regressiva.

#### 4.2 Regulação dos serviços

O aumento das tarifas acima da inflação tem várias explicações. As principais se encontram na queda da demanda pelos serviços e, especialmente, no aumento dos custos operacionais. Como se sabe, as tarifas do transporte coletivo nas cidades brasileiras são determinadas pelo custo, ou seja, pela divisão entre os custos operacionais estimados pelo poder público e o número de passageiros pagantes transportados.

É certo que o aumento significativo do preço de alguns insumos nos últimos anos, como o preço do óleo diesel (vide Seae, 2005), pressionou os custos operacionais, contribuindo para a elevação real das tarifas. No entanto, existem fatores de caráter estrutural que afetam negativamente os custos. Um deles é a má administração das redes, implicando a não-integração entre os diferentes serviços de transporte coletivo (ônibus e metrô ou ônibus e metrô, p.ex.), provocando sobreposições de linhas que oneram, sobretudo, a quilometragem produzida e a frota de veículos utilizada. Isso acontece, principalmente, nas áreas urbanas conurbadas, onde cada município tem o seu serviço de transporte coletivo.<sup>13</sup>

Outro fator é o modelo de remuneração adotado, que se baseia na fixação das tarifas com base nos custos (modelo de "cost-plus"). Esse modelo há muito é criticado por não estimular a eficiência (vide Gomide, 1998). Assim, há a necessidade de se introduzir novos mecanismos de fixação e reajustes de tarifas, a partir de metodologias transparentes e tecnicamente melhor fundamentadas, para incentivar ganhos de eficiência e repartição dos ganhos de produtividade decorrentes com os usuários.

Outro aspecto que vale a pena ser destacado é a ausência de mecanismos competitividade dentro do quadro de delegação dos serviços à iniciativa privada – a maioria das empresas operadoras de transporte coletivo urbano nunca foi submetida a processos de concorrência pública sob critérios de eficiência, como recomenda a legislação de concessões de serviços públicos em vigor. Isso, sem dúvida, tem impactos nos preços e na qualidade dos serviços, pois não se tem certeza de que são as melhores empresas que detêm as atuais delegações dos serviços.

No que concerne à política tarifária, esta pode ser mais bem aproveitada com vistas a promover o acesso como, por exemplo, a adoção de tarifas com descontos nos horários entre picos, em que os serviços de transporte coletivo operam com capacidade ociosa. Tais medidas possibilitariam a movimentação de pessoas atualmente excluídas, como aquelas que procuram trabalho e que precisam se deslocar na cidade durante o horário comercial.

---

13. O motivo para a regulação do transporte coletivo é a necessidade de organização dos serviços em redes únicas, coordenadas e integradas, garantindo a eficiência requerida na oferta desse serviço essencial.

### 4.3 Participação social

O relatório sobre o desenvolvimento mundial de 2004 do Banco Mundial (WORLD BANK, 2003) indicou que os serviços públicos atendem melhor os mais pobres quando as comunidades estão no centro da sua prestação, ou seja: quando os usuários participam da especificação da qualidade, quantidade e avaliação dos serviços que recebem. A redução dos tempos de espera, a melhoria do acesso físico às redes, o aumento do conforto, entre outros benefícios, podem ser conseguidos por meio do “empoderamento” dos usuários e da promoção da participação e o controle social.

Descreve-se abaixo a cadeia de relações na prestação dos serviços na forma de um triângulo (figura 1), no qual cada vértice representa um segmento dessa cadeia (poder concedente, prestadores e usuários). Usualmente, a cadeia de relações se baseia numa única direção: do poder concedente, que define e especifica os serviços, para as empresas que os executam, sob fiscalização. Os usuários, nesse molde, pagam e recebem os serviços. Nos últimos anos, tem-se consolidado em algumas cidades brasileiras interessantes mecanismos de participação social no objetivo de ampliar tal fluxo de relacionamentos, com as comunidades influenciando a definição das políticas locais de transporte. As experiências bem-sucedidas de conselhos municipais e dos orçamentos participativos são exemplos dessa finalidade. No sentido de completar a cadeia de relações, entendem-se como necessárias a execução de políticas no sentido de consolidar também as relações entre prestadores e usuários, conferindo aos últimos poderes de especificar e de avaliar os serviços. A adoção de mecanismos de premiação ou penalidade aos prestadores baseadas na avaliação dos usuários, dessa maneira, estabeleceria uma estrutura de incentivos aos prestadores e da responsabilidade desses com relação aos usuários.



Fonte: World Bank (adaptado).

### 4.4 Integração das políticas

A acessibilidade urbana pode ser melhorada tanto por melhores condições de mobilidade (i.e., através de mais rápidos, eficientes e adequados meios de transportes) quanto pela melhor distribuição no espaço urbano das atividades econômicas e sociais (i.e., pela

redução das distâncias a serem percorridas). Portanto, fica evidente a relação entre as políticas de transporte e uso do solo urbano. Apesar disso, uma análise da realidade de diversas cidades brasileiras demonstra uma incipiente integração entre essas duas políticas.

Historicamente, a política habitacional reforçou a exclusão social e a segregação espacial dos mais pobres, ao destinar-lhes moradias precárias em periferias distantes desprovidas de serviços e equipamentos urbanos essenciais (ROLNIK; CYMBALISTA, 1997). Tal política teve como efeito o aumento das distâncias a serem percorridas e a produção de áreas vazias ou pouco adensadas no meio das cidades. Isso inviabiliza a oferta eficiente de transporte coletivo – cuja provisão, ressalte-se, foi dada *a posteriori*.

A adequada integração da política de uso e ocupação do solo com a de transporte urbano é fundamental para a sustentabilidade da mobilidade e melhoria dos serviços de transportes coletivos, pois é possível reduzir distâncias e aumentar a produtividade das infra-estruturas disponíveis, reduzindo os custos de deslocamentos. O melhor aproveitamento das áreas centrais das cidades para moradias de baixa renda, que possuem toda uma infra-estrutura instalada vai nesse sentido. Deve-se evitar, também, a consolidação de áreas “monofuncionais” nas cidades, pois estas aumentam as necessidades de viagens. Com a implantação de diretrizes desse tipo criam-se melhores condições de oferta de transporte coletivo e de acessibilidade urbana – o que favorece, inclusive, o uso de meios de transporte não motorizados (bicicletas, por exemplo).

## 5. Considerações finais

As atuais condições de mobilidade urbana e de acesso aos serviços de transporte coletivo nas grandes cidades, na medida em que excluem significativa parcela da população do acesso aos serviços essenciais e às oportunidades que as cidades oferecem, contribuem para a perpetuação da pobreza urbana e da exclusão social. Não se pode esquecer que um dos maiores objetivos das políticas sociais é abrir “portas de saída” para as famílias, ampliando suas oportunidades e capacidades de superação da condição em que vivem – e as inadequadas condições de mobilidade e acessibilidade urbana também se constituem em barreiras efetivas para inclusão social.

Os temas aqui discutidos tiveram como principal objetivo contribuir para a formulação de políticas públicas nessa área. Os elementos apresentados convergem para a integração de políticas urbanas e sociais; ou seja, os problemas de mobilidade e acessibilidade das populações urbanas não vão se resolver apenas com políticas setoriais de transporte coletivo. A mobilidade é uma demanda derivada das necessidades sociais das pessoas, tais como trabalhar, estudar, cuidar da saúde, visitar amigos etc. Assim, qualquer ação no sentido de ampliar a mobilidade dos segmentos mais pobres será de pouca eficácia se não for de modo complementar às políticas mais amplas nas áreas de emprego, educação, saúde. Por outro lado, programas sociais que não levem em conta a acessibilidade das pessoas podem ser inócuos, pois uma família, apesar de contemplada por um programa, pode não ter meios para chegar ao local onde usufruirá seu benefício, por exemplo.

Por fim, deve-se registrar que tais desafios não se resolverão apenas no âmbito técnico, mas também na esfera política, na qual o conflito de interesses é inevitável, seja na disputa do orçamento público, na decisão de localização das atividades na cidade, no uso da propriedade urbana, ou na concessão dos serviços públicos. Daí a necessidade do fortalecimento e aperfeiçoamento das instituições democráticas e de

interlocução política, na qual a participação social na formulação, acompanhamento e avaliação das políticas locais se torna cada vez mais importante. Espera-se que essas reflexões contribuam para que as questões da mobilidade urbana e do acesso aos serviços de transporte coletivo sejam consideradas na agenda das políticas públicas brasileiras.

### Referências

ANDRADE, T. A. *Dispêndio domiciliar com o serviço de saneamento e demais serviços de utilidade pública: estudo da sua participação no orçamento familiar*. Relatório Final (projeto BRA/92/028 – PMSS). Brasília, 2000.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRANSPORTES PÚBLICOS (ANTP). *Transporte Humano: cidades com qualidade de vida*. São Paulo: ANTP, 1997.

CEPAL. Regulamentação e subvenção do transporte coletivo urbano: argumentos a favor e contra. *Revista dos Transportes Públicos*, ano 10, n. 41, 1988.

GOMIDE, A. A. *Regulação econômica nos serviços públicos de transporte urbano no Brasil*. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1998.

\_\_\_\_\_. *Transporte urbano e inclusão social: elementos para políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2003. (Texto para Discussão n. 960).

INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO E INFORMAÇÃO EM TRANSPORTE (ITRANS). *Mobilidade e Pobreza: relatório final*. Brasília: Itrans, 2004.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável. Cadernos MCidades, n.º 6. Brasília, 2004.

ROLNIK, R.; CYMBALISTA, R. (Orgs.) Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social. *Revista Pólis*, v. 1. São Paulo, 1997.

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO ECONÔMICO DO MINISTÉRIO DA FAZENDA (SEAE). A regulação e o comportamento dos preços administrados. Dezembro de 2005. Disponível em: <[http://www.fazenda.gov.br/seae/P\\_ADM\\_PUB\\_20051228](http://www.fazenda.gov.br/seae/P_ADM_PUB_20051228)>

SECRETARIA NACIONAL DE TRANSPORTE E MOBILIDADE URBANA DO MINISTÉRIO DAS CIDADES (SEMOB). *Estatuto da mobilidade urbana: texto básico de fundamentação do anteprojeto de lei – Documento para discussão*. Brasília (mimeo), 2005.

WORLD BANK. *World Development Report 2004: Making Services Working for the Poor*. 2003. Disponível em: <<http://econ.worldbank.org/wdr/wdr2004/>>



# **ACOMPANHAMENTO DA LEGISLAÇÃO EM POLÍTICAS SOCIAIS**



## **PREVIDÊNCIA SOCIAL**

### **Instrução Normativa nº 121 do INSS, de 1º de julho de 2005**

Essa instrução normativa instituiu novas regras para os empréstimos consignados a aposentados e pensionistas do INSS. As instituições financeiras são obrigadas a informar previamente as taxas mensal e anual de juros que incidam sobre o empréstimo. Deve informar também o total financiado, o valor, o número e a periodicidade das prestações. Essas prestações devem corresponder, no máximo, a 30% do benefício mensal de aposentadoria e pensão.

### **Decreto nº 5.513, de 16 de agosto de 2005**

Decreto que define uma nova estrutura organizacional para o INSS. Acabou-se com a estrutura de Diretoria Colegiada e restabeleceu-se a hegemonia da presidência desse órgão. Outra alteração foi a criação da Diretoria de Atendimento com o objetivo de melhorar, principalmente, a qualidade do atendimento desse órgão. Esse decreto também criou as Gerências Regionais, que substituíram as extintas Superintendências da Previdência Social.

### **Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005**

Essa lei altera diversos aspectos tributários, inclusive no que se refere à previdência social. Nesse sentido, um dos destaques foi a alteração dos limites para adesão ao Sistema Simplificado de Pagamentos de Impostos e Contribuições das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, o Simples. Os limites de rendimento para adesão foram duplicados: podem aderir ao Simples as empresas que tiveram rendimento de até R\$ 240.000,00; já as pequenas empresas podem ter rendimentos de até R\$ 2.400.000,00. A Lei nº 11.196/2005 também criou um programa de parcelamento dos débitos previdenciários dos municípios e dos de responsabilidade das autarquias e fundações municipais. Nesse caso, os débitos poderão ser parcelados em até 240 vezes. Por fim, outra importante medida criada por essa lei é a possibilidade de compensar débitos e créditos daqueles que possuem dívidas de impostos e contribuições. Assim, será possível usar os valores correspondentes às restituições e contribuições aos quais a empresa tem direito para quitar eventuais débitos com a Receita Federal e a Previdência Social.

### **Decreto nº 5.612, de 12 de dezembro de 2005**

Regulamenta o parcelamento de débitos dos municípios, criado pela Lei nº 11.196/2005. Podem ser parcelados débitos com vencimento até 30 de setembro de 2005, e o prazo para o pedido de parcelamento ficou estabelecido em 31 de dezembro de 2005.

### **Medida Provisória nº 272, de 26 de dezembro de 2005**

Essa medida provisória redefine regras para as gratificações dos servidores do INSS. Foram revisados os valores da Gratificação de Desempenho da Atividade Previdenciária (Gdap), da Gratificação de Desempenho de Atividade do Seguro Social (Gdass), e da

Gratificação Específica do Seguro Social (Gess). A MP nº 272/2005 também fixou critérios temporários para o pagamento da gratificação dos médicos peritos, a Gratificação de Desempenho da Atividade do Médico Perito (Gdamp).

#### **Decreto nº 5.644, de 28 de dezembro de 2005**

Esse decreto estabelece que as Secretarias da Receita Federal e a Secretaria de Receita Previdenciária deverão atuar em conjunto, com compartilhamento de informações, de forma a aumentar a eficiência na fiscalização, arrecadação e cobrança de impostos e contribuições.

#### **Medida Provisória nº 275, de 29 de dezembro de 2005**

Regulamenta os novos limites para adesão ao Simples, em função da alteração promovida pela Lei nº 11.196/2005.

## EDUCAÇÃO

### **Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005**

Institui o Programa Universidade para Todos (ProUni); regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências.

### **Portaria Capes nº 29, de 26 de abril de 2005**

Dispõe sobre concessão de bolsas de estudo de pós-graduação *stricto sensu* aos estudantes concluintes que obtiveram nota máxima nacional no Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes em 2004.

### **Lei nº 11.114, de 16 de maio de 2005**

Altera os arts. 6º, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com o objetivo de tornar obrigatório o início do ensino fundamental aos 6 anos de idade.

### **Decreto nº 5.493, da Presidência da República, de 18 de julho de 2005**

Regulamenta o disposto na Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005.

### **Lei nº 11.183, de 5 de outubro de 2005**

Dá nova redação ao inciso II do *caput* do art. 20 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

### **Resolução CNE/CES nº 2, de 9 de junho de 2005**

Altera a Resolução CNE/CES nº 2, de 3 de abril de 2001, que dispõe sobre os cursos de pós-graduação *stricto sensu* oferecidos no Brasil por instituições estrangeiras, diretamente ou mediante convênio com instituições nacionais. Dá nova redação ao inciso II do *caput* do art. 20 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

### **Decreto nº 5.518, da Presidência da República, de 23 de agosto de 2005**

Promulga o Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Estados Partes do Mercosul.

## TRABALHO E RENDA

### Modificações no FAT Integrar

A Resolução do Codefat nº 452, de 1º de setembro de 2005, alterou a Resolução nº 371, de 26 de novembro de 2003, que criou o programa. Fizeram-se algumas modificações nos procedimentos de apresentação dos projetos especiais por parte do Banco do Brasil ao Codefat. A Resolução nº 454 do Codefat, promulgada na mesma data, fez a mesma coisa, mas em relação à apresentação de projetos especiais por parte do Banco da Amazônia. Mais tarde, a Resolução nº 462, de 3 de novembro de 2005, revogou essas modificações, mas alterou o teto de financiamento do programa.

### Regulamentação do ProJovem

O Decreto nº 5.557, de 5 de outubro de 2005, regulamentou a Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005, que criou o ProJovem (já descrita no Anexo de Legislação da edição anterior deste boletim). O decreto trata da estrutura da gestão e da execução do programa, devendo-se destacar a criação do Comitê Gestor Nacional do ProJovem, órgão colegiado de caráter deliberativo, que será composto pelos Secretários-Executivos da Secretaria Geral da Presidência da República (que o coordenará), do Ministério da Educação, do Ministério do Trabalho e Emprego, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, pelo titular da Secretaria Nacional de Juventude e pelo Coordenador Nacional do ProJovem. Também são dados alguns detalhes do funcionamento desse comitê.

O Decreto nº 5.557 também trata do funcionamento do ProJovem, determinando que o programa será implantado gradativamente a partir das capitais estaduais e do Distrito Federal e dando detalhes sobre a execução do programa. O decreto também regulamenta a concessão do auxílio financeiro ao jovem que participa dos cursos oferecidos pelo programa. Por fim, pode-se destacar o fato de que o controle e a participação social no ProJovem deverão ser realizados em âmbito local, por conselho formalmente instituído por entes federados, com a participação de representantes da sociedade civil, e que terá a função de acompanhar e subsidiar a fiscalização do programa, acompanhar a oferta dos serviços necessários a sua operacionalização, e estimular a participação comunitária no controle da execução do programa.

### Mudanças no FAT Giro Rural

A Resolução do Codefat nº 457, de 3 de novembro de 2005, modificou a Resolução nº 444, de 20 de julho de 2005, que criou o FAT Giro Rural. A nova resolução fez algumas alterações nas normas de remuneração ao FAT dos depósitos especiais feitos nas instituições financeiras oficiais responsáveis pela implementação do programa. Mais tarde, a Resolução nº 470, de 27 de dezembro de 2005, modificou algumas linhas de financiamento do programa.

## **Mudanças no Fundo de Aval para a Geração de Emprego e Renda (Funproger)**

A Resolução do Codefat nº 458, de 3 de novembro de 2005, modificou a Resolução nº 409, de 28 de outubro de 2004, que normatiza o Funproger. A mudança consistiu na extensão do uso do Funproger aos beneficiários do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO). A Resolução nº 458 também mudou o art. 6º da Resolução do Codefat nº 339, de 10 de julho de 2003, determinando que a garantia pelo Funproger na linha de crédito especial Proger – Jovem Empreendedor poderá ser de até 100% do valor da operação na modalidade auto-emprego e de até 50% do valor da operação nas demais modalidades.

### **Nova regulamentação para a contratação de aprendizes**

O decreto nº 5.598, de 1º de dezembro de 2005, revogou o Decreto nº 31.546, de 6 de outubro de 1952, e passou a ser a nova norma regulamentadora da contratação de aprendizes no Brasil.

### **Prorrogação no período de recebimento do seguro-desemprego aos trabalhadores dispensados no setor da indústria de calçados**

A Resolução do Codefat nº 463, de 1º de dezembro de 2005, prorrogou por até mais dois meses a concessão do seguro-desemprego aos trabalhadores dispensados por empregadores no setor da indústria de calçados. Terão direito a esse benefício os segurados que tenham as últimas parcelas do seguro vincendas no período compreendido entre 1º de dezembro de 2005 e 31 de janeiro de 2006. A Resolução nº 465, de 22 de dezembro de 2005, estendeu esse direito aos beneficiários do seguro-desemprego, cuja dispensa tenha ocorrido no ano de 2005, a partir de 1º de fevereiro de 2005, não abrangidos pela Resolução nº 463.

### **Instituição, no âmbito do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, do Plano Plurianual Nacional e Estadual e também do Convênio Único**

A Resolução do Codefat nº 466, de 21 de dezembro de 2005, fez duas mudanças importantes no Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR). A primeira foi a instituição do Plano Plurianual Nacional e Estadual do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR), visando à integração das funções e ações do sistema no território. A resolução procura, entre outras coisas, levar em conta a discussão feita no 2º Congresso do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda que previa integrar as ações do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda nos Centros Públicos Integrados de Emprego, Trabalho e Renda, ampliando a ação do Sine.

Por ações do SPETR, entendem-se as ações de habilitação ao seguro-desemprego, intermediação de mão-de-obra, qualificação social e profissional, orientação profissional, certificação profissional, pesquisa e informações do trabalho e outras funções e ações definidas pelo Codefat que visem à inserção de trabalhadores no mercado de trabalho e fomento a atividades autônomas e empreendedoras.

O Plano Estadual Anual de Ação deve conter a distribuição regional das ações, postos de atendimento e a aplicação de recursos do SPETR na Unidade da Federação, em conformidade com as especificidades dos mercados de trabalho locais. A elaboração do Plano Estadual Anual de Ação será de responsabilidade da instituição estadual pertencente ao SPETR e será submetido à apreciação e deliberação da Comissão Estadual de Emprego (CEE), ficando vedada sua aprovação por decisão *ad referendum* da comissão.

Além disso, o Plano Estadual Anual de Ação deverá contemplar também as ações das capitais e municípios com mais de 300 mil habitantes. Nesses casos, após a deliberação da Comissão Municipal de Emprego (CME), deverão ser realizadas sessões conjuntas da CEE e CME, com a participação de um membro de cada bancada das comissões municipais.

A segunda determinação importante da Resolução nº 466 foi que o Ministério do Trabalho e Emprego, por meio da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego, celebrará, a partir de agora, convênios únicos (que abrangem as ações continuadas do SPETR) e específicos (que abrangem as ações específicas do Sistema), em conformidade com as normas estabelecidas pelo Codefat.

O convênio único poderá ser celebrado com estados, Distrito Federal, capitais e municípios com mais de 300 mil habitantes. Além disso, a definição dos recursos do FAT para o SPETR levará em conta a preservação do volume global de recursos historicamente destinados às suas ações. Ademais, a distribuição dos recursos por estados, capitais, municípios acima de 300 mil habitantes e Distrito Federal obedecerá critérios de necessidades do mundo do trabalho, com base, inclusive, na participação das respectivas populações economicamente ativas.

Já o convênio específico poderá ser celebrado pelo Ministério do Trabalho e Emprego para o atendimento a demandas limitadas temporalmente, exclusivas de determinada região, setor ou público prioritário, com estados, Distrito Federal, capitais, e/ou municípios com mais de 300 mil habitantes, e com organizações governamentais, não governamentais e organizações sindicais. Por sua vez, os estados, Distrito Federal, capitais e municípios com mais de 300 mil habitantes também poderão celebrar convênio específico com organizações governamentais, organizações não governamentais e organizações sindicais, a partir de normas estabelecidas pelo Codefat e complementadas pelos conselhos estaduais e municipais de emprego.

Mais tarde, a Resolução nº 475, de 13 de fevereiro de 2006, determinou algumas alterações temporárias, que visam facilitar a transição para o novo sistema. As Resoluções nºs 478, 480 e 481 tomaram outras medidas na mesma linha, sendo que a primeira ainda detalhou e corrigiu alguns aspectos da regulamentação do Plano Plurianual e do Convênio Único.

### **Modificações no Programa do Seguro-Desemprego**

A Resolução do Codefat nº 467, de 21 de dezembro de 2005, substituiu a Resolução nº 392, de 8 de junho de 2004, como a nova norma regulamentadora do seguro-desemprego. Mas apenas alguns detalhes do programa foram modificados, como: *i*) o acréscimo do CPF entre os documentos necessários para o requerimento do benefício; *ii*) o fato de não se poder fazer recurso tratando de reembolso do seguro; *iii*) o entendimento de “salário compatível” com o emprego que o beneficiário tinha é alterado. Antes, ele tinha como base o piso salarial da categoria, a média do mercado baseado nos dados do Caged e o salário pretendido no ato do cadastramento. Agora, será calculado com base no valor do último salário recebido; *iv*) mudança nos procedimentos de cancelamento do benefício; e *v*) o prazo para o segurado solicitar o reembolso de parcelas restituídas indevidamente será de dois anos, contados a partir da data da efetiva restituição indevida.

## **Modificações no Programa do Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal**

A Resolução do Codefat nº 468, de 21 de dezembro de 2005, substituiu a Resolução nº 394, de 8 de junho de 1994, como a norma regulamentadora do seguro-desemprego destinado aos pescadores artesanais. Dentre as modificações feitas pela Resolução nº 468 podem-se destacar: *i*) pequenas mudanças nas condições de habilitação para o seguro; *ii*) determinação de que o prazo do requerimento do benefício será do 30º dia antes do início do defeso (antes era exatamente no início) até o seu final, não podendo ultrapassar 180 dias; *iii*) O CPF e a declaração pessoal de que não dispõe de outra fonte de renda diversa da decorrente da atividade pesqueira passaram a ser documentos que devem também ser apresentados no ato do requerimento; *iv*) no lugar de apresentar, no ato do requerimento, comprovantes de contribuição previdenciária, há a opção de apresentar, pelo menos, dois comprovantes de venda de pescado ou apresentar comprovante de duas contribuições previdenciárias; *v*) para habilitação ao benefício deverá ser previamente realizada consulta em bases de dados do Sistema Seguro-Desemprego; *vi*) o prazo para o segurado solicitar o reembolso de parcelas restituídas indevidamente – e também para interpor recurso contra o cancelamento do recebimento do seguro – será de dois anos, contados a partir da data da efetiva restituição indevida; *vii*) Maior especificação das hipóteses de cancelamento do seguro.

## **Modificações no Simples**

A Medida Provisória nº 275, de 29 de dezembro de 2005, fez várias modificações na Lei nº 9.317, de 5 de dezembro de 1996, que criou o Simples. Dentre as várias modificações, houve uma extensão da isenção do PIS-Pasep para mais alguns de empresas que já são beneficiárias do Simples.

## **Alterações nos regulamentos do Sistema Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac) e do Sistema Nacional de Aprendizagem Industrial (Sesi)**

O Decreto nº 5.728, de 16 de março de 2006, fez alterações no Decreto nº 61.843, de 5 de dezembro de 1967, que regulamenta o funcionamento do Senac. Ao mesmo tempo, o Decreto nº 5.725, também de 16 de março de 2006, fez alterações no Decreto nº 61.836, de 5 de dezembro de 1967, que regulamenta o funcionamento do Sesi. As alterações feitas no funcionamento do Sesi e no Senac afetaram basicamente a composição e, em menor grau, o funcionamento dos Conselhos Nacional, Estadual e Fiscal das duas entidades.

## **Reajuste do valor do salário mínimo**

A Medida Provisória nº 288, de 30 de março de 2006, reajustou o valor do salário mínimo para R\$ 350,00, sendo que esse valor entrará em vigor a partir de 1º de abril de 2006.

## **Reajuste do valor do seguro-desemprego**

A Resolução nº 479 do Codefat, de 31 de março de 2006, estipulou o índice de reajuste das faixas salariais pelas quais é calculado o benefício do seguro-desemprego a partir de 1º de maio em 16,6667%.

## DIREITOS HUMANOS, JUSTIÇA E CIDADANIA

### **Decreto de 10 de Outubro de 2005**

Dispõe sobre a 1ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência e dá outras providências.

### **Lei Complementar nº 119, de 19 de outubro de 2005**

Acrescenta inciso ao art. 3º da Lei Complementar nº 79, de 07.01.1994, que “cria o Fundo Penitenciário Nacional (Funpen) e dá outras providências”, para incluir a manutenção das casas de abrigo.

### **Decreto nº 5.584, de 18 de Novembro de 2005**

Dispõe sobre o recolhimento ao Arquivo Nacional dos documentos arquivísticos públicos produzidos e recebidos pelos extintos Conselho de Segurança Nacional (CSN), Comissão Geral de Investigações (CGI) e Serviço Nacional de Informações (SNI), que estejam sob a custódia da Agência Brasileira de Inteligência (Abin).

### **Decreto nº 5.611, de 12 de Dezembro de 2005**

Autoriza a Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República a dar cumprimento às recomendações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, e dá outras providências.

### **Decreto nº 5.619, de 14 de Dezembro de 2005**

Autoriza a Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República a concluir Acordo de Composição Amistosa com vistas ao encerramento dos casos nº 12.426 e nº 12.427 em trâmite perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

### **Decreto nº 5.620, de 15 de Dezembro de 2005**

Concede indulto condicional, comutação e dá outras providências.

### **Lei nº 11.232, de 22 de Dezembro de 2005**

Altera a Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil –, para estabelecer a fase de cumprimento das sentenças no processo de conhecimento e revogar dispositivos relativos à execução fundada em título judicial, e dá outras providências.

### **Decreto nº 5.634, de 22 de Dezembro de 2005**

Dá nova redação ao art. 3º do Decreto nº 5.244, de 14 de outubro de 2004, que dispõe sobre a composição e funcionamento do Conselho Nacional de Combate à Pirataria e Delitos contra a Propriedade Intelectual.

### **Decreto nº 5.639, de 26 de Dezembro de 2005**

Promulga a Convenção Interamericana contra o Terrorismo, assinada em Barbados, em 3 de junho de 2002.

### **Decreto nº 5.640, de 26 de Dezembro de 2005**

Promulga a Convenção Internacional para Supressão do Financiamento do Terrorismo, adotada pela Assembléia Geral das Nações Unidas em 9 de dezembro de 1999 e assinada pelo Brasil em 10 de novembro de 2001.

### **Decreto nº 5.645, de 28 de Dezembro de 2005**

Dá nova redação ao art. 53 do Decreto nº 5.296, de 2 de dezembro de 2004, os procedimentos a serem observados para implementação do plano de medidas técnicas previstos no art. 19 da Lei nº 10.098, de 2000, serão regulamentados, em norma complementar, pelo Ministério das Comunicações e não mais pela Anatel. Esse plano de medidas técnicas têm o objetivo de permitir o uso da linguagem de sinais ou outra subtítuloção, para garantir o direito de acesso à informação às pessoas portadoras de deficiência auditiva, na forma e no prazo previstos em regulamento.

### **Lei nº 11.261, de 30 de 12 dezembro de 2005**

Declara Patrona do Feminismo Nacional a escritora Rose Marie Muraro.

### **Decreto de 10 de Janeiro de 2006**

Convoca a 1ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa.

### **Decreto nº 5.687, de 31 de Janeiro de 2006**

Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembléia Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003.

## **IGUALDADE RACIAL**

### **Instrução Normativa nº 20, do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, de 19 de setembro de 2005**

Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desintrusão, titulação e registro das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que tratam o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988 e o Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003. Essa instrução normativa tem como objeto estabelecer os procedimentos administrativos necessários ao cumprimento das diversas fases do processo que culmina na titulação e registro das terras dos remanescentes das comunidades de quilombos.

### **Portaria nº 74, da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, de 31 de outubro de 2005**

Institui o Comitê de Coordenação de Programas da Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial com a finalidade de coordenar os processos de gestão dos programas da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Essa portaria considera a necessidade de aperfeiçoar o processo de planejamento mediante a implementação de sistema de monitoramento e avaliação de ações, orientado para a produção qualitativa de resultados, com foco na melhoria organizacional.

### **Decreto da Presidência da República, de 8 de novembro de 2005**

Institui Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) para elaborar proposta de formulação do Plano Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, e dá outras providências. O GTI tem a responsabilidade de sistematizar as propostas de políticas públicas para a promoção da igualdade étnica e racial apresentadas na Primeira Conferência Nacional de Igualdade Racial, propor o estabelecimento de prazos para a execução das ações previstas no plano nacional, indicar os órgãos e entidades responsáveis pela execução das ações e propor a adoção de procedimentos regulares de monitoramento e avaliação das ações previstas no plano.

Integram o GTI, coordenado pela Seppir, representantes de outros 14 Ministérios e Secretarias da Presidência, bem como um representante do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR).

## GLOSSÁRIO DE SIGLAS

ABA	Associação Brasileira de Antropologia
Abcon	Associação Brasileira das Concessionárias de Serviços Públicos de Água e Esgoto
Abes	Associação Brasileira de Empresas de <i>Software</i>
ABMP	Associação Brasileira de Magistrados e Promotores da Infância e Juventude
Abong	Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais
ABPD	Associação Brasileira de Produtores de Discos
Abpdea	Associação Brasileira para Proteção dos Direitos Autorais
Abra	Associação Brasileira de Reforma Agrária
Abramge	Associação Brasileira de Medicina de Grupo
ABTO	Associação Brasileira de Transplante de Órgãos
Aconeruj	Associação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas do Maranhão
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
Adepol	Associação dos Delegados de Polícia do Brasil
Adin	Ação Direta de Inconstitucionalidade
Aeps	Anuário Estatístico da Previdência Social
Aesbe	Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais
Afis	Sistema Automatizado de Identificação por Impressões Digitais
AGF	Aquisições do Governo Federal
AGU	Advocacia Geral da União
AIH	Autorização de Internação Hospitalar
AISS	Associação Internacional da Seguridade Social
Albigraf	Associação Brasileira da Indústria Gráfica
Alca	Área de Livre Comércio das Américas
Amencar	Associação de Apoio à Criança e ao Adolescente
AMS	Assistência Médico Sanitária
ANA	Agência Nacional de Águas
Anamatra	Associação Nacional dos Magistrados Trabalhistas
Anapp	Associação Nacional da Previdência Privada
Ancinav	Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual
Ancine	Agência Nacional do Cinema
Anpea	Associação Nacional dos Proprietários e Comerciantes de Armas
ANPT	Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho
ANS	Agência Nacional de Saúde Suplementar
Anvisa	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
Apoesp	Associação dos Professores do Estado de São Paulo
Assemae	Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento
ATC	Aposentadoria por Tempo de Contribuição
Ater	Assistência Técnica e Extensão Rural/Secretaria de Agricultura Familiar (SAF)
BAC	Base de Apoio à Cultura
Bacen ou BCB	Banco Central do Brasil
Basa	Banco da Amazônia S. A.
Bancoob	Banco Cooperativo do Brasil
Bansicred	Banco Cooperativo Sicredi
BB	Banco do Brasil
BD	Benefício Definido
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
Bird	Banco Mundial
BN	Banco do Nordeste
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BPC	Benefício de Prestação Continuada
BT	Banco da Terra

Caaf	Compra Antecipada da Agricultura Familiar
CAE	Conselho de Alimentação Escolar
Caeaf	Compra Antecipada Especial da Agricultura Familiar
Caged	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
Cagedest	Caged Estimativas
Capes	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
Capin	Caixa de Aposentadorias e Pensões da Imprensa Nacional
Case	Comunidade de Atendimento Socioeducativo
CAT	Comunicação de Acidente de Trabalho
CBL	Câmara Brasileira do Livro
CCA	Cooperativa Central de Reforma Agrária
CCP	Comissão de Conciliação Prévia
CD	Contribuição Definida
CDAF	Compra Direta da Agricultura Familiar
CDDPH	Conselho de Defesa dos Diretos da Pessoa Humana
CDES	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
CDP	Certificados da Dívida Pública
CEA	Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior
Ceape	Centro de Apoio ao Pequeno Empreendedor
Cebes	Centro Brasileiro de Estudos em Saúde
Cecria	Centro de Referências, Estudos e Ações sobre Crianças e Adolescentes
Cedaw	Comitê para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres
Ceert	Centro de Estudos das Relações de Trabalho e da Desigualdade
CEF	Caixa Econômica Federal
Cefet	Centro Federal de Educação Tecnológica
Ceff	Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos
CEPS	Conselho Estadual de Previdência Social
Cerlalc	Centro Regional para o Livro na América Latina e no Caribe
CES	Conselhos Estaduais de Saúde
Cesb	Companhias Estaduais de Saneamento Básico
C&T	Ciência e Tecnologia
CF	Constituição Federal
CFDD	Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos
Cfess	Conselho Federal de Serviço Social
CFP	Comissão de Financiamento da Produção
CGPC	Conselho de Gestão da Previdência Complementar
CGFAT	Coordenação Geral dos Recursos do FAT
CGT	Central Geral dos Trabalhadores
CGU	Controladoria Geral da União
CIB	Conselho Intergestores Bipartite
CID	Classificação Internacional das Doenças
Cide	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
CIR	Center for International Rehabilitation
CIT	Comissão Intergestora Tripartite
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CMN	Conselho Monetário Nacional
CMPS	Conselho Municipal de Previdência Social
CNA	Confederação Nacional da Agricultura
Cnae	Classificação Nacional de Atividades Econômicas
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNC	Confederação Nacional do Comércio
CNCD	Conselho Nacional de Combate à Discriminação
CND	Certidão Negativa de Débitos
CNDH	Conferência Nacional de Direitos Humanos
CNDI	Conselho Nacional dos Direitos do Idoso
CNDM	Conselho Nacional dos Direitos da Mulher
CNDRS	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CNFCP	Centro Nacional de Folclore e Cultura Popular
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNIC	Comissão Nacional de Incentivo à Cultura

CNIR	Cadastro Nacional de Imóveis Rurais
CNIS	Cadastro Nacional de Informações Sociais
CNJ	Conselho Nacional de Juventude
CNPB	Cadastro Nacional de Planos de Benefícios
CNPC	Conselho Nacional de Políticas Culturais
CNPC	Conselho Nacional de Previdência Complementar
CNPCCP	Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária
CNPIR	Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNPS	Conselho Nacional de Previdência Social
CNRC	Centro Nacional de Referência Cultural
CNRT	Conselho Nacional de Relações de Trabalho
CNS	Conselho Nacional de Saúde ou Confederação Nacional de Saúde
CNSAN	Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CNSS	Conselho Nacional de Seguridade Social
CNT	Confederação Nacional do Transporte
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
Coaf	Conselho de Controle de Atividades Financeiras
Cobap	Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas
Coff	Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira
Condecine	Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica
Codefat	Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador
Coespír	Conferência Estadual de Promoção da Igualdade Racial
Cofins	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
Cohre	Centro pelo Direito à Moradia contra Despejos
Conab	Companhia Nacional de Abastecimento
Conade	Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência
Conaeti	Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil
Conanda	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
Conapir	Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial
Conaq	Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas
Conasems	Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde
Conass	Conselho Nacional de Secretários de Saúde
Conep	Conselho Nacional de Ética em Pesquisa
Congemas	Colegiado Nacional de Gestores Municipais da Assistência Social
Consad	Conselho Nacional de Secretários de Administração
Consed	Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação
Consea	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
Conseque	Comissão Nacional de Prevenção da Violência e Segurança nos Espetáculos Esportivos
Consu	Conselho de Saúde Suplementar
Contag	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
Corde	Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência
CPF	Cadastro de Pessoas Físicas
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CPMI	Comissão Parlamentar Mista de Inquérito
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
CPR	Cédula de Produto Rural
CPS	Conselho de Previdência Social
CPSS	Contribuição para o Plano de Seguridade Social do Servidor
CPT	Comissão Pastoral da Terra
Cras	Centro de Referência da Assistência Social
Creduc	Crédito Educativo do Ministério da Educação
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
CT	Cédula da Terra
CTB	Carga Tributária Bruta
CTPS	Carteira de Trabalho e Previdência Social
CTS	Carga Tributária Social

CUT	Central Única dos Trabalhadores
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
Dataprev	Serviço de Processamento de Dados da Previdência Social
Datasus	Departamento de Informática do SUS
DCA	Departamento da Criança e do Adolescente
Dcnem	Diretrizes Curriculares Nacionais do Ensino Médio
DDH	Departamento dos Direitos Humanos
Deam	Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher
Demu	Departamento de Museus e Centros Culturais
Depec	Departamento Econômico
Depen	Departamento Penitenciário Nacional
Dieese	Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Sócio-Econômica
Disoc	Diretoria de Estudos Sociais
DNC	Departamento Nacional da Criança
DNI	Divisão Nacional de Informações
DRT	Delegacia Regional do Trabalho
DRU	Desvinculação dos Recursos da União
DST	Doenças Sexualmente Transmissíveis
DVS	Destaque de Votação em Separado
Eapp	Entidades Abertas de Previdência Privada
EC	Emenda Constitucional
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
Educafro	Educação e Cidadania de Afro-Brasileiro e Carentes
EFPC	Entidade Fechada de Previdência Complementar
EFPP	Entidade Fechada de Previdência Privada
EGF	Empréstimos do Governo Federal
EJA	Educação de Jovens e Adultos
Embrafilme	Empresa Brasileira de Filmes
Embrapa	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
Enade	Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes
ENC	Exame Nacional de Cursos
Enem	Exame Nacional do Ensino Médio
EPUs	Encargos Previdenciários da União
FA	Fator de Alocação
FAF	Federação da Agricultura Familiar
Fampe	Fundo de Aval do Proger
FAO	Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
FAP	Fator Acidentário Previdenciário
Fapi	Fundo de Aposentadoria Programada Individual
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FBN	Fundação Biblioteca Nacional
FCEP	Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza
FCO	Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste
FCP	Fundação Cultural Palmares
FCRB	Fundação Casa de Rui Barbosa
FDDD	Fundo de Defesa dos Direitos Difusos
Febec	Federação Brasileira das Entidades de Cegos
Febem	Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor
FEF	Fundo de Estabilização Fiscal
Fenadv	Federação Nacional dos Advogados
Fenaseg	Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados e Capitalização
Feraesp	Federação dos Empregados Rurais Assalariados
Fetaesp	Federação dos Trabalhadores Rurais na Agricultura do Estado de São Paulo
Fenasp	Federação Nacional das Sociedades Pestalozzi
Fetraf	Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
Fibge	Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Ficart	Fundo de Investimento Cultural e Artístico
Fies	Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior
Fiesp	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo

Finep	Financiadora de Estudos e Projetos
Fiocruz	Fundação Oswaldo Cruz
Fipir	Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial
FJP	Fundação João Pinheiro
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNCA	Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
FNC	Fundo Nacional de Cultura
FNDCT	Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento Educacional
FNE	Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
FNO	Fundo Constitucional de Financiamento do Norte
FNS	Fundo Nacional de Saúde
FNSP	Fundo Nacional de Segurança Pública
FNT	Fórum Nacional do Trabalho
FNU	Federação Nacional dos Urbanitários
Fonacriad	Fórum Nacional de Organizações Governamentais de Atendimento à criança e ao Adolescente
Fonseas	Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social
FRGPS	Fundo Específico para o Regime Geral de Previdência Social
FSE	Fundo Social de Emergência
FSM	Fórum Social Mundial
FSPS	Fundo Solidário de Promoção Sindical
Funai	Fundação Nacional do Índio
Funarte	Fundação Nacional de Arte
Funabem	Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
Funasa	Fundação Nacional de Saúde
Funcine	Fundo de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
Fundef	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
Fundescola	Fundo de Fortalecimento da Escola
Funpen	Fundo Penitenciário Nacional
Funproger	Fundo de Aval para a Geração de Emprego e Renda
Funrural	Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural
Fust	Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações
Gdamp	Gratificação de Desempenho da Atividade do Médico Perito
Gdap	Gratificação de Desempenho da Atividade Previdenciária
Gdass	Gratificação de Desempenho de Atividade Social
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
GLTTB	Gays, Lésbicas, Travestis, Transgêneros e Bissexuais
Gpaba	Gestão Plena da Atenção Básica Ampliada
GSF	Gasto Social Federal
GSFT	Gasto Social Federal Tributário
GTI	Grupo de Trabalho Interministerial
GUT	Grau de Utilização da Terra
HU	Hospital Universitário
Iara	Instituto de Advocacia Racial e Ambiental
Ibama	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
Ibase	Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços
Idec	Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano

IDM	Índice de Desenvolvimento Municipal
IES	Instituição de Ensino Superior
Ifes	Instituições Federais de Ensino Superior
IFPI	International Federation of the Phonographic Industrie
IGP-DI	Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna
IMF	Instituições de Microcrédito
INCC	Índice Nacional de Custos da Construção Civil
II	Imposto sobre Importação de Produtos
Incra	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INPC	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
INS	Índice de Necessidade em Saúde
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras
IPA	Índice de Preços no Atacado
IPC	Índice de Preços ao Consumidor
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPE	Índice de Porte Econômico
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Iphan	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVA	Imposto sobre Veículos Automotores
IR	Imposto de Renda
IRPJ	Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas
IRSM	Índice de Reajuste do Salário Mínimo
ISA	Instituto Socioambiental
Iser	Instituto Superior de Estudos da Religião
ISS	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITBI	Imposto de Transmissão Inter Vivos
ITCM	Imposto de Transmissão <i>Causa Mortis</i> e Doação
Itesp	Instituto de Terras do Estado de São Paulo
ITR	Imposto Territorial Rural
LBV	Legião da Boa Vontade
LC	Lei Complementar
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LEP	Lei de Execução Penal
LOA	Lei Orçamentária Anual
Loas	Lei Orgânica da Assistência Social
Losan	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MAB	Movimento dos Atingidos por Barragens
MAC	Assistência de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar
Made	Museu Aberto do Desenvolvimento
MAS	Ministério da Assistência Social
Mapa	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MCT	Ministério da Ciência e Tecnologia
MCR	Manual de Crédito Rural
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
Mdic	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC	Ministério da Educação
Mercosul	Mercado Comum do Sul
Mesa	Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome
MF	Ministério da Fazenda
Mieib	Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil
MIN	Ministério da Integração Nacional
MinC	Ministério da Cultura

Minter	Programa de Mestrado Interinstitucional
MJ	Ministério da Justiça
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MMC	Movimento das Mulheres Camponesas
Modernmaq	Programa de Modernização do Parque Industrial Nacional
MP	Medida Provisória, Ministério Público ou Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MPA	Movimento dos Pequenos Agricultores
MPF	Ministério Público Federal
MPS	Ministério da Previdência Social
MPT	Ministério Público do Trabalho
MS	Ministério da Saúde
MST	Movimento Nacional dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
MTO	Manual Técnico de Orçamento
NIS	Número de Identificação Social
NF	Necessidade de Financiamento
Noas	Norma Operacional de Assistência à Saúde
NOB	Norma Operacional Básica
NTN	Nota do Tesouro Nacional
OCC	Outros Custeios e Capital
OCDE	Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
OEA	Organização dos Estados Americanos
OGU	Orçamento Geral da União
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
Oscip	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
OSS	Orçamento da Seguridade Social
OTN	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
PCPP	Programa de Crédito Produtivo Popular
PCPR	Programa de Combate à Pobreza Rural
PDA	Plano de Desenvolvimento de Assentamento
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PEA	População Economicamente Ativa
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PED	Pesquisa de Emprego e Desemprego
PEQ	Planos Estaduais de Qualificação
Pesp	Planos Estaduais e Municipais de Segurança Pública
PET	Programa de Educação Tutorial
Peti	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

Petros	Fundação Petrobras de Seguridade Social
PF	Polícia Federal
PFL	Partido da Frente Liberal
PGBL	Plano Gerador de Benefício Líquido
PGFN	Procuradoria Geral da Fazenda Nacional
PGPM	Política de Garantia de Preços Mínimos
PGRM	Programa de Garantia de Renda Mínima
PIA	População em Idade Ativa
Piac	Programa de Incentivo à Adaptação de Contratos
PIACM	Plano de Intensificação das Ações de Controle da Malária na Amazônia
Piaps	Plano de Integração e Acompanhamento de Programas Sociais de Prevenção à Violência
PIB	Produto Interno Bruto
PICDT	Programa Institucional de Capacitação Docente e Técnica
PICDTEC	Programa Institucional de Capacitação de Docentes do Ensino Tecnológico
PIS	Programa de Integração Social
Pisa	Programa Internacional de Avaliação de Alunos
Pits	Programa de Interiorização do Trabalho em Saúde
PJR	Pastoral da Juventude Rural
PL	Projeto de Lei
Planfor	Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador
Planseq	Planos Setoriais de Qualificação
PlanTeQs	Planos Territoriais de Qualificação
PLC	Projeto de Lei Complementar
PLO	Projeto de Lei do Orçamento
Ploa	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PMDF	Programa de Manutenção e Desenvolvimento
PME	Pesquisa Mensal de Emprego
PMSS	Programa de Modernização do Setor Saneamento
PN/DST/Aids	Programa Nacional de Doenças Sexualmente Transmissíveis e da AIDS
PNAA	Programa Nacional de Acesso à Alimentação
PNC	Plano Nacional de Cultura
Pnad	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
Pnae	Programa Nacional de Alimentação Escolar
Pnas	Política Nacional de Assistência Social
PNDH	Programa Nacional de Direitos Humanos
Pnate	Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar
PNDRS	Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
PNE	Plano Nacional de Educação
PNEDH	Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos
Pnete	Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo
PNI	Política Nacional do Idoso
PNLD	Programa Nacional do Livro Didático
PNLL	Plano Nacional do Livro e Leitura
PNMPO	Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado
Pnlem	Programa Nacional de Livros Didáticos do Ensino Médio
PNPIR	Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial
PNPE	Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego
PNPG	Plano Nacional de Pós-Graduação
PNPM	Plano Nacional de Políticas para as Mulheres
PNQ	Plano Nacional de Qualificação
PNRA	Plano Nacional de Reforma Agrária
PNSP	Plano Nacional de Segurança Pública
PNSST	Política Nacional de Segurança e Saúde do Trabalhador
Pnud	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POF	Pesquisa de Orçamentos Familiares
PPA	Plano Plurianual
PPP	Perfil Profissiográfico Previdenciário
PQD	Programa de Qualificação Docente
PRA	Plano de Recuperação de Assentamentos

Prasem	Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação
Previ	Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil
Previc	Superintendência Nacional de Previdência Complementar
Proagro	Programa de Garantia da Atividade Agropecuária
Procera	Programa de Créditos para os Assentamentos da Reforma Agrária
Prodasen	Centro de Informática e Processamento de Dados do Senado Federal
Prodecine	Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional
Prodecult	Programa de Desenvolvimento de Cultura
Proeja	Programa de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos
Proemprego	Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador
Proep	Programa de Expansão da Educação Profissional
Proex/BB	Programa de Financiamento às Exportações do Banco do Brasil
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
ProJovem	Programa Nacional de Inclusão de Jovens
Pronac	Programa Nacional de Apoio à Cultura
Pronaf	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
Pronager	Programa Organização Produtiva de Comunidades Pobres
Prosup	Programa de Suporte à Pós-Graduação de Instituições de Ensino Particulares
Protrabalho	Programa de Promoção do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador na Região Nordeste e Norte de Minas Gerais
ProUni	Programa Universidade para Todos
PRPG	Programas Regionais de Pós-Graduação
PRSH	Programa de Revitalização de Sítios Históricos
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSF	Programa de Saúde da Família
PT	Partido dos Trabalhadores
Rais	Relação Anual de Informações Sociais
RDPC	Renda Domiciliar <i>Per Capita</i>
Recor	Registro Comum de Operações de Crédito Rural
Refis	Programa de Recuperação Fiscal
Reforsus	Reforço à Reorganização do SUS
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RJU	Regime Jurídico Único
RMV	Renda Mensal Vitalícia
RPPS	Regimes Próprios de Previdência Social
Sabi	Sistema de Administração dos Benefícios por Incapacidade
SAC	Serviços de Ação Continuada
Saeb	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SAF	Secretaria de Agricultura Familiar
SAM	Serviço de Assistência aos Menores
Samu	Serviço de Atendimento Móvel de Urgência
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
Saneatins	Companhia de Saneamento de Tocantins
Sanepar	Companhia de Saneamento do Paraná
SAT	Seguro contra Acidente de Trabalho
SAV	Secretaria do Audiovisual
SBM	Sistema Brasileiro de Museus
SDS	Social Democracia Sindical
SE	Secretaria Executiva
Seade	Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados
Seas	Secretaria de Estado de Assistência Social
Sebrae	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
Secad	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade
SEDH/PR	Secretaria Especial dos Direitos Humanos/Presidência da República
SEF	Secretaria de Ensino Fundamental

Selavip	Serviço Latino-Americano e Asiático de Vivenda Popular
Selic	Sistema Especial de Liquidação e de Custódia
Senac	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
Senai	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
Senar	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
Senarc	Secretaria Nacional de Renda de Cidadania
Senasp	Secretaria Nacional de Segurança Pública
Seppir	Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
SES	Secretarias Estaduais de Saúde
Sesan	Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional
Sesc	Serviço Social do Comércio
Sesi	Serviço Social da Indústria
Sest	Serviço Social do Transporte
Sesu	Secretaria de Educação Superior
SFC	Sistema Federal de Cultura
SFH	Sistema Financeiro da Habitação
SFI	Sistema Financeiro Imobiliário
SIA/SUS	Serviço de Informações Ambulatoriais do SUS
Siafi	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SIBT	Sistema Informatizado do Banco da Terra
SICPR	Sistema Informatizado do Programa de Combate à Pobreza Rural
Sicredi	Sistema de Crédito Cooperativo
Sidor	Sistema Integrado de Dados Orçamentários
Sigae	Sistema Integrado de Ações de Emprego
Sigplan	Sistema de Incorporações Gerenciais e de Planejamento
SIH/SUS	Sistema de Informações Hospitalares do SUS
SIM	Sistema de Informação sobre Mortalidade
Simples	Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte
Sinaes	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
Sinarm	Sistema Nacional de Armas
Sinase	Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei
Sine	Sistema Nacional de Emprego
Sinis	Sistema Nacional de Informações
Siops	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde
SIP	Sistema de Informação de Produtos
Sipia	Sistema de Informações para a Infância e Adolescência
Sipra	Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária
Sisan	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SM	Salário Mínimo
SMC	Sociedade de Microcrédito
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SNC	Sistema Nacional de Cultura
SNCR	Sistema Nacional de Cadastro Rural
SNDH	Sistema Nacional de Diretos Humanos
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
SPC	Secretaria de Previdência Complementar
SPPC	Secretaria de Políticas de Previdência Complementar
SPDCA	Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente
SPE	Sistema Público de Emprego ou Secretaria de Política Econômica
SPHAN	Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
SPI	Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
SPM	Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres
SPMAP	Secretaria de Patrimônio, Museu e Artes Plásticas
Spoa	Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração (Ministério do Trabalho)
SPPE	Secretaria de Políticas Públicas de Emprego
SPU	Secretaria de Patrimônio da União

SQD	Sistema de Qualificação da Demanda
SSP	Secretaria de Segurança Pública
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
Suas	Sistema Único da Assistência Social
SUB	Sistema Único de Benefícios
SUS	Sistema Único de Saúde
Susep	Superintendência de Seguros Privados
Susp	Sistema Único de Segurança Pública
Tafic	Taxa de Fiscalização e Controle da Previdência Complementar
TCU	Tribunal de Contas da União
TDA	Títulos da Dívida Agrária
TJLP	Taxa de Juros de Longo Prazo
TR	Taxa Referencial
UCG	Unidades Centrais de Gerenciamento
UDR	União Democrática Ruralista
UERJ	Universidade do Estado do Rio de Janeiro
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UFRB	Universidade Federal do Recôncavo Bahiano
UFRPE	Universidade Federal Rural de Pernambuco
UnB	Universidade de Brasília
Undime	União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação
Uncme	União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação
Unesco	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
Unicef	Fundo das Nações Unidas para a Infância
Unifem	Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher
Unired	Consórcio Universidade Virtual Pública do Brasil
Urbis	Programa de Reabilitação Urbana de Sítios Históricos
USP	Universidade de São Paulo
VCMH	Variação do Custo Médico-Hospitalar



**EDITORIAL**

**Coordenação**

Iranilde Rego

**Supervisão**

Aeromilson Mesquita

**Revisão**

Lunde Braghini Júnior

Márcia Assunes Gonçalves

Camila de Paula Santos (estagiária)

Karen Varella Maia Corrêa (estagiária)

Olavo Mesquita de Carvalho (estagiário)

Sheila Santos de Lima (estagiária)

**Editoração**

Elidiane Bezerra Borges

Lucas Moll Mascarenhas

**COMITÊ EDITORIAL**

**Secretário-Executivo**

Marco Aurélio Dias Pires

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,

9º andar, sala 908

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5406

Correio eletrônico: madp@ipea.gov.br

**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. Nilo Peçanha, 50, 6º andar – Grupo 609

20044-900 – Rio de Janeiro – RJ

Fone: (21) 2215-1044 R. 234

Fax: (21) 2215-1043 R. 235

Correio eletrônico: editrj@ipea.gov.br