políticas sociais

acompanhamento e análise

edição especial

13

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
Renato Lóes Moreira (substituto)

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
José Aroudo Mota (substituto)

Diretor de Estudos Macroeconômicos
Paulo Mansur Levy

Chefe de Gabinete
Persio Marco Antonio Davison

Assessor-Chefe de Comunicação
Murilo Lôbo

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

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

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

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

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

políticas sociais acompanhamento e análise

Diretoria de Estudos Sociais

Conselho Editorial

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
Ana Maria de Resende Chagas
André Gambier Campos
Ângela Barreto
Brancolina Ferreira
Brunu Marcus Ferreira Amorim
Déa Carvalho
Dionísio Baró
Enid Rocha Andrade da Silva
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
Natália de Oliveira Fontoura
Patrícia Dario El-Moor
Paulo Roberto Corbucci
Roberto Gonzales
Roberto Passos Nogueira
Sergei Soares
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
POLÍTICA SOCIAL E DESENVOLVIMENTO	7
ACOMPANHAMENTO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS	**25**
SEGURIDADE SOCIAL	27
PREVIDÊNCIA SOCIAL	45
ASSISTÊNCIA SOCIAL E SEGURANÇA ALIMENTAR	77
SAÚDE	115
EDUCAÇÃO	155
TRABALHO E RENDA	193
DIREITOS HUMANOS, JUSTIÇA E CIDADANIA	229
IGUALDADE RACIAL	281
DESENVOLVIMENTO RURAL	321
GLOSSÁRIO DE SIGLAS	**363**

APRESENTAÇÃO

É com grande satisfação que trazemos a público o 13º número de *Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise.* Esta edição, de natureza especial, colocou para a sua equipe de colaboradores o desafio de fazer um balanço da política social brasileira na esfera federal entre os anos de 1995 e 2005. Tal desafio só se viabilizou tendo em vista as 12 edições anteriores deste periódico e o acúmulo analítico construído ao longo dos seis anos desta publicação, período em que foi possível manter sua periodicidade, ampliar o escopo e aprofundar a análise da temática social.

Com relação aos números anteriores, o leitor observará algumas mudanças na organização desta edição. A seção de introdução, tradicionalmente intitulada *Conjuntura e Políticas Sociais*, recebe a partir deste número novo tratamento. Ao lado da síntese das principais questões que marcaram o debate nas áreas sociais no período em foco, a nova seção, *Política Social e Desenvolvimento,* pretende contribuir para o debate sobre a necessidade de se construir uma interação sinérgica entre a dinâmica econômica inclusiva e a política social no país. Neste número, o capítulo chama atenção para as características recentes do sistema de proteção social brasileiro, assim como para os impactos do padrão fiscal-financeiro do gasto público federal para a implementação das políticas sociais.

Os capítulos seguintes buscam acompanhar e analisar as principais políticas e programas sob responsabilidade do governo federal nas seguintes áreas: seguridade social; previdência social; assistência social e segurança alimentar; saúde; educação; trabalho e renda; igualdade racial; direitos humanos, justiça e cidadania, e desenvolvimento rural. Visando apresentar um quadro geral da evolução de cada uma destas políticas sociais nos últimos onze anos, os capítulos seguem uma organização também diferenciada em relação às edições anteriores. Em um primeiro momento são contempladas, em cada área, as principais mudanças ocorridas no período 1995-2005 no que se refere à organização da política, correlacionando-as com as condições sociais e/ou indicadores sociais típicos da área. Em seguida, são apresentados o acompanhamento dos principais programas e ações desenvolvidos pelo governo federal no período e o quadro geral de sua execução orçamentária. Por fim, é agregada à análise uma seção referente aos principais desafios e perspectivas atualmente apresentadas para essas políticas setoriais.

Assim como vem ocorrendo desde o número 11, esta edição compreende um volume impresso e um CD, no qual encontra-se o *Anexo Estatístico*. Este anexo apresenta a execução orçamentária anual do Gasto Social Federal, segundo as diversas unidades orçamentárias do período em foco, assim como séries históricas de indicadores sociais referentes às áreas objeto de análise desta publicação, englobando os últimos dez anos.

Espera-se, com esta publicação, contribuir para a ampliação do debate sobre o conjunto das políticas sociais hoje sob responsabilidade do governo federal, dando maior visibilidade às mudanças recentes e apresentando, com uma reflexão sobre o passado, indicações sobre as perspectivas de futuro e os desafios que, neste campo, estão sendo colocados à sociedade brasileira.

Boa leitura!

Conselho Editorial

POLÍTICA SOCIAL E DESENVOLVIMENTO

As desigualdades sociais e regionais; a pobreza extrema; a grande concentração de fluxos de renda e estoques de riqueza; a insegurança no trabalho e nas ruas; as discriminações de raça, gênero e idade; a baixa qualidade dos serviços públicos, entre outros problemas relevantes da realidade social brasileira, são fenômenos inaceitáveis. No entanto, embora muito se tenha avançado na sua compreensão, ainda não é possível vislumbrar uma clara concertação de interesses que rompa rápida e estruturalmente com as mazelas econômicas e sociais que assolam o cotidiano do país.

Nesse contexto, o conjunto das políticas sociais brasileiras vive há anos sob forte embate entre duas correntes, que envolvem orientações teórico-metodológicas e ideológicas distintas. De um lado, reconhece-se o aumento da cobertura e do perfil redistributivo da política social, desde que os dispositivos infraconstitucionais da Carta de 1988 começaram a ser implementados; de outro, são atribuídas às políticas sociais e ao gasto público ali comprometido as causas para inúmeros males da economia brasileira, desde a pífia performance econômica da última década até o aumento da carga tributária e do custo-Brasil.

Se, de fato, há concordância com relação à necessidade de alterações no chamado arcabouço institucional do sistema brasileiro de proteção social, há, por outro lado, uma imensa discordância em relação ao tipo de reforma que precisaria ser feita. Em meio à torrente de debates e críticas e contra-críticas ao modelo vigente, bem como às reformas em curso, vemos o país mergulhado em um ambiente econômico ainda marcado por elementos de desestabilização (alto endividamento financeiro do setor público, baixas taxas de crescimento econômico, altas taxas de desemprego), com conseqüências incertas sobre as possibilidades futuras de desenvolvimento social sustentado.

Observar e analisar as políticas sociais em seus processos, resultados e as respectivas discussões que as envolvem tem sido a tarefa a que o periódico *Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise* vem se dedicando ao longo dos últimos seis anos. O desafio permanente tem sido no sentido de articular, em uma mesma publicação, uma quantidade grande e heterogênea de temas e áreas sociais, com o intuito de acompanhar e analisar, sistematicamente, o desenrolar dos processos concretos que as afetam, abordando questões ligadas às condições de vida sob o prisma de cada área, à evolução do quadro institucional em cada setor das políticas sociais, à análise dos principais programas/ações – combinando as dimensões físicas dos indicadores com os níveis de execução financeira – sempre tendo por base o trabalho cotidiano de pesquisa realizado pelos técnicos e colaboradores da Diretoria de Estudos Sociais (Disoc) do Ipea.

Nesta edição, ao cobrir o período que vai de 1995 até 2005, o trabalho de observação e compreensão analítica mais geral acerca dos movimentos e grandes tendências das diversas políticas sociais envolve um desafio ainda maior, que os conteúdos dos capítulos setoriais pretendem enfrentar.

1 O sistema de proteção social brasileiro

A proteção social no Brasil, que nasce no início dos anos de 1930 pela vinculação com o trabalho, se estruturou em função da inserção na estrutura ocupacional e do acesso a benefícios vinculados a contribuições pretéritas. No entanto, o capitalismo aqui instalado e a atuação regulatória do Estado no campo trabalhista não lograram universalizar o fenômeno do assalariamento formal, tornando incompleto o "processo civilizatório" de um capitalismo minimamente organizado, tal qual levado a cabo nas experiências dos países europeus ocidentais.

Assim, a história mostra que, além de nunca ter sido possível levar o sistema de proteção social à maioria da população brasileira ocupada – deixando desprotegido tanto o contingente envolvido na economia de subsistência no meio rural quanto aqueles empregados na vasta variedade de atividades informais que proliferam nos centros urbanos – começou a haver, desde os anos 1980, a expulsão de parte do contingente antes incorporado ao sistema. Desse modo, a inserção das pessoas no mundo da proteção social pela via do trabalho – que, até 1980, constituía a regra para pouco mais da metade da população ocupada – passou a ser uma expectativa ainda menos crível para a maioria dos trabalhadores brasileiros no decorrer deste último quarto de século.

Nesse contexto, a Constituição de 1988 surgiu como um marco na história da política social brasileira, ao ampliar legalmente a proteção social para além da vinculação com o emprego formal. Trata-se de uma mudança qualitativa na concepção de proteção que vigorou no país até então, pois inseriu no marco jurídico da cidadania os princípios da seguridade social e da garantia de direitos mínimos e vitais à reprodução social. Nesse sentido, houve uma verdadeira transformação quanto ao *status* das políticas sociais relativamente a suas condições pretéritas de funcionamento. Em primeiro lugar, as novas regras constitucionais romperam com a necessidade do vínculo empregatício-contributivo na estruturação e concessão de benefícios previdenciários aos trabalhadores oriundos do mundo rural. Em segundo lugar, transformaram o conjunto de ações assistencialistas do passado em um embrião para a construção de uma política de assistência social amplamente inclusiva. Em terceiro, estabeleceram o marco institucional inicial para a construção de uma estratégia de universalização no que se refere às políticas de saúde e à educação básica. Além disso, ao propor novas e mais amplas fontes de financiamento – alteração esta consagrada na criação do Orçamento da Seguridade Social – estabeleceu condições materiais objetivas para a efetivação e preservação dos novos direitos de cidadania inscritos na idéia de seguridade e na prática da universalização.

No entanto, apesar desses avanços de natureza jurídico-legal e da efetiva ampliação da cobertura, a implementação das políticas sociais foi sendo condicionada, durante a década de 1990, pela combinação de fatores macroeconômicos e políticos, que resultaram na configuração de uma agenda pautada por cinco diretrizes básicas: universalização restrita, privatização da oferta de serviços públicos, descentralização da sua implementação, aumento da participação não-governamental na sua provisão e focalização sobre a pobreza extrema em algumas áreas da política social. Essa agenda comportava reformas de orientação geral liberalizante, em termos da concepção, implementação e gestão das políticas em várias áreas da proteção e do bem-estar social. Resultantes do embate de forças políticas e ideológicas presentes tanto na disputa entre os setores público e privado como intra-setores públicos, as reformas impuseram um caráter pró-mercado às políticas

sociais brasileiras, em detrimento do princípio público e universalizante que está na base do capítulo constitucional relativo à ordem social.

Nesse sentido, a expressão "universalização restrita" tem como referência o fato de que a universalidade da cobertura e do atendimento, no que diz respeito ao conjunto das políticas de educação e de seguridade (saúde, previdência e assistência social), não se firmou totalmente, nem como princípio ideológico geral e tampouco como prática do Estado na implementação concreta de tais políticas, passados dezoito anos da promulgação da Carta Constitucional. Apesar de a oferta de bens e serviços públicos e gratuitos nas áreas de saúde e do ensino fundamental ter alcançado níveis bastante elevados de cobertura e, mais importante, ter consolidado ao menos formalmente o caráter universalizante dos programas e ações governamentais por todo o território nacional, tal foi acompanhado do avanço e concorrência (muito mais que da complementação) dos setores privados.

Na área de previdência social, a universalidade da cobertura foi limitada ao longo dos anos 1990. De fato, no Regime Geral de Previdência Social (RGPS) houve aumento de cobertura no atendimento aos beneficiários, especialmente com a implementação do regime de previdência rural. Entretanto, a ampliação da cobertura ainda não foi suficiente para cobrir toda a população do espaço urbano. Isto se deve, fundamentalmente, à concessão de benefícios mediante contribuição prévia, em um contexto de grande informalidade das relações de trabalho no país. Além disso, como a estrutura de remunerações vinculadas ao RGPS é historicamente baixa, abriu-se espaço para a atuação de um setor de previdência complementar com grande potencial de captura junto às franjas média e superior da distribuição de rendimentos.

No caso da assistência social, embora constitua área de atendimento voltada exclusivamente às camadas pobres e em situação de vulnerabilidade e incapacidade para o provimento de sua própria renda, esta possui poder limitado de ampliação da cobertura em razão, basicamente, dos estreitos limites estabelecidos pelos critérios de renda domiciliar *per capita* que são utilizados como condição de elegibilidade aos benefícios. Em um país onde um contingente muito grande da população recebe rendimentos muito baixos, critérios restritivos para a concessão de benefícios assistenciais acabam sendo a forma de regular o gasto social nessa área, minimizando as pressões sobre a estrutura de financiamento público.

Pelo exposto, pelo menos duas questões devem ser ressaltadas. A primeira delas é que o esforço de gasto para uma estratégia social universalizante, no caso brasileiro, teria de ser superior àquele realizado pelo Estado ao longo dos anos de 1990. A segunda é a mudança de patamar nas relações público-privado para a implementação de políticas sociais no Brasil. Trata-se aqui do crescimento acelerado e, em alguns casos, o fortalecimento do setor privado lucrativo na composição total das políticas sociais desde 1988.

Paralelamente, outras três características complementares às anteriores também foram se fortalecendo ao longo da década de 1990: descentralização, focalização das políticas e ampliação da atuação de organizações não-governamentais. A descentralização nasceu na esteira da redemocratização política, no início dos anos de 1980, e se consolidou como um dos princípios fundamentais na discussão constituinte acerca do novo formato institucional que as políticas sociais deveriam ter. A idéia de constituir um sistema político e administrativo em que as atribuições na área social fossem compartilhadas pelas diferentes esferas de governo requeria, no entanto, a confecção de inúmeros pactos políticos entre a União, os estados e os municípios no sentido de consolidar as

respectivas responsabilidades concernentes à formulação, ao financiamento, à execução e à fiscalização das ações. Contudo, ainda que a idéia da descentralização, como um princípio fundamental de gestão pública, tenha se mantido no discurso oficial, e as experiências na saúde e no ensino fundamental sejam positivas em termos gerais, avançou-se quase que exclusivamente na descentralização do gasto, com transferência massiva das responsabilidades de implementação das ações aos estados e municípios.

Outra característica importante do período foi a focalização das políticas sociais no combate direto à pobreza. Essa particularidade nasceu e se consolidou como novo princípio orientador da atuação do Estado ao longo dos anos de 1990, afirmando-se, em vários sentidos, na contramão dos preceitos universalizantes impressos na Constituição de 1988. É importante atentar para o fato de que, ao deslocar o foco da discussão do desenvolvimento com inclusão social para o tema do combate à pobreza – via supostamente mais eficaz e eficiente de aplicação dos recursos oficiais – a focalização complementa de forma coerente o conjunto da estratégia social que se impôs nos anos 1990.

Observa-se ainda a construção de certo nível de comprometimento de setores públicos não-estatais – ou setores privados não lucrativos – em relação à execução de ações sociais voluntárias ou compartilhadas com o próprio setor público estatal. O aumento da participação social organizada na estratégia geral de atendimento social ao longo da década de 1990 esteve originalmente ligado à idéia de maior envolvimento e participação da sociedade civil na formulação, implementação, gestão, controle e avaliação das políticas sociais. Contudo, o sentido dessa atuação, bem como os resultados alcançados até o momento, não são ainda suficientemente conhecidos para se antecipar qualquer avaliação neste momento.

2 Estrutura tributária e padrão fiscal-financeiro do gasto público federal

As características do padrão de implementação das políticas sociais ao longo dos anos 1990 concorrem, conjunta e estruturalmente, para limitar as necessidades de financiamento do gasto público social, notadamente em âmbito federal, o que é também coerente com a estratégia mais geral de contenção fiscal do governo diante dos constrangimentos macroeconômicos (auto)impostos pela primazia da estabilização monetária sobre qualquer alternativa de política econômica. A universalização restrita e a focalização na pobreza de uma parte das políticas significam redução de gastos sociais potenciais, com rebatimentos incertos em termos da cobertura e atendimento social à população. Enquanto isso, a privatização da oferta de serviços públicos é, ao contrário, uma forma de transferir parte significativa do financiamento de bens e serviços sociais diretamente às próprias famílias, que são obrigadas a assumir custos crescentes e redução da renda disponível em razão da ausência ou precariedade da provisão pública, em especial nas áreas de saúde, previdência e educação.

Por isso, um tema permanente dos debates na área social é o do financiamento e gastos públicos. Esse debate tem sido dominado por um viés ideológico que faz a análise isolando-se as duas dimensões principais do problema – receitas e gastos – de modo que parece que o lado da receita, que decorre de um determinado modelo tributário, não guarda relação com o do gasto, que viabiliza ações e programas sociais. De início, cabe ressaltar que uma estratégia de universalização das políticas sociais, que obviamente envolve gastos, teria efeito redistributivo muito mais potente se estivesse associada a uma estrutura de arrecadação tributária mais justa e progressiva. Raciocinar dessa for-

ma equivale a colocar na agenda pública a necessidade de uma reforma tributária que caminhe em direção a uma estrutura tributária centrada sobre o estoque de riqueza real e financeira, tanto de pessoas físicas como jurídicas, e que seja progressiva no que tange aos fluxos de renda. Embora seja necessária toda uma engenharia técnica e política para alterar a estrutura de financiamento público, posto tratar-se de mecanismo por meio do qual a sociedade interfere na distribuição primária da renda, é fundamental atentar para o princípio que justificou mudanças tributárias no passado, qual seja, o princípio da vinculação entre base nacional da acumulação capitalista e base ótima de tributação.

A diversificação das fontes de tributação, aliada a uma simultânea ampliação das bases de incidência, é resposta necessária do poder público diante da complexificação do sistema econômico. Parte dos problemas atuais do sistema tributário brasileiro está relacionada a uma situação de descompasso entre a dinâmica da economia real e o arcabouço institucional existente. Trata-se de um descompasso entre a base principal sobre a qual se processa a acumulação capitalista numa era global financeirizada e a estrutura de financiamento público anacrônica, a qual ainda onera proporcionalmente mais os setores econômicos de base industrial e comercial, em favorecimento relativo aos setores de base financeira e de serviços, aí inclusos os setores de entretenimento e de serviços tecnológicos e de comunicação.

Um segundo aspecto importante da relação entre arrecadação tributária e gastos públicos está relacionado à perversidade da imensa transferência de renda que está se processando no Brasil, dos setores produtivos para os financeiros e das classes trabalhadoras para as classes rentistas. Tal fenômeno, aliás, observável também em âmbito mundial, pode ser visto de pelo menos duas maneiras para o caso brasileiro. De um lado, a estrutura vigente de arrecadação distorce ainda mais a disputa já desigual entre capitais produtivos e financeiros por aplicações rentáveis, pois, ao onerar proporcionalmente mais os primeiros em relação aos últimos, ajuda a tornar a eficiência marginal do capital produtivo menor que a eficiência marginal do capital financeiro, tudo o mais constante.

De outro lado, observa-se que se cresce a carga tributária brasileira em relação ao PIB, crescem bem menos que proporcionalmente os aportes fiscais para o gasto social e para investimentos diretos. A diferença de crescimento dessas variáveis pode ser explicada pelo peso crescente dos juros sobre a dívida pública. Com isso, tem-se uma situação explícita de transferência de renda do lado real da economia para o lado financeiro, que, além de não oferecer contrapartidas suficientes em termos de ampliação dos créditos ou valorização do mercado de capitais, tende a ser tão mais grave quanto maior o superávit primário supostamente destinado a demonstrar a capacidade de pagamento do país frente a seus credores, nacionais e estrangeiros.

Formando uma outra dimensão de análise sobre o financiamento e o gasto, é importante salientar que os aumentos reais do salário mínimo – que baliza grande parte dos benefícios sociais – têm um duplo efeito sobre as finanças públicas. De um lado, o impacto fiscal decorrente do aumento dos gastos públicos em geral; de outro, o impacto tributário decorrente do aumento da arrecadação de impostos e contribuições sociais ligado à ampliação do consumo. Essas duas dimensões caminham juntas e precisam ser tratadas simultaneamente para fins de uma análise mais isenta e precisa do assunto.

Quanto aos impactos fiscais (praticamente o único aspecto que é considerado em grande parte das análises correntes), haveria que se analisar não só o peso de aumentos reais do salário mínimo nos gastos sociais, mas também o peso des-

ses 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.). Quem ganha? Quem perde? Que deslocamentos estão se processando no interior do orçamento público? As respostas a essas perguntas são importantes para se verificar os efeitos redistributivos dos gastos públicos em sua integralidade e confrontá-los com aqueles que estão associados a aumentos reais do salário mínimo.

Quanto aos 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. Esses aumentos, 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 da estrutura de arrecadação ainda vigente no país, trata-se, em grande medida, de fontes de financiamento constitucionalmente criadas e vinculadas aos gastos sociais que são impactados por aumentos reais do salário mínimo, quais sejam, benefícios mínimos da previdência, assistência e seguro-desemprego.

A partir dessas observações, três questões cruciais ganham relevo. Primeiramente, que é questionável a visão em voga acerca do suposto "déficit explosivo da previdência", uma vez que, constitucionalmente, os gastos previdenciários, assistenciais e do seguro-desemprego possuem fontes explícitas de financiamento e, de fato, vêm sendo cobertos pelo conjunto de recursos a eles destinados pelas contribuições sociais vinculadas à seguridade social. Segundo, que os dados de desempenho corrente das finanças sociais federais demonstram que o movimento de disputa distributiva no interior do orçamento público federal se dá a favor dos juros e encargos da dívida pública, em detrimento de todas as demais categorias de gasto. Por último, constata-se que a área social vem sustentando esse processo de concentração financeira da renda, pois a arrecadação tributária para o Orçamento da Seguridade Social (OSS) vem crescendo sistematicamente à frente do gasto social federal, mas esses recursos não chegam às políticas sociais. Desse modo, não é possível avaliar adequadamente os impactos sociais dos gastos públicos sem considerar também como dimensão crucial dos problemas de efetividade e eficácia distributivas essa ampla visão do financiamento e gasto das políticas e programas governamentais, particularmente os da área social.

3 Desafios e perspectivas setoriais

Se as políticas sociais em seu conjunto enfrentam questões importantes que afetam diretamente o sentido geral de sua implementação, as áreas setoriais têm que fazer frente a temas específicos que, em cada caso, configuram perspectivas não menos desafiadoras.

Nas políticas da *Seguridade Social* destacam-se duas ordens de questões. Uma diz respeito à insegurança jurídica que desde a promulgação da Constituição de 1988 acomete esse sistema. Originalmente concebido para dispor de um Ministério único, aglutinador das políticas de previdência social, assistência e saúde, de um conselho de participação definidor das prioridades alocativas e de um orçamento próprio, autônomo da área fiscal, tal sistema nunca chegou a se estabelecer plenamente. Apenas tomou forma o Orçamento da Seguridade Social, a última daquelas instituições inicialmente previstas e, ainda assim, mais como parte contábil do orçamento público que como mecanismo específico de financiamento a compor uma estratégia mais ampla de efetivação das políticas de

seguridade social. Não é à toa, portanto, que essa peça orçamentária tenha atravessado os últimos dez anos, pelo menos, sob ataque permanente daqueles que vislumbram a completa supressão dessa pequena autonomia, intenção esta explicitamente declarada nas "reformas" da seguridade social que o campo conservador pressiona para que sejam adotadas a partir de 2007, fato que remete à segunda ordem de questões anunciada.

Como se poderá ver no capítulo da Seguridade Social, a estrutura de financiamento das políticas de previdência social, assistência social, saúde pública e seguro-desemprego tornou-se, ao longo do período 1995-2005, quase exclusivamente dependente das contribuições de empregados e empregadores ao Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) e das demais contribuições vinculadas ao Orçamento da Seguridade Social. A participação de tributos voluntários, ou não-vinculados explicitamente ao financiamento deste sistema, caiu de 34,8% para 7,4% entre 1995 e 2005. Ainda assim, as fontes financeiras remanescentes conseguiram fazer jus às necessidades globais de financiamento dessas políticas, tal qual previsto no escopo jurídico da Seguridade Social. Haveria mesmo uma folga financeira maior para a garantia da aplicação dos direitos sociais constitucionais, não fosse a aplicação recorrente das desvinculações de recursos – via Fundo Social de Emergência (FSE), Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e Desvinculação de Receita da União (DRU) – para a União compor sua estratégia de superávit fiscal primário. Por isso, o texto destaca como preocupantes as propostas de reforma que buscam destruir o esquema de financiamento da Seguridade Social, seja desvinculando as contribuições sociais desse orçamento, seja desvinculando o salário mínimo como piso dos benefícios sociais, sem apresentar nenhuma alternativa fiscal à garantia dos direitos consagrados pela Constituição de 1988.

Esse debate do financiamento, que é geral às políticas da seguridade social, se desdobra nos capítulos subseqüentes, de Previdência Social, Assistência Social e Saúde, cada qual com suas especificidades. No capítulo da *Previdência Social*, a questão do financiamento é particularmente importante, pois, como se sabe, essa política é o núcleo central do sistema brasileiro de proteção social, tanto em termos de cobertura como de recursos financeiros envolvidos. Não obstante os avanços obtidos desde a implementação dos dispositivos constitucionais de 1988, ainda reina uma grande desproteção previdenciária no país, que atinge algo em torno de 45% da população economicamente ativa, fortemente localizada em atividades não-agrícolas, residentes sobretudo no meio urbano. Além disso, há um sério problema de aderência entre o modelo básico de proteção vinculado a contribuições sobre a folha de salários e a trajetória de desassalariamento formal da mão-de-obra ativa, fato que se nota pela queda da relação entre contribuintes ativos sobre beneficiários totais, que passou de 1,86 para 1,78 entre 1995 e 2005.

Daí a importância, no âmbito dos desafios nessa área, de novas políticas de inclusão previdenciária, sobretudo para segmentos de trabalhadores historicamente alijados dos processos de inclusão social pelo trabalho regulado. Isto porque dificilmente terão condições atuariais de cumprir longos períodos de contribuição ao sistema, mas que necessitam, tais quais os demais trabalhadores, de proteção não só na velhice como também na fase laboral, contra eventos como desemprego, acidentes de trabalho, doenças, invalidez, maternidade, reclusão etc. O desafio da inclusão previdenciária aponta que o problema de financiamento nessa área vai além da manutenção das vinculações atuais; envolveria, na verdade, uma discussão sobre o aporte de recursos adicionais, preferencialmente de fontes fiscais progressivas, se o objetivo da proteção social for de fato algo presente no

horizonte das próximas decisões políticas. Por isso, ainda que parte do problema de financiamento possa ser enfrentada com a ampliação programada dos limites de idade para aposentadoria e com um processo contínuo de melhoramentos em gestão, como defendido no capítulo sobre Previdência, novos requerimentos em termos de recursos serão necessários para enfrentar os desafios da inclusão previdenciária.

Situação semelhante é a que se descortina no capítulo da *Assistência Social*, que realiza um amplo balanço das políticas de assistência forjadas com base na Constituição de 1988, bem como daquelas iniciativas nos campos da segurança alimentar e nutricional e das transferências condicionadas de renda. Essa abrangência de escopo se explica pelo fato de que o público-alvo desse grupo de políticas não é mais identificado apenas como aquele caracterizado pela insuficiência de renda. Incluem-se também aqueles que, em situação de vulnerabilidade social (pela idade, deficiências ou outras condições) ou em situação de violação de direitos (por violência, abandono, trabalho infantil, entre outros), necessitam da oferta de determinados serviços públicos. Ainda assim, o capítulo ressalta que é o contexto da pobreza que faz que, no Brasil, as políticas de assistência social e segurança alimentar tenham uma grande amplitude, devendo atender parte expressiva da população, ao mesmo tempo em que impõe a necessidade de implementação de amplo programa de transferência de renda, com implicações importantes no que diz respeito à consolidação de direitos e ao financiamento público.

Em relação à consolidação de direitos sociais, o capítulo mostra que os benefícios não-contributivos da Lei Orgânica Assistência Social (Loas) – o Benefício de Prestação Continuada (BPC) para idosos e pessoas com deficiência – ampliaram a proteção social brasileira. Tais resultados, que também são importantes na redução da pobreza observada nos últimos anos, devem-se não apenas à adequada gestão do programa, beneficiando as populações de idosos e pessoas com deficiências nos extratos de mais baixa renda, como também ao valor do benefício pago. A vinculação dos benefícios assistenciais ao salário mínimo adotada pela Constituição de 1988 é um fator determinante no impacto positivo observado por esse programa e, assim, entende-se que deve ser mantida. Contudo, essa cobertura ainda não se encontra universalizada, havendo parte expressiva da população que, apesar de sujeita a riscos ou em condições de vulnerabilidade social, não é contribuinte da Previdência Social e tampouco está dentro da faixa de renda que permitiria acesso ao BPC. Essa população tende a pressionar, no futuro, a demanda por benefícios sociais, ou a engrossar o número de famílias em situação de pobreza nos casos de inatividade provocadas por doença, velhice, desemprego ou invalidez. Nesse sentido, é necessário avançar na universalização da cobertura de toda a população inativa por meio de programas de garantia de renda, articulando uma política de inclusão previdenciária às estratégias de cunho assistencial.

Do mesmo modo, estudos realizados tendo por base a Pnad 2004 têm permitido observar o efeito positivo dos programas de transferência de renda, unificados pelo Bolsa Família, no combate à indigência e à pobreza e na queda da desigualdade de renda. A consolidação desse programa como política pública e direito do cidadão depende, contudo, de seu reconhecimento como direito social vinculado à condição de insuficiência de renda. Esse seria um passo importante para efetivar a garantia de proteção social a ser dada pelo Estado brasileiro a todos os seus cidadãos que estejam ou venham a estar em situação de extrema pobreza, permitindo ainda que o Bolsa Família passasse a integrar de forma permanente a política de seguridade social.

Do ponto de vista do financiamento, a progressiva ampliação da proteção social ofertada pelas políticas de Assistência Social, Segurança Alimentar e Transferência de Renda tem colocado na agenda pública a questão de como proteger (e até mesmo ampliar) o montante atualmente gasto nas políticas sociais. Dos resultados desse embate dependem tanto a capacidade de ampliar a proteção social à população brasileira como a manutenção de sua eficácia no enfrentamento e prevenção das situações de extrema pobreza e vulnerabilidade.

No capítulo da *Saúde*, ressalta-se que os avanços foram significativos, ainda que novos e velhos problemas permaneçam à espera de solução. A questão do financiamento das políticas públicas de saúde no Brasil – que compreendem não só a Atenção à Saúde, mas também ações de Vigilância, Promoção e Prevenção – é um desses problemas. Em parte, devido à forma pela qual o Orçamento da Seguridade Social (OSS) foi implementado, as políticas públicas de saúde enfrentam problemas de financiamento desde o início do Sistema Único de Saúde (SUS) – com destaque para a crise em 1993. Este problema foi apenas parcialmente equacionado com a criação da CPMF, em 1997, e, de modo mais consistente, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 29 (EC 29), em 2000. Contudo, a demora na regulamentação da EC 29 gera toda uma série de questões de interpretação que vem prejudicando sua implementação.

Desta forma, ainda que a emenda tenha promovido o crescimento dos recursos aplicados por estados e municípios que tenha conferido maior estabilidade aos aportes da União, o resultado final ficou aquém do esperado. O patamar de gastos públicos em Saúde ainda é claramente insuficiente para cumprir a missão que a Constituição de 1988 se propôs: estabelecer um sistema de saúde público, universal, integral e gratuito. De acordo com Organização Mundial da Saúde (OMS) o Brasil gasta apenas 3,45% do PIB com políticas públicas de Saúde, muito menos que os 5,1% da Argentina, os 6,9% da Inglaterra ou os 7,2% da França. De outro lado, o setor privado de planos e seguros de atenção à saúde atende cerca de 43 milhões de pessoas, movimentando recursos que, somados ao gasto das famílias com medicamentos, alcança 4,1% do PIB. A chamada Saúde Suplementar, portanto, exige uma regulação firme e um monitoramento constante – um inescapável desafio para as políticas públicas de saúde.

Outra ordem de questões surge das mudanças em curso no quadro de saúde da população brasileira. Apesar de o declínio da mortalidade infantil ser um processo contínuo em todo o país nas últimas décadas, não só a taxa de mortalidade infantil se mantém em níveis inaceitáveis – acima de 26 óbitos por mil nascimentos – como os diferenciais entre as grandes regiões e entre os diversos grupos sociais continuam bastante elevados. A taxa de mortalidade infantil na região Nordeste ainda é mais que o dobro da observada na região Sul; a taxa de mortalidade de crianças com até um ano cujas mães têm até três anos de estudo também é mais que o dobro que a ocorrida com crianças cujas mães têm oito anos ou mais de estudo; o risco de mortalidade infantil da população preta e parda é significativamente mais elevado que o da população branca, e assim por diante.

As Doenças Crônicas Não Transmissíveis (DCNTs) vêm aumentando a sua importância, com destaque para o crescimento dos óbitos causados pelo diabetes e por neoplasias e para os níveis elevadíssimos das doenças do aparelho circulatório. Isto remete obrigatoriamente para uma mudança na intervenção da política pública de saúde, que também deverá ser cada vez mais preventiva e educativa, promovendo novos e melhores hábitos cotidianos na população, como reeducação nutricional e o estímulo a atividades

físicas, por exemplo. Concomitantemente, não se pode descuidar da vigilância sobre as doenças transmissíveis, como a malária e a dengue, por exemplo, que ainda apresentam níveis significativos de morbidade, nem enfraquecer a estratégia implementada para o combate à Aids, que tem apresentado bons resultados. Esses desafios, somados aos impactos dos inumeráveis acidentes de trânsito e da escalada da violência, requerem da área da saúde uma ação mais integrada com outras políticas públicas, de forma a promover um enfrentamento mais eficaz desses problemas.

Para enfrentar tal agenda, além das questões supracitadas, melhorias na gestão do SUS são necessárias e urgentes. A disseminação da estratégia da Atenção Básica não apenas acelerou a descentralização do SUS, mas trouxe consigo também a rápida expansão do programa Saúde da Família (PSF). Promover estratégias desse tipo permite consolidar a prevenção e a promoção da saúde e reduzir a presença do modelo hospitalocêntrico, o que tornaria o sistema como um todo não só menos caro financeiramente, mas também mais eficaz – principalmente diante do crescimento das DCNTs. Contudo, para que esse potencial seja concretizado, a resolutividade da Atenção Básica, bem como o seu papel como porta de entrada do sistema de atenção à saúde, têm que merecer maior atenção. Nesse sentido, são urgentes ações que promovam os seguintes resultados: a melhoria da integração da Atenção Básica e do PSF com os outros níveis da rede hospitalar e ambulatorial – alta e média complexidade; a redução da instabilidade nas relações de trabalho dos profissionais do PSF; a ampliação da cobertura do PSF nas grandes cidades; e a facilitação do acesso dos pacientes aos demais níveis de atendimento e aos medicamentos, fundamentalmente aqueles de uso contínuo.

O capítulo que trata da *Educação* apresenta um quadro educacional em que houve ampliação do acesso a quase todos os níveis e modalidades de ensino e em que o acesso ao ensino fundamental foi praticamente universalizado. Apesar disso, no ensino fundamental apenas 57% dos alunos matriculados conseguem concluí-lo. Como agravante, observa-se que a escolaridade média do brasileiro permanece abaixo da escolaridade obrigatória no país, que é de oito anos. Destaca-se, ainda, a persistência de fortes desigualdades educacionais entre regiões do país, entre o campo e a cidade, bem como entre brancos e negros, em que pesem os avanços observados. Entretanto, a baixa qualidade da educação básica continua sendo um dos mais graves problemas da educação escolar no Brasil, mas a ela se somam o analfabetismo, que atinge ainda parcela expressiva da população brasileira, e o acesso restrito aos níveis de ensino não obrigatórios: infantil, médio e, sobretudo, superior.

Esses resultados comprovam que o reconhecimento da natureza estratégica da educação, seja para o desenvolvimento econômico-social, seja para a consolidação da cidadania, ainda que pareça ter-se constituído em consenso nos vários segmentos sociais da Nação, não tem sido suficiente para a superação dos problemas educacionais brasileiros. Nesse sentido, o primeiro grande desafio é o de transformar esse "consenso" em um pacto nacional pela educação, cuja efetividade dependerá da co-participação das diversas esferas de governo e da sociedade civil, mediante a fixação de metas claras e exeqüíveis, com respeito à erradicação do analfabetismo, ampliação do acesso aos níveis de ensino não-obrigatórios e à melhoria da qualidade em todos os níveis e modalidades de ensino.

Outro desafio que deve ser enfrentado diz respeito aos problemas de efetividade da atuação das diversas esferas de governo, principalmente em decorrência do frágil exercício pelo governo federal de sua função de coordenação da política educacional nacional,

e da pequena ou quase inexistente intervenção dos diversos atores sociais nas decisões. Nesse sentido, faz-se necessária a implementação efetiva do regime de colaboração entre esferas de governo, mediante a criação de instância colegiada de decisão sobre políticas para a educação básica.

A garantia de acesso e permanência da população brasileira na educação básica de boa qualidade, ou seja, nos seus três níveis (educação infantil, ensinos fundamental e médio), inclusive daqueles que não tiveram esse acesso na idade própria – o que implica a inclusão da educação de jovens e adultos – torna necessária a implementação de um novo mecanismo de financiamento que seja capaz de suprir os recursos necessários. Os dados mostram que os gastos do Ministério da Eduação ficaram constrangidos durante quase todo o período. Em parte, a perspectiva de enfrentamento desse desafio já está em andamento com a aprovação do Fundeb. No entanto, é pré-condição de sucesso desse mecanismo que ele siga pelo menos duas orientações: *i)* que a complementação de recursos pelo governo federal signifique de fato "recursos adicionais", e não uma substituição de fontes; e *ii)* que se busque garantir um padrão mínimo de investimento por aluno, baseado em padrões de qualidade adequados (custo aluno qualidade). Essas duas orientações implicam um necessário e efetivo aumento dos gastos públicos direcionados a área, principalmente com maior comprometimento do governo federal.

O capítulo de *Trabalho e Renda*, por sua vez, mostra que o mercado de trabalho nacional passou por algumas modificações profundas ao longo do período 1995-2005, quase todas influenciadas pelo cenário macroeconômico. Os dados ali apresentados sugerem que a situação dos trabalhadores, em termos de ocupação e rendimentos, não está hoje muito melhor do que em 1995. A combinação entre crescimento da taxa de desemprego, manutenção de um baixo grau de formalização e redução da renda média implicou uma massa salarial reduzida. Isso não apenas contribui para a diminuição da cobertura da proteção social, na medida em que menos pessoas fazem jus aos critérios de acesso aos benefícios contributivos, como também implica a redução da sua base de financiamento. Esse amplo conjunto de situações não passou desapercebido do MTE, que tentou ir adequando o desenho de seus programas aos problemas mais sérios do mercado de trabalho, embora sempre de forma reativa, com meios insuficientes para influir decisivamente na definição da política macroeconômica, responsável, em última instância, pelos principais determinantes do nível e qualidade das ocupações e rendimentos dos trabalhadores. Alie-se a isso a ênfase conferida pelo MTE a políticas que atuam sobre as características da oferta de trabalho (seguro-desemprego, intermediação de mão-de-obra e qualificação profissional), as quais, por si mesmas, são incapazes de engendrar a abertura de novas vagas.

No caso do seguro-desemprego, há um desafio imenso no sentido de tornar esse tipo de programa mais eficaz, num contexto de grande desproteção da população economicamente ativa e de tipos muito diversos de desemprego, que afetam mais uns grupos que outros, e que são de tendência mais duradoura que a própria vigência do benefício. No caso da qualificação profissional, em razão da sua importância estratégica para um melhor desempenho coletivo da força de trabalho, o desafio reside basicamente em ampliar a escala de operação por meio da coordenação de esforços do MTE e suas contrapartes estaduais, municipais e não-governamentais, da rede de educação profissional regular e das entidades de aprendizagem (Sistema S), evitando a atuação paralela que tem sido a regra até o momento. Mas o texto também mostra que, para além da necessidade de

aperfeiçoar a integração dessas políticas, há que estendê-las para segmentos desde sempre excluídos, a exemplo de iniciativas como os programas de geração do primeiro emprego para jovens e a recente constituição de um programa-piloto de qualificação para trabalhadoras domésticas. No âmbito mais geral, porém, a fronteira possível de expansão do sistema está centrada na estruturação de políticas ativas de criação de trabalho e renda, atuando pelo lado da demanda por mão-de-obra, o que certamente implicará grande tensão sobre os recursos existentes.

Do ponto de vista do financiamento do sistema, particularmente importante seria o estabelecimento de maior convergência de atuação entre o BNDES e os objetivos de geração de emprego e renda presentes nos programas do MTE, pois dentre outros motivos, há o fato de que a maior parte do orçamento anual daquele banco provém do repasse constitucional de 40% da arrecadação PIS/Pasep. Sendo esta a principal fonte de financiamento do BNDES como do Ministério, caberia aprimorar os mecanismos de controle público no uso desses recursos, além de maior segurança contra injunções promovidas em nome, por exemplo, da DRU, que tem subtraído anualmente 20% da arrecadação do PIS/Pasep dos orçamentos finais dos dois órgãos. Apenas no caso do MTE, essa artimanha fiscal tem sido responsável por perdas anuais de mais de R$ 2 bilhões no período recente, fazendo que o volume de recursos disponíveis seja suficiente para cobrir apenas os programas constitucionais do FAT (seguro-desemprego e abono salarial). Todos os demais programas finalísticos da pasta ficam na dependência dos retornos financeiros provenientes das aplicações do FAT junto aos bancos oficiais, não restando, dessa maneira, quase nenhum espaço de manobra para as reformas de caráter modernizador e includente que se fazem necessárias.

Os dois capítulos seguintes abordam um tema que vem ganhando espaço no debate social recente, qual seja, a questão da transversalidade nas políticas públicas. Impulsionado pela criação das Secretarias Especiais de Políticas para as Mulheres (SPM), de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) e de Direitos Humanos (SEDH), em 2003, o princípio da transversalidade tem por objetivo assegurar que as perspectivas de gênero, raça e direitos humanos estejam presentes em todas as instâncias executoras e formuladoras das políticas públicas, em especial das políticas sociais. Procura-se, dessa maneira, assegurar os princípios constitucionais de não-discriminação e de igualdade de tratamento, de oportunidades e de acesso aos serviços públicos ofertados pelo Estado.

O capítulo *Direitos Humanos, Justiça e Cidadania* discute alguns dos intricados aspectos envolvidos na incorporação de temas transversais às políticas públicas. O principal objetivo do texto é apresentar um balanço da política federal nessa área, o que é feito sob três prismas: primeiro, resgata a trajetória da incorporação dos direitos humanos na agenda política brasileira; segundo, trata da atenção a grupos populacionais específicos que ganharam institucionalidade na política brasileira de direitos humanos, tais como crianças e adolescentes, mulheres, pessoas com deficiência, idosos, grupos *gays*, lésbicas, travestis, transgêneros e bissexuais e pessoas ou grupos que reconhecidamente atuam na defesa dos direitos humanos; finalmente, aborda as ações federais na área de Segurança Pública, enfocando as questões que respondem pela promoção de condições favoráveis ao pleno exercício e à defesa dos direitos humanos.

Em linhas gerais, o capítulo mostra que houve, entre 1995 e 2005, avanços na construção do arcabouço normativo e do aparato político-institucional que garantem os direitos fundamentais de cidadania no país e que zelam pelos grupos sociais mais vulneráveis.

Tendo como marco as duas edições do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), a profusão legislativa nesta área busca atender aos princípios de universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos, havendo incorporado, além das metas relacionadas à garantia do direito à vida, à segurança, à liberdade de opinião e expressão, à igualdade, à justiça, à educação para a cidadania e à inserção do país nos sistemas internacionais de proteção aos direitos humanos (temas centrais da primeira versão do programa, em 1996), também ações voltadas para a garantia do direito à educação, à saúde, à previdência e à assistência social, ao trabalho, à moradia, a um meio ambiente saudável, à alimentação, à cultura e ao lazer (temas incorporados à segunda versão do PNDH, em 2002).

Embora o arcabouço normativo-institucional seja bastante amplo e consideravelmente avançado quando comparado aos demais países da América Latina, vários são os fatores que tendem a dificultar a concretização dos direitos ali garantidos. O texto destaca três ordens de questões. A primeira diz respeito às insuficiências quanto à exigibilidade e à justiciabilidade dos direitos dos cidadãos brasileiros. Nesse sentido, falta conhecimento generalizado da população sobre os direitos legalmente assegurados (além daqueles temas que ainda não foram debatidos e consagrados em direitos exigíveis); ademais, as reduzidas chances de acesso à Justiça por grande parte dos brasileiros representam um obstáculo efetivo à reivindicação das medidas que dão concretude a esses direitos perante o órgão encarregado de fazer cumprir a lei.

A tal questão relaciona-se o segundo problema levantado, o qual diz respeito à concretização dos direitos econômicos, sociais e culturais diante de sua dependência em relação à implementação de políticas públicas em diversas áreas. À parte a discussão sobre os problemas que afetam cada uma das diferentes áreas sociais, as dificuldades institucionais enfrentadas pelo órgão encarregado da política de direitos humanos em nível federal são outro elemento complicador. Embora já tenha sofrido várias alterações em seu *status* institucional, o órgão enfrenta dificuldades para influenciar o conjunto das políticas públicas e, com isso, garantir a incorporação transversal dos direitos humanos como princípio orientador da ação do Estado. De outra parte, dentro da própria política de direitos humanos observa-se uma baixa articulação das ações voltadas para grupos específicos, o que tende a setorializar a política e as instituições criadas para implementar os dispositivos legais.

Tem-se como terceiro problema o fato de que a efetivação de muitos dos princípios positivados nas normas legais e incorporados nas políticas públicas ainda esbarram em obstáculos de ordem cultural, particularmente no que se refere aos direitos de grupos sociais específicos. Nesse caso, uma estratégia de educação em direitos humanos é essencial. A primeira iniciativa governamental na área tomou forma apenas em 2003, com a criação do Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos. Dadas as características hierárquicas, autoritárias e discriminatórias de muitos dos referenciais culturais brasileiros – amplamente sustentadas pelas grandes desigualdades econômicas e sociais do país – vislumbra-se um longo caminho ainda por ser percorrido nessa área.

A seção do capítulo referente ao tema da segurança pública dá tons mais nítidos a alguns dos desafios que se apresentam para promover a cidadania, prevenir a violência e combater as violações dos direitos humanos no país, em particular no que se refere às situações engendradas seja pela atuação do crime organizado ou de agentes públicos. O texto traça um panorama da insegurança pública no país a partir do crescimento da criminalidade urbana e da atuação ineficaz dos órgãos públicos na prevenção da violência e na aplicação da lei, apresentando ainda um apanhado das mudanças institucionais

ocorridas entre 1995 e 2005 no nível federal. Um dos desafios mais fundamentais na área é o de fazer avançar determinadas reformas legislativas, tais como a implantação de polícia de ciclo completo ou a desconstitucionalização das polícias. Outro desafio importante é o da implementação dos programas federais, cuja missão é conferir maior organicidade à atuação dos estados na área. Nesse particular, alguns elementos da agenda são: construir programas sobre diagnósticos e que contem com monitoramento e avaliação permanentes; desenhar programas capazes de induzir mudanças nas polícias e nos sistemas prisionais, de modo que o respeito aos direitos humanos possa ser incorporado a seu cotidiano; e tratar a segurança pública principalmente pela chave da prevenção, levando em conta que a ação da polícia depende da cooperação da população e que a capacidade de punição da justiça criminal é limitada.

No que diz respeito à *Promoção da Igualdade Racial*, é importante destacar que este é um tema que veio ganhando espaço ao longo do período analisado neste periódico, tanto no tratamento institucional recebido, quanto no debate acadêmico, midiático e governamental. Sob forte pressão do movimento negro, o governo federal passou de uma intervenção ainda tímida no fim da década de 1990, para uma atuação mais incisiva em prol da população negra e que se desenvolveu tendo como suporte a criação de uma Secretaria com *status* ministerial para tratar do tema. De fato, as primeiras ações levadas a cabo pelo aparato público tinham como foco central o combate ao racismo e às discriminações por meio da legislação punitiva, além da promoção de ações afirmativas na burocracia estatal (que, de fato, apresentaram pouquíssima efetividade), do início do processo de titulação das terras quilombolas e de algumas iniciativas de valorização da cultura negra.

A partir de 2003, com a criação da Seppir, há uma alteração no rumo das políticas adotadas. Tendo por base a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial, passa-se da atuação pela via da punição para uma intervenção marcada pela promoção da transversalidade e pelo desenvolvimento de ações que objetivam assegurar a igualdade entre brancos e negros nos mais diferentes espaços da vida social. Desse modo, amplia-se e intensifica-se a atuação para a população quilombola, por meio não apenas da garantia da titularidade da terra, mas de ações que buscam assegurar o usufruto dos direitos sociais a educação, saúde, alimentação e habitação, entre outros. São implementadas, também, políticas na área de saúde, de educação (especialmente no que se refere ao acesso ao ensino superior), bem como ações que têm por objetivo produzir informações e conhecimento sobre as condições de vida da população negra a partir da introdução dos quesitos de raça/cor nos registros administrativos.

Ao longo da década em foco, é possível observar uma redução nas diferenças entre negros e brancos no Brasil, em especial no que tange ao acesso à educação pré-escolar e nas taxas líquidas de matrícula para os dois ciclos do fundamental. O hiato salarial caiu quase cinco pontos percentuais, o que fez que a renda domiciliar aumentasse mais entre negros e, assim, a pobreza caísse mais intensamente para esse grupo populacional. As diferenças, porém, ainda são bastante grandes. Negros ainda saem do sistema educacional em desvantagem em relação à população branca e, em parte como conseqüência disto, ganham apenas 53% do que ganham brancos, apresentando o dobro da chance de viver na pobreza.

De fato, se muito se avançou na intervenção pública estatal, muito ainda há que ser feito para reverter o atual quadro de desigualdades e discriminações na sociedade brasileira. O primeiro desafio que se coloca é a ainda baixa capacidade institucional da Seppir

para executar sua missão de promover a transversalidade, a articulação e a coordenação de ações por todo o governo federal. Vencer a estrutura tradicionalmente vertical da administração pública, organizada em termos estritamente setoriais, e a cultura vigente que atribui menor valor simbólico a tais temas quando comparados às políticas sociais tradicionais são enormes obstáculos para a efetivação de uma real política de promoção da igualdade.

Contribui, também, para esse quadro, o estado de insuficientes recursos financeiros, materiais e humanos disponíveis para a atuação da Secretaria. O parco orçamento disponibilizado a cada exercício para a Seppir, que sofre, ainda, com contingenciamentos constantes, dificulta até mesmo a realização das atividades de fomento e articulação de políticas. Por fim, há que se lidar com os embates que o tema provoca. Estes vão desde o difícil reconhecimento da prática da discriminação – ainda mais complexo em uma sociedade que insiste em reconhecer-se como uma democracia racial – até a enorme tarefa de rompimento com uma cultura tradicional e com bases escravocratas que segue (re)produzindo concepções equivocadas sobre o que é "ser negro" e sobre quais são os seus lugares e funções na sociedade.

Por fim, o capítulo de *Desenvolvimento Rural* mostra que houve uma diminuição da População Economicamente Ativa (PEA) rural ocupada, seja nas atividades agrícolas, seja em atividades não-agrícolas, mas, ao mesmo tempo, observou-se certa estabilidade na sua distribuição regional. Com relação aos rendimentos, os dados mostram a prevalência de maiores remunerações médias para os que se dedicam às atividades rurais não-agrícolas, para os empregadores, empregados com carteira de trabalho assinada e trabalhadores por conta própria no ramo agrícola, o que reforça o entendimento de que as melhores remunerações ficam com os que têm melhor acesso aos meios de produção. No geral, as condições de vida, moradia, trabalho e remuneração no campo têm apresentado melhorias gradativas, embora ainda prevaleçam situações extremamente graves para alguns segmentos, como a existência de mais de 200 mil famílias acampadas à espera de serem assentadas pela reforma agrária, os inúmeros flagrantes de trabalho em condições análogas à de escravos ou o elevado índice de conflitos no campo. Além disso, os sem-terra ou com pouca terra ainda vivem e trabalham sob condições adversas, com acesso limitado aos bens e serviços essenciais.

Na análise sobre as principais políticas em curso para o mundo rural, o capítulo reforça a importância da reforma agrária e de políticas de crédito e de assistência técnica à agricultura familiar, além de iniciativas como as do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que busca apoiar a comercialização agropecuária dos agricultores familiares, estimulando a produção de alimentos, além de facilitar o acesso a esses alimentos pelas famílias em situação de insegurança alimentar.

Em relação à reforma agrária, o capítulo mostra que esta é, em si mesma, uma forte política de inclusão social e a única que redistribui um ativo fundamental para a construção da cidadania no campo: a terra. Contudo, condição necessária, o acesso à terra não é suficiente em si. Deve ser acompanhado de uma série de medidas que possibilitem a construção de um novo patamar de vida aos seus beneficiários. Daí decorrem dois tipos de restrições ao programa de reforma agrária tal como vem sendo executado: não é massivo e não tem conseguido propiciar as condições necessárias ao pleno desenvolvimento das áreas reformadas. O principal problema é que o aumento do número de projetos e de famílias assentadas gera forte demanda por obras de infra-estrutura e

assistência técnica, e grande parte dos projetos ainda têm pendências variáveis para o cumprimento dos respectivos processos de implantação e emancipação. Por isso, vinte anos após a publicação do I Plano Nacional de Reforma Agrária, em 1987, a agenda da reforma agrária ainda não está esgotada e nem há evidências de que vai exaurir-se tão cedo. O desmonte do sistema público federal de assistência técnica levado a efeito no início dos anos 1990 deixou os agricultores pobres à margem do desenvolvimento: sem formas de capacitação, sem meios de transformarem atividades precárias, do ponto de vista tecnológico e de mercado, em atividades sustentáveis. Por outro lado, os assentamentos da reforma agrária que avançaram em termos de estruturação produtiva têm sido responsáveis pela elevação da renda das famílias rurais e pela melhora significativa de sua condição de vida em relação à época em que eram "sem-terra". Essa melhora afeta positivamente o desenvolvimento econômico e social do país e tem efeitos multiplicadores de emprego e renda nas respectivas regiões.

No âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), embora venha aumentando o contingente de beneficiários potenciais e os montantes de recursos disponibilizados e aplicados, alguns desafios críticos ainda são perceptíveis. Em primeiro lugar, a proliferação de linhas e sub-linhas prejudica o foco original do programa. A introdução de novos grupos e a maior segmentação das linhas de crédito tornaram mais complexo o gerenciamento do programa como um todo, e possivelmente agravaram a disputa pelos recursos entre os vários grupos. Comparando a distribuição de recursos e o perfil do público beneficiário, verifica-se, de um lado, a grande discriminação dos agricultores de menor renda na alocação dos recursos do Pronaf-Crédito, e de outro, a incorporação de novos segmentos da agricultura familiar com níveis de renda superiores, sem ter claro seus possíveis pontos de disfunção. Um problema evidente e ainda mal equacionado é que, em última instância, a lógica bancária comanda a distribuição do crédito, isto é, são preferencialmente beneficiados os agricultores com menor risco bancário, que apresentam capacidade de pagamento, resultado da melhor *performance* econômica. Assim, o Pronaf, ao invés de contribuir para a diminuição das desigualdades regionais e sociais, pode estar levando a um acirramento destas.

Por fim, quanto ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o capítulo enfatiza que o suporte dado ao fortalecimento da agricultura familiar por esse programa ainda é mais virtual que real. Ou seja, sua importância é reconhecida, sobretudo, como instrumento de retomada do controle, pelo Estado, de um importante instrumento de política agrícola, mas sua reduzida dimensão impossibilita uma avaliação mais efetiva de seus resultados.

Em suma, o texto destaca que a superação dos níveis mais graves de pobreza e exclusão social no campo e a consolidação de um padrão de desenvolvimento rural não excludente passam necessariamente pela conclusão do processo de reforma agrária e da capacitação dos agricultores a fim de obter padrões mais elevados de produção e produtividade e inserção nos mercados com garantia de preços compensatórios, além de garantia de acesso a todos os bens e serviços necessários a todas as comunidades, urbanas ou rurais (educação de qualidade, saúde, transporte, saneamento básico e segurança, entre outros). Isso porque não adianta transferir renda ao agricultor, supondo que o mercado irá atender suas demandas por bens e serviços, tais como assistência técnica, comercialização, capacitação e pesquisa, entre outros. Por isso, um caminho a ser percorrido é o da recuperação dos serviços de extensão e financiamentos a programas

regionais de desenvolvimento rural, de modo programado, ou seja, com metas físicas anuais e qüinqüenais e custos financeiros claramente dimensionados.

O tratamento mais detalhado das questões aqui enunciadas de forma sintética para cada área da política social é apresentado nos respectivos capítulos. Com isso, imagina-se contribuir para a composição de um panorama multifacetado da política social brasileira, que contempla alguns dos elementos fundamentais tanto para o debate na área quanto para a orientação da ação estatal no período vindouro.

4 Considerações finais

A evolução e o panorama atual colocados para a política social mostram que, no período em análise, um dos fatos mais importantes a ser destacado é que o conjunto de restrições macroeconômicas impostas à sociedade brasileira por conta da estratégia de estabilização monetária adotada em 1994 e das escolhas realizadas desde então pela gestão da política macroeconômica, impôs sérios constrangimentos à expansão do crescimento econômico, da renda e do emprego, além de ter representado um entrave permanente a uma expansão mais robusta das políticas sociais. Tanto é que os gastos com as políticas sociais, embora tenham crescido em relação ao PIB no período 1995-2005, o fizeram bem menos que proporcionalmente ao crescimento observado em outras itens do gasto público (leia-se despesa financeira total, inclusive juros e encargos).

Além disso, não foi pequeno o preço cobrado pelos caminhos que foram adotados pela política macroeconomica, principalmente os que recaíram sobre a política social, que se encontrava em processo de afirmação e construção. Essas políticas se viram forçadas e tensionadas a tratar com uma ampliação das contradições sociais e com a conseqüente expansão das necessidades sociais insatisfeitas, advindas da queda do rendimento e do nível do emprego formal e da ampliação da pobreza, entre outras mazelas sociais.

Destaca-se também que, após 1999, para sustentar a manutenção dos superávits primários elevados e crescentes que garantiriam o refinanciamento da dívida pública e a sensação de credibilidade e de governabilidade em prol da estabilização monetária, os gastos com as políticas sociais foram permanentemente tratados como mais um dos elementos para geração do superávit primário. Tal parece ser, aliás, o objetivo das constantes propostas acerca da desvinculação do salário mínimo como indexador dos benefícios da Previdência e da Assistência Social e da desvinculação que as contribuições sociais e demais impostos possuem em relação aos principais componentes da política social.

Por outro lado, a ação dos movimentos sociais e de parcela da classe política comprometida com a afirmação da cidadania brasileira permitiu até agora resistir, em parte, ao discurso e práticas desconstrutivas das regras constitucionais e, até mesmo, realizar avanços, na cobertura e nos benefícios, em diversas áreas que compõem a proteção social brasileira. No entanto, para seguir com a construção de um sistema de proteção social que seja capaz de combater o perverso quadro de desigualdades e pobreza do país e garantir de fato, a todos os brasileiros, uma vida digna, ainda existe uma série de desafios a ser enfrentados em diversas áreas, tais quais os que aqui já foram enumerados.

Em termos gerais, para o enfrentamento dos desafios sociais brasileiros reconhece-se que a universalização das políticas sociais é a estratégia mais indicada, uma vez que, num contexto de desigualdades extremas, a universalização possui a virtude de combinar os maiores impactos redistributivos do gasto com os menores efeitos estigmatizadores que advêm de práticas focalizadas de ação social. Além disso, é a universalização a estratégia

condizente com os chamados direitos amplos e irrestritos de cidadania social, uma idéia que está muito além do discurso reducionista e conservador sobre a pobreza.

Também é necessário incluir na tarefa transformadora a dimensão do financiamento do gasto público em geral, e dos gastos sociais em particular, com vistas a um tratamento completo do esforço redistributivo da sociedade brasileira. Principalmente ao se levar em conta a particular estrutura de desigualdades sociais e econômicas do país, não basta que os gastos sociais sejam redistributivos; é preciso também que a forma de financiamento dos gastos possua alta dose de progressividade tributária, sobretudo incidindo sobre o estoque de riqueza e os fluxos de renda real e financeira. Isso implicaria a pactuação de uma reforma tributária que não só permitisse ampliar o crescimento econômico, mas também garantisse maior sustentabilidade e progressividade ao financiamento do Estado.

Por fim, cabe salientar, ainda, que o enfrentamento dos problemas sociais brasileiros não pode prescindir do Estado como ator central na coordenação e na execução da política. Para exercer essas funções e, ao mesmo tempo, assegurar a sustentabilidade das ações, é necessário redesenhar a relação que se estabelece entre Estado, em suas três esferas, e a sociedade civil, na perspectiva de consolidação da própria democracia brasileira. Esse redesenho é tão mais relevante quando se considera que, apesar de terem sido ampliados o escopo e a cobertura das políticas sociais, ao longo da última década, os benefícios daí advindos ainda foram insuficientes para garantir a cidadania e a dignidade dos cidadãos brasileiros, bem como para assegurar a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, conforme determina a Constituição de 1988 logo em seus primeiros artigos.

ACOMPANHAMENTO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS

SEGURIDADE SOCIAL1[1]

1 Apresentação

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), o Brasil instituiu explicitamente seu sistema de seguridade social nos moldes recomendados pela Convenção nº 102/1952 da OIT, caracterizado como sistema de "proteção social que a sociedade proporciona a seus membros, mediante uma série de medidas públicas contra as privações econômicas e sociais que, de outra maneira, provocariam o desaparecimento ou forte redução dos seus rendimentos em conseqüência de enfermidade, maternidade, acidente de trabalho, enfermidade profissional, emprego, invalidez, velhice e morte, bem como de assistência médica e de apoio à família com filhos".

Conforme a definição genérica da seguridade social supra indicada, nos termos da Convenção nº 102 da OIT, o sistema brasileiro, estruturado a partir de 1988 e mantido até o presente, adotou implicitamente este conceito e explicitamente ainda alguns princípios-chave (CF/1988 – Art. 194) que devem orientar toda a política de Seguridade Social, na Previdência, na Assistência Social e na Saúde:

a) universalidade da cobertura e atendimento;

b) uniformidade e equivalência dos benefícios rurais e urbanos;

c) seletividade e distributividade na prestação de serviços;

d) irredutibilidade no valor dos benefícios;

e) diversidade da base de financiamento estruturada em Orçamento da Seguridade Social (autônomo);

f) eqüidade na forma de participação no custeio; e

g) caráter democrático dos subsistemas da seguridade social (Previdência, Saúde e Assistência).

---

1. Referências:

CASTRO, J. A. *et al. Análise da evolução e dinâmica do gasto social federal*, 1995-2001. Brasília: Ipea, 2003 (Texto para Discussão, nº 988).

DELGADO, G. C. Discursos e políticas recentes de luta contra a pobreza no Brasil. *In*: BERNARD, L., Sj. *et al.* (Orgs.). *População e Pobreza*. São Paulo: Loyola, 2003.

DELGADO, G. C.; SCHWARZER, H. *A participação social na gestão pública*: avaliação da experiência do CNPS (1991-2000). Brasília: Ipea, set. 2002 (Texto para Discussão, nº 909).

DELGADO, G. C.; CASTRO, J. A. Direitos sociais no Brasil sob risco de desconstrução. *Política Social – Acompanhamento e Análise, nº 9*. Brasília: Ipea, ago. 2004.

FAGNANI, E. Política social e pactos conservadores no Brasil: 1964-1992. *Economia e Sociedade nº 8* – Campinas, SP:[S.N], jun. 1991.

MARASCIULO, A. C. E. *Avaliação de desempenho do programa de benefícios por incapacidade – 2000-2002*. Tese (Doutorado) – Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo, 2004. Mimeo.

A política social que se executa sob a égide desse conceito persegue a proteção social aos indivíduos e respectivos grupos familiares, acometidos por riscos sociais. Estes são socorridos diferenciadamente por um sistema de Previdência Social de caráter contributivo; por um sistema de Assistência Social, gratuito e dirigido a populações pobres, sem capacidade contributiva; por um Sistema Único de Saúde, de caráter gratuito e, finalmente, por um subsistema de seguro-desemprego, inserido na rede de competências do Ministério do Trabalho e Emprego.

A regulamentação setorial do sistema de seguridade social – Leis Orgânicas da Previdência (Leis nºs 8.212 e 8.213 de junho de 1991 – de Custeio e Benefícios da Previdência Social); Lei Orgânica da Saúde (8.080 de setembro de 1990 e 8.142 de dezembro de 1980) e Lei Orgânica de Assistência Social (8.742 de dezembro de 1993); Lei nº 7.998 – janeiro de 1990 (Seguro-desemprego), estruturou o sistema de seguridade social brasileiro de forma bem peculiar. Assumem as áreas que constituem o sistema uma quase completa independência administrativa e financeira, mediante forte legislação infra-constitucional que sucede a promulgação da Carta, não obstante o sistema em sua origem tivesse forte apelo à criação de um Ministério da Seguridade Social, financiado por um Orçamento da Seguridade Social, autônomo do Orçamento Fiscal e estabelecido propositivamente pelo Conselho Nacional de Seguridade Social.[2]

Na verdade, esse formato do sistema brasileiro, no qual conviveriam três instituições estruturantes – um ministério único, um conselho de participação definidor das prioridades alocativas e um orçamento, autônomo da área fiscal – nunca chegou plenamente a se estabelecer. Apenas tomou vida a última dessas instituições – o orçamento da seguridade social, financiando os direitos sociais dos diferentes subsistemas. Contudo, este subsiste sob permanente ataque daqueles que vislumbram a completa supressão dessa pequena autonomia, intenção esta agora explicitamente declarada nas "reformas" da seguridade social que o campo conservador pressiona para que sejam adotados a partir de 2007 (ver análise específica deste tema na seção 4).

A evolução institucional do sistema; sua estrutura de financiamento (o orçamento da seguridade social) e os desafios atuais postos sob as diferentes leituras das "reformas" são examinados respectivamente nas seções 2, 3, 4 e 5 deste capítulo. Nesta última seção, estão propostas "conclusões e recomendações" para o conjunto do texto – numa perspectiva de síntese da década e de um olhar para o futuro próximo.

2 Direitos sociais e seguridade social no Brasil: construção e descontrução no período recente[3]

Esta seção recupera a maior parte do período de vigência do sistema de seguridade social, defrontando-se desde logo com o desafio de perseguir um objeto analítico em aparente fuga: o processo de construção *versus* desconstrução desse sistema no Brasil. Essa situação reflete diferentes processos intercorrentes – regulamentação com forte segmentação das áreas componentes; vazamento de recursos decorrente de sucessivos desvios orçamentários (como por exemplo Emendas Constitucionais do Fundo Social de Emergência – 1994, Fundo de Estabilização Fiscal – 1999 e Desvinculações de Receitas da União 2000 e 2003, Emendas Constitucionais da Reforma da Previdência – exemplo: Emenda: 20/98 e EC 41/2003).

2. Para uma análise dos primórdios do sistema, ver depoimentos de vários conselheiros representantes do Ministério da Previdência no Conselho Nacional de Seguridade Social em Delgado e Schwarzer (2002).

3. Esta seção reproduz e atualiza o artigo de Guilherme C. Delgado e Jorge Abrahão de Castro, publicado em *Política Social – Acompanhamento e Análise* nº 9, sob o título "Direitos sociais no Brasil sob Risco de Descontrução" – *op. cit*.

O que restou do sistema preconizado pelo constituinte de 1988, passados 18 anos de sua inauguração *de jure* é ainda importante avanço no âmbito da política social brasileira, a merecer análise mais atenta, na perspectiva de estruturação de uma política social de Estado.

A estruturação de acordos políticos que permitem a gestação de um conjunto amplo de políticas de Estado no âmbito das políticas sociais é muito recente no Brasil, sendo a Constituição de 1988 o marco de maior amplitude, tanto em possibilidades de ampliação de acesso quanto em tipos de benefícios sociais.[4] Contudo, esse movimento suscitou, desde seu início, reações no campo de argumentos, posturas, ações e manobras políticas e econômicas com o objetivo de barrar os avanços sociais e as idéias reformistas.

A partir da Constituição de 1988, as políticas sociais brasileiras teriam como uma de suas finalidades mais importantes dar cumprimento aos objetivos fundamentais da República, previstos no artigo 3º da Constituição Federal. Assim, por intermédio da garantia dos direitos sociais, buscar-se-ia construir uma sociedade livre, justa e solidária; erradicar a pobreza e a marginalização; reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos, sem preconceitos ou quaisquer formas de discriminação.

Para tanto, a Constituição combinou medidas que garantem uma série de direitos sociais, ampliando o acesso da população a determinados bens e serviços públicos e garantindo a regularidade do valor dos benefícios. No capítulo dos Direitos Individuais e Coletivos, o artigo 6º estabelece como direitos sociais "a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados".[5]

A Constituição estabelece, ainda, no artigo 7º (inciso IV), o salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender às necessidades vitais dos trabalhadores. Mais importante foi que se determinou o princípio da vinculação entre salário mínimo e o piso dos benefícios previdenciários e assistenciais permanentes.[6] Na parte de financiamento, estrapolando o âmbito de seguridade, reconhece a importância da área de educação (artigo 212), ao aumentar a vinculação de recursos federais para essa área. Porém a grande inovação é a criação do Orçamento da Seguridade Social. Esse deveria primar pela diversidade das bases de financiamento, principalmente porque conta com uma série de contribuições sociais. Além disso, reflete o espírito descentralizador do período, mediante o fortalecimento fiscal e financeiro de estados e municípios, com a ampliação de sua autonomia na responsabilidade de gastos em determinadas áreas.

Esse conjunto, pelo alcance de seu significado, descortinava perspectivas promissoras para a existência de políticas sociais de Estado, com garantia legal de recursos públicos para sua implementação. Indicava-se que o Poder Público em uma sociedade como a

4. A importância da inserção de um comando legal na Constituição reside no fato de que sua alteração exige um quorum superqualificado, além da aprovação por duas vezes na Câmara e no Senado Federal. Para qualquer modificação que se deseje fazer no marco jurídico mais forte do país, seja de inclusão ou de exclusão, é necessário convencer um conjunto mais amplo de forças políticas, do acerto das mudanças pretendidas.

5. A moradia foi reconhecida como direito social pela Emenda Constitucional no 26, de 14 de fevereiro de 2000, mas ainda carece de regulamentação para afirmar-se como tal.

6. No caso da Previdência Social, o § 5º do artigo 201 estabelece que: "Nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo". No caso da Assistência Social, o inciso V, do artigo 203, estabelece "a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei".

brasileira passaria a exercer um papel essencial e intransferível na produção, na provisão e na regulação de bens e serviços, além da defesa dos interesses coletivos e da assunção do social como verdadeiro bem público.

As reações a esses avanços logo se fizeram notar, principalmente no campo dos argumentos e da retórica. Por exemplo: havia aqueles que viam nesse movimento um aumento do grau de rigidez orçamentária, uma vez que foram definidos maiores vinculações de receitas, incremento das despesas de caráter obrigatório e maiores transferências constitucionais a estados e municípios. Com isso, grande parte da receita do governo federal iria ficar comprometida, e a alocação de recursos para atender a outras e/ou novas prioridades do governo ficaria restringida. Argumentava-se, ainda, que qualquer ampliação do esforço para aumentar a arrecadação não necessariamente ajudaria no equilíbrio orçamentário e no controle do déficit público, uma vez que a maior parte desses recursos adicionais já teria destinação definida – salvo o caso de recursos adicionais oriundos da criação de novos impostos.

A reação aos avanços manifesta-se além do discurso, considerando que a implementação e a transformação dos direitos em políticas públicas sociais não ocorreriam de forma automática. Deveriam ser regulamentadas em legislação específica e complementar, que determina a forma de implementação do direito, fixando princípios, estabelecendo o formato da ação pública – ações e gestão –, as fontes de financiamento e os mecanismos de acompanhamento e controle, assim como as formas de participação social.

Essa reação vai ocorrer no momento seguinte à promulgação da Constituição, com a rearticulação do bloco conservador que vai se tornar ainda mais forte no começo dos anos 1990, quando ganham impulso no Brasil as propostas neoliberais e conservadoras restauradas com a vitória de Collor de Mello, em 1990.[7] As manobras políticas[8] que foram efetuadas tinham como principal objetivo a obstrução à consumação dos novos direitos sociais que haviam sido inscritos na Constituição de 1988. Na ocasião, o governo aproveitou-se do momento da tramitação da legislação complementar, quando se consolidariam as regras constitucionais.

A Seguridade Social, por exemplo, foi um dos focos privilegiados dessa nova investida conservadora. Na Previdência Social, houve, inicialmente, uma nova tentativa de desvincular os benefícios previdenciários do valor do salário mínimo, contrariando o § 5º do artigo 201. Apesar das idas e vindas, a lei que regulamentava o Plano de Organização e Custeio da Seguridade Social foi aprovada, introduzindo algumas distorções na base financeira da Seguridade, pois, em vez de ampliar o comprometimento fiscal da União com o financiamento da Seguridade, a lei "abocanhou" recursos da Seguridade Social para financiar encargos típicos do orçamento fiscal, como a utilização de recursos provenientes da contribuição sobre os lucros para pagamento dos Encargos Previdenciários da União (EPU). Além disso, o governo represou a concessão de benefícios, conseguindo com isso gerar um superávit na Previdência. Outro alvo privilegiado

7. O ideário neoliberal, ao propagar-se em escala mundial, trouxe consigo uma série de idéias; uma das mais proliferadas era que a crise fiscal nos Estados de Bem-Estar Social devia ser explicada como decorrência de uma sobrecarga atribuída aos gastos públicos na área social.

8. Fagnani (1997) relata a série de manobras políticas e administrativas que foram utilizadas, tais como: simples descumprimento das regras estabelecidas pela Constituição; veto integral a projetos de lei aprovados pelo Congresso; desconsideração dos prazos constitucionais estabelecidos para o encaminhamento dos projetos de legislação complementar de responsabilidade do Executivo; interpretação espúria dos dispositivos legais; e descaracterização das propostas, pelo veto parcial a dispositivos essenciais.

de ataque conservador foi o Sistema Único de Saúde (SUS), que teve sua estrutura de financiamento atingida seriamente com o veto presidencial a 25 itens da Lei Orgânica de Saúde, a maior parte concentrada nos dispositivos de financiamento (ver Fagnani, 1997).[9] No entanto, o *impeachment* de Collor truncou temporariamente esse processo de desconstrução.

No fim de 1992, Itamar Franco assumiu o governo em delicado contexto político-institucional, decorrente do *impeachment* do então presidente Fernando Collor de Mello. Nesse momento, apesar do curto mandato, consegue-se retornar ao processo de reformas que até então esteve interditado. Foi nesse governo que se começou a aplicar e a montar a legislação complementar à Constituição Federal, que é formada por um conjunto de Leis Orgânicas – da Previdência Social, da Assistência Social, da Função Social da Propriedade Fundiária –, além das discussões e dos compromissos assumidos em torno da área da educação básica. Esse conjunto constitui o núcleo central da política social brasileira, fundamentada em direitos de cidadania. Esse governo trouxe também para a agenda social a questão da fome e da miséria, dando uma dimensão política a tal questão e procurando discutir as responsabilidades envolvidas em sua solução. Além disso, uma das políticas sociais de grande impacto e de ampliação de gastos sociais foi a implementação da nova legislação da Previdência Rural, o que fez o número de benefícios e beneficiários aumentar significativamente. A extensão extraordinária da cobertura (inclusão de beneficiários com direitos adquiridos) iniciou-se em 1992 e teve fim em 1994, quando o aumento da quantidade de benefícios rurais passou a ser determinado principalmente por fatores demográficos e administrativos. A extensão de cobertura neste período foi de 2,4 milhões de benefícios, começando com 4,1 milhões, em 1992, e chegando com 6,5 milhões em 1994. Em contrapartida, em 1993, o governo Itamar conviveu com a crise no financiamento da saúde, quando, em virtude de restrições fiscais, aliadas ao aumento das despesas da Previdência Social, os recursos originários da Contribuição de Empregados e Empregadores sobre a folha de salários, tradicionalmente utilizados para compor o financiamento da área, deixaram de ser repassados ao Ministério da Saúde. Em razão desses problemas, o Ministério teve de recorrer à utilização de empréstimos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), os quais serviram como socorro em situações de instabilidade, mas oneraram os orçamentos dos anos subseqüentes pelo pagamento das parcelas desses créditos, acrescidos dos juros respectivos.

No entanto, esse mesmo governo segue, no campo econômico, a tendência das políticas macroeconômicas da década de 1990. Compreende as vinculações de recursos às políticas sociais como um obstáculo significativo à busca do equilíbrio orçamentário e do ajuste fiscal, indo buscar uma forma de as receitas públicas ganharem flexibilidade no momento da sua alocação, a fim de redirecionar e/ou fazer adaptações nas políticas públicas. Nesse sentido, o Governo Itamar propõe, em 1994, já com a coordenação econômica nas mãos do Ministro Fernando Henrique Cardoso, entre as medidas que confirmariam a estratégia de estabilização da economia brasileira adotada com o Plano Real, a instituição do Fundo Social de Emergência (FSE), que procurou, em parte, aliviar o alto grau de vinculações, objetivando conter despesas e permitir maior flexibilidade operacional no Orçamento Federal. Tais objetivos do FSE não tinham propósito de reforço à política social, mas, ao contrário, perseguiam finalidade oposta: conferir maior liberdade de ação à política fiscal e financeira.

9. Fagnani, E, *op. cit.*

O período do Governo Fernando Henrique compreende dois mandatos, sendo a primeira gestão de 1995 a 1998 e a segunda de 1999 até 2002. A primeira gestão corresponde ao período da implementação efetiva do Plano Real e vai até o momento de sua crise. A etapa seguinte refere-se ao momento de administração da crise. Durante o primeiro período, no que concerne às políticas sociais, o governo FHC caracterizou-se, sobretudo, pela tentativa de conciliação a qualquer custo dos objetivos macroeconômicos da estabilização com as metas de reformas sociais, voltadas para a melhoria da eficiência das políticas sociais.

No entanto, apesar do discurso de reformas restritivas,[10] esse governo teve de dar seqüência à política de direitos sociais básicos, com algumas restrições, principalmente no campo agrário. Recuou-se, ainda em alguns aspectos da política previdenciária, com a Emenda Constitucional nº 20/1998, mas avançou-se, fora do sistema de seguridade social, na ampliação do acesso ao Ensino Fundamental, com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). A partir de 2000, o sistema de financiamento da saúde ganhou maior estabilidade com a aprovação da Emenda Constitucional nº 29 (EC 29), que estabelece patamares mínimos de aplicação de recursos da União, dos estados e dos municípios na manutenção do Sistema Único de Saúde (SUS). No entanto, o FSE, que havia sido aprovado para vigorar por dois anos (1994 e 1995), foi renovado e renomeado para Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), vigorando de 1996 a 1999. A versão desse tipo de estratégia de desvinculação de recursos também foi mantida para os anos de 2000 a 2002, com a Desvinculação de Receitas da União (DRU), que desvincula de órgãos, fundos ou despesas do governo 20% da arrecadação de impostos e contribuições da União. Essa nova medida determina que não haverá redução na base de cálculo para as transferências de recursos para estados, Distrito Federal e municípios, bem como para fundos constitucionais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Com o início do segundo mandato, advém a crise externa do balanço de pagamentos, para a qual a resposta, no plano interno, é um profundo "ajuste fiscal" monitorado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI). Todavia, as salvaguardas jurídicas do sistema de Seguridade Social, da vinculação de impostos à Educação e, depois de 2000, da vinculação de recursos à Saúde (EC 29), protegem o gasto público vinculado a direitos sociais, impedindo que ele sucumbisse ao ajustamento recessivo. A queda nos gastos[11] poderia ter sido muito mais intensa, diga-se de passagem, se não fosse o formato das principais políticas sociais – Regime Geral da Previdência Social (RGPS), Sistema Único de Saúde (SUS), seguro-desemprego, ensino fundamental, Benefícios de Prestação Continuada (BPC) da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) etc. – que gozam da proteção e da segurança jurídica contra cortes orçamentários. Essas políticas contam com recursos vinculados de impostos e das contribuições sociais e têm no princípio do salário mínimo como piso dos benefícios uma barreira protetora contra a tesoura dos cortes de gastos, para gerar o superávit fiscal acertado com o FMI. Mediante o ataque dos defensores da política econômica de "ajuste fiscal", esses sistemas da política social sofreram perdas e

10. Na Previdência Social, por exemplo, o governo queria reformar o sistema com vistas a imprimir-lhe "sustentabilidade financeira", para que ficasse centrado conscientemente na diminuição das despesas.

11. De acordo com Castro *et al*. (2003) – *op.cit*, houve uma quebra da tendência à ampliação dos gastos, com decrescimento real dos gastos sociais do governo federal de cerca de 4%, quando comparados os gastos de 1999 com 1998. Em decorrência disso, o gasto não consegue se recuperar durante todo o período, de tal forma que, em termos reais, em 2002, o gasto social correspondeu a apenas 95% daquele valor verificado em 1998.

não puderam avançar em qualidade e ampliação do escopo de benefícios, mas não se sacrificaram tanto quanto outros programas de iniciativa do governo – como a Reforma Agrária, os investimentos em infra-estrutura social (saneamento básico, rede hospitalar, universidades etc.) que foram fortemente atingidos no segundo mandato.

No começo do Governo Lula, no campo das políticas sociais, observa-se um inesperado acanhamento, em razão principalmente de restrições orçamentárias, com a manutenção da estratégia de geração de superávit fiscal, assim como de uma certa falta de sincronismo da ação governamental em seu conjunto. Além disso, o novo governo encampa proposta de Reformas da Previdência e Tributária oriundas da agenda anterior. Nas discussões em torno da Reforma Tributária, foi aventada a adoção de mecanismos que poderiam reduzir a base de cálculo sobre a qual incidem as vinculações constitucionais para Educação e Saúde – algo como uma Desvinculação de Recursos para os Estados (DRE), de cerca de 20% de suas receitas. Isso colocou sob alerta os segmentos organizados da área de educação e saúde, que conseguiram barrar tal proposta, percebendo o risco que a desvinculação representaria para os direitos nessas áreas. No entanto, o governo federal conseguiu manter o que efetivamente mais lhe interessava na Reforma Tributária, que era a desvinculação de recursos na esfera federal – prorrogando a DRU até 31/12/2007.

Mais recentemente (junho de 2005), em manifestação do Conselho de Segurança Alimentar (Consea), foi aprovada moção que solicita ao presidente da República esclarecimentos sobre a posição oficial do governo a respeito de propostas que circularam na mídia sobre reforma constitucional (a chamada Emenda do Déficit Nominal Zero) – para eliminar as vinculações de verbas que estariam mantendo a rigidez orçamentária. Os principais dispositivos constitucionais a ser atingidos mediante desvinculação seriam: vinculação do salário mínimo ao piso dos benefícios permanentes da Previdência e da Assistência Social; e a vinculação das Contribuições Sociais do Orçamento da Seguridade Social. Foi também mencionada a proposta de retirada das Contribuições Sociais da Constituição Federal. Esse conjunto de propostas, se implementado, quebraria uma das peças-chave da estrutura que garante as políticas sociais brasileiras, pois eliminaria a segurança jurídica sobre o financiamento aos direitos sociais, deixando a área exposta às manipulações orçamentárias,[12] sem garantia de continuidade e suficiência de recursos. Ademais, o processo de vinculação de recursos no caso da saúde (EC 29/2000), demorou vários anos para obter acordo no Congresso e até o dezembro de 2006 estava pendente de regulamentação infraconstitucional.

Recentemente, 25/08/2006 (*Folha de S. Paulo*, p.14) o deputado Delfim Neto, protagonista da proposta de déficit nominal zero, voltou a defender e a anunciar para 2007 o conjunto de teses que praticamente liquidariam com o sistema de seguridade social (ver análise na seção 4).

Em sentido contrário e, em grande medida, contrapondo-se aos cortes de recursos que vêm se verificando no decorrer da década, em algumas áreas sociais, observa-se que, mediante ação de atores sociais de cada área, tem surgido proposta de ampliação das vinculações para áreas como cultura e direitos humanos. Há até iniciativas do próprio

12. No Brasil, o modelo de orçamento adotado é autorizativo, no qual cabe ao Executivo definir as prioridades de quanto e como deverão ser gastos os recursos do governo. Bem diferente do modelo impositivo, que tem nos Estados Unidos o exemplo de sua aplicação, em que cabe ao Legislativo definir as prioridades. Com este último modelo, o Congresso torna-se mais forte.

Executivo federal, como a proposta do Ministério da Educação (MEC), de ampliação da subvinculação prevista para educação, com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), no lugar do Fundef.

Por outro lado, atinge diretamente a área social uma série de iniciativas no campo da política tributária que concedem isenções das contribuições sociais aos bancos, sob o argumento da redução dos *spreads* bancários, o que conspira para a redução de receitas destinadas à política social calcada em direitos. Essas insenções se adicionam aos efeitos negativos do FSE, do FEF e, posteriormente, da DRU, no custeio das ações da área social.

Os resultados para o conjunto do sistema de seguridade social no período, considerando 1995-2005, não obstante alguma descontinuidade, são contudo de ampliação dos benefícios e do gasto social. Esta análise, com as devidas desagregações e contextualização, é feita na seção 3 "Financiamento e gasto", amparada basicamente na remontagem da estrutura do "Orçamento da Seguridade Social entre 1995 e 2005. Para esse período foi possível mostrar, com certa homogeneidade técnica, essa peça orçamentária, extraindo-a do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, e não como peça autônoma, conforme preceito constitucional (Art. 165, § 5º – III). A falta de identificação explícita e autônoma do orçamento da seguridade no orçamento da União, como determina o texto constitucional, é fonte de certa confusão na política fiscal sobre questões significativas da política social, tratadas indevidamente como fonte de déficit público – a exemplo de parte das despesas do RGPS.

Os movimentos em torno da política social, do período pós-Constituição até o presente, destacam a institucionalidade de dois tipos de políticas: as de Estado e as de governo. As evidências históricas têm demonstrado que ambas possuem tratamento diferenciado por ocasião da crise ou do chamado ajuste econômico. Enquanto o primeiro tipo tem caráter anticíclico e uma blindagem jurídico-institucional que tende a preservá-lo dos cortes, apesar da "criatividade" daqueles que comandam o "ajuste", o segundo é inteiramente dependente do governo e normalmente é manipulado de acordo com os interesses de quem "comanda a tesouraria".

Em suma, chama-se a atenção para o fato de que quando os direitos sociais contam com a blindagem das vinculações ficam protegidos dos desvios de recursos de áreas fundamentais da política social para atender a outros interesses políticos e econômicos. Evitam-se a desconstrução, que poderia acontecer com a política social brasileira, caso a segurança jurídica/institucional contra cortes orçamentários e de vinculação do salário mínimo ficasse apenas amparadas por leis ordinárias, que a qualquer momento poderiam ser substituídas por uma Medida Provisória.

3 Financiamento e gasto: evolução do orçamento da seguridade social no período

A análise do Orçamento da Seguridade Social no decênio 1995-2005, segundo o conceito orçamentário legal que este periódico vem adotando desde seu nº 7, requer alguns esclarecimentos prévios, que explicitem os critérios classificatórios de despesas e receitas e sua alteração no período.

Em primeiro lugar é importante destacar que para o decênio em consideração, teve de ser adotada uma metodologia de apuração – que buscasse homogeneizar os programas

e ações dos diversos períodos. Isto porque neste período ocorrem cerca de três PPAs, (Planos Plurianuais) que implicaram mudanças substanciais na estrutura funcional programática de cada período. Além disso, ocorreram mudanças tais como a criação da Emenda Constitucional (EC)29/2000, que estabeleceu critérios de vinculação orçamentária à saúde; a EC nº 42/2004, que criou a CPMF atual, vinculando recursos à saúde e à previdência; a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 191 de 4 de maio de 2000), que determinou os pagamentos de inativos e pensionistas da União com recursos da Seguridade Social, legalizando uma prática fiscal preexistente; as sucessivas Emendas Constitucionais do Fundo Social de Emergência (1994), do Fundo de Estabilização Fiscal (1999) e da Desvinculação de Receitas da União – DRU (2000 e 2003), que desvinculariam 20% dos tributos das finanças públicas, incluindo a seguridade social.

Para superar essas dificuldades, adotou-se, por iniciativa da área de apoio fiscal desta publicação uma técnica de cálculo para todo o período, cuja configuração mais geral segue os seguintes critérios:

a) tomou-se como base, para cada ano fiscal, a estrutura de fontes de recursos vinculadas constitucionalmente à Seguridade Social, que são: Contribuição Social sobre o Lucro das Pessoas Jurídicas (CSLLP); Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins); Contribuição para o Plano de Seguridade Social do Servidor; Contribuição de Empregadores e Trabalhadores para a Previdência Social; Contribuição Programa PIS/Pasep; Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF); e outras contribuições sociais, além, evidentemente, dos recursos não vinculados constitucionalmente que comparecem neste Orçamento (ver lista de fontes na tabela 2);

b) para se ter o total do Orçamento da Seguridade Social, somaram-se aos dados obtidos no item (a) todas as despesas que foram realizadas em fontes de recursos não vinculadas, em instituições que estavam diretamente ligadas à seguridade social, que incluíram as seguintes instituições: Ministério da Previdência, Ministério da Saúde, Ministério da Assistência Social etc.; e

c) além desses critérios para construção do orçamento da seguridade social, adotou-se a seguinte tipologia para análise das despesas (descritas na tabela 3):

A) Despesas insusceptíveis de corte que atendem a direitos sociais por iniciativa do cidadão;

B) Despesas com direitos sociais que dependem da iniciativa do governo;

C) Despesas voluntárias do governo; e

D) Despesas com inativos e pensionistas da União (insusceptíveis de corte).

3.1 Evolução das receitas

Do ponto de vista analítico, o conjunto de fontes do sistema de seguridade social, apresentado na tabela 2, pode ser reorganizado da seguinte forna:

1) Contribuições explícitas do Seguro Social Previdenciário:

   a) Contribuição de empregadores e trabalhadores ao INSS; e

   b) Contribuição à seguridade social do serviço público.

2) Tributos vinculados à Seguridade Social:

- Cofins
- CPMF
- CSLL
- PIS/Pasep (parcial)
- Fundo da Pobreza.

3) Tributos não previamente vinculados à Seguridade Social:

- Recursos ordinários
- Recursos do FSE
- Outros recursos

TABELA 1

Participação de algumas categorias de recursos nas fontes de seguridade social

Categorias de receitas	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1) Contribuições do seguro social (+)	40,3	44,5	43,7	41,2	47,1	47,8	47,4	45,5	44,1	44,4	46,7
2) Tributos vinculados à seguridade (b)	25,0	25,8	34,7	31,8	36,1	43,4	40,9	44,7	44,2	47,7	45,9
3) Tributos não vinculados	34,8	29,8	21,6	27,0	16,8	8,8	11,7	9,8	11,8	7,9	7,4
Total (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Total em % PIB	9,3	9,5	10,0	10,5	10,7	10,9	11,0	11,5	11,4	12,2	12,7

Fonte: Orçamento Fiscal e de Seguridade Social – 1995-2005, com metodologia descrita no texto.

Obs.: (a) Compreende a contribuição dos empregados e trabalhadores ao INSS, acrescido da contribuição previdenciária do serviço público.

(b) Compreende a agregação dos seguintes tributos: Cofins, CPMF, CSLL, PIS/Pasep (parcial), recursos do Fundo de Combate à Pobreza e receita de prognósticos.

(c) Recursos ordinários, recursos do Fundo Social de Emergência e "outras fontes".

O primeiro grupo, que representa a contribuição no conceito do seguro social previdenciário, evolui sistematicamente neste orçamento no período considerado, de um patamar mínimo de 40% (1995) do total das receitas da seguridade; para 46,7% (2005). Há incremento nos dois últimos exercícios por causa da cobrança de contribuição dos inativos. Outro fator relevante é a melhoria na eficiência da arrecadação.

O segundo grupo – o dos tributos vinculados à seguridade, evolui de forma explícita de um patamar de 25% dos recursos em 1995 para 45,9% em 2005. Esse forte incremento das fontes dos tributos vinculados tem dois momentos de inflexão no período: *i)* a introdução da CPMF em 1997 e da própria eficiência arrecadadora do Cofins – responsáveis por explicar entre 1997/2000 a mudança de patamares de 25 para 35% do total das fontes; e *ii)* mudança de alíquotas do Cofins a partir de 2000 e outros fatores, que incrementam para o nível dos 46% a contribuição desses tributos no fim do período.

Finalmente, o terceiro grupo, que representa transferências das fontes do orçamento fiscal, depois das deduções do Fundo Social de Emergência, Fundo de Estabilização Fiscal ou DRU, conforme o ano, mostra queda monotônica de participação nas despesas totais, de cerca de 35% no início do período para algo em torno de 7% nos anos finais do período.

Considerando que esse orçamento é tecnicamente equilibrado, e que no conjunto às receitas e as despesas evoluíram monotonicamente como proporção do PIB, de 9,5% no início do período, para aproximadamente 12,5% no fim do período, pode-se concluir que houve incrementos tributários específicos e de contribuições securitárias

como principais formas de financiamento. Os recursos ordinários do orçamento fiscal e outras transferências foram sendo substituídos por recursos vinculados, podendo-se afirmar que nos dois últimos exercícios (2004 e 2005) o volume líquido das transferências pela via DRU da seguridade para o orçamento fiscal é maior que o fluxo de "tributos não vinculados", que financiam a seguridade. Traduzindo em linguagem mais direta: o orçamento da seguridade passou de dependente a caudatório do orçamento fiscal no período considerado.

A totalidade das fontes financiadoras desse orçamento incrementou sua participação em três pontos percentuais do PIB no período (1995-2005). Observe-se que no período o PIB cresce em média 2,2% aa ou 0,8% aa *per capita*, enquanto o total da receita cresce em média 5,6% a.a. ou 72,3% na década. A seguir, analisa-se a evolução das despesas do sistema e suas respectivas atribuições setoriais e programáticas .

TABELA 2

Receitas de seguridade social como % do PIB: 1995/2005
(Em %)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Contribuição de empregadores e trabalhadores	3,5	4,0	4,1	4,1	4,8	5,0	4,9	5,0	4,8	5,1	5,4
Cofins	1,5	1,6	2,1	1,7	2,2	2,7	2,6	2,9	2,9	3,4	3,4
CPMF	0,0	0,0	0,6	0,7	0,8	1,1	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
Contribuição s/ lucro líq. – pessoa jurídica	0,6	0,5	0,5	0,6	0,5	0,6	0,5	0,7	0,7	0,9	0,9
Receita de concursos de prognósticos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
PIS/Pasep	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,3	0,4	0,4	0,4
Contribuição à seguridade do servidor públ.	0,2	0,2	0,3	0,2	0,3	0,2	0,3	0,2	0,2	0,3	0,5
Fundo de combate e erradicação da pobreza	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,2	0,3	0,2
Recursos ordinários	0,3	0,2	0,1	0,7	0,8	0,4	1,1	0,8	1,1	0,7	0,7
Recursos do fundo social de emergência	2,1	1,8	1,6	1,8	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Outras fontes	0,8	0,8	0,4	0,3	0,4	0,6	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2
Total	**9,3**	**9,5**	**10,0**	**10,5**	**10,7**	**10,9**	**11,0**	**11,5**	**11,4**	**12,2**	**12,7**

Fonte: Orçamento Fiscal e de Seguridade Social – 1995-2005, com metodologia descrita no texto.
Elaboração: Disoc/Ipea.

3.2 Evolução das despesas

TABELA 3

Despesas da seguridade social (em % PIB) – 1995-2005

Principais categorias des-pesas anos	Tipo A [1]				Tipo B [2]			Tipo C [3]	Tipo D [4]	Total
	RGPS	BPC-LOAS RMV	Seguro-desemprego	Atend. ao SUS	Previdência	Assistência	Saúde			
1995	4,56%	0,00%	0,40%	1,14%	0,34%	0,00%	0,72%	0,00%	2,10%	9,3
1996	5,10%	0,02%	0,41%	1,05%	0,37%	0,00%	0,49%	0,00%	2,05%	9,5
1997	5,19%	0,09%	0,40%	1,19%	0,29%	0,00%	0,71%	0,00%	2,15%	10,0
1998	5,62%	0,12%	0,45%	1,10%	0,33%	0,00%	0,59%	0,00%	2,30%	10,5
1999	5,70%	0,15%	0,40%	1,16%	0,37%	0,00%	0,65%	0,00%	2,30%	10,7
2000	5,78%	0,31%	0,36%	0,95%	0,31%	0,00%	0,84%	0,01%	1,89%	11,0
2001	5,65%	0,32%	0,40%	0,95%	0,31%	0,00%	0,92%	0,04%	2,38%	11,5
2002	6,08%	0,41%	0,42%	0,91%	0,31%	0,00%	0,87%	0,13%	2,38%	11,4
2003	6,39%	0,39%	0,40%	0,85%	0,24%	0,06%	0,78%	0,18%	2,14%	11,4
2004	6,74%	0,42%	0,40%	0,89%	0,32%	0,07%	0,89%	0,32%	2,16%	12,2
2005	7,14%	0,47%	0,44%	0,87%	0,37%	0,09%	0,88%	0,33%	2,14%	12,7

Fonte: Orçamento Fiscal e de Seguridade Social – 1995-2005, com metodologia descrita no texto.
Elaboração: Disoc/Ipea.
Notas: [1] Despesas insusceptíveis de corte que atendem a direitos sociais por iniciativa do cidadão.
[2] Despesas com direitos sociais que dependem da iniciativa do governo.
[3] Despesas voluntárias do governo.
[4] Despesas com inativos e pensionistas da União (insusceptíveis de corte).

Adotando-se a tipologia "A", "B", "C", "D" de despesas segundo a descrição auto-explicativa da tabela 3, tem-se algumas conclusões objetivas desse orçamento no período considerado:

a) As despesas insusceptíveis a corte porque correspondem a direitos sociais (A) e direitos funcionais (D), exercitáveis por iniciativa dos beneficiários, representam 88,5% do total das despesas desse orçamento em 1995 (8,2% do PIB) e 86,7% em 2005 (11,06% do PIB). Esse agregado de despesas apresenta incremento real no período de 38%, explicável basicamente pelos gastos da previdência e assistência, mas não do programa de atendimento hospitalar do SUS, que com pequenas variações mostra-se cadente em termos do PIB – variando de 1,1% no início para 0,87% no fim. Basicamente, é a despesa do RGPS que se constitui no período o principal componente desse subconjunto de gastos insusceptíveis a cortes, por razões que são analisadas na seção de Previdência Social deste periódico.

b) A categoria de despesas "B", ou seja, a dos gastos com todos os demais programas de seguridade social que dependem de iniciativa programática anual do governo, experimentou variação bem mais modesta no período: vai de 1,06 do PIB em 1995 para 1,13% do PIB em 2005. O pequeno acréscimo real se verifica nos três ministérios, mas é o da Saúde que eleva um pouco mais o gasto, de certa forma compensando a estagnação do programa de atendimento hospitalar do SUS. Em termos proporcionais (sobre o total das despesas) os gastos do tipo "B" declinam de 11,47% (1995) para 10,51% (2005).

c) Os gastos do tipo "C", que atualmente correspondem aos programas voluntários de transferência de renda, inexistiam praticamente no início do período, dentro do orçamento da seguridade social, e em 2005 correspondiam a 0,3% do PIB ou 2,6% do total da despesa da seguridade. O surgimento e incremento deste tipo de gasto está associado no período à Emenda Constitucional que instituiu o Fundo de Combate a Erradicação da Pobreza, a partir de 2001.

d) Os gastos do tipo "D" – "inativos e pensionistas da União", mantêm-se estáveis em 2,1% do PIB em 1995 e 2005, mas a "necessidade de financiamento" dessa categoria de gastos cai em razão da elevação apreciável das Contribuições Previdenciárias no período (contribuição dos inativos e contribuição patronal).

Em síntese, tendo a despesa global deste orçamento (assim como a receita), variado sistematicamente de 9,26% do PIB (1995) para 12,72% (2005), esse acréscimo real deve-se praticamente ao acréscimo das despesas do tipo "A", tendo à frente o RGPS e a assistência social, que incrementam no período algo em torno de 2,5% do PIB em "Necessidades de Financiamento" (ver análise do RGPS na seção da Previdência). O restante do acréscimo deve-se aos gastos "B" e "C", visto que os gastos do tipo "D" tiveram Necessidade de Financiamento reduzidas após a promulgação da EC 41/2003 (as despesas com inativos da União são relativamente estáveis em proporção do PIB (2,1%), enquanto as receitas de contribuição pularam de 0,2% para 0,5% do PIB – ver tabelas 3 e 2 respectivamente).

Obviamente, o crescimento das despesas da seguridade social no período 1995-2005, da ordem de 72% em termos reais, com incremento médio anual de 5,6%, puxado em grande medida pelos pagamentos de benefícios do INSS (o PIB cresce 24,4% no período), alimenta em determinados setores o temor de um certo descontrole fiscal.

Na verdade, no período considerado o aumento revelado da despesa é suprido por dois movimentos incidentes sobre as bases arrecadatórias do sistema – melhoria de eficiência da arrecadação (como contribuição de empregados e empregadores) e elevação de alíquotas (como

por exemplo, CPMF e Cofins). Para o futuro, a trajetória das despesas em seguridade social pode continuar a crescer em termos reais nesse patamar da última década, desde que a economia venha a crescer no patamar de 4% a 5% a.a., mantidas as atuais fontes de financiamento. Isso significa que não há tendência endógena de descontrole ou explosão fiscal neste Orçamento, a não ser que ocorra permanência e/ou aprofundamento da estagnação econômico e/ou cortes estruturais nas suas fontes.

Considerando os aspectos tipicamente distributivos, a despesa deste orçamento – naquilo que corresponde aos gastos "A" e "C" – tem evidente contribuição à melhoria da distribuição pessoal da renda no período considerado, sendo legítimo associá-la aos resultados positivos nos índices de distribuição pessoal da renda, apresentados pelas Pnads entre 1999 e 2005, corroborados também pelos dados das contas nacionais do IBGE. Observe-se que as despesas do tipo "A" estiveram fortemente co-determinadas pelos estoques de benefícios pagos pelo INSS (crescimento físico ao redor de 3,8% a.a.) e pelo incremento real do salário mínimo no período. Essas variáveis incrementam as despesas, mas têm também forte impacto distributivo e de redução da pobreza, conforme análise apresentada nas seções da *Previdência e Assistência Social* deste periódico.

Como observado na retrospectiva da seguridade social da última década (seção 2), a construção do sistema esteve sempre em disputa com as teses e propostas contrárias. Estas, conquanto não se explicitem como proposta alternativa e estruturada de política social no período, perseguem outro paradigma teórico – a chamada política social fundada na "mercadorização" ou na contratação pelos cidadãos, consumidores dos seguros privados para proteção social, reservando-se o papel do estado tão – somente às transferências de renda focalizadas abaixo da chamada linha de pobreza.[13] Essa discussão de paradigmas de política social raramente aparece no debate público sob a clivagem teórica aqui enunciada. O debate político assume outras roupagens, quais sejam: a "focalização na pobreza", "os limites fiscais", as tendências demográficas etc., que são subrepticiamente usados para enfraquecer a estruturação plena do sistema de seguridade social no Brasil. Dessas teses todas, a mais freqüente e aparentemente endossada pela grande mídia é o argumento da "explosão fiscal" – o suposto "déficit" incontrolável – oriundo da seguridade social, em especial da Previdência Social integrante do sistema.

Diante dos desafios reais, relativos à essência do sistema, ou seja, a proteção social das populações em situações de risco; ou ainda dos desafios de caráter ideológico que movem a política social pós-1988 para giros ora na linha da "mercadorização" ora da universalização de direitos sociais, tem-se na conjuntura atual um espectro muito heterogêneo de propostas de reformas em circulação. Serão tratados na próxima seção alguns dos problemas típicos ao conjunto do sistema, deixando às seções setoriais (previdência, assistência, saúde e trabalho) as questões específicas, principalmente o tema da Reforma.

4 Situação atual e alguns desafios ao sistema

4. 1 Déficit nominal zero como asfixia aos direitos sociais

O deputado Antônio Delfim Neto, em recente e didática entrevista (*Folha de S. Paulo*, 25/08/2006 – p.14), traz de volta à agenda das chamadas "reformas urgentes" para 2007 – a tese do "Déficit Nominal Zero", às expensas dos recursos vinculados à seguridade social (previdência social, saúde e assistência social) e à educação. A identidade de quem fala, o tom e conteúdo daquilo que expressa tornam sua manifestação um fato político relevante.

13. Para uma análise de diferentes paradigmas teóricos da política social no Brasil – ver Delgado (2003).

Na referida entrevista o deputado não deixa dúvidas sobre seu protagonismo na proposta original de: proibir gastos reais de custeio (acima da inflação); e elevar a desvinculação de 20% para 40% das contribuições sociais e impostos, hoje aplicados compulsoriamente na seguridade social e na educação. Admite que a tese fôra abandonada pelo governo em julho de 2005, por conta da chamada crise do mensalão, mas que voltará em 2007.

Em palavras mais simples – acessíveis ao público leigo – o que o deputado e seus aliados defendem é a captura do dinheiro que a Constituição carimbou para atender a Previdência Básica do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), o Sistema Único de Saúde (SUS), a assistência social, o seguro-desemprego e a educação básica etc., com objetivo de zerar o pagamento dos juros da dívida interna. Afirma, ainda, de maneira peremptória: no segundo mandato, o assunto vai ser retomado "se não pelas virtudes do Lula, será por necessidade".

A essa tese negativa ao sistema constitucional vigente, somam-se outras da mesma estirpe que compõem o atual capítulo de embates do campo conservador contra o sistema da seguridade social: *i)* desvinculação do salário mínimo do piso de benefícios previdenciários e assistenciais; *ii)* desconstitucionalização das regras da seguridade social, especialmente das vinculações orçamentárias; *iii)* redução no teto de contribuições compulsórias ao RGPS; *iv)* elevação abrupta do limite de idade para aposentadoria – 65 anos aos homens e 63 às mulheres; *v)* não regulamentação da EC nº 29/2000 (estabelece limite mínimo do gasto público em saúde); e *vi)* elevação do limite de desvinculação da DRU – dos atuais 20% para 35% e prorrogação da CPMF – ambas as ECs de caráter provisório – vencíveis em 21/12/2007.

Há claramente um viés fiscalista nessas propostas associadas ao pressuposto "déficit" explosivo, de sorte que, se demonstrada a improcedência de tese da "explosão fiscal" no campo da seguridade social – como foi feito na seção 2 (Financiamento e gastos), os argumentos tipicamente da política social são muito frágeis para sustentar tais propostas.

> No que se refere à desvinculação do piso de benefícios do salário mínimo, esta não se compraz com a função destes em Previdência e Assistência, que comparecem precisamente para atender os riscos de incapacitação temporária ou permanente ao trabalho.

Por sua vez, extinção de vinculações orçamentárias à previdência, saúde e assistência, ou sua mitigação ao extremo (Déficit Nominal Zero) não são propostas compatíveis com a ordem constitucional vigente, a segurança jurídica dos direitos sociais básicos ou o mínimo de respeito aos direitos sociais exercitáveis soberanamente pelos cidadãos, acometidos pelas situações que os levam ao SUS, ao INSS, ao seguro-desemprego etc. Implicaria asfixiar direitos líquidos e certos pela gestão arbitrária do orçamento.

A redução no teto de contribuições ao RGPS (varia atualmente de um salário mínimo a 2.800,00 reais), é uma proposta de caráter "mercadorizante", que objetivaria abrir mais espaço aos planos privados de Previdência. Sua conseqüência fiscal é altamente negativa, haja vista que transferiria grande parte da receita previdenciária para os planos privados, mantendo a despesa com o setor público. Essa proposta já não mais circula com a desenvoltura que circulou em outras conjunturas (como, por exemplo, à época da Reforma Previdenciária de 2003, quando inspirou a criação da Previdência complementar dos servidores públicos), haja vista acarretar custos fiscais de transição pesadíssimas. Por isso, hoje já não mais comparece na agenda dos fiscalistas e somente, de quando em vez, na agenda dos privatistas mais radiciais.

4.1.2 Vencimento das emendas – DRU e CPMF em fim de 2007

O vencimento em 31/12/2007 do prazo de validade de duas Emendas Constitucionais-chave para o financiamento da seguridade social – EC que trata da desvinculação de 20% das contribuições sociais e outros tributos aplicáveis nesse orçamento e EC que regula a cobrança de 0,38% sobre a movimentação financeira (CPMF) – coloca desde já a discussão da prorrogação e de suas condições como problema típico de sustentação do sistema.

Como se viu na seção 3 (Financiamento e gasto), ao orçamento do sistema é imprescindível os cerca de 1,01% do PIB que provêm da CPMF, repartidos em 74% para saúde e 26% para o RGPS, sem o que as funções básicas do sistema sofreriam séria perda ou teriam que se socorrer de outra fonte. Isto porque não é razoável supor queda real nos gastos com benefícios em Previdência Básica ou no custeio da saúde pública, ambos com forte determinação por variáveis demográficas.

Por seu turno, o debate sobre prorrogação da Emenda da DRU compreende três opções estratégicas: *i)* a não prorrogação – que devolveria cerca de 1,12% do PIB ao orçamento da seguridade (calculado sobre os dados de 2005 das contribuições sociais de caráter tributário); *ii)* a prorrogação com preservação da alíquota atual de 20%, que manteria a situação fiscal inalterada; e *iii)* a prorrogação com elevação de alíquota para 35% ou 40%, ao gosto dos ideólogos do "Déficit Nominal Zero". Esta última opção é claramente desequilibradora do orçamento da seguridade social. Se adotada, viria certamente acompanhado de quebra de regras constitucionais permanentes, ou abriria caminho para tal, de forma contraditória.

A terceira alternativa parece não combinar com a natureza do governo que vai se formar a partir de 1º de janeiro, muito embora haja defensores dessa tese também nesta nova equipe.

A primeira opção, por sua vez, não parece compatível com o compromisso fiscal do novo governo, de manter o superávit primário em 4,2% do PIB.

Parece que, por exclusão, seria a manutenção de regra atual da DRU – prorrogável por mais quatro anos – o caminho lógico da política fiscal-social a ser seguida, tanto no caso DRU quanto na EC da CPMF.

O encaminhamento no Congresso dessas duas Emendas, que precisam ser aprovadas antes de dezembro de 2007, demarca, por tudo que foi dito, a real dimensão da política social de Estado no governo que ora se reinicia.

QUADRO 1

O auxílio-doença previdenciário: um exemplo de problemas gerados pela não efetivação da Seguridade Social

Na Constituição Federal de 1988, a Seguridade Social foi pensada como a integração das políticas de previdência, saúde e assistência social, além de envolver a questão do seguro-desemprego. A implementação do Sistema Único de Saúde universal e gratuito é considerado um importante avanço em relação ao modelo anterior por meio do qual o acesso a assistência a saúde só estava garantido àqueles que tinham um vínculo formal de trabalho (o antigo Inamps). Aqueles que não possuíam esse vínculo tinham de contar com as sociedades beneficentes, a caridade alheia ou pagar diretamente do próprio bolso para ter acesso aos serviços de saúde. Mesmo reconhecendo a importância e os avanços não só na área de saúde, mas nas áreas de previdência e assistência social, não se pode negar que a Seguridade Social pensada nunca foi efetivamente implantada.

Essa não implantação do modelo idealizado tem mostrado comprometimentos de gestão em vários aspectos de cada um dos subsistemas que o comporiam. A questão do auxílio-doença é um dos exemplos dos efeitos adversos dessa ausência de integração. Ela envolve muito mais do que uma política estritamente previdenciária, retomando a discussão da Seguridade Social. Em 2005, o auxílio-doença previdenciário respondia pela maioria dos benefícios concedidos pela Previdência, cerca de 51% do total (cerca de 1,8 milhão de benefícios). As decisões sobre para quem, quando, por quanto tempo concedê-lo são definidas de acordo com regras do sistema previdenciário. Uma vez cumpridos os prazos de carência relativos à contribuição previdenciária, cabe ao médico perito definir se o segurado tem ou não doença que o incapacite temporariamente para o trabalho. Se um beneficiário consegue realizar uma consulta ou exame no SUS, ele poderá apresentá-los ao médico perito do INSS. Se novos exames se fizerem necessários, não há nenhuma vinculação entre o sistema previdenciário e o SUS para a requisição ou encaminhamento do pedido. Em geral, o médico perito tem de se basear nos elementos que lhe são apresentados no momento da perícia, não tendo como solicitar formalmente novos exames.

Após a concessão do auxílio-doença, compete, também ao médico perito do INSS a decisão de encaminhar o beneficiário para a reabilitação profissional. Não há, antes ou depois, nenhum mecanismo claro de acompanhamento desse beneficiário pelo SUS. A parcela de pessoas encaminhadas à reabilitação profissional é muito pequena em relação ao número de beneficiários do auxílio-doença: em 2005, havia cerca de 60 mil clientes registrados para reabilitação profissional. Assim, uma vez constatada formalmente pelo médico perito do INSS a existência de doença que incapacite para o trabalho, o recurso para tratamento seria por meio do Sistema Único de Saúde. Porém, a demanda crescente por serviços de saúde, a não organização clara das filas de espera e a inexistência de um sistema de referência (encaminhamento) do sistema previdenciário para o SUS fazem que os beneficiários do auxílio-doença tenham de, eles mesmos, procurar o sistema público de saúde ou alternativas privadas (por meio de planos de saúde ou pagamentos direto). Como as pessoas podem ter de esperar um tempo para ser atendidas e tratadas, o tempo de recebimento do benefício acabaria sendo maior que o necessário. Contudo, o problema maior é o da insegurança pessoal e social do doente neste ínterim.

Chama atenção a desarticulação entre a assistência médica pública (SUS) e a Previdência Social, fazendo com que os auxílios-doença sirvam de acomodação para as filas de espera do SUS. A implantação de mecanismos de integração entre a medicina assistencial e a medicina previdenciária poderia contribuir para o controle de gastos do Programa (MARASCIULO, 2004).

Não deveria haver formalmente uma relação entre o SUS e o INSS para reduzir os custos de ambos os sistemas e o custo imposto ao trabalhador e a sua família?

Quanto à integração com o sistema público de emprego, uma pessoa pode estar em um trabalho formal e ser demitida. Se essa pessoa for demitida sem justa causa, ela fará jus ao seguro-desemprego, mas pode, também, optar por requerer o auxílio-doença previdenciário, ao qual fará jus, em média, até doze meses após ter sido demitida (se já tiver cumprido a carência de 12 meses de contribuição quando estava empregado). Assim, o auxílio-doença previdenciário poderia ser considerado "substituto" ou "complemento" para o seguro-desemprego. Isso aconteceria tanto porque o tempo de recebimento desse benefício poder ser maior (até dois anos contra cinco parcelas do seguro-desemprego) quanto porque o valor do benefício (91% dos oitenta maiores salários de contribuição) poder vir a ser maior que o valor a ser recebido por meio do seguro- desemprego (que está limitado a R$ 486). Na verdade, pode-se fazer composições entre seguro-desemprego e o auxílio-doença, tais como: requerer o seguro-desemprego e ao fim do período de recebimento desse requerer o auxílio-doença ou requerer logo o auxílio-doença. Conhecendo o mercado de trabalho e as dificuldades para se obter um emprego, um médico perito pode considerar esse problema e manter uma pessoa em benefício por mais tempo. Apesar de haver um importante sistema criado pelo Ministério da Previdência, o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), não há nenhum mecanismo pensado para se ter uma política de seguridade social, na qual, por exemplo, mesmo a pessoa não podendo acumular o seguro e o auxílio-doença, ela poderia ter direito a participar das outras etapas do sistema público de emprego, como a intermediação e a capacitação para realizar outra atividade (caso não possa ser reabilitado para retomar as atividades que exercia antes da doença que o incapacitou para o trabalho).

Assim, a ausência de sistemas de encaminhamentos formais entre a Previdência, a Saúde e o Sistema Público de Emprego podem implicar aumentos de custos não só para os beneficiários e suas famílias, mas também para o próprio setor público que tem de arcar com um maior tempo em benefício e com doenças que podem se agravar com o tempo (por não terem encaminhamentos resolutivos).

Elaboração: Disoc/Ipea.

5 Conclusões

A agenda de reformas no Regime Geral de Previdência Social (RGPS) ou no Sistema da Seguridade Social de maneira ampla contém identificações de problemas e propostas de mudanças que vão da virtual desconstrução do sistema de direitos sociais, erigido a partir da Constituição de 1988, à ampliação desse sistema, com vistas à inclusão do atual setor informal. Estas últimas, ainda muito tímidas, comparativamente à magnitude do problema potencial, são analisadas nas seções específicas deste periódico.

As propostas de caráter desconstrutivo (de direitos sociais básicos – salário mínimo e vinculações tributárias, principalmente) utilizam fortemente o argumento do perigo de descontrole da despesa previdenciária, para restringir direitos já existentes, e não cogitam de ampliação do sistema. O debate da seguridade social em 2007 estará pautado pela necessidade

de renovação das Emendas Constitucionais de Desvinculação de Receitas da União (DRU) e da Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira – ambas fundamentais ao financiamento do sistema.

A análise da situação orçamentária do RGPS – principal componente de despesa no sistema da seguridade – revela a necessidade de um certo planejamento das decisões de curto prazo (taxa de salário mínimo), e da gestão do sistema de benefícios, com vistas a inibir a aceleração das despesas, acima daquilo que é necessário à garantia de direitos básicos. Isto porque no período 1995–2005 houve crescimento forte da taxa de salário mínimo e dos estoques de benefícios previdenciários, levando as despesas do RGPS a crescerem a taxas mais elevadas (7,3% a.a.), que as receitas previdenciárias (crescem a taxa 4,2% a.a.).

Por sua vez, a melhoria da gestão do sistema arrecadador – que tem se revelado eficaz globalmente sempre que se comparam as trajetórias de arrecadação e do PIB, combinada com um crescimento da economia a um nível de 4% a 5% aa, é suficientes para manter as "Necessidades de Financiamento" desse sistema em patamares ao redor de 2% a 2,5% do PIB. Isto é assimilável na estrutura atual do orçamento da seguridade, obviamente sem os desvios e desvinculações cogitados pelos adeptos da tese do Déficit Nominal Zero.

O orçamento da Seguridade Social na década 1995-2005 cresceu de 9,5% do PIB no início do período para os atuais 12,7% (2005) do PIB. O financiamento desse sistema tem sido feito basicamente por elevação das contribuições sociais vinculadas. Esse orçamento é hoje caudatário do Orçamento Fiscal, quando no início do sistema era fortemente dependente das transferências do Tesouro, não vinculadas explicitamente à seguridade social.

Muito embora o debate em torno do sistema de seguridade social concentre-se fortemente na questão dos recursos financeiros, haja vista serem o orçamento e as regras constitucionais auto-aplicáveis as únicas instituições efetivas desse sistema, há evidentemente outras questões institucionais notoriamente relevantes à busca de equacionamento. A gestão do auxílio-doença previdenciário, em face da sua aparente explosão de concessões no período 2001-2004, está a merecer explicação mais clara. A hipótese com que aqui se trabalha é a de que há desconexão institucional dos subsistemas previdenciário, SUS e seguro-desemprego no tratamento das pessoas sob risco-doença. Isso tem acarretado dificuldades à proteção social e à própria eficácia sistêmica desses aparatos da seguridade social.

PREVIDÊNCIA SOCIAL

1 Apresentação

Nesta edição especial de *Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise* o capítulo de Previdência Social apresenta uma análise de dez anos (1995-2005) do sistema previdenciário brasileiro. Para isto, está dividido em quatro seções, além desta apresentação. Na primeira é feita uma discussão da situação social da Previdência Social brasileira. O principal objetivo da Previdência é garantir a reposição de renda dos seus segurados quando estes perdem sua capacidade de trabalho. Tendo em vista tal objetivo, o indicador mais apropriado para discutir a situação social da Previdência é a descrição dos tipos de segurados e das relações de trabalho que estão protegidas contra os riscos sociais cobertos pela Previdência e as que não têm esta cobertura. São indicadores que remetem à estrutura do mercado de trabalho e às formas de inserção laboral dos indivíduos.

A segunda seção apresenta o quadro institucional da Previdência Social e suas principais políticas. Está, então, dividida em três subseções que correspondem aos três pilares básicos do sistema previdenciário brasileiro, a saber: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS o pilar mais abrangente do sistema, que cobre os trabalhadores da iniciativa privada e os do regime de economia familiar rural); os Regimes Próprios de Previdência Social, do funcionalismo público (RPPSs); e a Previdência Complementar Privada. São pilares que correspondem aos principais programas do Plano Plurianual. Em cada pilar são destacados a organização, os principais problemas identificados, as soluções apresentadas pelo governo, os desafios e as questões pendentes.

Na terceira seção é feita uma discussão do financiamento e dos gastos da Previdência Social nos dez anos abordados neste periódico. Optou-se, pelo fato de ser o principal pilar do sistema e por estar no centro das análises recentes em torno de uma necessidade de reforma, por focar a análise no Regime Geral de Previdência Social. Nesse sentido, apresenta-se a evolução dos recursos arrecadados e dos recursos gastos no âmbito deste subsistema da Previdência Social e dos fatores que explicam a dinâmica de arrecadação e de gastos.

Por fim, na quarta seção é feita uma discussão dos principais desafios e perspectivas da Previdência Social nos seus três pilares.

2 Situação Social da Previdência Social

A Previdência Social é uma política que tem por objetivo repor a renda dos indivíduos nas situações em que eles perdem, temporária ou permanentemente, sua capacidadede trabalho. Há, então, um conjunto legal predefinido de riscos sociais cobertos pela Previdência, quais

sejam: doenças, invalidez, maternidade, velhice, morte e acidentes e doenças ligados ao trabalho.[1] Os benefícios são destinados aos segurados e aos seus dependentes.

No Brasil, desde seu surgimento, a Previdência Social foi regida unicamente pelo princípio bismarckiano, o qual define um vínculo contributivo estrito para se ter acesso aos benefícios previdenciários. Ou seja, de acordo com este princípio, só quem contribui financeiramente tem direito à cobertura dos riscos sociais mencionados anteriormente. No entanto, a Constituição de 1988 introduziu o conceito de Seguridade Social que abarca as áreas de Saúde, Assistência Social e Previdência Social reestruturando o sistema e institucionalizando uma série de princípios orientadores para essas políticas de proteção social. Esses princípios são: universalidade da cobertura e atendimento, uniformidade e equivalência dos benefícios rurais e urbanos, irredutibilidade no valor dos benefícios, diversidade da base de financiamento – estruturada em um orçamento de Seguridade Social – e caráter democrático dos subsistemas da Seguridade Social. Esses princípios não serão detalhados aqui, pois serão discutidos de forma mais aprofundada no capítulo de Seguridade Social.

Assim, ampliou-se a cobertura previdenciária criando-se a figura do segurado especial. O segurado especial é o trabalhador rural que vive sob o regime de economia familiar, isto é, que produz fora do regime assalariado. Esta nova categoria de segurado é regida por princípios diferenciados, os princípios beveridgeanos, segundo os quais os indivíduos não precisam obrigatoriamente contribuir financeiramente para ter direito ao benefício. Nesse caso, o acesso ao benefício está relacionado com algum critério de cidadania. Para os rurais que vivem em regime de economia familiar, basta que comprovem sua inserção neste tipo de regime de produção. Com a Constituição, criou-se também o piso previdenciário no valor de um salário mínimo. O estabelecimento de um benefício mínimo e de regras diferenciadas de acesso (não relacionadas exclusivamente à contribuição financeira) são as características básicas do princípio de universalidade discutido no parágrafo anterior. Vê-se, então, que o princípio da universalidade, típico da Seguridade Social, na Previdência só se aplica ao subsistema da Previdência Rural – e, ainda assim, àqueles que produzem em regime de economia familiar.

Dessa forma, a Previdência Social brasileira atende aos trabalhadores que contribuem financeiramente no formato clássico e a um grupo especial que contribui financeiramente apenas quando vende excedentes agrícolas no mercado de atacado. Há, assim, no âmbito do Regime Geral de Previdência Social, diversas categorias de segurados:

- Os empregados: trabalhadores com carteira assinada, trabalhadores temporários, diretores-empregados, quem têm mandato eletivo, quem presta serviços a órgãos públicos (como ministros e secretários e cargos em comissão em geral), quem trabalha em empresas nacionais no exterior, multinacionais no Brasil, organismos internacionais e missões

1. Dentre os benefícios existentes no sistema previdenciário brasileiro, especialmente no Regime Geral de Previdência Social (que abarca a maioria dos trabalhadores, como será discutido mais à frente), destaca-se que: para os casos de doenças, há o auxílio-doença; para o caso de invalidez, quando a pessoa adoece e não recupera a capacidade de trabalho, há a aposentadoria por invalidez; para a maternidade, o auxílio-maternidade; para a velhice, as aposentadorias por idade; para casos de morte, pensão por morte para aos dependentes; para os acidentes e doenças relativas a acidentes de trabalho, há o auxílio-doença acidentário, aposentadoria por invalidez acidentária e pensões por morte acidentária. Há ainda a aposentadoria por tempo de contribuição que não está relacionada com nenhum dos riscos clássicos mencionados.

diplomáticas instaladas no país.[2] Estes estão incluídos no Regime Geral de Previdência Social. Os servidores públicos são atendidos pelos Regimes Próprios de Previdência Social.

- Empregados domésticos: quem presta serviço na casa de outra pessoa ou família, como: governanta, enfermeiro, jardineiro, motorista, caseiro, doméstica e outros.
- Trabalhador avulso: Trabalhador que presta serviço a várias empresas, mas é contratado por sindicatos e órgãos gestores de mão-de-obra.
- Contribuinte individual: quem trabalha por conta própria (os autônomos) e os trabalhadores que prestam serviços de natureza eventual a empresas, sem vínculo empregatício. Também estão nesta categoria os empregadores e aqueles que não têm carteira assinada, mas contribuem para a Previdência.
- Segurado Especial: São os trabalhadores rurais, assim como pescador artesanal e índios que exercem atividade rural, que produzem em regime de economia familiar, sem utilização de mão-de-obra assalariada.
- Segurado facultativo: são aqueles que têm mais de 16 anos, não têm renda própria, mas decidem contribuir para a Previdência Social (donas de casa, estudantes, desempregados etc.).

Assim, existem regras e alíquotas de contribuição diferenciadas para cada categoria. O quadro a seguir mostra os benefícios ofertados pela Previdência de acordo com os diferentes tipos de segurados. Vê-se que todas as categorias estão cobertas contra os riscos sociais mencionados anteriormente. Destaca-se apenas que há benefícios que só são pagos a determinadas categorias de segurados. É o caso da aposentadoria especial, do auxílio-acidente e do salário-família. A aposentadoria especial é paga aos trabalhadores que trabalham em condições prejudiciais a sua saúde e integridade física, principalmente expostos a agentes químicos e biológicos. O tempo de contribuição para as aposentadorias especiais é reduzido, variando de 15, 20 ou 25 anos dependendo do tipo de exposição do segurado. O auxílio-acidente é pago aos trabalhadores que sofrem acidentes e ficam com algum tipo de seqüela. Apenas os empregados, avulsos e segurados especiais têm direito a este benefício. Por fim, o salário-família é o benefício pago para auxiliar o sustento dos filhos menores de 14 anos dos trabalhadores. Apenas os empregados e avulsos têm direito a este benefício.

QUADRO 1

Benefícios ofertados pela Previdência Social de acordo com as diferentes categorias de segurados

	Empregado	Doméstico	Avulso	Cont. indiv.	Seg. esp.	Seg. facult.
Apos. idade	x	x	x	x	x	x
Apos. tempo de contribuição	x	x	x	x		x
Apos. invalidez	x	x	x	x	x	x
Apos. especial	x		x			
Auxílio-doença	x	x	x	x	x	x
Auxílio-acidente	x		x		x	
Auxílio-reclusão	x	x	x	x	x	x
Pensão por morte	x	x	x	x	x	x
Salário-maternidade*	x	x	x	x	x	x
Salário-família	x		x			

Fonte: www.mps.gov.br

Obs.:*contribuintes individuais e seguradas facultativas precisam comprovar carência de dez contribuições para ter direito ao benefício. As seguradas especiais precisam comprovar dez meses de trabalho rural. As outras seguradas não precisam de carência.

2. No caso dos organismos internacionais e missões diplomáticas, a Justiça do Trabalho brasileira entende que se: a pessoa tem uma rotina diária de trabalho, subordinada a algum chefe, há pessoalidade (a própria pessoa que vai trabalhar), então há vínculo de trabalho entre esta pessoa e o organismo internacional e/ou missão diplomática no qual ela trabalha e esta pessoa tem todos os direitos trabalhistas e previdenciários garantidos em lei.

Essas diferentes categorias de segurados classificam aqueles que têm acesso à Previdência e orientam o dimensionamento da proporção de quem é e quem não é segurado da Previdência Social na População Economicamente Ativa (PEA). Como mencionado anteriormente, os segurados da Previdência são os que contribuem financeiramente (empregados com carteira de trabalho assinada, conta própria, sem carteira, empregadores e não remunerados contribuintes e os funcionários públicos em seus regimes próprios) e os segurados especiais. A inclusão destes últimos aumentou e melhorou a cobertura previdenciária e qualidade desta ao se atender o princípio de universalidade da Seguridade Social.

No entanto, o nível de cobertura previdenciária está estreitamente ligado à dinâmica de crescimento econômico do país e à estrutura do mercado de trabalho. Em períodos de baixo crescimento, aumentam o desemprego e a quantidade de trabalhadores inseridos informalmente no mercado de trabalho. Ou seja, reduz também a quantidade de contribuintes e, assim, a formalidade em termos previdenciários. Com isto, ao longo dos anos 1990, observou-se uma redução na quantidade de contribuintes do sistema previdenciário brasileiro. Só a partir de 2004, quando houve certo reaquecimento da economia, é que a quantidade de trabalhadores segurados voltou a crescer, principalmente os segurados contribuintes.

TABELA 1

Evolução da participação de segurados e não-segurados da Previdência na PEA*

	1995	1998	2002	2004**	2005**
Segurados					
Segurados contribuintes					
Empregado com carteira (inclusive doméstico)	31,19	30,42	31,21	32,44	33,05
Empregado sem carteira (inclusive doméstico)	1,38	1,67	2,05	2,18	2,42
Autônomos contribuintes	4,01	3,49	2,84	2,94	2,95
Funcionário público (inclusive militares)	6,9	6,45	6,11	6,34	5,99
Empregador - contribuinte	2,63	2,36	2,23	2,25	2,29
Subtotal 1	46,11	44,39	44,44	46,15	46,7
Segurados Especiais Potenciais ***	10,17	9,23	8,88	8,76	8,92
Subtotal 2	56,28	53,62	53,32	54,91	55,62
Não-segurados					
Desempregados	8,62	12,29	12,87	12,91	13,54
Desemprego aberto	6,17	9,18	9,5	9,37	9,76
Desemprego oculto por trabalho precário****	2,45	3,11	3,37	3,54	3,78
Autônomos não-contribuintes e não-agrícolas	15,74	15,23	14,52	13,72	13,24
Empregado sem carteira e não-contribuinte	18,18	17,55	17,74	17,06	16,17
Rural	4,86	4,02	3,58	3,51	3,41
Urbano	13,32	13,53	14,16	13,55	12,76
Empregador – não-contribuinte	1,17	1,3	1,53	1,4	1,41
Subtotal 3	43,71	46,37	46,66	45,09	44,36

Fonte: Elaboração dos autores a partir dos microdados de Pnad-IBGE: 1995, 1998, 2002, 2004 e 2005.

Obs.:* A População Economicamente Ativa considerada corresponde a: homens com idade entre 16 e 59 anos e mulheres com idade entre 16 e 54 anos, que estavam ocupados e/ou procuraram ocupação na semana de referência.

** Em 2004 a Pnad foi implantada nas áreas rurais da região Norte, alcançando a cobertura completa do território nacional. Por causa da influência dessa parcela nos resultados de 2004 e 2005, as comparações temporais foram feitas considerando a cobertura geográfica anterior a 2004.

*** Foram considerados segurados especias potenciais os homens com idade entre 16 e 59 anos e as mulheres com idade entre 16 e 54 anos

**** Ocupados que não contribuíam a Previdência e que procuraram emprego na semana de referência, excluídos os segurados especiais.

A partir dos dados da tabela 1, de 1995 a 2005, observa-se que a proporção de segurados na PEA considerada (homens de 16 a 59 anos e mulheres de 16 a 54 que estavam ocupados ou procurando trabalho) caiu de 1995 a 2002, voltando a crescer em 2004 sem, contudo, atingir a proporção do início da série, quando representava 56,3% da PEA. De 1995 a 1998 a proporção de contribuintes reduziu-se, voltando a crescer a partir de 1998. Destacam-se o aumento da proporção de empregados com carteira assinada e os sem carteira assinada contribuintes: os com carteira assinada, que represen-

tavam 31,2% da PEA em 1995 – passaram a representar 33% em 2005; ao passo que os sem carteira contribuintes, eram 1,4% em 1995 e passaram a ser 2,42% em 2005. Só para ilustrar a deterioração do mercado de trabalho nos anos 1990, em 1980 – ano em que ainda não existia a figura do segurado especial e a situação do emprego formal era muito mais favorável – 55,6% da PEA contribuía, ou seja, uma redução de vinte pontos percentuais no total da PEA contribuinte.

TABELA 2

Evolução da PEA, população ocupada, quantidade de contribuintes e relação contribuintes/beneficiários da Previdência Social – 1995-2005

	1995	1998	2002	2004*	2005*	2005-1995
Pop. econ. ativa(a)**	63.608.287	67.163.037	76.346.508	82.075.912	84.703.575	-
Evolução		5,59	13,67	7,5	3,2	33,2
Pop. ocupada(b)***	47.265.657	48.376.047	55.073.836	59.082.546	60.593.857	-
Evolução		2,35	13,85	7,28	2,56	28,2
Quantidade de contribuintes (c)****	24.946.353	25.481.155	29.272.214	32.674.614	34.483.757	-
Evolução		2,14	14,88	11,62	5,54	38,2
Benefícios pagos pelo RGPS (d)*****	13.435.204	15.313.850	17.208.354	18.328.013	18.900.781	-
Evolução		13,98	12,37	6,51	3,13	40,7
Relação contribuintes/beneficiários (c/d)	1,86	1,66	1,7	1,78	1,82	-
Relação pop. ocup./beneficiários(b/d)	3,52	3,16	3,2	3,22	3,21	-

Fonte: Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (Pnads) do IBGE: 1995, 1998, 2002, 2004 e 2005. E Anuário Estatístico da Previdência Social (Infologos) e Boletim Estatístico da Previdência Social.

Obs.: * Em 2004 a Pnad foi implantada nas áreas rurais da região Norte, alcançando a cobertura completa do território Nacional. Por causa da influência dessa parcela nos resultados de 2004 e 2005, as comparações temporais foram feitas considerando a cobertura geográfica anterior a 2004.

** A Pop. Econ. Ativa considerada corresponde a: homens com idade entre 16 e 59 anos e mulheres com idade entre 16 e 54 anos, que estavam ocupados e/ou procuraram ocupação na semana de referência.

*** São as pessoas ocupadas no âmbito do conceito de PEA mencionado na nota anterior, não contabilizando os funcionários públicos e os segurados especiais.

**** São considerados contribuintes os empregados com carteira assinada (inclusive os domésticos), empregados sem carteira assinada que contribuem (inclusive os domésticos), empregadores contribuintes e autônomos contribuintes.

***** Apenas os benefícios previdenciários e acidentários permanentes (aposentadorias e pensões) pagos no mês de setembro de cada ano (mês em que são coletados os dados da Pnad).

Complementando a análise, a tabela 2 apresenta dois conjuntos de informações: o primeiro é a evolução das quantidades de pessoas na PEA considerada, na População Ocupada, contribuintes e benefícios permanentes (aposentadorias e pensões) pagos pelo Regime Geral de Previdência Social. E a segunda é a relação entre contribuintes e beneficiários. No que se refere ao primeiro conjunto, os dados da tabela 2 mostram que a quantidade de contribuintes cresceu mais que a PEA e a População Ocupada no período analisado. Comparando os anos de 1995 com 2005, tem-se que: a PEA cresceu 33,2%, a População Ocupada , 28,2% e a quantidade de contribuintes em relação à PEA cresceu 38,2% no período. Para a Previdência Social, este é um fato muito positivo, tendo como conseqüência o crescimento da quantidade de contribuintes por beneficiários da Previdência de 1998 a 2005, indo de 1,66 a 1,82. Considerando uma situação hipotética na qual todos os ocupados são formais do ponto de vista previdenciário, isto é, são contribuintes, observa-se que há um espaço para esta relação entre contribuintes/beneficiários aumentar, indo a mais de três contribuintes por beneficiário, como mostra a última linha da tabela. Este fato reforça a necessidade de ações de inclusão previdenciária para aumentar a quantidade de contribuintes no sistema.

Voltando aos dados da tabela 1, tem-se que a proporção não segurada da PEA, que em 1995 era de 43,7%, em 2005 passou a ser de 44,3%. No caso dos não segurados, destaca-se o aumento na quantidade de desempregados, que passou de 8,6% para 13,5%. A proporção de não segurados na PEA ainda é muito elevada. Parte deste grupo tem rendimentos muito baixos e se constituem em público alvo potencial dos benefícios assistenciais da Lei Orgânica de Assistência Social. Esses benefícios correspon-

dem a um salário mínimo e são pagos aos idosos (acima de 65 anos) e aos portadores de deficiências que têm renda familiar *per capita* inferior a ¼ de salário mínimo, não tendo, então, condições de prover o próprio sustento. No entanto, o público-alvo da Assistência Social não está coberto contra riscos sociais relacionados com a atividade laboral, às doenças e à maternidade, por exemplo; riscos estes, como já mencionados, cobertos pela Previdência Social.

A cobertura contra esses riscos é o principal atrativo da Previdência quando comparada com a Assistência Social, justificando as contribuições realizadas na vida ativa, nos casos em que os trabalhadores têm condições de contribuir. Há na PEA não segurada um outro grupo que tem rendimentos superiores a um salário mínimo e é objeto de políticas e programas que visam à inclusão previdenciária, os quais serão discutidos mais adiante.

Ainda com relação à estrutura do mercado de trabalho, é interessante observar a evolução da população coberta pela Previdência Social com um recorte de raça e gênero. Diversos estudos já mostraram que mulheres e negros têm uma inserção mais vulnerável no mercado de trabalho, quando comparados com homens e com os brancos. Essas desigualdades no mercado de trabalho acabam por se refletir na cobertura previdenciária, pois a proporção de segurados contribuintes nos grupos minoritários é inferior à verificada entre os homens e os brancos (grupos mais bem inseridos no mercado de trabalho).

TABELA 3

Contribuintes e não contribuintes da Previdência Social de acordo com a raça e o gênero, 1995 e 2005

	1995			2005		
	Branca	Negra	Total	Branca	Negra	Total
			Contribuintes			
Assalariado formal	62,8%	37,2%	100,0%	57,9%	42,1%	100,0%
Sem carteira/contrib.	60,2%	39,8%	100,0%	52,9%	47,1%	100,0%
Conta própria/contrib.	76,6%	23,4%	100,0%	72,8%	27,2%	100,0%
Empregador/contrib.	83,9%	16,1%	100,0%	82,4%	17,6%	100,0%
Sem remuneração/contrib.	82,2%	17,8%	100,0%	79,7%	20,3%	100,0%
Total contribuinte	65,2%	34,8%	100,0%	59,9%	40,1%	100,0%
			Não Contribuintes			
Sem carteira/NC	44,1%	55,9%	100,0%	42,8%	57,2%	100,0%
Conta própria/NC	49,1%	50,9%	100,0%	46,2%	53,8%	100,0%
Empregador/NC	66,0%	34,0%	100,0%	60,8%	39,2%	100,0%
Sem remuneração/NC	51,5%	48,5%	100,0%	44,6%	55,4%	100,0%
Total não contribuinte	48,2%	51,8%	100,0%	45,0%	55,0%	100,0%
Total geral	56,5%	43,5%	100,0%	52,4%	47,6%	100,0%
	Masculino	Feminino	Total	Masculino	Feminino	Total
			Contribuintes			
Assalariado formal	61,8%	38,2%	100,0%	58,1%	41,9%	100,0%
Sem carteira/contrib.	55,4%	44,6%	100,0%	46,1%	53,9%	100,0%
Conta própria/contrib.	75,8%	24,2%	100,0%	71,8%	28,2%	100,0%
Empregador/contrib.	78,8%	21,2%	100,0%	71,6%	28,4%	100,0%
Sem remuneração/contrib.	31,6%	68,4%	100,0%	16,4%	83,6%	100,0%
Total contribuinte	63,7%	36,3%	100,0%	59,0%	41,0%	100,0%
			Não Contribuintes			
Sem carteira/NC	56,1%	43,9%	100,0%	54,1%	45,9%	100,0%
Conta própria/NC	69,5%	30,5%	100,0%	67,2%	32,8%	100,0%
Empregador/NC	83,7%	16,3%	100,0%	75,8%	24,2%	100,0%
Sem remuneração/NC	30,6%	69,4%	100,0%	34,0%	66,0%	100,0%
Total não contribuinte	56,1%	43,9%	100,0%	56,1%	43,9%	100,0%
Total geral	59,8%	40,2%	100,0%	57,5%	42,5%	100,0%

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 1995 e 2005.
Elaboração: Ipea.

Os dados da tabela 3 mostram essa diferença. Observa-se, contudo, uma redução na desigualdade tanto entre brancos e negros quanto entre homens e mulheres. Em termos de raça, tem-se que os brancos eram 65,2% dos contribuintes em 1995, enquanto os negros eram 34,8%, correspondendo a uma diferença de 25,6 pontos percentuais. Já em 2005, a diferença reduziu-se para 15,8 pontos. No entanto, entre os não-contribuintes, em que os negros são maioria, a diferença aumentou de 3,6 pontos percentuais em 1995 para dez pontos percentuais em 2005. Isto se explica pelo fato de a participação dos negros na população ocupada ter aumentado mais que a dos brancos. De acordo com os dados da 2ª edição do Retrato da Desigualdade, elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e o Unifem (Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher), entre os anos de 1996 e 2004, a proporção de brancos na população ocupada aumentou 19%, enquanto a de negros aumentou 39%. Em resumo, reduziu-se a desigualdade entre brancos e negros entre os contribuintes, mas não houve melhora no tipo de inserção dos últimos no mercado de trabalho e na formalidade previdenciária.

Fenômeno semelhante aconteceu quando comparamos homens e mulheres. Em 1995, a diferença entre homens e mulheres contribuintes era de 27,4 pontos percentuais e em 2005 passou para 18. O que chama a atenção é que não houve alteração entre os não-contribuintes quando o recorte é gênero. Assim como aconteceu com a comparação brancos/negros, a proporção de mulheres na população ocupada cresceu mais que a dos homens: a delas cresceu 35% entre 1996 e 2004 e a deles 22% no mesmo período, de acordo com os dados do Retrato das Desigualdades.

3 Questão institucional e balanço de políticas

O sistema contributivo previdenciário brasileiro está estruturado em três pilares. Um dos pilares é formado pela previdência básica, coberta pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e administrada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Este pilar atende obrigatoriamente aos empregados do setor privado (regidos pela Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT), de empresas estatais, trabalhadores rurais do Regime de Economia Familiar, assim como os conta-próprias e contribuintes avulsos. Esse é o principal pilar da Previdência Social. Em 2005, 49,6% da PEA com idade entre 16 e 59 anos eram segurados do RGPS, sendo 8,9% segurados da Previdência Rural – programa que segue os princípios da Seguridade Social mencionados na discussão da situação social da Previdência Social.

Outro pilar é o dos regimes de previdência para servidores públicos civis e militares em níveis federal, estadual e municipal. Com exceção da previdência para os militares, esses são regimes que seguem os princípios gerais do Regime Jurídico Único, norma que disciplina as atividades dos servidores públicos. Esse pilar é compulsório e de responsabilidade do Estado por meio de diversos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS). Atendia, em 2005, 6% dos segurados da Previdência Social.

Por fim, o terceiro pilar é composto pela Previdência Complementar. Essa é voluntária e tem por objetivo conceder benefícios opcionais complementares aos segurados da previdência dos empregados do setor privado. O público-alvo é de uma minoria da população que possui rendimentos elevados e querem complementar sua aposentadoria, já que a maioria dos trabalhadores tem direito aos benefícios da Previdência básica, cujo teto de remuneração situa-se ao redor de nove salários mínimos. Cerca de 2,9% da PEA discutida na seção sobre a situação social da Previdência Social contribuíam para algum plano de Previdência Complementar em 2005.

A Previdência Complementar divide-se em Previdência Complementar Privada Fechada e Aberta. Na Previdência Complementar Aberta, qualquer cidadão pode ingressar em um de seus planos, ao passo que na Fechada, apenas pessoas que integram determinado grupo, geralmente vinculado a uma empresa ou um conglomerado, e mais recentemente a entidades de classe ou sindicatos.[3] A partir da EC nº 41/2003 ficou instituída a Previdência Complementar Pública, específica para Servidores Públicos. No entanto, esta última está pendente de regulamentação.

Esta seção tem por objetivo discutir a questão institucional e as políticas em cada um dos pilares do sistema previdenciário brasileiro. Serão destacados a organização, os principais problemas identificados, as soluções apresentadas e as questões que permanecem pendentes de ação estatal.

3.1 Organização institucional da Previdência Social

A institucionalidade da Previdência Social brasileira está organizada em torno do Ministério da Previdência Social (MPS). Até 2003, ano em que se iniciou o Governo Lula, chamava-se Ministério da Previdência e Assistência Social, abarcando também a Secretaria de Assistência Social. A partir de 2003, com a criação do Ministério do Desenvolvimento Social, a área de Assistência foi toda transferida para o novo ministério e o primeiro passou a tratar apenas de assuntos relacionados com a Previdência Social. No âmbito do MPS, há a Secretaria de Políticas de Previdência Social (SPPS), a Secretaria de Previdência Complementar e a área de Receita Previdenciária.

A SPPS desenvolve ações de supervisão, acompanhamento e elaboração de políticas relacionadas com a Previdência Social Básica (o RGPS) e com os regimes próprios dos servidores públicos (os RPPSs). No caso do RGPS é auxiliada pelo Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS), que é um conselho de gestão da política previdenciária, por meio do qual se concretiza o princípio de gestão participativa prevista na Constituição Federal. O CNPS tem composição quadripartite, com representantes do governo, dos trabalhadores, empregadores e aposentados. O CNPS foi criado com a Lei nº 8.213/91 e sua atuação como órgão deliberativo vem amadurecendo desde sua implementação aos dias atuais. Há também os Conselhos de Previdência Social, vinculados ao CNPS, criados em 2003, por meio do DEC nº 4.874. São unidades descentralizadas, com caráter consultivo, e seu objetivo é apresentar propostas para melhorar a gestão e a política previdenciária, tendo como diferencial o conhecimento das necessidades especificas de cada localidade. Os conselhos descentralizados preenchem uma lacuna deixada pelos conselhos estaduais e municipais de Previdência Social, criados ao mesmo tempo que o CNPS e extintos alguns anos depois. Esses conselhos tinham uma série de problemas de funcionamento, tais como o uso de critérios políticos para o preenchimento de suas vagas, mas também desempenhavam uma importante função como *ombudsman* da política previdenciária. Muitos problemas locais eram conhecidos por meio desses conselhos.

A administração do RGPS está a cargo do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). O INSS é um órgão público ligado ao MPS que cuida das ações de atendimento ao público segurado da Previdência Social, tais como a concessão e o pagamento dos benefícios ofertados pela Previdência e, também, pela Assistência Social. Ao longo dos dez anos analisados nesta edição, o INSS passou por importantes reestruturações, todas

3. A aprovação da Lei Complementar nº 109/2001 cria a possibilidade de planos fechados instituídos por entidades de classe ou sindicatos.

visando a melhorar a qualidade do atendimento aos segurados. Não cabe aqui explorar e citar todas as modificações já feitas, mas vale citar as últimas alterações realizadas em 2005. Foram alterações na linha de comando, comunicação e coordenação entre as unidades que compõem o INSS. Antes da reforma na sua estrutura, o INSS era dirigido por uma diretoria colegiada. Decidiu-se, então, acabar com esta diretoria e restabelecer a hegemonia da presidência nesse órgão. Criou-se a Diretoria de Atendimento, que tem por objetivo propor e acompanhar ações que melhorem o nível de organização, controle e capacitação técnica de forma que reflita na qualidade do atendimento, reduzindo filas nas agências e tempo de espera para a concessão de benefícios. Outra importante mudança foi a criação das gerencias regionais no lugar das extintas superintendências da Previdência Social. Foram criadas cinco gerências regionais: em São Paulo, Belo Horizonte, Florianópolis, Brasília e Recife. Também houve a reestruturação das carreiras do instituto, por meio da criação de um conjunto de gratificações aos servidores.[4]

Outra alteração que merece destaque é a transferência da área de arrecadação, que antes integrava a estrutura do INSS e passou a fazer parte do MPS. Em 2004 foi criada no âmbito do MPS a Secretaria de Receita Previdenciária (SRP). Essa medida foi parte de um pacote de ações voltadas para a melhoria da arrecadação previdenciária e combate às fraudes e sonegações, sendo um primeiro passo para a unificação das estruturas arrecadadoras do Estado, com a criação, em 2005, da Receita Federal do Brasil, popularmente conhecida como Super Receita. Um dos objetivos da Receita Federal do Brasil era fortalecer a administração tributária e possibilitar o cruzamento de dados entre a Receita Federal e a Previdência Social, facilitando a identificação dos sonegadores da Previdência e a aplicação de medidas de recuperação de débitos. A Receita Federal do Brasil foi criada por meio da Medida Provisória nº 258/2005, mas acabou sendo extinta por falta de *quorum* para a aprovação da lei de conversão desta MP. Mesmo não existindo a estrutura unificada, foram firmados convênios entre as duas secretarias de receita, permitindo o cruzamento de dados de CPFs e CNPJs, e futuramente a compensação entre débitos e créditos de pessoas físicas e jurídicas.

A SPPS também centraliza informações dos regimes próprios de Previdência Social já instituídos em nível estadual e municipal. Há RPPSs nos 27 estados e no Distrito Federal e em mais de 2.100 municípios. A articulação dessas diferentes instâncias ocorre no âmbito do Conselho Nacional de Dirigentes de Regimes Próprios de Previdência Social (Conaprev). O Conaprev foi criado em 2001 e tem por objetivo acompanhar e avaliar políticas e diretrizes voltadas para o servidor público. É composto por representantes de cada estado, associação de municípios, Ministério do Planejamento, Ministério da Previdência Social e do INSS. O Conaprev ganhou importância nas discussões da reforma da previdência realizada em 2003, servindo como órgão consultivo.

No caso da União ainda não existe um órgão centralizador de informações de todos os sub-regimes (Forças Armadas, Judiciário e Ministério Público, Legislativo e servidores civis do Executivo). A inexistência desse órgão centralizador deixa o sistema vulnerável na gestão dos vários subsistemas que o constituem. As próprias medidas constitucionais e infra-constitucionais de controle dos gastos e restrição a benefícios não se completam sob formato de gestão mais austera como ocorre no RGPS, pelas medidas de gestão adotadas no INSS. Esse é um dos principais desafios do sistema atualmente.

4. Para mais detalhes sobre a reestruturação do INSS ver a edição nº 12 deste periódico.

Há ainda no MPS a Secretaria de Previdência Complementar (SPC). A SPC é responsável pela fiscalização e regulação das Entidades Fechadas de Previdência Complementar. Nesta tarefa é auxiliada pelo Conselho Gestor de Previdência Complementar (CGPC). Houve duas tentativas de dar mais autonomia e aumentar o poder de regulação e fiscalização da SPC. A primeira foi no fim da década de 1990, quando o então MPAS encaminhou à Presidência da República um projeto para transformar a SPC em Agência Nacional de Previdência Complementar. A segunda tentativa ocorreu em 2004. Por meio da MP nº 233/2004, e em consonância com o art 5º da LC nº 109/2001, foi criada a Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc). Esta seria um órgão com autonomia administrativa e financeira, vinculado ao Ministério da Previdência Social. Suas principais atribuições seriam de regulação, fiscalização, formulação e execução das políticas de previdência complementar fechada, entre outras. Seu financiamento seria inicialmente com recursos do Orçamento, mas esperava-se que a criação da Taxa de Fiscalização e Controle, a ser paga pelos fundos de pensão fechados, gerasse recursos suficientes para o autofinanciamento da Previc. Da forma como foi concebida, a Previc seria um órgão fiscalizador-regulador das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPCs) semelhante à Superintendência de Seguros Privados (Susep) para as Entidades Abertas de Previdência Complementar. Em junho de 2005, a MP nº 233/2004, que criava a Previc, caducou. Seu principal efeito foi a extinção da instituição recém-criada e a volta, na prática, a situação pré LC nº 109/2001, na qual a fiscalização das EFPCs volta a ser realizada pela SPC e a regulação pelo CGPC.

A regulação e a fiscalização das entidades abertas de previdência complementar, planos oferecidos por bancos e seguradoras privadas, está a cargo do Ministério da Fazenda. O tratamento é o mesmo de outras modalidades de seguro privado. São reguladas pelo Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) e fiscalizadas pela Susep.

Em termos de organização institucional, quando se trata dos três pilares da Previdência Social, a principal lacuna é a existência de um órgão gestor da União. E este é um assunto que não alcançou a agenda de ações prioritárias no que diz respeito à Previdência Social.

3.2 Regime Geral de Previdência Social (RGPS)

No período analisado nesta edição de Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise (1995-2005), as discussões e as iniciativas governamentais no campo da Previdência Social tiveram como principal tópico o equilíbrio fiscal do sistema. Isto se explica pelo fato de que o volume de recursos utilizados no pagamento de benefícios cresceu em ritmo mais acelerado do que o volume de recursos arrecadados por meio de contribuições de empregados e empregadores. Como poderá ser observado na seção *Financiamento e gastos* deste capítulo, a partir de 1995 a Necessidade de Financiamento do sistema passou a ser crescente: em 1995 correspondia a 0,06% do Produto Interno Bruto (PIB), e em 2005, a 1,93%. Foram realizadas três reformas nestes dez anos: duas no Governo Fernando Henrique Cardoso (uma constitucional e outra, conseqüência da primeira, infraconstitucional) e uma no Governo Lula.

Antes de iniciar a análise do período aqui abordado, vale mencionar alguns aspectos do período precedente que são fundamentais para a compreensão do contexto e surgimento dos problemas da política previdenciária na década objeto de análise. No que se refere aos gastos, o desequilíbrio nas contas previdenciárias pode ser explicado pela entrada em vigor das novas regras previdenciárias inspiradas nos princípios clássicos da

Seguridade Social. Esses princípios afirmam e ampliam direitos sociais e, conseqüentemente, a quantidade de benefícios pagos, no âmbito da Previdência Rural. Se por um lado esses novos direitos são, em parte, responsáveis pelo crescimento do estoque de benefícios nos primeiros anos da década de 1990, por outro, também geram efeitos positivos na redução da pobreza e ampliação da cobertura previdenciária. Outra parte considerável é explicada pelo cumprimento dos requisitos exigidos para a aposentaria por um conjunto de trabalhadores que se inseriu no sistema quando o país atravessava um período de alto crescimento do emprego formal (anos 1970).

No que se refere aos primeiros anos da década e aos benefícios do segundo grupo de segurados já citados, os problemas relacionados ao equilíbrio atuarial do sistema eram contornados por "ajustes" possibilitados pelo ambiente inflacionário do país. Havia duas formas de ajustes. A primeira ocorria no cálculo dos benefícios: os últimos salários de contribuição não eram corrigidos, o que reduzia o valor do benefício inicial a ser recebido. O outro mecanismo de ajuste era a subindexação na correção dos benefícios em manutenção, ou seja, os benefícios eram corrigidos abaixo da inflação. Após a implementação do Plano Real, e a conseqüente queda na inflação, não foi mais possível utilizar essas formas de ajuste para camuflar a necessidade de financiamento do sistema.

Dessa forma, em 1995 entrou em pauta a realização de uma reforma no sistema previdenciário brasileiro, como parte de um conjunto de reformas estruturais para controlar os gastos públicos no país. Optou-se, então, por resolver a questão pelo lado das despesas. Havia duas opções de reforma: uma mais radical, com a institucionalização de um regime de capitalização, a exemplo do que foi feito em outros países latino-americanos que passavam por problemas semelhantes; e outra, escolhida pelo governo brasileiro, com mudanças de algumas regras do sistema existente.

Em 1995 foi enviada ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional nº 33, que teve longa tramitação, sendo aprovada apenas em 1998, dando origem à EC nº 20/98. As principais mudanças implementadas com a EC nº 20/98 foram: a substituição da aposentadoria por tempo de serviço por aposentadoria por tempo de contribuição, o fim da aposentadoria por tempo de serviço proporcional, restrição à concessão de aposentadoria especial e eliminação da regra de cálculo das aposentadorias do texto constitucional. Essa regra passou a ser objeto de normas infraconstitucionais, abrindo espaço para a criação da lei do Fator Previdenciário no ano seguinte à aprovação da Reforma. O quadro 2, publicado no nº 6 deste periódico resume as principais medidas da EC nº 20.

A substituição da aposentadoria por tempo de serviço pela aposentadoria por tempo de contribuição proposta pelo governo incluía também o estabelecimento de uma idade mínima como um dos requisitos para o novo benefício. No entanto, a idade mínima não foi aprovada pelo Congresso Nacional, e a desconstitucionalização da fórmula de cálculo dos benefícios abriu caminho para a segunda reforma do governo FHC: a criação do fator previdenciário, por meio de norma infraconstitucional. O fator previdenciário foi instituído em 1999 e consiste em uma fórmula para calcular o valor inicial das aposentadorias, que leva em consideração o tempo de contribuição, a idade e a expectativa de sobrevida do solicitante.[5] Foi o mecanismo pensado para estimular a postergação do

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

momento de se aposentar, promovendo, assim, uma economia ao sistema. É aplicado obrigatoriamente para as aposentadorias por tempo de contribuição e somente quando é vantajoso para o segurado, ou seja, quando é maior do que 1, no caso das aposentadorias por idade.

QUADRO 2

Mudanças no Regime Geral de Previdência Social – EC nº 20/98

	Situação em 1995	EC nº 20 (Dez. 1998)
Aposentadoria por tempo de serviço (integral)	Após 35/30 anos de serviço (respectivamente – H/M) e tempo mínimo de contribuição: reposição de 100% do salário de contribuição.	É eliminada
Aposentadoria por tempo de serviço (proporcional).	Após 30/25 anos de serviço (H/M) e tempo mínimo de contribuição: reposição de 70% do salário de contribuição + 5% por ano adicional.	É eliminada
Aposentadoria por tempo de contribuição	Não existia	Após 35/30 anos de contribuição (H/M) sem limite de idade.
Aposentadoria por idade (normal)	Idade 65/60 anos (H/M) e tempo mínimo de contribuição: reposição de 70% a 100% do salário de contribuição.	Texto da Constituição de 1988 foi mantido
Aposentadoria por idade (rural)	Idade 65/60 (H/M), ter trabalhado em regime de economia familiar com tempo de serviço rural similar ao tempo mínimo de contribuição urbana. Benefício: um salário mínimo.	Texto da Constituição de 1988 foi mantido
Base de cálculo dos benefícios (salário de contribuição)	Média das últimas 36 contribuições mensais, no prazo de 48 meses, corrigidas monetariamente	Regra foi eliminada do texto constitucional
Aposentadoria especial para professor(a)	Após 30/25 anos (H/M) e tempo de contribuição mínimo: reposição de 100% do salário de contribuição.	Elimina-se a aposentadoria especial para professores do nível superior de ensino.
Aposentadoria especial por insalubridade	Após 15, 20 ou 25 anos de serviço, de acordo com o setor de atividade.	Mantido, mas limitado aos trabalhadores que tenham sido efetivamente expostos a situação insalubre.
Piso previdenciário.	Um salário mínimo oficial	Texto da Constituição Federal foi mantido
Teto de benefícios	Teto nominal previsto na legislação infraconstitucional	Teto de R$ 1.200 corrigido anualmente para preservar o valor real
Tributação de benefícios	Benefícios previdenciários de pessoas com idade de 65 anos ou mais não tributados	Permite tributação de benefícios previdenciários
Proteção de direitos adquiridos	-	Reconhecimento pleno dos benefícios já concedidos e dos direitos já constituídos à época da promulgação da EC nº 20.
Regra de transição	-	Pessoas ativas no mercado de trabalho no momento da reforma aposentam-se: a) por idade; ou b) integralmente na idade de 53/48 com 35/30 anos de contribuição mais pedágio de 20% do tempo faltante à época da promulgação da EC nº 20; ou c) proporcionalmente à idade de 53/48 anos com 30/25 anos de contribuição mais pedágio de 40% do tempo faltante à época da promulgação da EC nº 20.
Seguro contra acidente de trabalho	É tarefa do INSS	É aberto ao setor privado em concorrência ao INSS, requerendo lei específica.
Financiamento da Seguridade Social	Financiamento por meio de: a) contribuição de empregados, empregadores e autônomos sobre o rendimento do trabalho; b) Cofins (sobre o faturamento bruto); c) CSLL (sobre o faturamento líquido); d) outras fontes de menor importância percentual; e) recursos do Tesouro.	a) ampliação da base de incidência da contribuição sobre o rendimento do trabalho a toda renda do trabalho, até mesmo de pessoas sem ocupação permanente. B) alternativa para a base de incidência da Cofins: Receita bruta da empresa; c) possibilidade de alteração de alíquotas de contribuição conforme especificidade regional e/ou potencial de criação de empregos de setor de atividade.
Isenção patronal para entidades filantrópicas	Sim.	Sim
Vinculação de receitas para o RGPS	Não prevista. Vale o princípio da solidariedade na repartição das receitas entre as diversas áreas de Seguridade Social (previdência, saúde e assistência social).	Receita das contribuições sobre o rendimento do trabalho fica vinculada exclusivamente ao financiamento do RGPS.
Co-gestão da Previdência Social	Gestão em conjunto com a sociedade (empregados, trabalhadores e aposentados).	Gestão quadripartite por meio de conselho com participação da sociedade (empregadores, trabalhadores e aposentados)

Fonte: *Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise* nº 6.

A lei que criou essa nova fórmula de cálculo estabeleceu um período de transição de cinco anos para sua completa aplicação. Findo o período de transição, o Ipea – por

solicitação do Conselho Nacional de Previdência Social – realizou uma avaliação do fator previdenciário que constatou a eficácia desta fórmula de cálculo no retardamento das aposentadorias e aumento do tempo de contribuição dos segurados.[6] Os resultados da avaliação mostraram que houve uma elevação significativa na idade média dos aposentados, entre os períodos 1995-1998 (antes do fator) e 1999-2004 (pós fator): a idade média das mulheres passou de 49,7 para 52,2 e dos homens de 54,3 para 56,9 anos. Este mesmo efeito foi observado no tempo de contribuição dos segurados: o das mulheres elevou-se de 27,5 para 28,7 anos e o dos homens de 32,7 para 33,8 anos. As conseqüências na idade e no tempo de contribuição refletem os efeitos cumulativos da Emenda Constitucional nº 20 (a Reforma da Previdência de 1998) e da Lei do Fator Previdenciário.

Há, na lei do fator, uma tese implícita de idade mínima como requisito para aposentadoria, que é coerente com os princípios gerais da Seguridade Social. Estes associam direitos previdenciários a riscos sociais que justificam a concessão do seguro social. O problema da lei do fator é que ela introduz uma situação de incerteza para o segurado, que dificulta a definição do melhor momento para se aposentar. Isto porque a expectativa de sobrevida para cada idade é variável calculada anualmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e decenalmente revisada por reestimativa com base no Censo Demográfico. Como essa variável apresenta clara tendência de melhoria (de 2% a 3% ao ano no período 1999-2004), a fórmula do fator previdenciário tende, em longo prazo, a aumentar a idade mínima de aposentadoria.

Como pode ser observado, as duas reformas do Governo Fernando Henrique Cardoso alteraram as regras de concessão e cálculo dos benefícios, mas não mudaram a configuração e características do sistema que refletem os princípios da Seguridade Social, mantendo os direitos conquistados na Constituição de 1988. Porém o endurecimento das regras de concessão dos tipos de aposentadorias objeto da reforma alterou o ritmo de crescimento dos diferentes tipos de benefícios pagos pela Previdência Social. Enquanto o ritmo de crescimento da quantidade de aposentadorias por tempo de contribuição no estoque do INSS foi reduzido, aumentou consideravelmente a quantidade de outros tipos de benefícios em estoque, principalmente o auxílio-doença.

TABELA 4

Evolução da quantidade dos principais benefícios previdenciários em manutenção pagos pelo INSS, 1995-2005 (taxa percentual média de crescimento anual)

	2005/1995	1999/1995	2005/1999
Apos. Tempo de Contribuição	4,8	9,1	2,0
Apos. Idade	3,4	2,9	3,7
Apos. Invalidez	2,8	2,1	3,3
Pensões por morte	3,2	3,6	2,9
Doença	11,1	-2,8	21,5

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

Os dados da tabela 4 mostram a evolução dos principais benefícios pagos pelo INSS. A primeira coluna apresenta a taxa média de evolução anual dos benefícios entre 1995 e 2005; a segunda mostra a taxa média de evolução anual dos benefícios durante a tramitação e aprovação das duas reformas do Governo Fernando Henrique Cardoso;

6. DELGADO, G. C. *et al. Avaliação de resultados da lei do fator previdenciário (1999-2004)*. Brasília: Ipea, 2006 (Texto para Discussão nº 1161).

e a terceira, a mesma taxa após estas reformas. Com relação à aposentadoria por tempo de contribuição, observa-se que, durante o período de discussão da reforma, houve um intenso crescimento na quantidade desse benefício no estoque do INSS. Isto se explica pela chamada "corrida pela aposentadoria" originada pelo temor de que fossem feitas muitas mudanças nas regras para a aposentadoria com a reforma. Neste período, a taxa média de crescimento deste benefício no estoque foi de 9,1% ao ano. Já no período seguinte, finda a corrida pelas aposentadorias e implementação do fator previdenciário, a taxa passou a ser de 2% ao ano.

Chama atenção a evolução dos benefícios por incapacidade pagos. Durante o período caracterizado pela corrida pelas aposentadorias, a taxa média de crescimento de auxílios-doença no estoque decresceu 2,8% ao ano; e a de aposentadorias por invalidez, concedidas quando a pessoa não tem condições de retornar ao trabalho, aumentou 2,1%. Já no período seguinte, após o endurecimento dos requisitos para se aposentar, houve uma explosão na quantidade de auxílios-doença paga: crescimentos à taxa de 21,5% a. Em 1995, o auxílio-doença representava 3,3% do total de benefícios pagos pelo INSS e, em 2005, evoluiu para 6,2%, como pode ser observado na tabela abaixo. Há diversas hipóteses que procuram explicar esse crescimento anormal da quantidade de benefícios por incapacidade concedidos, principalmente de auxílio-doença, como também um conjunto de iniciativas governamentais – políticas e de gestão – para lidar com esse problema. Tal discussão – e sua relação com a saúde – será feita no capítulo de Seguridade Social deste periódico.

TABELA 5

Participação dos principais benefícios previdenciários no total de benefícios em estoque em 1995, 1999 e 2005

	1995	1999	2005
Apos. Tempo de Contribuição	14,75	17,43	15,46
Apos. Idade	30,44	28,53	27,88
Apos. Invalidez	12,91	11,70	11,16
Pensões por morte	26,93	25,87	24,12
Doença	3,31	2,44	6,23
Outros benefícios	11,65	14,03	15,16
Total	**100,00**	**100,00**	**100,00**

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

A questão atuarial que levou às reformas previdenciárias realizadas durante o Governo FHC – apesar de ser dominante no discurso político – é apenas uma parte dos problemas enfrentados pela Previdência Social atualmente. Outra questão de grande relevância está relacionada com a dinâmica de crescimento econômico e a estrutura do mercado de trabalho.

Na seção que analisa a situação social da Previdência neste capítulo, foram discutidas as relações de trabalho que estão e as que não estão protegidas contra os riscos sociais clássicos. Destacou-se a precarização das relações de trabalho e a conseqüente ausência de proteção social para os trabalhadores. Observou-se que, em 2005, um contingente de 55,6% da PEA era segurado do conjunto do sistema previdenciário (já incluindo os segurados especiais).

Essa realidade do mercado de trabalho reflete uma queda em termos de filiação previdenciária no período dos últimos 25 anos que precisa ser revertida. Em primeiro lugar, caso a situação não seja alterada, os não-segurados estarão condenados a ficar sem

nenhuma renda no futuro (salvo aqueles que se encaixarem nos requisitos exigidos pelos benefícios assistenciais). Em segundo lugar, a desfiliação também afeta a sustentabilidade fiscal do sistema, pois representa perda de arrecadação. Deve-se lembrar que o regime previdenciário brasileiro tem um componente de solidariedade entre as gerações: os aposentados de hoje são pagos essencialmente com recursos das contribuições daqueles que estão ativos.

A inclusão previdenciária é um desafio que não é apenas do sistema previdenciário. Uma parte pode ser respondida pelo crescimento econômico – que leve a uma melhoria nos níveis de ocupação formalizada –, mas há certamente um outro campo importante de mudanças infraconstitucionais, susceptíveis à formalização Previdenciária. São mudanças de regras, alíquotas e simplificações contributivas que tragam ao sistema uma parte expressiva do chamado emprego informal – microempreendimento, trabalho doméstico, assalariados sem carteira, desempregados involuntários etc. (principalmente o grupo sob seguro-desemprego).

Nesse sentido, com a reforma previdenciária realizada no Governo Lula foi aberta a possibilidade para a criação de um regime especial de inclusão previdenciária para os trabalhadores do setor informal urbano. Esse regime especial seria basicamente uma extensão dos princípios da Seguridade Social para os trabalhadores informais urbanos e trabalhadores domésticos não remunerados, desde que estes pertençam a famílias de baixa renda. De acordo com o texto da EC nº 47, que alterou o art. 201 da Constituição, incluindo os §12 e 13, esse sistema previdenciário especial terá alíquotas e carências inferiores às vigentes para os demais filiados do RGPS. Tal sistema, também, está pendente de regulamentação.

Ainda no que se refere à inclusão previdenciária, há o projeto da Lei Geral das Micro empresas que facilita a formalização para os microempresários, cujo faturamento não ultrapasse R$ 3 mil. É um projeto que também discute a inclusão dos empregados domésticos, que poderão contribuir como segurados facultativos, pagando uma alíquota de 11% sobre o valor do salário mínimo, em vez dos atuais 21% sobre todos os rendimentos.

Além dessas medidas, há ainda um conjunto de iniciativas no campo da gestão do sistema que tem sido a tônica da política previdenciária após a reforma realizada pelo Governo Lula. Algumas iniciativas visam melhorar a qualidade de atendimento aos segurados e outras identificar e solucionar fraudes com relação ao pagamento de benefícios, podendo gerar efeitos, até mesmo na eficiência dos gastos previdenciários. No caso do atendimento ao público existe um programa de qualidade de atendimento e de gestão de atendimento que tem por objetivo reduzir as filas e atender melhor os segurados. Houve um grande investimento na informatização do atendimento. Atualmente é possível fazer a inscrição na previdência, requerer benefícios, além de outros serviços, por meio da Internet, de forma que a pessoa não precisa ir às agências e enfrentar filas.

Outra iniciativa é a realização do censo previdenciário. O objetivo do censo previdenciário é promover uma atualização cadastral e com isto identificar e reduzir a quantidade de pagamento indevido de benefícios. O censo começou a ser realizado em 2005, e de acordo com o último levantamento realizado em novembro de 2006 já havia cancelado cerca de 559,8 mil benefícios, somando os resultados da primeira (2,4 milhões de beneficiários com situação cadastral suspeita) e da segunda (14,7 milhões de

beneficiários) etapas. A segunda etapa ainda está em curso, de forma que a quantidade de benefícios suspensos após a realização do censo previdenciário será ainda maior.

3.3 Previdência do funcionalismo público

Ao longo do período a ser analisado nesta edição, várias mudanças ocorreram na legislação que trata da previdência dos servidores públicos. Mais especificamente, foram duas Emendas Constitucionais, duas importantes Leis Complementares e uma série de Leis Ordinárias que regulamentaram dispositivos previstos quando das alterações constitucionais. Os objetivos dessa seção do capítulo de Previdência Social são apresentar as regras que hoje regem o sistema de previdência do funcionalismo público, fazer um apanhado das principais alterações durante o período de análise que vieram a resultar na situação presente, bem como mostrar as pendências que os novos dispositivos legais não trataram.

3.3.1 Regras atuais

Em 2003, primeiro ano do Governo Lula, o poder executivo enviou ao Congresso a Proposta de Emenda Constitucional 40 (PEC 40), que tratava basicamente da reforma da previdência do funcionalismo público, os chamados Regimes Próprios de Previdência dos Servidores (RPPSs).

Após um "acordo de cavalheiros" para rápida tramitação da PEC, a proposta do governo sofreu alterações apenas na Câmara dos Deputados. Por sua vez, os senadores colocaram todos os pontos polêmicos – principalmente a contribuição dos servidores inativos e a aplicação do limite de remuneratório às aposentadorias e pensões já concedidas – e mudanças que lhes pareciam pertinentes sob a forma de uma nova PEC (PEC nº 77-B/2003) que tramitou paralelamente à PEC nº 40, ficando, assim, conhecida como PEC paralela.

Em dezembro de 2003 a PEC 40 foi aprovada. Com sua publicação no Diário Oficial da União, a Constituição Federal ganhava sua 41ª Emenda Constitucional, conhecida como a Emenda da Reforma da Previdência.Os pontos polêmicos, agrupados sob a égide da PEC nº 77-B/2003, foram aprovados em julho de 2005 com a promulgação da EC nº 47.

A EC nº 47/2005, em sua essência, restabeleceu direitos suprimidos na EC original e alterou critérios de transição para os novos requisitos para aposentadoria. Voltou a paridade de reajuste entre a remuneração dos aposentados e servidores da ativa. Quanto à contribuição de inativos, ficaram os portadores de necessidades especiais isentos para aposentadorias inferiores ao dobro do teto do RGPS.

Dessa forma, após a reforma advinda da EC nº 41/2003 e dos ajustes proporcionados pela EC nº 47/2005, as principais características do sistema de aposentadorias e pensões dos servidores públicos são as seguintes:

1. Unificação das regras de contribuição de todos os RPPSs existentes: 11% dos vencimentos de cada servidor e contabilização de contribuição dobrada por parte do empregador.
2. Estabelecimento de teto para aposentadorias e pensões dos novos servidores públicos, no limite do RGPS.[7]

7. Desde que seja criada a Previdência Complementar dos Servidores.

3. Manutenção da paridade do reajuste entre a remuneração dos servidores ativos e inativos.
4. Cobrança aos que se aposentem ou tornem-se pensionistas a partir de 19 de dezembro de 2003 à taxa de 11% sobre os valores que superem o teto de benefício do RGPS. Aos aposentados e pensionistas em gozo do benefício na data citada anteriormente, incidirá contribuição de 11% sobre a parcela de proventos que supere 60% do teto de aposentadoria do RGPS. Para o caso de inativos portadores de necessidades especiais, eles ficarão isentos até o dobro do limite do RGPS.
5. Corte de 30% na parcela que exceder o teto de benefícios do RGPS nas pensões concedidas após 18 de junho de 2004.
6. Mudança das regras de aposentadoria integral para os que se tornarem servidores após a publicação da EC nº 41/2003: o valor do benefício será a média aritmética simples dos melhores 80% rendimentos desde julho de 1994.[8] Para os antigos servidores, que ingressaram no setor público até 16 de dezembro de 1998, mantém-se a integralidade desde que atinjam a idade mínima de 55/60 anos e contribuam durante 30/35 anos (M/H), completem 25 anos de serviço público, 15 anos de carreira e 5 no mesmo cargo. Sua idade mínima para requerer a aposentadoria integral será reduzida em um ano para cada ano de contribuição superior a 35/30 anos para homens/mulheres.[96]
7. Abertura do campo da Previdência Complementar de caráter Público aos servidores da União, estados e municípios para as remunerações acima do teto do INSS, ficando à Lei Complementar a definição de suas regras. Até o momento, já foi aprovada legislação que determina a existência, unicamente, do regime de contribuição definida, sendo a contribuição do empregador o dobro da feita pelo servidor.
8. Para os ingressantes no serviço público a partir de 16 de dezembro de 1998 não há regra de transição. Os limites de idade para aposentadoria foram retardados em sete anos para 60/55 anos para homens/mulheres.

Após essa apresentação da configuração atual da Previdência do Setor Público, na parte seguinte serão apresentadas as principais mudanças nesse sistema que vieram a culminar nessa última reforma apresentada anteriormente, bem como as explicações dadas para sua realização.

3.3.2 Principais alterações na previdência dos servidores públicos entre 1995 e 2005

Até a entrada em vigor da Lei nº 8.112/1990, os servidores do Poder Executivo da União contribuíam apenas para o benefício de pensão por morte com uma alíquota de 6% de sua remuneração. A partir de 1993, consecutivamente a Constituição de 1988, ao RJU e legislação subseqüente, a contribuição do funcionalismo passou a ser com alíquotas escalonadas em 9%, 10%, 11% e 12% sobre a remuneração; Em 1998, a contribuição foi unificada em 11% por meio da Lei nº 9.630/1998, e permanece nesse patamar até os dias atuais.

8. Lei nº 10.887/2004.
9. EC nº 47/2005.

Quanto ao funcionalismo público de estados e municípios, a Carta de 1988 permitiu a criação dos regimes próprios de previdência, ficando cada ente federativo a cargo do estabelecimento das alíquotas de contribuição dos seus servidores.

Com o passar dos anos, a pressão por maior ajuste nas contas públicas e a melhora dos indicadores demográficos levou à realização de uma verdadeira reforma na previdência dos funcionários públicos. Convém afirmar que as primeiras mudanças vieram com a EC nº 20/1998. No entanto, com objetivo de reduzir as despesas previdenciárias futuras com o funcionalismo, a EC nº 19/1998 limitou o universo de servidores estatutários, regidos pelo RJU e incluídos em regime próprio de previdência, a algumas carreiras específicas, chamadas carreiras de Estado. A partir de então, os demais servidores passaram a ser contratados em regime CLT e a serem segurados obrigatórios do INSS, com o Estado pagando sua contribuição como empregador. A idéia principal era que, à medida que servidores estatutários passassem a ser substituídos por pessoal contratado em regime CLT, diminuiria o universo futuro de beneficiários das regras do RJU.

No tocante aos servidores militares, com a EC nº 20/1998 houve um pequeno ajuste na sua contribuição e nas regras de concessão dos benefícios. A contribuição passou do correspondente ao soldo básico de dois dias por mês (sem gratificações) para 7,5% dos vencimentos para aposentadoria e pensão. Quanto à concessão dos benefícios, foi vedada a concessão sem limite de idade da pensão para "filha de militares" ingressantes na carreira após 2001.

O quadro seguinte sintetiza as principais alterações promovidas pela EC nº 20/1998, comparando-as com a situação anterior.

QUADRO 3

Mudanças no regime de previdência do funcionalismo público

	Situação em 1995	EC nº 20 / 1998
Sistema próprio	Sim.	Sim, contributivo.
Aposentadoria especial de professor	Após 30/25 anos de serviço (H/M) e tempo de contribuição mínimo.	Elimina-se a aposentadoria especial para professores de nível superior.
Situações especiais	Atividades insalubres, juízes, parlamento.	Mantido.
Base de cálculo dos benefícios	Último vencimento, eventualmente com promoção na hora da aposentadoria.	100% da remuneração do posto que foi ocupado por pelo menos cinco anos antes da aposentadoria.
Correção dos benefícios	Paridade de reajustes entre ativos e inativos.	Mantido.
Teto de benefícios	Não existia.	Teto equivalente ao salário do Ministro do STF, requerendo regulamentação por lei.
Financiamento	Com recursos orçamentários e alguma participação de contribuições.	O sistema é considerado contributivo e deve estabelecer equilíbrio financeiro e atuarial.
Militares	Sistema Próprio.	Mantido, até que nova lei, que não possui prazo para ser criada, altere a situação.
Proteção do direito adquirido		Reconhecimento pleno dos benefícios já concedidos e dos direitos já constituídos à época da promulgação da EC nº 20.
Regra de transição		Servidores titulares de cargo efetivo no serviço público no momento da reforma aposentam-se: a) por idade; ou b) integralmente na idade 53/48 (H/M) com cinco anos no cargo, 35/30 anos de contribuição mais pedágio de 20% do tempo faltante à época da promulgação da EC nº 20; ou c) proporcionalmente à idade 53/48 com cinco anos no cargo, 30/25 anos de contribuição mais pedágio de 40% do tempo faltante à época da promulgação da EC nº 20.
Carências	Não existiam.	Tempo mínimo de serviço público de dez anos e tempo mínimo de cargo de cinco anos.
Tempos de contribuição fictícios	Eram possíveis.	Proibidos.
Acumulação de benefícios	Permitido.	Proibido dentro do mesmo regime.
Funcionários de Estados e municípios	Permitem-se Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS).	Mantido.
Fundos de pensão complementares	Não previstos.	Lei Complementar pode autorizar a instituição de teto de benefício igual ao RGPS, desde que haja simultaneamente a criação de Fundo Complementar.

Fonte: *Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise* nº 6.

3.3.3 Emenda Constitucional nº 41/2003 – A Reforma da Previdência do Governo Lula

Os regimes próprios do funcionalismo público continuaram sendo objeto de discussão e culminaram com uma nova proposta de reforma em maio de 2003. Essa nova proposta veio a público com forte argumentação para redução da despesa pública com os chamados regimes próprios de previdência do setor público. Outro motivo, apresentado na sua exposição de motivos, é invocado como de caráter distributivo, apresentando as diferenças entre os valores das aposentadorias nos diferentes regimes previdenciários.

TABELA 6

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

Despesa por unidade	2001	2002	2003 (estimado)
Bruta total	4,7	4,7	4,0
Líquida total	3,1	3,0	2,6
Líquida da União	1,9	1,7	1,4
Líquida dos estados e DF	1,1	1,1	1,0
Líquida dos municípios	0,2	0,2	0,2

Fonte: E.M.I. MPS/Casa Civil – PR, em 29/04/2003.
Obs.: A diferença entre despesa bruta e despesa líquida é o valor das contribuições dos servidores acrescido do valor atribuível ao empregador (setor público).

A tabela 6 consta da exposição de motivos elaborada pelo MPS/Casa Civil-PR em abril de 2003. Por esta tabela, não fica claro o argumento do gasto fiscal exacerbado, pois a despesa líquida total é de 3,1 % do PIB em 2001 e prevista para 2,6% do PIB em 2003.

No entanto, havia, evidentemente, um problema de longo prazo e a expectativa era de que a nova reforma o equacionasse. A União, com seus vários regimes semi-autônomos (militares, Judiciário e Ministério Público, Poder Legislativo e servidores civis do Executivo), os 27 estados o Distrito Federal e os municípios com regimes próprios de previdência explicitam a complexidade do sistema de aposentadoria dos servidores públicos.

Com relação ao argumento de justiça redistributiva, salienta-se que, ao prever a instituição de fundos de aposentadoria complementares para os servidores e a obrigação do ente empregador de prover o valor de aposentadoria até o equivalente ao teto do RGPS, os RPPSs e o RGPS terão regras parecidas e valores máximos de aposentadorias idênticos. No entanto, mesmo antes da eventual Lei Complementar que instituirá tais fundos complementares, a EC nº 41/2003 introduziu o teto de aposentadoria no valor do subsídio mensal pago aos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

3.4 Previdência complementar

De acordo com a Pnad 2005, aproximadamente 3,2 milhões de pessoas contribuíam para algum plano de previdência complementar no Brasil. A despeito de esse número ser uma fração dos contribuintes da previdência oficial (RGPS e todos os RPPS), sua importância é medida pelo crescente número de contribuintes e ativos financeiros no período de 1995 a 2005.[10]

O objetivo dessa seção do capítulo de Previdência Social é apresentar a evolução do aparato institucional-legal e suas limitações no período que vai de 1995 a 2005, diante do crescimento em importância que esse pilar do sistema de previdência observou e as mudanças no mercado de trabalho brasileiro no período em análise.

10. Para maior discussão sobre o total de ativos financeiros acumulados e maior detalhamento do público contribuinte de previdência complementar, o número 12 desse periódico serve como referência.

Como dito anteriormente, a previdência complementar divide-se em aberta e fechada. Basicamente, a diferença entre a previdência complementar aberta e a fechada é que na primeira, qualquer cidadão pode ingressar em um de seus planos, ao passo que na segunda, apenas pessoas que integram determinado grupo, geralmente vinculado a uma empresa ou um conglomerado, e mais recentemente a entidades de classe ou sindicatos.[11]

Suas demais características são parecidas. Tanto as entidades de previdência complementar aberta quanto fechada operam no regime de capitalização,[12] isto é, por meio da aplicação dos recursos arrecadados sob a forma de contribuição de seus integrantes, em vistas de formar um montante que garantirá o pagamento de benefícios. Com relação ao rendimento das aplicações, nas entidades fechadas este é totalmente revertido para os participantes. Já nas entidades abertas, apenas nas entidades sem fins lucrativos o patrimônio é totalmente dos participantes. Dessa forma, nas com fins lucrativos, o montante que superar as reservas matemáticas é repartido (de acordo com cada contrato assinado entre as partes) entre os proprietários da entidade e seus participantes.

3.4.1 Evolução do aparato institucional-legal

O marco legal básico do sistema de previdência complementar brasileiro foi constituído pela Lei nº 6.435/1977, em seguida alterada pela Lei nº 6.462/1977, e pelos Decretos nº 81.240 e nº 81.402 de 1978.

Decorridas mais de duas décadas do seu marco institucional-legal, por causa das transformações observadas no mercado de trabalho, no ambiente macroeconômico[13] e a criação de novos instrumentos financeiros,[14] evidenciaram-se vários aspectos que requeriam atualização à nova realidade.

Apesar de as Leis nº 9.447/1997 e nº 9.613/1998 trazerem artigos que versam diretamente sobre as entidades de previdência complementar, foi a aprovação da Emenda Constitucional nº 20 (EC nº 20) que trouxe um novo marco institucional-legal para o sistema de previdência complementar. Foram introduzidos na Constituição aqueles que podem ser chamados de princípios básicos norteadores da previdência complementar: autonomia em relação ao RGPS, caráter facultativo e garantias para que as reservas formadas sejam suficientes para o pagamento dos benefícios.

Após a aprovação da EC nº 20, foram remetidos para legislação complementar os Projetos de Lei Complementar 8, 9 e 10. Em março de 2001 foram aprovadas as Leis Complementares nº 108/01 (antigo PLC 8) – que regulam as relações entre as entidades públicas e os fundos de pensão por elas patrocinadas – e nº 109/01 (antigo PLC 10) – nova lei geral para o setor de previdência complementar em substituição à Lei nº 6.435/1977. Já o PLC 10, que tratava da previdência complementar dos servidores públicos, não foi aprovado.

---

11. A aprovação da Lei Complementar no 109/2001 cria a possibilidade de planos fechados instituídos por entidades de classe ou sindicatos.

12. Por meio de contas individuais ou coletivas. Sendo que nas entidades abertas, os planos são obrigatoriamente de capitalização individual.

13. Principalmente a partir dos anos 1990, com o início do processo de desestatização, estabilização monetária, crescimento do desemprego e movimentos crescentes de terceirização e terciarização na economia.

14. Paralelamente à evolução da tecnologia financeira pós-abertura internacional dos mercados financeiros vivenciada no período consecutivo ao Consenso de Washington.

3.4.2 Lei Complementar nº 108/2001

Logo em seu primeiro artigo, a LC nº 108 afirma:

> A relação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, inclusive suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas controladas direta ou indiretamente, enquanto patrocinadores de entidades fechadas de previdência complementar, e suas respectivas entidades fechadas, (...), será disciplinada pelo disposto nesta Lei Complementar.

Essa mesma lei complementar regulamenta as EFPCs patrocinadas por empresas privadas permissionárias ou concessionárias de prestação de serviços públicos e proíbe as EFPCs patrocinadas por empresas que sejam controladas, direta ou indiretamente, por algum dos entes governamentais e que possuam planos de benefício definido, de exercer o controle ou de participar de acordo de acionistas que tenha como objetivo a formação de bloco de controle sem autorização do patrocinador e ente patrocinado.

Também de acordo com a LC nº 108, as EFPCs deverão ser organizadas sob a forma de fundação ou sociedade civil, sem fins lucrativos, e a instituição de plano de benefícios dependerá do órgão fiscalizador do sistema, o Conselho de Gestão de Previdência Complementar (CGPC).

Com relação aos custos administrativos das EFPCs, de acordo com a referida Lei Complementar, eles passaram a ser de responsabilidade do patrocinador e dos seus participantes, inclusive os assistidos.[15] Ou seja, fica vedado o aporte do Tesouro Nacional diretamente no caixa das EFPCs patrocinadas por estatais.

Esta Lei, em seu artigo 5º também estabelece a paridade entre as contribuições dos patrocinadores e segurados, o que põe fim à prática não incomum de contribuições até cinco vezes maiores dos patrocinadores. Entretanto, os participantes podem efetuar aportes adicionais, mas sem a contrapartida do patrocinador.

No tocante ao critério de recebimento de benefícios, o participante passou a ser obrigado a cinco anos de contribuições e cessação de vínculo com o patrocinador. O reajuste do valor dos benefícios passou a seguir, após a LC nº 108/2001, os critérios estabelecidos nos regulamentos dos planos, sendo, no entanto, proibido o repasse dos ganhos de produtividade, abono e vantagens de qualquer natureza.

3.4.3 Lei Complementar nº 109/2001

A Lei Complementar nº 109/2001 (LC nº 9/01) revoga as Leis nº 6.345/1977 e nº 6.462/1977 e reafirma o papel da previdência complementar já em seu art. 1º ao colocar que:

> O regime de previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, é facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício, nos termos do caput do art. 202 da Constituição Federal, observando o disposto nesta Lei Complementar.

Por esta Lei, é papel do Estado formular a política de previdência complementar, fiscalizar as entidades e assegurar aos participantes e assistidos o pleno acesso às informações relativas à gestão de seus respectivos planos de benefícios, o que busca dar maior transparência ao sistema.

15. Assistido é o participante que recebe benefício de algum plano de previdência complementar.

Algumas inovações no tocante à estrutura das entidades de previdência complementar foram introduzidas a partir da LC nº 109/01. Dentre elas, podem ser destacadas:

- criação da figura do instituidor;
- plano de benefícios na modalidade de contribuição definida (CD);
- direito à portabilidade – possibilita ao participante desligado da patrocinadora, após carência de três anos determinada pela legislação e antes da aquisição do direito ao benefício de aposentadoria, transferir para outra entidade o direito acumulado no plano;
- definição do *vesting*, ou benefício proporcional diferido – permite ao participante desligado da patrocinadora (e que, portanto, teve suas contribuições patronais suspensas e, naturalmente, as contribuições pessoais também) manter suas reservas acumuladas anteriormente – partes pessoal e patronal – e requerer o benefício na data em que teria direito à aposentadoria, caso ainda estivesse vinculado ao plano; e
- indicação da fusão dos órgãos fiscalizadores das entidades fechadas e abertas de previdência.

Em linhas gerais, os planos oferecidos pelas entidades de previdência complementar deverão obedecer às normas e aos padrões determinados pelos órgãos reguladores, com vistas a transparência e, principalmente, ao equilíbrio atuarial-financeiro de longo prazo. Nesse sentido, a constituição de reservas técnicas seguirá as diretrizes do Conselho Monetário Nacional, que é impedido de impor aplicações compulsórias ou limites mínimos de aplicação.

Como a LC nº 108/01 apresenta regras específicas para as entidades abertas e para as fechadas, a seguir será feita divisão entre as regras para as duas categorias de entidades.

3.4.4 Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPCs)

Uma das grandes novidades da lei em questão é o fato das EFPCs não mais serem acessíveis apenas aos empregados de uma empresa ou grupo de empresas, mas também aos servidores de entes governamentais, aos associados ou membros de pessoas jurídicas de caráter profissional, classista ou setorial.[16] Outrossim, as entidades foram classificadas de acordo com os planos que administram – plano comum ou multiplano – e de acordo com o número de patrocinadores ou instituidores a elas vinculados – singulares ou multipatrocinadas.

Outra novidade da legislação é que as EFPCs podem administrar um ou mais planos acessíveis a totalidade dos participantes (plano comum) ou para diversos grupos de participantes (multiplano). As entidades fechadas também podem ser ligadas a um único patrocinador ou instituidor (singulares) ou a mais de um patrocinador ou instituidor (multipatrocinadas), o que é um estímulo para que empresas de menor porte ou instituidores possam ofertar aos seus empregados ou associados a possibilidade de planos de previdência complementar.

16. As pessoas jurídicas de caráter profissional, classista ou setorial podem constituir uma EFPC, ou instituir plano de benefícios em outra EFPC, exceto nas patrocinadas por entes públicos. A constituição só é permitida se o instituidor tiver, no mínimo, mil associados e possuir registro de pessoa jurídica há pelo menos três anos. No caso da instituição de plano de benefícios em outra EFPC, o instituidor deve ter, no mínimo, cem associados além do registro de pessoa jurídica nas mesma condições anteriores.

Essa Lei manteve a obrigatoriedade de as EFPCs se organizarem como fundações de direito privado ou sociedades civis sem fins lucrativos e determinou como objetivo apenas e tão-somente a administração e execução de planos de benefícios de natureza previdenciária,[17] ficando as entidades proibidas de prestarem quaisquer outros serviços. Os planos deverão ser oferecidos a todos os empregados ou servidores do patrocinador e associados do instituidor, com adesão sendo facultativa.

A partir da publicação da LC nº 109/2001, as novas entidades de previdência ficam proibidas de oferecer planos assistenciais (plano de saúde, por exemplo); àquelas que já ofereciam tais benefícios antes da Lei foi permitido continuar, desde que estabelecido custeio específico para tais planos e separação contábil e patrimonial em relação aos planos previdenciários.

No intuito de dar maior transparência para o setor de previdência complementar, os regulamentos dos planos precisarão de aprovação do órgão regulador e fiscalizador e deverão conter direitos e deveres do ente patrocinador ou instituidor, e dos participantes e assistidos no que diz respeito ao autopatrocínio, critérios de elegibilidade para cada um dos benefícios, planos de custeio, regras de cálculo do valor do benefício, resgate das contribuições, portabilidade e *vesting*.

A nova legislação assegura aos participantes a possibilidade do benefício proporcional diferido (ou *vesting*), o autopatrocínio, a portabilidade e o resgate nos casos de rompimento de vínculo empregatício com o patrocinador ou associativo com o instituidor, antes de terem se tornado elegíveis para o recebimento da aposentadoria. Para os casos de resgate ou portabilidade, os recursos acompanham os participantes após certo prazo de carência; Na opção por *vesting* ou autopatrocínio os recursos permanecem na entidade depois de cessado o vínculo.

O art. 5º da LC nº 109/2001 define que a regulação e a fiscalização das entidades de previdência complementar serão realizadas por órgão ou órgãos específicos. Enquanto isso não ocorrer, a fiscalização das EFPCs[18] é de responsabilidade do MPS, por intermédio do Conselho de Gestão de Previdência Complementar enquanto regulador, e da SPC sendo o órgão fiscalizador.

Atendendo em parte aos novos princípios de governança e administração corporativa, a Resolução nº 2.829/2001 do CMN estabeleceu a separação de carteiras de investimento ao determinar que os recursos das EFPCs devem ser contabilizados separadamente para cada plano de benefícios. Também, à exceção da migração de recursos, proibiu a realização de operações entre planos e obrigou a gestão independente das carteiras de cada EFPC. Essa Resolução também obriga que a política de investimentos anual seja informada a SPC e que os recursos das entidades sejam divididos em grandes segmentos: renda fixa, renda variável, imóveis e empréstimos e financiamentos. Tal divisão deverá sempre respeitar os limites estabelecidos a partir das classificações das carteiras.

3.4.5 Entidades Abertas de Previdência Complementar (EAPCs)

Pela legislação anterior, as entidades abertas poderiam ser organizadas sob a forma de sociedades civis ou fundações sem fins lucrativos. Com a nova legislação, as EAPCs

17. Pela Instrução Normativa 37/2002 da SPC, os benefícios decorrentes de sobrevivência, invalidez, morte, reclusão e doença são considerados como de caráter previdenciário.

18. Com relação às entidades abertas, a regulação é feita pelo CNSP e fiscalizada pela Susep, ambos órgãos do Ministério da Fazenda.

são representadas pelos bancos e seguradoras, exclusivamente na forma de sociedades anônimas com fins lucrativos.

As entidades abertas sem fins lucrativos e as seguradoras que funcionavam sob a égide da Lei nº 6.345/1977 tiveram dois anos de prazo de transição para a nova Lei. Foi permitida sua organização jurídica, mas vetada a participação direta ou indireta em outras pessoas jurídicas, exceto para o caso de participação minoritária em sociedades de capital aberto.

Da mesma forma que para as entidades fechadas, os planos de benefícios das entidades abertas só podem ser oferecidos para o público após a aprovação do órgão regulador e fiscalizador. Aos participantes dos planos foram assegurados o direito da portabilidade, inclusive para EFPCs, e o direito do resgate total ou parcial das reservas.

O plano mais comumente oferecido pelas EAPCs são os de contribuição definida. As normas específicas sobre as aplicações de recursos, carências, resgate, entre outras, devem constar dos regulamentos dos planos e precisam ser autorizadas pelo órgão fiscalizador.

As entidades abertas são reguladas e fiscalizadas pelo Ministério da Fazenda, por meio do CNSP para regulação e pela Susep na fiscalização. Outrossim, no que couber, serão reguladas pela legislação aplicável às seguradoras.

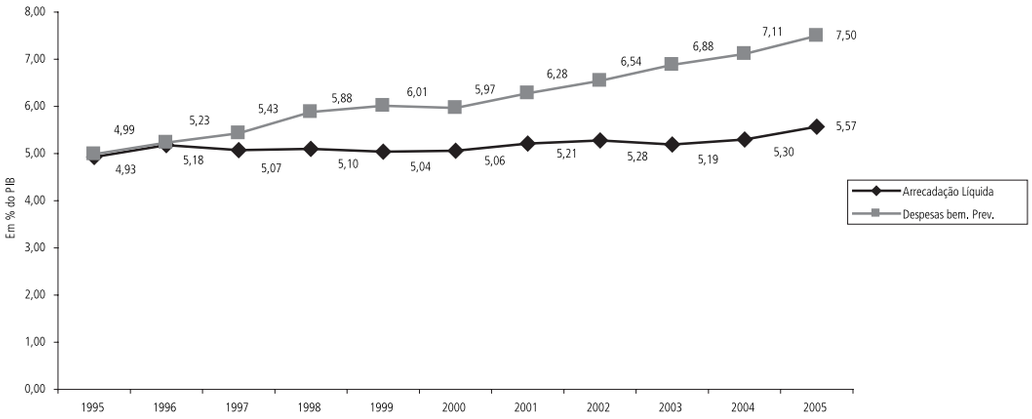
4 Financiamento e gastos

A seção de Financiamento e gastos deste capítulo concentra-se, essencialmente, no Regime Geral de Previdência Social (RGPS). A análise orçamentária do regime próprio dos funcionários públicos da União é realizada no capítulo de Seguridade Social, na seção que trata do orçamento da Seguridade. Para os Regimes Próprios de Previdência Social, dos servidores estaduais e municipais, não há dados suficientes para esta análise de dez anos.

No período analisado, as contas previdenciárias neste pilar caracterizam-se, como já mencionado, pelo crescente distanciamento entre o volume de recursos arrecadados e o de recursos gastos pelo sistema. As despesas com benefícios previdenciários cresceram em um ritmo mais acelerado que a arrecadação. Até 1994 o sistema previdenciário brasileiro sustentava-se apenas com as contribuições de trabalhadores e empregadores. Já em 1995, os recursos arrecadados com as contribuições não foram suficientes para arcar com as despesas. Como pode ser observado no gráfico 1, os recursos arrecadados em 1995 equivaliam a 4,93% do PIB e as despesas a 4,99%. Já em 2005, a arrecadação foi de 5,57% do PIB e as despesas 7,5%.

GRÁFICO 1

Evolução da arrecadação líquida e da despesa com benefícios previdenciários do RGPS – 1995-2005



Fonte: AEPS, vários anos, BEPS 2005, IBGE e Ipeadata.
Elaboração: Disoc/Ipea.

Do lado da despesa há três determinantes de sua evolução que a explicam quase integralmente: *i)* a evolução demográfica do estoque de benefícios em manutenção a cada ano, dadas as regras atuais; *ii)* o crescimento em termos reais do "preço"[19] desses benefícios; e *iii)* as decisões judiciais terminativas que geram pagamentos de precatórios no sistema. Esses três fatores explicativos do gasto previdenciário precisam ser explicitados formalmente em face da grande relevância que ocupam na discussão política. Escrevendo essa relação em termos algébricos tem-se a seguinte equação:

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

Onde:

Bt e Bt0 são os valores das despesas totais com benefícios no ano t e no ano zero respectivamente, devidamente deflacionados.

Estoque = é uma variável de quantidade física de benefícios em manutenção no sistema em cada momento do tempo, ponderada pelos seus preços médios $\frac{\overline{P_t}}{P_0}$. Vale ressaltar que os benefícios equivalentes ao salário mínimo, que compõem o segundo termo da expressão, não estão contabilizados nesta variável.

$\frac{\text{Ä}P_{wt}}{P_{w0}}$ = é a variação real do salário mínimo nos dois momentos do tempo, ponderada pela proporção $\frac{B_{w0}}{B_{t0}}$, que indica a participação dos benefícios do salário mínimo no total dos benefícios

$\frac{\Delta d}{B_{t0}}$ é o incremento em termos reais da despesa decorrente dos precatórios assumidos durante o ano fiscal.

19. Os benefícios previdenciários são reajustados por lei uma vez ao ano, repondo-se seu poder de compra pela variação do INPC (no período). Mas os benefícios do salário mínimo – por critério constitucional, seguem outra norma, qual seja o Índice de Reajuste do Salário Mínimo.

Considerando apenas as duas variáveis previsíveis mais relevantes – evolução do "estoque" e evolução do "salário mínimo"–, tem-se forte evidência empírica de que elas são responsáveis cumulativamente, no período considerado (1995-2005), pelo incremento real da despesa ao redor de 8,0% a.a. Observe-se, que de 31/12 de 1995 a 31/12 de 2005 o estoque de benefícios emitidos pelo RGPS variou de 14.507,2 mil para 21.149,6 mil, portanto, com crescimento decenal de 45,8% , que corresponderia a um crescimento médio anual de 3,8%. Essa trajetória de 1995 a 2005 reflete, essencialmente, uma dinâmica de maturação do seguro social de pessoas com direito adquirido no período, mas que ingressaram no mercado de trabalho na década dos anos 1970, quando cresceu fortemente o emprego formal.

TABELA 7

Salário mínimo nominal e real 1995-2005

	Mai/95	Mai/96	Mai/97	Mai/98	Mai/99	Abr/00	Abr/01	Abr/02	Abr/03	Mai/04	Mai/05
Valor nominal	100	112	120	130	136	151	180	200	240	260	300
Variação nom.(%)	42,9	12,0	7,1	8,3	4,6	11,0	19,2	11,1	20,0	8,3	15,4
Variação real (%)	21,8	-4,5	0,2	3,4	1,4	5,3	11,3	1,4	0,5	2,2	7,9

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego – Deflator utilizado: INPC/IBGE.

Observa-se que na década que vai de maio de 1995 a maio de 2005 o reajuste cumulativo do salário mínimo é de 200% em termos nominais (vai de R$ 100 a R$ 300) e de 60% em termos reais, que corresponderia a um reajuste médio anual próximo a 5%. Nesse período tem-se, pois, um impacto médio do salário mínimo na despesa do RGPS ao redor de 4%.[20]

Deve-se ponderar, por outro lado, sobre o caráter errático e desproporcional da evolução do salário mínimo no período, com mudanças expressivas em alguns anos da série, com picos (21% em 1995, 11,3% em 2001 e 13% em 2006) e vales (- 4,5% em 96, 0,2% em 1997 e 0,5% em 2003). Isto é fator de desestabilização da política fiscal, previdenciária e trabalhista que precisa ser corrigido.

Recorde-se que, além da contribuição do salário mínimo, há os cerca de 4% do crescimento da despesa, de forma mais estável, que advém do crescimento físico do estoque de benefícios em manutenção no período. Esse crescimento, fruto do requerimento de benefícios pelos segurados do sistema, apresenta trajetória nos últimos 25 anos, no entorno desse patamar (4%). Reflete, primordialmente, variáveis demográficas e secundariamente regras previdenciárias. A demonstração desta afirmativa não cabe no escopo deste texto. Mudanças de gestão no sistema podem reduzir essa taxa, mas não se deve esperar alterações substanciais para baixo, neste patamar, por causa da natureza essencialmente demográfica dos riscos sociais na população segurada que a evolução do estoque de benefícios em manutenção reflete.

A evolução da arrecadação previdenciária recolhida na "contribuição de empregados e empregadores à Previdência Social" segue outra dinâmica, muito distinta das despesas. Depende fundamentalmente da evolução do emprego formal (trabalhadores com carteira mais "autônomos contribuintes" e "empregadores contribuintes") e da taxa de remuneração desses segurados, cujos determinantes mais gerais estão no nível da política macroeconômica. A trajetória recente dos contribuintes à Previdência não é

20. Igual a 1,05 vezes 0,34 que é o fator de ponderação das despesas atuais na despesa total com benefícios.

favorável, à exceção do pequeno período 2004-2005, em que de fato há certa recuperação do emprego formal, com imediata repercussão na arrecadação. Na década de 1990, a Previdência perde apreciável massa de contribuintes (–11 pontos percentuais), como visto nas seções anteriores.

Além da massa salarial no setor formal da economia, outra variável que tem efeito importante sobre a arrecadação é o estoque da dívida ativa, visto sobre o enfoque de dois fluxos relevantes: *i)* a proporção desse estoque que é recuperada no ano sob a forma de créditos recebidos por via judicial e/ou de acordos; e *ii)* a elevação do fluxo anual de adimplência, relativamente ao pagamento devido no ano fiscal da contribuição de empregados e empregadores (isto reduz o acréscimo da dívida ativa no ano).

TABELA 8

Evolução da dívida ativa por tipo de parcelamento – 1995-2004

Tipo Parcel.	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Não Parcelada	41,43	37,94	52,31	81,84	90,87	107,6	66,51	90,78	88,43	98,26
Convencional	-	-	-	-	-	-	-	1,59	0,79	0,93
Especial	-	-	-	-	-	-	-	4,74	5,01	4,57
Refis	-	-	-	-	-	-	-	19,09	19,06	19,06
Total	**41,43**	**37,94**	**52,31**	**81,84**	**90,87**	**107,6**	**66,51**	**116,2**	**113,29**	**122,82**

Fonte: AEPS, vários anos.
Obs.: Valores em R$ 1 bilhão de 2004, INPC.

Há evidências de uma elasticidade na arrecadação/PIB ao redor de 2,0 no período 1995-2005. Este resultado reflete uma dinâmica virtuosa ainda que modesta, do crescimento do emprego formal, aliado à redução da sonegação e maior recuperação dos débitos privados da dívida ativa. O crescimento da arrecadação líquida no período 1995-2005 é de 50,2%, enquanto o crescimento cumulativo do PIB é de 24,41% e o incremento da despesa é de 102%. A resultante dessa discrepância de trajetórias (receita, despesa e PIB) teria de gerar o surgimento e ampliação da necessidade de financiamento.[21] Em 1995, a necessidade de financiamento correspondia a 0,06% do PIB e em 2005 já correspondia a 1,93%, como pode ser observado no gráfico 2.

Trajetórias de crescimento econômico na faixa dos 4% a 5% ao ano do PIB são virtuosas no sentido de sustentar uma melhoria de arrecadação, não apenas da contribuição de empregados e empregadores, como das demais contribuições do orçamento da seguridade, na proporção do dobro desse patamar (do PIB). Esclareça-se por oportuno que esse nível de necessidade de financiamento não deve criar déficit público (variação líquida no estoque da dívida pública), visto que a expectativa de crescimento das Contribuições Sociais – Cofins, CPMF e CSLL – tem tido no período recente o mesmo efeito virtuoso da contribuição de empregados e empregadores, crescendo quase o dobro da taxa de crescimento do PIB.

21. A equação que expressa a arrecadação previdenciária, segundo a estrutura institucional descrita nesta seção é a seguinte:

$A_t = a\,(n.w)_t + b\,(DA)_t + \Delta d_t$

onde:

n.w é a massa salarial formal no período.

a é a alíquota de contribuição previdenciária.

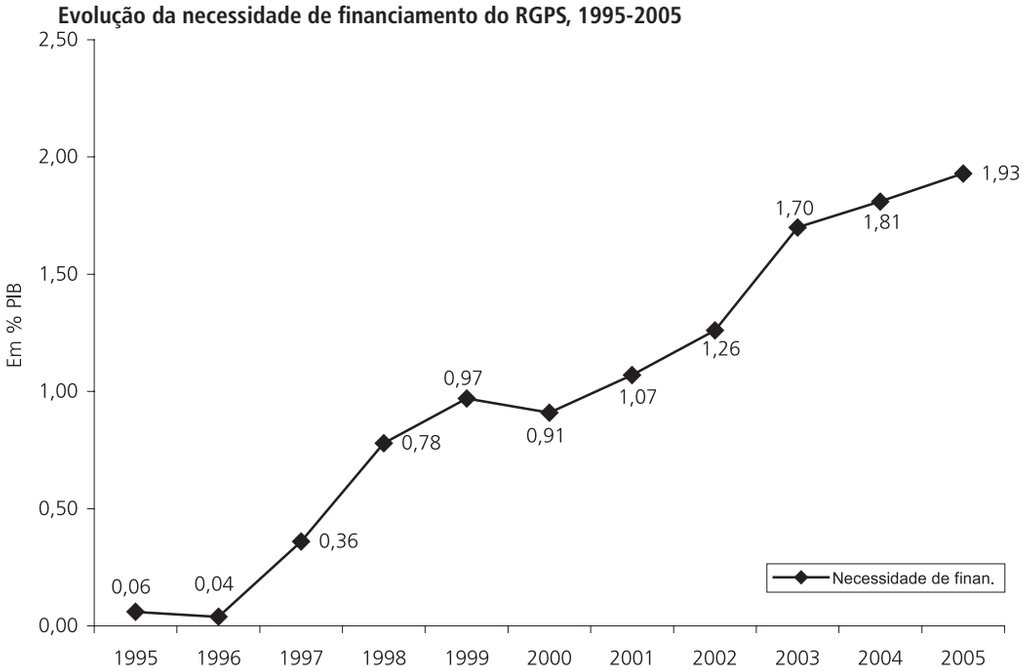
DA é o valor de Estoque da Dívida Ativa Previdenciária.

b é a proporção de créditos previdenciários recuperados.

Δd é o acréscimo do fluxo anual de adimplência relativamente aos débitos legais do ano fiscal.

GRÁFICO 2

Evolução da necessidade de financiamento do RGPS, 1995-2005



Fonte: AEPs, ver vários anos; e BEPs/2005.

Isto posto, pode-se inferir da relação PIB/receita líquida previdenciária, que com crescimento mínimo de 4,0%, garantir-se-ia uma certa estabilidade na "Necessidade de Financiamento" do RGPS, mantido o patamar atual de evolução da despesa. Isto significa uma "Necessidade de Financiamento" em torno de 2% a 2,5% do PIB, mantida a trajetória atual de crescimento de despesa (cerca de 7,3% aa) e igual nível da arrecadação líquida.

Do exposto, conclui-se que não há tendência endógena e irreversível à elevação da necessidade de financiamento do RGPS, como argumentam os defensores da tese do déficit explosivo.

Por outro lado, há de se monitorar com cuidado as duas variáveis chaves da despesa Previdenciária – o estoque de benefícios e a taxa de reajuste do salário mínimo. Por seu turno, a melhoria na eficiência arrecadadora, combinada com uma gestão mais austera da dívida ativa previdenciária, são procedimentos de administração que dependem da regulamentação infraconstitucional, provavelmente com efeitos fiscais mais seguros que uma reforma constitucional desconstrutiva da seguridade social.

Obviamente, todo o esforço fiscal e de melhoria do atendimento que se pode esperar do aperfeiçoamento nos métodos de gestão precisa se apoiar em uma trajetória de crescimento econômico. Sem esta, os problemas do desequilíbrio se magnificam.

5 Considerações gerais

A análise da situação orçamentária do RGPS revela a necessidade de certo planejamento das decisões de curto prazo (taxa de salário mínimo) e da gestão do sistema de benefícios, com vistas a inibir a aceleração das despesas acima daquilo que é necessário à garantia de direitos básicos.

Por sua vez, a melhoria da gestão do sistema arrecadador – principalmente no subsistema da "dívida ativa", combinada com um crescimento da economia a um nível de 4% a 5% do PIB ao ano, são suficientes para manter as "necessidades do financiamento" do sistema em patamares ao redor de 2% a 2,5% do PIB. Isto é assimilável na estrutura

atual do Orçamento da Seguridade, obviamente sem os desvios e desvinculações cogitados pelos adeptos da tese do déficit nominal zero.

Mudanças de longo prazo no limite de idade para aposentadoria, justificáveis por razões demográficas, poderiam ser planejadas para 2020, com regra de transição suave, do futuro até o presente (critério *pro-rata-tempore*), retirando-se da agenda atual um certo espantalho de mudanças abruptas – desnecessárias e contraproducentes.

Revelou-se a situação atual da desproteção previdenciária, em que cerca de 46,3% da PEA não são segurados do sistema – por terem dele saído recentemente ou nunca nele terem ingressado (novos trabalhadores). Este problema evidencia a necessidade de uma estratégia de filiação a longo prazo, na qual certamente o crescimento econômico e a modificação das regras de formalização, ainda restritivas ao setor desprotegidos, são fundamentais.

No que se refere ao regime de aposentadoria dos servidores públicos (de todas as esferas), várias foram as mudanças no período abordado por este periódico. Buscou-se com elas uma melhor justiça distributiva, no sentido de aproximar as regras dos diversos RPPSs com as do RGPS; também buscou-se uma melhora no equilíbrio de longo prazo dos RPPSs, unificando a contribuição dos servidores ativos (11% de seus vencimentos), criando a contribuição dos inativos e, principalmente, tornando obrigatória a contribuição do ente empregador, mesmo que para efeitos contábeis, no equivalente ao dobro da contribuição dos servidores ativos.

Quanto aos RPPSs estaduais e municipais, a situação anterior era que cada ente federativo instituía suas próprias regras de contribuição dos servidores. As reformas de 2003 e 2005 serviram para igualar as regras.

Outrossim, apesar de ser passada a idéia de que, ao momento de sua implementação, trará mais justiça distributiva, os fundos de previdência complementar dos servidores, previstos pela EC nº 41, se forem criados, causarão um peso fiscal ainda maior nos entes federativos. Quando estes vierem a ser criados, o governo federal, os estados e os municípios terão sua receita diminuída, enquanto suas despesas com aposentados e pensionistas continuarão com suas trajetórias, o que ocasionará maior Necessidade de Financiamento para esses entes.

Já no âmbito da Previdência Complementar Privada, um ponto delicado, ainda não equacionado mesmo com as mais recentes mudanças na legislação sobre previdência complementar, é a questão da tributação. Na maioria dos países em que há um desenvolvido sistema de pensões privado, as contribuições para planos de previdência são dedutíveis do imposto de renda e a rentabilidade dos montantes acumulados é isenta de imposto. Apenas a concessão do benefício é tributada. A regra no Brasil é um tanto quanto confusa, mas, nos planos tradicionais, é comum a isenção ou dedução do IR na contribuição, e tributação tanto na concessão dos benefícios como nos rendimentos.[22]

Com relação ao patrimônio das entidades de previdência complementar, apesar do avanço obtido com a Resolução nº 2.829/2001 do CMN, que estabelece a separação das carteiras de investimento de cada plano de benefícios das EFPCs, entre outros, faltou a

22. Como alternativa aos planos tradicionais, foram criados o Plano Gerador de Benefício Livre e o Vida Gerador de Benefício Livre. Em termos de tributação, no PGBL as contribuições podem ser deduzidas do IR, mas ao resgatar os recursos do plano, será cobrado imposto sobre o total sacado. Nos planos do tipo VGBL, as contribuições não são dedutíveis do IR, mas, no momento do saque, o imposto cobrado incidirá apenas sobre os rendimentos.

separação total entre o patrimônio das entidades fechadas e o que é de direito dos participantes, isto é, uma espécie de blindagem dos recursos para pagamento dos benefícios.

6 Desafios e perspectivas

O debate público em torno dos desafios e perspectivas da Previdência Social está centrado, essencialmente, na necessidade de realizar uma reforma no âmbito do Regime Geral de Previdência Social. Na construção do sistema sempre estiveram em disputa teses e propostas contrárias. Estas, conquanto não se explicitem como proposta alternativa e estruturada da política social, perseguem um paradigma teórico – a chamada política social fundada na "mercadorização" ou na contratação pelos cidadãos/consumidores dos seguros privados para proteção social, reservando-se o papel do estado tão-somente às transferências de renda focalizadas abaixo da chamada linha de pobreza.[23] Essa discussão de paradigmas de política social raramente aparece no debate público sob a clivagem teórica aqui enunciada. O debate político assume outras roupagens, como sejam: a "focalização na pobreza", "os limites" fiscais, as tendências demográficas etc. Dessas teses todas, a mais freqüente e aparentemente endossada pela grande mídia é o argumento da "explosão fiscal" – o suposto "déficit" incontrolável – oriundo da Previdência Social (RGPS).

Diante dos desafios reais, relativos à essência do sistema, qual seja a proteção social das populações em situações de risco; ou ainda dos desafios de caráter ideológicos que movem a política social pós 1988 para giros ora na linha da "mercadorização", ora de universalização de direitos sociais – tem-se na conjuntura atual um espectro muito heterogêneo de propostas de reformas em circulação. Há três vertentes de reforma neste debate: uma conservadora, uma de gestão e uma de inclusão. A conservadora inclui a desindexação do salário mínimo, a criação do limite de idade para as aposentadorias por tempo de contribuição e a redução no teto de contribuições compulsórias no RGPS. A de gestão consiste em um vasto campo de medidas que não dependem de alteração das regras constitucionais, apenas no campo administrativo e de gestão, que podem trazer melhoras significativas em termos de atendimento e mesmo na arrecadação. Já a reforma por inclusão previdenciária tem menos destaque na mídia, mas constitui um amplo desafio para o sistema previdenciário.

6.1 Elevação do limite de idade para aposentadoria

A defesa da necessidade de elevação progressiva de um limite de idade para aposentadoria já extrapola o campo das reformas da natureza essencialmente fiscal para o campo da justificação demográfico-previdenciário.

Observe-se que nos últimos anos houve melhoria apreciável da expectativa de sobrevida das pessoas com sessenta anos ou mais, que passou de 17,7 anos em 1999 para 20,3 em 2003. Essa tendência passada, projetada a futuro acrescentaria de três a quatro anos à sobrevida dos idosos por década, até atingir patamar de estabilização ainda não conhecido.

Porém, a proporção dos idosos brasileiros no conjunto da população (pessoas com sessenta anos ou mais), mesmo com toda a evolução recente da expectativa de sobrevida, ainda é muito baixa em comparação internacional – 8,4% da população total (em 2005), segundo o IBGE. Esse perfil é completamente distinto do padrão europeu atual – ao redor de 20% a 26%, ou norte-americano – ao redor 17%, sendo ainda muito baixo na comparação internacional. Segundo as últimas estimativas publicadas pelo IBGE,

23. Para uma análise de diferentes paradigmas técnicos da política social no Brasil – ver DELGADO, G. C. Discursos e políticas recentes de luta contra a pobreza no Brasil. *In*: BERNARD, L. *et al*. (Org.). *População e pobreza*. São Paulo: Loyola, 2001.

com base no Censo 2000, as proporções de idosos na população de 2005 a 2050 são as seguintes: 2005, 8,4% da população tinham mais de sessenta anos; em 2010, de acordo com a projeção do IBGE, 9,5% serão idosos; em 2020, a proporção aumenta para 12,6%; em 2030 para 16,01%; em 2040, para 19,3% e em 2050, os idosos corresponderão a 21,9% da população brasileira.

As projeções a futuro (2050) indicam uma tendência de que até lá o Brasil terá alcançado o limite inferior de proporção européia atual.

Isto posto, uma mudança do limite de idade que se justifique em termos demográficos deve considerar o perfil etário brasileiro e sua dinâmica de longo prazo, que não muda de forma explosiva, nem abrupta, mas perfeitamente coerente com uma regra de transição de longo prazo. Com base neste padrão, poder-se-á estabelecer em 2020 ou 2025, por exemplo, uma regra de 65 anos para homens e sessenta para mulheres, como idade mínima de aposentadoria, fazendo-se do futuro ao presente uma conversão ao estilo *pro-rata-tempore*.

É possível que a tese de adaptação da idade mínima às tendências demográficas de longo prazo seja a única reforma constitucional que se admite experimentar no próximo governo.

6.2 Reforma na gestão previdenciária

O rol de medidas infraconstitucionais legais e administrativas compõem um outro campo vasto de providências e adaptações do sistema previdenciário aos princípios e objetivos constitucionais dados. O atual governo, depois da EC nº 41/2003, parece ter se filiado a essa linha de reformas, sem prejuízo da renovação periódica das Emendas Constitucionais de caráter transitório (por exemplo: DRU, CPMF); mas aparentemente sem intenção de ampliação ou restrição ao sistema de seguridade social vigente.

Essa linha de reformas compreende uma gama vasta e heterogênea de providências que tratam da melhoria dos métodos administrativos para o atendimento ao público, do combate as fraudes, da gestão fiscal, da modernização administrativa etc. Até mesmo a modificação na Lei do Fator Previdenciário, ajustando-a à regra da idade do servidor público, figuraria neste rol.

A atual direção do Ministério da Previdência concentra esforços, com algum sucesso já revelado, na melhoria do atendimento ao público, com o objetivo explícito de facilitar e atender melhor (sem filas) o público segurado. Por sua vez, conforme mencionado anteriormente, a realização oportuna e planejada do Censo dos Beneficiários, cancelou até o mês de novembro de 2006, cerca de 559,8 mil benefícios irregulares, somando os dados da primeira etapa, que convocou 2,4 milhões de beneficiários, e da segunda, que convocou 14,7 milhões. Vale ressaltar que a segunda etapa ainda está em curso, revelando comportamentos aparentemente mais austeros do público na comunicação de benefícios cessados (por exemplo, morte do beneficiário).

Mudanças importantes ainda estão em curso, relativamente à reformulação dos benefícios por incapacidade (auxílio-doença, auxílio-acidente e aposentadoria por invalidez), na legislação do sistema Simples (Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas); e da inclusão previdenciária de microempreendimentos com faturamento até 36 mil reais por ano – que devem facilitar a filiação previdenciária.

6.3 Reforma para inclusão previdenciária

A linha de reformas mencionada não encontra expressão política na agenda de política social atualmente em circulação. O fato de não compor agenda, ou fazê-lo de maneira residual, é possivelmente o fato mais grave e desconcertante para o futuro de proteção social no país – se observado o tamanho potencial desse problema.

O Sistema Previdenciário Brasileiro, do qual o RGPS é o pilar da seguridade social, conforme visto na seção 2, sofre desde o início dos anos 1990 de um problema grave de desfiliação, em conseqüência do aumento do desemprego e da precarização das relações de trabalho. A perda de contribuintes desde 1980 até 2003, somente estancou a partir de 2004. De acordo com dados do Censo, as proporções da PEA contribuinte em datas determinadas, revelam em 2000 um percentual de 41,8%, contra uma proporção de 55,6% em 1980, que é uma data expressiva pelo fato de corresponder ao momento final da expansão significativa do emprego formal na economia brasileira.

Também expressivo no mercado de trabalho é o peso da PEA informal – ao redor da metade – não segurada pelo RGPS ou por qualquer sistema previdenciário.

Reforçando o que foi dito na seção 2, esta realidade do mercado de trabalho brasileiro, cadente em termos de filiação previdenciária – precisa ser revertida, sob pena de condenar a população não segurada à quase completa desproteção no futuro. É verdade que uma parte dos 44,3% da PEA não segurada, é atendida pelo benefício assistencial (Benefício de Prestação Continuada a Idosos (65 anos) e Inválidos, com renda *per capita* de ¼ do salário mínimo). Mas o sistema previdenciário socorre a população em várias outras situações de risco social – doença, morte, maternidade, reclusão, assistência à família etc., que estão fora de alcance dos benefícios da Lei Orgânica da Assistência Social. Há um terceiro grupo de pessoas muito pobres – mas que estão acima do limite atual do BPC (¼ de salário mínimo *per capita*) que não está incluído em quaisquer dos subsistemas de proteção social de riscos, socorridos por benefícios básicos.

A reforma previdenciária que pretenda fazer a inclusão social não é um desafio apenas do sistema previdenciário. Uma parte desse desafio pode ser respondido pelo crescimento econômico – que leve a uma melhoria nos níveis de ocupação formalizada, a exemplo do que ocorreu no biênio 2004-2005. Requereria no mínimo uma década para atingir à proporção de contribuintes de 1980. Porém, há certamente um outro campo importante de mudanças infra-constitucionais, susceptíveis à formalização Previdenciária. São as mudanças de regras, alíquotas e simplificações contributivas que tragam ao sistema uma parte expressiva do chamado emprego informal – microempreendimento, trabalho doméstico, assalariados sem carteira, e desempregados involuntários etc. (principalmente o grupo sob proteção do auxílio-desemprego). Algum esforço neste sentido vem sendo perseguido pelo Ministério da Previdência, mas as mudanças no governo atual (ver mudanças recentes no Estatuto da microempresa), ainda não produziram resultados. Há uma grande variedade de relações de trabalho "informais" (conta-própria não agrícolas e não contribuintes e trabalhadores sem carteira não contribuintes, por exemplo) cujo tratamento em termos previdenciários, visando sua formalização, requer estudo mais aprofundado do mercado de trabalho.

Não cabe neste texto um comentário mais alongado sobre este assunto, pois não é este o objetivo. O que cabe ressaltar é a relevância das mudanças econômicas (crescimento) e de relações de trabalho na previdência, de sorte a elevar significativamente a cobertura do sistema em direção ao trabalho informal – uma malha difusa e até certo ponto precária de relações de trabalho, distinta do assalariamento com carteira, que é clássica do RGPS.

ASSISTÊNCIA SOCIAL E SEGURANÇA ALIMENTAR

1 Apresentação

O grave quadro social brasileiro tem repercutido na ação do Estado, na última década, por meio de um conjunto significativo e progressivamente ampliado de políticas públicas cujo objetivo é enfrentar as situações mais dramáticas da pobreza e da violação de direitos. De fato, a pobreza no Brasil repercute não apenas em um conjunto variado de carências, mas também de situações de destituição de direitos. Ela vem, em geral, acompanhada de acesso precário a serviços e equipamentos básicos – como moradia e saneamento – e de inserção precária no mercado de trabalho e no sistema de ensino. A pobreza se refere igualmente à falta de acesso à renda que permita a manutenção de um patamar mínimo de bem-estar via consumo, assim como à insegurança social em situações de impossibilidade de trabalho como nos casos de doença, velhice ou invalidez. Quanto à violação de direitos, a associação com a pobreza se torna visível, por exemplo, nas situações de trabalho infantil ou de exploração sexual de crianças e adolescentes, mas também ocorre em situações de menor visibilidade social, como é o caso do direito humano à alimentação. A ausência de renda pode ainda comprometer a possibilidade de usufruto dos direitos sociais básicos garantidos pela Constituição e assegurados pelas políticas públicas, como é o caso da educação fundamental e dos serviços de saúde.

Em resposta às precárias condições de vida da população e seguindo caminhos abertos pela Constituição Federal de 1988, inicia-se na década de 1990 um processo de reorganização das políticas sociais no Brasil. A política de assistência social se estrutura em novas bases, ao mesmo tempo em que avançam iniciativas que, nos campos da segurança alimentar e nutricional e das transferências de renda, virão a se constituir, posteriormente, em políticas públicas de caráter nacional. Atualmente, essas três áreas conformam políticas com escopo e organização próprias, definindo objetivos, público, formas de financiamento e de gestão, e mecanismos de controle e de avaliação. Em que pesem as diferentes histórias e a relativa autonomia organizacional, tais políticas vêm sendo tratadas conjuntamente neste periódico. Isso se deve basicamente a dois motivos. O primeiro refere-se à interface entre seus objetivos e seu público. De fato, os três campos de intervenção cobrem, majoritariamente, uma população em situação de pobreza. Reconhece-se que, no Brasil, as dificuldades no acesso a alimentos são condicionadas, essencialmente, pela falta de renda. A interface com o baixo nível de renda também foi reconhecida pela Lei Orgânica da Assistência Social que, afirmando o provimento de mínimos sociais como parte de seus objetivos, permite a identificação das políticas de transferência de renda como parte do conjunto mais amplo da assistência social. O segundo motivo deve-se ao fato de que o recorte buscado por este periódico é de natureza institucional. Nesse sentido, observa-se, ao longo das décadas de 1990 e 2000, sucessivos esforços institucionais no sentido de integrá-las, efetivados em 2004, com a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Nesta edição, serão apresentadas e analisadas as políticas de assistência social, transferências de renda e segurança alimentar e nutricional em sua evolução, organização e desafios. Este capítulo está organizado em seis seções, contando com esta introdução. Na seção seguinte será realizada uma curta descrição do quadro histórico dessas políticas, indicando que sua evolução tem implicado não apenas redefinições sobre responsabilidades, mas também um debate sobre a definição do público-alvo. Em seguida são apresentados alguns dados sobre a situação social brasileira no que diz respeito a esses campos de intervenção governamental.

A terceira seção terá como foco o quadro institucional dessas políticas, abordando a evolução da legislação, assim como as atribuições e a organização das instâncias federais no período de 1995 a 2005. Serão destacados ainda os aspectos relacionados à descentralização, à relação público-privado e à participação social. Na seção número quatro, será realizado um balanço dos principais programas e ações nos campos da assistência social, transferências de renda e segurança alimentar e nutricional, a fim de apresentar um quadro do desenvolvimento dessas iniciativas e coberturas ao longo dos anos 1995-2005. A quinta seção trabalhará com aspectos do financiamento e dos gastos sob a responsabilidade da esfera federal, enquanto a parte final apresenta os principais desafios e as perspectivas que se apresentam hoje para aquelas políticas.

2 Histórico e situação social

2.1 Histórico

O processo de reorganização das políticas sociais observado no país nas décadas de 1990 e 2000 impactou a política de assistência social e a de segurança alimentar e nutricional, promovendo ainda a instituição da política de transferências de renda. A política de assistência social passou por grandes mudanças nesse período. Com a Constituição de 1988, ela havia ganhado novo estatuto, reconhecida como política pública e como direito do cidadão no contexto da Seguridade Social. Mas foi com a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas, Lei nº 8.742), em 1993, que teve início seu processo de reorganização. A Loas desenha uma política integrada e descentralizada, constituída, nas três esferas de governo, por órgãos gestores e por instâncias deliberativas de natureza colegiada. Determina ainda o comando único por esfera de governo e institui instrumentos de planejamento, gestão, financiamento e controle social. Entre eles destacam-se, além da criação dos Conselhos e Fundos de Assistência Social, bem como as Conferências Nacionais.

Nesse contexto de mudanças, o desenvolvimento de um amplo processo de debates acerca das finalidades e objetivos dessa política pública levou a uma significativa alteração sobre o entendimento de quais seriam suas responsabilidades e atribuições. De fato, historicamente, no Brasil, a assistência social nasce identificada à filantropia e à benemerência, entendidas como todo tipo de ajuda em direção aos pobres. Inspirada no conceito de caridade cristã e voltada aos desvalidos e aos miseráveis, muito lentamente ela realiza sua aproximação com o Estado no que diz respeito à responsabilidade deste no atendimento à população. Até a década de 1990, a assistência social desenvolveu-se sob o predomínio do setor privado, responsável pelos serviços e atenções, e contando subsidiariamente com a participação do setor público, principalmente no financiamento, seja via subsídios ou isenções, seja via transferências. A intervenção do Estado nessa área desenvolvia-se, assim, não por meio da prestação de serviços, mas predominantemente pela via de apoio às entidades e organizações privadas. As principais instituições públicas

eram a Legião Brasileira de Assistência (LBA) e o Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência (CBIA), herdeiro da Fundação Nacional do Menor.[1]

Dando início a uma efetiva política pública de assistência social, a Loas repôs o debate sobre os serviços e ações que deveriam ser prestados por este campo da intervenção social. Segundo a Carta Constitucional, cabe à assistência social atender a quem dela necessitar, tendo como objetivo a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; o amparo às crianças e aos adolescentes carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho; a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência; a promoção de sua integração à vida comunitária e o pagamento de benefício a idosos e pessoas com deficiência que não tenham meios de prover a própria manutenção. A Loas, por sua vez, indica, em seu artigo primeiro, que esta política, de natureza não contributiva, "provê mínimos sociais, realizada por meio de um conjunto integrado de iniciativa pública e privada, para garantir o atendimento das necessidades básicas". Assim, além de avançar na definição de serviços, programas e projetos que, além dos benefícios, deveriam compor o conjunto de intervenções a cargo da assistência, a Loas associa esta política à garantia de mínimos sociais e de necessidades básicas.

Após a aprovação da Loas, durante o governo de FHC, observou-se um período de indefinições no que diz respeito à implementação do novo papel do Estado na assistência social. Somente em 2003, o debate sobre os serviços e ações sob responsabilidade deste campo de intervenção pública foi retomado, sofrendo uma mudança relevante em 2004, com a aprovação da nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Nesse momento, o escopo da assistência passa a não mais ser compreendido em função de públicos, mas sim em termos de seguranças que essa política de proteção social deve garantir. São definidas as seguintes seguranças: de acolhida, de renda, de convivência, de desenvolvimento de autonomia e de sobrevivência a riscos circunstanciais. Desta forma, supera-se a associação entre a assistência social e os grupos identificados como incapazes para o trabalho e a vida autônoma. Passa, agora, a abraçar, pela via da segurança de renda, o conjunto da população sem recursos monetários que lhe garantam a sobrevivência, como "é o caso das pessoas com deficiência, idosos, desempregados, famílias numerosas, famílias desprovidas de condições básicas para sua reprodução social" (PNAS, 2004). A segurança de acolhida, por sua vez, refere-se ao direito à alimentação, abrigo e cuidados, e deve ser ofertada àqueles que por diversas razões estejam (ou precisem estar) separados da família ou destituídos de capacidade para se prover de tais necessidades. A segurança de convivência e de desenvolvimento de autonomia dizem respeito ao enfrentamento das situações de isolamento, de perda de relações ou de dificuldades em desenvolver potencialidades, que podem ser supridas por um conjunto diversificado de serviços.

Os temas da segurança alimentar e da transferência de renda, por sua vez, passaram por processo similar de debates públicos e definições políticas, constituindo-se em políticas de caráter nacional, com objetivos e públicos próprios. Ambas emergem no contexto das políticas públicas brasileiras apenas durante a década de 1990, mas somente nos anos 2000 se consolidam. Ancorado numa leitura ao mesmo tempo moral e hierárquica, a sociedade brasileira recusou, durante longas décadas, o reconhecimento de um direito à população pobre, seja ele de renda ou de garantia a qualquer bem ou padrão mínimo

1. A CBIA é herdeira da Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor (Funabem), fundada em 1964 após a extinção do antigo Serviço de Assistência do Menor, fundado em 1942, ano em que também foi fundada a LBA.

de bem-estar, mesmo que referido à alimentação. Os direitos sociais construídos até a década de 1970 ancoraram-se diretamente ao exercício passado ou presente do trabalho. A deterioração progressiva do mercado de trabalho, marcado pela restrição de oportunidades e de renda e pelo crescimento progressivo do desemprego e da informalidade, alterou aquela realidade, legitimando de maneira crescente o reconhecimento de direitos de acesso a benefícios públicos na forma de renda ou de garantia a alimentação.

No que se refere à segurança alimentar e nutricional, cabe lembrar que esta é herdeira de um debate mais antigo, que se desenvolve no Brasil desde os anos 1940 em torno do tema da alimentação e nutrição. A partir daquela década, desenvolvem-se no país programas voltados especialmente ao grupo materno-infantil e aos estudantes. Na esfera federal, a área ganha densidade em 1972, quando foi criado o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (Inan), no âmbito do Ministério da Saúde (MS). Contudo, foi somente no começo da década de 1990 que teve início o debate em torno do tema da segurança alimentar e nutricional e do direito à alimentação. Nesse momento foi lançada a campanha Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, organizada por vários movimentos sociais e contando com grande recepção pública. No contexto de instalação do governo de Itamar Franco, após o *impeachment* de Collor de Mello, foi criado em abril de 1993 o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), de caráter consultivo, com a atribuição de propor medidas de combate à fome e de promoção da segurança alimentar e nutricional no país. A densidade que ganha este debate se expressa na I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, convocada pelo Consea e realizada em 1994 após um processo de mobilização nacional em torno do tema. Contudo, sob o governo Fernando Henrique, e menos de dois anos depois de instituído, o Consea foi extinto e em seu lugar foi criado o Conselho da Comunidade Solidária, cuja prioridade era o de combate à pobreza nas regiões mais carentes do país. Novamente o debate da pobreza absorve a temática da fome e da segurança alimentar, ao mesmo tempo em que a responsabilidade do Estado passa a ser questionada em nome de um chamado à solidariedade social e à participação da sociedade, por meio do "terceiro setor". Aqueles temas só voltariam à tona em 2003, quando o combate à fome ganhou prioridade na orientação do governo federal.

A população em situação de pobreza e de extrema pobreza também foi identificada como público prioritário para ações de aporte direto de renda. A transferência de renda pela via de políticas não contributivas tem origem na Constituição, que institui o Programa de Benefício de Prestação Continuada, o chamado BPC, no âmbito da assistência social, para idosos e pessoas com deficiência com renda mensal abaixo de ¼ de salário mínimo *per capita*. A partir de 1995, a transferência de renda para a população pobre em geral começa a abrir caminho no país, primeiramente por meio de iniciativas municipais e estaduais e, mais tarde, por programas federais. Progride, assim, um movimento de reconhecimento do direito a uma renda mínima às famílias, independentemente da incapacidade para o trabalho. O debate público consolida-se em torno do projeto de lei do senador Eduardo Suplicy, em prol de uma ação de caráter universal, e da proposta de transferência de renda associada, em contrapartida, à freqüência escolar. Os primeiros programas e iniciativas implementados estiveram referidos a famílias em situação de pobreza que contavam com crianças em sua composição, recuperando assim a idéia da vulnerabilidade pela idade como condição para a legitimidade da transferência. Em 2004 foi consolidado o programa unificado de transferência de renda, batizado de Bolsa Família, avançando no progressivo reconhecimento de que o país necessita efetivar uma política de renda mínima.

A evolução recente desses campos de intervenção, assim como os avanços e recuos observados, respondem, de um lado, à gravidade do quadro social brasileiro e, de outro, às diferentes respostas que a ele são apresentadas pelos diferentes atores sociais. Os caminhos ainda não estão claramente delineados no que diz respeito ao desenvolvimento das políticas aqui tratadas. A melhor compreensão de sua evolução ao longo dos últimos anos, seja em face da situação social, seja em face da sua organização ou aos seus resultados, poderá ajudar no desenvolvimento do debate sobre suas perspectivas futuras. É o que se tentará nas sessões seguintes.

2.2 Situação social

No contexto atual, o público das políticas de assistência social e segurança alimentar e nutricional não é mais identificado apenas como aquele caracterizado pela insuficiência de renda. Incluem-se também aqueles que, em situação de vulnerabilidade social (pela idade, deficiências ou outras condições), ou em situação de violação de direitos (por violência, abandono, trabalho infantil, entre outros), necessitam da oferta de serviços públicos. Contudo, cabe ressaltar que é o contexto da pobreza que determina que, no Brasil, as políticas de assistência social e segurança alimentar tenham uma grande amplitude,[2] devendo atender parte expressiva da população, ao mesmo tempo em que impõem a necessidade de implementação de amplo programa de transferência de renda.

O debate sobre o número de pobres e linhas da pobreza muito tem avançado no país sem, contudo, chegar a estabelecer um consenso. Para fins de política pública, tem-se, em geral, considerado que os indivíduos em situação de indigência ou de extrema pobreza são aqueles cuja renda mensal domiciliar *per capita* é inferior a ¼ de salário mínimo, renda que não é considerada suficiente para garantir-lhes o acesso diário a uma alimentação adequada. O grupo identificado como pobre é aquele cuja renda domiciliar situa-se abaixo do patamar de ½ salário mínimo, renda reconhecida como insuficiente para cobrir suas necessidades básicas tais como moradia, transporte, saúde e educação. Apesar de supostamente não estar vivendo sob a premência da insegurança alimentar, esta população pobre não indigente encontra-se em condições de reconhecida vulnerabilidade dada a dificuldade de fazer frente, de maneira satisfatória, a outras necessidades essenciais. De acordo com estas referências, a tabela 1 apresenta a evolução recente do número de indigentes e de pobres no Brasil, na qual se vê que, em 2005, três em cada dez brasileiros detinham uma renda domiciliar mensal *per capita* inferior a ½ salário mínimo.

TABELA 1

Número de pobres e de indigentes e proporção sobre a população total – 2001 a 2005*

(Referência: salário mínimo set./2005 deflacionado pelo INPC Geral – IBGE)

	2001	2002	2003	2004	2005
Número de indigentes (milhares)	27.463	25.335	27.638	24.035	20.267
% de indigentes na população	16,5	14,9	16,1	13,8	11,3
Número de pobres (milhares)	60.903	60.435	64.000	60.261	53.908
% de pobres na população	36,5	35,6	37,2	34,6	30,1

Fonte: Pnad.
Elaboração: Disoc/Ipea.
Obs.: *Não inclui a população rural da região Norte.

2. Um exemplo pode ser dado por pesquisa recente que, investigando a causa do abrigamento de crianças e adolescentes, observou que, ao contrário do que orienta o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), a pobreza é responsável por praticamente metade dos casos de abrigamento. SILVA, M. O.; YAZBEK, M. C.; GIOVANNI, G. A. *Política Social Brasileira no Século XXI* – a prevalência de programas de transferência de renda. São Paulo: Cortez, 2006.

Entre 2001 e 2005, observa-se a queda efetiva, apesar de não contínua, do número de pobres e indigentes. Nesse período, também destaca-se a elevação significativa na proporção da renda das famílias pobres oriunda das políticas sociais.[3] O crescimento das políticas não contributivas de transferência de renda e a majoração do valor do salário mínimo, com impacto também nos valores dos benefícios previdenciários e assistenciais, contribuíram decisivamente para a queda desses indicadores.

Cabe ainda lembrar que o enfrentamento das situações de pobreza e de indigência não limita o objetivo da política social. No que se refere a essa problemática, a situação de vulnerabilidade, entendida como o risco permanente de cair em estado de necessidade na ocorrência de riscos sociais como o desemprego, a doença ou a velhice, também efetiva-se, como problema. No Brasil, em 2005, segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), 101,7 milhões de pessoas detinham renda domiciliar mensal *per capita* inferior a um salário mínimo (e somente 76 milhões de indivíduos apresentavam renda acima deste limite). O reduzido rendimento médio da população, as precárias condições de funcionamento do mercado de trabalho e a baixa cobertura previdenciária indicam o tamanho da população em situação de vulnerabilidade e sob o risco de caírem em situação de pobreza ou indigência, público potencial das políticas de assistência social, segurança alimentar e transferências de renda.

Em que pese a relevância dos baixos rendimentos na determinação da má qualidade de vida e do baixo nível de bem-estar, as vulnerabilidades sociais específicas, assim como as situações de violação de direitos, devem ser objeto de análises mais detidas. Mesmo quando inseridas em contextos marcados pela pobreza, essas situações necessitam de intervenções diferenciadas e qualificadas. Apesar de esses fenômenos apresentarem dificuldades para serem retratados nas séries estatísticas oficiais, alguns dados começam a ser apresentados à sociedade, descortinando os desafios ainda colocados neste campo.

O trabalho infantil foi combatido ao longo dos últimos dez anos com programas sociais e campanhas públicas, cujo impacto pode ser sentido na significativa redução desse fenômeno no período (tabela 2). A Pnad de 1996 indicava que no grupo de crianças e adolescentes entre dez e 14 anos, 15% trabalhavam; proporção que passou, em 2005, para 7%.[4] Essa queda foi contínua durante todo o período, exceto entre 2004 e 2005, quando se observou um ligeiro aumento. Se observado apenas o grupo de crianças que só trabalhavam, tanto na faixa de dez a 14 anos quanto na faixa de 15 a 17 anos, o aumento é perceptível desde 2003. Chama atenção, ainda, a estabilidade da proporção dos adolescentes de 15 a 17 anos que não trabalham nem estudam: este grupo representa 10% dos indivíduos dessa faixa etária desde o ano 2000.

3. DELGADO, G.; THEODORO, M. Desenvolvimento e Política Social. In. Jaccoud, L. *Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo*. Brasília: Ipea, 2005.

4. Em 1996, no grupo de crianças e adolescentes entre dez e 14 anos, 12,35% trabalhavam (2,78% dedicavam-se exclusivamente ao trabalho e 9,57% trabalhavam e estudavam). Para a faixa etária entre 15 e 17 anos, a proporção era de 36,94% (16,34% para a categoria de jovens que só trabalhavam e 20,60% para aqueles que se dedicavam ao trabalho e aos estudos). Em 2005, a porcentagem de crianças e adolescentes trabalhando era de 7,15% para a faixa de dez a 14 anos, e 27,61% entre 15 e 17 anos, sendo que o número das que só trabalham se reduziu ainda mais: 0,69 % e 7,98%. Outros números referentes ao trabalho infantil são apresentados no *Anexo Estatístico* deste periódico.

TABELA 2

Evolução do trabalho infantil de 1995 a 2005, por faixa etária

(Em %)

	De 10 a 14 anos				De 15 a 17 anos			
	Só estuda	Só trabalha	Trabalha e estuda	Nenhuma atividade	Só estuda	Só trabalha	Trabalha e estuda	Nenhuma atividade
1995	78,44	3,92	11,32	6,32	44,47	19,33	22,09	14,11
1996	81,36	2,78	9,57	6,29	48,85	16,34	20,60	14,22
1997	82,78	2,22	10,13	4,87	51,37	13,68	21,90	12,08
1998	84,75	1,53	9,76	3,95	54,60	11,30	21,86	12,24
1999	85,21	1,34	10,20	3,25	56,70	10,11	21,80	11,39
2001	88,36	0,94	7,82	2,88	60,35	8,09	20,74	10,83
2002	89,35	0,75	7,44	2,45	60,56	8,12	20,91	10,42
2003	90,40	0,55	6,72	2,33	62,54	7,59	19,82	10,05
2004	90,47	0,63	6,33	2,57	61,67	7,89	20,23	10,22
2005	90,63	0,69	6,46	2,22	62,04	7,98	19,63	10,34

Fonte: Pnad.
Elaboração: Disoc/Ipea.

A renda familiar influi fortemente sobre a presença de crianças e adolescentes em situações de trabalho e sobre a freqüência nas escolas. Quanto menor a renda familiar, maior a porcentagem de crianças e adolescentes que trabalham e menores são as taxas dos que se dedicam somente ao estudo. Mas também aqui as melhorias são significativas: se em 1995, nas famílias com rendimento familiar de até ¼ de salário mínimo, somente 54,69% dos jovens estavam apenas estudando, em 2005 este número passou para 75,07%. Para os de jovens em famílias com renda mensal acima de três salários mínimos, essa porcentagem era respectivamente de 82,26 e 92,01.[5]

Quanto à segurança alimentar e nutricional, informações recentes sobre a condição domiciliar em âmbito nacional foram apresentadas pela Pesquisa Suplementar da Pnad 2004. O levantamento foi realizado em convênio com o MDS e utilizou a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA) para classificar os domicílios em quatro categorias: Segurança Alimentar (SA), Insegurança Alimentar leve (IA leve), Insegurança Alimentar moderada (IA moderada) e Insegurança Alimentar grave (IA grave). A IA moderada ou grave, que significa limitação de acesso quantitativo aos alimentos, com ou sem o convívio com situação de fome, ocorreu em 18,8% dos domicílios particulares brasileiros, nos quais viviam 39,5 milhões de pessoas. Os porcentuais de domicílios onde residiam pessoas com insegurança alimentar moderada e grave eram de 12,3% e 6,5%, respectivamente. Foram classificados como IA grave os domicílios em que a restrição alimentar era de tal magnitude que cerca de 14 milhões de pessoas conviveram com a experiência de passar fome, com freqüência que pode ter sido "em quase todos os dias", "em alguns dias" ou "em um ou dois dias", nos 90 dias que antecederam à data da entrevista.[6]

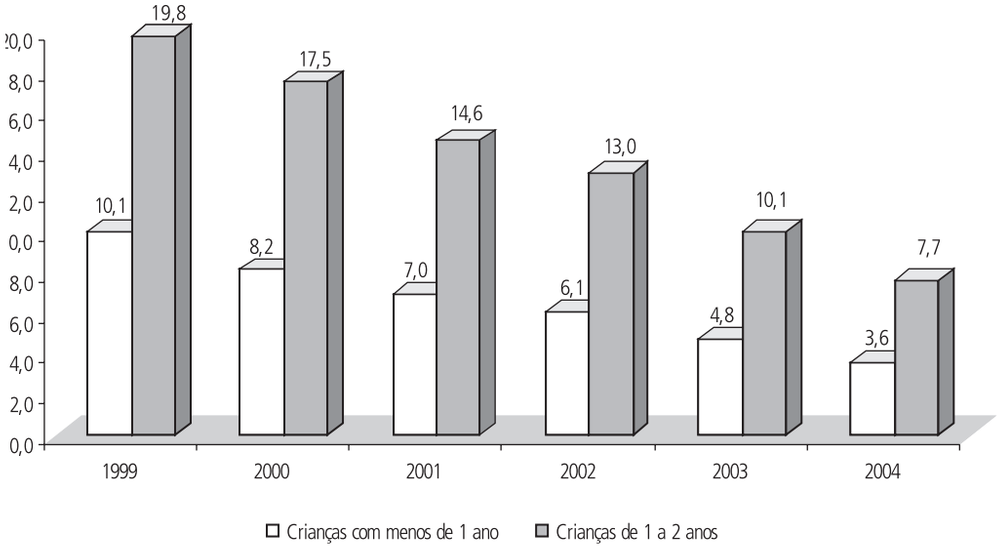
A limitação no acesso aos alimentos impacta o quadro nutricional da população e, em especial, das crianças. Em que pese a ausência de dados amplos nesse sentido, alguns indicadores vêm mostrando a queda sistemática da desnutrição infantil no país. Acompanhando as crianças menores de dois anos nas áreas atendidas pelo Programa de Saúde da Família (PSF), observa-se a redução da desnutrição como mostra o gráfico 1.

5. Ver, a este respeito, a tabela 5.4 do *Anexo Estatístico* desta publicação.

6. Pesquisa anterior já indicava que a população brasileira não vem tendo garantido o direito à alimentação. Dados da Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) realizada entre 2002 e 2003 pelo IBGE, apontam que cerca de metade dos brasileiros possuía dificuldades para garantir uma alimentação adequada: 46,6% das famílias declararam que tinham restrições para compra de alimentos; 13,9% afirmaram ser o alimento normalmente insuficiente.

GRÁFICO 1

Desnutrição proteico-calórica* em crianças menores de 1 ano e entre 1 e 2 anos de idade nas áreas cobertas pela Estratégia Saúde da Família no Brasil – 1999 a 2004



Fonte: Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.
Elaboração: Ipea/Disoc.
Obs.: *Criança cujo peso ficou abaixo do percentual 3 (curva inferior) da curva de peso por idade do Cartão da Criança

As melhorias que vêm sendo observadas nos indicadores sociais apresentados decorrem de um conjunto variado de processos, podendo ser citada a ampliação de acesso aos serviços de educação, de saúde, de saneamento, às políticas de salário mínimo, de transferências de renda e de acesso aos alimentos. Os desafios a serem enfrentados ainda são, entretanto, extremamente grandes, exigindo um contínuo aperfeiçoamento e ampliação das políticas sociais.

3 Quadro institucional no período 1995-2005

3. 1 Gestão e desenho da política

Se a primeira metade da década de 1990 tinha apresentado avanços na consolidação das políticas de assistência social e de segurança alimentar e nutricional, tal como apresentado na seção anterior, com o Governo Fernando Henrique Cardoso opera-se uma significativa alteração institucional em torno dessas políticas. Já no primeiro dia de governo, a Medida Provisória (MP) nº 813 cria o Programa Comunidade Solidária, vinculado à Casa Civil da Presidência da República. Nesse mesmo instrumento legal, são extintos o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), o antigo Ministério do Bem-Estar Social (MBES), a Legião da Boa Vontade (LBA) e o Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência (CBIA), ao mesmo tempo em que é criado o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), contando com uma Secretaria de Assistência Social (SAS), a qual o Conselho Nacional da Assistência Social (CNAS), recém-criado,[7] é vinculado. O Programa Comunidade Solidária passa a operar imediatamente, representando a principal estratégia do governo no campo do combate à pobreza. Tendo como objetivo atuar "nas áreas de alimentação e nutrição, serviços urbanos, desenvolvimento rural, geração de emprego e renda, defesa de direitos e promoção social", o Comunidade

7. O CNAS foi instalado em fevereiro de 1994, e vinculado ao antigo Ministério do Bem-Estar Social (MBES).

Solidária detinha, além de uma Secretaria-Executiva, um Conselho de caráter consultivo composto por dez Ministros de Estado e 21 membros da Sociedade Civil designados pelo Presidente da República (Decreto nº 1.366, de 12/01/1995).

O Programa Comunidade Solidária pretendia articular as três esferas de governo, bem como a sociedade, em um projeto de convergência de ações voltadas ao combate da fome e da miséria em municípios mais pobres, identificados a partir de indicadores de pobreza produzidos pelo Ipea, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef).[8] A estratégia de focalização proposta não pretendia, segundo seus defensores, concorrer com o projeto de universalização das políticas sociais, mas permitir que essa universalização fosse efetivada, promovendo o acesso dos mais pobres aos serviços sociais básicos. Dessa forma, operou-se com uma "cesta" de programas federais a serem ofertados nos bolsões de pobreza representados pelos municípios considerados prioritários, ao mesmo tempo em que se promoviam ações em parceria com entidades privadas e Organizações Não-Governamentais (ONGs). Nessa estratégia, a Secretaria-Executiva do Programa não tinha sob sua responsabilidade a execução de nenhuma ação; sua função era coordenadora.

A criação do Comunidade Solidária significou não apenas uma alteração no esforço do Estado em direção ao tema da segurança alimentar e nutricional, mas teve também impacto direto no campo da assistência social. A SAS foi instituída apenas seis meses depois, levando a descontinuidades administrativas – como foi o caso da impossibilidade de renovação de convênios ou do andamento de programas e ações – e reforçando a interpretação de que o governo desenvolvia uma estratégia de atuação paralela à institucionalidade recém-construída da assistência e fazendo da Loas "letra morta".[9] Nesse contexto de indefinições e embates, o início da concessão dos Benefícios de Prestação Continuada (BPC) foi adiada em um ano, ao mesmo tempo em que se estendiam os trabalhos de elaboração da proposta de uma Política Nacional de Assistência Social (PNAS), cujo texto foi apresentado ao CNAS em meados de 1996 e aprovado apenas em dezembro de 1998, junto com a primeira Norma Operacional Básica (NOB) da assistência social. A própria atuação do CNAS passou, então, por dificuldades em seu processo de afirmação, contando, segundo alguns analistas, com a concorrência do Conselho Comunidade Solidária na orientação da ação pública no campo da promoção de oportunidades e direitos à população mais pobre.

Desde 1995, a gestão das políticas sociais e, em especial, as referentes à pobreza (assistência e segurança alimentar) passaram a ser progressivamente influenciadas por uma abordagem que destacava o papel da filantropia e da solidariedade social, e a participação do setor privado, seja lucrativo ou não lucrativo, na provisão de serviços e na oferta de bens. Essa abordagem tinha como matriz um modelo de "sistema misto de proteção social", que conciliava iniciativas do Estado e do terceiro setor.[10] Várias propostas, por vezes contraditórias, confundiam-se neste campo: redução da atuação do Estado aos

8. REZENDE, L. F. de L. *Comunidade solidária*: uma alternativa aos fundos sociais. Brasília: Ipea, 2000 (Texto para Discussão n. 725).

9. Este reordenamento institucional foi objeto de sucessivas manifestações de repúdio, no campo da assistência, como pode ser observado pelas I e II Conferências Nacionais de Assistência Social, que aprovaram propostas de extinção do Programa Comunidade Solidária, reafirmando o princípio do comando único e do fundo único da assistência social instituído pela Loas.

10. Yasbek, M. C. O Programa Fome Zero no contexto das políticas sociais brasileiras. Revista *São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 2, abr./jun. 2004.

mais pobres, fortalecimento de parcerias com a sociedade, políticas sociais altamente focalizadas, ampliação da oferta a serviços sociais e mesmo universalização do acesso.

A segunda gestão de Fernando Henrique Cardoso teve início com novas mudanças institucionais nas políticas aqui tratadas. No que diz respeito à assistência social, destaca-se a transformação da SAS em Secretaria de Estado de Assistência Social (Seas). Na Seas, teve continuidade a atuação da assistência social por faixas etárias, prática que se desenvolvia desde a antiga LBA, com ações para os grupos de zero a seis anos, sete a 14, 15 a 17 e idosos, além das ações dirigidas a pessoas com deficiência. Paralelamente, observou-se que as atribuições do Programa Comunidade Solidária foram repartidas. Ainda em 1999, o programa deslocou seu eixo central de intervenção para a implementação de propostas de desenvolvimento local por meio de um novo programa chamado Comunidade Ativa. Em 2000, a estratégia de atuação prioritária de políticas públicas em estados e municípios cujo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) estivesse abaixo de um determinado porcentual teve continuidade por meio do Projeto Alvorada, subordinado agora à Seas, e atendendo, em parte, ao reclame de comando único na política de assistência social.

Em que pese o fortalecimento institucional representado pela Seas, o campo da assistência social não deixou de ser marcado pelo paralelismo de ações e pela dispersão de responsabilidades entre diversas instâncias da máquina pública. Ações como a distribuição de cestas de alimentos se desenvolviam sob responsabilidade de outros ministérios e órgãos públicos, da mesma forma que programas de transferência de renda começaram a ser criados em diferentes ministérios. Foram assim criados o Auxílio-Gás, no âmbito do Ministério das Minas e Energia; o Bolsa-Alimentação, no âmbito do Ministério da Saúde; e o Bolsa-Escola, no âmbito do Ministério da Educação.

O governo Lula teve início com a criação do Ministério da Assistência Social (MAS) e do Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa), por meio da MP nº 103, de 1º/1/2003, além da recriação do Consea pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Paralelamente, o novo governo lança aquele que seria o seu mais importante programa, o Fome Zero; e, dentro dele, um novo programa de transferência de renda, o Cartão Alimentação. Partindo de uma concepção de que o direito à alimentação deve ser garantido pelo Estado a todos os cidadãos, elabora-se uma proposta ampla que associa ações estruturantes (voltadas a combater as causas da fome), específicas (que garantam acesso direto à alimentação) e locais (visando a garantir o abastecimento alimentar em nível municipal). Entre as primeiras incluem-se reforma agrária, fortalecimento da agricultura familiar, programas de desenvolvimento territorial, programas de geração de trabalho e renda e desoneração tributária dos alimentos básicos, entre outras iniciativas. As políticas específicas abrangem ações emergenciais (transferências de renda, distribuição de alimentos), mas também a ampliação de programas consolidados (merenda escolar, programa de alimentação do trabalhador). As propostas de políticas locais devem ser diversificadas, segundo as características do município/região (exemplos seriam dados por produção para o autoconsumo, criação de bancos de alimentos, restaurantes populares e cozinhas comunitárias).

A criação, em outubro de 2003, do Programa Transferência Direta de Renda com Condicionalidades, o Programa Bolsa Família, realiza-se dentro do desenho geral da política de combate à fome e demonstra que as transferências de renda também teriam um papel importante a desempenhar na área social do governo Lula. O objetivo desse novo programa era unificar a gerência e os benefícios dos programas dessa natureza

até então existentes, e universalizar o atendimento do público-alvo determinado. O Programa Bolsa Família (PBF) foi criado sob a responsabilidade de um Conselho Gestor Interministerial vinculado à Presidência da República e contando com uma Secretaria-Executiva com a finalidade de coordenar, supervisionar, controlar e avaliar a operacionalização do Programa. Esse desenho, contudo, foi de duração efêmera. Já no fim de 2003, tornava-se clara a necessidade de coordenação entre as ações desenvolvidas no âmbito do Fome Zero, sob responsabilidade do Mesa, o Programa unificado de transferência de renda, subordinado à Presidência da República, e os programas da assistência social, sob gestão do MAS.

Em janeiro de 2004, foi criado, pela Medida Provisória nº 163, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) para responder pelas políticas nacionais de assistência social, de segurança alimentar de combate à fome e de transferência de renda. O MDS passou a ter também sob sua responsabilidade a gestão de dois fundos (Fundo Nacional de Combate e Erradicação da Pobreza e Fundo Nacional de Assistência Social), estando vinculados a ele os seguintes órgãos colegiados: CNAS, Conselho Consultivo e de Acompanhamento do Fundo Nacional de Combate e Erradicação da Pobreza, Conselho de Articulação de Programas Sociais e Conselho Gestor do Programa Bolsa Família. O Consea continuou vinculado à Presidência da República, do qual é órgão consultivo e de assessoramento, tendo o MDS como Secretaria-Executiva.

A partir de 2004, as mudanças se aprofundaram. No campo da assistência social, foi criado o Sistema Único da Assistência Social (Suas), visando a fazer avançar os princípios de descentralização e, ao mesmo tempo, integrar as diversas esferas de governo em torno de um projeto de política pública, padronizando proteções e organizando nova sistemática de financiamento. Essas mudanças culminaram na aprovação da nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que busca ampliar as garantias em torno do acesso da população às ações de assistência social, instituindo organização hierárquica da política nos territórios e garantindo uma porta de entrada única ao usuário. O processo de mudanças avançou em 2005, com a aprovação de nova Norma Operacional Básica, a chamada NOB-Suas. Esta norma, acompanhando a PNAS, organiza dois níveis de proteção social: o básico e o especial, e reconhece três níveis de gestão para os municípios, cada um associado a um conjunto de responsabilidades e incentivos.[11] Contudo, em que pese o esforço em prol da adesão dos municípios à nova sistemática, a incipiente organização desta política em grande parte dos municípios, a forte presença da filantropia e a ainda expressiva influência da política-partidária nos espaços locais, apontam para sérias dificuldades no processo de construção do Suas. De qualquer forma, tais iniciativas implicaram movimento significativo de alteração da política de assistência social. Ela deixou de ser entendida como residual e localizada, ampliando-se, entendida como direito de toda a população, visando a garantir serviços e benefícios em todo o território nacional.

No campo da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) observaram-se também importantes alterações. Destaca-se a progressiva ampliação da cobertura do Bolsa Família, até chegar a universalização do atendimento do público-alvo previsto em sua lei de criação. Nesse processo avançam também as ações de apoio à produção da agricultura familiar, em especial o Programa Nacional de Fortalecimento a Agricultura Familiar (Pronaf), operando linhas de crédito especificas, e o Programa de Aquisição de Alimentos

11. Ver a respeito o nº 11 desta publicação.

(PAA),[12] cujos impactos positivos começam a ser sentidos em todo o país. Paralelamente, o Programa Fome Zero passa a se afirmar como parte de uma política de segurança alimentar e nutricional, e não como sinônimo daquela, como havia sido sua pretensão inicialmente. Seu objetivo, de promoção do acesso a alimentos dos grupos sociais mais pobres, integra o objetivo da SAN, entendida como um conjunto de ações e programas que objetivam não apenas combater a fome, mas promover a segurança nutricional com oferta de alimentos de qualidade, estratégias sustentáveis de produção e distribuição, preservação da biodiversidade e promoção da saúde.

Contudo, a criação do MDS representou, nessa área, um delicado arranjo institucional. Enquanto naquele ministério se instala uma secretaria específica (Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional) para implementar uma política que se afirma como abrangente e intersetorial (envolvendo as áreas de produção, comercialização, distribuição, consumo e educação), o Consea permanece vinculado à Presidência da República. Contudo, a organicidade desta política tende a ampliar-se com a aprovação, em 2006, da Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional (Losan), que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) e prevê a criação de uma Câmara Interministerial, com função de coordenação em nível federal.

3.2 Atribuições do setor público e do setor privado

O campo da assistência social instituiu-se, no Brasil, contando com forte presença do setor privado, seja via prestação de serviços por instituições de natureza filantrópica e sem fins lucrativos, seja via doações e financiamento operado pelo setor lucrativo. No que diz respeito à participação das entidades sem fins lucrativos, o estudo coordenado por Silva,[13] sobre abrigos para crianças e adolescentes, apresenta um bom exemplo daquela presença. Observa-se ali que o setor privado responde por 68% do total dos abrigos pesquisados. Esse não é um quadro específico do setor de abrigamento. Pode-se dizer que os serviços de assistência social são, ainda hoje no Brasil, prestados majoritariamente por entidades privadas, especialmente quando dirigidos aos cuidados e ao abrigo de crianças, pessoas com deficiência e idosos. No que diz respeito à participação do setor privado lucrativo, uma avaliação pode ser encontrada no estudo coordenado por Peliano[14]. Pesquisando sobre as principais áreas que recebem doações e incentivos das empresas privadas no país, os dados revelam que, em 2004, 54% das empresas destinaram recursos à assistência social (sendo que, destas, 41% atuaram nas áreas de alimentação e abastecimento), com um gasto aproximado de 0,4% do PIB.

Em que pese a declaração da primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social, a presença do setor privado, em especial na prestação dos serviços, traz conseqüências importantes para sua implementação. A primeira delas, já destacada por vários autores, diz respeito ao conflito entre o dever de ajuda e a moral filantrópica que rege a maioria das entidades privadas, e a política pública ancorada no reconhecimento de direitos sociais, regulada e coordenada pelo Estado, e assentada em padrões e normas nacionais de oferta e operação. Na pesquisa citada sobre abrigos, os dados revelam que 67% das instituições pesquisadas têm vínculo ou orientação religiosa. Atuando segundo suas próprias crenças, "nem sempre coincidentes com os objetivos e

12. Sobre tais programas, ver o capítulo de Desenvolvimento Rural deste volume.

13. SILVA, Enid (Coord). *O Direito à Convivência Familiar e Comunitária - os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil*. Brasília: Ipea, 2004.

14. PELIANO, A. (Coord.). *A Iniciativa Privada e o Espírito Público*. Brasília: Ipea, 2006.

os princípios da Loas e do ECA", estas entidades se caracterizam ainda por contar com forte presença do voluntariado entre dirigentes e trabalhadores (59% dos dirigentes e ⅓ do total dos trabalhadores). Outras conseqüências importantes decorrentes dessa ampla participação do setor privado podem ainda ser lembradas, como é o caso da grande heterogeneidade das formas de atuação, das relações diferenciadas com relação ao Estado e das dificuldades para implementação de mecanismos de acompanhamento, fiscalização e controle social.

Contudo, cabe ressaltar que a participação do setor privado nas políticas sociais aqui tratadas sofreu mudanças durante as décadas de 1990 e 2000. Ao contrário do que ocorria nos anos 1980, em que prevaleciam as entidades de cunho filantrópico, a década seguinte foi marcada pela consolidação das Organizações Não-Governamentais (ONGs) no terreno da implementação de projetos sociais de conteúdos variados no campo dessas políticas. A segunda metade da década de 1990 e o começo dos anos 2000 também foram marcados por um efetivo chamamento à participação das entidades privadas de diferentes perfis, ancorado em um diagnóstico de crise do Estado e em um projeto de gestão pública que incluía a transferência de um conjunto de ações sociais para a sociedade. Após 2003, a ênfase na responsabilidade governamental em face da garantia de direitos e serviços sociais foi acompanhada de menor mobilização das empresas privadas. Mesmo assim, ela ainda esteve presente, como pode ser observado nas parcerias instituídas no âmbito do Programa Fome Zero.

Ainda quanto às relações público–privadas, cabe lembrar a importância do financiamento indireto do Estado às entidades sem fins lucrativos realizado no campo da assistência social. Estimada, para o ano de 2003, em R$ 4,5 bilhões, e operada na forma de isenções e imunidades em relação à receita federal e à previdência social, essa modalidade de financiamento tem como base o CNAS, órgão que autoriza o acesso a benefícios fiscais e tributários para essas entidades. O debate em torno do tema tem se acirrado desde 2004, visando ao estabelecimento de regras mais claras sobre as contrapartidas a serem exigidas dessas entidades em seu acesso ao fundo público. Deve-se ressaltar que não apenas as entidades de assistência social, como também as de educação e saúde, são portadoras do direito de demandar o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (Ceas), fornecido pelo CNAS, bem como as isenções que lhe estão associadas, estando todas englobadas em lei sob o termo de "entidades beneficentes de assistência social".[15]

3.3 Participação social

As políticas aqui tratadas contam com sistemas de participação e controle social, em que pese haver significativa diferença entre eles, seja no que tange a suas atribuições ou ao seu grau de institucionalização. A assistência social organizou-se, a partir da Loas, buscando consolidar-se como um sistema descentralizado e participativo, atendendo o disposto nos artigos 194 e 204 do texto constitucional. A Loas instituiu os conselhos nacional, estaduais e municipais, de caráter deliberativo e composição paritária, determinando ainda que, para receber recursos federais, os municípios devem contar, além dos conselhos instituídos, com fundos e planos municipais de assistência social. Em nível nacional, o CNAS foi instalado em 1994, como órgão superior de delibe-

15. 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 de nº 8.212 de 24/07/1991, 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 (...)".

ração colegiada, e responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência. Ele substituiu o antigo Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), que havia sido criado em 1938 com caráter consultivo e cuja principal atribuição referia-se à certificação das entidades de assistência social, permitindo-lhes acesso a um conjunto de isenções e imunidades referentes a impostos e contribuições sociais. O novo conselho herdou do antigo a atribuição de certificação, que deveria gerir em conjunto com as novas funções que lhe foram atribuídas. Em decorrência da ampliação de competências, os conflitos reproduziram-se, seja internamente ao CNAS (entre os interesses muitas vezes antagônicos das entidades de assistência social e dos defensores de uma política pública sob responsabilidade do Estado), seja entre o conselho e o gestor federal da assistência social – nesse caso, chegando a colocar em risco a sobrevivência do CNAS, como ocorreu nos anos seguintes à sua instalação.[16]

Nas demais esferas federativas, os Conselhos Estaduais e Municipais de Assistência Social (Ceas e CMAS) detêm uma gama de responsabilidades: discutir, propor e aprovar o Plano de Assistência Social, e exercer o controle, o planejamento e a fiscalização do Fundo de Assistência Social. Os CMAS têm, ademais, a atribuição de realizar a inscrição das entidades beneficentes de Assistência Social, sendo ainda responsáveis pela sua fiscalização. Com a PNAS de 2004, foi reforçado o caráter descentralizado desta política. Os repasses federais passam a não depender de prévia aprovação de seu plano de aplicação pelo gestor federal. Passam a centralizar-se nos planos municipais a orientação geral para a gestão local no que diz respeito à aplicação dos recursos das três esferas de governo. Reforça-se, assim, o papel deliberativo dos conselhos municipais que, atualmemente, devem aprovar a política municipal e o plano anual de ação, além de acompanhar e controlar sua execução, detendo a atribuição final no que diz respeito à aprovação da prestação de contas do gestor municipal.

Em que pese o fato de os CMAS estarem presentes em praticamente todos os municípios brasileiros, a complexidade e a progressiva ampliação de suas responsabilidades são questões que merecem maior atenção. A atuação desses Conselhos tem-se mostrado, sob vários aspectos, insatisfatória,[17] gerando questionamentos sobre a oportunidade e adequação de transferência, para tais organismos, de atribuições de fiscalização de aspectos gerenciais e financeiros. As especificidades técnicas e a qualificação requerida para o exercício das novas atribuições, ao lado do peso excessivo das entidades assistências observado na composição dos conselhos, podem levar ao enfraquecimento daqueles que eram seus objetivos iniciais: a ampliação da presença dos usuários, a expressão das demandas sociais, o fortalecimento do debate público e a transparência e democratização do processo deliberativo.

As Conferências Nacionais de Assistência Social também representam um importante espaço de democratização e participação social. Elas se sucederam a cada dois anos,

16. RAICHELIS, R. *Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social*. São Paulo: Cortez, 2000.

17. Vários trabalhos têm se dedicado a conhecer e avaliar os CMAS. Dentre eles, destacam-se: a) os estudos realizados sob demanda do CNAS: LOAS + 10 (2003), e Fotografia da Assistência Social no Brasil na Perspectiva do SUAS (dezembro de 2005; e b) as auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas da União: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Relatório de Avaliação de Programa – Programa de Atenção à Pessoa Portadora de Deficiência. Brasília: TCU, 2004; TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Relatório de Avaliação de Programa – Projeto Agente Jovem. Brasília: TCU, 2004a. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Relatório Consolidado das Auditorias nos Conselhos de Assistência Social. Brasília: TCU, 2004b. Mimeo.

desde 1995 (com exceção do período entre 1997 e 2001),[18] sempre precedidas por um amplo processo de mobilização nacional realizado na maioria dos municípios brasileiros.[19] As conferências ampliam as discussões e reforçam a mobilização em torno da política, bem como atualizam um número importante de atores no debate, sejam eles trabalhadores da área, gestores ou, ainda que de forma mais limitada, beneficiários da política.

As políticas de segurança alimentar e nutricional e de transferência de renda, por sua vez, ainda se encontram em processo de estruturação de instituições participativas e de constituição de sistemas nacionais e integrados de controle social. No que diz respeito à segurança alimentar e nutricional, o Consea, de função propositiva e natureza consultiva, é composto, majoritariamente, por representantes da sociedade civil indicados pelo Presidente da República. Após 2003, observou-se o nascimento de conselhos estaduais e municipais de segurança alimentar, também de natureza consultiva, e com a atribuição de elaborar diretrizes para a política local, assim como de articular a participação da sociedade civil, devendo ter, em sua composição, ⅓ de representantes governamentais e ⅔ de representantes da sociedade. No início de 2006, esses conselhos estavam instituídos em 248 municípios e em 27 estados brasileiros. A realização da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN), em 2004, representou um momento importante de afirmação dessa política como parte do sistema de proteção social brasileiro. A mobilização ali realizada deve-se repetir em 2007, com a realização, em maio, da III CNSA.

A política de transferência de renda, a partir de 2003, organiza-se ancorada, de um lado, no Programa Fome Zero e, de outro, nos programas de bolsas instituídos pelo governo anterior. O Fome Zero, em seu início, promoveu a criação de comitês gestores municipais, visando exercer o controle social de suas ações. Paralelamente, os programas Bolsa Escola e Bolsa-Alimentação eram acompanhados por conselhos municipais de cunho setorial.[20] A lei de criação do Bolsa Família determina a instituição de um Conselho Gestor Interministerial, ou seja, de composição interna ao governo, sendo o controle e a participação social desse programa realizados no âmbito local. Regulamentando aquela lei, o Decreto nº 5.209/2004 determina que a instância de participação pode ser exercida por qualquer conselho anteriormente existente (desde que de composição paritária entre governo e sociedade e intersetorial), e arrola suas funções, que são essencialmente de acompanhamento. Contudo, a diversidade entre os conselhos e a ausência de uma regulamentação clara tornaram difícil seu efetivo exercício. Visando a enfrentar tais dificuldades e responder a denúncias efetuadas pela imprensa sobre irregularidades existentes no programa, o MDS elaborou a Portaria nº 660 de 2004, que confere competência provisória aos Conselhos Municipais de Assistência Social e aos Comitês Gestores do Programa Cartão

18. As Conferências Nacionais de Assistência Social deveriam realizar-se a cada dois anos, de acordo com a Loas. A MP nº 1.473-30, de 16/04/1997, alterou este prazo para quatro anos. Posteriormente, conferências extraordinárias vêm sendo convocadas pelo CNAS, permitindo o retorno à periodicidade anteriormente prevista. As Conferências Nacionais se realizaram em 1995, 1997, 2001, 2003 e 2005.

19. A V Conferência Nacional, realizada entre 5 e 8 de dezembro de 2005, foi precedida pela realização de conferências em 85% dos municípios e em todos os estados. Estima-se que cerca de 100 mil pessoas participaram deste processo em suas diferentes etapas. Analisando o processo de organização da IV Conferência Nacional, Stein e Teixeira (2003) estimaram que, apenas na etapa estadual, houve a participação de cerca de 10 mil pessoas. STEIN, R.; TEIXEIRA, S. IN: IV Conferência Nacional de Assistência Social: balanço das Conferências Estaduais. Brasília: Ministério da Assistência Social, 2003. Mimeo.

20. O Programa Bolsa-Alimentação tinha como instância de controle social os conselhos municipais de saúde, existentes em praticamente todos os municípios do país. O Bolsa Escola exigia acompanhamento obrigatório por parte de instâncias participativas, pois o município poderia constituir conselhos próprio para acompanhar o programa ou instituir um outro conselho municipal para exercer essa função; cerca de 5.500 conselhos municipais exerciam esse papel ao fim de 2002.

Alimentação (que não foram extintos) para a fiscalização do Programa Bolsa Família (PBF). Durante o ano de 2005, instituiu-se um sistema de revalidação das instâncias de gestão e de controle social,[21] cujo resultado pode ser observado na tabela 3: 2.706 municípios indicaram os Conselhos Municipais da Assistência Social como instância de controle do Programa Bolsa Família, enquanto 2.310 municípios indicaram instâncias próprias, criadas especificamente para a fiscalização desse programa.

TABELA 3

Vinculação setorial do órgão gestor e da instância de controle do Programa Bolsa Família (PBF) por município – declarados até dezembro de 2005

	Órgão gestor do PBF	Órgão gestor do PBF (%)	Instância de controle do PBF	Instância de controle do PBF (%)
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 PBF	-		2.310	41,6%
Total	**4735**	**100%**	**5550**	**100%**

Fonte: MDS/Snarc.
Elaboração: Ipea/Disoc.

Os dados apresentados revelam um novo aspecto da integração existente entre o PBF e a política de assistência social. Não somente a população beneficiária pelo programa de transferência de renda faz parte do público da assistência social como, no nível municipal, 4/5 gestores desta política são também os responsáveis locais do PBF. Ao mesmo tempo, como será discutido mais adiante, ambas as políticas têm como objeto atuar, em larga medida, em grupos que, por razões diversas, encontram-se inseridos em condições precárias no mercado de trabalho nacional.

3.4 Financiamento, fundos e descentralização

Entre as políticas analisadas por este capítulo, apenas a de assistência social organiza-se sob bases efetivamente descentralizadas. Segundo a Loas, o município é responsável pela prestação dos serviços assistenciais, pela execução dos projetos de enfrentamento da pobreza, pelo pagamento de certos auxílios e pelo co-financiamento. Contudo, a partilha de responsabilidades entre as três esferas de governo no que se refere à gestão, ao financiamento, ao planejamento, ao acompanhamento e ao monitoramento ou ao controle social ainda se encontra em processo de construção. Quanto à gestão, a divisão de responsabilidades vem sendo construída de maneira paulatina, tendo como centro a aprovação das NOBs. No que se refere ao financiamento, a descentralização vem efetivando-se por meio da consolidação dos fundos de assistência social, criados nos três níveis de governo, o que possibilita os repasses e a participação conjunta no esforço financeiro.

O Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) foi regulamentado em 1995 pelo Decreto nº 1.605. Operando desde 1996, tem por objetivo proporcionar recursos e meios para financiar o Benefício de Prestação Continuada e apoiar serviços, programas e projetos de assistência social. O FNAS é também fonte dos repasses federais para estados e municípios, sob regras que se têm transformado ao longo dos últimos dez anos, como será visto em seção posterior. Para receber recursos federais, critérios de habilitação são estipulados para os entes subnacionais. Até a NOB/98, eram demandados implantação de conselho, plano e fundo, como determinado na Loas. Com a criação das Comissões

21. A portaria nº 246/2005 institui a adesão dos municípios ao PBF e, entre outras obrigações, destaca-se a necessidade de declaração do responsável municipal pela gestão e pelo controle social do programa.

Intergestoras, pela Norma Operacional,[22] passa a ser necessário não apenas a existência, mas também a comprovação de criação e funcionamento do conselho e do fundo, assim como a comprovação de aprovação do plano de assistência social pelo respectivo conselho. Em que pese a orientação da NOB, a transferência dos recursos federais não passou a ser operada de forma regular e automática, nem tampouco vinculada à adoção de indicadores socioeconômicos, como indicado pela Loas. A aprovação da NOB/Suas, em 2005, significou uma alteração nesse quadro. A nova NOB institui pisos de financiamento relacionados aos níveis de proteção social, garante o repasse automático (não vinculado a convênios), relacionando-o a determinados indicadores sociais[23] e amplia a autonomia do município na definição da alocação dos recursos federais repassados via fundo e pisos.

Contudo, a implementação de uma nova sistemática de financiamento da assistência social com o objetivo de garantir a ampliação do acesso aos serviços socioassistenciais depende, de um lado, da instituição de regras claras para o co-financiamento pelas três esferas de governo e, de outro, pela instituição de pisos e *per capita* que permitam a cobertura adequada do custo daqueles serviços. O estudo sobre os abrigos para crianças e adolescentes que recebem recursos federais revela as dificuldades encontradas neste âmbito. Em três cidades onde foi possível levantar dados (São Paulo, Rio de Janeiro e Porto Alegre), cerca de 80% dos abrigos existentes não recebiam verbas federais. Quanto ao aporte de recursos, entre os abrigos pesquisados, ou seja, aqueles que pertenciam à rede SAC, observou-se que, em média, somente 41% de suas receitas tinham origem pública, somando-se as três esferas de governo. Os recursos privados e os recursos próprios correspondiam, respectivamente, a 34% e a 25% da receita. De fato, ao contrário de outras políticas sociais executadas de forma descentralizada como a educação e a saúde, a assistência social não conta com uma regra clara para o co-financiamento de suas diversas ações pelas esferas de governo, não encontrando respaldo em legislação ou norma a responsabilidade das instâncias municipal, estadual ou federal no financiamento dos serviços, programas e projetos. A destinação dos recursos públicos tampouco se ancora em estudos técnicos sobre a definição de custos das instituições ou de *per capita*, assim como não são conhecidas avaliações ou projeções sobre a demanda desses serviços.

A instituição do comando e do orçamento único por esfera de governo, uma das determinações fundamentais da Loas, também tem encontrado dificuldades para se consolidar no campo do financiamento. Do ponto de vista federal, uma dificuldade refere-se à operação do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (FCEP), criado em 2000, por Emenda Constitucional, com o objetivo de viabilizar "acesso a níveis dignos de subsistência" a todos os brasileiros. Previsto para durar até 2010, o FCEP começou a vigorar em 2001, visando a financiar ações em nutrição, habitação, reforço de renda, saúde e educação, e apoiando um amplo conjunto de ações, inclusive no campo da assistência social. Atualmente ele financia basicamente o Programa Bolsa Família. Nas esferas estadual e municipal, além da reprodução de fundos de combate a pobreza, observam-se outras situações que impedem a efetivação de um único orçamento para

22. As Comissões Intergestoras são instâncias de negociação e de pactuação de aspectos operacionais de gestão do sistema descentralizado de assistência social, e têm a função de habilitação ou desabilitação de estados e municípios como gestores da política; elas se dividem em Comissões Intergestoras Tripartites (CIT), organizadas em nível federal com presença de representantes das três esferas de governo, e em Comissões Intergestoras Bipartites (CIB), de âmbito estadual e com representação do estado e dos municípios.

23. A NOB estabelece sete pisos de financiamento, sendo três referentes à proteção social básica e quatro à proteção social especial. Uma descrição dos pisos pode ser encontrada no nº 11. Os indicadores sociais, articulados na Taxa de Vulnerabilidade Social, também são associados aos diferentes pisos (sobre o assunto, ver nº 12 desta publicação).

a área. É o caso da existência de fundos de desenvolvimento social, da manutenção de instituições e órgãos com orçamentos próprios desenvolvendo ações no campo da assistência social paralelamente às secretarias específicas, ou ainda da manutenção de unidade orçamentária na secretaria específica de assistência social, à revelia do FMAS. Esses casos levam à fragmentação da gestão, além de impossibilitar o efetivo controle social sobre a alocação do conjunto dos recursos voltados às ações da assistência social.

Quanto à política de transferência de renda, ao contrário da política de assistência social, as iniciativas das diversas esferas de governo são independentes umas das outras, podendo-se afirmar que existe hoje no país uma grande variedade de ações.[24] No âmbito do Programa Bolsa Família, que representa atualmente a política federal de transferência de renda, a descentralização tem-se efetuado menos pelo aspecto do financiamento e mais pela progressiva incorporação dos municípios no processo de gestão do programa. Nesse caso, a responsabilidade federal refere-se à elaboração das diretrizes gerais do programa e ao pagamento aos beneficiários, tanto em termos de proporcionar recursos quanto em termos de execução. Os municípios vêm ampliando sua participação nos processo de gestão e de controle social. Eles assumem as atividades de cadastramento (tendo liberdade para definir qual estratégia de cadastramento será escolhida como, por exemplo, visitas familiares, postos distribuídos pela cidade ou estrutura centralizada), de acompanhamento das condicionalidades e de acompanhamento familiar, além de operarem o bloqueio, desbloqueio e cancelamento do acesso das famílias ao benefício. No financiamento, vêm-se consolidando parcerias entre o governo federal, estados e municípios que desenvolvem programas próprios de transferência de renda, visando a evitar a sobreposição de benefícios. Para este fim, é estabelecido um termo de cooperação que define as condições de co-financiamento e as responsabilidades. Em 2005, estavam em operação termo de cooperação com cinco estados, com o DF e com 11 municípios, com diferentes valores de complementação do benefício federal.

O MDS tem realizado diversas ações visando ao aperfeiçoamento da gestão do Programa Bolsa Família. Entre essas ações, está a implementação do Índice de Gestão Descentralizada (IGD), que reflete o desempenho da gestão municipal do programa e serve de base para o repasse de recursos financeiros aos municípios. O IGD é composto por indicadores de condicionalidades e cadastro. A transferência de verbas aos municípios baseada no IGD começou em 2005. No mesmo ano, deu-se início ao repasse de recursos aos estados visando a fortalecer e desenvolver atividades de apoio e capacitação dos municípios.

Já no âmbito das ações de segurança alimentar e nutricional executados pelo MDS, a descentralização e o co-financiamento têm-se dado de forma diferente das que se observam nas políticas anteriormente tratadas. Visando à implementação de restaurantes populares, cozinhas comunitárias e bancos de alimentos, o Ministério vem financiando projetos que devem contar com contrapartidas de estados e municípios. Por exemplo: no caso dos restaurantes populares, o recurso federal deve ser utilizado para a construção das unidades e compra de equipamentos e utensílios, sendo o terreno e a gestão das unidades de responsabilidade dos estados e municípios. O aperfeiçoamento desse modelo de financiamento tem-se dado pela instituição de editais, forma mais democrática e transparente de acesso e seleção dos projetos. Não apenas garante-se ampla participação

24. Silva *et al.* identificaram um total de 45 iniciativas. SILVA, M. O. *et al. A Política Social Brasileira no Século XXI* – a prevalência de programas de transferência de renda. São Paulo: Cortez, 2006.

dos interessados, mas amplia-se a orientação aos entes federados e apresentam-se regras e critérios claros com vistas a selecionar os proponentes.[25]

4 Balanço dos principais programas e ações

4.1 Principais programas de assistência social implementados entre 1995 e 2005

A partir da Loas, as ações federais de assistência social dividiram-se essencialmente entre benefícios, serviços de ação continuada e programas. A seguir, serão tratados cada um desses tipos de ação, apresentando-se sua cobertura, objetivos e mudanças observadas no período em foco.

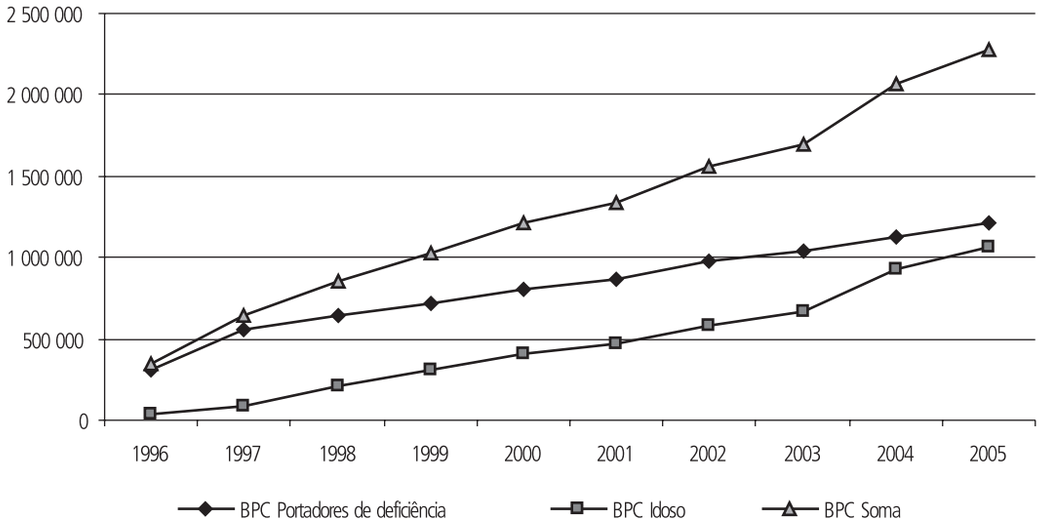
O Benefício de Prestação Continuada (BPC) objetiva garantir uma renda aos indivíduos que, por situação de velhice ou de incapacidade, devem se ausentar do mercado de trabalho, mas que, não sendo detentores de outros recursos – seja na forma de renda familiar, seja de acesso aos benefícios contributivos da Previdência Social –, não têm como manter sua subsistência. De natureza não contributiva, o BPC garante uma renda de solidariedade nacional por meio do pagamento de um benefício mensal no valor de um salário mínimo aos idosos e às pessoas com deficiência e incapacitadas para a vida autônoma, cuja renda familiar mensal *per capita* seja inferior a ¼ do salário mínimo. O benefício começou a ser concedido em janeiro de 1996, sendo gerido pelo órgão federal responsável pela política de assistência social (a quem compete, também, seu acompanhamento e avaliação) e operacionalizado pelo INSS. Quanto aos idosos, o primeiro limite de idade para acesso foi fixado em 70 anos, reduzido em 1998 para 67 anos; com o advento do Estatuto do Idoso em 2003, este limite foi novamente reduzido, agora para 65 anos. Quanto às pessoas com deficiência, entre os beneficiados parte significativa (cerca de dois terços) corresponde a crianças, adolescentes e jovens de até 24 anos. O gráfico 2 mostra o importante crescimento no número de beneficiários do BPC, chegando a 2.277.365 benefícios em dezembro de 2005, distribuídos de forma quase simétrica entre os dois grupos, idosos e pessoas com deficiência. Cabe lembrar que, se forem somados a eles os beneficiários da Renda Mensal Vitalícia (RMV),[26] os benefícios hoje sob responsabilidade da assistência social chegam a atender 2.775.740 pessoas.

25. Os editais contêm critérios técnicos classificatórios das propostas por meio da atribuição de pontos e pesos a diversos itens. No caso de editais para restaurantes populares, os itens diziam respeito aos riscos de insegurança alimentar e nutricional da população; situação da promoção do direito à renda da cidadania municipal; e desenvolvimento da política local de segurança alimentar e nutricional. Ver a respeito nº 12 desta publicação.

26. O BPC substituiu a antiga Renda Mensal Vitalícia (RMV), que fora criada em 1974 para o atendimento de idosos de 70 anos ou mais, que tivessem efetuado doze contribuições à Previdência Social ao longo de sua vida e que não tivessem acesso à aposentadoria e nem condições de garantir sua sobrevivência. A RMV foi então extinta, não havendo, novas concessões do benefício a partir de 1º/1/1996, e sendo mantido apenas o pagamento do estoque de beneficiários existentes naquela data.

GRÁFICO 2

Evolução de benefícios emitidos pelo BPC / LOAS no período de 1996 a 2005



Fonte: MDS.
Elaboração: Disoc/Ipea.

O BPC é uma das mais importantes inovações da política social na década em análise, atendendo a um público até então excluído de qualquer mecanismo público de transferência de renda. Seu impacto na redução da pobreza nos grupos beneficiados é significativo. Cabe lembrar que, apesar de disponível para a população rural e urbana, o BPC atende predominantemente uma clientela urbana. Provavelmente tal fato se explica, em grande medida, pelo sucesso da cobertura efetuada pela Previdência Rural. De fato, a importância do sistema de proteção social brasileiro implantado durante a década de 1990 fica clara quando se observa que, em 2005, quase oito de cada dez idosos no país estavam recebendo benefícios pagos pelo INSS, seja de natureza previdenciária, seja assistencial.

Os Serviços de Ação Continuada (SAC) compunham, até 2004, uma das principais linhas de atuação do governo federal na assistência social. Executados por estados e municípios diretamente ou por meio de entidades sem fins lucrativos, os SAC eram estruturados por segmento da população (idoso, criança, adolescente e pessoas portadoras de deficiência) e visavam ao financiamento da rede de atendimento em creches, pré-escolas, abrigos, instituições de assistência a pessoas portadoras de deficiência e a idosos. O financiamento federal era operado por meio de transferências para os fundos municipais, mediante convênios assinados com as prefeituras que, por sua vez, se encarregavam do repasse às entidades prestadoras dos serviços. Porém, com a aprovação da nova PNAS e a publicação da Portaria nº 736, de 15/12/2004, o financiamento de tais serviços passou a ser agrupado por nível de proteção social, básica ou especial. Esse ato resultou na instituição de maior autonomia municipal na alocação dos recursos entre os serviços e entre os prestadores, em cada nível de proteção.

Contudo, tais mudanças não necessariamente solucionam os problemas já conhecidos no âmbito da oferta de serviços assistenciais. A deficiência de monitoramento e supervisão vem sendo apontada por sucessivos esforços de avaliação (como, por exemplo, os realizados pelo TCU), assim como a reduzida oferta diante da demanda existente, a necessidade de capacitação dos recursos humanos e a modesta ampliação das metas de

atendimento pactuadas entre os três níveis de governo. Não restam dúvidas de que tais serviços têm impacto positivo na qualidade de vida de seus beneficiários. Nesse sentido, o desenvolvimento de diferentes modalidades de serviços, desde grupos de convivência a abrigos e residências específicas, passando pelo atendimento domiciliar, deve ser fortalecido e ampliado. Os dados levantados para o período 1999-2005 revelam, como mostra a tabela 4, que o crescimento da capacidade de atendimento realizado com financiamento federal nessas três modalidades de SAC apresentou, ao longo destes sete anos, uma média de 25%.[27]

TABELA 4

Capacidade de atendimentos dos Serviços de Ação Continuada (SAC) financiada com recursos federais – 1999-2005

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Variação 1999 2005
Serviços de Atenção Continuada (SAC) a Crianças e Adolescentes	1.371.859	1.549.055	1.620.831	1.631.162	1.650.608	1.669.322	1.690.000	23,19%
Serviços de Atenção Continuada (SAC) à Pessoa com Deficiência	120.418	141.645	136.300	187.818	162.228	151.400	150.000	24,57%
Serviços de Atenção Continuada (SAC) ao Idoso	264.909	290.532	301.011	306.343	332.188	332.188	335.900	26,80%

Fontes: Sobre os serviços para crianças, idosos e deficientes, para os anos 1999 a 2003, dados apresentados no relatório *Análise comparativa de programas de proteção social*, MDS, abril de 2004; para o ano de 2004, informações coletadas no MDS.
Elaboração: Disoc/Ipea.

Entre os programas federais no âmbito da assistência social, destacam-se, entre 1995 e 2005, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), o Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano e o Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes.

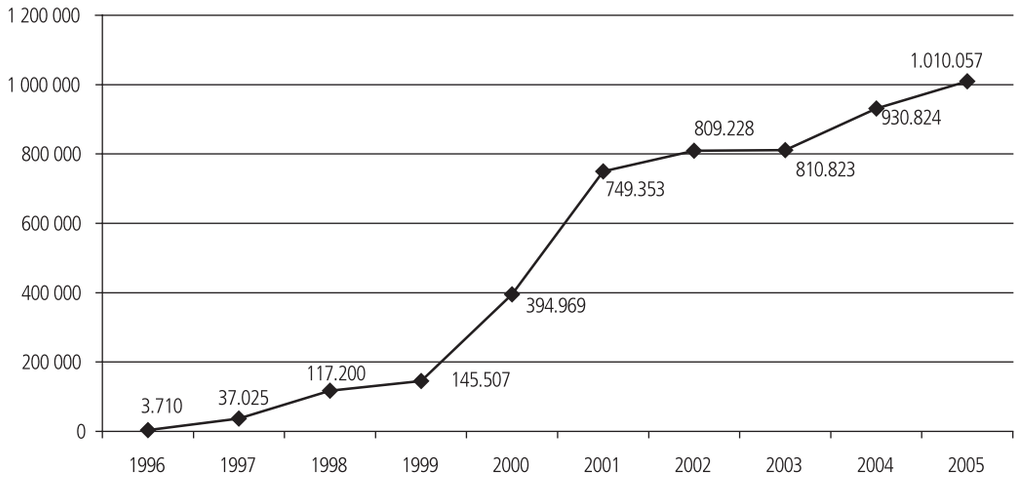
O Peti surgiu em 1996, como uma experiência piloto implantada em 14 municípios do estado do Mato Grosso do Sul, visando a atender crianças que trabalhavam nos fornos de carvão e na colheita da erva-mate. Foram atendidas neste ano 1.500 crianças. No ano de 1997, foi implantado nos canaviais de Pernambuco e na região sisaleira da Bahia, iniciando o atendimento também nos Estados do Amazonas e Goiás. Em 1998, foi estendido para a região citrícola de Sergipe, para áreas de garimpo em Rondônia e para os canaviais localizados no Estado do Rio de Janeiro. Consolidou-se com a Portaria nº 2.917, de 2000, que estabelece as diretrizes do programa e define seu objetivo, público-alvo, componentes e valor das bolsas. O Peti voltou-se, assim, para erradicar o trabalho infantil em atividades consideradas perigosas, insalubres, penosas ou degradantes, nas zonas urbana e rural, e visava a atender crianças e adolescentes de sete a 15 anos. Contudo, em 2005, seu escopo foi ampliado (Portaria nº 385 do MDS), passando a abarcar qualquer tipo de trabalho realizado por crianças abaixo de 16 anos (exceto na condição de aprendiz). O programa possui três eixos de atuação: concessão de uma bolsa monetária mensal cujo valor varia conforme a área de residência da família (R$ 25/criança em área rural ou R$ 40/criança em área urbana); execução da jornada ampliada na escola; e ação nas famílias (de cunho educativo e de geração de emprego e renda). Além disso, instituiu-se o controle social por meio das Comissões de Erradicação do Trabalho Infantil, Conselhos de Direitos da Criança, Conselhos de Assistência Social e Conselhos Tutelares.

27. Não existem informações consolidadas sobre o atendimento destes serviços no país realizado por outras modalidades de financiamento.

O Peti assistiu a um movimento de expansão praticamente contínuo ao longo desses dez anos, chegando, em 2005, a atender 1,01 milhão de crianças, como pode ser visto no gráfico 3.

GRÁFICO 3

Evolução do atendimento do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – Peti (em pessoas atendidas)



Fonte: Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual Exercício 2006 (Ano Base 2005).
Elaboração: Disoc/ Ipea.

Desde 2004 vem sendo proposta a integração do Peti ao Programa Bolsa Família (PBF). Em 2005, a Portaria nº 666/2005 estabeleceu essa integração, tendo como objetivos racionalizar e aprimorar os processos de gestão dos programas; ampliar a cobertura do Peti; estender as ações socioeducativas e de convivência do Peti para as crianças e adolescentes do PBF em situação de trabalho infantil; e universalizar o PBF para as famílias que atendem aos seus critérios de elegibilidade. Considerando os benefícios da integração e a efetiva superposição do público dos dois programas, podem ser identificados riscos neste processo, em especial no que diz respeito ao compromisso da família com o fim do trabalho infantil, seu acompanhamento e condicionalidades.

O Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano foi criado por iniciativa da Seas em 1999 e teve suas normas e diretrizes traçadas em 2000, pela Portaria nº 1.111 de 6 de junho. Em sua concepção original, o Agente Jovem remete-se à Emenda Constitucional nº 20 ao buscar a definição de uma proposta de ocupação para jovens na faixa entre 15 e 17 anos que não seja configurada como trabalho, mas que possibilite sua permanência no sistema educacional e proporcione experiências práticas que o preparem para futuras inserções no mercado. O Programa volta-se preferencialmente para os egressos de outros programas (como o Peti ou o Bolsa Escola), para os jovens em situação de liberdade assistida e para os que estejam desligados da escola. Em 1999, o governo federal destinou recursos para o atendimento de 2.700 beneficiários. Em 2000, este número passou a 38 mil, chegando a 56 mil em 2004. Em 2005, o programa sofreu um processo de expansão, recebendo recursos federais para o atendimento de 112 mil jovens.

A manutenção do jovem no programa é prevista por um ano, período durante o qual ele recebe uma bolsa mensal de R$ 65,00. Nos seis primeiros meses, desenvolvem-se atividades de capacitação, e nos meses seguintes, atividades na comunidade. Durante a capacitação, são tratados temas que estimulem o protagonismo juvenil nas áreas de saúde,

cidadania, esporte, turismo, cultura e meio ambiente. Entre as atividades desenvolvidas na sua comunidade, o jovem pode realizar trabalhos sociais como apoio em creches comunitárias e postos de saúde, visitas a asilos etc. O projeto é financiado por meio da participação das três esferas de governo. Além disso, o Agente Jovem contou, entre 2000 e 2002, com recursos do setor privado no financiamento de 1.500 beneficiados em 59 municípios. O Programa Agente Jovem, assim como a maior parte das ações da assistência social, tampouco dispõe de um sistema de informação que permita seu monitoramento, acompanhamento ou avaliação. Os dados disponíveis em nível nacional limitam-se às metas de atendimento dos municípios que receberam recursos federais para o pagamento das bolsas e da jornada ampliada. Em que pese a insuficiência de informações regulares, sabe-se por meio de estudos como o do TCU que experiências bem-sucedidas se desenvolvem paralelamente, com incentivos que pouco contribuem para o desenvolvimento do protagonismo e da inserção dos jovens beneficiários.[28] Há necessidade de ampliação dos recursos federais e locais, assim como de investimentos em espaços físicos e fortalecimento das atividades culturais e sociais articuladas ao programa.[29]

O Programa Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes foi instaurado pela Portaria nº 878, de 3 de dezembro de 2000, com a finalidade de oferecer um conjunto articulado de ações especializadas para atendimento psicossocial e jurídico a crianças, adolescentes e famílias vítimas de violência sexual. Esse programa desdobra-se em ações sob responsabilidade de outros ministérios e órgãos do governo: a Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH) mantém ações de apoio a projetos na área,[30] o Ministério da Educação (MEC) desenvolve uma iniciativa de capacitação da comunidade escolar na temática e o Ministério do Turismo, campanhas voltadas à prevenção do turismo sexual. Segundo dados do MDS, em 2005 o programa estava presente em 435 municípios brasileiros dos 26 estados da Federação, com uma capacidade de atendimento de, aproximadamente, 18 mil famílias.

Da mesma forma que os antigos SAC, após a aprovação da PNAS e a publicação da Portaria nº 736, de 15/12/2004, os programas Peti, Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes passaram a ser relacionados aos níveis de proteção social básico e especial garantidos pela assistência social. O Programa Agente Jovem passou a compor a proteção social básica. O Peti e o Combate do Abuso e da Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, ações que se referem ao enfrentamento de situações de violação de direitos, integraram a proteção social especial. Em que pese o fato de a instituição dos níveis de proteção social e dos pisos de financiamento correspondentes implicar o fim do financiamento direto da esfera federal por modalidade de ação, esses programas vêm ainda mantendo suas especificidades via pagamentos diretos de bolsas e modalidades próprias de repasse. No caso do Combate do Abuso e da Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, e dando continuidade a uma tendência já observada nos municípios, os centros de atendimento

28. Tribunal de Contas da União (TCU). Relatório de Avaliação de Programa- Projeto Agente Jovem. Brasília: TCU, 2004.

29. Os indicadores educacionais e de trabalho dos jovens brasileiros (ver *Radar Social*, Ipea, 2004) indicam efetivamente a necessidade de fortalecimento das ações assistenciais em sua direção. Neste sentido, cabe lembrar que o governo vem buscando consolidar instituições e política para a juventude. Assim, em fevereiro de 2005, a MP nº 238 criou a Secretaria Nacional de Juventude e o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem), sob responsabilidade da Secretaria-Geral da Presidência da República. O mesmo ato criou ainda o Conselho Nacional de Juventude e instituiu a Política Nacional de Juventude. O ProJovem visa a atender ao público de 18 a 24 anos, proporcionando a concessão de uma bolsa no valor de R$ 100,00 e tendo como objetivo a conclusão do ensino fundamental e o aprendizado profissional.

30. Sobre as ações desenvolvidas no âmbito da SEDH, ver o capítulo Direitos Humanos, Justiça e Cidadania deste volume.

dedicar-se-ão não apenas a estes casos, mas também às demais situações de violação de direitos que ocorrem sem o rompimento de vínculos familiares. O mesmo fato se verifica para o atendimento de famílias nas quais ocorre trabalho infantil, situações de violência, negligência ou omissão. Os atendimentos passarão a ser prestados pelos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas).[31]

As mudanças efetuadas pela nova PNAS, visando a reorganizar a política de assistência social a partir da priorização na família, da ação sobre o território e da instituição de uma porta única de entrada do beneficiário à política, garantindo a universalidade do acesso, levou à criação de um novo programa, o Programa de Atenção Integral à Família (Paif). O Paif é o principal programa de proteção social básica do Sistema Único de Assistência Social (Suas), e pretende superar uma intervenção assistencial fragmentada e centrada no "indivíduo-problema", enfrentando a desarticulação e a dispersão que ainda hoje caracterizam a oferta e a prestação de ações e serviços de assistência social. O Programa foi criado em abril de 2004 (Portaria nº 78), e em maio do mesmo ano passou a integrar a rede de serviços de ação continuada da Assistência Social financiada pelo governo federal (Decreto nº 5.085/2004). Deve ser instalado nos Centros de Referência da Assistência Social (Cras)[32] e desenvolver ações e serviços básicos continuados para famílias em situação de vulnerabilidade social; atuar no cadastramento, no atendimento, no encaminhamento e no acompanhamento das famílias em situação de vulnerabilidade, além de promover o acesso desta população à rede local, pública e privada, de serviços assistenciais.

A reorganização da política de assistência social efetiva-se, assim, com a criação das unidades públicas de atendimento, o Cras e o Creas, operando respectivamente a Proteção Social Básica e a Especial. A Proteção Social Básica, prevista na Política Nacional de Assistência Social, tem como objetivo prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades, aquisições e fortalecendo os vínculos familiares e comunitários. Seus serviços e programas destinam-se à população em situação de vulnerabilidade social, decorrente da pobreza, privação ou fragilidade de vínculos relacionais e de pertencimento social (discriminações raciais, etárias, de gênero e por deficiência, entre outras). A Proteção Social Especial visa a prestar atendimento à população em situação de violação de direitos ou de risco, incluindo a oferta de abrigos, moradias provisórias e outras modalidades de acolhimento. Instituindo os níveis de proteção social busca-se ampliar as garantias em torno do acesso da população a serviços efetivando sua organização e oferta no território.

4.2 Principais programas de segurança alimentar e nutricional implementados entre 1995 e 2005

No âmbito das políticas voltadas à segurança alimentar e nutricional, tiveram continuidade, entre 1995 e 2005, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) e o Programa

31. Os Creas são unidades públicas estatais que integram o Sistema Único de Assistência Social. Coordenam e articulam a proteção social especial de média complexidade. São responsáveis pela oferta de orientação e apoio especializados e continuados a indivíduos e famílias com direitos violados, com o foco das ações direcionado para a família, na perspectiva de potencializar e fortalecer sua função protetiva.

32. Os Creas são unidades públicas estatais responsáveis pela oferta de serviços continuados de proteção social básica relativos à prevenção de riscos e às seguranças de autonomia, acolhida e vivência familiar e comunitária. Operando como a porta de acesso do usuário à política de assistência social, o Cras deve ser instalado próximo do local de maior concentração de famílias em situação de vulnerabilidade e sua capacidade de atendimento varia até mil famílias/ano. Entre 2003 e 2005, o MDS financiou 1.980 Creas em todo o país. A NOB-Suas estipulou o número mínimo de Cras de acordo com o porte do município.

de Alimentação do Trabalhador (PAT), além de medidas de combate à desnutrição do público materno-infantil. Contudo, essa política sofreu grandes inovações, que implicaram o nascimento de novos programas e ações, que serão aqui também descritos.

O Pnae, mais conhecido como merenda escolar, é um programa do Ministério da Educação, gerenciado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e visa à transferência, em caráter suplementar, de recursos financeiros aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, destinados a suprir, parcialmente, as necessidades nutricionais dos alunos. Foi instituído em 1955, mas sua origem data da década de 1940, quando o então Instituto de Nutrição defendia a proposta de o governo federal oferecer alimentação ao escolar. Porém, foi na década seguinte, no bojo do Plano Nacional de Alimentação e Nutrição, que se estruturou um programa de merenda escolar de responsabilidade pública e de âmbito nacional. De 1955 até 1979, recebeu várias denominações, antes de passar a se chamar Programa Nacional de Alimentação Escolar, como hoje é conhecido. Foi reconhecido pela Constituição Federal, que em 1988 assegurou o direito à alimentação escolar a todos os alunos do ensino fundamental por meio de programa suplementar de alimentação escolar a ser oferecido pelos governos federal, estaduais e municipais. Posteriormente, o Pnae expandiu sua cobertura para os alunos do ensino infantil. Seu atendimento é universal para os estudantes em escolas públicas e filantrópicas, e a cobertura, que em 1995 era de 33,2 milhões de alunos atendidos, passou para 36,4 em 2005.

O PAT foi instituído pela Lei nº 6.321, de 14 de abril de 1976 e regulamentado pelo Decreto nº 5, de 14 de janeiro de 1991, e visa a proporcionar alimentação aos trabalhadores que recebem até cinco salários mínimos mensais. Esse programa, estruturado na parceria entre governo, empresa e trabalhador, tem como unidade gestora a Secretaria de Inspeção do Trabalho/Departamento de Segurança e Saúde no Trabalho. O objetivo do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) é melhorar as condições nutricionais dos empregados do setor formal da economia por meio de incentivos fiscais do governo federal às empresas. A participação do trabalhador no custeio do PAT é de, no máximo, 20% do valor da refeição. Ele atende por meio de várias modalidades,[33] como pode ser visto na tabela 5.

TABELA 5

Trabalhadores beneficiados* pelo PAT segundo modalidade de serviço[34]

Ano	Serviço próprio	Fornecimento de refeições	Administração de cozinha	Refeição Convênios	Alimentação Convênios	Cesta de Alimentos	**Total**
1995	1.021.082	338.710	1.196.959	2.172.527	1.060.402	1.064.565	**6.854.245**
2000	1.132.625	420.341	1.530.983	2.375.751	2.272.866	1.981.131	**9.713.697**
2005	1.335.983	438.980	1.960.975	2.332.583	2.701.635	1.829.720	**10.599.876**

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego.
Elaboração: Disoc/Ipea.

Em 1998, dando andamento à atenção ao público materno-infantil, o Ministério da Saúde instituiu o incentivo ao Instituto de Combate às Carências Nutricionais (ICCN), voltado para o fortalecimento das ações de combate à desnutrição visando a atender crianças na faixa etária de seis a 23 meses, além de gestantes, crianças de até

33. As modalidades de serviço do PAT são: Serviço Próprio (a empresa prepara a alimentação do seu trabalhador no próprio estabelecimento); Administração de Cozinha (empresa terceirizada produz a alimentação no local de trabalho); Alimentação-Convênio (chamado de Tíquete alimentação); Refeição-Convênio (Tíquete refeição, a ser usado em restaurante credenciado ao PAT); Refeições transportadas (empresa terceirizada prepara a alimentação e leva até os funcionários); e Cesta de Alimentos (compra de cestas de alimentos de empresas credenciadas ao PAT).

34. São computados trabalhadores com mais de um benefício.

59 meses e idosos. Para as crianças de seis a 23 meses, eram distribuídos mensalmente 3,6 kg de leite em pó integral (ou 30 litros de leite fluido pasteurizado) e uma lata de óleo de soja. Recursos adicionais iguais a 50% do total transferido para o atendimento nutricional dessas crianças eram repassados para cada município e destinados ao atendimento a outros grupos populacionais (gestantes, mães amamentando, crianças com mais de 24 meses de idade e idosos) ou para que realizassem outras ações de promoção da alimentação e nutrição adequadas.

Em 2001, o ICCN foi substituído pelo Programa Nacional de Renda Mínima Vinculada à Saúde – o Bolsa-Alimentação. Ainda sob responsabilidade do Ministério da Saúde, o programa tinha como meta a diminuição das carências nutricionais de pessoas pertencentes a famílias com renda mensal inferior a meio salário mínimo *per capita*. Cada família recebia mensalmente de R$ 15,00 a R$ 45,00, com contrapartida obrigatória na forma de participação nas atividades básicas de saúde com caráter preventivo: imunização, pré-natal, atividades educativas em saúde e em nutrição e acompanhamento do crescimento. O Bolsa-Alimentação representou um aumento substancial de recursos para o combate às carências nutricionais. O número de beneficiários em setembro de 2003, quando foi unificado ao Programa Bolsa Família era de 1,67 milhão de famílias.

Em 2003, a mudança na estratégia de enfrentamento à pobreza e à miséria e a priorização do combate à fome implicou, além da continuidade dos programas anteriormente desenvolvidos, a criação de novos programas sociais e a retomada da segurança alimentar, bem como o reconhecimento do direito à alimentação a toda a população. Nasce assim o Programa Fome Zero e, com ele, o Cartão Alimentação – e, posteriormente, o Programa Bolsa Família. O Fome Zero, política pública de combate à fome à exclusão social inserida no sistema nacional de segurança alimentar e nutricional, responde por um conjunto de programas e ações articuladas em torno de quatro eixos: *i*) ampliação de acesso aos alimentos; *ii*) fortalecimento da agricultura familiar; *iii*) promoção de processos de geração de renda; e *iv*) articulação, mobilização e controle social. A natureza interdisciplinar do Fome Zero e a complexidade da intervenção proposta explicam a presença de um número expressivo de ministérios responsáveis por programas e ações. O quadro 1 identifica as ações que compunham, em 2004, o esforço governamental nesta área.

QUADRO 1

Principais programas com ações integrantes do fome zero e ministérios participantes

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

Fonte: Lei de Diretrizes Orçamentárias da União de 2004, anexo III.
Elaboração: Disoc/Ipea.

Como pode ser visto no quadro 1, o conjunto de ações que compõem o Programa Fome Zero ultrapassa as atribuições do MDS. Serão aqui analisadas apenas aquelas ações cuja responsabilidade de execução estão no âmbito do MDS, em que se destacam no período os programas de Restaurantes Populares e Cozinhas Comunitárias, Banco de Alimentos e a construção de cisternas. Cabe lembrar, contudo, que os programas de apoio à agricultura familiar representam uma parte importante desta política e são tratados em mais detalhes no capítulo de Desenvolvimento Rural deste periódico.

A fim de ampliar o acesso da população de baixa renda a refeições prontas, foram implementados, pelo MDS, os programas de Restaurantes Populares e de Cozinhas Comunitárias, visando a atuar, respectivamente, nos centros urbanos (cidades com população superior a 100 mil habitantes) e nas cidades de menor porte. O MDS apóia a instalação de restaurantes populares, a serem geridos pelos governos estaduais e municipais ou por organizações sem fins lucrativos, por meio de financiamento de construção, reforma e adaptação de instalações prediais, aquisição de equipamentos permanentes, móveis e utensílios novos e capacitação e formação profissional na área de alimentação e nutrição. As cozinhas comunitárias, com produção mínima de duzentas refeições/dia, devem ser operadas por organizações comunitárias. Em dezembro de 2005, contando com recursos federais, havia cinco restaurantes populares em funcionamento, comercializando 15.500 refeições por dia, ao mesmo tempo em que firmaram-se convênios para o apoio à instalação de 74 restaurantes populares, em 71 municípios. Com relação às cozinhas comunitárias, em dezembro de 2005, havia 185 em funcionamento, comercializando cerca de 14.800 refeições por dia. Neste mesmo ano, foram firmados convênios para a instalação de 101 cozinhas comunitárias, em 58 municípios.

O Banco de Alimentos, concebido em 2003, tem como objetivo contribuir para a redução da insegurança alimentar por intermédio do combate ao desperdício, em especial daqueles alimentos que se perdem ao longo da cadeia produtiva. Visando ao seu aproveitamento integral, o programa busca criar estruturas nos municípios para recolher, classificar e armazenar alimentos doados que sejam passíveis de consumo, e redistribuí-los gratuitamente, para entidades assistenciais para o repasse, no caso de distribuição direta às famílias carentes, ou para oferta de refeições. O Programa do MDS opera basicamente mediante transferência financeira, via convênio, para estados e municípios (prioritariamente os acima de 100 mil habitantes) que desejem implantar ou expandir seus bancos de alimentos. Atualmente são 67 Bancos de Alimentos apoiados pelo MDS, estando 18 já em funcionamento. Contudo, a grande diversidade entre eles, os problemas na captação de doações e a pouca divulgação do programa ainda fazem que esta seja uma iniciativa de impacto reduzido.[35]

O Projeto Construção de Cisternas para Armazenamento de Água é desenvolvido em parceria com a Articulação do Semi-Árido (ASA)[36] e os Governos Estaduais da Região, além de algumas Prefeituras Municipais. O objetivo é beneficiar a população pobre do semi-árido brasileiro por meio da viabilização do acesso à água potável. São atendidas famílias que se encontrem enquadradas nos critérios de elegibilidade do Programa Bolsa

35. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU) – Relatório de Avaliação de Programa – Programa Banco de Alimentos. Brasília: TCU, 2005. Outros problemas apontados pelo TCU: baixo acompanhamento das entidades que recebem alimentos doados, forma de seleção das entidades a serem beneficiadas e baixa capacitação das equipes técnicas dos bancos de alimentos.

36. A ASA é fórum de organizações da sociedade civil, que reúne mais de 700 entidades de diversos segmentos como igrejas católicas e evangélicas, ONGs de desenvolvimento e ambientalistas, associações de trabalhadores rurais e urbanos, associações comunitárias, sindicatos e federações de trabalhadores rurais.

Família, ainda que não tenham sido beneficiadas por este programa. Desde o início do projeto, foram construídas, com recursos do governo federal, 6.526 cisternas em 2003, 36.043 cisternas em 2004 e 38.929 cisternas em 2005.

4.3 Principais programas de transferência de renda implementados entre 1995 e 2005

A criação de programas federais de transferência de renda foi uma das mais importantes novidades ocorridas na política social brasileira na última década. Visando a garantir uma renda mínima à população pobre, esses programas alcançam principalmente aquelas famílias cujos membros adultos estão em idade economicamente ativa e participam – ou desejam (estão aptos a) participar – do mercado de trabalho. Neste conjunto de programas, os mais antigos, instituídos no governo de Fernando Henrique Cardoso, são o Programa Bolsa Escola, o Programa Bolsa-Alimentação e o Auxílio-Gás. Tinham em comum a população beneficiária (famílias de renda mensal inferior a ½ salário-mínimo *per capita*). Os dois primeiros compartilhavam também o fato de beneficiarem apenas famílias que tivessem crianças em sua composição, assim como os valores dos benefícios (R$ 15,00 por criança, até um total máximo de R$ 45,00).

O Programa Bolsa Escola foi criado em abril de 2001, para beneficiar famílias com filhos entre sete a 14 anos de baixa renda, instituindo como contrapartida a freqüência escolar das crianças. Em dezembro de 2001 já beneficiava 4,7 milhões de famílias e, um ano depois, este número era de 5,1 milhões. O Programa Bolsa-Alimentação foi instituído em setembro de 2001, em substituição ao Instituto de Combate às Carências Nutricionais (ICCN), visando combater a mortalidade infantil e a desnutrição de crianças de seis meses a seis anos, gestantes e nutrizes. Um ano depois de sua instalação já beneficiava mais de 900 mil famílias. O Auxílio-Gás foi criado em janeiro de 2002 com o objetivo de compensar, para as famílias de baixa renda, o aumento do valor do gás de cozinha, até então subsidiado. A bolsa era paga a cada dois meses, no valor de R$ 15,00, implicando um aporte de R$ 7,50 por mês na renda familiar dos beneficiários. O programa atendeu, em um primeiro momento, as famílias beneficiárias do Bolsa Escola e do Bolsa-Alimentação, mas em outubro de 2002 já beneficiava mais de 8,5 milhões de famílias.

Em 2003, com o Programa Fome Zero, mais um programa federal de transferência de renda, foi criado. O Cartão-Alimentação foi lançado em fevereiro daquele ano, no bojo do Programa Nacional de Acesso à Alimentação, visando a beneficiar famílias carentes em situação de insegurança alimentar. Consistia em uma transferência de R$ 50,00 para famílias com uma renda mensal familiar *per capita* menor que ½ salário mínimo. No entanto, já em outubro de 2003 a política de transferência de renda do governo federal foi alterada com a instituição do Programa Bolsa Família (BPF), que correspondeu à unificação dos programas de transferência de renda anteriormente citados, bem como a ampliação do público-alvo e do valor médio do benefício. Foram fixadas como público-alvo as famílias cuja renda *per capita* mensal fosse inferior a R$ 50,00 independentemente de sua composição, e as famílias com crianças cuja renda *per capita* mensal fosse superior a R$ 50,00 e inferior a R$ 100,00; esses valores foram alterados, em abril de 2006, para R$ 60,00 e R$ 120,00. Os dois tipos de família teriam acesso a benefícios de valores diferentes.

TABELA 6

Número de beneficiários dos programas federais de transferência de renda 2001 a 2006

	2001 (dez.)	2002 (dez.)	2003 (set.)	2003 (dez.)	2004 (dez.)	2005 (dez.)	2006 (ago.)
Bolsa Escola	4.794.405	5.106.509	5.056.245	3.771.199	3.042.794	1.783.874	123.088
Bolsa-Alimentação	30.137	966.553	1.669.587	369.463	53.507	24.175	5.734
Auxílio-Gás	-	8.556.785	9.707.829	8.229.144	4.220.953	3.401.114	727.556
Cartão Alimentação	-	-	774.764	349.905	107.907	83.524	36.641
Bolsa Família	-	-		3.615.596	6.571.842	8.700.451	11.120.353

Fonte: De 2001 a 2004, dados apresentados no Relatório Análise comparativa de programas de proteção social, MDS, abril de 2004; para o ano 2004, informações retiradas do nº 11 desta publicação; para os anos 2005 e 2006, Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (Sigplan), do Ministério do Planejamento.

Os benefícios financeiros do PBF estão classificados em dois tipos, de acordo com a renda e a composição familiar: *i*) benefício básico: no valor de R$ 50,00, concedido às famílias com renda mensal de até R$ 60,00 por pessoa, independentemente da composição familiar; e *ii*) benefício variável: no valor de R$ 15,00, para cada criança ou adolescente de até 15 anos, no limite de três crianças, ou seja, de até R$ 45,00; é concedido não apenas às famílias com renda mensal até R$ 60,00 mas também àquelas com renda mensal *per capita* entre R$ 61,00 e R$ 120,00. Os valores pagos pelo Bolsa Família variam, assim, entre R$ 15,00 a R$ 95,00, de acordo com a renda mensal da família e o número de crianças. O valor médio dos benefícios era, antes da unificação em 2003, de R$ 24,75, e passou, em meados de 2006, para R$ 64,67.

A migração entre os beneficiários dos programas extintos para o Bolsa Família veio ocorrendo de forma progressiva desde 2004, tendo sido concluída em outubro de 2006. O Programa Bolsa Família atendia, em agosto de 2006, 11,1 milhões de famílias cadastradas no Cadastro Único dos Programas Sociais.[37] Ele segue os programas federais de transferência de renda que o antecederam mantendo, condicionalidades cujo cumprimento é obrigatório: a família beneficiária deve manter suas crianças e adolescentes em idade escolar freqüentando a escola e cumprir os cuidados básicos em saúde, ou seja, o calendário de vacinação, para as crianças entre zero e seis anos, e a agenda pré e pós-natal para as gestantes e mães em amamentação

Comparando-se o conjunto dos quatro programas unificados com o Bolsa Família, ressaltam-se algumas mudanças: as condicionalidades passam a ter validade para o conjunto do benefício monetário a ser recebido pelas famílias; altera-se a definição da população beneficiada, incluindo as famílias mais pobres sem filhos; ampliam-se os valores médios recebidos; e a população beneficiária abrange todas as famílias com renda menor que R$ 120,00 *per capita* ao mês. A unificação realizada pelo Bolsa Família representa um avanço no sentido da organização de uma rede de proteção social que cubra os grupos mais carentes da sociedade brasileira.[38]

37. Em 2001 foi instituído, pelo Decreto nº 3.877, o Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal como instrumento para identificação das famílias em situação de pobreza e visando ao gerenciamento dos programas federais de transferência de renda criados entre 2001 e 2002. O Cadastro Único foi mantido na fase seguinte à unificação desses programas, passando por etapas de validação e atualização. Sua relevância decorre do fato de permitir a realização de diagnósticos socioeconômicos das famílias cadastradas, assim como de nortear a implementação de políticas públicas voltadas para as famílias de baixa renda. O governo federal utiliza ainda o Cadastramento Único para identificar os potenciais beneficiários dos Programas Bolsa Família, Agente Jovem, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), de desconto da tarifa de energia elétrica e outros. Da mesma forma, vários estados e municípios já utilizam este cadastro para identificação do público-alvo dos seus programas.

38. Cabe lembrar que todos os programas federais de transferências de renda foram implementados por iniciativa do Poder Executivo e promulgados por MP. Paralelamente a essas iniciativas, que se reproduziram de maneira contínua entre 2001 e 2004, o Congresso Nacional debatia e aprovava projeto de lei que determina a criação de um programa de Renda Básica de Cidadania, visando a assegurar o pagamento de um benefício mensal de igual valor a todos os brasileiros, independentemente de qualquer condição ou condicionalidade.

4.4 Impacto dos Benefícios Monetários do Sistema de Proteção Social

Os efeitos dos programas de transferência de renda voltados para as famílias pobres podem ser, atualmente, mais bem avaliados com a divulgação dos resultados do Suplemento da Pnad 2004. A tabela 7 apresenta o percentual da população que estava, em 2004, abaixo da linha de indigência considerando sua renda total, e uma simulação sobre quais seriam esses percentuais se fossem excluídas as rendas advindas dos Programas de Transferência de Renda (PTR) e se fossem excluídas, além destas, as rendas advindas do BPC, aposentadorias e pensões.[39]

TABELA 7

Índice de indigência e pobreza, segundo três simulações (2004)

	Indigência			Pobreza		
	Renda total	Renda total excluídos PTR	Renda total excluídos PTR, BPC, aposentadorias e pensões	Renda total	Renda total excluídos PTR	Renda total excluídos PTR, BPC, aposentadorias e pensões
Brasil	11,3%	13,2%	22,6%	30,1%	31,1%	41,7%
Metropolitana	6,7%	7,5%	15,1%	20,2%	20,8%	30,0%
Urbana	9,3%	11,1%	20,1%	27,7%	28,8%	39,2%
Rural	23,1%	26,6%	38,3%	47,7%	49,0%	59,9%
Norte	8,8%	10,2%	15,0%	27,7%	28,5%	34,1%
Nordeste	24,1%	28,1%	41,3%	52,6%	54,2%	66,0%
Sudeste	5,4%	6,2%	14,5%	18,6%	19,2%	29,7%
Sul	5,1%	5,8%	13,3%	16,7%	17,4%	27,5%
Centro-Oeste	6,1%	7,6%	12,4%	23,1%	24,8%	31,4%

Fonte: IBGE/Pnad 2004.
Elaboração: Disoc/Ipea.

Com base na Pnad 2004, observa-se que 11,3% das pessoas detinham uma renda familiar *per capita* inferior a ¼ de salário mínimo mensal, situando-se, assim, abaixo da linha de indigência, enquanto 30,1% detinham renda inferior à ½ salário mínimo *per capita* mensal, estando abaixo da linha de pobreza. Retirando-se deste conjunto de rendas aquelas originárias nos programas de transferência de renda[40], esses números crescem ligeiramente, passando, respectivamente, para 13,2% e 31,1%. Contudo, se retiradas também as rendas do BPC e das aposentadorias e pensões, os índices de indigência e pobreza no país sofreriam um aumento significativo, dobrando de valor no caso da indigência, e aumentando para 41,7% no caso da pobreza.

A análise desses dados mostra que o impacto do Programa Bolsa Família no combate à indigência e à pobreza tem sido positivo, contudo, de menor intensidade diante do observado para o caso dos benefícios previdenciários e assistenciais. Graças a sua expressiva abrangência e cobertura, o PBF tem repercussão sobre as condições de vida da população mais pobre. Porém, dados os valores médios dos benefícios concedidos, ele tem menor impacto que aqueles para elevar a renda desta população para cima das linhas de indigência e pobreza. Cabe ainda lembrar que o impacto destes benefícios é igualmente expressivo no combate à desigualdade. Avaliando o impacto do PBF, BPC e benefícios previdenciários, Soares *et al.* mostram a significativa contribuição destes programas na redução da desigualdade medida pelo índice de Gini.[41] Vê-se assim que a

39. O BPC e os benefícios previdenciários estão sendo tratados juntos nesta tabela em decorrência das dificuldades metodológicas decorrentes da subdeclaração dos beneficiários do BPC na Pnad 2004, e sua provável declaração como beneficiários de aposentadoria e pensões.

40. São aqui considerados os seguintes programas: o Bolsa Família, o Bolsa-Alimentação, o Cartão Alimentação, o Bolsa Escola, o Auxílio-Gás, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), e programas similares dos governos estaduais ou municipais.

41. SOARES, F. *et al*. *Programas de Transferência de Renda no Brasil*: impactos sobre a desigualdade. Brasília: Ipea, 2006 (Texto para Discussão, n. 1.228).

emergência dos benefícios assistenciais, fortalecendo o sistema de transferências de renda do sistema de proteção social brasileiro ao lado dos benefícios previdenciários, não é apenas uma importante novidade institucional, como também altera, de maneira fortemente positiva, o perfil da pobreza, da indigência e da desigualdade no país.

5 Financiamento e gastos

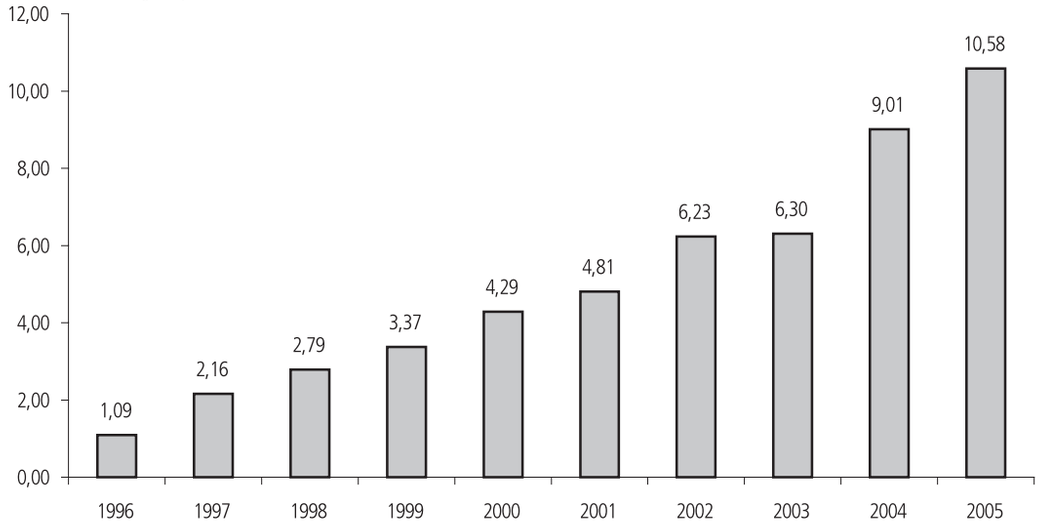
Entre as três políticas acompanhadas neste capítulo, no que se refere ao gasto federal, apenas a de assistência social permite um acompanhamento para todo o período aqui tratado – e, mesmo neste caso, apresentam-se dificuldades, em que pese a existência do Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS) como fonte de recursos principal das ações da área. A principal dificuldade diz respeito à classificação das ações, o que impede a construção de uma série histórica contínua para 1996-2005. Com as modificações introduzidas no processo de planejamento, elaboração e execução do orçamento do setor público a partir de 2000, a classificação dos programas sofreu significativas alterações. Estas, de um lado, permitiram o maior detalhamento do acompanhamento; porém, de outro lado, dificultaram a construção de séries comparativas em nível de programas e ações. Para contornar essa dificuldade decidiu-se por apresentar o desempenho do FNAS no período em dois intervalos: 1996 a 1999 e 2000 a 2005. Para o último período, foi realizado um esforço de identificação dos programas e ações desenvolvidas, uma vez que em 2004 teve início novo PPA, aportando novas alterações na programação da política. Para as políticas de segurança alimentar e nutricional e de transferências de renda, serão apresentados dados apenas para o período 2004-2005.

No que diz respeito ao FNAS, seu gasto global no período compreendido entre 1996 e 2005 mobilizou recursos que, em valores atuais, se situam em torno de R$ 50,6 bilhões, o maior valor foi atingido em 2005. Observa-se, também, que os gastos seguem um processo contínuo de crescimento, com um salto expressivo em 2004. Tal crescimento se explica pelo fato de que, neste ano, a RMV, até então sob responsabilidade do Ministério da Previdência Social, passou a ser paga com recursos do FNAS. Para fazer frente a estes pagamentos, o fundo recebeu um aporte suplementar da ordem de R$ 2 bilhões de reais.

GRÁFICO 4

Execução Orçamentária do FNAS 1996 – 2005

(Em R$ corrigidos pelo IPCA médio de 2005)

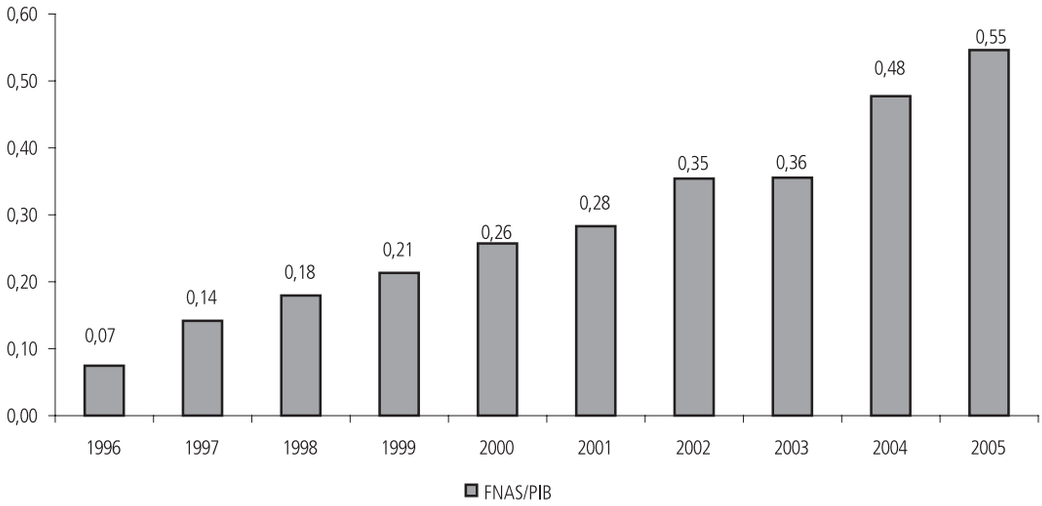


Fonte: Dados do Siafi/STN.
Elaboração: Disoc/Ipea.

O gráfico 5 apresenta a evolução do FNAS na década em relação ao Produto Interno Bruto (PIB). Também aqui observa-se a trajetória crescente do FNAS, que sai de uma participação de 0,07% do PIB em 1996, para alcançar 0,55% em 2005. Se forem somados ao FNAS os gastos realizados com os programas de transferência de renda, em 2005 esses programas representaram 0,88% do PIB.

GRÁFICO 5

Execução Orçamentária do FNAS em relação ao Produto Interno Bruto 1996-2005



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

Os primeiros quatro anos (1996-1999) foram responsáveis por menos de 1/5 do valor global do gasto do FNAS no período. Entretanto, já nesses anos observa-se grande crescimento no aporte de recursos do FNAS, cujo volume triplicou. Sua distribuição, que pode ser vista na tabela 8, destina-se principalmente ao subprograma de Assistência Social Geral, que incluía o pagamento do BPC aos idosos e à pessoa com deficiência. Os programas de assistência ao menor, nesses quatro anos, receberam razoável volume de recursos se comparados aos demais.

TABELA 8

Execução orçamentária de subprogramas financiados com recursos do FNAS 1996 a 1999

(Em R$ corrigidos pelo IPCA médio de 2005)

Subprograma	Liquidação			
	1996	1997	1998	1999
Assistência ao menor	358.612.781	556.722.671	584.162.460	572.232.766
Assistência à velhice	42.882.707	41.675.711	42.395.866	41.012.300
Assistência social geral	688.649.491	1.543.242.861	2.102.651.411	2.723.727.146
Assistência comunitária		20.757.167	57.865.272	32.052.950
Total	**1.090.144.979**	**2.162.398.410**	**2.787.075.010**	**3.369.025.161**

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

Após o ano 2000, os programas financiados com recursos do FNAS passaram a ser distribuídos de forma diferenciada. No Plano Plurianual 2000-2003 foram criados programas voltados para públicos específicos. A tabela 9 apresenta o desempenho dos programas financiados pelo FNAS entre 2000 e 2005, destacando os programas de natureza discricionária dos pagamentos do BPC e do RMV, de natureza obrigatória.[42]

42. A execução orçamentária destes programas no período 1995-2005 pode ser vista no *Anexo Estatístico* desta publicação.

TABELA 9

Execução orçamentária dos programas financiados com recursos do FNAS – 2000 a 2005

(Em R$ corrigidos pelo IPCA médio de 2005)

	Execução orçamentária FNAS 2000 -2005					
	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Atendimento Integral à Família/SUAS					82.545.020	130.890.591
Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes	7.573.081	9.028.023	6.664.905	12.115.602	30.680.796	35.257.100
Comunidade Ativa			42.199.759	27.846.878		
Direitos Humanos, Direitos de Todos		26.829.747	67.520.251	21.201.414		
Economia Solidária em Desenvolvimento					19.884.014	25.710.268
Enfrentamento à Pobreza	117.847.517	154.898.584				
Erradicação do Trabalho Infantil	272.694.549	440.703.077	694.623.451	555.576.556	201.504.539	540.051.004
Escola de Qualidade para Todos (Bolsa Escola)	250.089.930					
Organização Produtiva de Comunidades Pobres – Pronager			28.877.327	7.370.791		
Proteção Social à Criança, ao Adolescente e à Juventude	437.811.033	435.895.081	474.362.906	369.968.238	377.811.053	349.370.260
Proteção Social à Pessoa com Deficiência	118.653.655	140.863.826	186.527.023	118.793.687	130.309.348	109.670.537
Proteção Social à Pessoa Idosa	72.174.280	72.278.955	105.703.723	57.653.938	65.437.068	57.836.632
Proteção Social ao Adulto em Situação de Vulnerabilidade					4.136.512	
Total despesas discricionárias	1.276.844.045	1.280.497.293	1.606.479.345	1.170.527.104	912.308.350	1.248.786.392
Despesas discricionárias/ geral FNAS	29,8	26,6	25,8	18,6	10,1	11,8
BPC idoso	968.337.738	1.206.868.227	1.672.606.907	1.972.447.737	2.595.763.442	3.480.854.836
BPC deficiente	2.043.316.481	2.321.737.199	2.953.111.905	3.160.486.871	3.526.909.333	4.059.180.585
RMV por idade					645.113.156	586.617.063
RMV por invalidez					1.327.892.680	1.208.528.574
Total despesas obrigatórias	3.011.654.219	3.528.605.426	4.625.718.812	5.132.934.608	8.095.678.611	9.335.181.058
Despesas obrigatórias/Gasto geral FNAS	70,2	73,4	74,2	81,4	89,9	88,2
Total execução orçamentária FNAS	4.288.498.264	4.809.102.719	6.232.198.157	6.303.461.712	9.007.986.961	10.583.967.450

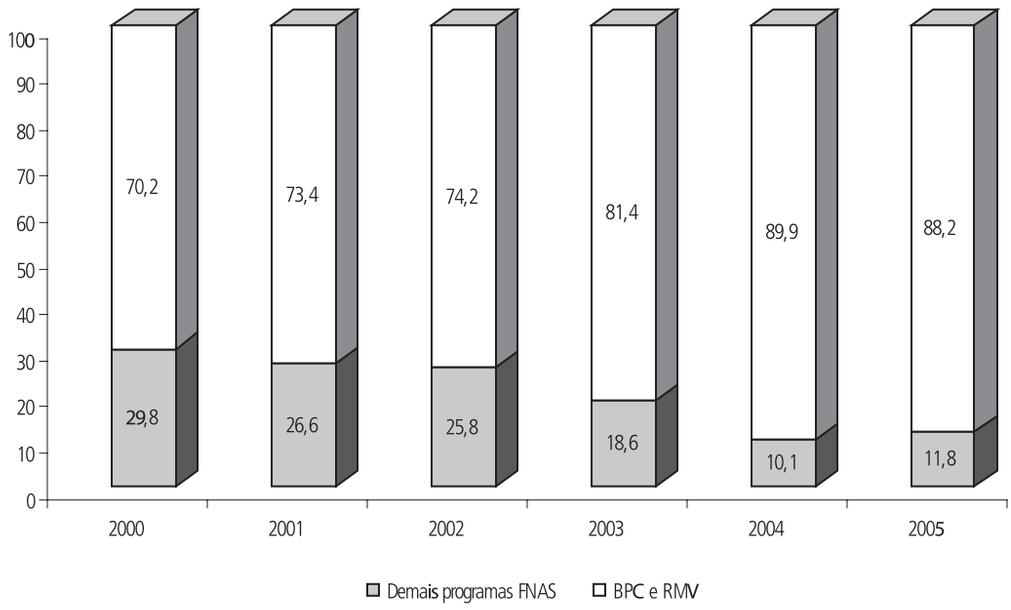
Fonte: Dados do Siafi/STN.
Elaboração: Disoc/Ipea.

Chama atenção, na tabela 9, o crescimento da alocação de recursos de alguns programas: além do BPC e do RMV, o Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes. Outro programa importante, o Peti, sofreu expressiva variação em sua execução orçamentária no que se refere aos recursos alocados pelo FNAS. Cabe lembrar, contudo, que este fundo não foi a única fonte de recursos do Peti que, em 2004, teve suas bolsas pagas pelo PBF.

O crescimento dos gastos com BPC e RMV em 2004 relaciona-se não apenas ao fato de este último programa passar, naquele ano, a fazer parte do orçamento do FNAS, mas também à redução da idade mínima para acesso do idoso, que passou de 67 para 65 anos. Cabe ainda observar que os recursos do FNAS destinados aos programas e serviços não aumentaram na mesma proporção que os recursos voltados para pagamento dos benefícios do BPC e RMV. Um dos motivos desta queda de importância relativa pode ser encontrado no fato de que, durante este período, assistiu-se a um único reajuste nos valores *per capitas* dos SAC e nenhum reajuste nos valores das bolsas e serviços do Peti e do Agente Jovem.

GRÁFICO 6

Gastos do FNAS divididos entre pagamentos do BPC e RMV e demais programas



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

TABELA 10

Execução orçamentária do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, exceto FNAS, por programas selecionados

(Em R$ corrigidos pelo IPCA médio de 2005)

Período: 2004 e 2005		
Programa	Liquidação	
	2004	2005
Abastecimento Agroalimentar	191.104.762	348.089.391
Rede Solidária de Restaurantes Populares	22.571.998	34.773.975
Acesso à Alimentação	199.803.861	150.918.562
Economia Solidária em Desenvolvimento		13.641.610
Transferência de Renda com Condicionalidades	5.322.575.498	4.517.675.936
Total	**5.736.056.119**	**5.065.099.474**

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

TABELA 11

Execução orçamentária completa do Programa Bolsa Família 2004 e 2005

(Em R$ corrigidos pelo IPCA médio de 2005)

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome		
	2004	2005
Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza	5.042.032.714	4.517.675.933
Ministério da Saúde		
	2004	2005
Auxilio à Família na Condição de Pobreza Extrema, com Crianças de Idade entre 0 e 6 Anos, para Melhoria das Condições de Saúde e Combate às Carências Nutricionais (Lei nº 10.836)	875.047.258	2.077.752.117
Total Programa Bolsa Família	**5.917.079.972**	**6.595.428.050**

Fonte: SOF, dados do Siafi/STN.
Elaboração: Disoc/Ipea.

A execução orçamentária dos demais programas sob execução do MDS, nos anos 2004 e 2005, pode ser encontrada na tabela 10. Cabe, entretanto, ressaltar que esse conjunto de recursos não representa o total dos gastos com o Programa Fome Zero nem tampouco o total dos gastos do Programa Bolsa Família. O acompanhamento do orçamento do Programa Fome Zero exigiria um esforço de reunir informações sobre o

conjunto de ações e órgãos envolvidos nesta estratégia de combate à fome. O quadro completo da execução orçamentária do PBF não apenas exigiria a redução dos valores ali alocados e destinados ao Peti, como ainda a identificação de recurso orçamentário alocado pelo Ministério da Saúde. Os dados apresentados na tabela 10 permitem avaliar a importância da alocação do MDS ao PBF em relação aos demais recursos do ministério. A execução orçamentária do PBF, deduzidos os montantes destinados, em 2004, ao pagamento da bolsa de erradicação do trabalho infantil, é apresentada pela tabela 11.

6 Desafios atuais e perspectivas

Como foi visto, a década de 1995-2005 foi palco de amplas mudanças na conformação das políticas de assistência social, segurança alimentar e nutricional, bem como de transferência de renda. Com a estruturação em novas bases da política de assistência social e a organização da segurança alimentar e nutricional e das transferências de renda em políticas públicas de caráter nacional, alterou-se o próprio formato do sistema brasileiro de proteção social. Atualmente as três áreas se organizam com objetivos, público-alvo, formas de financiamento e de gestão próprias, mas, em larga medida, seu impacto se superpõe em uma mesma população, marcada pelas situações de pobreza e indigência.

Dada a gravidade do quadro social, considerados os avanços já realizados, os desafios que se colocam são muitos e importantes. Serão destacados, em seguida, alguns temas que se impõem para a agenda dos próximos anos e de cujo enfrentamento dependerá, em grande medida, a evolução da proteção social brasileira. São eles: a consolidação institucional das políticas; a centralidade na família; o financiamento e o co-financiamento; a universalização da proteção social; e a questão do trabalho em relação à proteção social.

6.1 A consolidação institucional

A consolidação institucional dessas políticas ainda está em curso, como testemunham as constantes mudanças de organização, gestão, desenho e de padrões de financiamento observados nos dez anos analisados. Este processo decorre, em larga medida, da natureza ainda incompleta do sistema de proteção social no país. No Brasil, os benefícios monetários da proteção social se referiam, até a década de 1980, a contribuições compulsórias associadas a garantias de acesso a recursos financeiros em momentos de incapacidade de autoprovimento pela via do trabalho. O conceito de sistema público de proteção social expandiu-se significativamente no país, permitindo a incorporação de parcelas expressivas da população nessas políticas sociais. Foi incluído, entre outros, o direito de idosos e pessoas com deficiência de baixa renda ao recebimento de um salário mínimo a título de solidariedade, direito inédito na história social brasileira. Leis vêm garantindo o direito à renda mínima e o direito à alimentação e à segurança alimentar e nutricional.[43] Contudo, não somente este é um processo que ainda está em curso, como desafios levantam-se a sua consolidação.

Entre os desafios, destacam-se as dificuldades implícitas na municipalização de certas políticas, produto do processo de descentralização. No caso da assistência social,

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

a autonomia municipal na alocação dos recursos da proteção social básica e especial, assim como o poder final delegado ao conselho municipal na aprovação da prestação de contas do fundo, visam a superar a vinculação até então observada entre os planos municipais e estaduais e a oferta de recursos federais, que nem sempre consideravam as necessidades de investimentos locais. Entretanto, a nova institucionalidade traz novos riscos para o desenvolvimento dessa política. Podem-se destacar as dificuldades para a instituição de mecanismos de acompanhamento e coordenação da política, assim como o risco de ampliação da diferenciação na oferta de serviços, afrontando o direito à uniformidade de cobertura em todo o território nacional, assegurado pela Constituição como um dos princípios da Seguridade Social. A promoção de instituições e instrumentos que promovam a integração de iniciativas, seu desenvolvimento referenciado a objetivos e a padrões de oferta e qualidade nacionalmente negociados para programas, serviços e benefícios poderão enfrentar tais possibilidades.

No campo da segurança alimentar e nutricional, a instituição do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional instituído pela Losan coloca-se hoje como o maior desafio à consolidação dessa política. Enfrentá-lo exigirá não apenas regulamentações específicas, mas ampla capacidade institucional para colocar em práticas os princípios da intersetorialidade e da descentralização, assim como para construir um sistema de monitoramento da situação alimentar e nutricional da população. Quanto à transferência de renda, à articulação federativa e à gestão descentralizada, estas continuam se impondo na agenda. Contudo, é seu reconhecimento como direito social e sua integração como política de seguridade social que se colocam hoje como os grandes desafios.

6.2 A centralidade na família

Uma das novidades nas políticas sociais aqui analisadas se refere à centralidade dada à família como público-alvo. Tanto o Paif como o Bolsa Família estruturam-se deslocando a ação dos indivíduos dotados de problemas ou incapacidades, para focalizá-la na família, entendida como instituição caracterizada pela solidariedade interna. Ambos os programas visam ao atendimento a unidades familiares com renda média bastante próxima: enquanto o Bolsa Família prevê atender aquelas que possuem renda mensal *per capita* inferior a R$ 120,00, o Paif prioriza as com renda *per capita* menor ou igual a ½ salário-mínimo, o que equivale a R$ 175,00. O vínculo entre estes dois programas tem sido reconhecido e promovido pelo MDS. Destacam-se, nesse sentido, os esforços recentes para a integração (e mesmo o atendimento prioritário) das famílias beneficiárias do PBF no Paif.[44]

De fato, o objetivo dos dois programas visa a fortalecer a família dotando-a de recursos para ajudá-la a enfrentar a situação de pobreza ou de vulnerabilidade. Contudo, cabe destacar que a estratégia de centralidade nesse grupamento social também resulta em riscos. O atendimento socioassistencial de caráter obrigatório ou prioritário aos beneficiários do PBF (e mesmo dos beneficiários do BPC) pode, na ausência de orientações claras, trilhar o caminho já conhecido na história da assistência social de "culpabilizar" as famílias ou enfatizar de maneira excessiva os aspectos psicológicos em detrimento das questões e processos sociais envolvidos em suas trajetórias. De fato, a família é uma instituição central de proteção social, realizando, no Brasil, quase a integralidade no atendimento,

44. Ver, por exemplo, MDS – Orientações para o Acompanhamento das Famílias Beneficiárias do Programa Bolsa Família no âmbito do Sistema Único da Assistência Social – 2006, versão preliminar, Brasília.

por exemplo, de situações de vulnerabilidade decorrentes da idade, da incapacidade para o trabalho ou da doença. Contudo, a melhora no nível de bem-estar das famílias depende também da redução dos encargos que ela está assumindo no campo da proteção social. De fato, as famílias de que tratam os programas da assistência social e da transferência de renda já estão sobrecarregados por uma dose extremamente alta de responsabilidades e carências, às quais não conseguem responder. O papel do poder público precisa ser ampliado pela via da disponibilização de bens e serviços sociais adequados aos diversos públicos e situações, geradores de atenção especializada e de oportunidades.

6.3 O financiamento e o co-financiamento das políticas

A demanda por recursos públicos é patente nas três políticas aqui analisadas. Seja para ampliação da cobertura, atualização dos *per capita* ou melhoria da qualidade dos serviços ofertados, o avanço das políticas de assistência social, segurança alimentar e nutricional e transferência de renda passam pela ampliação do investimento nas três esferas de governo e pela mais clara divisão de responsabilidades entre entes federados. Também demandam consolidação os mecanismos e instrumentos institucionais de partilha de recursos financeiros e mesmo institucionais. O controle das ações implementadas em termos quantitativos e qualitativos, por modalidades e público, é uma necessidade para a garantia de atendimento da população pela via do direito social.

6.4 As transferências de renda e a universalização da proteção social

Ao definir a assistência social como uma política que tem a função de prover mínimos sociais, a Loas intervém na tradicional associação entre a assistência e os grupos específicos da população definidos por sua incapacidade para o trabalho – grupos que historicamente compuseram o público-alvo desta política – e a vincula à população em geral, desde que em situação de necessidade e ausência de condições para o atendimento de suas necessidades básicas. Colocando-se, assim, como parte integrante do sistema de proteção social, a Loas incorpora também as políticas de transferência de renda no campo não-contributivo. Essas políticas e, em especial, o BPC interagem com as políticas contributivas da proteção social, atendendo um público cuja vulnerabilidade deriva, em grande parte, da não-cobertura por parte do sistema previdenciário para as situações de risco social.

Nesse sentido, e visando à universalização da cobertura de toda a população inativa por meio de uma política de garantia de renda, as políticas de inclusão previdenciária devem ser pensadas em conjunto com as estratégias de cunho assistencial. Paralelamente, ao lado da população inativa, a política social avança na proteção da população em idade ativa. Ainda não afirmada como direito, sua universalização para todos aqueles que detenham uma renda mensal abaixo de R$ 60,00 *per capita* (e para aqueles que, com crianças na família, detenham uma renda mensal *per capita* abaixo de R$ 120,00) indica, contudo, um importante avanço no sentido da universalização de uma política de transferência de renda no sistema de proteção social brasileiro. Sua consolidação, contudo, exige ainda a ampliação das discussões sobre a amplitude

6.5 Trabalho, pobreza e políticas sociais

A pobreza no Brasil decorre de um conjunto variado de situações sociais que incluem, em especial, inserção precária no mercado de trabalho e falta de acesso a políticas de proteção social que operem como garantia de renda em situações de inatividade provocadas por doença, velhice, desemprego ou invalidez – ou em situações de insuficiência

de renda mesmo em situações de trabalho. Entre os diferentes mecanismos de produção e reprodução da pobreza, os processos de inserção no mercado de trabalho (e de geração de renda e de proteção social a ele vinculados) definem, em larga medida, a evolução e as características da pobreza e da vulnerabilidade que deverão ser enfrentadas pelas políticas sociais. Situações de desemprego, informalidade, baixa remuneração e mesmo pela presença de trabalho sem remuneração têm marcado a trajetória dos membros adultos das famílias pobres.

O impacto positivo das ações assistenciais, de transferências de renda e de segurança alimentar está, de fato, fortemente assentado num quadro de ausência ou insuficiência de ocupação e/ou renda que vem marcando largos segmentos da sociedade brasileira. Nesse sentido, cabe destacar que, em que pese sua relevância, essas políticas e programas não podem ser mais do que uma parte da ação pública com objetivo de combater as situações de indigência e pobreza. A busca por melhoria das condições de vida para os extratos mais pobres da população brasileira exige a construção de políticas de geração de oportunidade para os grupos que têm encontrado maiores dificuldades de inserir-se no sistema produtivo ou de ali adquirirem renda acima dos limites da pobreza.

SAÚDE

1 Apresentação

Investir na saúde da população para garantir o desenvolvimento do país tem sido um dos temas mais ressaltados por prestigiosos organismos internacionais, entre os quais a Organização Mundial de Saúde (OMS) e o próprio Banco Mundial. Eventos importantes como a Conferência Mundial de Promoção da Saúde, da qual resultou a *Carta de Ottawa* em 1986, conceituavam saúde como fonte de riqueza de uma sociedade. A estratégia prioritária envolveria, com especial destaque, ações de promoção da saúde, as quais demandam iniciativas coordenadas de setores sociais e econômicos. Recentemente, a Organização Mundial de Saúde reforçou o argumento da relação estreita entre saúde e desenvolvimento, defendendo que uma população que não tivesse um bom estado de saúde não conseguiria desempenhar várias funções importantes para o seu próprio desenvolvimento, entre elas as atividades laborais.

Nesta edição, analisa-se a política de saúde no Brasil nos últimos dez anos, retornando, em alguns pontos, ao começo da década de 1990. A primeira seção trata da evolução da situação de saúde, partindo dos seus determinantes, utilizando a mortalidade infantil como o *traçador* para análise, para em seguida descrever a evolução da mortalidade geral da população.

Em seguida, o texto trabalha a organização institucional do Sistema Único de Saúde (SUS) mostrando, particularmente ao longo dos últimos dez a quinze anos, como esse Sistema, em seus princípios, estabelecia a abordagem integral da saúde no Brasil. Observa-se, contudo, que a implementação do SUS ainda está muito centrada em questões relativas à organização dos serviços de atenção à saúde. O foco da análise institucional, da descentralização e da relação público-privada (seção 3) está na discussão das atribuições e distribuições de responsabilidades entre esferas de governo, voltado para a organização da prestação de serviços.

Na seção 4, faz-se um balanço das políticas públicas de saúde, abordando seus principais eixos que, juntamente que a organização institucional, conformam a atual política de saúde. Em seguida, o texto trata dos contornos do financiamento da saúde no Brasil, em sua vertente pública e privada. Em relação à primeira, a abordagem está centrada nas fontes federais de financiamento, a parcela a cargo do Ministério da Saúde, na questão da estabilidade de recursos e na distribuição de responsabilidades previstas na Emenda Constitucional nº 29. Por fim, são apresentados os principais desafios para a saúde no Brasil.

2 Evolução da situação de saúde no Brasil

2. 1 Os determinantes da saúde

Quais são os principais determinantes da situação de saúde de uma população? Essa é uma das questões mais complexas que os especialistas em saúde coletiva ou medicina social procuram responder. Contudo, entre os poucos consensos estabelecidos entre os especialistas dessa área está o de que a saúde tem a ver com a sociedade em seu

todo: com sua estratificação social, com as condições de vida e de trabalho das pessoas, com a cultura e com os fatores individuais de comportamento e de genética.

Diversos modelos têm sido propostos para dar uma visão de conjunto desses determinantes gerais da saúde e de sua interação. A título de exemplo, menciona-se o "modelo de camadas" de Dahlgren e Whitehead, mostrado no gráfico seguinte.

Fonte: Comissão de Determinantes Sociais de Saúde. Rumo a um modelo conceitual para análise e ação sobre os determinantes sociais de saúde. Ensaio para apreciação da Comissão de Determinantes Sociais de Saúde (rascunho), 2005.

Nesse modelo, a análise dos determinantes é feita a partir de um centro onde se encontra o indivíduo, com suas características de genética, gênero, idade etc. A primeira camada, em torno a desse centro, está constituída pelos comportamentos e hábitos que configuram os estilos de vida. A segunda camada incorpora as características da comunidade na qual o indivíduo se insere; a terceira é a das condições concretas de vida e de trabalho. Finalmente, a quarta camada tem um caráter estrutural e é composta pelas condições socioeconômicas, culturais e ambientais.

Observe-se que nesse modelo os serviços de saúde não merecem um destaque especial e aparecem ao lado de outros determinantes de condições de vida. Uma maneira alternativa, mais direta e talvez mais didática, de tratar os determinantes da saúde, consiste em agrupá-los em quatro categorias principais, a saber:

a) Determinantes sociais estruturais: os padrões de desenvolvimento socioeconômico e os diferenciais de educação, renda, mercado de trabalho etc.

b) Condições concretas de vida, de trabalho, meio ambiente e cultura: as formas como cada pessoa e família vivem em comunidade e exerce sua capacidade de trabalho; inclui os estilos de vida e o comportamento do indivíduo e da família, com suas escolhas implícitas.

c) Características individuais: idade, hereditariedade, raça/cor etc.

d) Acesso a bens e serviços de saúde e ao saneamento básico: não só acesso ao sistema de saúde mas também a medicamentos, a serviços de saneamento e outros.

Contudo, costuma surgir polêmica quando se discute o peso de cada um desses determinantes e sua hierarquia, de acordo com uma compreensão que vá além da descrição e que seja, portanto, interpretativa. Nesse caso, o modelo interpretativo adotado reflete inevitavelmente as diferenças doutrinárias que opõem entre si as diversas correntes das ciências sociais e da economia.

Para algumas correntes do pensamento social em saúde, os fatores comportamentais, por exemplo, não podem ser analisados como se fossem determinantes primários das doenças e dos agravos em saúde porque, na verdade, aparecem apenas como resultados da iniqüidade social. Os verdadeiros determinantes sociais seriam as desigualdades estruturais da sociedade, que atuam como a matriz primária, ou seja, os determinantes dos determinantes. Assim, uma escolha individual tal como a de comer ou não alimentos hipercalóricos, realizar ou não exercícios físicos, está sempre condicionada pela estrutura social que limita ou favorece, em maior ou menor extensão, as possibilidades efetivas de escolha.

No Brasil, na segunda metade dos anos 1980, os movimentos sociais (como o da Reforma Sanitária) que influenciaram a Assembléia Constituinte estavam imbuídos de convicções que favoreciam esse tipo de interpretação da determinação social da saúde. A nova Constituição deixou clara tal orientação em seu artigo 196: "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."

Porém, ao longo da década de 1990, no Brasil e em todo o mundo, emergiu uma tendência a enfatizar os determinantes comportamentais. As políticas públicas de saúde, preocupadas com a rápida propagação da Aids e com o crescimento da mortalidade por doenças crônicas não-transmissíveis, concentraram-se cada vez mais no combate aos riscos comportamentais, caracterizados como estilos de vida não-saudáveis e como condutas de risco. O combate ao sexo inseguro, ao tabagismo, ao sedentarismo, para citar apenas três exemplos de procedimentos insalubres, passou a fazer parte de uma estratégia universal de promoção da saúde que tem como alvo principal os determinantes comportamentais de certas enfermidades e agravos como Aids, doenças do aparelho cardiovascular, neoplasias, traumas e outras.

Essa estratégia faz amplo uso do conceito de responsabilização. O raciocínio de base é o seguinte: dado que comprovadamente os ricos e os pobres estão morrendo em decorrência dessas mesmas causas, é preciso que todos sejam igualmente responsabilizados pela saúde pessoal e familiar, mudando os hábitos de vida. As novas prioridades das políticas de saúde, voltadas para o controle dos riscos comportamentais, acabaram por fortalecer a visão individualista da determinação da saúde. Em conseqüência, a questão dos determinantes sociais das doenças ficou praticamente esquecida ou relegada a um segundo plano.

Contudo, deve ser observado novamente que o conceito de determinação social da saúde está sujeito a diferentes interpretações, de acordo com a compreensão filosófica e política que se tenha da relação entre indivíduo e sociedade. Para alguns autores, mais afinados com a visão marxista, a determinação social abrange somente as causas de saúde e de enfermidade que estejam associadas aos elementos estruturais da sociedade e que conformam as condições de vida dos grupos sociais: renda, educação, formas de trabalho, habitação etc. De sua parte, os liberais sempre costumam acentuar a importância das escolhas individuais e das famílias como manifestação da condição de liberdade do sujeito. No entanto, alguns liberais contemporâneos acrescentam que o exercício efetivo da liberdade de escolha é dependente da aquisição ou desenvolvimento de certas capacidades, que podem ser facilitadas pela ação do Estado. Da mesma maneira, embora sem ser inspiradas pelo liberalismo, algumas correntes feministas defendem a noção de empoderamento, que se aplica a certas mudanças sociais de comportamento das mulheres em matéria de saúde sexual e reprodutiva.

A interpretação que se adota aqui a esse respeito busca integrar essas posições teóricas e políticas e que o conceito de determinação social deve ser estendido para abarcar também a dimensão das escolhas individuais ou familiares (dos estilos de vida), mas tendo sempre por referência o contexto criado pelas causas estruturais objetivas, que tornam possíveis certas escolhas e não outras. Admite-se igualmente que o desenvolvimento das capacidades individuais e o empoderamento das pessoas e das famílias são aspectos importantes a serem considerados pelas políticas de saúde.

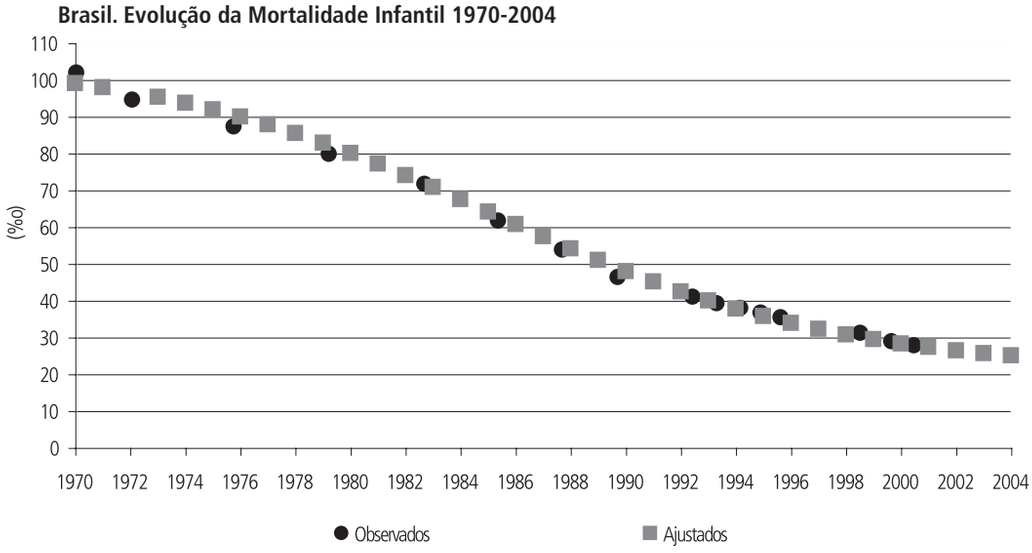
No próximo tópico, as tendências da mortalidade infantil serão utilizadas como uma espécie de traçador[1] da determinação social da saúde no Brasil. A abordagem será predominantemente de natureza descritiva. Contudo, diversos elementos de diagnóstico e de crítica são trazidos porque ajudam a demarcar os desafios a serem enfrentados numa interpretação de conjunto dos determinantes da saúde em nosso país.

2.2 Evolução da mortalidade infantil como traçador da determinação social da saúde no Brasil

A evolução da mortalidade infantil para o conjunto da população brasileira é apresentada no gráfico 1.[2]

GRÁFICO 1

Brasil. Evolução da Mortalidade Infantil 1970-2004



Fonte: IBGE. Censos Demográficos de 1970 a 2000 e Pnad 2004.

A determinação das tendências da mortalidade infantil por desigualdades estruturais da sociedade é algo conhecido. Entre nós, os estudos com dados primários sobre essa questão estão restritos ao âmbito municipal. Um deles é o estudo de coortes de recém-nascidos que se realiza em Pelotas (RS), desde 1982. Ele vem demonstrando que a mortalidade infantil dos grupos de renda mais baixa vem caindo a cada nova coorte que se seleciona para investigação. Contudo, quando se compara o grupo de renda de menos de 1 salário mínimo com o de 6 a 10 salários da coorte de 2004, verifica-se que a mortalidade do primeiro grupo é 4,6 vezes maior (28 para 6), resultado um pouco

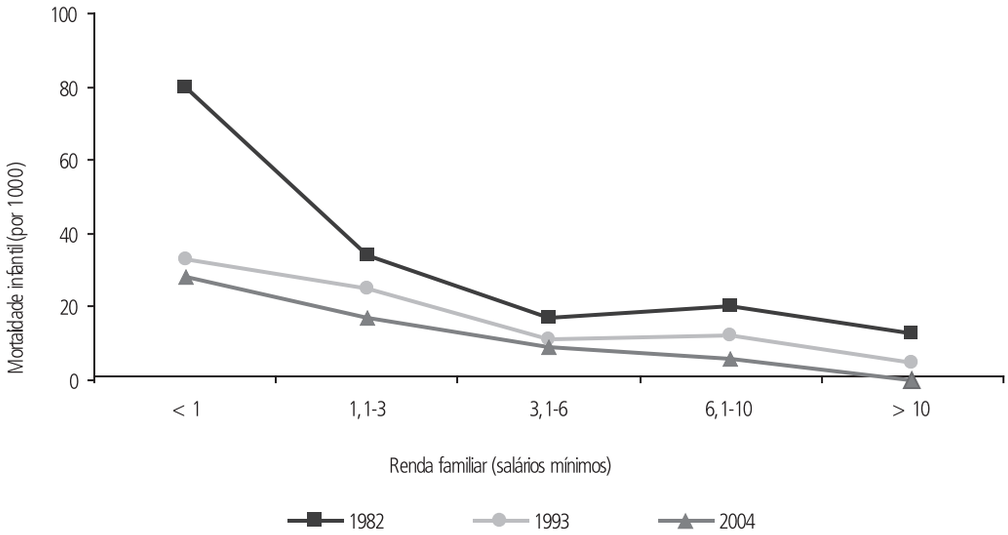
1. Traçador é um termo proveniente das ciências biológicas, usado na epidemiologia e na avaliação dos serviços de saúde, para referir uma situação específica qualquer que funciona como "índice" da dinâmica geral de morbi-mortalidade ou das características dos serviços.

2 Os dados apresentados aqui para mortalidade infantil diferem dos que aparecem em outras publicações do Ipea em razão das estimativas que são realizadas e reajustadas periodicamente pelo IBGE.

maior do que o de 4 vezes (80 para 20) que prevalecia na coorte de 1982. Portanto, o diferencial da mortalidade entre os grupos dessas duas faixas de renda não sofreu redução, a despeito da melhoria da posição relativa de todos os grupos.

GRÁFICO 2

Mortalidade infantil por faixa de renda familiar, em três coortes de Pelotas (RS)



Fonte: Estudo de Coortes de Pelotas.

2.2.1 Fatores de risco decorrentes de raça/cor e idade da mãe

A despeito do declínio de a mortalidade infantil ser um processo contínuo em todo o país nas últimas décadas, os diferenciais entre as grandes regiões e entre os diversos grupos sociais continuam bastante elevados. Estimativas do IBGE com base na Pnad 2004 demonstram que o risco de mortalidade infantil é 2,2 vezes mais elevado no Nordeste que no Sul. Por outro lado, a taxa de mortalidade de crianças com até um ano cujas mães tinham até 3 anos de estudo era 1,3 vez mais elevada que as com oito anos ou mais (ver tabela 1). Na média nacional, ainda comparando as crianças menores de 1 ano de acordo com a cor ou raça das mães, o risco de mortalidade infantil da população preta e parda é 0,37 vez mais elevado que o da população branca (ver tabela 2).

TABELA 1

Brasil e Regiões, 2004: Taxas de mortalidade infantil, por grupos de anos de estudo das mulheres
(Em %)

	Total [1]	Até 3 anos	4 a 7 anos	8 anos ou mais
Brasil	26,6	34,9	24,7	15,1
Norte	27,4	32,5	24,3	17,6
Nordeste	39,5	53,5	32,1	21,9
Sudeste	19,5	25,1	21,7	14,4
Sul	17,8	24,7	17,9	14,0
Centro-Oeste	20,7	29,4	18,6	16,0

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2004. Síntese de Indicadores Sociais 2005.
Nota: [1] Inclusive sem declaração.

TABELA 2

Brasil e Regiões, 2004: Taxas de mortalidade infantil, por raça ou cor das mulheres (por mil nascidos vivos)

Grandes Regiões	Total [1]	Brancas	Pretas e pardas
Brasil	26,6	20,3	27,9
Norte	27,4	23,1	28,0
Nordeste	39,5	33,6	46,5
Sudeste	19,5	17,0	20,2
Sul	17,8	16,4	22,8
Centro-Oeste	20,7	18,7	22,9

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2004. Síntese de Indicadores Sociais 2005.
Nota: [1] Inclusive as mulheres que se autodeclararam indígenas, amarelas e sem declaração de cor ou raça.

De qualquer modo, o incremento da escolaridade das mães, não só como *proxy* da renda familiar, mas também por si mesma, em razão de sua influência na qualidade dos cuidados maternos, aparentemente tem sido fator decisivo no declínio da mortalidade infantil no Brasil. O que se conclui desses dados é que os contextos sociais de vida, que criam os contrastes entre as diversas regiões do país, são muito relevantes e sobredeterminam as desigualdades criadas pelas características de raça/cor: a pior situação é a da população preta/parda do Nordeste.

2.2.2 Fatores de escolha (cultural/comportamental) e acesso a serviços públicos

Um aspecto importante a ser ressaltado é o da associação da mortalidade infantil com a fecundidade. Entre 1991 e 2004, a fecundidade da população brasileira declinou em 26,5%, enquanto a mortalidade infantil declinou em 41%. Com o desenvolvimento socioeconômico e a urbanização, a fecundidade tende a declinar e as taxas de mortalidade infantil acompanham esse declínio. A tendência de redução da fecundidade é explicada pela mudança do padrão reprodutivo e de comportamento sexual dos casais tendo em conta a disseminação de métodos anticoncepcionais.[3] A fecundidade da população brasileira, em 2004, situava-se em 2,1 – valor mínimo necessário para garantir a estabilidade do processo de reposição populacional. Em virtude desse nível de fecundidade, a população brasileira, nas próximas décadas, deverá envelhecer rapidamente, o que poderá comprometer os mecanismos de solidariedade intergeracional, tão importantes para a seguridade social.

A oferta de métodos não-esterilizantes pelos serviços públicos (principalmente, os dispositivos intra-uterinos e as pílulas anticoncepcionais) só veio se tornar uma realidade na década de 1980, por influência do Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher (Paism). Essa oferta tem sido favorecida em anos recentes pela implantação e consolidação dos serviços do SUS. Fica evidente o quanto uma efetiva possibilidade de escolha está fortemente limitada pelo baixo poder de compra de contraceptivos no mercado e pelas reduzidas possibilidades de acesso a bens e serviços públicos de saúde, inclusive para tratamento da infertilidade.

Esse fato reforça a importância de os serviços do SUS oferecerem, além de uma variedade de métodos reversíveis de anticoncepção, meios de tratamento da infertilidade

3. A escolha do método contraceptivo seria, em princípio, um determinante comportamental dos grupos sociais, uma escolha, enfim. Na verdade, o que contribuiu decididamente para o resultado de drástica redução da fecundidade foi um único método que é de natureza não-reversível – a esterilização cirúrgica das mulheres, aplicada no país a partir da década de 1970 com apoio de organismos internacionais voltados para o controle da natalidade, a qual continuou a se refletir nas taxas de fecundidade das décadas posteriores. Em 1996, 76,7% das mulheres em união estável faziam uso de algum método contraceptivo, incluindo um percentual bastante alto de mulheres esterilizadas (40,1%). SIMÕES, C. C. S. *A Transição da Fecundidade no Brasil*: análise de seus determinantes e as novas questões demográficas. São Paulo: Unfba, 2006. p. 56.

dos casais como política pública.[4] Uma avaliação recente[5] informa que, no SUS, ainda subsistem dificuldades de acesso à variedade de métodos de controle da fertilidade e da infertilidade pela população: com relação aos municípios, 73% não têm tratamento contra a infertilidade; 53% disponibilizam camisinha como método anticonceptivo; 47%, pílula; 16%, DIU; 13,5%, métodos hormonais injetáveis; e 6,6%, diafragma.

Um problema também importante para as políticas de saúde, relacionado com a questão do uso de métodos anticoncepcionais, é o aumento da gravidez entre adolescentes. No Brasil, a proporção de nascidos vivos de mulheres com idade entre 15 e 19 anos de idade passou de 16%, em 1991, a 19,9%, em 2004, sendo esta a única faixa de idade em que vem crescendo a taxa específica de fecundidade. Tal problema tem conseqüências drásticas para os grupos populacionais de menor renda e nível educacional na medida em que contribui na elevação do risco tanto de mortalidade infantil quanto da mortalidade materna.

Outro aspecto de que deve ser considerado é o tempo médio de amamentação que reconhecidamente, quanto mais longo, confere maiores níveis de imunidade à criança e a protege contra a mortalidade no primeiro ano de vida. Esse é um fator caracteristicamente relacionado à dimensão comportamental e cultural, e que no Brasil, assim como em outros países em desenvolvimento, tem sido muito influenciado positivamente por sucessivas mobilizações na mídia no sentido de fazer a população tomar consciência acerca das vantagens da amamentação materna.[6] O tempo médio de amamentação passou 5,2 a 9 meses, entre 1982 e 1999, havendo se prolongado também nas áreas urbanas, onde tradicionalmente é menor que nas áreas rurais. O êxito alcançado pelas repetidas campanhas e iniciativas em favor da amamentação foi uma boa surpresa para as autoridades e os estudiosos do assunto, porque se deu num contexto social em que a propaganda insidiosa da indústria do leite em pó, associada às dificuldades de manter a amamentação quando a mãe tem emprego, faria esperar poucos avanços na área.

Por outro lado, repetidas avaliações das condições nutricionais do conjunto das crianças menores de cinco anos vêm demonstrando uma melhoria progressiva nos últimos decênios. Medida pela desproporção entre estatura e idade, a desnutrição infantil apresentou entre 1975 e 1996 um decréscimo de 72%, basicamente por conta de melhorias no meio urbano. Contudo, o diferencial entre as áreas urbanas e as rurais aumentou de 42% para 145% nesse período.

No que se refere aos serviços públicos de saneamento e sua reconhecida influência na mortalidade na infância, ou seja, nos óbitos de menores de cinco anos, os mais suscetíveis às infecções diarréicas,[7] deve ser notado que, no Brasil, o acesso ao abastecimento

---

4. A oferta de métodos não-esterilizantes pelos serviços públicos (principalmente, os dispositivos intra-uterinos e as pílulas anticoncepcionais) só veio se tornar uma realidade na década de 1980, por influência do Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher (Paism). Essa oferta tem sido favorecida em anos recentes pela implantação e consolidação dos serviços do SUS. Fica evidente o quanto uma efetiva possibilidade de escolha está fortemente limitada pelo baixo poder de compra de contraceptivos no mercado e pelas reduzidas possibilidades de acesso a bens e serviços públicos de saúde, inclusive para tratamento da infertilidade.

5. Uma Avaliação da Integralidade na Atenção à Saúde das Mulheres no Brasil. Tese (Doutorado) – Curso de Pós-Graduação em Ciências da Saúde, Universidade de Brasília (UnB), 2004.

6. Em 1975, apenas uma em cada duas mulheres amamentava até o segundo ou terceiro mês de vida da criança; transcorridos cerca de 25 anos, em 1999, uma em cada duas mulheres amamenta até cerca de dez meses. REA, M. F. *Reflexões sobre a amamentação no Brasil*: de como passamos a 10 meses de duração. Cad. Saúde Pública v. 19 suppl.1 Rio de Janeiro, 2003.

7. TEIXEIRA, J. C.; PUNGIRUM, M. E. M. C. Análise da associação entre saneamento e saúde nos países da América Latina e do Caribe, Rev. Bras Epidemiol v. 8, n. 4, p. 365-376, 2005.

de água é o aspecto mais bem contemplado nas atuais condições, mas o esgotamento sanitário continua com uma cobertura bastante deficiente. Em 2004, 90,4% dos domicílios tinham acesso à rede geral com canalização interna, mas apenas 65,9% tinham acesso à rede coletora de esgotamento sanitário (incluindo fossas sépticas conectadas com a rede de esgotamento sanitário ou pluvial).

Considerando que, pelo quadro evolutivo apresentado, existe uma indiscutível determinação social da situação da mortalidade infantil, a pergunta que se pode colocar aqui é o quanto e de que maneira os serviços públicos de saúde e, em última instância, as políticas de saúde, têm contribuído para o declínio desse tipo de mortalidade entre a população de menor renda. Parece ser inegável que os serviços públicos de saúde vêm dando sua contribuição à tendência de redução da mortalidade infantil. Algumas intervenções típicas que se revelaram relevantes nas décadas de 1990 e 2000 são mencionadas a seguir.

- **Vacinação de rotina e campanhas de vacinação**. Um exemplo patente é o do sarampo. Em 1960, o sarampo era a principal causa de morte de crianças de menos de 5 anos de idade. Entre 1980 e 1984, mais de 11 mil óbitos foram registrados por essa enfermidade. A partir de 1982, iniciou-se a vacinação em massa com campanhas nacionais, que continuaram na década seguinte. Ainda assim, em 1997, registraram-se mais de 50 mil casos e 61 óbitos. Finalmente, em 2000, a política de vacinação maciça alcançou a meta de eliminar por completo a ocorrência de novos casos autóctones.[8]
- **Terapias simplificadas de reidratação oral nos casos de diarréia aguda e os cuidados padronizados nos casos de infecção respiratória aguda**. A sensível diminuição da mortalidade de crianças por esses dois tipos de problemas, a partir dos anos 1990, pode ser tomada como um indício da ação benéfica dos serviços de saúde, embora não seja esta a única causa possível. De acordo com dados da Ripsa, em 2003, foram registrados 2.913 óbitos de menores de cinco anos de idade por doença diarréica aguda, o que se compara muito favoravelmente com os 12.317 registrados em 1990. Por sua vez, os óbitos por infecção respiratória diminuíram de 11.739, em 1990, para 3.879, em 2003.
- **Cobertura por consultas de pré-natal**. Das gestantes que recorrem à assistência pré-natal (segundo dados da Ripsa), desde 1995, cerca de 50% vêm alcançando a meta estabelecida de 7 ou mais consultas, o que é considerada uma baixa cobertura. Contudo, o percentual de gestantes que não realizam nenhuma consulta caiu de 10,7%, em 1995, a 3,2%, em 2003; ademais, vem crescendo substancialmente nos últimos anos o percentual de gestantes com por 4 a 6 consultas (36% em 2003). Os estudos de mortalidade infantil apontam que risco de óbito no primeiro ano de vida atinge seus menores valores quando a mãe tem acesso a 7 ou mais consultas.[9]

Pelos dados da Pnad, em 2004, 65% dos óbitos infantis ocorridos no Brasil ocorreram no período neonatal (27 primeiros dias de vida), sendo que a grande maioria (49,1%) concentraram-se nos primeiros 6 dias (período neonatal precoce). A experiência internacional mostra que a mortalidade do período neonatal só pode ser combatida me-

8. FINKELMAN, J. Caminhos da Saúde Pública no Brasil. Fiocruz, 2002, p. 164-6.

9. KILSZTAJN, S. *et al. Prenatal care, low birth weight and prematurity in Brazil*, 2000. Rev. Saúde Pública, v. 37, n. 3, p. 303-310, June 2003.

diante uma progressiva melhoria do acesso e da qualidade dos serviços de saúde, o que inclui a assistência às gestantes, à parturiente e às crianças recém-nascidas. Os países mais desenvolvidos em geral não conseguem reduzir sua taxa de mortalidade infantil abaixo de 6/7 por mil, o que representa um limiar em que predominam os fatores hereditários como causas de óbito. O Brasil está longe de alcançar esse limiar, mas a predominância dos óbitos no período neonatal indica uma dependência cada vez maior da taxa de mortalidade em relação à qualidade do atendimento pelos serviços de saúde. São necessários, por conseguinte, maiores investimentos na capacitação de pessoal em todos os níveis, melhoria da infra-estrutura técnica dos serviços de pré-natal, parto e pediatria neonatal, que devem ser combinados com a devida monitoria dos recém-nascidos pelos serviços básicos de saúde (PACS/PSF em particular).

A breve análise feita aqui evidencia a dificuldade de analisar os determinantes da mortalidade infantil num contexto social de grande desigualdade socioeconômica. Fica clara a necessidade de as políticas públicas considerarem toda a complexidade dos determinantes do problema, envolvendo: *i)* características de escolaridade, renda, emprego e trabalho, que estão associadas ao modelo de desenvolvimento socioeconômico; *ii)* os fatores de escolha (cultural/comportamental) tais como os que estão envolvidos nos métodos de manejo da fertilidade, na amamentação e nos demais cuidados com as crianças; *iii)* os fatores de risco decorrentes de raça/cor e idade da mãe, como características individuais socialmente sobredeterminadas; e *iv)* finalmente, o acesso aos serviços públicos de saúde e sua qualidade, como será novamente analisado na seção 3, nos cuidados à mulher e à criança, como determinantes relacionados ao sistema de saúde.

2.3 Evolução das causas de mortalidade

Analisadas para o período 1990 a 2004, as tendências das causas de óbito mostram uma situação avançada da chamada "transição epidemiológica" no Brasil, com a crescente importância das doenças crônicas não-transmissíveis e das seqüelas da violência. O peso da mortalidade por doenças transmissíveis é cada vez menor, tendo passado de 6,2% a 5,1% no período estudado. Para se ter um termo de comparação, basta mencionar que em 2004 o número de óbitos por essas doenças era menor que o de homicídios. Enquanto isto, cresce e se diversifica a mortalidade por doenças não-transmissíveis, com destaque para doenças cardiovasculares, as neoplasias e as doenças do aparelho respiratório. Esses três grupos de causa somam praticamente 60% dos óbitos registrados em 2004 (ver tabela 3).

As doenças do aparelho circulatório ocuparam o primeiro lugar como causa de óbito, tanto em 1990 quanto em 2004, mas ocorreu uma diminuição de seu peso relativo na estrutura de mortalidade, que passou de 34,3 a 31,8%, no período. Esse resultado deve-se a tendências ainda restritas às regiões mais desenvolvidas do país. Por outro lado, as neoplasias, que são a segunda principal causa, ascenderam de 12,4 a 15,7%. Já as doenças do aparelho respiratório sofreram um pequeno acréscimo, passando de 10 a 11,4%.

TABELA 3

Brasil: 1990 a 2004 – mortalidade proporcional por causa

Ano	1990	1995	2000	2003	2004*
Doenças ap. circulatório	34,3	32,7	32,1	31,5	31,8
Neoplasias	12,4	13,2	14,9	15,5	15,7
Doenças ap. respiratório	10,6	11,1	10,9	11,2	11,4
Causas externas, exceto homicídios	10,3	10,4	9	8,6	8,8
Infecciosas e parasitárias	6,2	5,2	5,5	5,4	5,1
Afecções perinatais	5,7	5,1	4,5	3,7	3,5
Homicídios	4,8	5	5,6	5,9	5,4
Diabetes	2,7	3,2	4,4	4,3	4,4
Demais causas definidas	12,9	14,2	13,1	13,8	13,9
Total	100	100	100	100	100

Fonte: Ministério da Saúde/Ripsa/Datasus e SIM 2004.
Obs.: *Sujeito a revisão.

Outra tendência importante é a da diminuição dos óbitos por afecções perinatais que estão associadas à mortalidade infantil e que, portanto, caem no mesmo ritmo de decréscimo da mortalidade infantil, conforme foi mostrado na seção anterior.

Merece especial referência o acentuado aumento dos óbitos por diabetes, de 2,7% para 4,4%. As autoridades de saúde prevêem que essa causa de mortalidade, decorrente de uma única enfermidade e não de um grupo, será cada vez mais importante nas décadas que se avizinham, estando associada não só a fatores genéticos, como também ao problema da obesidade.

Esse conjunto de resultados não tem nada de surpreendente: eram esperados no que concerne a uma evolução "normal" da transição epidemiológica que alcançou uma fase madura. O que é discrepante nesse quadro de mortalidade, quando comparado com outros países de desenvolvimento similar, é a alta e crescente proporção de óbitos por homicídio. A proporção de óbitos por homicídio (basicamente por arma de fogo) subiu de 4,8% para 5,4%, no período mostrado. Por isso, a evolução das causas externas é muito peculiar. Quando se subtraem os homicídios, constata-se uma importante tendência a diminuição do peso dessas causas (de 10,3% para 8,8%). Existe, portanto, uma sobremortalidade no conjunto das causas externas que se deve ao número desproporcionalmente elevado de homicídios. A endemia da violência que acontece entre nós tem sido favorecida pelas condições sociais de desigualdade e vem vitimando especialmente a população masculina jovem.[10]

Apesar do peso cada vez menor das doenças transmissíveis e da grande importância das Doenças Crônicas Não-Transmissíveis (DCNT), não se pode deixar de completar esse quadro com uma análise de algumas doenças pertencentes ao grupo de infecciosas e parasitárias. Um dos destaques das duas últimas décadas foi o aparecimento da Aids como um problema sanitário inédito e a reemergência da tuberculose, com 80 mil casos novos anuais, como doença oportunista associada àquela. A mortalidade por Aids apresentou um declínio expressivo, a partir de metade da década de 1990, como resultado do acesso universal e gratuito ao tratamento anti-retrovidal. Contudo, tem-se observado um aumento persistente das taxas de incidência, principalmente no Sul, em conseqüência do aumento do número de casos entre mulheres e entre os menos escolarizados.

Do ponto de vista da orientação a ser dada às políticas de saúde, deve ser destacada aqui a necessidade de se continuar a vigilância com relação às doenças transmissíveis, mas com uma crescente necessidade de se dar maior atenção às doenças crônicas não-trans-

10. Este tema será objeto de análise na parte de Direitos Humanos, Justiça e Cidadania, desta edição.

missíveis, o que inclui o seu melhor conhecimento pela população. Por muito tempo, acreditou-se que este era um problema restrito aos grupos de maior renda. Sabe-se hoje que, ao contrário, são os pobres que apresentam uma incidência maior de mortalidade por essas causas. A proeminência assumida das doenças cardiovasculares, das neoplasias e dos transtornos endócrinos e metabólicos (incluindo a diabetes), em combinação com a hipertensão, a obesidade e inatividade física, tornam necessárias políticas que atuem sobre um conjunto muito complexo de fatores sociais, na esfera da produção de bens e do consumo, bem como nos hábitos cotidianos da população. Não menos importante é o diagnóstico precoce de certos tipos de neoplasia, que no caso do carcinoma de mama e de próstata pode significar uma redução importante da taxa de letalidade.

Reduzir a incidência desses problemas de saúde é um desafio que o Brasil passou a enfrentar na última década e para o que vem aprendendo com a experiência dos países mais avançados do planeta. Mais que tudo, são necessárias atualmente políticas públicas integradas, multissetoriais, e não apenas políticas de saúde em sentido institucional limitado. Cumpre combater, com iniciativas sociais amplas e não apenas do Estado, problemas que têm uma determinação estrutural clara, como a mortalidade por homicídio, em relação aos quais o setor saúde costuma chegar tarde demais. No entanto, da mesma maneira, deve-se ter uma ação social e politicamente abrangente sobre certos problemas cuja determinação social está fundada em hábitos individuais socialmente estimulados, tais como o tabagismo e a alimentação hipercalórica.

3 Quadro institucional, descentralização e relação público-privada

3.1 Quadro institucional

Nos últimos dezoito anos, o sistema público de saúde no Brasil passou por transformações significativas em seus aspectos jurídicos e institucionais, na busca de concretizar as diretrizes de *i)* universalidade, a fim de permitir o acesso irrestrito de toda a população; *ii)* descentralização, de para viabilizar melhores planejamento, gestão, avaliação e controle; *iii)* regionalização e hierarquização de serviços, facilitando mecanismos de integração e sistemas de referência; *iv)* integralidade, visando englobar todos os tipos de serviços, voltados à promoção da saúde, prevenção de doenças, tratamento e reabilitação; e *v)* eqüidade, contemplando cada comunidade e pessoa de forma proporcional às suas necessidades de saúde e de acesso aos serviços. A Constituição Federal de 1988, as Constituições Estaduais (1989), as Leis Orgânicas Municipais (1990), bem como as Leis nº 8.080/1990 e nº 8.142/1990, propiciaram um arcabouço legal altamente indutor e estimulador de mudanças.

Dois aspectos fundamentais, que simultaneamente dirigiram e viabilizaram o processo de reestruturação do sistema, foram *i)* o fortalecimento da participação social na gestão do sistema, nas três instâncias de governo, por meio das Conferências e dos Conselhos de Saúde; e *ii)* o estabelecimento do exercício da direção do Sistema Único de Saúde por um único órgão central em cada esfera – Ministério da Saúde, no plano federal, e Secretarias Estaduais e Municipais de Saúde, nos estados e municípios, respectivamente. Este último aspecto mostrou-se crítico para que pudessem ser implementados os demais princípios orientadores do novo sistema, inviáveis caso persistisse a lógica de múltiplas redes públicas de atendimento – separadas, não integradas e não complementares –, como era regra até então. Assim, cada uma das instâncias gestoras passou a apresentar atribuições mais bem definidas, conforme o disposto na lei que define o Sistema Único de Saúde (BRASIL, 1990). De acordo com as disposições legais, compete:

a) à esfera federal, a formulação da política nacional de saúde; a regulação nacional do Sistema Único de Saúde, a elaboração de normas técnicas, o financiamento e cooperação técnica com estados e municípios, a regulação da relação público-privado, regulação de padrões e registro de produtos destinados à assistência médico-hospitalar e de bens de consumo que se relacionam com a saúde, coordenação nacional do sistema de informações, o acompanhamento e avaliação das tendências da situação sanitária nacional e do desempenho do sistema nacional de saúde, apoio ao desenvolvimento científico e tecnológico e ao de recursos humanos, regulação de aspectos éticos de pesquisas e articulação intersetorial no plano federal;

b) à esfera estadual, a formulação da política estadual de saúde; o planejamento, a coordenação e o estabelecimento de modelos de atenção à saúde; a supervisão, financiamento e cooperação técnica com as secretarias municipais de saúde; a coordenação de redes de serviços especializados e a responsabilidade pelo desenvolvimento de recursos humanos; e

c) à instância municipal, a formulação da política local, o planejamento, contratação (quando for o caso), avaliação e controle dos estabelecimentos de saúde e a execução direta dos serviços. O município é o único ente federativo com a competência constitucional explícita (art. 30, VII) para "prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população".

A associação do peculiar arranjo federativo brasileiro – em que União, estados e municípios são entes federativos politicamente autônomos e sem vinculação hierárquica – às reordenações impostas por essas atribuições passaram a implicar discussões, acordos e ajustes contínuos entre as três esferas de governo. Foi assim estabelecida uma câmara de negociação com representação dos órgãos gestores dessas três esferas, formalizada em 1993 como a Comissão Intergestores Tripartite (CIT), responsável pela definição das normas relativas às relações entre as esferas de governo e aos instrumentos para a sua operacionalização, especialmente no que se refere a aspectos da organização do sistema de saúde e critérios e mecanismos de transferência dos recursos federais para as instâncias subnacionais de governo. Nota-se, portanto, que a implementação do SUS tem ocorrido mediante um processo de crescente articulação e pactuação entre as três esferas de governo, não obstante certos períodos de maior "indução" por parte do nível federal.

3.2 Descentralização

Desde o início da década de 1990, quando o SUS começou a ser implantando, diversas medidas de política foram implementadas no Brasil, em consonância com a onda conservadora que já vinha ocorrendo em outros países. Tais medidas eram caracterizadas principalmente pela adoção de um padrão caracterizado principalmente pela abertura da economia; ênfase na estabilização de preços; privatização; redução do Estado; e mudanças nas relações de trabalho (LEVCOVITZ, 2001).[11] O ideário que informava esse conjunto de medidas se opunha de muitas formas à implantação de políticas sociais

11. LEVCOVITZ, E. L. L. D.; MACHADO, C. V. *Política de saúde nos anos 90*: relações intergovernamentais e o papel das Normas Operacionais Básicas. Ciência e Saúde Coletiva, v. 6, n. 2, p. 269-291, 2001.

universais, tendo como única convergência com a proposta de reforma da saúde a diretriz de descentralização, ainda que por motivos diferentes.[12]

Assim, não por acaso, esse foi o principal eixo de condução da política setorial nos anos 1990, particularmente no que se refere à estruturação e ao fortalecimento das capacidades administrativas e institucionais dos órgãos gestores nas três esferas, para o exercício das suas novas atribuições. As Normas Operacionais Básicas – (NOBs 1991, 1992, 1993 e 1996), publicadas em portarias do Ministério da Saúde, foram instrumentos fundamentais nesse processo, fazendo uso de critérios e mecanismos de transferência dos recursos federais para as demais esferas como indutores da reorganização do sistema, na medida em que atuavam como redefinidores da repartição de atribuições e competências e do grau de autonomia/capacidade gestora de cada estado e município, no que se referia à saúde (idem).

As NOBs de 1991 e 1992, bastante parecidas, inauguraram a metodologia de associar o repasse de recursos e a transferência de poderes sobre unidades assistenciais, principalmente do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps), a requisitos relacionados à estruturação institucional das secretarias estaduais e municipais de saúde. Isso era feito por meio de cláusulas que condicionavam a descentralização da gestão de estabelecimentos e os valores a serem transferidos, ao aferimento, ainda que cartorial, mas exigido pela Lei nº 8.142/1990, da existência de planos, fundos e conselhos de saúde. Nesse período foram estabelecidos tetos físicos e financeiros para a assistência hospitalar e ambulatorial, que levaram a uma maior racionalização dos gastos, difusão de sistemas de informação e controle de pagamentos, padronização e uniformização dos pagamentos efetuados. Contudo, não se avançou na efetiva descentralização da gestão dos recursos, com as esferas nacionais sendo tratadas como meros prestadores de serviços médico-hospitalares e ambulatoriais. (UGÁ *et al.,* 2003).[13] Houve um favorecimento da relação direta entre o nível federal e os municípios, com perda da função articuladora do nível estadual.

A formulação da NOB SUS 01/1993 foi marcada pelo avanço efetivo da municipalização e do crescente envolvimento dos secretários municipais de saúde no direcionamento da política de saúde e apoiou-se nas discussões e recomendações da IX Conferência Nacional de Saúde, realizada em 1992, cujo tema foi "Sistema Único de Saúde: a municipalização é o caminho". A NOB SUS 01/1993 implementou o caráter automático das transferências intergovernamentais, criando a figura da "transferência fundo a fundo", que prevê o repasse de recursos sem necessidade de convênios.[14] Criou também níveis de gestão municipal e estadual – incipiente, parcial e semiplena - com competências e capacidades administrativas e financeiras distintas. A ascendência aos níveis de gestão se dava de acordo com o comprometimento do gestor na organização da assistência à saúde, mensurada por meio do cumprimento de determinados parâmetros preestabelecidos pela norma. Nessa norma, a Comissão Intergestores Tripartite (CIT) foi citada pela primeira vez como uma entidade formal do SUS, embora já funcionasse anteriormente como órgão assessor, e foi determinada a criação das Comissões Intergestores Bipartites (CIB) no âmbito de todos os estados.

12. Na verdade, a diretriz de descentralização já tinha grande força, em todo o processo constituinte, independentemente de ser eventual ponto de contato com as propostas de reformas a agenda de organismos internacionais.

13. UGÁ, M. A.; PIOLA, S. F.; PORTO, S. M.; *et al.* Decentralization and resource allocation in the Brazilian National Health System (Sistema Único de Saúde - SUS). *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 8, n. 2, p. 417-437, 2003.

14. Viabilizada na prática pelo decreto nº 1.232, de 30 de agosto de 1994, da Presidência da República.

Muitas das disposições dessa NOB não chegaram a ser implementadas e as transferências regulares e automáticas que ela propiciou restringiam-se ao custeio de serviços de assistência (serviços ambulatoriais e hospitalares). A norma levou, no entanto, à exacerbação do movimento no sentido da municipalização da saúde, radicalizando a relação direta entre o nível federal e o municipal, e tornou mais complexa a estruturação sistêmica do SUS, na medida em que não se avançou na implementação das atribuições para os estados, que passaram a disputar recursos e responsabilidades com os municípios, promovendo o aumento da tensão entre essas instâncias gestoras.

Durante a vigência dessas três NOBs, em que pesem os problemas apontados, foi ocorrendo de fato a estruturação das secretarias de saúde e a inclusão de novos protagonistas – gestores e conselheiros – na definição das políticas de saúde. Assim é que o processo de negociação e formulação da NOB SUS 01 de 1996 demorou aproximadamente um ano até sua edição final por meio da Portaria nº 2.202, de 5 de novembro de 1996.[15]

Nos doze meses seguintes, múltiplas portarias setoriais do Ministério da Saúde alteraram profundamente suas determinações. Apesar disso, muitos dos seus objetivos foram contemplados, destacando-se *i)* o resgate do conceito mais amplo de saúde, envolvendo todas as ações relativas à promoção, proteção e recuperação da saúde; *ii)* a definição de atribuições mais claras para os estados e previsão de financiamento para sua execução; *iii)* o fortalecimento da CIT e das CIBs, como espaços permanentes de negociação e pactuação entre gestores, e criação de instrumentos para uma gestão mais compartilhada por meio da Programação Pactuada e Integrada (PPI); e *iv)* o aprimoramento da organização e operação dos sistemas de controle, avaliação e auditoria. Além, disso, ela criou também a figura da "gestão plena do sistema", que conferia total autonomia a estados e municípios no gerenciamento do sistema de saúde como um todo, em seu território, aí incluída a prestação de serviços médico-assistenciais. Criou também a condição de "gestor pleno da atenção básica" o que possibilitou que muitos municípios se habilitassem a essa forma de gestão. Foi criado o Piso de Atenção Básica e toda a política de incentivos a atividades estratégicas, como Programa de Agentes Comunitários de Saúde e Programa de Saúde da Família, o que permitiu um grande incremento dessas estratégias.

Como um desdobramento da NOB 1996, em 1999 as unidades assistenciais da Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e os recursos federais destinados à epidemiologia e ao controle das doenças infecciosas e parasitárias foram também descentralizados, em conformidade com os critérios e determinações da Portaria GM/MS nº 1.399. Diferente do ocorrido na assistência à saúde, um processo de estruturação das áreas de vigilância epidemiológica nas secretarias estaduais e municipais de saúde foi ativamente implementado pelo governo federal antes mesmo da publicação da portaria, por meio do Projeto de Estruturação do Sistema de Vigilância em Saúde no âmbito do SUS (Vigisus). Ao fim do ano 2000 todas as secretarias estaduais de saúde e muitas de municípios de médio e grande porte estavam certificadas para assumirem as responsabilidades propostas naquela portaria.

Com o aprofundamento da descentralização do sistema de saúde e a insuficiência de recursos financeiros, uma constante na história do SUS, novos problemas passaram a ser identificados, em particular aqueles relacionados a políticas adotadas por municípios de maior porte, de restrição do atendimento a pacientes de municípios vizinhos, com

15. Envolveu numerosas discussões no âmbito do Conselho Nacional de Saúde (CNS) e da CIT, além dos seminários promovidos pelo Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass) e pelo Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde (Conasems).

redes assistenciais menos resolutivas. Assim, as duas Normas Operacionais subseqüentes, as Normas Operacionais da Assistência à Saúde (Noas) de 2001 e de 2002, mantiveram os mecanismos de alocação de recursos, enfatizando as questões relacionadas à garantia de acesso de toda a população, por meio da implantação de novos padrões para a regionalização funcional das redes de serviços[16] e da definição mais objetiva de estruturas para regulação do acesso.[17] Mudaram também os critérios para habilitação dos municípios nos diferentes estágios de gestão, vinculando-os à estruturação das micro-regiões de saúde em que estivessem inseridos. Embora semelhante à Noas 2001, a Noas 2002 ampliou as responsabilidades dos municípios na Atenção Básica, ao incluir novas atividades de controle de doença e de assistência, e ao estabelecer o processo de regionalização como estratégia de hierarquização dos serviços e de busca de maior eqüidade, além de atualizar os critérios de habilitação de estados e municípios.[18]

As Normas Operacionais (NOB e Noas) tiveram em comum a característica de estabelecerem regramentos pouco flexíveis, cujo cumprimento dificilmente poderia ocorrer de imediato ou mesmo no curto prazo em todo o território nacional. Em outros pontos, como na questão do financiamento da descentralização, foram criando inúmeros critérios de repasse provocando uma especialização no uso dos recursos, o que acabava por tirar qualquer flexibilidade na sua gestão local. As instruções normativas promoveram discussões avançadas para o período em que foram elaboradas, ao mesmo tempo em que tentavam dar respostas aos problemas percebidos. Ainda que, como anteriormente pontuado, grande quantidade de suas determinações não tenha sido implementada, propiciaram o amadurecimento dos processos de negociação e pactuação de políticas entre os gestores, e mesmo da estruturação do sistema de saúde, na medida em que, após um período inicial de confusão por ocasião de sua publicação, seguia-se imediatamente outro de discussão e elaboração de instrumentos para a operacionalização efetiva das novas disposições. O terceiro momento envolvia, inevitavelmente, as adaptações do disposto às realidades/possibilidades locais e, principalmente, novas críticas e questionamentos que contribuíam para a elaboração do instrumento normativo subseqüente.

Em 2004, consenso entre os gestores das três esferas de governo, entendeu-se como esgotada essa forma de indução de mudanças e que era o momento de inovar. Foi assim concebido um "pacto de gestão" entre as instâncias, em que deveriam ser respeitadas as diferenças regionais e a avaliação e cobrança se desse com base em resultados. Dessa vez, o processo de discussão foi mais acirrado e durou quase dois anos. Após longo processo,

16. De acordo com a publicação do Ministério da Saúde "Regionalização da assistência à saúde: aprofundando a descentralização com eqüidade no acesso", de 2001, "a macroestratégia de regionalização deverá contemplar uma lógica de planejamento integrado de maneira a conformar sistemas funcionais de saúde, ou seja, redes articuladas e cooperativas de atenção, referidas a territórios delimitados e a populações definidas, dotadas de mecanismos de comunicação e fluxos de inter-relacionamento que garantam o acesso dos usuários às ações e serviços de níveis de complexidade necessários para a resolução de seus problemas de saúde, otimizando os recursos disponíveis." Assim, todos os municípios do país deveriam ofertar o conjunto de ações do primeiro nível de atenção em saúde (Atenção Básica) em seu próprio território, com qualidade e suficiência para sua população. Um ou mais municípios poderiam vir a constituir um "módulo assistencial", definido como uma base territorial com resolubilidade correspondente ao primeiro nível de referência de média complexidade, enquanto as "regiões de saúde", conformadas por um ou mais módulos assistenciais, deveriam apresentar um nível crescente de resolubilidade.

17. "A regulação da assistência deverá ser efetivada por meio da implantação de complexos reguladores que congreguem unidades de trabalho responsáveis pela regulação das urgências, consultas, leitos e outros que se fizerem necessários" Noas/SUS 01/2001.

18. Como no caso das antecessoras, muitas de suas determinações não foram implementadas, mas a maioria dos conceitos e instrumentos nelas propostos, para organização do sistema de saúde, vem sendo consolidada, na busca do fortalecimento progressivo das instâncias gestoras.

finalmente, em 22 de fevereiro de 2006, foi publicado o novo "Pacto pela Saúde" por meio da Portaria GM/MS nº 399. [19] Como principais mudanças, podem ser citadas: *i)* o desaparecimento da figura da "habilitação" de municípios e estados a alguma condição de gestão; *ii)* o deslocamento do estabelecimento de critérios e regras do nível federal para as CIB em cada estado; e *iii)* o foco é dado aos acordos relativos a diretrizes e processos essenciais ao funcionamento do sistema, enfatizando a responsabilidade e as atribuições das diferentes instâncias governamentais com amplas possibilidades de adequação às especificidades regionais, sem cobrança de quaisquer requisitos de estrutura, de aferimento cartorial.

No que se refere ao financiamento, as transferências de recursos federais passaram a ser necessariamente automáticas, condicionadas somente à homologação da CIB de cada estado, e ordenadas em cinco grandes blocos – atenção básica, atenção de média e alta complexidade, vigilância à saúde, assistência farmacêutica e gestão, ainda que se mantenham diversos critérios de alocação e de incentivos. O "Pacto" não foi ainda implementado, podendo ser o momento atual considerado como de divulgação e preparação. Até que as condições estejam dadas para que seja efetivo, seguem valendo algumas das regras das Noas e até da NOB 96, acrescidas de algumas outras, denominadas "de transição" (CONASS, 2006).

3.3 Participação público-privada

A edição nº 11 desta publicação analisa a dimensão assumida pelo SUS no conjunto do sistema de saúde brasileiro. Considerou-se como parâmetros a capacidade instalada, a força de trabalho empregada e produção efetiva de serviços.

Com relação à capacidade física instalada, o número mais comumente utilizado refere-se ao número de leitos ativos. Deve-se considerar que um dado leito ou um dado médico de um estabelecimento privado pode atender tanto o paciente do SUS quanto um paciente privado. Ainda assim, com relação aos leitos, destacou-se que dos aproximadamente 465 mil leitos hospitalares disponíveis em 2002, os hospitais públicos participavam com 144 mil, portanto, menos de um terço. Essa proporção, ainda assim, é resultado de uma evolução temporal recente que tem sido favorável ao setor público. De fato, em 1992, apenas 25% dos leitos eram de natureza pública. Desde então, o setor privado, por meio de uma espécie de "reestruturação produtiva", diminuiu sua capacidade instalada de leitos em 21% e o setor público fez crescer a oferta de seus leitos em 6%. Em correspondência aproximada com essa proporção de leitos, em 2002 os hospitais públicos produziram 30% das internações hospitalares. Esta é também uma das justificativas para a manutenção de contratos e convênios com o setor privado, com preferência para os estabelecimentos sem fins lucrativos: sem eles o SUS não poderia garantir um acesso universal, conforme o preceito constitucional.

No caso da mensuração da capacidade instalada dos estabelecimentos sem internação (ambulatórios) é mais adequado usar o número de empregados. Em 2002, as

19. Trata, na verdade, da somatória de três outros, quais sejam, o "Pacto pela Vida", o "Pacto pelo SUS" e o "Pacto de Gestão". O primeiro define as principais políticas e metas pactuadas pelas três esferas de governo para o território nacional, cabendo a cada CIB a sua adaptação às condições locais, visando reforçar o movimento da gestão pública por resultados. O segundo é a reafirmação do SUS como uma política de Estado, dos princípios que o norteiam desde sua origem – a universalidade, a integralidade e a equidade –, do compromisso de todos com o seu financiamento e do propósito de re-inclusão desses temas na pauta política. O terceiro pode ser visto como o mais próximo das antigas Normas por tratar dos mesmos temas e incorporar muitos dos conceitos nelas formulados, mas com uma abordagem bastante diferente.

unidades públicas mantinham 67% dos postos de trabalho médicos e 78% do total de empregos na atenção ambulatorial. Ademais, as unidades públicas foram responsáveis por 66% das consultas realizadas em estabelecimentos sem internação. No entanto, os dados da pesquisa de Assistência Médico-Sanitária (AMS), do IBGE, neste caso, computam apenas os dados provenientes de clínicas ambulatoriais de maior porte e deixam de lado uma boa parte dos pequenos consultórios privados espalhados por todo o país. Mas há claras evidências de que o setor público é fortemente majoritário neste tipo de capacidade institucional de atendimento à saúde, ao contrário do que acontece com o atendimento hospitalar.

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

Porém, a participação da saúde suplementar adquire uma dimensão não desprezível: em 1998, 38,7 milhões de brasileiros tinham plano de saúde ou seguro de saúde e, em termos absolutos, esse número chegou a 43,2 milhões em 2003.[20] Todavia, em termos de percentuais não houve alteração entre esses dois anos: 24,5% da população. Ainda assim, devido ao peso desse setor e dentro de um quadro político caracterizado pelas políticas liberais, a regulamentação desse setor foi o mecanismo de intervenção escolhido.

3.3.1 A regulamentação dos planos de saúde[21]

Na década de 1990, considerando uma correlação de forças favorável à desregulação dos monopólios da União e a privatização das empresas estatais, o Estado se viu forçado, por razões políticas de legitimidade, a regulamentar o mercado de planos de saúde. No âmbito das políticas sociais, em se tratando da intermediação do financiamento dos serviços privados de saúde, essas medidas foram mesmo inéditas: ao ser sensível a contestação "dos que tem voz e voto", o governo federal procurou fortalecer os consumidores contra o aumento abusivo de preços, a baixa qualidade dos serviços e a proliferação das fraudes.

Com essa finalidade foram criadas a Lei nº 9.656, que regulamentou o setor, e a Lei nº 9.961, que instituiu a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) em 2000, cujo art. 3º reza que a Agência "terá por finalidade institucional promover a defesa do interesse público na assistência suplementar à saúde, regulando as operadoras setoriais, inclusive quanto às suas relações com prestadores e consumidores, contribuindo para o desenvolvimento das ações de saúde no país". Legislar, fiscalizar e sanear esse setor se tornou inadiável, cabendo a ANS zelar pela defesa do consumidor e da concorrência regulada, buscando reestruturar o mercado visando a redução das práticas oligopolistas e a eliminação dos abusos econômicos. Em particular, como as ações e serviços públicos de saúde são definidos de relevância pública no art. 197 da Constituição brasileira, a agência foi desenhada para ser orientada à luz do interesse público, seguindo à sua maneira a tradição das legislações antitruste.

20. IBGE. PNAD. *Acesso e Utilização de Serviços de Saúde*. 1998 e 2003.

21. Ocké-Reis CO. Uma reflexão sobre o papel da ANS em defesa do interesse público. *Revista de Administração Pública*, v. 39, n. 6, p. 1. 303-1.317.

Apesar do temor da falta de estrutura inicial, a atuação da primeira diretoria colegiada, com base em uma espécie de *learning by doing*, garantiu, tecnicamente, o exercício do mandato: manteve-se a supremacia do Ministério da Saúde em relação ao da Fazenda; regulamentou-se, em boa medida, os contratos anteriores à Lei; e definiu-se um plano-referência para cada grupo assistencial. Mais recentemente, na atual gestão da ANS, a introdução do programa de Qualificação da Saúde Suplementar parece constituir uma iniciativa inovadora, pois tal programa visa ao equilíbrio atuarial da carteira dos planos e a melhoria da qualidade, considerando todos os atores e dimensões de funcionamento do setor. Ademais, o programa ainda pode produzir impactos significativos sobre o perfil da oferta de serviços, ao induzir a alocação de incentivos – econômicos e assistenciais – às operadoras e prestadores.

No entanto, esse quadro institucional mencionado acima não parece suficiente para evitar os sucessivos conflitos no campo da ação regulatória, e nem parece capaz de atenuar a concentração econômica do mercado de planos de saúde. Sobre esses conflitos e dificuldades destaca-se, em agosto de 2003, a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) de não reconhecer a ANS como instância responsável pela regulação de contratos estabelecidos antes de lei. Isso dificultou a tarefa da agência de mediar os interesses contraditórios envolvidos na implementação do Programa de Incentivo à Adaptação de Contratos (Piac) em 2004, bem como tornou errática a sua política de reajuste de preços em relação aos planos individuais anteriores à Lei nº 9.656.

3.3.2 Crescimento dos preços dos planos individuais[22]

Um dos campos sensíveis da regulação tem sido o dos preços dos planos individuais. O crescimento dos preços dos planos de saúde foi visível, nos últimos anos. Chega-se a ponto de um portador de plano individual de saúde estar sujeito, em tese, a sofrer, em um mesmo ano, até quatro reajustes diferentes aprovados pela ANS.

Esse reajuste dos individuais atinge 5,4 milhões de planos, uma parcela diminuta de 15% do mercado de planos de assistência médica, a qual tende a decrescer. Vale destacar, ainda, que esses percentuais referem-se ao número de planos de saúde e não propriamente ao número de usuários, um problema de registro enfrentado pela agência reguladora em relação à contabilidade do mercado.

Sem dúvida, a discussão acerca do *benchmark* para reajuste dos planos individuais é polêmica; uns defendem a aplicação de um índice regional; outros a extensão da regulamentação de preços aos planos empresariais; já as operadoras preferem a adoção de um índice próprio ou, é claro, a liberdade de fixar preços. Os índices oficiais de inflação e seus critérios de mensuração na área da saúde, bem como a metodologia de apreçamento dos planos individuais, devem ser discutidos, mas jamais deveriam ser desconsiderados pela agência reguladora em defesa da adoção de índices próprios das empresas para fins de reajuste dos preços dos planos por meio da Variação do Custo Médico-hospitalar (VCMH). [23] No contexto do Piac, a ANS rejeitou as propostas de índice próprio, que lhe foram apresentadas cheias de inconsistências pelas operadoras de planos de saúde.

---

22. Ocké-Reis CO; Cardoso SS. *Uma descrição do comportamento dos preços dos planos de saúde*: 2001-2005. Rio de Janeiro: Ipea, 2006. Não Publicado (Texto para Discussão).

23. Afinal, embora o perigo da indexação não esteja afastado com a adoção de índices oficiais, o uso em larga escala de índices próprios poderá reconduzir mais rapidamente o aparecimento da indexação, em um contexto econômico que parecia ter extinguido a indexação dos preços na economia brasileira.

Os reajustes da ANS, ao influenciar tanto os gastos das famílias quanto as metas de inflação definidas pelas autoridades monetárias do país, podem acabar obrigando o redesenho do marco regulatório dos planos, no contexto do Projeto de Lei nº 2.934, de fevereiro de 2004. Esse projeto visa, em suma, substituir a Lei nº 9.656 da regulamentação dos planos e é de autoria da Comissão Parlamentar de Inquérito, que foi criada com a finalidade de investigar denúncias de irregularidade na prestação de serviços por empresas e instituições privadas de planos de saúde.

4 Balanço de políticas e programas

Na edição de agosto de 2005, deste mesmo periódica, foi ressaltado que uma singularidade do Ministério da Saúde é a continuidade das principais políticas e programas federais, com os sucessivos gestores desse Ministério compartilhando os mesmos objetivos estratégicos. O mesmo poderia ser dito sobre as secretarias de saúde em outras esferas de governo. Isso tem sido possível porque o SUS é uma política de Estado, sendo, dessa forma, com ênfases em um ou outro aspecto, mantida por sucessivos governos. Trata-se aqui, assim, de aferir o andamento de sua implementação – as transformações já ocorridas, os desvios e até os aprimoramentos em relação às metas iniciais.

No que se refere às macropolíticas, a universalidade e a integralidade da atenção seguem sendo reafirmadas como as principais diretrizes, ainda que, como forma de corrigir iniqüidades, programas com foco em grupos populacionais específicos tenham a elas se associado. Nesses casos, a abordagem é bastante diversificada, podendo estar direcionada a contemplar especificidades relacionadas a gênero e raça ou a diferentes estágios do ciclo de vida – como no caso da saúde da mulher, do negro, da criança, do adolescente e do idoso – ou ainda à redução de riscos ou de danos comuns a determinadas atividades ou condições – como no caso da saúde do trabalhador e de indivíduos privados da liberdade, por exemplo. Tais programas têm em comum a ênfase nas ações de promoção da saúde e prevenção de enfermidades, embora cada vez mais venham informando as atividades assistenciais, por meio de protocolos e/ou recomendações. Entre as políticas focalizadas, merece destaque a voltada à atenção integral à saúde indígena que, por determinação constitucional, é de competência exclusiva da União.

Mais recentemente, em março de 2006, dentro das novas diretrizes de condução do SUS foram pactuadas prioridades que apresentam impacto sobre a situação de saúde da população brasileira. Com esse objetivo foram pactuadas ações necessárias para o alcance de metas em seis áreas prioritárias: saúde do idoso; controle do câncer de colo de útero e de mama; redução da mortalidade infantil e materna; fortalecimento da capacidade de resposta às doenças emergentes e endemias, com ênfase na dengue, hanseníase, tuberculose, malária e influenza; promoção da saúde; e fortalecimento da atenção básica.

O combate à mortalidade infantil, em particular à neonatal, que tem objetivos e recursos que se aplicam também à busca da redução da mortalidade materna, foi uma das primeiras metas pactuadas nacionalmente. Com essa finalidade, ainda em 2004, o Ministério da Saúde conclamou os gestores do SUS para um Pacto Nacional pela Redução da Mortalidade Materna e Neonatal, que tem por meta reduzir em 15% os índices de mortalidade materna e neonatal até o fim de 2006, e em 75% até 2015. Desde então, vêm sendo realizados seminários de qualificação e humanização da atenção obstétrica e neonatal, voltados para o pessoal de maternidades, os quais enfatizam a atenção ao recém-nascido de baixo peso e ao prematuro, bem como em técnicas de reanimação neonatal.

No entanto, para melhor entender a evolução das políticas do SUS, é preciso analisar o comportamento de algumas de suas grandes áreas de atuação, conforme discriminado a seguir.

4.1 Assistência à saúde: atenção básica, de média e de alta complexidade

A organização da assistência foi destacada como foco da atuação setorial desde o início da implantação do SUS, tanto pelo volume de recursos que envolve quanto por sua visibilidade para a população usuária. Substituir o modelo hospitalocêntrico e de livre demanda que dominava a assistência à saúde, preservando os princípios de universalidade e integralidade se colocava como um desafio, mas que teria que ser enfrentado, com prioridade, para viabilizar o SUS. Na primeira metade da década de 1990, foram criados instrumentos para a gestão pública descentralizada de estabelecimentos de saúde, homogeneizando os mecanismos de pagamento e monitoramento dos serviços prestados. Apesar disso, pouca ou nenhuma diferença foi passível de percepção por parte dos usuários, que continuavam contando com praticamente a mesma capacidade instalada, concentrada nos mesmos municípios pólos, com a atenção centralizada no hospital e orientada para o atendimento à demanda daqueles que conseguiam acesso. O desafio residia então em expandir a cobertura do sistema, a fim de propiciar de fato o acesso universal, particularmente às ações de promoção e prevenção.

Assim, em 1995, foi iniciada a adoção de medidas mais efetivas para viabilização da mudança do modelo. Como estratégias escolhidas, o Programa de Agentes Comunitários de Saúde (Pacs) e o Programa de Saúde da Família (PSF), até então pouco abrangentes e inseridos na estrutura da Fundação Nacional de Saúde (Funasa), foram transferidos para a Secretaria de Assistência à Saúde (SAS) e, juntamente com as unidades básicas de saúde convencionais, passaram a conformar a "Atenção Básica", tal como apareceu pela primeira vez, na NOB 01/1996. Nesse nível de atenção, passou a ser adotada uma atitude proativa de busca e cadastramento da população sob responsabilidade das diferentes equipes, com atuação na prevenção de enfermidades e promoção da saúde, além de procedimentos assistenciais mais simples. O novo modelo, com enfoque na promoção e prevenção, deveria buscar a racionalização da utilização dos serviços de saúde, ampliar o acesso e melhorar a eficácia e a efetividade das ações, ampliando a resolutividade da atenção e servindo de "porta de entrada" para os outros níveis do sistema de saúde (ou seja, para a média e alta complexidade). O PSF passou a ser considerado pelo Ministério da Saúde como um eixo de estruturação da atenção básica à saúde (IPEA, 2000).[24]

Em 1995, o PSF atuava em 150 municípios. Em 1999 já havia sido implementado em 1.870 municípios, mas enfrentava dificuldades para ser implementado nas áreas metropolitanas e nos municípios de maior densidade populacional (com cobertura populacional média pelas equipes do Saúde da Família em torno de 20%). Então, em 2002, surgiu o Projeto de Expansão e Consolidação do Saúde da Família (Proesf), que tem por objetivo a disseminação do Programa Saúde da Família (PSF) nos centros urbanos com população acima de 100 mil habitantes e um acompanhamento mais rigoroso dos resultados obtidos.[25] Em 2005, existiam em atuação no país mais de 24 mil equipes do Saúde da Família, número significativamente superior aos 13 mil de 2001. Ampliou-

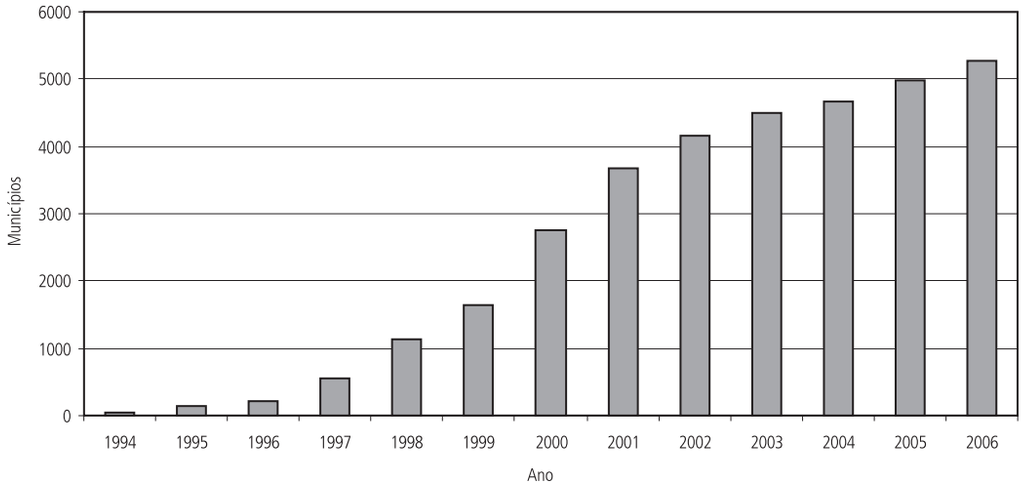
24. Ipea. *Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise*, n. 1, jun. 2000.

25. Trabalha com 231 municípios, nos quais residem cerca de 90% da população.

se, também, o número de agentes comunitários da saúde, que passou de 152 mil para 208 mil entre 2001 e 2005. Ainda assim, há necessidade de ampliar a cobertura dos municípios maiores ou repensar o modelo de atenção básica nesses casos.

GRÁFICO 3

Brasil, 1994-2005 – Número de municípios com equipes implantadas do PSF



Fonte: Ministério da Saúde.

Ainda dentro da estratégia de ampliar a cobertura, o governo lançou em 2004 o programa *Brasil Sorridente*, que engloba várias ações do Ministério da Saúde com o objetivo de ampliar o acesso a saúde bucal. Entre outras ações, aumentou o número de equipes de saúde bucal e estas passaram a ficar vinculadas a equipes do PSF. Em 2001 havia no país cerca de 2,2 mil equipes de saúde bucal, ao passo que em 2005 esse número já subira para 12,9 mil.

A criação do Piso da Atenção Básica e do sistema de incentivos para programas estratégicos foi o grande impulsionador da expansão de programas com o PACS e o PSF. Concomitantemente, ao processo de discussão do PAB, ainda em 1995/1996, tornou-se clara a necessidade de categorização dos procedimentos ambulatoriais, segundo sua complexidade. Assim, além da categoria de "básicos" – financiados pela transferência do Piso de Atenção Básica, foi definida a de "média complexidade", em que os procedimentos eram remunerados pela produção informada por meio das rotinas estabelecidas para o Sistema de Informações Ambulatoriais do SUS (SIA/SUS), e a de "alta complexidade", cujos procedimentos também eram pagos por produção, mas informados por um sistema de registro individual do paciente, dependente de autorização prévia, similar ao do Sistema de Informações Hospitalares (SIH), denominado APAC (Autorização de Procedimento de Alta Complexidade)(CARVALHO, 1997).[26] Na prática, tal como acontecia na assistência hospitalar, foram considerados de "alta complexidade" aqueles de alto custo, e a "média complexidade" passou a ser entendida como tudo o que não estivesse listado nas demais categorias.

O tratamento dispensado aos procedimentos de alta complexidade, seguindo a lógica herdada do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social

26. CARVALHO, D. M. Grandes sistemas nacionais de informação em saúde: revisão e discussão da situação atual. Informe Epidemiológico do SUS, v. 5, p. 7-46, 1997.

(Inamps), só podia ser realizado por estabelecimentos habilitados pelo nível federal, e cadastrados para esse fim. Como ainda hoje acontece, a distribuição desses estabelecimentos pelo território nacional era extremamente desigual, sendo fortemente concentrados em grandes regiões metropolitanas, o que ocasionava a necessidade de encaminhamento de pacientes para estados distintos daqueles em que residiam. Por serem esses procedimentos de alta complexidade também de custo elevado, havia um descontentamento dos gestores dos estabelecimentos "receptores", onerados com atendimentos e gastos que entendiam não ser de sua responsabilidade. Cabe lembrar que, nessa ocasião, aos já existentes limites financeiros, tinham sido associados limites ao quantitativo de internações a serem remuneradas pelo sistema, estabelecidos como o equivalente a 9% da população do estado ao ano. Como solução, foi proposto e implementado o Fundo de Ações Estratégicas e Compensação (Faec), que passou a arcar com as despesas relativas a procedimentos selecionados, aos quais foram sendo eventualmente associadas outras ações de diferentes níveis de complexidade, tidas como estratégicas para o SUS, sem onerar os tetos estipulados para estados e municípios. Essa medida não se aplicava, no entanto, àqueles procedimentos de alta complexidade/custo para os quais havia uma melhor distribuição regional (com algumas exceções, como por exemplo terapia renal substitutiva).

Ainda no campo da assistência hospitalar, em setembro de 2003, o governo federal propôs a reestruturação da atenção de urgência e emergência, um problema secular principalmente nos grandes centros urbanos, tendo por carro-chefe o Serviço Móvel de Atendimentos as Urgências e Emergências (Samu/192). Nesse serviço de atendimento pré-hospitalar, por meio de uma central de regulação, o médico atende à chamada, faz a triagem e decide o destino do paciente, que pode ir de uma simples consulta a uma internação hospitalar. Com o Samu 192, o SUS está reduzindo o número de óbitos, o tempo de internação em hospitais e as seqüelas decorrentes da falta de atendimento oportuno. O Samu está atualmente implantando em 784 municípios brasileiros, cobrindo cerca de 85,8 milhões de pessoas.

Entre as iniciativas recentes no campo da atenção hospitalar, merece também destaque, a nova relação estabelecida entre os Hospitais de Ensino e Hospitais de Pequeno Porte. Em relação aos Hospitais de Ensino foram estabelecidos novos contratos que, além de estipularem metas de produção, definem outras relacionadas à qualidade da assistência, ao ensino e à gestão hospitalar. O sucesso dessa política determinou sua expansão aos hospitais filantrópicos. Com relação aos hospitais de pequeno porte, a maior mudança foi na forma de remuneração. Esses hospitais passaram a ser remunerados por orçamento global, ampliando a capacidade de planejamento da assistência. Em contrapartida, essas unidades passam a se integrar de forma mais efetiva às prioridades do SUS.

4.2. Assistência farmacêutica

Na primeira metade da década de 90, as políticas públicas relacionadas à assistência farmacêutica não sofreram grandes modificações. A Central de Medicamentos (Ceme), criada em 25 de junho de 1971, pelo Decreto nº 68.806, era ainda a responsável pela aquisição e distribuição de medicamentos no país, de forma centralizada. Os estabelecimentos públicos de saúde recebiam os medicamentos que compunham a Relação

Nacional de Medicamentos Essenciais (Rename),[27] da época, destinados ao uso primário, secundário e terciário da atenção à saúde, adquiridos por essa Central. Esse sistema foi financiado por meio de convênios celebrados com o Inamps até a sua extinção, em 1991, sendo substituído pelos celebrados com as secretarias estaduais e municipais de saúde e com hospitais universitários, filantrópicos e outras instituições públicas estaduais e federais, além do Ministério da Saúde. As Centrais de Distribuição de Medicamentos, gerenciadas pelo Inamps para atendimento à população previdenciária, foram também desativadas e tornaram-se constantes as queixas pela escassez de produtos,[28] devidas em parte às perdas em estocagens no nível central.

Além dos produtos padronizados, normas da Ceme estabeleciam que "em caráter excepcional, os serviços, prestadores de assistência médica e farmacêutica poderão adquirir e utilizar medicamentos não constantes da Rename, quando a natureza ou a gravidade da doença e das condições peculiares do paciente o exigirem e desde que não haja, na Rename, medicamento substitutivo aplicável ao caso". Esses medicamentos, geralmente de alto custo e referidos como "excepcionais", na prática destinados quase que exclusivamente a pacientes transplantados, renais crônicos e portadores de nanismo hipofisário, eram pagos pelo Inamps para os seus segurados, não sendo previsto o acesso universal. Em 1994 essa ação foi descentralizada para os estados, sendo que o Ministério da Saúde passou a definir os medicamentos a serem contemplados pelo Programa. "Inicialmente não havia previsão de ressarcimento destes medicamentos pelo Ministério da Saúde, o que trouxe inúmeras dificuldades para a manutenção do fornecimento destes medicamentos pelos Estados, pois, além do custo elevado, a maior parte ainda tinha que ser importada" (CONASS, 2004).[29] Nos anos subseqüentes, a Secretaria de Assistência à Saúde do Ministério da Saúde passou a incorporá-los progressivamente à sua tabela de procedimentos, até que, em novembro de 1996, a Portaria SAS/MS nº 204 estabeleceu medidas para maior controle dos gastos e complementou a relação de medicamentos "excepcionais" (idem).

Em 1997 a Ceme foi desativada por meio do Decreto nº 2.283, sendo as suas atividades distribuídas entre diferentes órgãos do Ministério da Saúde. Assim, coube à Secretaria-Executiva a responsabilidade pela manutenção das atividades de aquisição e distribuição dos medicamentos dos "Programas Estratégicos", mais tarde referidos como medicamentos estratégicos, relacionados em sua maioria ao controle das doenças transmissíveis.

Ao mesmo tempo, houve a criação de uma nova Farmácia Básica nos moldes daquela de 1987[30], que consistia em um elenco de medicamentos destinados ao atendimento ambulatorial dos municípios com população igual ou inferior a 21.000 habitantes,

27. A Rename era um instrumento estratégico da Política Nacional de Medicamentos. Técnicos da Ceme, após diversos estudos, chegaram a listar 305 substâncias farmacêuticas (fármacos básicos) que possibilitariam atender 99% das necessidades médicas da população, racionalizando os critérios e procedimentos de compra (ver PEREIRA, A. A. *Produção Descentralizada de Medicamentos Essenciais no Instituto de Tecnologia em Fármacos do Estado do Rio de Janeiro*: Um Diagnóstico Estratégico de sua Implementação. 1995. Dissertação (Mestrado) – Escola Brasileira de Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.

28. No período compreendido entre 1991 e 1992, a CEME reduziu a 20% seus níveis históricos de cobertura da demanda de medicamentos para o SUS (Bermudez, 1995).

29. Conselho Nacional de Secretários de Saúde /CONASS. Para entender a gestão do Programa de Medicamentos de Dispensação em Caráter Excepcional – Brasília : CONASS, 2004. 100 p. (CONASS *Documenta* ; 3).

30. Em 1987, a Ceme criou a Farmácia Básica, com o objetivo de racionalizar o fornecimento de medicamentos para a atenção primária de saúde. Foi idealizada como um módulo-padrão de suprimento de medicamentos selecionados da Rename, planejados para atender as necessidades de 3 mil pessoas por um período de seis meses, constando de 48 medicamentos, de uso prioritariamente ambulatorial.

entregues diretamente aos municípios, com exceção dos estados de São Paulo, Paraná e Minas Gerais, que já haviam iniciado um processo de organização da assistência farmacêutica (GOMES, s/d).[31]

A Secretaria de Políticas de Saúde (SPS) ficou encarregada de coordenar o processo de elaboração de uma nova Política Nacional de Medicamentos (PNM), finalizado, após amplo debate, com a publicação da Portaria GM nº 3916, de 30 de outubro de 1998.

A Política Nacional de Medicamentos, ainda vigente, tornou pública a importância dos medicamentos na resolutividade das ações de saúde, indicando rumos e linhas estratégicas e definindo prioridades no que concerne aos medicamentos. O modelo de financiamento do abastecimento de medicamentos, definido a partir dessa política, separou-os, na prática em três grupos: *i)* para os utilizados na atenção básica está prevista a participação das três esferas de governo, sendo os procedimentos de programação e aquisição descentralizados para os estados e/ou municípios; *ii)* aqueles considerados estratégicos[32] no escopo das ações programáticas do Ministério da Saúde são programados, adquiridos e distribuídos de forma centralizada pelo Ministério da Saúde; e *iii)* os de dispensação em caráter excepcional,[33] programados, adquiridos e distribuídos pelos estados, embora sejam financiados pelos níveis federal e estadual.

Dos três grupos, como informando anteriormente, os medicamentos estratégicos estariam sob a responsabilidade do governo federal. Na assistência farmacêutica básica, o desempenho nos diferentes estados é muito variável, sendo que os mais estruturados têm tentando fazer frente às necessidades da população, na maioria das vezes à custa de maior participação financeira, por parte dos níveis subnacionais, do que a acordada com o Ministério da Saúde. Mesmo assim, como será visto na seção de financiamento, as famílias mais pobres, quando realizam um gasto em saúde, declaram que este se concentra na aquisição de medicamentos, poderia indicar problemas de acesso, mas, também, o uso de medicamentos em prescrição. No grupo dos medicamentos de dispensação em caráter excepcional se encontram outros problemas. Em parte, esses problemas se devem a defasagens nos valores previstos nas tabelas de ressarcimento do Ministério da Saúde e às dificuldades encontradas pelos estados menos populosos e mais distantes dos centros produtores/distribuidores para aquisição de medicamentos de alto custo. Um mesmo medicamento pode custar na região Norte cinco vezes mais do que na região Sudeste. [34]

Não se pode deixar de considerar que importantes avanços foram obtidos no campo da assistência farmacêutica, entre eles a introdução dos medicamentos genéricos no mercado nacional. A Lei nº 9.787 foi publicada em 10 de fevereiro de 1999. Além disso, a criação da Anvisa e de normas para registro de medicamentos genéricos gerou confiança na qualidade do produto, assegurada por meio de estudos de medicamentos de equivalência farmacêutica e de bioequivalência. Essa lei permitiu que se contornasse um dos principais problemas da política de medicamentos relacionado a patentes e dificuldade de se encontrar um substituto de qualidade confiável e com preço mais baixo.

---

31. GOMES, C. A. P. A *Assistência Farmacêutica no Brasil*: análise e perspectivas. Mimeo, s/d. (Documento Técnico da Secretaria de Políticas da Saúde, do Ministério da Saúde).

32. Medicamentos para controle de doenças endêmicas, Aids e para doenças crônicas não transmissíveis.

33. Hormônios de crescimento, medicamentos para distúrbios de coagulação sanguínea etc.

34. "Outra questão que tem sido motivo de preocupação constante dos Secretários Estaduais de Saúde é o significativo (e crescente) número de mandados judiciais que demandam o fornecimento de medicamentos de dispensação em caráter excepcional. Para fazer frente a esta situação o CONASS em 2003 enviou ofício a todos os Presidentes de Tribunais de Justiça e Procuradores Gerais de Justiça dos Estados, com o objetivo de informar sobre a utilização dos Protocolos Clínicos e Diretrizes Terapêuticas quando das demandas judiciais por medicamentos "excepcionais" (CONASS, 2004).

Esse foi um dos campos no qual o Ministério da Saúde ganhou muita visibilidade, inclusive no exterior, no período, particularmente por causa do fornecimento gratuito dos medicamentos antiretrovirais (Lei nº 9.313, de novembro de 1996) e por defender na Conferência da Organização Mundial do Comércio (DOHA, 2001) a flexibilização da lei das patentes, nos casos em que essa medida de exceção acarretasse benefícios para a saúde pública ou em caso de epidemias.

Todavia, os avanços observados ainda não resolviam o problema de acesso da população a medicamentos básicos. Assim, não é de se estranhar que uma das promessas da campanha presidencial de 2002 tenha sido nesse sentido. Essa promessa foi concretizada na forma do programa *Farmácia Popular*, criado com o objetivo de "ampliar o acesso da população aos medicamentos considerados essenciais."[35] Essa ampliação do acesso seria feita por meio da oferta de medicamentos a preços de custo, ou mesmo simbólico.

Na primeira fase, do Farmácia Popular 1, a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), uma das entidades executoras do programa, seria responsável por adquirir os medicamentos de laboratórios farmacêuticos públicos ou privados e oferecê-los à população por intermédio das farmácias populares. Como essa linha avançou pouco,[36] em 2006 o governo, visando aumentar a capilaridade da rede, propôs o *Farmácia Popular 2*, que consiste em cadastrar farmácias comerciais para vender medicamentos selecionados a preços subsidiados.

Esse programa suscitou muita polêmica no setor, uma vez que introduz a figura do co-pagamento pelo usuário, considerada pelo segmento mais ortodoxo de defesa do SUS como ilegal (ver Lei nº 8.080, art. 43) e um precedente indesejável. Adicionalmente, poderia significar um "desestímulo" aos programas oficiais de distribuição gratuita de medicamentos.

4.3 Vigilância em saúde

Entre todas as áreas do sistema público de saúde, a Vigilância em Saúde foi, provavelmente, a que mais sofreu transformações no período. Embora a descentralização das ações de vigilância epidemiológica e controle de doenças para estados e municípios estivesse prevista na Lei Orgânica da Saúde (nº 8.080/1990), e essa diretriz ter sido reafirmada na IX Conferência Nacional de Saúde, sua efetivação foi bastante tardia. Na prática, o processo só foi desencadeado partir da publicação das Portarias Ministeriais nº 1.399 e nº 950, de 1999. Segundo Silva Jr. (2004),

> (...) as dificuldades técnicas realmente existentes, mas não insuperáveis, em estabelecer linhas divisórias bem definidas entre as ações de vigilância epidemiológica de dimensão estritamente local e aquelas que necessitam padronização e simultaneidade nacional (...); a ausência de instruções normativas que regulassem o processo de transferência das atribuições e o conseqüente repasse dos recursos humanos e materiais; a inexistência de uma fonte estável e específica de financiamento dessas ações; e a resistência corporativa que se aliou, em determinados momentos, aos interesses dos grupos político-partidários locais que ocupavam as Coordenações Regionais da Funasa, foram fatores importantes que impediram sua integração ao SUS e às suas diretrizes, ao longo da década de 90.[37]

35. Texto do Ministério da Saúde sobre Farmácia Popular. Disponível em: <http://portal.saude.gov.br/portal/saude/> Acesso em: 16/09/2006.

36. Lançado em junho de 2004, até junho de 2006 havia em funcionamento 182 unidades, em 141 municípios de 23 estados.

37. SILVA JR, J. B. da. *Epidemiologia em serviço:* uma avaliação de desempenho do Sistema Nacional de Vigilância em Saúde. Tese (Doutorado) – Pós-Graduação da Faculdade de Ciências Médicas da Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2004.

Apesar disso, foram os movimentos ocorridos nesse período que viabilizaram as mudanças posteriores. Até então, a responsabilidade pelas ações relacionadas a doenças transmissíveis encontrava-se distribuída entre diferentes setores do Ministério da Saúde e do órgão a ele vinculado, a Fundação Nacional de Saúde (Funasa), atuante sobre doenças transmitidas por vetores ou as que predominavam em áreas rurais, além de manter unidades assistenciais nessas regiões. Essas ações eram executadas diretamente por esses órgãos no caso das doenças ditas "federais" – malária; leishmanioses; esquistossomose; febre amarela e dengue; tracoma; doença de Chagas; peste; filariose; bócio – ou centralmente determinadas, com participação subordinada das secretarias estaduais de saúde, como no caso dos programas de Aids, hanseníase e tuberculose.

Em 1984, foi criado na estrutura da Funasa o Centro Nacional de Epidemiologia (Cenepi), estabelecido formalmente por portaria ministerial, com a dupla missão de procurar reunir as várias ações e programas de controle de doenças e incorporar uma utilização mais ampla da epidemiologia como instrumento de análise da situação de saúde do país e como um instrumento privilegiado para subsidiar a escolha de prioridades e o planejamento geral das ações de saúde. O financiamento dessas ações continuava, entretanto, fragmentado – sendo utilizados distintos mecanismos para os diversos "programas", como a execução direta e a transferência por convênios, e sem regras claras para a participação dos três gestores que já naquela época acontecia – e instável, em virtude da utilização do mecanismo de transferência voluntária de recursos, dificultando a realização de programação de longo prazo (SILVA JR., 2004).

A partir de 1997, teve início o processo de integração dos programas na esfera nacional e simultaneamente a discussão e negociação entre os gestores das três esferas de governo sobre suas atribuições. Para viabilizar a estruturação das secretarias estaduais e municipais de saúde, aportando recursos para investimentos e capacitação na área, foi elaborado o projeto Vigisus com o Banco Mundial, enquanto o montante de recursos para o seu custeio descentralizado e os critérios de rateio do total, entre estados e municípios, era objeto de estudos no âmbito do próprio Ministério da Saúde. Em ação paralela, as unidades assistenciais da Funasa passaram a ser cedidas a estados e municípios e as condições para sua sustentabilidade – recursos humanos, materiais e financeiros indispensáveis ao seu funcionamento – foram sendo definidas. Todas essas medidas possibilitaram que, de forma bastante distinta do que ocorria na assistência à saúde, quando as portarias no 1.399 e no 950 foram publicadas em 1999, estabelecendo formalmente os parâmetros para a efetiva descentralização da área, já existisse um amadurecimento institucional nas três esferas, que permitiu a rápida implementação das disposições.[38] Foi também definido um instrumento de planejamento e programação integrada das ações (a PPI-ECD).[39]

38. Ainda segundo Silva Jr. (2004), modelo de descentralização adotado procurou combinar atribuições que permaneceram centralizadas, como a normatização técnica, coordenação dos sistemas de informação, fornecimento de insumos estratégicos, coordenação das ações com ênfase nas que exigem simultaneidade, entre outras, com uma horizontalização da execução das ações, atribuindo sua responsabilidade, preponderantemente, aos municípios. A Portaria nº 1.399, de forma explícita, determinava que os nove programas de controle de doenças ainda executados diretamente pela Funasa, naquele momento, fossem repassados para os estados, os municípios e o Distrito Federal. A adesão ao processo de descentralização foi concebida de forma ativa, necessitando que cada gestor, estadual ou municipal, apresentasse sua proposta para assumir as ações que, até então, eram executadas pelo gestor federal. As propostas municipais deveriam ser analisadas pela Comissão Intergestores Bipartite (CIB), com posterior avaliação pela Comissão Intergestores Tripartite (CIT), fórum onde também se realizaria a avaliação das propostas estaduais.

39. Assim é que, em setembro de 2000, as 27 secretarias estaduais de saúde já haviam cumprido as etapas previstas e obtido a certificação, passando a receber os recursos federais de custeio, destinados a essa área, por transferência "fundo a fundo". Em relação aos municípios, 3.001 Secretarias Municipais de Saúde foram certificadas no ano de 2000, sendo que em 2006 esse número atingiu 5.263, representando 94,6% dos existentes no país.

Em 2003, com a reestruturação da área de epidemiologia e controle de doenças no âmbito do Ministério da Saúde, foi extinto o Cenepi e criada uma Secretaria de Vigilância em Saúde, que passou a reunir as atribuições daquele centro e os demais programas que anteriormente integravam a extinta Secretaria de Políticas de Saúde: tuberculose, hanseníase, hepatites virais e doenças sexualmente transmissíveis e Aids, além de outras atribuições que ampliaram formalmente seu escopo de atuação, justificando a terminologia utilizada em sua denominação. A essa nova secretaria passou a caber: *i)* a vigilância das doenças transmissíveis; *ii)* a vigilância das doenças e agravos não transmissíveis e seus fatores de risco; *iii)* a vigilância ambiental em saúde; e *iv)* a vigilância da situação de saúde, correspondendo a uma das aplicações da área também denominada como análise de situação de saúde (idem). Embora as ações de vigilância das doenças e agravos não transmissíveis e de seus fatores de risco, bem como as de vigilância ambiental em saúde, sejam ainda incipientes, as avaliações disponíveis sobre as estratégias adotadas nas demais áreas, no contexto da descentralização, apontam para o seu sucesso, podendo ser destacadas a prevalência da esquistossomose, além da redução do número de internações e óbitos por malária e, principalmente, a interrupção da transmissão da doença de Chagas transmitida pelo *Triatoma infestans* no país (SILVA JR., 2006).[40] Contudo, vários problemas persistem e necessitam de uma vigilância epidemiológica efetiva ou mais estrita: a tuberculose está estacionada em níveis elevados – em torno de 80 mil novos casos por ano; a incidência do HIV vem se concentrando na população mais pobre e nos heterossexuais; a dengue tem apresentado picos nos períodos de verão (quando a chuva leva ao acúmulo de água e a criação de focos da doença), entre outros. No caso das doenças crônicas não transmissíveis não há ainda um sistema nacional bem estabelecido de controle epidemiológico dos casos para as principais doenças.

Cabe ressaltar que a denominada "vigilância sanitária" ficou dissociada dessa Secretaria, a partir do entendimento de que, apesar do termo vigilância ser aplicável a algumas das ações que abriga, o conjunto de práticas que a caracterizam são de outra natureza, voltadas à normatização, fiscalização e controle de fronteiras, portos, aeroportos, medicamentos, alimentos, de produtos ou bens – da produção ao consumo –, e da prestação de serviços que se relacionam direta ou indiretamente com a saúde. Trata-se assim de uma função de responsabilidade da União, não descentralizável para estados e municípios, entendimento que informou, anteriormente, a criação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa).

5 Financiamento da saúde no Brasil

O sistema de saúde brasileiro pode ser subdividido em pelo menos quatro grandes grupos a partir do seu financiamento: *i)* o Sistema Único de Saúde, de acesso universal, gratuito e financiado com recursos públicos (impostos e contribuições); *ii)* o segmento de planos e seguros privados de saúde, de vinculação eletiva, financiado com recursos das famílias e/ou dos empregadores; *iii)* o segmento de atenção aos servidores públicos, civis e militares, de acesso restrito a essas clientelas, financiado com recursos públicos e dos próprios servidores – junto com o anterior forma os chamados sistemas de "clientela fechada"; e *iv)* o segmento de provedores privados autônomos de saúde, de acesso direto mediante pagamento no ato out-of-pocket (RIBEIRO *et al.*, 2006).[41]

40. SILVA JR., J. B. da. A *Descentralização e o Sistema Nacional de Vigilância em Saúde*. Apresentação em Power Point, feita no Congresso da Abrasco. Rio de Janeiro, 2006 (Mimeo).

41. RIBEIRO, J. A. C; PIOLA, S. F.; SERVO, L. M. *As novas configurações de antigos problemas*: financiamento e gasto com ações e serviços públicos de saúde no Brasil. Apresentado na II Jornada de Economia da Saúde da ABRES, Belo Horizonte, Dez. 2006. A ser publicado na revista Divulgação em Saúde para Debate, Cebes: Rio de Janeiro.

O financiamento da saúde no Brasil, segundo estimativas de organismos internacionais, representaria algo em torno de 7,6% do PIB.[42] Cumpre lembrar, contudo, que os gastos públicos em saúde das três esferas de governo, no Brasil, estão muito inferiores não só em relação aos países desenvolvidos, mas também em relação a nossos vizinhos da América Latina. O patamar alcançado no Brasil é de 3,45% do PIB, enquanto, segundo dados da OMS, a Argentina apresenta 5,1%; a Espanha, 5,4%; e a França, 7,2% – para citar poucos exemplos. Essas mesmas estimativas indicariam para o Brasil uma participação majoritária do setor privado no financiamento da saúde: cerca de 56% do gasto total (ou 4,1% do PIB), uma taxa alta quando comparada com as de outros países com sistemas de saúde de acesso universal. Ou seja, mesmo gastando um percentual próximo a vários países de primeiro mundo em saúde, a proporção do gasto público nesse total é menos da metade.

5.1 O Gasto das famílias e sua participação no financiamento da saúde

O gasto das famílias com saúde constitui o principal componente do gasto privado com saúde, sendo complementado pelas despesas diretas das empresas privadas com o atendimento de saúde de seus empregados e dependentes.

Analisando especificamente a despesa corrente das famílias com base nos dados da POF, tanto em 1995/1996 quanto em 2002/2003, a saúde aparece como o quarto item desagregado de gasto[43] com um percentual não desprezível – em torno de 5% do total. Dois subitens consomem a maior parte do valor despendido pelas famílias com saúde: as despesas com remédios e com planos de saúde – aproximadamente 70% dos gastos das famílias estão concentrados nesses dois grupos. Quando se examina o peso de cada componente da assistência à saúde no gasto total de cada décimo de renda, observa-se que os gastos das famílias mais pobres estão concentrados em remédios (79,4% do total do gasto com saúde), ao passo que os gastos das famílias mais ricas estão mais distribuídos, principalmente entre planos de saúde (39%), remédios (26,7%) – ver tabela 4.

Além disso, esse gasto é altamente concentrando. O gasto médio em 2003 era de R$ 95, mas as famílias do primeiro décimo gastavam cerca de R$ 16 em média, ao passo que as famílias do último décimo gastavam cerca de R$ 300 em média. Em grande parte, o pouco expressivo gasto das famílias mais pobres com saúde pode ser um indicativo da presença do SUS. De qualquer forma, o gasto privado é regressivo, pois representa uma proporção da renda maior das famílias mais pobres que das mais ricas.[44] Assim, um sistema de saúde que se proponha a ser eqüitativo não pode ser concentrado nesse tipo de gasto.

42. OMS. *World Health Report*. Annex Table. 2006.

43. Há, todavia, que se ter presente o fato do item "outras despesas correntes", no qual se encontram as despesas com impostos e taxas, superar os dispêndios com saúde. Contudo, aquelas despesas não se inserem como dispêndios de consumo.

44. Segundo estimativas de Ugá e Santos (2005), primeiro décimo concentra 1,00% da renda e 1,76% do gasto privado direto em saúde, ao passo que o décimo mais rico concentra 46,10% da renda e efetua 37,05% desse gasto (ver Ugá, M. A.; Santos, I. S.) Análise da equidade do financiamento do sistema de saúde brasileiro. Relatório de pesquisa apresentado ao Projeto Economia da Saúde 2005. Disponível em: <http://getinternet.ipea.gov.br/economiadasaude/adm/arquivos/sala/relatorio_final_-_alicia_uga.pdf>.

TABELA 4

Participação de cada subgrupo de despesa em saúde no gasto total com assistência a saúde

Décimo	Remédios	Plano/Seguro saúde	Consulta e tratamento dentário	Consulta médica	Hospitalização, cirurgia e ambulatório	Exames diversos	Material de tratamento	Outros	Assistência a saúde (Total)
1	79.4	4.5	1.7	5.0	1.2	3.1	2.9	2.2	100.0
2	75.7	3.5	5.5	4.6	1.0	3.5	4.1	2.2	100.0
3	68.0	3.6	5.3	6.5	4.7	4.1	6.2	1.5	100.0
4	65.7	7.6	6.8	6.0	2.5	4.7	5.3	1.4	100.0
5	59.6	12.3	8.1	6.1	3.1	4.3	5.4	1.3	100.0
6	56.6	14.1	7.4	6.7	4.8	4.1	5.6	0.7	100.0
7	49.0	18.8	10.2	6.8	5.2	4.1	5.2	0.8	100.0
8	48.3	21.7	11.9	6.0	3.0	3.3	4.5	1.2	100.0
9	39.2	31.6	10.7	6.3	3.5	3.4	4.7	0.6	100.0
10	26.7	39.0	10.9	4.2	10.7	2.1	5.6	0.8	100.0
Total	**40.6**	**28.2**	**10.1**	**5.4**	**6.7**	**3.0**	**5.2**	**0.9**	**100.0**

Fonte: IBGE. POF 2002/2003. Extraído de Menezes, Tatiane et al. Gasto e demanda das famílias em saúde: uma análise a partir da POF 2002/2003. 2006 (Mimeo).

5.2 Ministério da Saúde: evolução recente dos dispêndios e do financiamento federal do SUS

O gasto do Ministério da Saúde apresentou um comportamento irregular ao longo do período 1995-2005, tanto em relação ao seu valor global quanto ao valor destinado especificamente ao financiamento das Ações e Serviços Públicos de Saúde. A despesa com esses corresponde ao gasto total, menos as despesas com inativos e pensionistas – os chamados Encargos Previdenciários da União (EPUs) – e os dispêndios com encargos e serviços da dívida interna e externa. São também excluídos desse conceito, os gastos financiados com recursos do Fundo de Combate e Erradiação da Pobreza (FCEP). Esse valor líquido é que tem sido considerado oficialmente para efeito de verificação do cumprimento da EC 29 pelo Governo Federal. Neste trabalho, entretanto, serão excluídas também as despesas com programas de transferência direta de renda – Bolsa Família –, em acordo com o prescrito pela Resolução nº 322 do Conselho Nacional de Saúde.

A magnitude dos recursos financeiros utilizados pelo Ministério da Saúde para administrar e executar as Ações e Serviços Públicos de Saúde oscilou entre 82% e 90% do total de gastos do Ministério entre 1995 e 2005. Neste período, os dispêndios com os EPUs mantiveram um patamar aproximado de R$ 3,2 bilhões, em termos reais, até 2000. Os encargos da dívida, por sua vez, foram bastante elevados, alternando valores na casa de R$ 1 bilhão ou R$ 3 bilhões entre 1995 e 1998. A partir daí, essas duas despesas apresentaram uma tendência declinante. No caso dos EPUs, o fluxo de novas aposentadorias, acelerado em um primeiro momento como uma reação defensiva diante das incertezas geradas pela Reforma da Previdência, reduziu-se; no caso das despesas financeiras, estas voltaram a um patamar de normalidade,[45] após a amortização do endividamento acumulado durante a crise de financiamento ocorrida em 1993 (ver tabela 5).

Ao se analisar a trajetória do gasto total do Ministério da Saúde, no período 1995 a 2005, verifica-se que há uma queda em 1996 e recuperação em 1997 – ano de início da CPMF – quando atingiu o valor mais alto do período em termos reais, R$ 43,5 bilhões. Após nova queda em 1998, os gastos se mantiveram estáveis, em um patamar um pouco

45. Parte das operações do Ministério da Saúde é realizada por meio de convênios e empréstimos junto a organismos internacionais. Esta modalidade de endividamento – a chamada dívida contratual –, é que mantém os encargos financeiros do MS em um patamar reduzido, mas ainda significativo.

inferior ao de 1997, até 2001, quando ocorreu nova recuperação nos valores. Os anos de 2002 e 2003 apresentam quedas pronunciadas, sendo 2003 o pior ano da série em termos reais. Houve significativa recuperação em 2004 e 2005, mas ainda insuficiente para recuperar o patamar atingido em 2001.

A trajetória dos gastos em Ações e Serviços Públicos de Saúde é, entretanto, muito distinta da realizada pelos gastos totais do MS – ver tabela 5. Os piores anos do período continuam sendo os de 1996 e de 2003, mas é no ano de 1996 que se tem o menor volume de gastos em ações e serviços públicos de saúde. O ano de 1997, que apresenta maior volume de gastos totais, teve esse desempenho fortemente influenciado pela amortização da dívida contraída anteriormente junto ao FAT. Os anos que, de fato, revelam o maior patamar de gastos totais em ações e serviços públicos de saúde correspondem ao triênio 1999-2001, superando os anos de 2004 e 2005 por uma margem considerável.

TABELA 5

Ministério da Saúde – Disponibilidade líquida para as ações e serviços públicos de saúde, 1995-2005

(Em R$ milhões de dez/2005, deflacionados mês a mês pelo IGP-DI)

Ano	Gasto Total	EPU	Dívida	FCEP + transf. de renda	Ações e serv. públ. saúde	Ações e serv. públ. saúde
1995	41.760,2	3.688,2	3.761,9	0	34.310,1	82,2
1996	36.239,1	3.722,5	1.251,0	0	31.265,6	86,3
1997	43.509,7	3.635,5	3.687,0	0	36.187,2	83,2
1998	39.645,1	3.948,5	1.251,1	0	34.445,5	86,9
1999	40.809,1	3.732,7	310,6	0	36.765,7	90,1
2000	40.279,9	3.610,7	96,3	0	36.572,9	90,8
2001	41.860,1	3.309,5	376,2	1.787,1	36.387,3	86,9
2002	39.361,6	2.985,5	518,2	688,8	35.169,1	89,3
2003	34.983,7	2.601,3	485,5	416,5	31.480,4	90,0
2004	38.536,1	2.804,3	514,7	1.198,0	34.019,1	88,3
2005	40.211,4	2.818,9	337,7	2.186,2	34.868,7	86,7

Fonte: Siafi/Sidor.
Elaboração: Disoc/Ipea.
Obs.: *A escolha do deflator altera significativamente a série. Se os dados fossem deflacionados pelo IPCA o resultado obtido seria outro.

5.3 Fontes de financiamento do Ministério da Saúde

A tabela a seguir mostra as principais fontes de recursos do MS e como a participação dessas fontes varia ao longo do período. A primeira constatação que pode ser feita, a partir da tabela 6 e do gráfico 4, é que as participações relativas das diferentes fontes no financiamento das despesas do Ministério da Saúde não apresentam um padrão estável, ocorrendo flutuações intensas na distribuição entre elas. Só a partir de 2000 percebe-se maior estabilidade, com variações mais sutis na sua composição.

As contribuições sociais, tomadas no seu conjunto, são responsáveis por parcela maior do financiamento do MS. A participação relativa dessas fontes no gasto total do MS oscilou entre os 63% de 1996 e os 88% de 2005 (ver tabela 6). A Cofins e a CSLL – apresentam trajetória errática: no início do período analisado atingiam, respectivamente, 49% e 20% do total da despesa, caindo, a partir daí, até 1999. A Cofins, após elevar sua participação nos anos de 2000 e 2001 para um patamar próximo a 40%, atingiu o seu menor nível de participação em 2002 e 2003 – em torno de 20% –, atingindo 25% em 2004, sofrendo nova queda em 2005. A CSLL realizou um movimento contrário nos últimos anos: depois de apresentar a menor participação no ano de 2001 – apenas 7,1% – aumentou fortemente sua importância, atingindo patamares inéditos de participação – 32,7% em 2004 e 39,7% em 2005.

A CPMF, por sua vez, surgiu em 1997 já como a principal fonte de financiamento do Ministério da Saúde. Atingiu 37% de participação no ano seguinte e, após algumas flutuações, no último triênio financia em torno de 30% do total dos gastos do MS. Outra importante fonte de financiamento do MS, no período, foi o Fundo Social de Emergência (FSE), posteriormente transformado no Fundo de Estabilização Fiscal (FEF). A participação dessa fonte na primeira metade do período analisado é significativa, variando entre 12% e 19,5%. O FEF foi novamente reformulado no ano 2000, passando a ser denominado Desvinculação dos Recursos da União (DRU).

TABELA 6

Ministério da Saúde – Distribuição Percentual das Fontes de Recursos – 1995-2005

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Recursos Ordinários	3,2	0,2	1,0	10,8	14,7	5,2	14,3	10,3	13,1	7,1	4,8
Títulos Resp. Tesouro Nacional	2,6	3,3	2,8	0,5	0,8	0,7	0,9	1,3	0,5	0,0	0,0
Operações Crédito Internas – Moedas	7,6	8,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Operações Crédito Externas – Moedas	1,1	0,9	0,5	1,1	1,4	2,6	2,1	1,8	1,1	0,7	0,7
Recursos Diretamente Arrecadados	2,4	2,5	2,4	2,6	3,5	3,2	3,1	2,6	2,3	2,2	2,3
Contribuições Sociais	69,4	63,4	73,1	71,1	62,5	81,5	74,1	78,7	80,9	87,2	88,2
Contrib. Social Lucro PJ	20,2	20,8	19,3	8,0	13,3	12,3	7,1	23,5	27,4	32,7	39,7
Contrib. Social p/ Financ. Seguríd. Social	49,2	42,6	25,9	26,0	26,6	37,7	39,5	19,2	21,1	25,1	19,2
Contrib. Prov. s/ Mov. Financeira	0,0	0,0	27,8	37,1	22,6	31,5	27,6	36,0	32,4	29,4	29,3
Fundo de Estabilização Fiscal	12,0	17,7	19,5	13,3	14,2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4,3	1,7	0,0	0,9	0,3
Demais Fontes	1,8	3,7	0,7	0,7	3,0	6,8	1,2	3,5	2,2	1,9	3,7
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

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

Embora a atual designação seja mais adequada aos seus propósitos que as anteriores, a nova sistemática de funcionamento tornou a análise da execução orçamentária menos transparente. Isso porque os recursos desvinculados pela DRU não integram uma fonte de recursos específica, como no caso do FSE/FEF. Ao invés disso, são executados por meio da fonte Recursos Ordinários. Até a criação da DRU, a fonte Recursos Ordinários era responsável por expressar, na execução orçamentária, os recursos oriundos de impostos gerais – no caso, principalmente, Imposto de Renda e IPI. A partir de 2000, entretanto, não é mais possível distinguir, para determinada área ou programa, qual parcela de recursos é originária de impostos gerais e qual parcela é originária da DRU, uma vez que ambas agora compõem, combinadas, a mesma fonte Recursos Ordinários.

É nesse contexto que deve ser qualificada, a partir de 2000, a participação da fonte Recursos Ordinários. Embora essa fonte mantenha os percentuais significativos atingidos em 1998 e 1999, a partir de 2000 ela incorpora também os recursos do antigo FSE/FEF. Ou seja, o volume de recursos aplicados pela fonte Recursos Ordinários no MS, a partir de 2000, deve ser analisado levando em conta não apenas a participação anterior desta fonte, mas também a parcela que cabia ao FSE/FEF. Nesse sentido, os dados parecem tornar claro que o aporte dos Recursos Ordinários ao financiamento do MS, após 2000, não mantém o grau de participação anteriormente observada para essa fonte e o FSE/FEF – o que indica que ou os recursos dos impostos gerais ou os recursos da Desvinculação, ou ambos, têm tido a sua destinação ao Ministério da Saúde reduzida.[46]

46. Mais uma vez, seria necessário um olhar panorâmico sobre a Seguridade Social para verificar se esta tendência é específica ao setor Saúde ou se ocorre neste momento também em outras áreas sociais. Desde logo, entretanto, pode ser enfatizado que, conforme trabalho realizado pela Consultoria de Orçamentos da Câmara dos Deputados – Núcleo Previdência, Assistência e Trabalho –, a DRU retirou em 2002 R$ 20,1 bilhões da Seguridade Social. Entretanto, apenas R$ 15,1 bilhões foram devolvidos por meio da execução da fonte Recursos Ordinários (COFF, 2003).

A análise dos gastos do Ministério da Saúde pela ótica das fontes de financiamento também permite demonstrar que a introdução da CPMF em 1997 contribuiu muito mais para estabilizar o patamar de recursos orçamentários do MS do que para efetivamente elevá-lo. Isto porque as outras fontes que tradicionalmente financiavam o Ministério da Saúde realizaram uma clara trajetória de acomodação, reduzindo os seus aportes. É interessante notar também, nos últimos anos, a recuperação da participação das contribuições sociais, paralela a uma redução das demais fontes – um provável reflexo da recente elevação na arrecadação da Cofins.

5.4 Política alocativa do Ministério da Saúde

Merecem análise também os movimentos ocorridos nos fluxos de recursos entre os diferentes níveis de atenção e linhas programáticas do Ministério. A tabela 7, a seguir, revela destaques interessantes. É flagrante, durante o período analisado, o crescimento dos recursos para a Atenção Básica no âmbito do Ministério da Saúde, principalmente a partir de 1998, sob o efeito da NOB 01/96.[47] Ou seja, além de explicitar uma maior destinação do Ministério da Saúde ao financiamento deste nível de atenção, demonstra que esta é realizada fundamentalmente por intermédio das transferências fundo-a-fundo do Piso de Atenção Básica (PAB). Por outro lado, percebe-se claramente uma mudança no perfil dessas transferências em particular: durante todo o período, mas mais intensamente a partir de 1999, perde importância relativa o financiamento via PAB fixo, crescendo velozmente a utilização do instrumento do PAB variável – no qual a aplicação do recurso pela gestão municipal já está predefinida pelo MS para algumas modalidades chave.

Foge ao escopo deste trabalho recuperar tal discussão, mas pode ser importante relembrá-la. Para alguns formadores de opinião do movimento sanitário, tal conversão no perfil de financiamento da Atenção Básica constitui um desvirtuamento, uma vez que a predestinação interfere na autonomia da gestão local para alocação dos recursos e planejamento da sua política de saúde e, até mesmo, comprometendo a diretriz constitucional da descentralização.

De outro lado, levantam-se em defesa deste instrumento os que argumentam que o Ministério da Saúde tem uma função importante como coordenador das políticas de saúde, não apenas por ser o principal financiador, mas principalmente pelo necessário papel da União como promotora da eqüidade no âmbito da Federação. Nesse sentido, o PAB variável é um estímulo necessário para garantir a instalação de determinadas modalidades de atenção e promoção da saúde, em padrões mínimos por todo o território.

No campo da Média e Alta complexidade, também são visíveis os progressos. Absolutamente importante é a constatação de que a remuneração por produção de serviços vai sendo gradativamente substituída por transferências fundo-a-fundo, contribuindo, imagina-se, para a redução de uma série de distorções e entropias estimuladas pelo modelo de pagamento por prestação de serviços, conforme ressaltado na seção 3.1.[48]

---

47. É necessário ter cuidado com a análise da elevação deste percentual ocorrida a partir de 2002. A tabela 7 apresentada pelo MS inclui na Atenção Básica os programas de transferência direta de renda financiados pelo Ministério da Saúde – Bolsa-Alimentação, posteriormente Bolsa Família que não são considerados ações e serviços públicos de saúde para efeito do cumprimento da EC 29.

48. Em dezembro de 2000, 99% dos 5.506 municípios e 30% dos 27 estados estavam habilitados em alguma das condições de gestão da NOB 96, e as transferências diretas entre fundos de saúde correspondiam a 60% dos recursos federais da assistência.

O crescimento de importância nos gastos com Medicamentos Excepcionais, neste nível de atenção, também merece destaque.

Relevantes também são os seguintes pontos: *i)* a forte redução relativa nos gastos com Pessoal Ativo do Ministério da Saúde; *ii)* a atual estabilidade na destinação de recursos para Medicamentos Estratégicos, após o crescimento ocorrido até 1999; e *iii*) a contínua instabilidade nos recursos para Saneamento.

TABELA 7

Distribuição percentual das despesas do Ministério da Saúde, segundo Tipo de Gasto, 1995-2004

Tipo de	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
1) Média e Alta Complexidade (MAC)	50,01	54,03	52,92	49,84	48,96	49,81	50,49	49,35	50,66	48,34
-Serviços Produzidos	44,78	41,95	36,77	27,52	29,84	21,74	18,93	20,98	20,07	3,94
-Fundo-a-Fundo	5,23	12,08	16,15	22,32	19,11	28,08	31,56	28,37	30,59	44,39
Gestão Plena ou	4,63	11,52	15,05	21,24	18,08	26,32	29,56	26,52	28,69	41,86
Medicamentos	0,60	0,56	1,11	1,08	1,03	1,76	2,00	1,85	1,90	2,53
2) Atenção	10,82	10,43	11,74	14,60	14,23	15,11	16,45	17,09	17,51	18,34
-PAB	9,11	9,24	9,12	11,29	9,68	8,48	7,96	7,54	6,96	6,40
-PAB	1,71	1,19	2,62	3,31	4,54	6,63	8,49	9,56	10,55	11,93
Epidemiologia e Controle de	-	-	0,78	0,81	1,01	1,66	2,38	2,23	2,26	1,96
Farmécia	-	-	-	0,30	0,68	0,81	0,75	0,67	0,65	0,57
Ações Básicas Vigilância	0,02	0,04	0,14	0,33	0,33	0,19	0,29	0,30	0,32	0,25
PACS /	0,64	0,89	1,04	1,48	1,77	3,22	4,31	5,33	5,97	6,61
Bolsa Alimentação / Comb. Carências	1,05	0,26	0,66	0,39	0,76	0,75	0,76	1,03	1,35	2,54
3) Medicamentos	3,70	1,86	3,69	3,44	4,56	4,06	3,82	4,64	4,36	4,34
4) Saneamento	0,53	0,27	0,59	094	1,10	0,78	5,34	2,30	0,37	1,44
5) Emendas	0,00	0,56	1,32	1,63	1,93	1,88	2,77	1,77	1,87	2,30
6) Demais Ações	14,94	13,79	13,93	14,79	15,61	15,42	9,44	12,82	12,96	13,60
7) Pessoal	20,00	19,05	15,82	14,76	13,63	12,93	11,69	112,02	12,27	11,65
Ações e Serviços de Saude	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Ministério da Saúde.
Elaborado pela Coordenação-Geral de Orçamento e Finanças; Subsecretaria de Planejamento e Orçamento.

5.5 A Emenda Constitucional 29

A garantia de fontes estáveis para o financiamento público da saúde tem sido uma aspiração permanente de várias correntes do pensamento e grupos de interesse no setor nacional da saúde, mais claramente manifestada a partir da VIII Conferência Nacional de Saúde em 1986. Os constituintes de 1988 endossaram parcialmente esse desejo ao dispor no artigo 55 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) que "(...) até que seja aprovada a lei de diretrizes orçamentárias, trinta por cento, no mínimo, do orçamento da seguridade social, excluído o seguro-desemprego, serão destinados ao setor saúde" (BRASIL, 1988). Embora incorporado em algumas LDOs, funcionou mais como um teto orçamentário do que para a realização efetiva de despesas. [49]

A Constituição, em seu artigo 159, especifica que "(...) a Seguridade Social será financiada (....) mediante recursos provenientes dos Orçamentos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos Municípios e das seguintes contribuições sociais (...)" (BRASIL, 1988). De qualquer forma, apesar de, na prática, estados e municípios participarem do financiamento do SUS, havia uma relativa ausência de critérios e parâmetros para definir

49. "Caso cumprido esse dispositivo constitucional, não teriam ocorrido as graves crises na saúde nos anos 90, e, hoje, só o orçamento federal para o SUS seria maior que a dotação das três esferas de governo para o SUS. (...) O descumprimento desse eixo norteador, desde então, gerou, de um lado, o desfinanciamento desta política pública de cidadania, e, por outro lado, a permanente resistência do movimento da Reforma Sanitária Brasileira (...) Com todas as resistências e mobilizações, este movimento atenuou significativamente o desfinanciamento da Saúde, o que fica evidente na comparação com outras políticas sociais, ainda mais desfinanciadas, como educação, moradia, saneamento, segurança pública e outras" (CEBES, ABRASCO, ABRES, REDE UNIDA, 2005).

a participação dos governos subnacionais, fazendo que todas as pressões para aumento dos recursos setoriais recaíssem exclusivamente sobre a União.

Essa situação de incerteza, agravada pela crise de financiamento de 1993, obrigou o Ministério da Saúde a recorrer a empréstimos junto ao FAT, enquanto paralelamente engendrava esforços pela criação do Imposto Provisório sobre a Movimentação Financeira (IPMF), em 1994, posteriormente rebatizado como Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira (CPMF), em 1996. A CPMF vigorou até o fim de 1998 e, após intenso debate legislativo, foi novamente prorrogada, deixando de ser uma contribuição exclusiva da saúde.[50] É neste momento também que começam a surgir, no âmbito do Legislativo, diversas propostas para dar maior estabilidade ao financiamento setorial.

O ponto comum dessas propostas era a vinculação dos recursos orçamentários dos três níveis de governo, que, no caso dos governos subnacionais, variava de 10 a 15% da receita disponível. O último desses dispositivos foi o Projeto de Emenda Constitucional (PEC Aglutinativa 86-A), que, depois de aprovado pela Câmara de Deputados e pelo Senado, foi transformado na Emenda Constitucional nº 29 (EC 29), em agosto de 2000.

A Emenda Constitucional 29 estabeleceu a vinculação de recursos orçamentários da União, estados e municípios, para despesas com saúde. Para a União, a EC 29 determina que, para o ano 2000, o montante mínimo aplicado em ações de saúde deveria ser o valor executado em 1999, acrescido de 5%. Nos anos seguintes, entre 2001 e 2004, o aumento das despesas está vinculado à variação nominal do PIB. Para os estados e municípios, os percentuais mínimos de vinculação de sua receita de impostos deverão chegar a 12% e 15% em 2004, respectivamente, estipulando-se para o ano 2000 um percentual mínimo de aplicação de 7% como ponto de partida.

Percebe-se, portanto, que a EC 29 teve duas grandes motivações: *i)* garantir recursos estáveis para a saúde, diante das crônicas oscilações no volume dos gastos públicos; e *ii)* fazer com que as esferas subnacionais aumentassem sua participação no financiamento do SUS.

De acordo com estimativas feitas na ocasião, esperava-se que o impacto da EC 29 fosse mais intenso sobre as contas estaduais,

"(...) cujos gastos com saúde deverão crescer 123% até 2004. Para a União e municípios, os recursos adicionais até 2004 serão da ordem de 20,7% e 45,0%, respectivamente, resultando em um aumento total de 43,8% para as três esferas de governo. Em valores absolutos, isso representará um aporte de mais R$ 15,2 bilhões para a execução das ações e serviços públicos de saúde" (SIOPS, 2002).

Tais estimativas, infelizmente, não foram confirmadas. A partir dos dados de relatório divulgado pelo Siops (SIOPS, 2005), percebe-se que a implantação da Emenda Constitucional nº 29 foi parcialmente bem-sucedida na busca do objetivo de elevar a participação de estados e municípios, mas também que o desempenho da União neste processo não foi o esperado.

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

TABELA 8

Despesa com ações e serviços públicos de saúde por nível de governo em percentual do Produto Interno Bruto – 2000–2004

	2000	2001	2002	2003	2004	2000	2001	2002	2003	2004
	Em % do PIB					Índice 2000= 100				
União	1,85	1,87	1,84	1,75	1,85	100	101,1	99,5	94,6	100,0
Estados	0,57	0,69	0,77	0,79	0,91	100	121,1	134,4	138,6	159,6
Municípios	0,67	0,77	0,87	0,91	0,93	100	114,9	129,9	135,8	138,8
Total	**3,09**	**3,34**	**3,48**	**3,45**	**3,69**	**100**	**108,1**	**112,5**	**111,7**	**119,4**

Fonte: Ministério da Saúde, Siops.

Em termos de percentuais do PIB, a despesa com ações e serviços públicos de saúde das três esferas apresenta, de fato, crescimento significativo no período, mas aquém das melhores expectativas quando da promulgação da Emenda. O crescimento dos recursos aplicados por estados e Municípios alcança o patamar de 59,6% e 38,8%, respectivamente, enquanto os gastos do governo federal não crescem. A EC 29 não foi capaz de garantir o crescimento nos recursos do governo federal para as políticas de Saúde, e foi parcialmente bem-sucedida na elevação dos gastos dos entes subnacionais. Ainda assim, o efeito consolidado das três esferas de governo é de um crescimento de mais de 19% nas aplicações em Ações e Serviços Públicos de Saúde entre 2000 e 2004.

Os gastos dos governos estaduais com Ações e Serviços Públicos de Saúde cresceram consideravelmente, mas não o suficiente para cumprir os níveis exigidos pela EC 29. Siops (2005) aponta que os gastos em saúde dos estados e Distrito Federal, como percentual da receita vinculada pela EC 29, crescem de 7,1% em 2000 para 9,6% em 2003 (ver % para 2004), em média patamar ainda bastante inferior aos 12% da receita vinculada estabelecidos pela Emenda. Em um outro trabalho, revela-se, por exemplo, que apenas 11 governos estaduais cumpriram a EC 29 de maneira inequívoca (SIOPS, 2005b). Tal afirmação não significa que os outros 16 governos estaduais estejam irregulares, necessariamente. O que ocorre é que a interpretação e implementação da Emenda 29, sob a ausência de regulamentação, é bastante complexa, dando margem a diversas interpretações. Apesar disso, a situação progride: relatório mais recente indica que os governos estaduais alcançam uma aplicação média de 10,8% da receita vinculada em 2004 (SIOPS, 2006).

A situação dos municípios parece mais consolidada. O percentual dos gastos municipais em Saúde mediante a receita vinculada passa de 13,9% em 2000 para 18% em 2004, superando o patamar de 15% definido pela Emenda (SIOPS, 2005b). Na média, portanto, os governos locais já se adequaram à Emenda. Mas há exceções em um universo da ordem de 5.500 municípios. Recuperar os inadimplentes e manter os demais dentro dos parâmetros da EC é uma tarefa permanente do movimento sanitário em geral e dos Conselhos de Saúde em particular.

6 Principais desafios

É amplamente reconhecido que os determinantes dos principais problemas e riscos em saúde estão associados ao desenvolvimento social e que a ação dos serviços de saúde têm eficácia limitada se não for acompanhada de uma evolução positiva na área social. Assim, a atuação sobre as causas vai muito além da possibilidade das políticas setoriais de saúde e exige um esforço coordenado de várias ações do Estado e da sociedade. Não obstante, a área da saúde pode ter uma participação relevante, seja no desenvolvimento de ações específicas, seja na mobilização e na integração com outros setores que podem contribuir para a melhoria da saúde da população ao agir sobre alguns de seus determinantes.

Dentro das especificidades da ação setorial pelo menos três grandes desafios se colocam de forma mais imediata: *i)* adequar-se à nova configuração do quadro sanitário brasileiro; *ii)* buscar sinergias entre os segmentos e atores institucionais que atuam de forma complementar ou suplementar ao SUS; e *iii)* aperfeiçoar o SUS, que é a principal rede de atenção à saúde da população, especialmente a mais pobre.

6.1 O novo quadro sanitário

O Brasil, como outros países em desenvolvimento, enfrenta um duplo encargo no controle das enfermidades e dos agravos à saúde. De um lado, precisa dar continuidade às ações de controle das doenças transmissíveis, envolvendo tanto as que vêm de longa data (malária, dengue, tuberculose e hanseníase), como as de recente emergência (a Aids, especialmente) e as de potencial irrupção (por exemplo, a gripe aviária). De outro lado, deve conceber e pôr em prática medidas apropriadas de combate às Doenças Crônicas Não-Transmissíveis (DCNT) e ao trauma, que constituem atualmente as principais causas de mortalidade e morbidade, entre as quais, o câncer, as doenças cardiovasculares, o diabetes e as diferentes seqüelas da violência.

No Brasil, as políticas de controle das DCNT e das causas externas ainda são fragmentadas. Para que se integrem, o primeiro passo consiste na tomada de consciência do problema pelas autoridades dos três níveis de governo, pelos profissionais de saúde e pela própria população. No âmbito federal, há um espaço para o desenvolvimento de ações coordenadas de alcance nacional, envolvendo principalmente os Ministérios da Saúde, da Educação, do Trabalho, das Cidades, do Esporte, do Desenvolvimento Social e da Justiça, e mesmo o Ministério Público.

Paralelamente, é necessário promover ação educativa permanente; reforçar o sistema de vigilância epidemiológica, cujo pressuposto é o aperfeiçoamento da capacidade de produzir informação relevante para acompanhar o comportamento das DCNT no conjunto da população; acompanhar a incidência e prevalência dos fatores; e monitorar as intervenções públicas nas áreas da prevenção e promoção da saúde.

6.2 A busca de sinergias entre os segmentos ou atores institucionais que atuam de forma complementar ou suplementar ao SUS

Idealizado para ser único, o SUS convive hoje em um sistema plural no qual se destacam o segmento de planos e seguros privados de saúde; o segmento de assistência à saúde dos servidores públicos, civis e militares; e o segmento privado que opera sob reembolso direto, o segmento que comporta iniciativas de cunho não lucrativo, integradas ou não ao SUS.

Dados os problemas mencionados anteriormente, na seção de financiamento, associados à renúncia fiscal e o financiamento cruzado da saúde suplementar, constata-se um quadro de restrição orçamentária, em que o Estado não consegue ampliar a cobertura da atenção médica pública com qualidade, constrangendo o fortalecimento do SUS e deixando espaço para atuação do setor dos planos de saúde. Com o mercado de planos apresentando uma trajetória de custos e preços crescentes, em um contexto de baixos salários da economia brasileira, isso pode exigir, em médio prazo, a ampliação de subsídios regressivos e a expulsão da clientela da medicina privada de alto risco (crônicos e idosos), sem nenhum planejamento prévio do SUS.

Resultados mais positivos poderiam ser alcançados se nessa diversidade de campos e segmentos houvesse reforços à atuação coordenada e sinérgica dos vários atores sociais

envolvidos. Contudo, não se encontra no âmbito das políticas oficiais delineamentos que forneçam imagens objetivos a serem alcançadas por essa pluralidade de atores e que sejam definidos sinergias, princípios e critérios comuns de atuação, tendo em vista o objetivo de melhorar a eficiência e cobertura do sistema de saúde como um todo.

As ações de saúde, realizadas pelo conjunto dos agentes públicos e privados mencionados, devem estar sempre subordinadas ao caráter de relevância pública conferido constitucionalmente (CF, art. 197) às ações e serviços de saúde. Isso significa ampliar o papel do Estado como instância reguladora do Sistema Nacional de Saúde, seja estabelecendo princípios gerais para promoção e prevenção da saúde que se apliquem a todos os participantes do sistema, seja regulando as relações que se estabeleçam entre o SUS e os demais segmentos do Sistema Nacional de Saúde.

6.3 O aperfeiçoamento do SUS, que é a principal rede de atenção à saúde da população, especialmente a mais pobre

O Sistema Único de Saúde (SUS) presta serviços, de forma quase exclusiva, a quase 75% da população brasileira, principalmente a mais pobre. Não foram poucos os avanços obtidos pelo SUS nesses quase dezoito anos, desde sua criação. O principal foi, dentro do sistema público, eliminar a segmentação outrora existente entre previdenciários urbanos, rurais e indigentes. Outros avanços, apesar de ainda não serem plenamente satisfatórios, podem ser encontrados, tanto no aumento do acesso a uma grande gama de serviços como nos indicadores de saúde. A produção anual de serviços do SUS, o que dá uma idéia do seu porte, é de cerca de 13 milhões de internações, mais de 150 milhões de consultas e em torno de 133 milhões de atendimentos de alta complexidade.[51] Com notável abrangência de serviços, o SUS fornece, gratuitamente, de vacinação a transplantes de órgãos e tecidos.

É verdade que em sua construção, lenta por natureza, o SUS teve que conviver com períodos de instabilidade de recursos financeiros e com necessidade de mudança nos paradigmas assistenciais. De um modelo de atendimento à demanda espontânea, herança do tempo em que a assistência médica era uma responsabilidade hegemonicamente da Previdência Social, o SUS busca um papel mais intenso na promoção da saúde e na prevenção de enfermidades. Ademais, o SUS tem tido de conviver com um processo de gestão complexo, decorrente do caráter por vezes pouco preciso da divisão de responsabilidades entre as três instâncias de governo.

Aprimorar os serviços do SUS é, portanto, a diretriz de política mais importante na área da saúde e que não pode ser negligenciada. Obviamente, as medidas que podem ser enumeradas com essa finalidade são bastante diversificadas. Quatro, no entanto, assumem grande relevância: *i)* aumentar a resolutividade da atenção básica; *ii)* Garantir a continuidade e a integralidade do atendimento; *iii)* regular a incorporação de novas tecnologias; e *iv)* garantir a estabilidade do financiamento do SUS.

6.3.1 Aumentar a resolutividade da atenção básica

Pela envergadura já alcançada, é fundamental dar continuidade à expansão do Programa de Saúde da Família (PSF) e a outras estratégias de atenção básica. Para tanto, o PSF deve começar a cumprir claramente sua tão propalada missão na reorganização do modelo

51. Para que fique claro, os 133 milhões não significam número de pessoas atendidas, mas número de atendimentos. No caso da hemodiálise, por exemplo, uma mesma pessoa em geral faz até 3 sessões (atendimentos) ambulatoriais por semana ou 144 vezes no ano.

assistencial do SUS. Isto significa conferir-lhe maior capacidade resolutiva, criar uma ligação mais orgânica ao restante dos serviços de saúde e fortalecer sua atuação junto às famílias e às comunidades.

Um dos problemas do PSF, e que tem forte repercussão sobre sua capacidade resolutiva, está nas relações de trabalho e na capacitação dos profissionais. Cerca de 60% do pessoal ligado ao programa não tem vínculo formal com as prefeituras. A informalidade gera insegurança e elevada rotatividade ós-admissão, o que conspira contra a formação de vínculos entre as equipe e as famílias, um dos pilares da melhoria da assistência. A necessidade de redução da rotatividade implica fornecer condições de trabalho e adotar políticas de incentivo à permanência dos profissionais, especialmente o médico, na equipe. Outro problema é da capacitação. Em geral, os médicos do Programa não têm formação específica prévia, para atuar nessa modalidade assistencial. Outros problemas são a falta de integração com o restante da rede assistencial e a carência de medicamentos, em quantidade e diversidade suficientes, para cobrir as necessidades mais freqüentes da população, principalmente no caso de doenças que exigem medicação de uso contínuo.

6.3.2 Garantir a integralidade do atendimento

Outro ponto fundamental para o aperfeiçoamento da atenção básica – pois lhe dá credibilidade junto à população – é a garantia de integralidade[52] no atendimento aos seus usuários. As dificuldades de acesso à atenção ambulatorial em clínicas básicas ou especializadas, seja para consultas ou para exames de diagnose e terapia, a falta de garantias efetivas de atendimento, são problemas reais presentes no cotidiano da grande maioria dos usuários do SUS.

Garantir a integralidade da atenção significa muito mais do que estabelecer formalmente nas "programações pactuadas e integradas" mecanismos de referência (definição dos locais para onde devem ser enviados os pacientes cujos problemas não podem ser resolvidos na rede básica) e de contra-referência (retorno à rede básica de informações sobre o tratamento fornecido ao paciente referido para outros níveis de atenção). Significa, também, fazer que o paciente que necessite de atendimento seja de fato atendido num prazo estipulado para cada situação, estabelecido em protocolos clínicos de atendimento, de forma que as pessoas atendidas tenham clareza de quanto tempo terão, no máximo, que esperar para uma consulta de especialidade, exame ou cirurgia. As garantias de atendimento deveriam ser mais explícitas, pactuando-se, por exemplo, os prazos máximos aceitáveis para o atendimento de determinados grupos de patologias. Mesmo que isto não possa ser feito de imediato para todos os tipos de atendimentos, dever-se-iam estabelecer, progressivamente, protocolos de atenção, com prazos limites de atendimento, para situações mórbidas de maior prevalência e para as quais existem tratamentos custo/efetivo.

Garantir o atendimento também depende da disponibilidade de serviços. Isso significa a necessidade de ampliar a oferta de serviços de média e alta complexidade em áreas estratégicas. Para organizar tais redes de atenção, pelo menos duas condições são necessárias: *i)* criar um programa de investimentos para garantir a organização das redes de atenção de média e alta complexidade, identificadas em planos diretores

52. Integralidade no atendimento aqui entendida no sentido da oferta de todos os serviços e procedimentos necessários ao tratamento de determinada patologia.

estaduais; e *ii)* pactuar nos três níveis de governo a ampliação e fortalecimento do papel das Secretarias Estaduais no sentido de "identificar estabelecimentos hospitalares de referência e gerir sistemas públicos de alta complexidade, de referência estadual ou regional" (Lei nº 8.080).

6.3.3 Ampliar a regulação da incorporação de novas tecnologias no SUS

Manter um sistema de acesso universal e que garanta um atendimento integral é um esforço societário nada trivial. Todos os modelos de serviços de saúde de acesso universal acabam, invariavelmente, convivendo com algum grau de restrições na oferta de serviços ou com parcimônia na incorporação de novas tecnologias. Não há no país uma política clara de acesso e uso de novas tecnologias; como conseqüência, há um aumento significativo da participação dessas tecnologias no custo total da saúde sem a comprovação de maior eficácia e efetividade das mesmas.

Para que o SUS possa, de forma sustentável, continuar tendo como um de seus princípios o atendimento integral, é necessário que crie um entorno legal que lhe dê condições de incorporar de forma racional novas tecnologias. Ou seja, é preciso aprovar legislação que estabeleça os critérios de incorporação. É preciso, também, desenvolver a avaliação econômica e tecnológica em saúde, de modo que se verifiquem, sistematicamente, as conseqüências clínicas, econômicas e sociais da incorporação de novos processos, procedimentos e produtos. Só depois de claramente determinados seus avanços nesses vários campos (clínico, econômico e social) é que a tecnologia deveria ser incorporada ao SUS. E isso vale não só para o SUS, mas para o sistema de saúde como um todo.

6.3.4 Garantir estabilidade no financiamento

A regulamentação da Emenda Constitucional nº 29 é fundamental e urgente, para consolidar e garantir o alcance dos seus objetivos originais, quais sejam: *i)* estabilizar os recursos destinados para as políticas públicas de saúde, protegendo-os de crises econômicas ou fiscais; e *ii)* comprometer as três esferas de governo, simultaneamente, no financiamento do SUS.

Nesse sentido, é fundamental garantir que na regulamentação da EC 29 duas questões, em particular, sejam definidas de modo claro e transparente, para que se constitua um marco institucional sólido e imune a ambigüidades e multiplicidades de interpretação: *i)* a definição acerca de quais gastos podem ser considerados como "ações e serviços públicos de saúde"; e *ii)* a extensão, para a União, do instrumento de percentual de receita vinculável aplicado a estados e municípios.

Em relação à primeira questão, ao não se expressar explicitamente, por exemplo, que apenas os gastos com ações do SUS seriam legítimos para o atendimento da metas definidas na EC 29, foi aberto muito espaço para dúvidas tais como o que fazer com as despesas de saneamento, com os inativos do setor saúde, entre outras. Tais aspectos dificultam o adequada controle e a fiscalização por meio de instituições como os Tribunais de Contas e os Ministérios Públicos, da União e dos Estados.[53] É essencial, portanto, que se estabeleça, definitivamente, o que são "ações e serviços públicos de saúde", aos quais os recursos foram vinculados, sob pena de inviabilizar uma política pública de saúde mais integrada e transparente.

53. Os instrumentos que poderiam ser norteadores, como a Resolução no 322 do Conselho Nacional de Saúde – que é representativa, pois consolida a discussão de um leque bastante amplo de instituições –, não são reconhecidos universalmente, por não possuírem força de Lei.

A respeito da segunda questão, o critério para vinculação dos recursos da União – a vinculação com variação nominal do PIB – foi diferente do aplicado a estados e municípios – percentual de receita. Esse critério gerou uma série de ambigüidades, como a contraposição entre as interpretações de "base móvel" e "base fixa". [54] Ao confrontar a execução orçamentária segundo o entendimento da LDO com o piso exigido pela Emenda segundo o critério de "base fixa", a conclusão seria pelo adequado cumprimento da Emenda pelo governo federal. Entretanto, se o critério utilizado para o cálculo do piso for o de "base móvel", a EC 29 só teria sido cumprida nos anos de 2000 e 2004. Mais importante que o percentual exato que será alcançado no processo de debate legislativo – se de 8%, 10% ou 15% –, será a definição de um marco institucional, claro e coerente, para o financiamento das políticas de saúde em nível federal, com impactos positivos na estabilidade dos recursos e no comprometimento com esta política pública por parte das três esferas de governo.

Garantir a estabilidade do financiamento do SUS é absolutamente indispensável para que possa cumprir com os preceitos constitucionais. Portanto, ainda que a utilização mais eficiente dos recursos existentes possa ser obtida, o fato é que recursos adicionais são necessários, se a perspectiva a ser buscada é a de consolidação do Sistema Único de Saúde.

54. 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. 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. Ver edições anteriores deste periódico nas quais as discussões e informações dos valores aplicados pelos critérios de "base fixa" e "base móvel" são apresentadas, particularmente a edição nº 11.

EDUCAÇÃO

1 Apresentação

A educação é atualmente reconhecida como uma das bases sobre as quais se assenta o desenvolvimento político, social e econômico das sociedades nacionais. A educação escolar, sendo um dos meios mais importantes do processo educacional, constitui preocupação relevante para os decisores das políticas públicas, sempre confrontados com escolhas complexas sobre investimentos, custos e benefícios. O aumento da escolaridade média da população brasileira, assim como a melhoria da qualidade do ensino ofertado, constituem desafios a ser superados, em grande medida afetados por desigualdades de várias ordens.

No intuito de delinear um quadro geral da educação brasileira, no período 1995-2005, assim como oferecer subsídios à formulação de políticas voltadas à superação dos desafios acima enumerados, estruturou-se este trabalho em cinco seções: *i)* situação atual; *ii)* quadro institucional; *iii)* movimento das políticas; *iv)* financiamento e gasto; e *v)* desafios e perspectivas.

Na primeira seção, apresenta-se um quadro da atual situação educacional brasileira, que começa por dimensionar e analisar a chaga do analfabetismo. Em seguida, mediante análise de um conjunto de indicadores educacionais, mostra-se o que ocorreu com o acesso e a permanência dos alunos de todos os níveis e modalidades de ensino, a fim de se ter um perfil, tanto dos sucessos como fracassos verificados no sistema. Nesse sentido, são analisados indicadores de acesso, desempenho, conclusão e escolaridade media, com ênfase no comportamento das desigualdades educacionais, segundo recortes de renda, regional, urbano/rural e racial.

Como se admite que a situação educacional da população é profundamente afetada, no caso brasileiro, pela ação do Estado, mediante políticas e programas governamentais, a segunda seção apresenta a evolução do quadro institucional no período sob análise. Para tanto, fez-se necessário remeter-se à Constituição Federal de 1988, e às emendas constitucionais e leis complementares que se seguiram, para evidenciar responsabilidades, limites e possibilidades da ação do Estado quanto à solução dos problemas educacionais.

Em seguida, descreve-se o movimento das principais políticas implementadas pelo Ministério da Educação (MEC), no período, no intuito de captar as principais alterações propostas e implementadas para os diversos níveis e modalidades de ensino.

Em complementação as três seções antecedentes, analisa-se o comportamento do financiamento e gasto da educação federal, principalmente quanto aos aspectos da relevância orçamentária do Ministério da Educação, no que se refere à manutenção de sua capacidade de dispêndio, assim como em relação a outras variáveis econômicas relevantes.

Por fim, será apresentado um conjunto de desafios e perspectivas para ação do governo federal, começando pelos mais gerais e direcionados ao aperfeiçoamento da coordenação da política educacional, seguidos daqueles mais específicos aos diversos níveis e modalidades de ensino.

2 Situação educacional brasileira

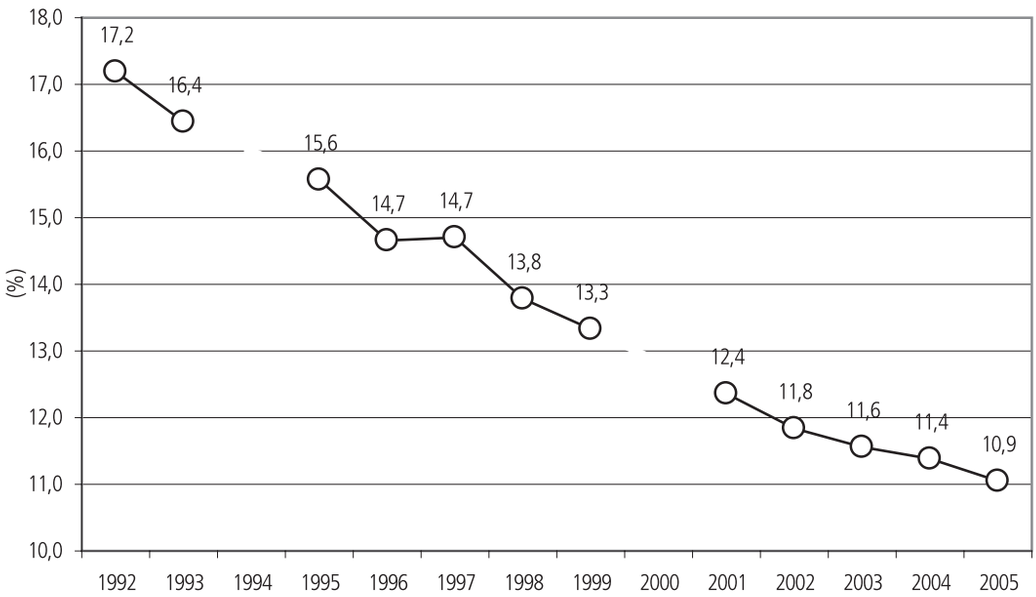
Nesta seção, o objetivo é apresentar um panorama retrospectivo, nos últimos dez anos, da situação da educação brasileira, a começar pelo analfabetismo. Também é importante observar o que ocorreu com as desigualdades educacionais entre as regiões do país, o campo e a cidade, bem como entre brancos e negros.

2.1 Analfabetismo

No período 1992-2005, a taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais apresentou redução anual média de cerca de 0,5 ponto percentual. Entretanto, nos últimos anos, o ritmo de queda tem sido reduzido, o que tende a ampliar o tempo necessário para que o Brasil se equipare, no que concerne a esse indicador, à maioria dos países latino-americanos e, em particular, à Argentina (2,8%, em 2001) e ao Chile (4,3%, em 2002).

GRÁFICO 1

Taxa de analfabetismo no Brasil na população de 15 anos ou mais 1992-2005



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

O analfabetismo atingia, em 2005, cerca de 14,6 milhões de brasileiros. Esse elevado contingente de pessoas, no entanto, distribui-se de forma bastante desigual em termos regionais, em relação à localização domiciliar (rural/urbana) e segundo as faixas etárias. Por exemplo, a taxa de analfabetismo na Região Nordeste superava em mais de três vezes a observada no Sul. Na área rural, abrangia 25% da população, o que equivale a uma proporção cinco vezes maior que a taxa da área urbana metropolitana. Quando se consideram as faixas etárias da população, verifica-se que a de 40 anos ou mais é a que apresenta o maior índice de analfabetismo (19%), muito acima dos 2,9% registrados entre os jovens de 15 a 24 anos. Tal diferença indica que a expansão do atendimento escolar nas últimas décadas, a fim de atender a quase totalidade dos jovens e adolescentes na faixa etária de sete a 14 anos, tem-se mostrado efetiva. Por sua vez, a existência de um elevado percentual de analfabetos entre os com 40 anos ou mais resulta não apenas do acesso restrito dessas gerações à educação formal, no passado, mas também do fato de os programas de alfabetização implementados nas últimas décadas não terem sido, por razões variadas, capazes de saldar essa dívida educacional.

2.2 Educação infantil

Embora, pela Constituição brasileira, apenas o ensino fundamental tenha caráter obrigatório, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de 1996, instituiu como formação mínima a educação básica que, além do ensino fundamental, abrange a educação infantil (crianças com até seis anos de idade) e o ensino médio (adequado à faixa de 15 a 17 anos). E é justamente nesses níveis de ensino não-obrigatórios que se encontram desigualdades bastante expressivas, como podem ser observadas na tabela 1.

Apesar de ser crescente a proporção das crianças de zero a seis anos atendida pela educação infantil, ainda é baixo o nível de cobertura nesse nível do ensino, especialmente entre as de zero a três anos de idade. Em 2005, apenas 13,3% desta faixa etária freqüentavam creches. No período 1995-2005, o atendimento de crianças em creche cresceu apenas 5,7 pontos percentuais, ou seja, ritmo insuficiente para garantir o alcance da meta estabelecida no Plano Nacional de Educação (PNE), de terem matriculadas 50% das crianças de zero a três anos, em 2011.

TABELA 1

Taxa de Freqüência à creche e pré-escola de crianças de 0 a 6 anos, segundo características determinadas – Brasil – 1995-2005

Características	0 a 3 anos de idade		4 a 6 anos de idade	
	1995	2005*	1995	2005*
Brasil	7,6	13,3	53,5	72,7
Cor				
Branca	8,7	14,6	56,3	74,6
Preta ou parda	6,2	12,0	50,5	71,1
Situação do Domicílio				
Urbano	9,2	15,2	59,4	75,8
Rural	2,7	5,0	35,9	59,0
Grandes Regiões				
Norte	5,6	7,0	55,1	65,5
Nordeste	7,1	11,7	56,1	77,6
Sudeste	8,3	15,8	55,1	75,9
Sul	8,6	16,1	45,1	62,1
Centro-Oeste	5,5	10,0	48,0	62,8
Faixa de Rendimento familiar per capita				
até meio sálario mínimo	5,1	9,3	42,6	66,4
3 sálarios mínimos ou mais	22,6	33,6	83,2	94,3

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 1995, 2001 e 2005.
Obs.: * Exclusive a população rural da região Norte.

A tabela 1 evidencia que a principal desigualdade de acesso às creches refere-se à variável renda, na medida em que a freqüência de crianças, com renda familiar *per capita* de até ½ salário mínimo, é cerca de 3,6 vezes menor do que a de crianças pertencentes a famílias com renda de três ou mais salários mínimos.

A proporção de crianças, na faixa etária de quatro a seis anos que freqüentava escola havia alcançado cerca de 73%, índice este que supera em larga margem a meta de 60% estabelecida pelo PNE, para 2006, o que torna factível o alcance da meta de 80% para 2011. A freqüência à escola por crianças nesse grupo de idade também apresentava, em 2005, diferenças consideráveis segundo as faixas de renda das famílias, ainda que proporções menores que as observadas na freqüência às creches.

2.3 Ensino fundamental

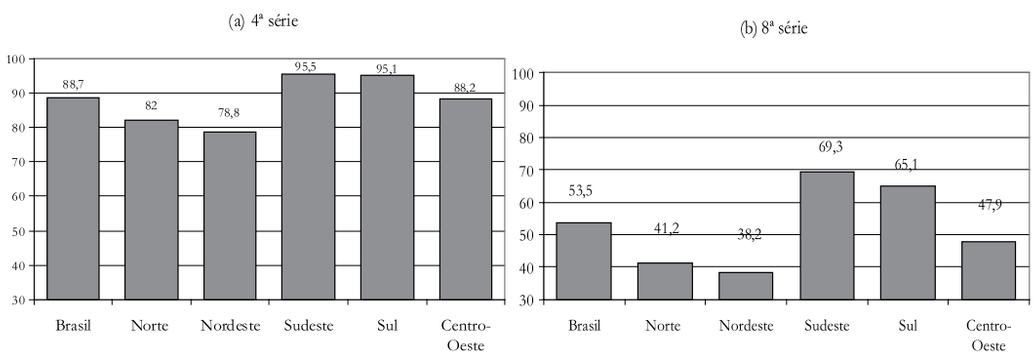
A quase universalização do acesso à escola nos anos de 1990, à população de sete a 14 anos, significou um dos principais avanços da sociedade brasileira no campo educacional. Ao progresso alcançado no tocante à oferta de vagas, no entanto, sobrepõem-se novos desafios. Além de ainda haver uma porcentagem residual de crianças e jovens fora da escola, entre os matriculados há aqueles que não aprendem ou que progridem lentamente, repetem o ano e acabam abandonando os estudos. Os fatores que contribuem para essas dificuldades estão relacionados à qualidade do ensino, gestão das escolas e sistemas de ensino, às condições de acesso e permanência e, ainda, às desigualdades sociais.

Os indicadores de freqüência ao ensino fundamental não revelam grandes disparidades quando comparados sob as óticas regional, de gênero ou raça. As desigualdades observadas sob a variável renda familiar guardam estreita correspondência com as identificadas a partir do recorte regional. Por fim, há de se ressaltar a aproximação ocorrida entre as áreas rural e urbana, no tocante a esse indicador. Se em 1992 apenas 66,4% das crianças de sete a 14 anos da área rural freqüentavam o ensino fundamental, em 2005 correspondiam a cerca de 92% do total.

No delineamento da situação da educação brasileira, ganham relevância a repetência, a defasagem e a evasão escolar, que ampliam o tempo médio de permanência no ensino fundamental e comprometem negativamente os índices de conclusão desse nível de ensino. As taxas médias esperadas de conclusão da 4ª e 8ª séries do ensino fundamental, em 2005, correspondiam, respectivamente, a 89% e 54%, conforme pode ser observado pelo gráfico 2. Em situação ainda mais desvantajosa encontravam-se os estudantes residentes nas regiões Norte e Nordeste, cujas taxas de conclusão do ensino fundamental situavam-se em torno de 40%.

GRÁFICO 2

Taxa média esperada de conclusão do ensino fundamental (4ª série e 8ª série), segundo região geográfica – 2004



Fonte: Inep/MEC.
Elaboração: Disoc/Ipea.

Atualmente, a universalização do ciclo educacional obrigatório, no Brasil, não tem como principal limitante a oferta de vagas, mas sim as condições intra e extra-escolares que afetam o desempenho e a trajetória dos estudantes. Para parcela considerável dos que conseguem concluir esse nível do ensino, o percurso torna-se mais longo que aquele inicialmente apresentado como possível e desejável. O tempo médio de conclusão das oito séries amplia-se para cerca de dez anos, em grande medida em razão das desigualdades regionais: se, no Sudeste, a distorção é de um ano, no Nordeste chega a três.

De todo modo, esses índices revelam avanços em relação a 1991, quando apenas 37,6% dos estudantes diplomavam-se no ensino fundamental, levando em média 11,7 anos.

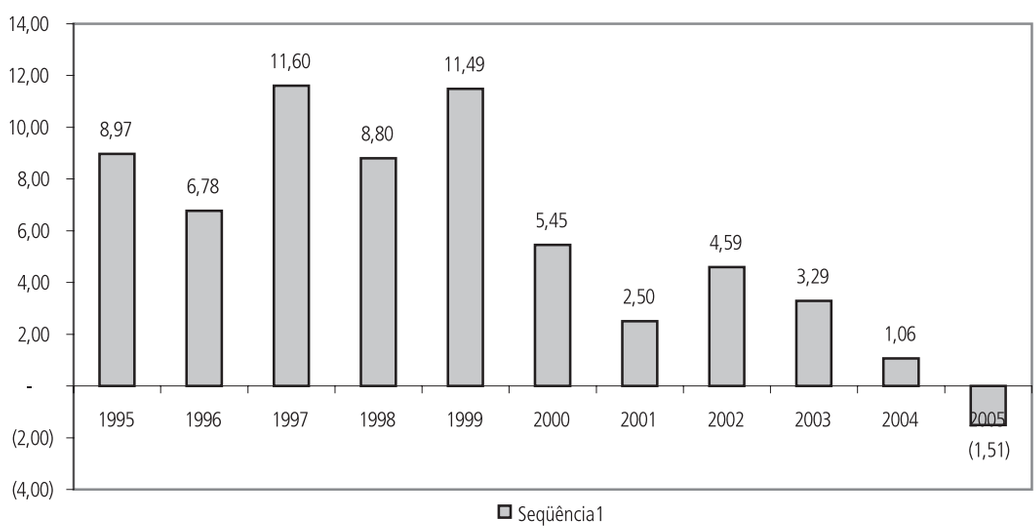
Os resultados do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), realizado em 2003, mostram que ainda é elevado o contingente de alunos do ensino fundamental com desempenho inadequado. Isso é particularmente grave no âmbito das redes públicas de ensino. Cerca de 60% dos alunos oriundos dessas escolas, matriculados na 4ª série, situavam-se nos estágios "crítico" ou "muito crítico" em língua portuguesa, o que evidencia sérias deficiências em leitura e interpretação de textos simples. Apesar de o desempenho de alunos da 8ª série, nessa mesma disciplina, ter sido substancialmente melhor, verifica-se que há aumento na distância entre os resultados das redes pública e privada. O mesmo quadro de desigualdades de desempenho escolar entre as redes de ensino pode ser observado em matemática. Neste caso, com o agravante de que é crescente, entre a 4ª e a 8ª séries, a proporção de estudantes nos estágios "crítico" e "muito crítico".

2.4 Ensino médio

A despeito de o ensino médio ter-se tornado objeto da política educacional do governo federal somente ao fim dos anos de 1990, as maiores taxas de crescimento das matrículas nesse nível de ensino foram registradas ao longo da segunda metade dessa década. Entre 1995 e 2000, a expansão das matrículas foi da ordem de 52%, enquanto no período 2000-2005 houve ampliação de apenas 10%. Por intermédio do gráfico 3, a seguir, podem-se observar as diferentes tendências de crescimento da matrícula entre os dois sub-períodos.

GRÁFICO 3

Taxa de crescimento das matrículas no ensino médio – 1995 a 2005



Fonte: Inep/MEC.
Elaboração: Disoc/Ipea.

Apesar de inédita, a redução do total de matrículas no ensino médio, registrada em 2005, já era prevista. A surpresa ficou por conta de sua ocorrência prematura. Em relação a 2004, houve diminuição de 138 mil matrículas, sendo que 96% deste total no Estado de São Paulo. Quase todas as Unidades Federadas (UF) das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste registraram decréscimo das matrículas, ao passo que o inverso ocorreu nas regiões Norte e Nordeste. À exceção do Amazonas, as maiores reduções foram registradas

nas UF que apresentam as maiores taxas de freqüência líquida[1] no ensino médio (DF, SP e SC). A despeito da queda do número absoluto de matriculados, houve crescimento da taxa de freqüência líquida da população de 15 a 17 anos, que corresponde à faixa etária adequada ao ensino médio.

Diferentemente do que ocorre em relação à freqüência ao ensino fundamental, no caso do ensino médio evidenciam-se profundas desigualdades regionais, ainda que estas tenham sido reduzidas ao longo do período sob análise. A taxa de freqüência na Região Nordeste correspondia, em 1995, à metade da média nacional e a pouco mais de 1/3 dos índices registrados nas regiões Sul e Sudeste. Essas diferenças reduziram-se ao longo do período 1995-2005, em virtude de o avanço verificado na região que se encontrava em situação mais desfavorável ter sido o dobro daquele registrado pela região melhor posicionada.

A freqüência ao ensino médio guarda estreita relação com a renda familiar. A proporção de jovens de 15 a 17 anos pertencentes ao 1º quinto de renda, que freqüentam o ensino médio, correspondia, em 2005, a 1/4 daqueles que se situavam no quintil superior da renda. Ressalte-se que esse índice médio ainda encobre desigualdades regionais. Enquanto na região Sudeste a proporção era de dois em cada cinco jovens, no Nordeste, esse índice médio caía à metade, conforme pode ser constatado por intermédio da tabela 2, a seguir.

TABELA 2

Taxa de freqüência líquida no ensino médio de pessoas de 15 a 17 anos de idade, por quintos de rendimento mensal familiar per capita – Brasil e grandes regiões – 2005

Grandes regiões	1º quinto	2º quinto	3ºquinto	4º quinto	5º quinto
Brasil	18,9	28,2	39,9	54,5	74,3
Norte (1)	15,2	19,0	32,3	38,7	56,6
Nordeste	10,7	16,1	22,6	27,5	51,3
Sudeste	31,9	44,5	56,2	64,8	79,5
Sul	29,0	40,4	51,8	64,6	78,1
Centro-Oeste	26,3	31,9	42,1	48,8	71,5

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

A freqüência ao ensino médio de jovens residentes em áreas rurais correspondia, em 2005, à metade da registrada entre residentes de áreas urbanas não metropolitanas (48,2%). Apesar de esse dado evidenciar que ainda é aguda a desigualdade no acesso a esse nível do ensino, o avanço verificado nos últimos dez anos foi significativo, pois, em 1995, a taxa de freqüência desse segmento populacional correspondia a apenas 1/4 da taxa registrada entre jovens das áreas urbanas. Por sua vez, a diferença na freqüência ao ensino médio, em favor dos brancos, decresceu de 63%, em 1995, para 39%, em 2005, enquanto a desvantagem dos homens em relação às mulheres reduziu-se de 29%, em 1995, para 20%, em 2005.

Portanto, apesar de ainda serem elevadas as desigualdades de acesso e freqüência ao ensino médio, no Brasil, houve sensível redução dessas diferenças nos últimos dez anos. A questão que se coloca é se será possível manter essa tendência de aproximação, sem que ocorram melhorias significativas das condições socioeconômicas dos estudantes pertencentes aos segmentos em desvantagem.

1. A taxa de freqüência líquida é obtida pela razão entre o total de matriculados em determinado nível de ensino, na faixa etária adequada a esse nível de ensino, sobre o universo de indivíduos dessa faixa etária.

Cabe observar, no entanto, que o substancial crescimento das matrículas, verificado ao longo da segunda metade dos anos de 1990, não foi acompanhado de melhoria significativa do desempenho dos estudantes, conforme mostram os resultados do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb). As avaliações mostram que houve redução no nível médio de desempenho tanto em matemática, quanto em língua portuguesa e que isso ocorreu em razão dos resultados obtidos pelos estudantes das escolas públicas.

Os avanços em relação às taxas de promoção também foram modestos. Um dos fatores que vêm influenciando negativamente o rendimento escolar é a distorção idade-série. As múltiplas repetências exercem efeito perverso sobre a auto-estima do aluno e interferem na aprendizagem e no rendimento escolar. Muito embora as taxas de repetência no nível médio sejam inferiores às do ensino fundamental, a distorção idade-série daqueles alunos vem se mantendo em um patamar ainda elevado (de 55,0%, em 1996, caiu para 46,3%, em 2005), em grande medida, pelo fato de os estudantes das redes públicas de ensino ingressarem no ensino médio com defasagem acumulada ao longo das oito séries do ensino fundamental.

Os dados do Saeb também evidenciam que decresceu o nível médio de desempenho dos estudantes ao longo do período 1995-2003. No entanto, quando estes são desagregados segundo as redes de ensino, observa-se que os estudantes das escolas privadas melhoraram seu desempenho, enquanto para o conjunto dos estudantes de escolas públicas ocorreu o contrário.

Uma possível explicação para esse fenômeno pode ser a de que a expansão ocorrida nesse período tenha incorporado estudantes, antes alijados, em condições socioeconômicas menos favoráveis e, portanto, com reduzidas oportunidades de acesso a um ensino de melhor qualidade, uma vez que a eles restaria, via de regra, trabalhar durante o dia e estudar no período noturno.

2.5 Educação superior

O acesso à educação superior, no Brasil, ainda é bastante restrito, não apenas quando comparado ao de países desenvolvidos, mas também em relação a diversos países latino-americanos. Além disso, mostra-se bastante desigual quando se comparam segmentos populacionais segundo níveis de renda, raça/cor, localização regional e situação domiciliar (rural/urbana).

Apesar de as taxas de expansão da matrícula nesse nível do ensino terem sido expressivas a partir da segunda metade da década de 1990, esse crescimento não foi suficiente para posicionar o país na linha de frente das nações latino-americanas.

O modelo de expansão da educação superior, adotado no período 1995-2002, orientado pela via privada, guardava em si mesmo limites de ordem econômica impostos pela decrescente capacidade de consumo da classe média brasileira. Isso pode ser corroborado pelo fato de a oferta de vagas ter crescido para além da demanda efetiva. Se, em 1995, cerca de 18% das vagas ofertadas no ensino superior privado não haviam sido preenchidas, em 2004, já somavam aproximadamente 50%. Trata-se, pois, de uma coexistência aparentemente paradoxal, entre a baixa inserção de jovens de 18 a 24 anos na educação superior e o elevado nível de ociosidade das vagas ofertadas pelo conjunto das instituições privadas. A explicação para esse fenômeno aponta para, pelo menos, duas possíveis causas intra-sistêmicas: distorção idade-série na educação básica e insuficiente oferta de vagas pelos sistemas públicos de educação superior.

A baixa progressão e a evasão verificadas nos ensinos fundamental e médio têm impactos sobre os níveis de acesso e permanência na educação superior. De acordo com estimativas do Inep/MEC, apenas 57% das crianças que ingressam na primeira série do ensino fundamental conseguem concluí-lo. Esse processo de exclusão agrava-se quando se trata do ensino médio, cuja conclusão se torna realidade para somente 37% daqueles estudantes (ver *Radar Social*, Ipea, 2005). Portanto, o universo de potenciais demandantes de educação superior, que disporiam do requisito mínimo para tal, restringe-se a pouco mais de 1/3 dos jovens brasileiros que tiveram acesso à educação básica.

Isso não significa, no entanto, que todos eles seguirão a vida acadêmica. Vários são os fatores que levam boa parte desses estudantes a interromper os estudos após a obtenção do diploma de nível médio. A necessidade de ingressar no mundo do trabalho parece ser um dos principais, a qual se torna mais forte à medida que aumenta a idade de conclusão da educação básica.

Conforme atestam os dados do Inep/MEC, cerca de 60% dos concluintes do ensino médio, em 2004, o fizeram com idade de 20 anos ou mais. Nesse sentido, prosseguir nos estudos, para aqueles que se encontram nessa faixa etária, constitui desafio por vezes insuperável, sobretudo quando se torna necessário conciliar atividades laborais cotidianas com os estudos em cursos noturnos e pagos. Cabe lembrar que mais da metade dos concluintes do ensino médio freqüentava o ensino noturno e, provavelmente, essa opção esteja relacionada à necessidade de trabalhar no período diurno.

Em vista disso, as expectativas de ingresso na educação superior para os concluintes do ensino médio são bastante reduzidas. Estudo realizado pelo Inep/MEC, com os participantes do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), revela que apenas 31% dos concluintes do ensino médio aspiravam ingressar na educação superior (Barreto, Schwartzman).[2]

As condições socioeconômicas da maioria dos que concluem o ensino médio, associadas à reduzida oferta de vagas pelos sistemas públicos de educação superior, constituem fatores limitantes de suas expectativas de acesso à educação superior. A disputa dessas cobiçadas vagas públicas e gratuitas também mostra-se bastante desigual entre os estudantes que freqüentam o ensino médio privado e mesmo o público diurno, e aqueles matriculados no ensino público noturno.

Estudo do Inep,[3] realizado a partir dos dados do Saeb 2003, identificou que 76% dos estudantes que tiveram desempenho "muito crítico" nesse exame provinham do ensino noturno, sendo que 96% destes eram oriundos de escolas públicas. Em contrapartida, 76% dos estudantes que tiveram desempenho adequado estudavam em escolas privadas e 89% freqüentavam aulas no período diurno.

Apesar de serem reduzidas as possibilidades de acesso à educação superior a estudantes pertencentes aos estratos inferiores de renda, sua participação no total de matrículas das instituições públicas é maior que nas privadas. De acordo com dados da Pnad 2004, a freqüência de estudantes com renda domiciliar *per capita* de até um salário mínimo em instituições públicas equivalia a 15,3% do total de matricula-

2. BARRETO, Francisco C.; SCHWARTZMAN, Jacques. *Ensino superior no Brasil* : crescimento e alternativas. Belo Horizonte: UFMG. Mimeo.

3. *Qualidade da educação* – uma nova leitura do desempenho dos estudantes da 3ª série do ensino médio. Brasília: Inep, 2004.

dos, enquanto nas Instituições de Ensino Superior (IES) privadas esse índice era de apenas 7,1%. Em sentido oposto, os que auferiam renda *per capita* de dez salários mínimos ou mais correspondiam a 3,6% do total de estudantes matriculados nas redes públicas, contra 5,2% nas privadas.

Assim como ocorre em relação à variável renda, as oportunidades de acesso à educação superior para a população negra são maiores no âmbito das instituições públicas. A presença de estudantes afrodescendentes nas instituições de ensino superior públicas correspondia, naquele mesmo ano, ao dobro da registrada nas instituições privadas. A menor incidência de negros na rede privada contribui para que sua freqüência à educação superior correspondesse, em 2004, a apenas 30% da observada entre os estudantes brancos. Apesar de ainda ser bastante desigual, essa situação reflete um avanço em relação a 1995, quando então a proporção situava-se em 21%.

O crescimento desenfreado do setor privado, ao longo da segunda metade dos anos de 1990, foi estimulado pela facilitação nos processos de autorização de funcionamento de cursos e credenciamento de instituições, com vistas a atender a uma demanda crescente por vagas. A conseqüência natural dessa conjugação de fatores foi a perda de controle sobre a qualidade dos cursos ofertados. De um lado, o poder público limitou-se a atestar formalmente o cumprimento dos requisitos para o funcionamento das inúmeras instituições criadas em curto período de tempo. Pelo lado da demanda, interessava ter acesso a uma espécie de passaporte para uma vida melhor e, em muitos casos, a custos mais baixos que o do próprio ensino médio.

Esses caminhos "mais fáceis", trilhados pelo poder público e pelos demandantes, mostraram-se não adequados para que a educação superior possa cumprir sua principal missão, que é a de contribuir para o desenvolvimento societário. Nesse sentido, definir e, sobretudo, fazer cumprir requisitos para a criação de instituições e cursos, assim como avaliar o desempenho destes, constituem iniciativas imprescindíveis quando se almeja, de fato, melhorar a qualidade da formação educacional prestada por essa rede de instituições.

Por sua vez, a pós-graduação brasileira vem sendo reconhecida como o segmento da educação superior de maior excelência. É possível que esse *status* tenha sido conquistado pelo fato de sua expansão ter sido mais criteriosa e monitorada pelo poder público. Além disso, o cumprimento dos requisitos para a criação de programas de pós-graduação *stricto sensu* pressupõe vultosos investimentos por parte das instituições de ensino e, conseqüentemente, maior risco quanto ao retorno financeiro.

Em virtude dos critérios rigorosos adotados pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), vinculada ao MEC e responsável pela avaliação dos programas de pós-graduação, e dos altos custos de implantação de programas de mestrado e doutorado, esse nível de formação continua a ser ofertado predominantemente pelas redes públicas de ensino superior (federal e estadual).

Conforme mostram os dados da Capes/MEC, em 1995, o conjunto das instituições privadas respondia por 12,7% das matrículas em cursos de mestrado e de 9,4% das de doutorado. Em 2004, essa participação havia sido substancialmente ampliada no caso dos mestrados (23,2%), mas mantinha-se praticamente inalterada no que concerne aos cursos de doutorado (9,9%). Esses dados evidenciam que a expansão desse nível do ensino superior não segue a tendência verificada no âmbito da graduação, em que

predomina a oferta pelo setor privado, provavelmente em decorrência de requisitos de natureza estrutural (corpo docente titulado, linhas de pesquisas instituídas, laboratórios etc.), sem os quais os novos cursos têm poucas chances de reconhecimento pelas instâncias superiores competentes.

3 Quadro institucional – estrutura de responsabilidades e competências para oferta de educação

O marco legal da política educacional brasileira é representado pela Constituição Federal de 1988, pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990), pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996), pela Emenda Constitucional (EC) 14/1996[4] e por um conjunto de normas infraconstitucionais e resoluções do Conselho Nacional de Educação. Esse arcabouço jurídico assegura a todos os brasileiros as condições formais para o exercício do direito básico à educação, especialmente o direito ao ensino fundamental, além de fixar a atual estrutura de responsabilidades e competências para a oferta de educação no Brasil.

A Constituição Federal (CF) de 1988 afirma que a educação é um direito social, sendo a família e o Estado responsáveis pelo seu provimento. Visando a garantir o cumprimento desse mandamento e com isso garantir o pleno gozo do direito ao cidadão, assegurou a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais e as fontes de financiamento que gerariam os recursos que o Estado disporia para financiar os seus gastos.

Já a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), promulgada em 1996, vinculou explicitamente a educação ao "mundo do trabalho" e à prática social, estabelecendo também fontes de financiamento para os gastos educacionais. Ao tratar dos níveis e modalidades de educação e ensino, a LDB introduz o conceito de educação básica, que inclui a educação infantil, para as crianças de zero a seis anos de idade, o ensino fundamental obrigatório e o ensino médio, para o qual determina progressiva obrigatoriedade e gratuidade.

A incorporação da educação infantil na educação básica, a partir da LDB, se deve ao reconhecimento de sua relevância para plena formação dos indivíduos, respondendo ao art. 227 da CF que afirma ser "dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, (...) além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão". No entanto, a freqüência em creches (ou instituições equivalentes) e em pré-escolas não é obrigatória, e sim uma opção da família e direito da criança. Além disso, a LDB abre a possibilidade de ampliação do acesso ao ensino fundamental para as crianças de seis anos, idade que concentra grande parte da matrícula na educação infantil. Dez anos depois, a Lei nº 11.274/2006 estendeu a duração do ensino fundamental de oito para nove, incluindo nele a criança de seis anos de idade. Os sistemas de ensino terão o prazo de cinco anos para implementar a lei.

A nova LDB inaugura uma série de inovações no ensino fundamental, com destaque para a necessidade de a União estabelecer um padrão básico de oportunidades educacionais, com o correspondente gasto mínimo por aluno. Além disso, instituiu um mínimo de 200 dias letivos (800 horas-aula) e a progressiva ampliação da carga horária para tempo

4. Emenda Constitucional que cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).

integral. Os profissionais da educação são tratados com destaque pela nova legislação, que explicita diretrizes para sua formação e valorização; entre essas, prevê a criação de institutos superiores de educação para a formação de profissionais da educação básica.

Além disso, visando à qualidade da educação, a LDB, em seu capítulo de recursos financeiros, determinou aos entes federados o estabelecimento de padrões mínimos para o ensino fundamental, baseados no cálculo do custo mínimo anual por aluno. Fixou, ainda, como responsabilidade da União, efetuar os cálculos para definição daquele valor mínimo, levando-se em consideração variações regionais e as diversas modalidades de ensino. No que diz respeito à distribuição dos recursos públicos, a legislação determina o ensino fundamental como prioridade nacional para sua aplicação.

Em relação à repartição de competências responsabilidades das esferas de governo, resumida no quadro 1, a legislação estabelece as responsabilidades de cada esfera de governo na prestação de serviços educacionais. Assim, compete à União o financiamento do ensino superior e de escolas técnicas federais, além do exercício das funções supletiva e redistributiva, nos demais níveis de ensino, por meio de transferências de recursos aos estados, ao DF e aos municípios.

Quanto aos estados, definia a Constituição Federal de 1988 que eles atuariam prioritariamente no ensino fundamental e médio. A LDB é mais específica e lhes atribui ofertar o ensino médio e, em colaboração com os municípios, assegurar o ensino fundamental. Aos municípios, por sua vez, a Carta Magna delega a responsabilidade pela manutenção, em regime de colaboração, de programas voltados à educação pré-escolar e ao ensino fundamental. A LDB ratifica essas responsabilidades, explicitando toda a educação infantil, e os proíbe de atuar em outros níveis de ensino sem antes ter atendido plenamente as necessidades de sua área de competência.

Assim sendo, no atual estágio do federalismo brasileiro, no que concerne à educação, a CF de 1988, ao dispor em seu artigo 211 que as esferas de governo se organizarão em regime de colaboração, referendou uma estrutura federativa fundamentada na cooperação e solidariedade. A LDB, por seu lado, especifica as competências e responsabilidades das esferas subnacionais para com os níveis de ensino, reafirmando a necessidade de cooperação técnica e financeira entre as unidades federadas, sem infringir o princípio de autonomia.

Em relação ao provimento da educação, ficou estabelecido, no item IV do art. 206 da CF, que o ensino público em estabelecimentos oficiais deve ser gratuito. Por outro lado, abriu-se exceção para as instituições educacionais estaduais ou municipais que não fossem total ou preponderantemente mantidas com recursos públicos, permitindo a destinação de verbas públicas para entidades confessionais, filantrópicas e comunitárias, possibilidade essa prevista no art. 213. Nessa mesma linha, a LDB também faculta o repasse de recursos públicos para entidades daquela natureza, desde que se cumpram pré-requisitos previstos na CF. Entretanto, também introduziu algumas alterações ao exigir controles sobre a aplicação dos recursos mediante prestação de contas ao poder público dos recursos recebidos.

A Emenda Constitucional nº 14, de 1996, assegura a subvinculação dos recursos estabelecidos na Constituição para a área educacional, destinando 60% deles ao ensino obrigatório, por meio da criação do Fundo de Desenvolvimento de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef), regulamentado pela Lei nº 9.424/1996, o qual será objeto de análise neste volume.

QUADRO 1

Arcabouço jurídico – competências das três esferas de governo na educação

Esfera	Competências
União	• Constituição Federal de 1988 – "A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios" (Constituição Federal 1988, Tít. VIII, Cap. III, Seção I, Art. 211., § 1ª). • LDB (Lei de Diretrizes e Bases) – A União incumbir-se-á de: I – elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; II – organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino e o dos Territórios; III – prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva; (Lei nº 9.394, de 1996, Tít. III, Art.9). • LDB - "O Sistema Federal de ensino compreende: I – as instituições de ensino mantidas pela União; II – as instituições de educação superior criadas e mantidas pela iniciativa privada; III – os órgãos federais de educação." (Lei nº 9.394, de 1996, Tít. IV, Art. 16). • LDB - "Caberá à União assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas" (Lei nº 9.394, de 1996; Tít. V, Cap. IV, Art. 55). • A União, de acordo com o § 3º da EC 14/96, complementará os recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) sempre que, em cada estado e no DF, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.
Estados	• Constituição Federal de 1988 - "Os Estados e DF atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio" (Constituição Federal 1988, Tít. VIII, Cap. III, Seção I, Art.211., §3ª). • LDB – "Os Estados incumbir-se-ão de: II – definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público; VI – assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio" (Tít. IV, Art. 10). • LDB - "Os sistemas de ensino dos Estados e do DF compreendem: I – as instituições de ensino mantidas, respectivamente, pelo Poder Público estadual e pelo DF; II – as instituições de educação superior mantidas pelo Poder Público municipal; III – as instituições de ensino fundamental e médio criadas e mantidas pela iniciativa privada; IV – os órgãos de educação estaduais e do Distrito Federal, respectivamente" (Tít. IV, Art. 17). • A forma de distribuição do Fundef entre os estados e seus municípios será proporcional ao número de alunos matriculados nas respectivas redes de ensino (Lei nº 9.424/96, Art. 2º).
Municípios	• Constituição Federal de 1988 - "Os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil" (CF de 1988, Tít. VIII, Cap. III, Seção I, Art. 211, §2ª). • Constituição Federal de 1988 – Compete ao Município - "manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental" (Art. 30, VI, Cap. IV). • LDB – "Os municípios incumbir-se-ão de: I – organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados; V – oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino" (Tít. IV, Art. 11). • LDB - "Os sistemas municipais de ensino compreendem : I – as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal; II – as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada; III – os órgãos municipais de educação" (Tít. IV, Art. 18).

Fonte: Disoc/Ipea, 2000.

Assim como na CF, a LDB assegura a possibilidade de o provimento e a produção da educação serem realizados pela iniciativa privada, atendidas algumas condições normativas e de qualidade. A abertura do ensino ao setor privado permite que se constituam instituições particulares criadas e mantidas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, possibilitando a continuidade e o surgimento de instituições confessionais que atendam a orientações ideológicas específicas, assim como a manutenção e criação de instituições filantrópicas. Cabe às famílias, cujas crianças se dirijam a essas instituições, grande parte do ônus pela manutenção e o provimento desse serviço, mediante pagamento de mensalidades.

É atribuída à União, pela LDB, a incumbência de "assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino" (art. 9º, VI). Assim, concomitante ao processo de descentralização, o MEC desenvolveu na década de 1990 o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), um exame nacional para concluintes do ensino médio (Enem) e sistema de avaliação do desempenho dos alunos do ensino superior, alterado em 2003.

A LDB instituiu na estrutura educacional o Conselho Nacional de Educação com funções normativas e de supervisão e atividade permanente, criado por lei. Funções similares são exercidas no âmbito dos sistemas de ensino pelos conselhos estaduais e municipais, que também são instituídos por leis próprias. A Lei nº 9.424/1996, do Fundef, determina a criação, no âmbito da União, dos estados e municípios, de conselhos para acompanhamento e controle social sobre a repartição de recursos do Fundef, do qual participam representações de professores e de pais de alunos, além dos respectivos poderes executivos.

Observa-se que a Constituição Federal e a LDB reconhecem a autonomia do município como unidade federada, atribuindo-lhes responsabilidades de monta na área educacional. O outro lado da questão da descentralização é assegurar que prefeitos, secretários de educação e demais dirigentes locais estejam preparados para gerir com eficiência e eficácia o aumento das responsabilidades e a grande entrada de recursos em seus orçamentos. A indução da municipalização do ensino fundamental, sem controle social efetivo e a devida colaboração e assistência da instância estadual e federal, em alguns casos pode trazer sérios impactos nos resultados educacionais. Parte dos recursos subvinculados pode se perder ou ser utilizada de forma pouco criteriosa pelas administrações locais, correndo-se o risco de acarretar sérios prejuízos à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, objetivo principal da criação do Fundef.

Outro marco de grande importância para balizamento das ações e programas educacionais foi a aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE), elaborado tomando como eixos norteadores a CF de 1988, a LDB, a Emenda Constitucional (EC) 14/1996 e demais políticas do setor. O PNE foi aprovado pela Lei nº 10.172, de janeiro de 2001. Os objetivos do Plano são os seguintes: *i)* elevação global do nível de escolaridade da população; *ii)* melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis; *iii)* redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública; e *iv)* democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

O PNE propõe metas importantes para mudar o quadro educacional brasileiro, tais como erradicar o analfabetismo do país, colocar metade das crianças de zero a três anos em creches e todas de quatro a seis anos nas escolas. Para cumprir essas metas em dez anos, prevê a necessidade de garantir recursos, além da necessidade de: *i*) elaborar, no prazo de um ano, padrões mínimos nacionais de infra-estrutura para a educação infantil, para o ensino fundamental e para o ensino médio; *ii*) integrar recursos do poder público destinados à política social, em ações conjuntas da União, estados e municípios, para garantir renda mínima associada a ações socioeducativas para famílias com carência econômica comprovada; *iii*) ampliar as oportunidades de acesso à educação profissional,

diversificando a oferta e adequando-a à demanda do mercado de trabalho; *iv*) generalizar, em dez anos, o atendimento dos alunos com necessidades especiais na educação infantil e no ensino fundamental, inclusive por meio de consórcios entre municípios; *v*) criar, dentro de um ano, a categoria oficial escola indígena para assegurar a especificidade de um modelo de educação intercultural e bilíngüe, e universalizar, em dez anos, a oferta de programas educacionais equivalentes às quatro primeiras séries do ensino fundamental; *vi*) promover a revisão dos cursos de formação inicial para professores e implementar programas de formação em serviço para eliminar a presença de professores leigos nos sistemas de ensino; *vii*) garantir a disseminação das novas tecnologias educacionais nas escolas públicas; e *viii*) promover a participação da comunidade na gestão escolar.

No entanto, o Plano foi sancionado com vetos em alguns artigos. O principal deles é o que se refere aos gastos públicos que, de acordo com o texto original, deveriam elevar-se de 5% para 7% do Produto Interno Bruto (PIB). Os argumentos que respaldaram esse veto presidencial foram o de que tal medida entrava em choque com a Lei de Responsabilidade Fiscal e o fato de não terem sido explicitadas as fontes de recursos para o cumprimento dessa meta orçamentária. Com o veto governamental, o PNE pode ter sido reduzido a uma mera carta de intenções.

Quanto à situação de responsabilidade pelo financiamento da educação pública brasileira observa-se, no quadro 2 que no que diz respeito a divisão de fontes de recursos e responsabilidades de gastos a União divide a aplicação de seus recursos na manutenção do sistema federal, na execução de programas próprios e em transferências para os sistemas estaduais e municipais. Na composição de seus recursos os estados somam os recursos recebidos da União aos provenientes de suas fontes, os quais são utilizados na manutenção e expansão de seus sistemas de ensino. Por sua vez, na composição dos recursos destinados à manutenção e expansão de suas redes de ensino, os municípios recebem recursos da União e dos estados, os quais são somados aos seus recursos próprios. Ou seja, seguindo o que estabelece a norma legal, observa-se entre os entes federados um financiamento baseado em regime de colaboração, com ação supletiva e redistributiva da União e estados, condicionada à plena capacidade de atendimento e ao esforço fiscal de cada esfera.

A estrutura de financiamento da educação é mista e complexa, com a maior parte dos recursos sendo proveniente de fontes do aparato fiscal, que é o caso típico dos recursos da vinculação de impostos. A vinculação de recursos de impostos para a educação – reserva de determinado percentual do valor arrecadado – é uma das medidas políticas mais importantes para garantir a disponibilidade de recursos para o cumprimento do vasto rol de responsabilidades do poder público nesta área. Desde 1983, garantiu-se por meio de Lei a destinação mínima de recursos financeiros, pelos poderes públicos, à educação (13% pela União e 25% pelos estados e municípios).[5] Com a Constituição

5. No fim do ano de 1983, com o processo de abertura democrática, o Congresso Nacional promulgou a EC 24/1983, mais conhecida como Emenda Calmon. Essa Emenda se caracterizou pela volta da vinculação de recursos para a educação, que tinha sido abandonada há cerca de duas décadas. Ou seja, trouxe mais uma vez à superfície a polêmica reserva obrigatória de recursos de impostos públicos para despesas específicas, que sempre esteve presente nos nossos dispositivos jurídicos/institucionais desde a CF de 1934. Umas das grandes justificativas para este retorno residia no fato de que após a suspensão da vinculação, os recursos federais aplicados em educação, em termos percentuais, haviam caído sistematicamente, em particular nos anos 1970.

Federal de 1988, ampliaram-se os percentuais dos recursos públicos federais que deveriam ser aplicados nessa área (18% pela União e 25% pelos estados e municípios).

Passados quase dez anos, a LDB continuou a dar destaque à vinculação de recursos à educação e, mais que isso, encarregou-se de redefinir o que se enquadra ou não no conceito de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Além disso, reconheceu a possibilidade de os entes subnacionais ampliarem o índice mínimo fixado constitucionalmente, em conformidade com suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas.

Outra questão importante, que foi ponto permanente de discussão na vinculação, foi a garantia que a CF e – posteriormente – a LDB deram para que recursos da vinculação pudessem ser dirigidos para o setor privado. Apesar disso, ambas estabeleceram restrições na destinação de recursos públicos àquele setor.

QUADRO 2

Estrutura de financiamento da educação por esfera de governo

União	Estados	Municípios
1. ORÇAMENTÁRIOS (Tesouro) Ordinários do Tesouro Vinculação da receita de impostos (18%) para MDE	1. ORÇAMENTÁRIOS (Tesouro) Vinculação da receita de impostos (25%) para MDE Subvinculação do Fundef	1. ORÇAMENTÁRIOS (Tesouro) Vinculação da receita de impostos (25%) para MDE Sunvinculação do Fundef
2. CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS Salário-Educação/quota Federal (1/3) Contribuição sobre o lucro líquido Contribuição para a seguridade social Receitas brutas de prognósticos	2. TRANSFERÊNCIAS Salário-Educação/quota Federal Orçamentários da União Aplicação do Salário-Educação/quota Federal e outras fontes do FNDE	2. TRANSFERÊNCIAS Salário-Educação/quota Estadual Salário-Educação/quota Federal Salário-Educação/quota municipal Orçamentários do Estado Orçamentários da União Aplicação do Salário-Educação/quota Federal e outras fontes do FNDE
3. MISTO Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza	3. CONTRIBUIÇÂO SOCIAL Salário-Educação/quota Estadual (2/3)	
4. OUTROS Operações de Crédito Renda líquida da loteria federal Renda de órgãos autônomos Aplicação do Salário-Educação/quota Federal e outras fontes do FNDE Diretamente arrecadados Diversos	4. OUTROS Diretamente arrecadados Operações de crédito Diversos	3. OUTROS Diretamente arrecadados Operações de crédito Diversos

Fonte: Constituição Federal, LDB e demais leis ordinárias.
Elaboração: Disoc/Ipea.

Além de ter como estratégia a priorização do ensino fundamental e de reafirmar o papel do MEC como coordenador das políticas nacionais, em 1998, por sugestão do MEC, foi instituído o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef),[6] que tem como objetivos imediatos garantir um gasto mínimo por aluno e um piso salarial para o magistério. Esse Fundo reafirmou a necessidade de estados, Distrito Federal (DF) e municípios cumprirem os dispositivos da Constituição de 1988, relativos à vinculação de 25% de suas receitas de impostos e das que lhes forem transferidas, à manutenção e ao desenvolvimento do

6. O MEC não trabalha propriamente na montagem de um sistema nacional de educação; aposta na idéia de utilizar a política de Fundos, com expressão estadual, como saída para dinamizar o financiamento da educação. Alega que a estratégia de um arranjo de fontes de recursos específicas é uma forma de melhorar o processo de gestão, pois se definem de forma clara as responsabilidades e as prioridades das unidades federadas, condições estas relevantes para a ampliação do acesso, melhoria da qualidade e o aumento da eficiência sistêmica. No entanto, essa questão suscita divergências, pois alguns entendem que tais fundos encobririam, na verdade, o não-cumprimento da vinculação constitucional para a educação. Estes consideram, portanto, que sua existência é descabida e que a fiscalização deve se dar sobre todos os recursos financeiros da educação.

ensino, além de obrigar esses entes federados, a partir de 1998, a alocar 60% daqueles recursos (ou 15 pontos percentuais) no ensino fundamental.[7]

A Emenda de criação do Fundef determinou que é de competência dos estados, DF e municípios a responsabilidade de arcar com os recursos necessários à constituição do Fundo. No entanto, em decorrência dos desníveis socioeconômicos dos estados e municípios, que acarretam baixo gasto por aluno/ano principalmente nas Regiões Nordeste e Norte, o dispositivo legal previu como papel da União a responsabilidade pela complementaridade de recursos ao Fundef, sempre que, em cada estado e no DF, seu valor por aluno não alcançasse o mínimo definido nacionalmente. Reconhece, assim, que a acentuada desigualdade socioeconômica regional, em particular as diferenças na capacidade de financiar a educação, é um dos principais obstáculos à universalização do acesso e à melhoria da qualidade do ensino fundamental.

Além dos recursos de impostos, outra parcela razoável do financiamento da educação provém das contribuições sociais, tanto das contribuições originalmente destinadas ao financiamento da seguridade social, como, e principalmente, da contribuição criada exclusivamente para a educação, conhecida como salário-educação. O salário-educação, previsto no artigo 212 da CF,[8] é uma fonte de recursos destinada explícita e exclusivamente ao ensino fundamental da rede pública, com base na alíquota de 2,5% incidente sobre o valor total das remunerações pagas ou creditadas pelas empresas, a qualquer título, aos segurados empregados, ressalvadas as exceções legais. A distribuição dos recursos do salário-educação é automática e estabelecida no aparato institucional.

Inicialmente, o repasse de recursos do salário-educação para os municípios não ocorria de forma automática. Do total da arrecadação líquida, uma parcela igual a $^2/_3$ constituía a quota estadual e outra igual a $^1/_3$ constituía a quota federal, destinada ao FNDE para ser gasta em programas e projetos voltados para a universalização do ensino fundamental, a fim de propiciar a redução dos desníveis socioeducacionais existentes entre municípios, estados e DF e regiões brasileiras. No entanto, em dezembro de 1998, a Lei nº 9.766, em seu art. 2º fez alterações na forma de distribuição dos recursos para beneficiar os municípios, tornando automático o repasse de recursos aos municípios de uma parte da quota estadual.[9]

Vale ressaltar que em 2004 foram introduzidas algumas mudanças no salário-educação,[10] entre elas: desvinculação de 10% do valor destinado às cotas, que passou a ser destinado a financiamentos de programas geridos pelo FNDE, ficando o restante para as cotas federal $^1/_3$ e estadual e municipal $^2/_3$; e repasse da cota municipal diretamente pelo FNDE às prefeituras com base no critério da proporcionalidade do número de alunos

7. O Fundef introduz, assim, uma forma inovadora de repartição dos recursos para educação, principalmente ao estipular uma equalização do valor do gasto por aluno/ano com base em um indicador educacional – a matrícula –, e por fixar uma aplicação mínima de recursos para a valorização do magistério. Além disso, a LDB, em seu art. 74, afirma ser dever da União calcular o custo mínimo por aluno/ano considerando as variações regionais e as diversas modalidades educacionais.

8. E regulamentado pelas Leis nº 9.424/1996, 9.766/1998 e 10.832/2003 e pelos Decretos nº 3.142/1999 e 4.943/2003.

9. O artigo 2º da Lei nº 9.766/1998, diz que "A quota estadual do Salário-Educação, de que trata o art. 15 § 1º, inciso II, da Lei nº 9.424, de 1996, será redistribuída entre o Estado e os respectivos Municípios, conforme critérios estabelecidos em lei estadual, sendo que, do seu total, uma parcela correspondente a pelo menos cinqüenta por cento será repartida proporcionalmente ao número de alunos matriculados no ensino fundamental nas respectivas redes de ensino, conforme apurado pelo censo educacional realizado pelo Ministério da Educação e do Desporto".

10. Leis nº 10.832/2003 e nº 10.707/2003 e dos Decretos nº 4.950/2004 e nº 4.943/2003.

matriculados no ensino fundamental, em substituição à sistemática anterior, cujos valores eram repassados primeiramente para as Secretarias Estaduais de Educação.

4 Movimento da política educacional

Nesta seção, pretende-se apresentar um conjunto básico de informações relativas aos principais programas/ações do MEC, agrupados de acordo com os níveis e modalidades, que é a clássica forma de articulação das políticas de educação: *i*) programas de alfabetização de jovens e adultos; *ii*) programas voltados para a educação infantil; *iii*) programas de ensino fundamental; *iv*) programas de ensino médio; *v*) programas de educação profissional; e *vi*) programas para o ensino superior.

4.1 Educação de jovens e adultos

Tão antigas como o problema do analfabetismo foram as tentativas de erradicá-lo, e o Ministério da Educação tradicionalmente desempenhou seu papel na coordenação nacional e na indução de políticas públicas de alfabetização de jovens e adultos. No início da década de 1990, no entanto, com a extinção da Fundação Educar, a responsabilidade da política federal de educação de jovens e adultos ficou delegada a uma Coordenação da Secretaria de Educação Fundamental do MEC, cujo *status* não correspondia ao existente na estrutura anterior. De fato, as iniciativas nessa área passaram durante a gestão FHC, a ser coordenadas por outras instâncias de governo: o Conselho da Comunidade Solidária, no caso do Programa de Alfabetização Solidária, e o Ministério do Desenvolvimento Agrário, com a ação Alfabetização de Jovens e Adultos nas Áreas de Reforma Agrária. Essa atuação federal caracterizou-se por intervenções destinadas a atender prioritariamente as regiões menos desenvolvidas, que historicamente apresentavam as maiores taxas de analfabetismo do país.

Vale também destacar o surgimento, a partir de 1996, de um número crescente de fóruns estaduais e regionais de Educação de Jovens e Adultos (EJA), cuja mobilização pressionou por mudanças na atuação do MEC que, por sua vez, responde, em 2001, com a criação do Programa de Apoio a Estados e Municípios para a Educação Fundamental de Jovens e Adultos – Recomeço. Desde então, houve ampliação de recursos (chega a cerca de R$ 300 milhões, enquanto em anos anteriores a média era de R$ 40 milhões) e reforço do papel suplementar da União na expansão da oferta de vagas nas redes públicas de ensino estaduais e municipais. Buscava-se, assim, contribuir para o enfrentamento do analfabetismo e da baixa escolaridade em bolsões de pobreza do país, onde se concentra a maior parte da população de jovens e adultos que não completou o ensino fundamental. O Programa Recomeço foi, contudo, criticado pela União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), por se entender que o governo federal estaria com isso driblando a pressão existente pela inclusão de jovens e adultos no Fundef ao instituir uma espécie de "minifundef" para este público-alvo, com um valor *per capita* menor e destinado a apenas uma parte dos municípios brasileiros.

No início da gestão Lula, em 2003 foi criado o Programa Brasil Alfabetizado, que foi inscrito como prioridade na política educacional do governo federal, apesar dos baixos recursos que foram manejados. Tendo em vista sua abrangência, pode ser considerado um marco para a retomada das políticas públicas de alfabetização de jovens e adultos no âmbito do Ministério da Educação. Concebido como uma campanha plural, o Programa acolheu, de início, as iniciativas já em andamento e uma diversidade de metodologias de alfabetização. Em 2004, mudanças foram introduzidas em sua implementação visando

à aperfeiçoá-lo, sobretudo no que diz respeito ao estabelecimento de critérios para os repasses de recursos e à definição de alguns parâmetros norteadores do processo de alfabetização. Com os novos critérios, tornam-se beneficiários das ações de alfabetização do Programa os municípios que apresentarem taxas de analfabetismo igual ou superior a 20% na população de 15 anos ou mais, além de municípios das regiões metropolitanas com número absoluto de população analfabeta superior a 30 mil habitantes. Serão também privilegiadas as ações de alfabetização que atendam segmentos sociais específicos como populações indígenas, do campo, remanescentes de quilombos e pessoas com necessidades educativas especiais. Para agilizar o processo de transferência dos recursos federais, substituiu-se o sistema de convênios pelo de repasse automático.

Apesar das alterações introduzidas no Programa, observa-se que este ainda padece de problemas em seus mecanismos de mobilização e estímulo aos jovens e adultos analfabetos, uma vez que apenas 3,9% dos jovens de 15 a 24 anos analfabetos freqüentavam os cursos, sendo que o número de analfabetos de 25 anos ou mais era proporcionalmente menor (2,6% do total). Além disso, vinham sendo observados elevados índices de evasão (50%) que, por si só, comprometem a efetividade do programa.

É importante destacar que a preocupação em propiciar a continuidade na escolaridade dos recém alfabetizados levou ao estabelecimento de uma articulação entre as ações de alfabetização e as de ensino fundamental na modalidade de EJA. Estima-se que 70% dos egressos do Brasil Alfabetizado tenham prosseguido nos estudos na modalidade de EJA, o que atende às recomendações de estudos que mostram que os alunos que passaram por cursos de alfabetização em massa, e que não são imediatamente encaminhados ao ensino fundamental, tendem a retornar, no curto prazo, à condição de analfabeto.

Contudo, a persistência de um contingente elevado de analfabetos absolutos (mais de 14 milhões de pessoas), em alguma medida devida à geração continuada de jovens analfabetos, mostra as atuais dificuldades para atrair e alfabetizar esse segmento populacional.

4.2 Educação infantil

O atendimento das crianças de até seis anos de idade em creches e pré-escolas foi reconhecido como dever do Estado no campo da educação na Constituição de 1988. Até então o atendimento educacional nas redes públicas incluía crianças com idade mais próxima daquela do ensino fundamental, ou seja, quatro a seis anos.

A ação do governo federal na gestão de Itamar Franco orientou-se pela coordenação, envolvendo instâncias estaduais e municipais, representações de entidades, pesquisadores e professores – de uma concepção de educação infantil que de fato incluísse toda a faixa etária de zero a seis anos, bem como à definição de uma política nacional para a área. Vivia-se, então, um momento de grande mobilização em torno da Conferência Nacional de Educação para Todos e do Plano Decenal de Educação, nos quais se incluía a educação infantil. Seminários e publicações sobre essa nova etapa educacional marcaram o período. Quanto ao apoio financeiro federal à oferta de educação infantil, o MEC repassava a municípios, estados e entidades não-governamentais, recursos para aquisição de material didático e formação de professores para o atendimento pré-escolar. Esses recursos, de pequena monta, eram em grande parte oriundos da aplicação financeira do salário-educação. O maior volume de recursos federais encontrava-se na área de assistência social, na Legião Brasileira de Assistência (LBA), que os repassava às creches conveniadas, as quais atendiam crianças de até seis anos de idade de famílias carentes.

No entanto, até o início da gestão FHC, momento em que ainda não havia sido aprovada a nova LDB, a educação infantil se encontrava em situação de fragilidade jurídico-legal e institucional. Em seu primeiro mandato, deu-se continuidade às ações de elaboração de diretrizes para a área. A aprovação da LDB, em dezembro de 1996, representou um avanço, na medida em que a educação infantil é incluída como primeira etapa da educação básica. O MEC liderou, então, nos Conselhos Estaduais e Municipais de Educação, a elaboração de subsídios para a regulamentação da área pelos sistemas de ensino e para o funcionamento das instituições de educação infantil. Com os mesmos objetivos dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN) para o ensino fundamental, o Ministério publicou o Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil (RCNEI), em 1998. No que tange aos recursos financeiros repassados pelo MEC, mais especificamente para a educação pré-escolar, o FNDE passou a destiná-los aos municípios abrangidos pelo Programa Comunidade Solidária, para a construção de pequenas escolas e ampliação das já existentes, o aparelhamento das unidades e a capacitação de professores em municípios considerados carentes.

A segunda gestão de FHC foi marcada pela divulgação do RCNEI e pelo programa Parâmetros em Ação, destinado à formação dos professores em exercício da educação infantil. O apoio financeiro foi destinado aos municípios com IDH inferior a 0,500, para aquisição de material didático pedagógico para os alunos de pré-escola e a formação continuada de professores e implementação do RCNEI. As creches, destinadas às crianças de zero a três anos, continuaram a não ser contempladas nesse apoio do Ministério. Com isso, os recursos federais para o atendimento em creches/pré-escolas, destinados às crianças de famílias de baixa renda, mantiveram-se sob a gestão da área de assistência social. Enquanto isso os recursos do MEC destinados a esse nível de ensino foram durante todo o período muito baixos, representando não mais que 1% dos recursos do ministério.

Na gestão de Lula, os programas da educação foram reestruturados segundo o princípio da transversalidade, incluindo a educação infantil naqueles destinados à educação básica. A partir de 2004, o MEC iniciou debates em todas as regiões do país sobre uma política nacional de educação infantil e sobre parâmetros de qualidade para o atendimento nas instituições que a ofertam, o que resultou em diretrizes publicadas em 2005. Uma necessidade há muito levantada referia-se à formação de profissionais que atuavam com as crianças – especialmente nas creches, mas também nas pré-escolas –, e que não possuíam a formação adequada (ensino médio na modalidade normal). Assim, criou-se o ProInfantil, destinado a esses professores não habilitados. O programa tem caráter semipresencial e é realizado em parceria com secretarias estaduais e municipais de educação, numa estratégia similar à do Proformação.

No entanto, o grande impasse na área da educação infantil continuava a ser a ausência de definição especifica de recursos financeiros para fazer frente à demanda pelo atendimento. Com a implementação do Fundef, muitos municípios apresentavam sérias dificuldades para responder à atribuição de ofertar a educação infantil. Dessa forma, a criação do Fundeb, incluindo essa etapa educacional pode ser uma resposta adequada às necessidades. Por outro lado, os recursos federais de maior monta destinados a instituições de educação infantil permanecem na área da assistência social, embora na gestão do governo Lula tenha sido tomada a iniciativa de constituir grupo de trabalho interministerial, para propor as estratégias necessárias para transferir essa atuação para o âmbito do MEC. Apesar disso, os recursos do MEC

destinados à educação infantil continuaram a ser de pequena monta na gestão Lula, o equivalente a 0,3% dos gastos do ministério.

Finalmente, cabe destacar a ampliação do Programa da Merenda Escolar às creches, a partir de 2004, com um valor de R$ 0,18 por aluno-dia e por 250 dias ao ano. A partir de 2006 esse valor passou a ser de R$ 0,44.

4.3 Ensino fundamental

A prioridade concedida ao ensino obrigatório especialmente no primeiro mandato do governo FHC é evidenciada nas seguintes diretrizes que balizaram a ação federal no campo da educação: *i*) criação de fundo que subvinculava recursos constitucionalmente assegurados para a educação ao ensino fundamental; *ii*) manutenção da universalização dos principais programas/ações de assistência ao estudante do ensino fundamental; *iii*) incremento à descentralização, iniciada no governo de Itamar Franco, da gestão de grande parte dos programas pela transferência de recursos aos governos subnacionais e às próprias unidades escolares; *iv*) focalização regional como critério para a alocação de recursos federais; *v*) incentivos financeiros e assistência técnica a estratégias de correção do fluxo escolar; acresce-se a essas, a iniciativa do segundo mandato; e *vi*) focalização socioeconômica, mediante a ampliação de recursos para garantia de renda mínima vinculado à educação – "Bolsa Escola", a partir de 2001.

A instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), em 1996, por meio de Emenda Constitucional, visava à reestruturação dos mecanismos de financiamento e gestão da educação. Implementado a partir de 1998, o Fundef foi um elemento a mais para cumprimento do objetivo principal de universalização do ensino fundamental. Entretanto, os valores mínimos nacionais, fixados ano a ano, foram objeto de sucessivas críticas e considerados insuficientes para a oferta adequada, sobretudo para aqueles alunos oriundos de estados com maiores necessidades de complementação de recursos da União. Resistências também foram observadas entre as instâncias subnacionais, na medida em que alterou a distribuição dos recursos entre os governos estaduais e os de seus respectivos municípios. Além disso, como o Fundef abrange somente o ensino fundamental, acarretou para alguns estados e municípios dificuldades para ampliar o atendimento a outros níveis e modalidades de ensino.

Atores sociais envolvidos com a área da educação apontaram que a União contribuiu cada vez menos na composição dos recursos do Fundef. Se, em 1998, a complementação da União correspondia a 3,2% do montante de recursos desse Fundo, em 2002, esse índice havia sido reduzido a 2,3%. Essa redução foi atribuída ao baixo ajustamento do gasto mínimo *per capita* que, desde sua implantação, não só deixou de cumprir o que estabelecia a própria legislação de regulamentação do Fundo, como também não acompanhou o crescimento da arrecadação de estados e municípios. A redução relativa da participação da União na composição do Fundef configurou, para esses atores, uma forma de desobrigar o Ministério de suas responsabilidades para com o ensino fundamental.

Na assistência ao estudante, observa-se no governo FHC a intensificação da descentralização na gestão de programas. Um dos exemplos mais significativos refere-se aos avanços na reestruturação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) e, embora em menor escala, daqueles relativos à descentralização, sobretudo dos processos decisórios, do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD). Também assume relevância a criação do Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (PMDE), posteriormente renomeado de Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), que introduz uma sistemática de repasse direto de recursos financeiros às unidades escolares, para atendimento de necessidades imediatas de manutenção e de projetos de iniciativa dessas.

Quanto ao padrão de alocação de recursos, criaram-se critérios mais objetivos e de alguma forma redistributivos. Assim, os montantes anuais transferidos às escolas passam a ser condicionados à dimensão do alunado atendido por elas (de acordo com o censo escolar do ano anterior) e à região geográfica em que se inserem. Nesse caso, as escolas das Regiões Centro-Oeste (exceto DF), Nordeste e Norte passam a receber um valor maior que aquele transferido às escolas das Regiões Sudeste e Sul. Tentava-se com isso alterar a prática clientelista e de "balcão de negócios" que, até então, pautava a distribuição de recursos, principalmente da quota-parte federal do salário-educação. A focalização regional constituiu outra diretriz norteadora da política educacional do Governo FHC. Uma das principais ações nesse sentido foi a instituição do Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola), uma ampliação do antigo Projeto Nordeste, abrangendo as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Outra linha de ação do MEC no governo FHC refere-se à introdução de inovações tecnológicas, visando à melhoria da qualidade dos processos de ensino e aprendizagem, como o TV-Escola, o Programa de Apoio Tecnológico e o Programa Nacional de Informática na Educação (Proinfo). Houve, ainda, medidas voltadas à melhoria da qualidade dos insumos aportados ao sistema educacional, como aquela que altera os processos de seleção, produção e distribuição do livro didático.

No período que correspondeu à segunda gestão do governo FHC, são mantidas as ações que priorizavam o acesso e a permanência de alunos no ensino fundamental. No entanto, o grande destaque é a ampliação significativa de recursos destinados à participação em Programas Municipais de Garantia de Renda Mínima, com a criação do "Bolsa-Escola", em 2001, destinado a alunos do ensino fundamental, que passa a contar com o financiamento do Fundo de Combate à Pobreza. Com o objetivo de assegurar a permanência de crianças de menor renda no ensino fundamental, mediante a redução das taxas de evasão escolar e repetência, instituiu-se o repasse às famílias, no valor de R$ 15,00 por criança de seis a 14 anos matriculada no ensino fundamental, no limite de três crianças por família.

O Programa apresentou problemas no início de sua implementação, especialmente nos estados e municípios que já adotavam algum programa similar. Resistências de prefeitos à implantação do Programa também ocorreram em razão do fato de que o mesmo não oferecia incentivo financeiro direto aos municípios e nem dava margem a que os recursos fossem por eles administrados. O baixo valor do benefício também foi questionado por estudiosos (inclusive relatório do Bird, de 2001) na medida em que se fosse inferior à renda que a criança poderia gerar por intermédio do trabalho, corria-se o risco de a família abandonar o Programa.

Na gestão Lula, observa-se que, apesar da continuidade de alguns programas, ocorreram mudanças no âmbito de algumas ações e programas do governo anterior. Foi o caso das ações de apoio à alimentação escolar, distribuição de livros, material pedagógico e assistência médica e odontológica. Ainda no primeiro ano, por meio do programa Biblioteca da Escola, buscou dotar as escolas públicas do ensino fundamental de um acervo básico de obras de referência, com o objetivo de incentivar a leitura entre os alunos. No intuito de contemplar os docentes, foi lançado, no fim daquele ano, o programa Biblioteca do Professor, para atender mais de 700 mil professores do ensino público, com atuação nas classes de alfabetização e no primeiro ciclo do ensino fundamental. Destacam-se, na área de assistência ao estudante, o aumento do valor por aluno da merenda escolar e as alterações no programa de transporte escolar. No primeiro, os valores por aluno, por dia letivo, passaram em 2004 de R$ 0,13 no caso das escolas públicas e de R$ 0,06

no das escolas filantrópicas para R$ 0,15 para ambas; em 2006 esse valor foi aumentado para R$ 0,22. Além disso, foi criado em 2004, o PNATE (Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar) destinado aos alunos do ensino fundamental público, residentes exclusivamente em áreas rurais, repassando automaticamente aos Estados e Municípios recursos para custeio, manutenção de veículos e contratação de serviços de transporte escolar.

A formação de professores tem constituído prioridade no governo Lula, que reconhece neste recurso o grande problema a ser enfrentado para melhorar a qualidade da educação. Os números do Censo Escolar de 2004 mostram que ainda há cerca de 17% das 835 mil funções docentes das últimas séries do ensino fundamental (5ª a 8ª) e 8% das quase 500 mil funções docentes do ensino médio que são ocupadas por professores que não possuem escolaridade de nível superior, requisito obrigatório para o magistério dessas etapas. Para tanto, além da continuidade dos programas iniciados no governo anterior, como o Proformação, e a ampliação das ações desenvolvidas pela Secretaria de Educação a Distância, o MEC instituiu a Rede Nacional de Formação Continuada da Educação Básica, que é constituída por centros criados nas universidades. Com financiamento do MEC. Esses centros elaboram cursos de formação continuada de professores e gestores, os quais são oferecidos aos sistemas de ensino. Também foram criados outros programas para formação de professores do ensino fundamental, sob gestão do MEC, em parceria com os sistemas estaduais e municipais. Além disso, o ministério tem destacado a necessidade da capacitação de gestores e conselheiros municipais de educação. Para isso tem implementado uma série de programas e ações, que contam com a parceria da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (Uncme) e com a Undime.

No âmbito da avaliação educacional, destaca-se a realização, em 2005, da Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc), também denominada Prova Brasil. Consistiu na avaliação dos alunos de 4ª e 8ª séries de todas as escolas públicas urbanas. Cada uma dessas unidades escolares pôde, assim, conhecer o desempenho de seus alunos e tomar decisões a partir desse diagnóstico específico. A Anresc não substitui os exames amostrais conduzidos a cada dois anos, e que agora passam a denominar Aneb (Avaliação Nacional da Educação Básica).

O Bolsa Escola, a partir de 2004, passou a integrar, junto com outras ações de transferência de renda, o programa Bolsa-Família, gerido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. A interface com o MEC diz respeito principalmente ao cumprimento da condicionalidade da freqüência à escola. Visando a facilitar o acompanhamento do acesso à escola e da permanência dos alunos no respectivo sistema de ensino, o MEC, em colaboração com as secretarias de educação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, iniciou em 2005 a implementação do Projeto Presença. Realizou-se o cadastramento de alunos, escolas e docentes da Educação Básica Nacional (Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio) das redes municipais, estaduais, federal e privada. A implementação do Sistema Nacional de Acompanhamento da Freqüência Escolar (SAFE), para os alunos dos ensinos fundamental e médio da rede pública, 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.

Outra iniciativa da gestão Lula que implica reestruturação da educação obrigatória brasileira é a instituição do ensino fundamental com nove anos de duração (Lei nº 11.274/2006), incluindo nele a criança de seis anos de idade. Os sistemas de ensino terão o prazo de cinco anos para implementar a lei. O MEC vinha discutindo as ques-

tões 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 seis aos dez anos de idade, com duração de cinco anos; os anos finais, dos 11 aos 14, com duração de quatro anos.

O grande destaque da gestão Lula e que pode provocar impacto significativo em toda a educação básica é a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), objeto de Proposta de Emenda Constitucional (PEC 415/05) em estágio avançado de tramitação no Congresso Nacional. Na Câmara dos Deputados, sua tramitação foi marcada por debates em torno de questões polêmicas, bem como foi acompanhada de importante mobilização da sociedade civil. Como resultado das várias negociações ocorridas nessa tramitação, a PEC aprovada na Câmara dos Deputados, durante a convocação extraordinária do Congresso Nacional, introduziu importantes alterações 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. Um dos temas mais polêmicos desse 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 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.

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. 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, os estados, o Distrito Federal e os municípios "ajustarão progressivamente, em um prazo de cinco anos, suas contribuições ao Fundo, garantindo um padrão mínimo de qualidade de ensino definido nacionalmente".

Encaminhada para apreciação no Senado, a PEC sofreu novas alterações e encontra-se na Câmara dos Deputados para exame. 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 no Congresso.

4.4 Ensino médio

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), promulgada em 1996, reiterou as funções da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, tendo por fundamento o regime de colaboração entre estas esferas federativas. Ao tratar dos níveis e das modalidades de educação e ensino, essa lei introduz o conceito de Educação Básica, que tem início na educação infantil, para as crianças de zero a seis anos de idade, passa pelo ensino fundamental obrigatório e, como etapa final, incorpora o ensino médio e estabelece sua progressiva obrigatoriedade e gratuidade.

No que se refere, especificamente, ao ensino médio, a Lei propõe a reestruturação para esse nível de ensino, com vistas a atender às diferentes manifestações e solicitações, não satisfeitas com a educação média profissionalizante, proposta pela Lei nº 5.692/1971.

A aplicação da nova lei ao ensino médio resultou na separação entre o ensino profissionalizante e o propedêutico. O curso profissionalizante, de nível técnico, passa a ser complementar ao ensino acadêmico, deixando, assim, de existir a equivalência entre ambos.

O Plano Nacional de Educação (PNE), sancionado em janeiro de 2001, também se tornou importante referência legal da política educacional brasileira, na medida em que estabeleceu um conjunto de metas, afetas a todos os níveis e modalidades de ensino, a serem atingidas no prazo de uma década.

Pelo fato de o ensino médio não ter caráter obrigatório e por não ser de competência direta da União, esse nível do ensino ficou relegado a uma posição secundária no âmbito das ações do Ministério da Educação (MEC). O ensino médio vinha subsistindo ante a inexistência de recursos assegurados e instalações apropriadas, restando-lhe, em grande medida, a ocupação de espaços ociosos deixados pelo ensino fundamental diurno, a despeito da demanda crescente por esse nível de formação.

O MEC iniciou, na segunda metade da década de 1990, a implementação das mudanças sugeridas pela nova LDB, destacando-se as ações voltadas à melhoria e à expansão desse nível de ensino. Nesse sentido, foi adotada pelo MEC, nesse período, uma série de medidas preparatórias para empreender a reforma do ensino médio.

As Diretrizes Curriculares para o Ensino Médio, instituídas em 1998, reiteraram os princípios norteadores da LDB em favor de uma reforma no âmbito desse nível de ensino. Consoantes com essa nova concepção de ensino, foram definidos os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs), que constituem um conjunto de orientações e recomendações para apoiar o trabalho dos professores na implementação do novo currículo.

Vencidos os obstáculos naturais à definição de Parâmetros comuns, em um contexto societário heterogêneo e profundamente desigual, o desafio passou a ser sua implementação, o que pressupunha não apenas sua assimilação, sobretudo pelos professores, mas também aportes adicionais de recursos.

A reforma do ensino médio foi aprovada pelo Conselho Nacional de Educação e entrou em vigor em 1999. Seus objetivos fundamentais visavam a garantir o atendimento nos cursos médios a todos os alunos que tivessem concluído o ensino fundamental e aos jovens adultos que quisessem voltar a estudar, bem como a implementação de novas referências curriculares. Nesse mesmo ano, o MEC produziu e distribuiu documentos que detalhavam conteúdos e matérias do currículo, além de ter promovido cursos de formação de multiplicadores em todas as unidades federadas, que atingiram cerca de 13 mil escolas e 288 mil professores das redes públicas de ensino. Contudo, a implementação da Reforma esbarrou em dificuldades por parte dos sistemas e das escolas em processar a necessária ruptura do paradigma curricular anterior, baseado na memorização de conhecimentos. Incorporar uma prática pedagógica, orientada a estimular o desenvolvimento de habilidades e competências nos alunos, tem sido um dos grandes desafios para a efetiva implementação da reforma do ensino médio.

No intuito de ampliar a cobertura e melhorar a qualidade e a eficácia nesse nível de ensino, o governo federal formulou o Projeto Escola Jovem, de abrangência nacional, com execução inicial prevista para um período de seis anos e recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e de contrapartidas da União e de governos estaduais que, juntos, somavam US$ 500 milhões. Esse projeto tinha como metas: *i*) a criação de 1,6 milhão de novas vagas no ensino médio nos primeiros três anos do

Projeto; *ii*) o equipamento progressivo das escolas com bibliotecas, laboratórios de informática e ciências e kit tecnológico para recepção da TV Escola; e *iii*) a produção de um curso de ensino médio a distância e a redefinição da oferta de ensino médio, com a criação de uma rede de escolas para jovens. Além disso, pretendia-se assegurar a formação continuada de docentes e gestores de escolas, mediante ações de capacitação de recursos humanos, e a melhoria dos processos de gestão dos sistemas educacionais com a implantação de modelos de gestão escolar.

Outra ação do MEC voltada ao ensino médio foi a instituição, em 1998, do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), cuja função seria a de avaliar as competências e habilidades desenvolvidas pelos estudantes ao término da Educação Básica. Apesar de não ter caráter obrigatório, esse exame passou a ser utilizado como critério de ingresso ao ensino superior por um número significativo de instituições, o que provavelmente contribuiu para a ampliação contínua do universo de estudantes abrangidos.

Ao fim dos anos de 1990, o ensino médio passa a ser um dos objetos centrais da política educacional do governo federal. Em parte, isso pode ser atribuído à contínua e crescente pressão de demanda por vagas nesse nível de ensino, resultante da quase universalização do acesso e melhoria da progressão escolar no ensino fundamental.

4.5 Educação profissional

Na educação profissional, as mudanças na orientação da política tiveram como foco principal a formação de nível técnico, em que a atenção prioritária do MEC está direcionada ao papel de suas escolas integrantes da Rede Federal de Educação Tecnológica.

Ainda ao fim do primeiro mandato de FHC, a decisão de implementar uma Reforma na Educação Profissional foi respaldada pelo seguinte diagnóstico: *i*) o alto custo – custo aluno/ano aproximadamente dez vezes maior do que no ensino médio regular; *ii*) o perfil da maioria dos alunos que freqüentam essas escolas e centros – provenientes de classe média e média alta, e com elevado índice de ingresso no ensino superior em vez de no mercado de trabalho; e *iii*) dificuldade da gestão centralizada – decisões de Brasília sobre unidades escolares que se espalham pelo país, mas que fazem parte da administração direta do Ministério da Educação.

Contrário à política de expansão da Rede Federal, o governo de FHC lança a Reforma (Decreto nº 2.208/1997) separando o ensino profissional do ensino médio regular, assim estabelecendo dois sistemas paralelos. A Educação Profissional passa a compreender três níveis, que não constituem progressão obrigatória: *i*) Básico, com duração variável, independente de escolaridade, não sujeita à regulamentação curricular; *ii*) Técnico, destinado aos matriculados ou egressos do ensino médio, com organização curricular independente deste; e *iii*) Tecnológico, correspondente ao nível superior, destinado aos egressos do ensino médio ou técnico.

Além de ações de promoção de melhorias na Educação Profissional – com a publicação das Diretrizes Curriculares e a realização, no fim da década, do Censo da Educação Profissional –, é criado o Programa de Expansão da Educação Profissional (Proep). O Programa conta com recursos externos (Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID) e internos (MEC e Ministério do Trabalho e do Emprego), com a finalidade de financiar a expansão física da Rede de Educação Profissional, pública ou privada, independente da Rede Federal, além de financiar as adaptações necessárias à implementação da Reforma.

A visível mudança nessa orientação da política foi alvo de críticas, com a Reforma da Educação Profissional sendo acusada por muitos de desmonte da Rede Federal existente, quando deveria ser promovido o acesso a um número maior de estudantes. Além disso, o financiamento da expansão orientada ao setor privado foi considerado uma estratégia de afastamento do Estado de suas obrigações para com a educação.

Na gestão Lula foi retomada a discussão sobre o direcionamento da política de educação profissional, particularmente em sua relação com o ensino médio, até que se optou (Decreto nº 5.154/2004) por determinar a possibilidade de várias formas de articulação entre os ensinos técnico e médio, sendo a principal delas a que prevê a integração entre ambos, a fim de resgatar o modelo que vigorava até 1997. A retomada do modelo anterior apóia-se na crítica ao dualismo na educação introduzido pelo Decreto de 1997, quando se promoveu a separação entre formação acadêmica e a formação voltada ao mundo do trabalho. O receio é que, ao separar essas duas modalidades, estaria aberto espaço para que fossem consolidadas diferenças de objetivos, projetos pedagógicos e formas de financiamento, em detrimento de uma formação de qualidade.

Um dos principais argumentos que amparou a Reforma de 1997 (custo elevado do ensino técnico da Rede Federal de Educação Tecnológica que beneficia clientela de elite), é então rebatido. Aponta-se que o problema de acesso reside no fato de que muitos jovens oriundos de famílias de baixa renda não chegam a essas escolas porque, tendo cursado o ensino fundamental em escolas públicas com baixos padrões de qualidade, não obtêm êxito nos processos seletivos, ou pior, por não terem sequer concluído o ensino fundamental.

Com a mudança introduzida pelo novo Decreto, uma vantagem a ser ressaltada é o fato de não se constituir em modelo rígido e impositivo a todas escolas e estudantes do país. Permite-se que as instituições e os jovens escolham o caminho mais adequado para sua realidade, seguindo o modelo que já existia, com ensino técnico pós-médio em escolas diferentes, ou integrado na mesma escola. Contudo, em que pesem os avanços que a nova legislação traz, sobretudo na ênfase da formação mais integrada entre conhecimentos gerais e profissionais, é preciso ainda ter como objetivo a democratização do acesso às boas escolas técnicas do país.

As instituições públicas respondem, atualmente, por 42% das matrículas em cursos técnicos, apesar de representarem apenas 29% do total de estabelecimentos de educação profissional técnica. Visando a aumentar sua participação na oferta de vagas, o MEC decidiu pela criação de 32 novas escolas (o que representará 54 mil novas vagas), além da federalização de outras 18 instituições privadas, iniciativa que será implementada no âmbito do Programa de Expansão da Educação Profissional (Proep). Aqui deve ser ressaltada outra grande diferença em relação à gestão no governo FHC, que aprovou a Lei nº. 9.949/1998 com a intenção explícita de inibir a expansão da Rede Federal de Educação Profissional.

Paralelamente a esse esforço de expansão de sua rede de escolas, o Ministério decidiu implementar, em 2006, uma ação que reserva, inicialmente, 10% de vagas nos cursos das escolas federais de educação profissional para a inclusão de jovens e adultos que não tenham cursado o ensino médio na idade adequada. Assim, o novo Programa de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (Proeja) traz mudanças importantes nas políticas até então existentes, uma vez que irá oferecer vagas para um grupo que não tinha acesso aos bons cursos de educação

profissional do país. Os alunos concluintes desses cursos irão obter diploma com validade nacional e certificação de conclusão do ensino médio, que tanto os habilitarão para o exercício profissional na respectiva área como para o prosseguimento de estudos.

Outra iniciativa que parece promissora é o Projeto Escola de Fábrica, por meio do qual o MEC oferece, em parceria com instituições privadas, cursos de formação profissional destinados a jovens de 16 a 24 anos, provenientes de famílias com renda mensal *per capita* de até 1,5 salário mínimo, aos quais seria oferecido auxílio mensal de R$ 150,00. O objetivo principal desse projeto é o de permitir que os alunos concluintes consigam incorporação imediata no mercado de trabalho. Por essa razão, as propostas de cursos que integram o projeto são desenhadas considerando, prioritariamente, a demanda local, e são analisadas, em seus componentes técnicos e pedagógicos, por uma Câmara Técnica constituída pelo Ministério da Educação. É importante salientar que para participar deste projeto de formação os jovens deverão estar matriculados na educação básica (regular ou na modalidade de Educação de Jovens e Adultos) e não poderão trabalhar durante o tempo previsto de duração dos cursos. Assim, além de ampliar as oportunidades para a formação profissional, igualmente tem como objetivo induzir a elevação da escolaridade dos jovens.

4.6 Ensino superior

Tendo em vista que foi sendo reduzida a capacidade de gasto do Ministério da Educação, ao longo do período 1995-2005 (respectivamente, de 1,44% para 1,04% do PIB), ao tempo que se ampliou a demanda por educação superior no país, verificou-se forte expansão na oferta de vagas e matrículas no setor privado. O crescimento da educação superior privada também foi favorecido por certa desregulamentação do setor, no que se refere à flexibilização dos requisitos para a criação de cursos e instituições.

A decisão do governo federal de extinguir o então Conselho Federal de Educação (CFE), em 1994, e de instituir em seu lugar o Conselho Nacional de Educação (CNE), sem o poder deliberativo do antecessor, conferiu ao MEC maior autonomia na condução do processo de expansão do ensino de graduação. O objetivo principal dessa medida foi expandir a oferta de vagas sem, no entanto, ampliar os gastos da União. Para tanto, foram agilizados e facilitados os processos de autorização, reconhecimento e credenciamento de cursos e instituições do setor privado, por parte do CNE, o que favoreceu consideravelmente a expansão desse nível do ensino, por intermédio da iniciativa privada.

Paralelamente, o MEC cobrava das Ifes a ampliação da oferta de vagas, a partir de sua capacidade instalada, uma vez que os concursos públicos para docentes e servidores técnico-administrativos haviam sido suspensos, a despeito do substancial crescimento das aposentadorias ocorridas no período. A redução dos investimentos em infra-estrutura e capital, sobretudo no período 1995-1998, também pode ser vista como outro indício que reafirmava tal disposição do governo federal. Essa orientação da política do MEC para a educação superior implicou a redução da participação das Ifes quanto à oferta de vagas e ao universo de matriculados nos cursos de graduação. Ao mesmo tempo, verificou-se maior dinamismo das redes estaduais, sobretudo daquelas pertencentes aos estados de maior expressão econômica, e de alguns municípios, na oferta desse nível do ensino – de acordo com os Censos da Educação Superior, realizados pelo Inep/MEC, o crescimento das matrículas no ensino de graduação nas IES estaduais, no período 1995/2004, foi de 97%, ou seja, bastante superior ao das Ifes (56%).

Tendo em vista a orientação mais geral da política para o setor, foram implementadas duas linhas de ação, no intuito de assegurar a sobrevivência desse modelo de expansão. A primeira se refere aos mecanismos de avaliação do ensino, com vistas a monitorar a qualidade ou, pelo menos, oferecer referências à sociedade sobre a qualidade dos serviços educacionais prestados pelas instituições de ensino. Em um segundo momento, em que crescia vertiginosamente a oferta de vagas pelo setor privado, foi instituído o Financiamento Estudantil, como forma, não explícita, de favorecer a sobrevivência econômica da rede privada.

4.6.1 Avaliação do ensino

A avaliação da educação superior no Brasil é de tradição recente. Uma das primeiras tentativas data de 1993, com a instituição do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (Paiub). Ainda que tenham sido limitadas sua abrangência e continuidade, o Paiub foi iniciativa das próprias universidades de avaliar a qualidade do ensino de graduação.

Posteriormente, em 1996, e por intermédio de Medida Provisória, foi instituído pelo MEC o Exame Nacional de Cursos. Em sentido complementar a este, foi concebida a Avaliação das Condições de Oferta de Cursos de Graduação, com início das atividades em 1997. Esses dois instrumentos de avaliação, criados no governo de Fernando Henrique Cardoso, foram abolidos em 2003. Em seu lugar, foi instituído o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior.

O Exame Nacional de Cursos (ENC), ou Provão, como ficou conhecido entre os estudantes, foi criado com base na Lei nº 9.131, de novembro e 1995, com vigência no período de 1996 a 2003. A sua implementação gerou bastante resistência na comunidade acadêmica, inclusive com boicotes comandados pela União Nacional de Estudantes (UNE) e por contestação judicial de entidades estudantis. Entretanto, com a decisão do Superior Tribunal de Justiça (STJ), sobre Ação Direta de Inconstitucionalidade (nº 1.511-7/600), por elas impetrada, ficou assegurada sua legitimidade.

Apesar de o Provão ter sido adotado como estratégia de monitoramento da qualidade dos cursos de graduação, sobretudo das instituições privadas, pouco ou nenhum efeito produziu no sentido de assegurar um padrão mínimo de qualidade, uma vez que cresceu o número de cursos em IES privadas com conceitos D e E, entre 1996 e 2003, além de ter diminuído a incidência de cursos classificados com os conceitos A e B.

Sob o amparo da mesma lei que respaldou a criação do Exame Nacional de Cursos, foi instituída pelo Decreto nº 2.026, de 10 de outubro de 1996, a Avaliação das Condições de Oferta de Cursos de Graduação, que visava à avaliação *in loco* dos cursos de graduação submetidos ao Provão, no que se refere à qualificação do corpo docente, organização didático-pedagógica e à infra-estrutura física. O conceito final de cada uma das três dimensões avaliadas resultava da combinação de pontuação e ponderação diferenciada de diversos indicadores, inclusive com o envolvimento de variáveis qualitativas e quantitativas.

As visitas de avaliação eram realizadas por comissões formadas por dois ou três professores vinculados a IES distintas. Após a realização das visitas, os avaliadores remetiam os questionários à Secretaria de Educação Superior (Sesu) para que as comissões de especialistas avalizassem os resultados finais e encaminhassem as recomendações para

cada curso avaliado. O atendimento às recomendações, elaboradas pelas comissões de especialistas, deveria ser considerado, sobretudo, por ocasião do processo de renovação do reconhecimento dos cursos e de recredenciamento das instituições.

Em face do entendimento de que o Provão tinha efeitos limitados sobre a melhoria dos cursos de graduação, foram colocados em xeque, já no primeiro ano do governo Lula, os processos de avaliação vigentes. Com o intuito de ouvir os diferentes segmentos representativos da comunidade universitária, com a finalidade de delinear um sistema nacional de avaliação da educação superior que, efetivamente, oferecesse subsídios para o seu contínuo aprimoramento, foi realizado seminário no primeiro semestre de 2003. Posteriormente, foi instituída a Comissão Especial da Avaliação da Educação Superior (CEA). O processo de formulação da nova proposta de avaliação da educação superior, pela CEA, contemplou alguns avanços em relação à forma como foi concebido e implantado o Exame Nacional de Cursos. Em primeiro lugar, foi gestada a partir de interlocução com a comunidade acadêmica e, portanto, sem o caráter autocrático que marcou a implantação do Provão. Além disso, deu-se ênfase aos processos, sobretudo pela inclusão de uma etapa de auto-avaliação, de natureza qualitativa, que amplia o caráter estritamente classificatório do sistema de avaliação anterior. Por fim, prevê a contínua reavaliação dos processos, o que favorece sua manutenção como instrumento válido para esse fim.

Desse modo, o Executivo encaminhou ao Congresso Nacional, ainda em 2003, Medida Provisória que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) e, paralelamente, extinguiu o Exame Nacional de Cursos. Com a aprovação da referida Medida Provisória, em março de 2004, também foi criado o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade), de caráter obrigatório, a ser aplicado com periodicidade de um a três anos. Esse exame será de natureza amostral e destinar-se-á a avaliar o desempenho de estudantes que se encontre em dois momentos distintos ao longo de sua formação: *i*) que tenham concluído entre 7% e 22% da carga horária curricular; e *ii*) que tenham cursado ao menos 80% da carga horária total. Com o intuito de estimular a participação dos estudantes e seu bom desempenho, está prevista a concessão de bolsas de estudo e outros incentivos para a continuidade da trajetória acadêmica dos participantes melhor classificados.

Assim como ocorria por ocasião do Provão, os resultados do Enade, cuja primeira edição ocorreu no segundo semestre de 2004, têm evidenciado melhor desempenho dos estudantes matriculados nas IES públicas e, em especial, daqueles oriundos das instituições estaduais e federais.

No que se refere à avaliação dos programas de pós-graduação, tem sido verificado melhor desempenho das instituições estaduais, quando comparado ao das demais redes, tanto pela menor incidência de cursos que obtiveram nota mínima para autorização/reconhecimento, quanto pela maior participação dos cursos de excelência. No primeiro caso, apenas 25% dos cursos das instituições estaduais receberam nota 3, enquanto nas Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes) o índice atingiu cerca de um terço do total, sendo que, entre as instituições privadas, a incidência foi ainda maior (46%). Quanto aos cursos com notas entre 5 e 7, considerados de excelência, evidenciou-se vantagem das instituições estaduais sobre as demais redes: 41% contra 31% das Ifes e 30% das IES privadas.

4.6.2 Financiamento estudantil

Em virtude de a oferta de vagas em instituições públicas de ensino ser menor que a demanda, assim como pelo fato de a sua participação nessa oferta ter sido continuamente reduzida ao longo do período 1995-2004,[11] foram instituídos pelo governo federal dois instrumentos de financiamento ao estudante. O primeiro, denominado Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (Fies), sob a forma de empréstimo, e o outro, Programa Universidade para Todos (ProUni), pela concessão de bolsas de estudos.

Concebido para substituir o antigo Crédito Educativo do Ministério da Educação (Creduc), o Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (Fies) foi instituído, em maio de 1999, por meio da Medida Provisória e desenhado para tornar-se autofinanciável, ao contrário do que vinha ocorrendo com o Creduc, cujos níveis de inadimplência inviabilizavam sua sustentabilidade. Nesse sentido, foram instituídas salvaguardas, tais como a pessoa do fiador e a renda mínima, assim como o compartilhamento do risco futuro de inadimplência entre a União, as instituições de ensino e o agente financeiro. No início, o Fies financiava até 70% do valor da mensalidade paga, mas, em 2005, esse limite foi reduzido a 50%.

O Fies havia contemplado, em seu primeiro ano de existência, aproximadamente 80 mil estudantes universitários brasileiros, selecionados entre pouco mais de 131 mil candidatos inscritos. Do momento de sua criação a 2004, foram beneficiados cerca de 318,7 mil estudantes, sendo que 6,7 já tinham, ao final desse período, liquidado seus contratos.

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

Inicialmente, o Executivo havia encaminhado Projeto de Lei ao Congresso Nacional, em maio de 2004, que instituía o ProUni. Porém, diante do argumento de que corria risco a sua implementação, a partir de 2005, o Programa foi instituído por intermédio de Medida Provisória (MP), em setembro de 2004. O teor da MP alterou alguns aspectos do referido projeto de lei, no sentido de ampliar o universo de potenciais beneficiários do Programa. Além dos estudantes que tenham cursado todo o Ensino Médio em escolas públicas, também poderiam beneficiar-se os egressos do ensino médio privado beneficiários de bolsas integrais, assim como os portadores de necessidades especiais. Em ambos os casos, para se obter o benefício da bolsa integral, o estudante não poderá perceber renda familiar *per capita* superior a 1,5 salário mínimo. Outra inovação introduzida pela MP foi a alternativa da meia-bolsa para estudantes, cuja renda não exceda o valor de três salários mínimos *per capita*. Também constitui requisito para o recebimento dessas bolsas que o candidato não seja portador de diploma de curso superior.

11. Em 1995, as vagas ofertadas pelas IES públicas correspondiam a 29,2% do total ofertado. Essa participação havia declinado, em 2004, para 13,3% do total. Ou seja, o aumento das vagas ofertadas pelas instituições privadas foi cinco vezes maior que o das públicas.

A instituição de ensino superior que aderir ao Programa deverá conceder, a cada dez estudantes regularmente matriculados, uma bolsa de estudo respeitando-se tal proporção em relação aos cursos oferecidos, aos turnos e à unidade administrativa da instituição. Além disso, a distribuição de bolsas deverá atentar para a composição étnica da Unidade Federada na qual se insere a instituição de ensino, de modo que negros e indígenas sejam beneficiados na proporção de sua participação no conjunto da população. Em contrapartida, as IES participantes do Prouni ficarão isentas do recolhimento de impostos e contribuições incidentes sobre a receita auferida por intermédio de atividades de educação superior (cursos de graduação e seqüenciais de formação específica).[12]

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

Por sua vez, os dirigentes do MEC argumentam que o grau de evasão fiscal no Ensino Superior privado tem sido tão elevado, que o que se deixaria de arrecadar seria irrisório, quando comparado ao benefício da ampliação do acesso à educação superior. De acordo com o MEC, o montante de renúncia fiscal devido ao Prouni, em 2005, atingiu R$ 109 milhões, o correspondente a um custo aluno-ano de apenas R$ 970,00.

No primeiro ano de sua implantação, foram disponibilizadas, por intermédio do Prouni, mais de 112 mil bolsas de estudos. Desse 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, sendo que desta feita 69% correspondem a bolsas integrais.

5 Financiamento e gasto

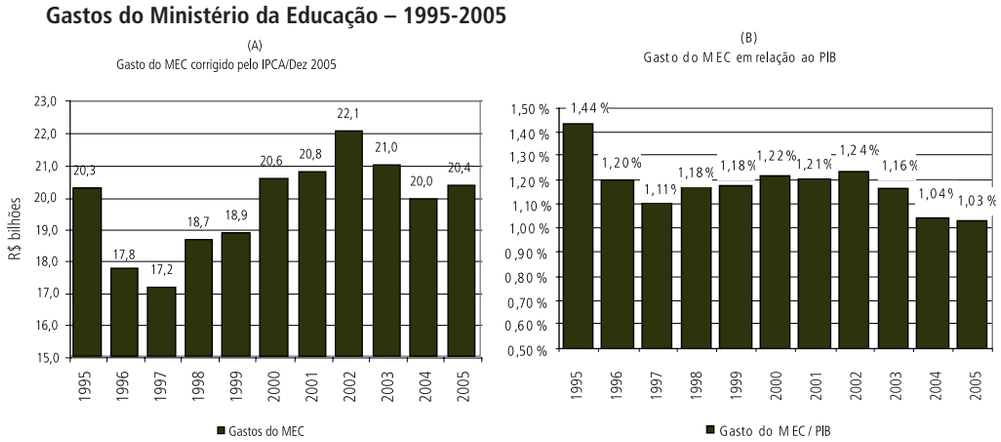
Um dos principais limites para a expansão e melhoria da qualidade dos bens e serviços educacionais se situa no volume de recursos que financiam as políticas federais na área de educação. Isso porque se admite, assim como em alguns estudos publicados recentemente, que os atuais recursos disponíveis pelo MEC seriam insuficientes para efetuar um verdadeiro processo de coordenação e colaboração entre as esferas administrativas.[13] Os dados de gastos globais do MEC, no período compreendido entre 1995 e 2001, que são apresentados no gráfico 4, mostram que o volume de recursos situou-se em torno de R$ 19,8 bilhões (em valores atualizados pelo IPCA para dezembro de 2001), sendo que o maior valor foi atingido em 2002 (R$ 2,1 bilhões). Observa-se, também, que os gastos não apresentam crescimento contínuo, mas sim obedecem a um ciclo que compreende uma ampliação moderada seguida de queda abrupta para, então, voltar a ampliar-se moderadamente e depois cair novamente, o que configura instabilidade no sistema de financiamento da educação.

12. 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.

13. Relatório do Grupo de Trabalho sobre financiamento da educação demonstrou que o Brasil deveria sair do atual patamar de gastos públicos em educação, da ordem de 4,3% do PIB, para atingir, em 2011, o montante de 8% do PIB. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 82, n. 200/291/202, p.117-136, jan./dez. 2001.

GRÁFICO 4

Gastos do Ministério da Educação – 1995-2005



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

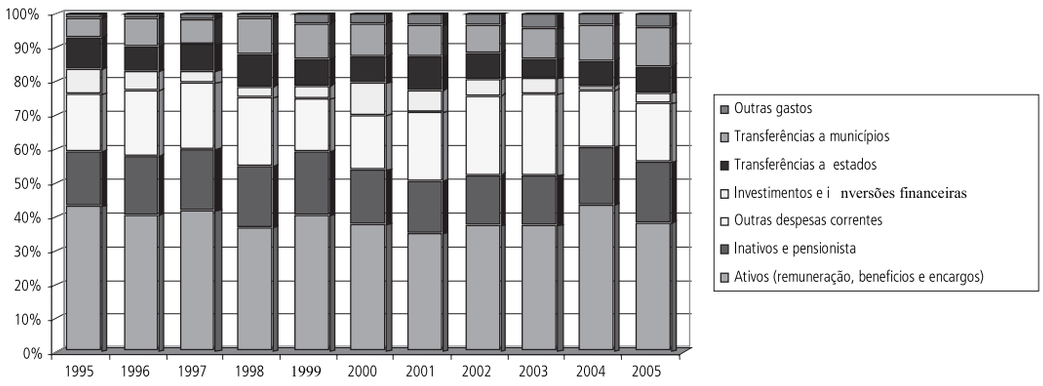
Esses mesmos valores de gastos, quando relacionados ao PIB, reforçam a leitura da existência do movimento cíclico dos gastos. Por outro lado, observa-se também uma certa estabilidade, com tendência de queda, dos gastos do MEC, que saem de 1,4% para 1,0% do PIB, no período. Este movimento é distinto daquele verificado no tocante à carga tributária de responsabilidade da União, que saiu de 16,8% para 22,8% do PIB, ou seja cresceu em cerca de 6,0 pontos percentuais. Isso significa que as políticas desenvolvidas pelo ministério não tiveram prioridade macroeconômica nem fiscal no período.

Na análise dos gastos do MEC, segundo a natureza de despesa, que pode ser conferida no gráfico 5 chama atenção que as despesas com pessoal e os encargos sociais (ativos e inativos e pensionistas), oscilaram entre 60% e 50% do total. Esses gastos também se moveram ciclicamente com viés de baixa nos últimos anos. Os gastos com ativos são responsáveis por cerca de 40% dos gastos do MEC e os inativos e pensionistas consomem algo em torno de 17%, ambos em queda no período.

As outras despesas correntes, que já chegaram a corresponder a cerca de 24% do total, em 2003, diminuíram sua participação no fim do período para um patamar próximo de 17,5%. Parte dessas despesas destinou-se a programas executados diretamente por órgãos vinculados ao MEC, assim como para o financiamento operacional do Ministério. Outra parte convergiu a programas centralizados de investimentos e inversões financeiras.

GRÁFICO 5

Gasto do MEC de acordo com a natureza da despesa – 1995-2005



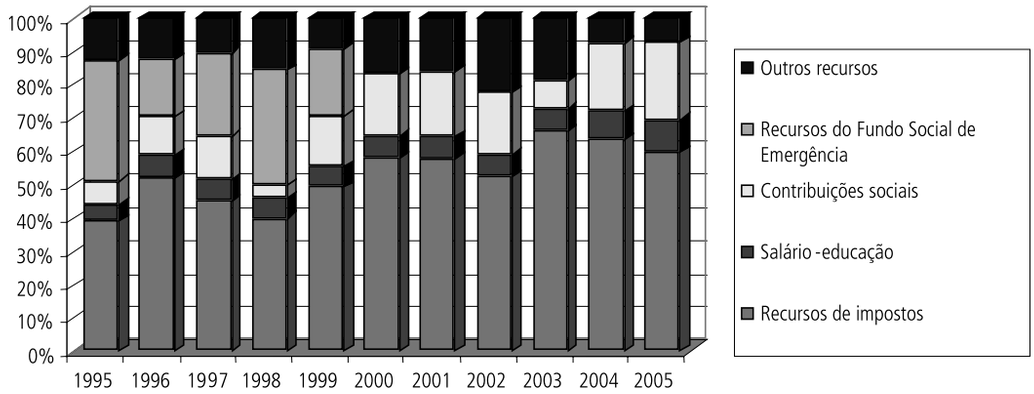
Fonte: Siafi/Sidor.
Elaboração: Disoc/Ipea.

Os dados apresentados no gráfico 5 mostram que têm aumentado a participação relativa e os montantes das transferências intergovernamentais a estados, Distrito Federal e municípios. Os valores das transferências saem de 15% para 20%, entre 1995 e 2005, dos valores gastos pelo MEC no período, ou seja, a descentralização continua em processo de expansão. Além disso, esse processo se dirige mais para os municípios do que para os estados – que saem de 6% para 12% dos gastos do ministério no mesmo período.

Ao detalhar a composição do financiamento do MEC, o gráfico 6, a seguir, mostra que os recursos de impostos e as contribuições sociais cresceram de importância no fim da década, saindo de 50% para 90% do financiamento do ministério. Os impostos que eram responsáveis por cerca de 39% dos gastos, em 2005, passaram para 60%, em 2005, enquanto as contribuições sociais que eram 12% pularam para 33% ao fim do período. Vale salientar que a principal fonte de recursos das contribuições é representada pelo salário educação, que financia atualmente cerca de 10% dos gastos do MEC, uma vez que é uma fonte exclusiva da educação e sobre a qual o Ministério administra a arrecadação e parcela de sua distribuição. As demais contribuições sociais são destinadas especificamente às despesas com assistência ao estudante e passam pelas estruturas de negociações políticas internas ao governo federal tornando-se, pois, fontes irregulares de recursos. Além disso, na questão das contribuições, apesar da tendência de se identificarem com as receitas fiscais, esses mecanismos de financiamento, ao se apoiarem em fundos especiais vinculados a folhas de salário e lucro líquido, são bastante sensíveis às oscilações dos níveis e ritmos da atividade econômica, além de fortalecer a centralização de recursos.

GRÁFICO 6

Gasto do MEC segundo as principais fontes de recursos – 1995-2005



Fonte: Siaf/Sidor.
Elaboração: Disoc/Ipea.

As transformações políticas e institucionais e os desdobramentos econômicos que se abateram sobre as fontes de financiamento da área de educação mostram que essa área da política social brasileira, apesar de ter conseguido manter intacta sua estrutura de financiamento – vinculação de impostos e contribuições sociais, não foi capaz de deter, no âmbito do governo federal, a diminuição dos recursos para o MEC, como ficou evidenciado nos gráficos anteriormente apresentados.

6 Desafios e perspectivas

A persistência dos vários problemas educacionais brasileiros anteriormente salientados deve-se à fragilidade ou, em alguns casos, ausência de soluções específicas voltadas para cada nível e modalidade educacional e que não foi desenvolvida pelos entes federados

e, também, a problemas de cunho mais geral relacionados a deficiências da atuação do governo federal no exercício de sua função mais ampla de coordenação da política educacional. Tendo em vista essa constatação é que a seguir será apresentado um conjunto de desafios e perspectivas, começando pelas mais gerais e direcionadas ao aperfeiçoamento da coordenação da política educacional, seguidas pelos desafios e perspectivas voltadas para a ampliação da abrangência e qualidade dos serviços mais específicos voltados para os níveis e modalidades de ensino.

6.1 Coordenação nacional da política educacional

O reconhecimento da natureza estratégica da educação, seja para o desenvolvimento econômico-social, seja para a consolidação da cidadania, ainda que pareça ter-se constituído consenso nos vários segmentos da Nação, não tem sido suficiente para a superação dos problemas educacionais brasileiros. Nesse caso, o grande desafio é a necessidade de transformar o consenso em pacto, cujas bases são a co-responsabilidade das diversas esferas do governo e da sociedade e a fixação de metas claras e exeqüíveis. Uma perspectiva razoável seria o governo federal tomar a iniciativa de elaborar junto com o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, o Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação (Consed), a União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e outras representações da sociedade civil, no curto prazo, um Pacto Nacional pela Educação com estabelecimento de tais metas. Em grande medida as metas estão expostas no Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado em 2001. Trata-se, apenas, de atualizá-las e legitimá-las e aperfeiçoar os mecanismos para sua implementação.

Outro desafio que deve ser enfrentado refere-se aos problemas de efetividade da atuação do governo federal, que diz respeito ao frágil exercício de sua função de coordenação da política educacional, e à pequena ou quase inexistente intervenção periódica, refletida e constante dos diversos atores sociais nas decisões afetas à política educacional. Nesse sentido, faz-se necessário o aperfeiçoamento do regime de colaboração entre esferas de governo, mediante a criação de instância colegiada de decisão sobre políticas para a educação básica, constituída pelo Ministério da Educação, pelo Consed e pela Undime. A implementação de iniciativa dessa natureza também poderia favorecer a ampliação da participação social, como intervenção periódica, refletida e constante nas definições e decisões das políticas públicas, a fim de se constituir em controle social do Estado e do mercado, segundo parâmetros definidos e negociados nos espaços públicos pelos diversos atores sociais e políticos. Entre as iniciativas concretas poder-se-ia realizar a Conferência Nacional de Educação.

Além disso, outras ações de correção de rumo na perspectiva de melhoria da qualidade da gestão federal poderão ser desenvolvidas tais como: otimização das ações do MEC de forma que sua atuação seja seletiva e permita quebrar a prática de pulverização de recursos que compro-mete a efetividade no enfrentamento de problemas prioritários; utilização de critérios de eqüidade para as ações supletivas e de apoio, para auxiliar a quem mais precisa com recursos técnicos e financeiros da União; e a implementação de sistemática de monitoramento e avaliação de programas como uma iniciativa essencial para subsidiar a tomada de decisões e para a avaliação da efetividade dos programas implementados.

A garantia de acesso e permanência da população brasileira a educação básica de boa qualidade, ou seja, seus três níveis (educação infantil, ensinos fundamental e médio), inclusive daqueles que não tiveram esse acesso na idade própria, o que implica a inclusão

da educação de jovens e adultos, torna necessária e urgente a implementação de um novo mecanismo de financiamento que seja capaz de suprir os recursos necessários. A perspectiva de enfrentamento desse desafio já está em andamento com as discussões avançadas em torno do Fundeb. No entanto, é importante que este fundo tenha como base as seguintes orientações: *i*) garantir que todos os níveis e modalidades sejam contemplados; *ii*) que para a complementação da União seja fixado um percentual de comprometimento de recursos de no mínimo 10% do valor total do fundo; *iii*) que a complementação signifique de fato "recursos adicionais", e não uma substituição de fontes; *iv*) que se busque garantir um padrão mínimo de investimento por aluno, baseado em padrões de qualidade adequados (Custo Aluno Qualidade); e *v*) que seja reservado percentual destinado à valorização dos profissionais da educação (professores e outros funcionários não-docentes – serventes, merendeiras e outros trabalhadores da educação).

6.2 Ampliação da abrangência e da qualidade dos bens e serviços educacionais

6.2.1 Alfabetização de jovens e adultos

Além de o analfabetismo ainda atingir parcela expressiva da população brasileira, nos últimos anos tem havido diminuição no ritmo de sua redução. Nesse sentido, o grande desafio é a erradicação dessa chaga social de forma mais acelerada, o que demandará a ampliação de recursos humanos e financeiros voltados aos programas de alfabetização, mediante grande acordo nacional que articule todos os entes federados. Outro desafio é o de intensificar a integração do programa de Alfabetização com o de Educação de Jovens e Adultos (EJA). Recente avaliação realizada pelo TCU apontou que, em muitas localidades, a falta de continuidade dos estudos para os jovens e adultos recém-alfabetizados ainda é um problema que pode comprometer a efetividade das ações do Programa Brasil Alfabetizado. Em que pese o fato de o MEC já estar atuando no sentido de integrar as iniciativas de alfabetização com EJA, uma perspectiva recomendável e necessária é a ampliação da abrangência dessa integração, fazendo que os alunos recém-alfabetizados sejam encaminhados imediatamente para a escola, a fim de evitar o retorno à condição de analfabeto em curto espaço de tempo.

6.2.2 Educação infantil

Existem evidências suficientes de que um dos investimentos educacionais que mais trazem retornos sociais e financeiros é o destinado às crianças de até seis anos de idade. No Brasil, ainda são insuficientes os níveis de atendimento a essa faixa etária. Por outro lado, como a oferta da educação infantil é atribuição constitucional dos municípios, e grande parte deles tem deficiências técnicas e financeiras para assumir esse papel, torna-se imprescindível o apoio efetivo do governo federal, conforme preceitua o regime de colaboração. No entanto, as ações do MEC em educação infantil têm sido tímidas e o apoio financeiro quase insignificante. Mesmo o programa recentemente instituído de formação de professores leigos de educação infantil (ProInfantil) encontra vários entraves para ampliação (recursos humanos e financeiros, dependência da instância estadual para sua implementação). Na área de informação e avaliação, a educação infantil constitui uma das que mais apresentam precariedades. Portanto, uma perspectiva recomendável é que a educação infantil se transforme em uma prioridade do governo federal, ocupando lugar privilegiado nas iniciativas de formação de professores, gestores e conselheiros de educação, e com a ampliação de programas de material didático, especialmente livros infantis e brinquedos.

A inclusão das crianças de seis anos no ensino fundamental, que passou a ter a duração de nove anos, constitui um avanço. É um desafio, entretanto, o apoio do âmbito federal no estabelecimento de diretrizes para esse novo formato do ensino compulsório e na implementação das mesmas em municípios que apresentam maiores carências técnico-pedagógicas. Alcançada a meta da universalização do atendimento educacional às crianças de seis anos no ensino fundamental, o apoio do governo federal deveria visar à oferta de educação infantil de qualidade, inicialmente para todas as crianças de cinco anos de idade, e em seguida as de quatro anos. Dada a importância da educação infantil, o objetivo é superar a meta estabelecida no PNE de uma cobertura educacional de 80% dessa faixa etária.

O acesso das crianças até três anos de idade às creches é marcado pela insuficiência e desigualdade na cobertura e por baixos padrões de qualidade. Deixados à iniciativa privada e à filantropia, esses problemas não serão superados. Os efeitos positivos da ação da esfera pública são evidenciados em vários municípios que, atendendo às demandas da sociedade, investiram na ampliação das vagas e na implantação de programas de melhoria de qualidade das creches. Sendo uma responsabilidade dos municípios, e considerando as carências de muitos deles, seria fundamental o apoio técnico e financeiro da União que abranja os vários aspectos do atendimento: oferta de vagas; formação e valorização docente; gestão; espaços, equipamentos e materiais adequados. Trata-se, portanto, de efetivamente incluir a creche em programas do Ministério destinados à educação básica.

Até 1988, o atendimento em creches vinha sendo assumido, de forma exclusiva, pela área de Assistência Social, mediante apoio a iniciativas da sociedade. Ao reconhecer o caráter eminentemente educativo das creches e incluí-las no âmbito da educação, a Constituição de 1988 e a LDB representaram um avanço legal de monta. O governo federal, entretanto, não assumiu a responsabilidade pelo apoio financeiro às creches comunitárias e filantrópicas. Permaneceram no Ministério do Desenvolvimento Social os recursos e a responsabilidade pelo seu repasse a essas instituições. Sem o poder e a competência para legislar e supervisionar o atendimento em creches, esse Ministério tem enfrentado grandes dificuldades para apoiá-lo e exigir padrões postos pela legislação educacional. É recomendável que seja instituído no Ministério da Educação um programa de apoio a essas creches, que permita a continuidade da oferta e ao mesmo tempo garanta padrões de qualidade educacional, inserindo-as nos sistemas de ensino municipais.

6.2.3 Ensino Fundamental

O maior desafio para a melhoria da qualidade do ensino fundamental (e para os demais níveis e modalidades da educação básica) é o aperfeiçoamento dos programas de valorização e formação de professores. Como mencionado anteriormente, ainda existe uma proporção expressiva de professores que não possuem escolaridade de nível superior, requisito obrigatório para o magistério em quase todas as etapas da educação básica. Nos outros segmentos e modalidades da educação básica em que esse nível de formação não é exigido, mas é desejável, os percentuais dos que não a possuem são ainda maiores. A maioria dos docentes que não possuem a formação adequada reside em municípios do interior. Entre as razões que impedem que esses professores retornem ao sistema de ensino para completar a formação exigida encontram-se condições objetivas como inexistência de cursos superiores em suas cidades e falta de recursos financeiros para arcar com custos diretos e indiretos de freqüentar os cursos existentes em faculdades particulares.

Por outro lado, as universidades públicas acumulam conhecimentos e recursos que podem ser potencializados para formação de professores em exercício, em estratégias articuladas com os sistemas de ensino. Entre os entraves a essa atuação das universidades públicas podem-se apontar a ausência de condições da oferta (como número de docentes adequado), e de incentivos acadêmicos e financeiros para assumir programas dessa natureza. Iniciativas nessa direção já vêm sendo realizadas com a instituição, pelo MEC, da rede de formação de professores e criação de bolsas para docentes e alunos. Essas iniciativas poderão ser incrementadas com um programa de fortalecimento das faculdades de educação e cursos de licenciatura das universidades federais, com criação de vagas para docentes para atuarem nesses programas e de incentivos acadêmicos (como valorização no currículo junto a órgãos de apoio científico e tecnológico) e financeiros (como valorização em gratificações). Condições e compromissos deverão ser assegurados para que sejam atendidos os professores da educação básica das cidades onde não existem cursos superiores gratuitos de formação docente.

A utilização de novas tecnologias de educação a distância constitui outra estratégia que vem sendo implementada e cujo fortalecimento favorecerá não apenas a formação de professores não habilitados como também o aperfeiçoamento continuado dos demais docentes. Além da atuação na formação, a esfera federal poderia articular pactos entre os governos estaduais e municipais e os profissionais da educação básica, por meio de seus representantes (principalmente Consed, Undime e CNTE), visando à implementação de medidas de valorização do magistério da educação básica, como incentivos financeiros vinculados ao desempenho e à formação docente.

A incorporação de novas tecnologias de informação e comunicação é fator de melhoria da qualidade dos processos de ensino e aprendizagem na educação básica pública. Deve ser ampliada a instalação de Núcleos de Tecnologia Educacional nos estados para formação e capacitação de alunos, professores e gestores de escolas no uso de novas tecnologias, e de laboratórios de informática nas escolas públicas.

6.2.4 Ensino médio

A melhoria da qualidade do ensino médio noturno é um grande desafio, uma vez que 70% dos 1,2 milhão de jovens que abandonaram o ensino médio regular, em 2003, estavam matriculados no período noturno. A falta de atenção à diversidade e às especificidades desse alunado, que representa mais de 40% das matrículas nesse nível de ensino, tende a comprometer seu desempenho e a ampliar a evasão escolar. Especialistas apontam que os documentos oficiais não apresentam alternativas que levem em conta a maior complexidade dos problemas enfrentados pelos cursos noturnos, assim como são omissas, nesse aspecto, as Diretrizes Curriculares Nacionais do Ensino Médio. A equalização das condições de ensino, entre estudantes do diurno e noturno, poderia ser obtida mediante concessão de bolsas de estudos àqueles que trabalham. Paralelamente, deveria ocorrer a expansão da rede física de escolas, uma vez que grande parte dos cursos médios noturnos das redes estaduais ocupa instalações que, durante o dia, são utilizadas por alunos do ensino fundamental.

6.2.5 Ensino superior

O grande desafio neste nível de ensino é a democratização do acesso. Estudo realizado pelo Inep revela que apenas 31,2% dos concluintes do ensino médio aspiravam ingressar na educação superior. Nesse sentido, a democratização do acesso à educação superior

pressupõe não apenas a oferta de vagas, mas também a viabilidade de preenchimento pelos potenciais demandantes O atual processo de expansão da oferta de vagas, com a implantação de novas universidades e consolidação de vários *campi* em universidades federais (a estimativa é chegar, em 2010, a uma ampliação de mais de 15 % nas vagas públicas de ensino superior) e a criação do Prouni seguramente deverão mitigar o problema apontado. No entanto, para que haja a efetiva democratização do acesso à educação superior, há de se tratar da questão racial, sobretudo no que se refere à ampliação da presença de afrodescendentes nesse nível do ensino. Ainda que a menor incidência de grupo étnico na educação superior esteja associada à condição econômica, verifica-se que existem diferenças de acesso entre brancos e negros pertencentes à mesma faixa de renda, o que sugere a existência de algum tipo de discriminação, para além da condição econômica. Nesse sentido, a perspectiva seria a intensificação das políticas de cotas ou equivalentes para a rede pública como forma de incentivar e permitir aos alunos desta rede uma maior mobilidade social e, por outro lado, talvez propiciar uma revalorização da escola pública.

Outro desafio neste nível de ensino é o controle da qualidade do ensino. O crescimento desenfreado do setor privado, ao longo da segunda metade dos anos de 1990, foi estimulado pela facilitação nos processos de autorização de funcionamento de cursos e credenciamento de instituições, atendendo a uma demanda crescente por vagas, o que incorreu em perda de controle sobre a qualidade dos cursos ofertados. De fato, a melhoria da qualidade dos cursos ofertados por instituições privadas depende de mais investimentos em infra-estrutura, equipamentos e qualificação de docentes, o que necessariamente acarreta aumento de custos e, conseqüentemente, das mensalidades cobradas aos estudantes que, via de regra, escolhe essas instituições por oferecerem seus serviços a preços compatíveis com sua renda. A busca de equilíbrio entre um mínimo de qualidade do ensino, a sustentabilidade financeira das instituições e a capacidade de pagamento dos estudantes constituem, de fato, o principal desafio a ser vencido, no intuito de colocar essa imensa rede de ensino superior a serviço do efetivo desenvolvimento societário. Nesse sentido, é imprescindível a implantação de mecanismos de credenciamento, monitoramento e avaliação de cursos e instituições, acompanhada de rigorosa fiscalização e pelo estabelecimento de sanções.

TRABALHO E RENDA

1 Apresentação

Para fins didáticos, pode-se dividir o olhar sobre a área de trabalho e renda em três partes, que refletem a pretensão analítica deste capítulo dentro da presente publicação. Em primeiro lugar, há um recorte que privilegia o comportamento estritamente econômico do mercado de trabalho, por meio do qual se procura enfatizar aspectos ligados à evolução da ocupação/desocupação, composição setorial e ocupacional da população ocupada, nível e distribuição dos rendimentos do trabalho.

Em segundo lugar, há um recorte que se detém sobre o comportamento das principais políticas e programas do governo federal para a área de trabalho e renda, e que aqui costuma ser apresentado em três grandes grupos, a saber: *i)* programas de garantia de renda: seguro-desemprego e abono salarial; *ii)* programas que realizam serviços: intermediação de mão-de-obra, qualificação profissional, programa primeiro emprego, fiscalização laboral e segurança e saúde no trabalho; e *iii)* programas de geração de emprego, trabalho e renda: Proger, economia solidária, microcrédito produtivo popular e novas iniciativas no campo das microfinanças.

Por fim, em terceiro lugar, há um recorte analítico que sempre foi menos estruturado e menos sistemático ao longo das edições anteriores desta publicação (e por isso mesmo não será aqui incorporado, devendo antes passar por aprimoramentos), que busca tratar da regulamentação das condições e relações de trabalho, sob basicamente três ângulos: *i)* a legislação trabalhista que trata das condições de uso da força de trabalho, vale dizer, das condições que regulamentam os diversos tipos de contratos de trabalho e a duração das jornadas laborais; *ii)* a legislação trabalhista que trata das condições de remuneração da força de trabalho, ou seja, da regulamentação em torno das políticas salariais em geral e da política do salário mínimo em particular; e *iii)* a legislação trabalhista que se relaciona com as questões tributária, previdenciária, sindical e da Justiça do Trabalho.[1]

Pois bem, ao longo dos seis anos de existência deste periódico, enfatizou-se, por diversas razões, as duas primeiras dimensões de análise. Reconhece-se, então, a necessidade de aprimoramentos e de pesquisas de base que dêem sustentação, sobretudo, ao terceiro prisma de análise pretendido por este capítulo. Para esta edição especial, o trajeto aqui percorrido espelha, portanto, o esforço acumulado desses seis anos de existência do periódico, estando assim dividido: na seção 2, é apresentado um panorama geral do mercado de trabalho nacional entre 1995 e 2005, sendo este o período de análise privilegiado nesta edição. Na seção seguinte, confronta-se a situação social do mercado de trabalho com o quadro institucional montado pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) para tentar fazer frente aos principais problemas antes identificados. Na seção 4, produz-se uma espécie de balanço da política de Trabalho e Renda à luz de seus principais

1. A rigor, este terceiro bloco de análise abrange questões ligadas ao aparato institucional de regulação das relações e condições de trabalho que começou a ser desenhado no Brasil durante a 1ª República, consolidando-se durante o Estado Novo por meio da CLT, em 1943. Por sua vez, as políticas públicas propriamente de mercado de trabalho, passaram a ser objeto de ação governamental apenas nos anos 1960, constituindo-se, gradativamente, nos programas de emprego, trabalho e renda priorizados neste capítulo.

programas finalísticos. Depois, na seção 5, são analisados aspectos relevantes do esquema de financiamento centrado no Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), bem como a evolução dos gastos efetivos com os principais programas. Por fim, na seção 6 recuperam-se os principais argumentos desenvolvidos ao longo do texto e apresentam-se alguns dos principais desafios postos à prova das novas gestões que se seguirão no MTE.

2 Situação social

A fim de contextualizar o comportamento do mercado de trabalho nos anos 1995-2005, será preciso traçar, ainda que brevemente, a evolução do quadro macroeconômico no mesmo período. *Grosso modo*, seria possível identificar três subperíodos com características distintas:

a) 1995-1998: estabilização dos preços por meio da combinação entre abertura comercial, elevação das taxas de juros e valorização da taxa de câmbio. Baixas taxas de crescimento do produto, com baixa elasticidade emprego/produto. Aumento paulatino do desemprego e queda da renda real;

b) 1999-2003: mudança do regime cambial, com adoção do regime de metas de inflação e promoção de superávits fiscais elevados. Baixas taxas de crescimento, com exceção do ano de 2000. Elevação da elasticidade emprego/produto; estagnação da renda real e estabilização da taxa de desemprego aberto em um patamar próximo a 10% ao ano;

c) 2004 em diante: cenário externo favorável, crescimento médio mais elevado do PIB, recuperação do emprego assalariado formal, em taxas superiores ao do crescimento do produto, mas com crescimento um tanto menor da renda real média do trabalho.

Assim, diante desses três distintos momentos macroeconômicos, pretende-se mostrar, na seqüência, como variou o mercado de trabalho nacional, tendo por base três recortes analíticos: evolução da ocupação/desocupação; grau de informalização das relações de trabalho; e evolução dos rendimentos do trabalho e sua distribuição relativa. Importante dizer que cada um desses recortes será também analisado por alguns atributos selecionados, tais como: gênero, raça, faixa etária, nível de ensino, situação espacial e posição na ocupação.

2.1 Evolução e composição da ocupação/desocupação da força de trabalho

O primeiro problema importante que marcou o período foi o crescimento da desocupação e do desemprego. A taxa de desemprego aberto, por exemplo, elevou-se substancialmente entre 1995 e 2005: partiu de um patamar de 6% para quase 10% nos anos recentes. Em termos absolutos, isso significou um aumento de 5 para 8,3 milhões de pessoas economicamente ativas sem ocupação.[2] Concomitantemente, elevou-se a taxa de participação, isto é, a proporção de pessoas economicamente ativas sobre o total de pessoas em idade de trabalhar. Observa-se, portanto, que o

2. Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad): os números para 2005 já descontam, para fins de comparação, as áreas que não eram cobertas pelas pesquisas até 2003 – ver notas metodológicas do *Anexo Estatístico*. Cabe ressaltar que a taxa de desemprego não inclui aquelas pessoas que desistiram de procurar emprego (desalento), ou que estão realizando alguma atividade remunerada temporária e não-regular (trabalho precário), que em outras metodologias poderiam ser classificadas na categoria de desemprego oculto, mas que nas pesquisas do IBGE são consideradas inativas. Em outras palavras, o contingente de pessoas que deseja obter um emprego e está disponível para assumi-lo pelo salário vigente deve ser ainda maior.

mercado de trabalho brasileiro, dado o contexto de baixo crescimento e de baixa geração de emprego durante a maior parte do período, foi incapaz de absorver esse contingente adicional de trabalhadores, ocasionando a elevação do desemprego. É apenas no ano de 2004 que esse quadro se reverte, pois diante de uma taxa mais elevada de crescimento, declinou a taxa de desemprego mesmo diante de uma taxa de participação crescente.

Importante dizer que o crescimento da taxa de participação deveu-se em grande medida à incorporação das mulheres à força de trabalho: segundo estimativa da Pnad, a PEA feminina saltou de 28 para 40 milhões de pessoas no período 1995-2005, o que representou um crescimento de 43% (contra 25% da PEA masculina no mesmo período). Se por um lado isso reflete uma mudança no padrão cultural dominante, em que grande parte das mulheres em idade ativa tendia a se dedicar apenas ao trabalho reprodutivo (manutenção da casa, cuidado dos filhos etc.), por outro, é certo que essa entrada também foi pressionada pela necessidade de complementar a renda domiciliar. Vale ressaltar também que esse aumento na participação feminina não implicou acesso aos postos de trabalho na mesma proporção: a diferença nas taxas de desemprego de homens e mulheres aumentou, como se pode observar na tabela 1. O impacto do desemprego tampouco foi eqüitativo do ponto de vista de raça e de geração, uma vez que a taxa de desemprego cresceu mais entre negros do que entre brancos, e mais entre os jovens, apesar da queda da taxa de participação na faixa de 16 a 17 anos.

TABELA 1
Taxas de desemprego e taxas de participação da população de 16 anos ou mais – Brasil: 1995 e 2005

Categorias Selecionadas	Taxa de desemprego (%)			Taxa de participação (%)		
	1995	2005	Variação (%)	1995	2005	Variação (%)
Homens	5,0	7,0	+2,1	85,1	82,5	-2,6
Mulheres	7,0	12,1	+5,1	54,3	59,0	+4,7
Brancos	5,4	8,1	+2,7	68,2	69,4	+1,2
Negros	6,4	10,5	+4,1	70,4	71,2	+0,7
16 a 17 anos	13,8	26,9	+13,1	54,9	47,2	-7,8
18 a 24 anos	10,6	18,0	+7,3	72,8	75,7	+2,9
25 a 44 anos	4,8	7,3	+2,6	80,0	83,4	+3,4
45 a 59 anos	2,5	4,3	+1,8	69,3	71,4	+2,1
60 anos ou mais	1,4	2,6	+1,1	33,4	30,6	-2,7
Sem instrução	3,1	4,4	+1,3	59,4	53,0	-6,4
Primário imcompleto	4,4	5,6	+1,2	67,1	63,7	-3,4
Primário/fundamental incompleto	6,6	8,9	+2,3	69,3	67,7	-1,6
Fundamental/médio incompleto	9,5	14,3	+4,8	69,0	69,5	+0,5
Médio/superior incompleto	5,9	10,6	+4,7	77,6	80,5	+2,9
Superior	2,4	4,0	+1,6	86,4	85,5	-0,9
Regiões metropolitanas	7,8	12,8	+5,1	66,2	69,2	+3,0
Áreas urbanas não-metropolitanas	6,5	9,1	+2,5	67,2	68,7	+1,5
Áreas rurais	1,6	2,9	+1,3	78,7	78,1	-0,6
Total	**5,8**	**9,2**	**+3,4**	**69,1**	**70,2**	**+1,1**

Fonte: Pnad/IBGE.
Elaboração: Disoc/Ipea.
Obs.: 1 Para conceito das taxas de desemprego e participação, ver notas metodológicas do *Anexo Estatístico*.
2 Variação corresponde à diferença em pontos percentuais entre as taxas. Discrepâncias no nível dos décimos se devem ao arredondamento.
3 Em relação à escolaridade: Sem instrução: < 1 ano de estudo; primário incompleto: 1 a 3 anos; primário/fundamental incompleto: 4 a 7 anos; fundamental/médio incompleto: 8 a 10 anos; médio/superior incompleto: 11 a 14 anos; superior: 15 ou mais.

O desemprego aumentou em todas as faixas de escolaridade, especialmente entre os que têm o fundamental e o ensino médio completo. Em geral, a taxa de desemprego distribui-se ao longo das faixas de escolaridade na forma de uma curva em "U invertido", na qual: *i)* as faixas de menor escolaridade apresentam taxas menores de desemprego (dado que essas pessoas não podem se manter desempregadas e aceitam as ocupações mais precárias); *ii)* as faixas intermediárias exibem as maiores taxas de desemprego; e *iii)* as faixas superiores, em virtude do seu alto grau de qualificação, teriam maior facilidade na busca por emprego e maior seletividade, apresentando taxas de desemprego menores

que a média. O dado aponta que essa curva acentuou-se no período mencionado. Vale notar a diminuição sensível da taxa de participação das faixas de menor escolaridade, o que sugere que as pessoas nessa condição estão cada vez mais abandonando o mercado de trabalho, possivelmente pelos requisitos crescentes de entrada, pela expansão dos benefícios da seguridade social e por conta da sua idade, já que 40% das pessoas sem instrução ou com menos de um ano de estudo têm sessenta anos ou mais. No que se refere ao corte geográfico, nota-se que nas regiões metropolitanas o crescimento do desemprego foi mais expressivo (situando-se em quase 13% no último ano), embora a taxa tenha crescido também nas demais áreas urbanas e na área rural.

O aumento da taxa de desemprego também veio acompanhado de uma maior dificuldade em buscar emprego. Em 1995, a PME/IBGE registrava um tempo médio de procura de emprego entre 14 e 17 semanas entre os desocupados, conforme o mês; em 2002, esse tempo de procura oscilava entre 20 e 24 semanas.[3] Isso sugere que o aumento da taxa de desemprego correspondeu a uma piora das oportunidades de trabalho, em termos quantitativos e qualitativos.

Em síntese, o que se verificou no período 1995-2005 foi não somente a elevação da taxa de desemprego, mas também sua concentração nos segmentos que historicamente já tinham uma inserção mais precária: mulheres, negros, jovens e trabalhadores de baixa escolaridade. E foi nas regiões metropolitanas, áreas tradicionalmente mais dinâmicas do ponto de vista da geração de emprego de qualidade, que se sentiu o maior impacto do desemprego. O quadro geral indica, portanto, que diante da diminuição das boas oportunidades de trabalho, o mercado se torna mais competitivo e tende a reforçar as suas características excludentes. Porém, as conseqüências desse processo não se limitaram apenas ao desemprego, sendo por isso necessário olhar também a evolução das ocupações informais, que costumam ser a alternativa para grande parte dos trabalhadores quando há geração insuficiente de empregos com carteira assinada.

2.2 Grau de informalidade na população ocupada

A análise do grau de formalização da ocupação é fundamental em países como o Brasil, onde uma grande parte da população trabalhadora não está nem empregada em postos de trabalho registrados nem desempregada, mas exerce uma série de atividades remuneradas informais. Historicamente, o emprego assalariado registrado ou formal compreendeu uma fração minoritária do conjunto da população ocupada, mesmo em períodos de alto crescimento econômico e baixo desemprego. Algumas razões para tanto seriam: *i)* a limitada abrangência do setor moderno da economia; *ii)* a incipiente proteção ao trabalhador desempregado; *iii)* a falta de instrumentos suficientemente eficazes para garantir o cumprimento da legislação trabalhista; e *iv)* a alta proporção de taxas e contribuições vinculadas à folha salarial etc. A conseqüência é a grande heterogeneidade das ocupações, mantendo-se um amplo segmento da PEA à margem das garantias legais conferidas pelo emprego assalariado.

Essa própria heterogeneidade torna complexa uma definição operacional dessas ocupações, de modo que neste capítulo utilizar-se-á uma definição que separa os trabalhadores em dois grupos: *i)* "núcleo estruturado" do mercado de trabalho: a soma dos assalariados com vínculo formalizado, isto é, empregados com carteira assinada, inclusive trabalhadores domésticos, servidores públicos estatutários e militares; e *ii)* "núcleo

3. Na PME/IBGE, divulgadas a partir de 2003, que utilizam uma nova metodologia, não consta o indicador tempo médio de procura, mas sim a composição da população desocupada por faixas de tempo de procura.

pouco estruturado" do mercado de trabalho: trabalhadores ativos sem ocupação, mais os trabalhadores sem carteira assinada, trabalhadores autônomos, os sem remuneração e aqueles localizados na construção para próprio uso e na produção para autoconsumo.

Entre 1995 e 2005, há uma pequena variação positiva no nível geral de formalização: a soma dos trabalhadores dentro do núcleo estruturado passou de 39% em 1995 para 41% da PEA em 2005. Contribuíram para este resultado: *i)* a redução da parcela de trabalhadores não-remunerados, particularmente no meio rural; e *ii)* o crescimento da parcela de empregados com carteira assinada, sobretudo a partir de 2001. É possível argumentar que trabalhadores por conta própria que contribuem para previdência deveriam ser considerados trabalhadores "formais". Neste caso, a taxa de formalização cresceria para 44% em 2005, apenas o mesmo percentual de 1995; isso porque a grande maioria dos ocupados nesta condição não contribui, tendo até mesmo diminuído ligeiramente durante o período analisado. Esses resultados confirmam a idéia de uma certa estabilidade no patamar geral de formalização, com pequenas variações determinadas pelo ciclo econômico, em que momentos de crescimento geram não apenas elevação do nível de ocupação, mas um maior grau de formalização das relações de trabalho.

No entanto, essa variação do peso dos trabalhadores com carteira no conjunto da população ocupada pode estar escondendo mudanças mais pronunciadas por grupos sociais ou diferentes áreas do território. A tabela 2 aponta algumas dessas mudanças.

TABELA 2
Proporção de assalariados formais (com carteira, militares e estatutários) no total da ocupação, por grupos selecionados – Brasil: população de 16 anos ou mais
(Em %)

Atributos selecionados	1995	2005	Variação (%)
Masculino	40,6	41,5	+1,0
Feminino	37,3	40,5	+3,3
Branca	43,6	45,4	+1,7
Negra	33,6	36,4	+2,9
16-17	20,3	14,7	-5,6
18-24	42,2	44,6	+2,4
25-44	45,4	47,2	+1,9
45-59	33,5	36,1	+2,6
60+	12,9	13,0	+0,1
Sem instrução	15,3	14,9	-0,4
Primário incompleto	24,8	22,3	-2,5
Primário/fundamental incompleto	37,0	31,4	-5,6
Fundamental/médio incompleto	50,7	42,0	-8,7
Médio/superior incompleto	62,5	59,0	-3,6
Superior	65,1	61,9	-3,2
Regiões metropolitanas	54,8	51,3	-3,6
Áreas urbanas não-metropolitanas	41,5	43,7	+2,1
Áreas rurais	14,3	15,6	+1,3
Total ocupados	**39,2**	**41,1**	**+1,9**

Fonte: Pnad/IBGE.
Elaboração: Disoc/Ipea.
Obs.: 1 Variação corresponde à diferença em pontos percentuais entre as taxas. Discrepâncias no nível dos décimos se devem ao arredondamento.
2 Em relação à escolaridade: sem instrução: < 1 ano de estudo; primário incompleto: 1 a 3 anos; primário/fundamental incompleto: 4 a 7 anos; fundamental/médio incompleto: 8 a 10 anos; médio/superior incompleto: 11 a 14 anos; superior: 15 anos ou mais.

Em relação às diferenças entre homens e mulheres, percebe-se que a quantidade de assalariados com carteira aumentou para ambos os grupos, mas esse aumento foi maior para as mulheres, diminuindo-se assim o diferencial. No que se refere ao corte racial, também houve uma pequena diminuição, mas a diferença em favor dos trabalhadores brancos continua bastante grande, próxima a dez pontos percentuais. Para as faixas etárias, chama atenção a queda na proporção de assalariados com carteira entre os jovens de 16 a 17 anos, sugerindo que a inserção destes no mercado de trabalho

tem sido mais precária. Ao mesmo tempo em que a participação dos empregados formais diminuiu nas áreas metropolitanas, ela cresceu ligeiramente nas áreas urbanas não-metropolitanas e no meio rural – mas, neste caso, por causa do crescimento das ocupações não-agrícolas. Este fenômeno pode estar refletindo o deslocamento de parte das atividades industriais para as cidades do interior, fazendo assim diminuir a oferta de empregos com carteira nas regiões metropolitanas.

A análise por graus de escolaridade revela queda na probabilidade de encontrar um emprego com carteira assinada, para qualquer nível de escolaridade. Esse efeito foi particularmente forte entre os trabalhadores com o ensino fundamental completo e aqueles com escolaridade equivalente ao primário, mas com fundamental incompleto. No entanto, cresceu o nível de escolaridade no conjunto da população, e há um número maior de pessoas (em termos absolutos e relativos) nas faixas de maior instrução, as quais mantêm taxas de formalização mais altas.[4] Isso fez que a proporção de assalariados formais no conjunto dos ocupados tenha crescido ao longo do período, e não diminuído.

Em suma, ao longo do período 1995-2005 os empregos protegidos, ou que compõem o "núcleo estruturado" do mercado de trabalho, continuaram a ser minoritários entre as ocupações. Os dados sugerem que o aumento do desemprego não se deu paralelamente a uma melhoria na qualidade das ocupações, decorrente da reestruturação produtiva ou da renovação tecnológica. Ao contrário, nos grupos onde o desemprego mais cresceu (entre os jovens, nas áreas metropolitanas e entre as pessoas de escolaridade intermediária), também se verificou uma diminuição do grau de formalização e de proteção previdenciária.

2.3 Evolução e distribuição dos rendimentos do trabalho

O terceiro aspecto da situação do mercado de trabalho aqui analisado é a renda média obtida pelos trabalhadores ocupados. Em alguma medida, a variação da renda média real expressa o poder de compra das remunerações auferidas por meio do trabalho. Assim, mantendo-se um mesmo nível de renda média, alguns grupos podem diminuir ou aumentar sua participação nessa renda, gerando distribuições mais ou menos desiguais dos rendimentos entre os trabalhadores, o que pode ser captado pela variação dos índices de desigualdade.

No período 1995-2005, a renda média real dos ocupados (levando-se em conta apenas o trabalho principal) apresentou uma queda sistemática, que reduziu em 11,4% o seu valor real. Observa-se que foi justamente nos anos de maior inflação e menor taxa de crescimento do PIB (1997-1999, 2002-2003) que a queda na renda foi mais acentuada; no entanto, anos em que ocorreu crescimento do produto e do emprego não apresentaram recuperação correspondente na renda do trabalho. Cabe ressaltar que essa queda se deu apesar de um aumento na escolaridade dos ocupados, que passou de 5,7 para 6,9 anos de estudo em média, o que sugere: *i)* que essa queda não pode ser imputada às características produtivas dos trabalhadores; e *ii)* que se deteriorou a relação entre remuneração e requisitos educacionais, isto é, que uma força de trabalho mais qualificada está sendo mais mal remunerada.

A queda na renda real do trabalho afetou todos os segmentos da população trabalhadora, ainda que com intensidade variável. Em primeiro lugar, os rendimentos

4. Em 1995, 64% dos ocupados tinha até o fundamental incompleto; em 2005, eram 46%.

dos empregados com carteira assinada experimentaram importante queda, enquanto o rendimento médio dos sem carteira pouco se alterou, embora a renda dos primeiros ainda supere a dos segundos em cerca de 73%. Também se verificou acentuada perda de renda dos trabalhadores autônomos no período, superior à perda média dos ocupados. Portanto, a queda do diferencial com carteira/sem carteira não significa que o acesso à condição de trabalhador formal tenha perdido importância como fator de segmentação no mercado de trabalho, uma vez que estes continuam a ter um melhor patamar de renda. O caso dos trabalhadores domésticos é ilustrativo, pois enquanto a renda média dos domésticos com carteira manteve seu valor real estabilizado, verificou-se queda na renda dos domésticos que não tinham vínculo formal.

Em relação às dimensões de gênero e raça, observa-se algo semelhante: reduziu-se o diferencial entre homens e mulheres e entre brancos e negros, mas isto porque a renda média dos homens brancos reduziu-se em proporção maior durante o período. Ainda que a redução dos diferenciais de renda possa indicar uma menor segmentação no mercado de trabalho, não se pode dizer que a inserção ocupacional desses grupos melhorou. Levando-se em consideração ainda que a queda na renda foi sensivelmente maior na área urbana, o conjunto dos dados sugere que a principal conseqüência do quadro macroeconômico dos últimos dez anos para o mercado de trabalho foi a degradação do núcleo de trabalhadores com melhor inserção produtiva, tradicionalmente composto por assalariados urbanos do sexo masculino, adultos e brancos.

Nesse sentido, não chega a ser surpreendente que o Índice de Gini dos rendimentos do trabalho tenha passado de 0,584 em 1995 para 0,539 em 2005, o que denota menor desigualdade entre os ocupados. Por um lado, isso se deve à perda de renda de alguns segmentos no "topo" da distribuição, entre os quais os empregadores. Por outro lado, a participação dos rendimentos do trabalho no conjunto da renda nacional caiu de 52% em 1990 para 40% em 2003. Por isso, cabe questionar se essa queda na desigualdade expressa uma distribuição mais igualitária da capacidade de apropriar renda no país, ou se é provável que outras formas de apropriação de renda e riqueza tenham ganhado importância no período, com destaque para os rendimentos de natureza financeira.

TABELA 3
Renda média real do trabalho principal – Brasil: em R$ de setembro de 2005

Grupos selecionados	1995	2005	Var. (%)
Empregado com carteira	973,50	832,63	-14,5
Militar	1.483,20	1.301,88	-12,2
Funcionário público estatutário	1.319,99	1.337,28	1,3
Outros empregados sem carteira	471,35	481,24	2,1
Trabalhador doméstico com carteira	357,00	398,49	11,6
Trabalhador doméstico sem carteira	252,62	229,89	-9,0
Conta-própria	781,13	621,13	-20,5
Branca	1.034,04	917,04	-11,3
Negra	487,71	473,09	-3,0
Homem	982,39	834,27	-15,1
Mulher	519,88	531,50	2,2
16 a 17 anos	196,63	171,92	-12,6
18 a 24 anos	438,66	402,67	-8,2
25 a 44 anos	923,93	756,79	-18,1
45 a 59 anos	1.014,04	934,17	-7,9
60 anos ou mais	626,53	612,07	-2,3
Sem instrução	259,08	230,71	-10,9
Primário incompleto	388,04	321,25	-17,2
Primário/fundamental incompleto	572,03	447,05	-21,8
Fundamental/médio incompleto	786,81	532,03	-32,4
Médio/superior incompleto	1.287,09	849,38	-34,0
Superior	3.290,35	2.416,46	-26,6
Metropolitana	1.210,87	988,03	-18,4
Urbana não-metropolitana	791,18	690,31	-12,7
Rural	274,34	265,73	-3,1
Média do total dos ocupados	**796,11**	**705,42**	**-11,4**

Fonte: IBGE/Pnad.
Obs.: Em relação à escolaridade: sem instrução: < 1 ano de estudo; primário incompleto: 1 a 3 anos; primário/fundamental incompleto: 4 a 7 anos; fundamental/médio incompleto: 8 a 10 anos; médio/superior incompleto: 11 a 14 anos; superior: 15 anos ou mais.

3. Quadro institucional: a política pública federal de emprego, trabalho e renda

É frente a um mercado de trabalho marcado pelo desemprego elevado, alto patamar de informalidade e por uma renda média baixa e mal distribuída que as políticas de emprego, trabalho e renda se organizaram a partir de meados da década de 1990. Nesse sentido, embora o MTE possa ser questionado sobre a abrangência e eficácia de sua atuação diante da dimensão dos principais problemas do mercado de trabalho nacional, não resta dúvida de que, sobretudo desde a Constituição de 1988 e da Lei nº 7.998 de 1990,[5] criaram-se as bases materiais para que políticas antes desconexas (como a intermediação de mão-de-obra e o seguro-desemprego) e novas políticas (como a qualificação profissional e a geração de emprego e renda) pudessem ser organizadas em torno de uma estratégia nacional de emprego, trabalho e renda no país.

Em outras palavras, pode-se afirmar que está em construção no país algo que se poderia chamar de um Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR), isto é, um conjunto de programas de governo dirigidos ao mercado de trabalho nacional, tendo em vista os objetivos de: *i)* combater os efeitos do desemprego (por meio de transferências monetárias como as previstas no seguro-desemprego); *ii)* requalificar a mão-de-obra e reinseri-la no mercado (por meio dos programas de qualificação profissional e de intermediação de mão-de-obra); e *iii)* estimular ou induzir a geração de novos postos de trabalho por meio da concessão de crédito facilitado a empresas e/ou trabalhadores que

5. A Constituição de 1988 fixou, por meio dos artigos 7º, 22º e 239º, o seguro-desemprego como direito da seguridade social e estabeleceu o PIS/Pasep como sua fonte vinculada de financiamento. Já a Lei nº 7.998 de janeiro de 1990 regulamentou o referido artigo constitucional e ampliou as atribuições do FAT.

busquem algum tipo de auto-ocupação ou ocupação associada/cooperativada. Tendo por base este recorte analítico, o quadro 1 oferece um resumo da situação atual, concernente às políticas de emprego, trabalho e renda no Brasil, operantes a partir do MTE.

QUADRO 1
Principais programas federais de emprego, trabalho e renda no Brasil

Nome	Descrição	Ano de início
Abono salarial	Benefício no valor de um salário mínimo anual, assegurado aos empregados que percebem até dois salários mínimos de remuneração mensal, desde que cadastrados há 5 anos ou mais no PIS/Pasep e que tenham trabalhado pelo menos 30 dias em um emprego formal, no ano anterior.	1989 (1970 para contas individuais)
Seguro-desemprego	Assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado, em virtude da dispensa sem justa causa. Concedido em parcelas mensais, que variam de três a cinco, dependendo do número de meses trabalhado nos últimos 36 meses, para um período aquisitivo de 16 meses, ou seja: - três parcelas, se trabalhou pelo menos seis dos últimos 36 meses; - quatro parcelas, se trabalhou pelo menos 12 dos últimos 36 meses; e - cinco parcelas, se trabalhou pelo menos 24 dos últimos 36 meses.	1986: Trabalhador formal 1992: Pescador artesanal 2001: Trabalhador doméstico 2003: Trabalhador resgatado
Intermediação de mão-de-obra/Sine	Captação de vagas nas empresas e encaminhamento de trabalhadores em busca de emprego.	1977
Qualificação Profissional	Oferta de cursos de qualificação profissional para trabalhadores desempregados ou em risco de desemprego e micro empreendedores.	1995
Primeiro emprego para juventude	Promoção do ingresso do jovem no mundo do trabalho por meio de qualificação profissional, estímulo financeiro às empresas contratantes, parcerias para contratação de aprendizes e apoio à constituição de empreendimentos coletivos pelos jovens.	2003
Geração de emprego e renda	Concessão de crédito produtivo assistido a micro e pequenas empresas, cooperativas e trabalhadores autônomos.	1995
Economia solidária	Apoio à formação e divulgação de redes de empreendimentos solidários, pelo fomento direto, mapeamento das experiências e constituição de incubadoras.	2003

Fonte: MTE.
Elaboração dos autores.

Naturalmente, os programas diferenciam-se acentuadamente quanto ao grau de consolidação institucional e sua importância em termos de recursos e pessoas beneficiadas. Porém, *grosso modo*, cobrem aquilo que poderia constituir um sistema integrado de emprego, trabalho e renda, que visasse garantir a proteção monetária temporária contra o desemprego, a requalificação e a reinserção dos trabalhadores no mundo do trabalho.

Em que pesem as especificidades operacionais de cada programa, é possível constatar diferentes graus e formatos institucionais de descentralização federativa, participação não-estatal na provisão de serviços de emprego e participação social na formulação e controle público das ações, tais quais descritos no quadro 2.

QUADRO 2
Níveis de descentralização, participação não-estatal e esferas de participação social nas políticas do SPETR

Tipo de política	Agentes executores: níveis de descentralização e participação não-estatal nas políticas do SPETR	Esferas de participação social
. Intermediação de mão-de-obra	. Estados / centrais sindicais / municípios	. Codefat: conselho tripartite e paritário
.Seguro-desemprego Habilitação Pagamento	. MTE-DRT/Estados/Sine/CEF . CEF	. Codefat: conselho tripartite e paritário . Codefat: conselho tripartite e paritário
. Qualificação profissional	. Estados/municípios/centrais sindicais/sistema S/ONGs	. Comissões estaduais e municipais de emprego
. Geração de trabalho e renda	. Inst. financeiras oficiais (BB, CEF, BNB, Basa, BNDES)	. Proger: Codefat
. Primeiro emprego	. ONGs	. Primeiro emprego: conselho consultivo
. Fomento à economia solidária	. ONGs	. Economia solidária: conselho consultivo

Fonte: MTE.
Elaboração dos autores.

3.1 Gestão pública centralizada do SPETR

A descentralização, entendida aqui como a expansão da autonomia política e financeira de estados e municípios no âmbito da política social, recebeu um impulso com a Constituição de 1988, tornando-se uma tendência dominante, para várias políticas sociais, ao longo das duas últimas décadas. No que se refere às políticas de trabalho e renda, no entanto, esta tendência é, por várias razões, ainda muito fraca, apenas recentemente esboçando-se como um objetivo declarado dentro da área.

Tanto é assim que o próprio texto constitucional assegurou à União a competência exclusiva para legislar sobre a organização do Sistema Nacional de Emprego, além de dispor sobre o financiamento do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial. Paralelamente, no que tange aos estados, estes são implementadores de políticas próprias de trabalho e renda desde a criação do Sine na segunda metade dos anos 1970.

Originalmente, a concepção do Sine previa a existência de serviços e agências públicas de emprego, federais e regionais, bem como os serviços privados de emprego em caráter complementar, sob coordenação do MTE. Na prática, o Sine limitou-se durante vários anos à função de intermediação de mão-de-obra, e sua implementação privilegiava a formação de capacidade operacional nos estados, ainda que as diretrizes emanassem do governo federal. A partir de 1983, o Sine passa a ter problemas recorrentes de falta de recursos federais e de descontinuidade administrativa.[6] Só a partir de 1993, com o retorno dos recursos federais (agora oriundos do FAT) o Sine e as ações de intermediação de mão-de-obra voltaram a se constituir em uma política ao mesmo tempo nacional e descentralizada. Isso se tornou possível na medida em que a intermediação de mão-de-obra foi incluída no rol de ações destinadas a garantir o reemprego do trabalhador, portanto, complementares ao pagamento do seguro-desemprego.

Ao contrário do serviço de intermediação de mão-de-obra, a implementação do seguro-desemprego caracterizou-se sempre por maior centralização. O pagamento em si é centralizado: o trabalhador segurado pode sacar o benefício somente na Caixa Econômica Federal (CEF). Já a habilitação é feita por uma variedade de agentes: o próprio MTE, por meio das DRTs; a CEF; e os vários postos do Sine, a cargo de estados, municípios e centrais sindicais.

O serviço de qualificação profissional passou a ter relevância no conjunto das políticas de emprego a partir de 1995, com o advento do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor). O Planfor se apoiou em convênios com as Secretarias Estaduais de Trabalho, que elaboravam os planos estaduais de qualificação. Em 2003, ele foi substituído pelo Plano Nacional de Qualificação (PNQ), cujos planos territoriais continuaram a ser executados primordialmente pelos estados, com abertura também a municípios.

No caso dos programas federais de geração de emprego e renda, a sua operação se concentrou quase que inteiramente nas instituições financeiras federais, especialmente BNDES, BB, BNB e CEF. A única atribuição das Comissões Estaduais de Emprego era acompanhar os empreendimentos financiados; depois de 1999, mesmo essa função se

6. Os estados são obrigados a assumir grande parte do seu custeio, que em conseqüência perde o caráter nacional à medida que as agências e órgãos responsáveis pela execução das ações de intermediação de mão-de-obra foram incorporadas às estruturas administrativas dos estados e que boa parte das equipes formadas até o início dos anos 1980 se desfizeram.

enfraqueceu, uma vez que as equipes estaduais deixaram de fazer o acompanhamento.[7] A entrada dos municípios ocorre apenas recentemente, a partir da percepção de que o problema do desemprego é particularmente central para as grandes cidades e de que há necessidade de integração das políticas municipais com as federais. A partir de 2003, abriu-se então a possibilidade de convênios com municípios para execução de planos territoriais de qualificação e para a criação de agências municipais de emprego, e estas últimas começaram a operar somente em 2005.

Algumas considerações preliminares podem ser extraídas diante do processo descrito. Primeiro, a descentralização das políticas de trabalho e renda não se deu de forma coordenada: alternaram-se momentos de centralização e descentralização, tendo como resultado uma atribuição diferenciada de papéis conforme o tipo de ação de emprego. Em segundo lugar, essa diferenciação não se apóia em nenhum critério claro que defina esferas de competência, dado o grande vazio normativo a esse respeito, o que é corroborado pela existência de agências federais, estaduais e municipais incumbidas de tarefas parcialmente sobrepostas, particularmente no âmbito do Sine. Aparentemente, a única constante é o fato de caber aos órgãos federais a maior responsabilidade pelas transferências monetárias (benefícios e créditos), concentrando-se os estados e municípios na prestação de serviços ao trabalhador (orientação, qualificação etc.). Por fim, em terceiro plano, há carência de diretrizes para as atribuições de cada um dos níveis federativos, o que dificulta a integração das suas respectivas ações, sejam elas de iniciativa federal ou de iniciativa própria.

3.2 Incipiente participação não-estatal na execução de ações específicas do SPETR

A participação de setores não-estatais (lucrativos ou não) no SPETR assumiu três frentes no Brasil. A mais antiga é a autonomização dos serviços de aprendizagem (o Sistema S – Senai, Senac, Senar e Senat) e de apoio ao empreendedorismo (Sebrae), cuja gestão se dá de forma privada, embora o financiamento advenha majoritariamente de contribuições paraestatais. Formadas a partir da década de 1930, essas entidades sempre atuaram independentemente do Executivo Federal, sendo sua gestão hegemonizada pelas confederações patronais.[8]

Uma segunda frente consiste na provisão privada de qualificação profissional e de intermediação de mão-de-obra. Apesar de ser atribuição do MTE regulamentar a prestação desses serviços pelo setor privado, nenhum movimento foi ainda feito nesse sentido. Desde meados da década de 1980, as empresas privadas de intermediação de mão-de-obra deixaram de encaminhar os dados da sua movimentação ao MTE. Porém, observa-se que esse setor é pujante: em 2004, havia 13,5 mil empresas privadas declarantes da Rais no setor seleção, agenciamento e locação de mão-de-obra. Tal qual o Sistema S, a provisão privada de serviços de emprego afigura-se hoje totalmente externa ao SPETR, embora não devesse sê-lo necessariamente.

Finalmente, há uma terceira frente de participação não-estatal, esta supostamente de natureza não-lucrativa, que é interna ao SPETR tal como ele se constitui atualmente: a incorporação de entidades da sociedade civil (sindicatos e ONGs) como executoras

7. Há também prefeituras que desenvolveram programas próprios utilizando como funding recursos do FAT operados pelos bancos federais; porém, nestes casos não se trata exatamente de descentralização da política federal, uma vez que os governos subnacionais são equiparados a quaisquer outras instituições, inclusive às ONGs.

8. No início de 2006, o Executivo Federal editou decreto abrindo os Conselhos de gestão de Sesi, Senai, Senac e Sesc para a participação (minoritária) de representantes de trabalhadores.

das ações de emprego. A entrada das entidades da sociedade civil iniciou-se pelas ações de qualificação profissional. O Planfor partia do pressuposto de que era necessário ampliar ao máximo a rede de entidades de educação profissional, uma vez que a rede pública de ensino técnico-profissionalizante não teria nem a abrangência nem a flexibilidade para atender a demanda da maior parte dos trabalhadores. Assim, em 2000 a maior parte da execução cabia a entidades da sociedade civil, especialmente sindicatos e ONGs, sobrepujando tanto o Sistema S quanto as escolas técnicas e entidades educacionais especializadas. Em 2003, a substituição do Planfor pelo PNQ resultou em algumas mudanças: o Sistema S passou a ser o executor majoritário, mas o peso das ONGs e sindicatos continuou a ser muito grande na execução de serviços de qualificação.

No âmbito do Sine, o Codefat autorizou, em 1998, a constituição de agências de emprego geridas por entidades sindicais, que tal como as agências estaduais, seriam responsáveis pela intermediação de mão-de-obra e pela habilitação ao seguro-desemprego.[9] Apesar de geograficamente circunscritas, essas agências de emprego chegaram a ser responsáveis, em 2000, por 23% dos trabalhadores inscritos, 16% dos colocados no mercado de trabalho e por 26% das vagas captadas pelo Sine, mas esta participação decresceu nos últimos anos.

Possivelmente, o Primeiro Emprego foi o programa de trabalho e renda que mais peso conferiu à implementação via organizações não-governamentais. As modalidades que procuram aliar qualificação social e profissional com a inserção no mercado de trabalho ou com a formação de empreendimentos são executadas diretamente por meio de convênios com ONGs, sem intermediação de estados ou municípios. Na principal modalidade do programa, os Consórcios Sociais da Juventude, estimula-se a formação de uma rede de organizações da sociedade civil, das quais uma firmará o convênio com o MTE e se encarregará, juntamente com as demais, da oferta de cursos de qualificação e da inserção dos jovens no mercado de trabalho.

Nas demais ações de emprego e renda, a participação não-estatal foi inexistente, como no caso do seguro-desemprego, ou pouco expressiva. Nos programas de geração de emprego e renda, as organizações não-governamentais tiveram um papel importante na execução das linhas voltadas para o microcrédito, como o Programa de Crédito Popular Produtivo (PCPP) e o FAT Empreendedor Popular. Recentemente, foi criado o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), voltado exclusivamente para a operação via ONGs, em parte para suprir a lacuna deixada pela extinção do PCPP.

Alguns questionamentos têm rondado o papel das entidades da sociedade civil na execução de ações de emprego e renda. Primeiramente, há questionamentos (muitas vezes originados dentro do próprio governo) quanto à eficiência dessas entidades nas diferentes políticas. Em linhas gerais, argumenta-se que a prestação dos seus serviços implicaria um custo final maior.[10] Um segundo questionamento diz respeito ao poder de cooptação do governo. Ou seja, ao tornar-se um dos principais financiadores das

9. Elas atuariam nas regiões metropolitanas ou em municípios com mais de 500 mil habitantes, partindo-se do princípio que nesses locais o problema do desemprego era mais agudo e a rede estadual insuficiente. Na prática, foram instaladas agências de emprego em cidades da Grande São Paulo, do ABC e nas cidades do Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Recife.

10. No caso da intermediação de mão-de-obra, dada a necessidade de custear a implantação de agências (uma vez que as entidades careciam da infra-estrutura adequada), o valor repassado por trabalhador colocado para as agências operadas por entidades sindicais ainda era em 2001 mais que o triplo do valor repassado para as agências dos governos estaduais. Nos programas de microcrédito, a pequena escala torna o custo operacional das ONGs superior ao das instituições oficiais, resultando em taxas de juros maiores para o tomador final.

atividades dessas organizações, o Estado estaria se tornando capaz de controlar uma fonte potencial de críticas à sua ação. Essa contradição se agudiza na medida em que as mesmas entidades que executam a política também são as que devem elaborá-la e/ou fiscalizá-la por meio da representação que possuem em conselhos como o Codefat ou o Conselho Consultivo do Programa Primeiro Emprego (CCPNPE). Por fim, o terceiro questionamento sugere que a incorporação de organizações da sociedade civil faria parte de um processo de desresponsabilização do Estado, na medida em que caberia a elas, cada vez mais, suprir a ausência ou insuficiência dos serviços públicos ofertados pelo Estado. No caso das políticas de emprego e renda, isso não se daria pela substituição de ações públicas, e sim pela delegação ao setor não-governamental da responsabilidade pela extensão dessas ações, por meio do manejo de recursos públicos. Nesse sentido, o problema não estaria propriamente na existência de executores não-estatais, mas na falta de engajamento do setor público, tanto na provisão dos serviços quanto na coordenação das políticas.

3.3 Participação social deliberativa no Codefat

Outra característica do SPETR no Brasil é o formato da participação social, ancorada em um conselho tripartite e paritário – o Codefat – com poder decisório efetivo sobre a gestão da principal fonte de recursos das políticas públicas de emprego.

Na história da participação social na formulação, implementação e controle das políticas federais de emprego e renda no Brasil, é preciso lembrar que também em 1990 havia sido criado, no âmbito do MTE, um outro espaço de expressão de interesses organizados e de construção de consensos em torno das políticas e programas governamentais desta área, então denominado Conselho Nacional do Trabalho (CNTb).[11] Mais recentemente, durante o primeiro ano do Governo Lula, o MTE criou o Fórum Nacional do Trabalho, uma instância destinada a reunir representantes do governo, dos trabalhadores, empresários e também de outros segmentos da sociedade civil, com vistas a discutir e pactuar os conteúdos das reformas sindical e trabalhista. Também durante o Governo Lula, foram criados o Conselho Consultivo do Programa Primeiro Emprego e o Conselho Nacional de Economia Solidária, ambos vinculados a programas que, por não utilizarem recursos do FAT para se financiar, situam-se fora do âmbito de deliberação do Codefat. Ainda no âmbito do MTE, está em funcionamento uma Comissão Quadripartite, de caráter consultivo, composto por representantes do governo, dos empresários, dos trabalhadores e dos aposentados e pensionistas, para propor um programa nacional de fortalecimento do salário mínimo. Por fim, é preciso mencionar a existência de outras duas instâncias tripartites importantes: a Comissão Tripartite de Relações Internacionais e a Comissão Tripartite de Igualdade de Oportunidades de Gênero e Raça no Trabalho.

Dentre estas várias instâncias, o Codefat deve ser visto como a mais importante, considerando que para ele converge a participação da sociedade visando à estruturação de demandas específicas e a tomada de decisões finais sobre o melhor uso dos recursos

11. O CNTB foi instituído pela Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990. Portanto, apenas três meses após o nascimento do Codefat, cuja Lei nº 7.998 data de 11 de janeiro de 1990. A existência de dois Conselhos no mesmo Ministério, disputando atribuições até certo ponto sobrepostas, e sendo um deles – o Codefat – responsável também pelas resoluções em torno do uso dos recursos, fez que naturalmente o CNTb perdesse importância estratégica dentro do MTE e tivesse uma vida útil efêmera. Já no início do primeiro mandato de FHC, o CNTb seria oficialmente desincumbido de suas principais atribuições, e embora tenha desde então permanecido na estrutura ministerial como órgão consultivo do MTE, na prática deixou de cumprir qualquer função.

do FAT.[12] Embora a participação social neste fórum seja limitada pelo formato tripartite e paritário da representação, sua sistemática de funcionamento lhe confere certa autonomia ante a burocracia governamental, seja do MTE, seja de escalões superiores. Porém, trata-se de uma autonomia decisória apenas relativa, pois ele nem está totalmente livre das pressões governamentais, nem tampouco está livre das pressões que advém da força circunstancial de cada um dos interesses ali representados.[13] Com isso, se nem é certo supor total submissão do Codefat aos ditames do Poder Executivo, nem tampouco se pode aceitar a idéia de uma total independência de ação deste conselho.[14] Esse tipo de tensão tem especial importância quando se sabe que a grande característica distintiva do Codefat, diante dos demais Conselhos de Políticas Sociais, reside no binômio "formulação de políticas com deliberação sobre o uso de recursos públicos". Na condução cotidiana de seus trabalhos, a linha que separa a defesa corporativa-privatista do interesse genuinamente coletivo é tênue e por vezes violada. Além desse risco latente e mais visível de captura de interesses e recursos públicos por parte de comportamentos propensamente corporativos de natureza privada ou setorial, há de se destacar outros três aspectos emblemáticos das limitações atuais que ainda cercam o bom funcionamento do Codefat.

Em primeiro lugar, há de se destacar dois casos recentes, um nos estertores do segundo mandato de FHC, e outro no início do Governo Lula, em que o governo federal, ávido por implementar rapidamente novas linhas de crédito para geração de emprego e renda, valeu-se do uso de Medidas Provisórias para tanto.[15] Em ambos os episódios, independentemente do mérito dos novos programas, houve clara desconsideração da gestão tripartite que caracteriza as decisões relativas a programas e recursos do FAT. Embora esse tipo de ocorrência seja ainda esporádica, abrem-se precedentes perigosos no sentido de macular a gestão participativa/deliberativa que caracteriza as decisões desse conselho.

Em segundo lugar, está o fato de que, embora o Codefat seja o mais importante fórum de resoluções dentro do MTE, ele se atém ao conjunto de programas e ações financiados pelo FAT. Isso dificulta que uma discussão mais abrangente sobre as questões do Trabalho e do Emprego no Brasil possa ser feita no âmbito intrinsecamente restrito de discussões do conselho. Esse fato ganhou relevância maior nos anos recentes, quando foram instituídos programas como Economia Solidária e Primeiro Emprego, não financiados pelo FAT, e que acabaram por construir espaços de representação em separado, apesar de serem essencialmente políticas de trabalho e renda.

---

12. A sua composição atual é de 12 membros, sendo: quatro representantes do governo: Ministério do Trabalho, Ministério da Previdência, Ministério da Agricultura e BNDES; quatro dos trabalhadores: Força Sindical, Central Única dos Trabalhadores, Central Geral dos Trabalhadores e Social-Democracia Sindical; e quatro do empresariado: Confederação Nacional da Indústria, Confederação Nacional das Instituições Financeiras, Confederação Nacional do Comércio e Confederação Nacional da Agricultura.

13. O governo, representado sobretudo pelo MTE, possui primazia dentro do conselho na montagem das pautas de negociação e na definição das prioridades de governo. Trabalhadores e empresários, em diferentes momentos e circunstâncias, apresentam-se mais ou menos fortalecidos na disputa distributiva cotidiana, fato este que de alguma maneira costuma se refletir no teor das resoluções tomadas.

14. Decorre disto que não há uma linha de causalidade pré-definida na atuação deste conselho, vale dizer, as resoluções do Codefat podem ora espelhar a supremacia das diretrizes de governo, ora interesses específicos da classe patronal ou mesmo da classe trabalhadora. Contribui para isto também o fato de que reina grande heterogeneidade no interior de cada um dos três segmentos representados no conselho, de modo que nem os trabalhadores, nem os empresários e nem mesmo o governo podem ser vistos como atores de uma cabeça só.

15. Em 2002 foi lançada, por meio de MP, uma linha de crédito para exportação, com recursos do FAT da ordem de R$ 2 bilhões. Em 2003, no processo de reordenação do antigo Proger, foram criados dois novos programas por meio de MP: Modermaq (Programa de Modernização do Parque Industrial Nacional) e PNMPO (Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado).

Por fim, uma questão adicional sobre a efetividade da participação social decorre dos próprios limites das políticas de emprego, pois elas não chegam a influir nos determinantes gerais do nível de emprego e de renda da economia, os quais dependem antes dos formuladores da política macroeconômica (Ministério da Fazenda e Banco Central). Assim, para além do espaço do Codefat, os representantes de trabalhadores e empresários passaram a reivindicar vagas no Conselho Monetário Nacional, na tentativa de ganhar peso nessas decisões. Até o momento, contudo, não há sinais de que essa reivindicação encontre receptividade nos órgãos mencionados.[16]

4 Balanço da política, principais programas e ações

Nesta seção, pretende-se apresentar um conjunto básico de informações atinentes aos principais programas finalísticos do MTE, agrupados de acordo com uma forma particular de classificação: *i)* programas de garantia de renda: seguro-desemprego e abono salarial; *ii)* programas que realizam serviços: intermediação de mão-de-obra, qualificação profissional e programa primeiro emprego; e *iii)* programas de geração de emprego, trabalho e renda: Proger, economia solidária e micro-crédito produtivo popular.[17]

4.1 Programas de garantia de renda: seguro-desemprego e abono salarial

4.1.1 Seguro-desemprego

Em 1986, o governo federal instituiu o seguro-desemprego (Decreto-Lei nº 2.284/1986) como parte do Plano Cruzado.[18] Porém por causa da ausência de uma fonte de financiamento específica para o programa, os critérios de pagamento e de acesso a esse benefício foram bastante restritivos no início e acabaram se refletindo em uma baixa cobertura nos primeiros anos de implantação do programa. Os trabalhadores menos qualificados, em geral os que sofrem de maior instabilidade no mercado de trabalho, não conseguiam satisfazer as regras para a obtenção do benefício. Aqueles que tinham baixos valores a sacar do FGTS e com menores alternativas de auto-sustento nos períodos de desocupação eram justamente os que tinham maiores dificuldades para cumprir os requisitos de acesso ao programa.

Essa baixa cobertura relativa do seguro-desemprego deve-se, ainda hoje, a uma série de fatores (caráter tardio da montagem do SPETR no país, nível ainda incipiente de integração entre os principais programas, diversidade de situações a ser enfrentadas no mercado de trabalho etc.), valendo aqui ressaltar dois dos mais importantes: *i)* a capaci-

16. Em outras palavras, poderia ser dito que a verdadeira discussão sobre os condicionantes mais gerais do emprego não é atribuição do MTE, que tem pouca ou nenhuma capacidade de ação sobre eles. Com isso, ficam praticamente de fora do seu raio de atuação, várias questões críticas para esta área, como, por exemplo, o desafio da inclusão do imenso setor informal do mercado de trabalho brasileiro no escopo de cobertura de seus principais programas. Outra série de questões igualmente relevante, como o desenho das reformas trabalhista e sindical, as quais definirão os novos marcos regulatórios das condições de uso, remuneração e proteção da força de trabalho no país, também não podem – e na verdade nem deveriam – ser tratadas no âmbito do Codefat. Em 2003, foi criado o Fórum Nacional do Trabalho para tratar destas questões; no entanto, ainda não é claro se este se transformará em um fórum permanente e se legitimará no seio das demais estruturas de Estado, como a principal instância de representação e deliberação social para as questões sindicais e trabalhistas. De toda forma, até o momento não se constituiu nenhuma instância que seja responsável pela discussão de uma política mais conseqüente para o mundo do trabalho.

17. Importante dizer que, embora se considere necessária uma discussão mais aprofundada sobre a montagem de um sistema de emprego no Brasil, como elemento central de uma política mais abrangente de emprego, tal que contemplasse o redesenho de funções do BNDES e demais Bancos Públicos, o papel dos Ministérios setoriais ligados mais de perto ao tema do emprego, o papel do Sistema S e do Sebrae numa agenda mais ambiciosa e integrada de qualificação profissional etc. vai-se ater aqui, simplesmente, ao que convencionalmente se classifica como políticas de emprego, trabalho e renda no país, políticas estas sob alcance do Ministério do Trabalho e Emprego.

18. A finalidade era prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado, em virtude de dispensa sem justa causa ou paralisação total ou parcial das empresas. A regulamentação do seguro previa, como atribuição do Sine, a recolocação do trabalhador no mercado de trabalho e a requalificação do desempregado que estivesse recebendo o benefício.

dade atualmente exaurida de gasto, presa que está à estrutura própria de financiamento da área; e *ii)* o uso do vínculo assalariado contributivo como critério de acesso dos beneficiários ao seguro-desemprego; este que é o principal programa do nosso SPETR, pelos recursos envolvidos e pelo grau de cobertura atingido.[19]

Tendo em mente esses dois aspectos, é preciso dizer que, embora a base de financiamento do programa seja primordialmente o faturamento das empresas (e em menor medida a folha de salários), estabeleceu-se o vínculo assalariado contributivo como condição de elegibilidade porque, ao que tudo indica, esta seria uma forma tanto de valorizar e incentivar o assalariamento formal quanto de impor melhores condições de fiscalização ao programa. Na prática, serviu também como teto à expansão da cobertura, tendo em vista o potencial limitado de financiamento de um programa de seguro-desemprego mais abrangente.

No entanto, o problema é que, diante da elevação da taxa de desemprego aberto ao longo dos anos 1990, do crescimento do desemprego de longa duração (associado ao desemprego de inserção para jovens e de exclusão para adultos e idosos), e da crescente proporção de contratos de trabalho atípicos (diferentes do contrato por tempo indeterminado) e precários (alta proporção de trabalhadores por conta própria, assalariados sem registro e trabalhadores produzindo para subsistência, principalmente no meio rural), um programa de seguro-desemprego centrado no assalariamento contributivo como condição de acesso estaria, por natureza, limitado a apenas um subconjunto de trabalhadores.

Desse modo, embora esse programa consiga cumprir as prescrições contidas em seu marco legal e institucional – atender temporariamente com recursos financeiros os desempregados oriundos do setor formal da economia –, ele é pouco eficaz para fazer frente às dimensões do problema contemporâneo do desemprego, aspecto que pode ser evidenciado pelos indicadores da tabela 4.

TABELA 4
Indicadores de desempenho do seguro-desemprego
(Em %)

Programa	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	média 95/05
Seguro-desemprego												
Taxa de habilitação[1]	98,9	99,2	99,4	99,1	97,7	98,1	98,3	98,4	98,5	98,4	98,0	98,5
Taxa de cobertura[2]	65,9	63,4	65,5	65,6	67,2	62,1	63,9	66,3	67,0	62,4	62,3	64,7
Taxa de reposição da renda[3]	51,0	49,4	50,6	44,5	45,5	51,3	53,9	57,2	60,3	61,3	64,0	53,5

Fonte: MTE.
Elaboração Disoc/Ipea.
Notas: [1] Segurados/requerentes;
[2] Segurados/demitidos sem justa causa;
[3] Valor médio do benefício/valor médio de demissão.

Em outras palavras, embora sua taxa de habilitação (segurados/requerentes) tenha estado próxima dos 100% ao longo de todo o período estudado, sua taxa de cobertura (segurados/demitidos sem justa causa do setor formal) tem girado em torno de 64,7%, patamar este que seria bem menor se levasse em conta o conjunto dos trabalhadores desempregados da economia em dado momento. Por outro lado, a taxa de reposição da renda (valor médio do benefício/valor médio do salário de demissão do segurado) vem melhorando continuamente desde 1998. Embora a taxa de reposição tenha passado de 51% em 1995 para 64% em 2005, isto pode estar sendo contrabalançado pelo aumento

19. O vínculo assalariado contributivo é um critério que também se aplica ao abono salarial.

na duração média do desemprego, pois já que o número de parcelas pagas pelo seguro não se alterou durante o período, é possível que parte dos segurados esteja passando mais tempo sem emprego depois de esgotada a duração do benefício.

De qualquer maneira, ao longo da década de 1990, a despeito dos problemas de financiamento anteriormente apontados, foram sendo adotadas medidas para estender o seguro-desemprego a segmentos do mundo do trabalho antes descobertos. Com isso, não surpreende que o número de benefícios emitidos anualmente tenha saltado da casa dos 4 milhões, entre 1993 e 2002, para a dos 5,5 milhões em 2005, tal como mostra a tabela 5.

TABELA 5
Número de segurados do seguro-desemprego e de abonos salariais pagos por ano

Ano	Seguro-desemprego (segurados)				Abono Salarial (benefícios emitidos)
	Formal	Pescador artesanal	Trab. doméstico	Trab. resgatado	
1995	4.742.043	15.710	-	-	5.308.749
1996	4.360.917	20.090	-	-	5.023.939
1997	4.400.738	29.127	-	-	4.664.910
1998	4.357.528	30.997	-	-	4.467.820
1999	4.325.867	46.935	-	-	4.512.878
2000	4.185.673	57.861	-	-	4.819.813
2001	4.690.038	73.699	2.105	-	4.837.664
2002	4.811.169	91.973	8.016	-	5.618.806
2003	4.973.676	114.073	9.207	832	6.722.309
2004	4.815.067	185.990	9.490	1.965	7.853.189
2005	5.367.059	188.615	9.888	294	8.390.012

Fonte: CGSDAS/MTE (dados para 2005 extraídos do Saeg, exceto modalidade trabalhador resgatado).
Obs.: 1 Número de segurados da modalidade trabalhador doméstico em 2001 compreende período julho-dezembro.
2 Número de segurados da modalidade trabalhador resgatado em 2005 compreende período janeiro-março.
3 Número de segurados da modalidade formal inclui Bolsa de Qualificação Profissional.
4 O número de abonos pagos em 2005 se refere ao período janeiro-abril.

Uma pequena parte desse movimento explica-se pelo alargamento da cobertura propiciado pelo surgimento de novas modalidades de seguro ao longo do tempo, especificamente: *i)* para pescador artesanal (vigente desde 1993); *ii)* para trabalhadores domésticos (vigente desde 2001); e *iii)* para trabalhadores resgatados de relações de trabalho análogas as de escravos (vigente a partir de 2003). Apesar disso, em 2005, essas três categorias responderam por uma fração muito pequena dos benefícios – menos de 4% do total – o que demonstra que o programa continua voltado basicamente para trabalhadores egressos do mercado formal. No geral, embora o número de segurados tenha aumentado 13% no período 1995/2005, esse foi um incremento modesto diante do crescimento de 111% da população desocupada no mesmo período.

4.1.2 Abono salarial

Ainda pela tabela 5, vê-se que entre 1995 e 2001, a quantidade de abonos emitidos situou-se num patamar de pouco menos que 5 milhões ao ano, mas em 2002 esse nível subiu para a casa dos 5,6 milhões, 6,7 milhões em 2003, 7,8 milhões em 2004 e 8,4 milhões em 2005, num ritmo que impressiona, mas não surpreende. Uma das causas desse crescimento vertiginoso está ligada a um incremento no padrão de divulgação do programa, pois até recentemente muitos trabalhadores com direito ao benefício, identificados pelo MTE por meio do seu número PIS/Pasep no sistema Rais/Caged, simplesmente deixavam de comparecer em tempo hábil às agências da CEF/BB para receber o abono salarial.

Outro motivo estaria relacionado ao período de sete anos consecutivos (1996 – 2003) de queda dos rendimentos médios reais dos trabalhadores ocupados, inclusive

dos trabalhadores assalariados com carteira, que recebendo ao longo do ano menos de dois salários mínimos mensais, fazem jus ao benefício.[20] Esse contingente de trabalhadores passou de 13,1% para algo como 25,2% do total de ocupados do país, entre 1995 e 2005. Em termos absolutos, isso significou um salto de 7,3 para 17,4 milhões de trabalhadores com carteira e renda de até dois salários mínimos mensais, segundo a Pnad/IBGE.

De todo modo, apesar do aumento expressivo de cobertura, parece haver certo consenso no fato de que, estando o valor do abono limitado a um salário mínimo anual por trabalhador contemplado, ele é pouco eficaz para combater a pobreza ou amenizar a desigualdade de rendimentos do trabalho, a despeito de ser um benefício concedido a trabalhadores pobres oriundos do setor formal da economia. Como o valor total gasto com o programa já ultrapassou o montante anual de R$ 2 bilhões, talvez essa pudesse ser uma quantia aplicada de forma mais racional em outra(s) política(s) de proteção ao trabalhador, como o próprio seguro-desemprego, caso o objetivo seja manter o espírito de priorizar a garantia de benefícios na forma monetária.

4.2 Programas que realizam serviços: intermediação e qualificação profissional

4.2.1 Intermediação de mão-de-obra

Em 1975, atendendo a determinações da Convenção 88 da OIT,[21] criou-se o Sistema Nacional de Emprego (Sine) por meio do Decreto nº 76.403/1975. O sistema tinha por objetivo prover serviços de intermediação de mão-de-obra, orientação profissional, qualificação profissional e geração de informações sobre o mercado de trabalho. Dos serviços previstos, apenas a intermediação de mão-de-obra consolidou-se. Após um período inicial de expansão do sistema (1975 a 1982), seguiu-se um período marcado por incertezas e descontinuidades políticas (1983 a 1993).

Durante a década de 1990, houve progressiva ampliação e melhoria dos serviços oferecidos pelos postos de atendimento do Sine, decorrência direta do estabelecimento do FAT como fonte permanente de financiamento. Com isso, o número de colocados no mercado de trabalho formal via Sine passou a crescer desde 1995, em resposta aos aperfeiçoamentos do programa ao longo do tempo.[22] Com base no gráfico 1, vê-se que não apenas aumentou o número de trabalhadores inscritos, mas também o de vagas captadas nas empresas e o de trabalhadores efetivamente contratados. Também cabe ressaltar que o serviço aumentou sua eficácia, especialmente no que tange ao aproveitamento das vagas captadas, como pode ser visto a seguir na tabela 6.

---

20. Se de um lado isso é resultado de maior grau de formalização dos trabalhadores de menor renda, isso provavelmente também é conseqüência do fato de que os rendimentos de trabalhadores antes situados em faixas superiores de renda não acompanharam os ganhos reais do salário mínimo.

21. A Convenção nº 88 da OIT trata da constituição dos Sistemas Públicos de Emprego, em especial os que visam atender aos trabalhadores desempregados.

22. O serviço de intermediação expandiu-se vigorosamente no período 1995-2005, seja em termos de trabalhadores inscritos (que mais que quadruplicaram), de vagas captadas (que também quadruplicaram) ou de trabalhadores colocados (que se multiplicaram por 6). Este aspecto está também parcialmente refletido no processo de diversificação dos Agentes Executores, que até 2000 estavam restritos aos estados e que paulatinamente passaram a contar também com a inclusão das centrais sindicais (Força Sindical, CUT, SDS e CGT). No fim de 2004, foram ainda incorporados como novos parceiros do programa os municípios de São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte. A expansão dos agentes executores, para além dos tradicionais governos estaduais, se deu com o argumento de melhoria da eficiência do Sine por meio de um tipo de "competição administrada". Mas para que funcione a contento, é preciso que o MTE exerça uma melhor coordenação entre os níveis de governo e agentes executores, evitando uma competição irracional do ponto de vista do sistema.

TABELA 6
Indicadores de desempenho da intermediação de mão-de-obra, em porcentagem (%)

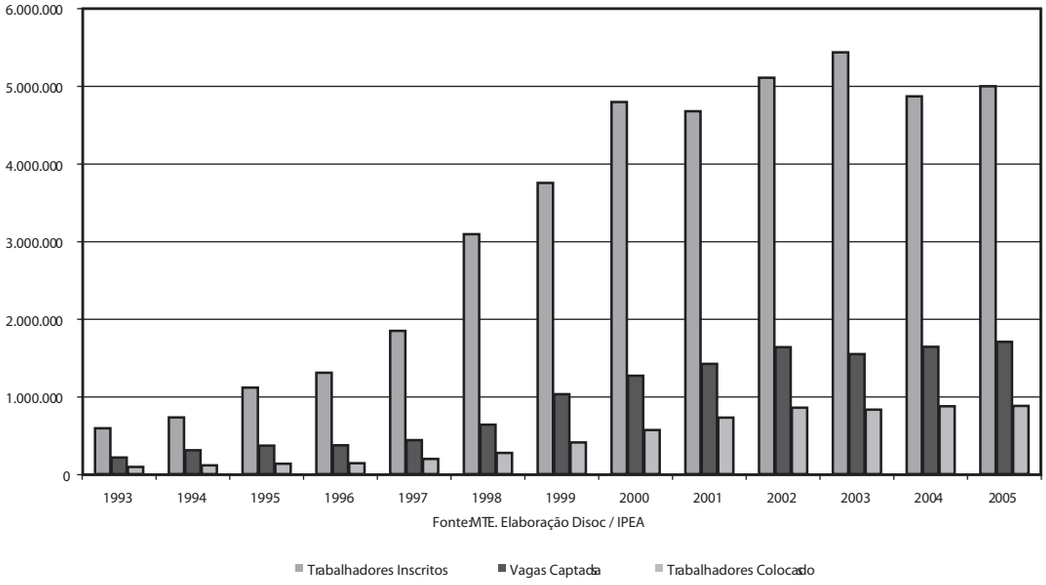
Programa	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	média 95/05
Intermediação de mão-de-obra via Sine												
Taxa de aderência[1]	39,2	40,1	46,5	44,1	40,5	45,4	51,8	52,7	54,1	53,6	52,0	47,3
Taxa de admissão[2]	1,5	1,9	2,5	3,6	5,2	6,0	7,2	8,9	8,6	7,9	7,3	6,0

Fonte: MTE.
Elaboração Disoc/Ipea.
Notas: [1] Colocados via Sine/vagas captadas pelo Sine.
[2] Colocados via Sine/admitidos segundo Caged.

Apesar disso, a atratividade do Sine tem sido maior para os trabalhadores que para as empresas, pois enquanto a relação "inscritos/vagas" girou em torno de 3,5 na média do período 1995-2005, a relação "colocados/vagas" foi de apenas 0,47 no mesmo período, de modo que, embora este indicador tenha melhorado ao longo dos anos, ainda há uma proporção razoável de vagas que não são preenchidas pelos trabalhadores inscritos.

Esses indicadores sugerem que, conquanto o serviço de intermediação alcance uma fatia razoável do mercado de trabalho formal, sua contribuição para reduzir o desemprego, mesmo que apenas seu componente friccional, é na melhor das hipóteses limitada. De fato, atualmente o MTE encara as agências do Sine mais como "porta de entrada" para outros serviços de emprego do que exclusivamente como provedoras do serviço de intermediação.

GRÁFICO 1
Movimentação de vagas e trabalhadores pelo Sine



Fonte: MTE.
Elaboração Disoc/Ipea.

4.2.2 Qualificação profissional

A Lei nº 8.900/1994 estabeleceu que o programa do seguro-desemprego teria por finalidade prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado, em virtude de dispensa sem justa causa, e auxiliar os trabalhadores na busca de emprego, promovendo, para tanto, ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional. Permitiu-se, com isso, a alocação de recursos do FAT para programas de qualificação profissional que eram destinados aos trabalhadores em geral, e não apenas

àqueles que requeriam o seguro-desemprego. É nesse contexto que se criou, em 1995, o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor). Embora seu modelo de implementação tenha representado uma importante experiência de descentralização nas políticas de emprego, problemas de fraude revelaram dificuldades no controle do MTE sobre a aplicação dos recursos pelos estados. Várias ações fizeram melhorar sua transparência, mas não acabaram completamente com os problemas de malversação dos recursos. Assim, em 2003, o Planfor foi substituído pelo Plano Nacional de Qualificação (PNQ), com o aumento do monitoramento e controle de suas ações, estabelecimento de uma carga horária mínima e conteúdos pedagógicos específicos para os diversos cursos sob sua alçada.[23] A nova política de qualificação profissional sofreu então uma inflexão conceitual e de prioridades, que passou a priorizar cursos de mais longa duração, bem como um esforço maior na integração com os demais programas do SPETR. Também ganharam importância a certificação profissional e o apoio ao desenvolvimento de metodologias de qualificação.

O desenho original do PNQ foi ampliado em 2004 pelo Codefat, que criou os Planos Setoriais de Qualificação (Planseq) como um terceiro eixo, ao lado dos Planos Territoriais e dos Projetos Especiais. Os Planseq destinam-se a demandas de qualificação de cadeias produtivas e arranjos produtivos locais, não atendidas atualmente no âmbito dos planos estaduais e municipais. Pretende-se que nessa vertente do programa o investimento em qualificação funcione por meio de parcerias com o setor privado, e que os projetos estejam ligados diretamente à geração de novos postos de trabalho.[24]

No que se refere aos resultados dos dois primeiros anos desse novo formato da qualificação profissional, há indicações positivas do ponto de vista qualitativo, embora ainda tímidas do ponto de vista numérico. O principal indicativo dessa mudança de qualidade é a extensão da carga horária dos cursos, aproximando-se da meta de 200 horas, enquanto em 2002 essa média havia caído para pouco mais de 60 horas, o que implicava que em muitos casos as oportunidades de formação ofertadas aos trabalhadores eram totalmente insuficientes para influir significativamente na sua inserção no mercado de trabalho. Os indicadores do programa também mostram um nível aparentemente alto de articulação com outras políticas: cerca de ¾ dos educandos são beneficiados por outras políticas de inclusão social ou de trabalho e renda. Por fim, acentuou-se a focalização em grupos mais vulneráveis, como desempregados, mulheres e jovens: os educandos desempregados passaram de 55,5% do total em 2000 para 64,4% em 2005. A participação de mulheres cresceu de 58,7% em 2002 para 61,1% em 2004, e a participação de jovens ampliou-se de 40,3% para 52,4% no mesmo período, conforme tabela 7.

23. O público-alvo do PNQ abrange, entre outros: *i)* trabalhadores sem ocupação cadastrados no Sine e beneficiários de outras políticas de trabalho e renda; *ii)* trabalhadores rurais e agricultores familiares; *iii)* autônomos; *iv)* trabalhadores domésticos; *v)* trabalhadores em empresas afetadas por processos de modernização tecnológica; e *vi)* beneficiários de políticas de inclusão social do governo.

24. Cabe destacar a recente criação de um Planseq destinado às trabalhadoras domésticas, ainda em caráter de projeto piloto. Intitulado "Trabalho Doméstico Cidadão", esse plano prevê ações de elevação da escolaridade e capacitação para o fortalecimento da auto-organização das trabalhadoras domésticas e o desenvolvimento de projetos para intervenção em políticas públicas. Apesar de atender um número inicialmente pequeno de trabalhadoras (o segmento trabalhador doméstico soma cerca de 6 milhões de pessoas, das quais mais de 70% não têm carteira assinada), esse plano aponta para a extensão das políticas de trabalho e renda a um dos segmentos mais expressivos do mercado de trabalho e que ao mesmo tempo tem sido marginalizado no acesso tanto aos direitos sociais quanto às políticas de emprego.

TABELA 7
Trabalhadores qualificados no Planfor (PNQ)

Grupos selecionados	2002		2004	
	Nº	%	Nº	%
Mulheres	658.153	58,7	86.984	61,1
Jovens (16-24 anos)	452.261	40,3	74.598	52,4
Total	**1.121.197**	**100,0**	**142.363**	**100,0**
	2000		2005	
Desempregados	1.692.632	55,5	32.438	64,4
Total	**3.049.967**	**100,0**	**50.359**	**100,0**

Fonte: Departamento de qualificação/Ministério do MTE.
Elaboração dos autores.

Entretanto, embora se observe crescimento do investimento no biênio 2004-2005, o número total de educandos abarcados por essas ações ainda é relativamente pequeno em relação a PEA. Em grande medida, isso ocorre por causa da escassez de recursos disponíveis, os quais vêm diminuindo nos últimos anos, como será visto na seção específica sobre evolução anual dos gastos públicos da área de trabalho e renda.

No que tange à qualificação profissional de jovens, ela foi em parte assumida pelo Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens (PNPE), voltado para a inserção laboral de jovens entre 16 e 24 anos, de baixa renda e escolaridade. No seu primeiro ano de funcionamento (2003), esse programa consistiu sobretudo no subsídio ao emprego de jovens, em que uma parte do salário do jovem contratado era custeado com recursos governamentais durante um ano. Diante da pequena adesão das empresas, o foco do programa foi redirecionado para a oferta de qualificação profissional por meio dos Consórcios Sociais da Juventude, que são redes de ONGs que se encarregam também do encaminhamento do jovem ao mercado de trabalho.[25] Em termos de jovens atendidos e de recursos aplicados, a vertente de qualificação do PNPE tem atualmente dimensão comparável ao do conjunto do PNQ.

4.3 Programas de geração de trabalho e renda: Proger, PNMPO, Ecosol

Com o intuito de utilizar os recursos do FAT para incrementar as políticas de emprego no país, a Lei nº 8.352/1991 determinou que as disponibilidades financeiras do FAT poderiam ser aplicadas em depósitos especiais remunerados, a cargo das instituições financeiras oficiais federais, o que abriu espaço para novas políticas voltadas à geração de emprego e renda. A implementação desses programas foi feita por meio da abertura de linhas especiais de crédito a setores com pouco ou nenhum acesso ao sistema financeiro convencional, como micro e pequenas empresas, cooperativas e formas associativas de produção, além de iniciativas de produção próprias da economia informal.

Os programas foram sendo efetivados a partir de 1995, tendo como agentes financeiros, inicialmente, o BB e o BNB. Posteriormente, foi incluída a Finep e, mais recentemente, o próprio BNDES, a CEF e o Basa, conforme pode ser visto no gráfico 2. Foram criados programas para o financiamento de projetos para as áreas urbanas, naquilo que ficou conhecido como Proger urbano, e para as áreas rurais, por meio do Proger rural. Também alocaram-se recursos do FAT para o Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), programa operado, primeiramente, pelo Banco do Brasil e, atualmente, também pelo BNB e pelo BNDES, com a finalidade de fornecer apoio financeiro ao pequeno empreendimento agrícola e familiar.[26] Ainda na área de geração de emprego e renda, o Codefat, a partir de 1996, liberou recursos para o BNDES no âmbito

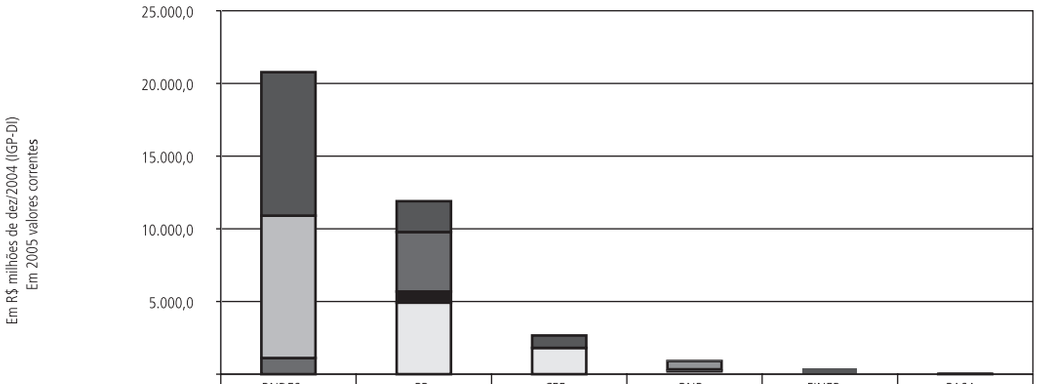
25. Para mais detalhes, ver edições de 8 a 12 desta publicação.

26. No caso do Pronaf, algumas outras instituições financeiras menores também o operam, como o Banco da Amazônia S.A. (Basa), o Banco Cooperativo do Brasil (Bancoob) e o Banco Cooperativo Sicred (Bansicred).

de um outro programa, o Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador (Proemprego), que pretendia financiar empreendimentos de maior porte e, ao mesmo tempo, com potencial de geração de empregos. Numa linha semelhante a do Proemprego, mas abrangendo apenas a área que compreende a Região Nordeste e o Norte de Minas Gerais, foi criado em 1998 o Programa de Promoção do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador na Região Nordeste e Norte do Estado de Minas Gerais (Protrabalho), cuja execução foi feita por meio do BNB.

GRÁFICO 2

Composição dos depósitos especiais do FAT em 2005, por principais programas e agentes executores



	BNDES	BB	CEF	BNB	FINEP	BASA
Linhas Especiais de Crédito	9.873,6	2.119,8	862,4	37,0	356,4	-
Proemprego	9.782,2	-	-	-	-	-
Protrabalho	-	-	-	566,7	-	-
Pronaf	1.117,4	4.099,2	-	97,3	-	4,4
Proger Rural	-	763,3	-	38,9	-	0,6
Proger Urbano	-	4.916,0	1.804,6	196,9	-	21,3

Fonte: CGFAT/MTE.
Elaboração Disoc/Ipea.

O FAT, na área de microcrédito, liberou em 1996 recursos para o BNDES no âmbito do Programa de Crédito Produtivo Popular (PCPP), que buscava formar uma rede de instituições privadas capazes de financiar pequenos empreendimentos. Esse programa, todavia, havia financiado apenas 300 mil empreendimentos até 2001. Assim, em 2002 foi criado um novo programa de microcrédito com recursos do FAT, o FAT Empreendedor Popular, que buscava expandir a capacidade de financiamento de pequenos empreendimentos no Brasil. Na mesma linha do microcrédito, mas no âmbito do próprio MTE, foi criado em 2004 o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), instituído com o objetivo de incentivar a geração de trabalho e renda entre os microempreendedores populares. Por micro-crédito orientado entende-se aquele baseado em metodologia na qual existe o relacionamento direto do chamado "agente de crédito" com as empreendedores no local onde é executada a atividade econômica.[27]

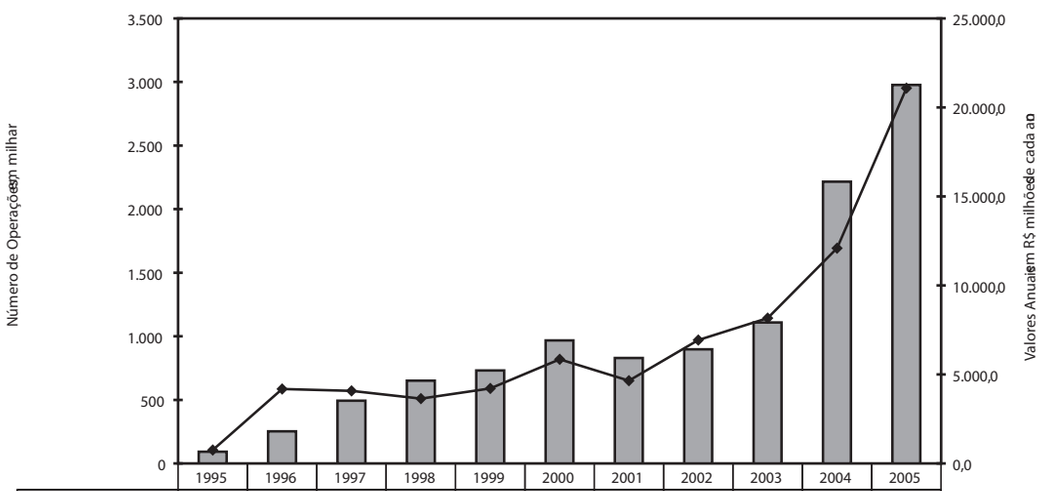
27. Esta exigência do agente de crédito na relação que se estabelece entre o MTE e os microempreendedores de baixa renda é provavelmente o aspecto mais evidente a diferenciar este tipo de programa de um outro conjunto de iniciativas que ganharam corpo a partir de 2003. Faz-se referência aqui aos programas e projetos de bancarização, tais como ficaram conhecidas as modalidades de concessão de microcréditos populares de natureza não assistida pelos agentes executores, notadamente o Banco Popular do Brasil e a Caixa Econômica Federal. Em ambos os casos, inexiste a obrigatoriedade do agente de crédito e os juros foram fixados em 2% ao mês. Outra diferença importante diz respeito ao fundo financeiro que avaliza essas operações, constituído pelo limite de 2% dos depósitos à vista das instituições financeiras participantes. A expansão das microfinanças e outras formas de crédito, como aquela com desconto em folha, serviram para expandir o volume de crédito em 2004 e 2005 e, desta forma, ajudaram a atenuar parcialmente os impactos recessivos das sucessivas altas das taxas de juros referenciadas à Selic.

Por fim, em 2003 criou-se um programa voltado ao fortalecimento da economia solidária, segmento constituído pelos empreendimentos autogestionários, isto é, administrados pelos próprios trabalhadores. Apesar de contar com poucos recursos (que não vêm do FAT) e de ainda não ser evidente sua inclusão no rol das políticas de emprego, esse programa é mencionado aqui pelo fato de ser um dos poucos que se propõe, explicitamente, a atuar com trabalhadores fora da relação de assalariamento, sem ser ao mesmo tempo um programa vinculado essencialmente ao crédito: suas ações incluem o mapeamento dos empreendimentos existentes, a constituição de uma rede de incubadoras e o apoio a fóruns de articulação das redes de economia solidária.

No tocante à evolução global dos programas de geração de emprego e renda financiados com recursos de depósitos especiais remunerados do FAT, observa-se que no período de 1995 a 2005 foram realizadas 11,2 milhões de operações de crédito, que representaram empréstimos no valor total de R$ 75,6 bilhões. Com isso, o valor médio dos empréstimos foi de R$ 6,7 mil. De acordo com o gráfico 3, nota-se um volume crescente de operações de crédito, que por sua vez significa também um crescimento expressivo do valor total dos empréstimos realizados. Tal fato reflete, entre outros fatores, o crescente número de programas e linhas de crédito com recursos do FAT, notadamente para capital de giro das pequenas empresas, e a criação do Fundo de Aval do Programa de Geração de Emprego e Renda (Funproger), que dá mais garantias contra riscos e inadimplência aos agentes executores do programa, fatos que ajudam a explicar o enorme crescimento do número de operações desde 2003. [28]

GRÁFICO 3

Evolução do número de operações de crédito com recursos do FAT e respectivos valores anuais



	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Qtdd Operações	92	253	493	651	731	967	829	897	1.108	2.216	2.977
R$ milhões	757,2	4.185,4	4.071,9	3.638,0	4.218,4	5.846,2	4.654,9	6.930,6	8.167,7	12.094,1	21.085,4

Fonte: MTE.
Elaborção Disoc/Ipea.

Embora tais programas representem uma injeção expressiva de crédito na economia, constituem-se em um conjunto confuso de linhas de financiamento, sobretudo em razão da sobreposição existente entre alguns deles. Esse aspecto torna obscura a alocação de

28. O Funproger garante até 80% do valor do crédito nas operações do Proger urbano.

recursos do FAT, dado o leque amplo de áreas de atuação e de setores atendidos, dificultando uma avaliação geral de desempenho sobre as referidas alocações.[29]

Em suma, na área de geração de emprego e renda, pode-se dizer que vários programas ganharam corpo desde 1995. Pode-se perguntar se o surgimento desses diversos programas atende ou não a alguma estratégia clara de geração de emprego no país, uma vez que eles estão sujeitos a toda sorte de condições e fenômenos típicos da economia capitalista (necessidade de rentabilidade e de garantias mínimas, riscos e incertezas etc.). Essa observação é importante porque o direcionamento dos créditos é decidido dentro de uma lógica estritamente privada, limitando sua utilização como instrumento mais efetivo e articulado de geração de trabalho e renda. Em outras palavras, sabe-se que a tendência dos bancos é oferecer crédito às atividades e empreendimentos de menor risco e maior lucratividade aparente, e não necessariamente a projetos com maior potencial de criação de empregos ou a segmentos com maior dificuldade de acesso a serviços financeiros.

5 Financiamento e gastos

Esta seção descortina alguns aspectos relevantes da criação e do estabelecimento do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) como principal – e quase exclusiva – fonte de financiamento das políticas de emprego, trabalho e renda no Brasil. Posteriormente, faz-se um balanço da evolução dos gastos públicos em programas selecionados do SPETR.

5.1 Natureza e características gerais do FAT

A ausência de uma fonte estável para o financiamento das políticas de emprego, trabalho e renda limitou muito seu alcance até o início da década de 1990. A definição das fontes financiadoras do seguro-desemprego e demais políticas de emprego consolidaria-se apenas na Constituição de 1988, com o artigo 239 que possibilitou dar um formato mais acabado às iniciativas existentes, estabelecendo o PIS e o Pasep como lastro para as políticas desta área e criando as bases para a organização do SPETR tal como hoje existente.

No entanto, apenas em janeiro de 1990 é que foi efetivamente criado o FAT, por meio da Lei nº 7.998/1990, para regulamentar o referido artigo constitucional. Posteriormente, a Lei nº 8.352/1991 determinou que parte das disponibilidades financeiras do FAT formasse a reserva mínima de liquidez, destinada a garantir, em tempo hábil, os recursos necessários ao pagamento das despesas referentes ao seguro-desemprego e ao abono salarial. Por último, essa mesma lei permitiu que o montante das disponibilidades financeiras do FAT que excedesse o valor da reserva mínima de liquidez pudesse ser aplicado em depósitos especiais remunerados em instituições financeiras oficiais federais. Dessa forma, a referida lei é tida como um marco na legislação do FAT, pois: *i)* ela instituiu um mecanismo de defesa dos recursos do Fundo e dos programas por ele financiados, calculado com base na necessidade de pagamento do seguro-desemprego e do abono salarial; e *ii)* ela ampliou as possibilidades de utilização dos recursos do FAT e concentrou no Codefat o poder decisório sobre essa utilização.

29. A amplitude excessiva de programas também abre espaço para demandas políticas questionáveis do ponto de vista da geração de emprego e renda, como financiamento de imóveis usados, bens de capital com até dez anos de uso e empréstimos para consumo. Na realidade, a abertura de novas linhas de crédito tem uma dinâmica política que tende a ampliar o conjunto de programas ao longo do tempo, seja pela resistência posterior em extinguir-se certas linhas, seja pela tentação ou pressão de abrirem-se novos programas.

Veja-se no quadro 3 a estrutura orçamentária simplificada do PIS/Pasep (FAT) para se entender melhor o funcionamento do Fundo. As fontes de financiamento do FAT estão compostas, basicamente, pelos seguintes itens: *i)* receita primária; *ii)* receitas financeiras; e *iii)* outras receitas de menor importância. A receita primária do FAT é formada pelo PIS/Pasep e pela cota-parte da contribuição sindical, enquanto outra parcela fundamental são as receitas financeiras, advindas basicamente da remuneração sobre os depósitos especiais, dos retornos oriundos dos recursos transferidos ao BNDES para programas de desenvolvimento econômico e dos retornos decorrentes dos recursos próprios do FAT investidos no BB Extramercado. A receita primária representou 91,2% do total em 2005, tendo na arrecadação bruta do PIS/Pasep seu principal componente. As receitas financeiras, por sua vez, representaram 7,2% do total, sendo um item atualmente importante para custear parte dos programas não-obrigatórios do MTE, tais como intermediação de mão-de-obra e qualificação profissional.

QUADRO 3

Estrutura orçamentária simplificada do PIS/Pasep (FAT).

Principais Fontes (Receitas) em R$ milhões de dezembro / 2005			Principais Usos (Despesas) em R$ milhões de dezembro / 2005		
	R$ milhões	%		R$ milhões	%
1. Receita Primária:	21.240,40	91,2%	**1. Desvinculações de Recursos PIS / PASEP**	4.248,10	18,2%
1.1 Arrecadação PIS / PASEP			1.1 FSE (E.C. n.01: 01/04/94 a 31/12/95)		
1.2 Cota-parte da contribuição sindical			1.2 FEF (E.C. n.10 e 17: 01/01/96 a 31/12/99)		
			1.3 DRU (E.C. n.27: 21/03/2000 a 31/12/2007)		
2. Receitas Financeiras:	1.673,33	7,2%			
2.1 Remuneração (juros + correção monetária) paga			**2. Repasse Constitucional BNDES 40%:**	6.796,90	29,2%
pelo BNDES sobre os repasses constitucionais			2.1 Programa de Desenvolvimento Econômico e Social		
2.2 Remuneração (juros + correção monetária) paga					
pelos Agentes Executores sobre os depósitos especiais			**3. Despesas Constitucionais Correntes:**	11.920,80	51,2%
2.3 Remuneração (juros + correção monetária) de			3.1 Seguro-Desemprego	8.788,60	
aplicações próprias do FAT no BB Extramercado			3.2 Abono-Salarial	2.804,80	
2.4 Remuneração (juros + correção monetária) de					
recursos não desembolsados			**4. Outras Despesas Correntes:**	327,4	1,4%
			4.1 Intermediação de Mão-de-Obra (SINE)	84,4	
3. Outras Receitas:	379,47	1,6%	4.2 Qualificação Profissional	85,0	
3.1 Restituição de benefícios não desembolsados			4.3 Fiscalização Laboral	24,6	
3.2 Restituição de Convênios			4.4 Segurança no Trabalho	6,0	
3.3 Multas e juros devidos ao FAT			4.5 Outras Despesas	127,4	
3.4 Outras receitas patrimoniais: devolução de					
exercícios anteriores + multas judiciais			**5. Reserva Mínima de Liquidez (Estoque):**	6.487,80	-
			6. Depósitos Especiais Remunerados (Esqtoque):	36.658,00	-
			6.1 BNDES	20.773,20	
			6.2 Banco do Brasil	11.898,30	
			6.3 Caixa Econômica Federal	2.666,90	
			6.4 Banco do Nordeste	936,80	
			6.5 Banco da Amazônia	26,40	
			6.6 FINEP	356,40	
Total (1 + 2 + 3) =	23.293,20	100,0%	**Total (1 + 2 + 3 + 4) =**	23.293,20	100,0%

Fonte: CGFAT/MTE; Siafi/Sidor.
Elaboração: Disoc/Ipea.

Pelo lado das despesas correntes (itens de 1 a 4 do quadro 3), destaque-se primeiramente a DRU, que desvincula anualmente 20% da arrecadação bruta do PIS/Pasep para compor a estratégia de superávit fiscal primário do governo federal.[30] Do montante restante, que só então vai dar origem ao FAT, 40% destina-se, constitucionalmente, ao programa de desenvolvimento econômico e social do BNDES.[31] Outras despesas de natureza constitucional se dão com o seguro-desemprego e o abono salarial, que montaram em 2005 a 51,2% do total e que, por serem despesas obrigatórias, não estão sujeitas a restrições ou eventuais contingenciamentos de recursos. As outras despesas correntes do MTE, que representaram apenas 1,4% do total em 2005, só são feitas com recursos que porventura excedem a reserva mínima de liquidez, ou então, como tem ocorrido nos últimos anos, com receitas financeiras decorrentes em sua maior parte dos empréstimos do FAT a instituições oficiais que trabalham com oferta de crédito.

Os itens 5 e 6 da coluna de usos do FAT trazem informações sobre os estoques relativos à reserva mínima de liquidez e aos depósitos especiais remunerados, que são aplicados no BB extramercado, gerando remuneração para o FAT.[32] O retorno dos empréstimos do FAT aplicados em depósitos especiais, conquanto assuma um formato final estritamente financeiro, poderia, na verdade, ser dividido em dois componentes diferentes. Uma parte é remuneração sobre as operações de crédito efetivamente realizadas pelo BNDES e demais agentes executores desses recursos, tendo o FAT como *funding* e a TJLP como taxa referencial. Outra parte é de natureza estritamente financeira, e diz respeito tanto às aplicações feitas pelo BB extramercado em títulos do Tesouro Nacional como à taxa Selic incidente sobre aquela parcela dos empréstimos não convertidos em operações de crédito pelas instituições financeiras oficiais.

De maneira geral, como todos os componentes do patrimônio do FAT – inclusive aqueles de natureza estritamente financeira – precisam remunerar e preservar os valores originais dos empréstimos, engendra-se uma situação na qual, a despeito do tamanho do patrimônio total do fundo (cerca de R$ 116 bilhões em 2005, conforme gráfico 4), apenas as receitas financeiras de cada período podem ser usadas para financiar novos gastos correntes, isto é, aqueles que excedem os montantes gastos obrigatoriamente com seguro-desemprego e abono salarial.

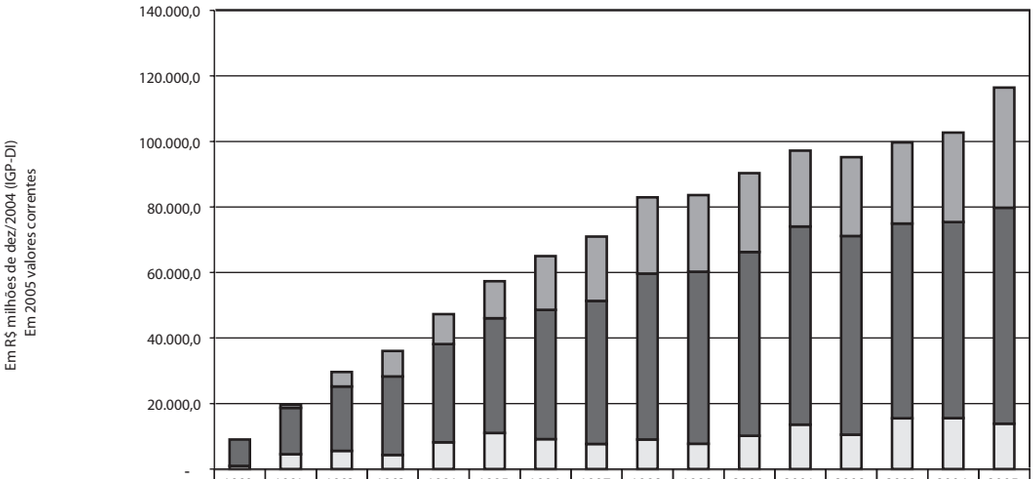
30. Note-se que a DRU desvincula 20% da arrecadação anual bruta do PIS/Pasep, e não das receitas totais do FAT. Por isso, na segunda coluna do quadro 3 a DRU representa um pouco menos de 20%, mais precisamente, 18,2% das despesas correntes anuais do PIS/Pasep (FAT).

31. Também neste caso, deve-se notar que o repasse constitucional ao BNDES representa 40% da receita primária do FAT, aplicados, no entanto, depois de descontada a DRU sobre a arrecadação PIS/Pasep, o que diminui sua base de incidência. Por isso, a participação do BNDES sobre o total de despesas correntes aparece como menor que 40%, mais precisamente, 29,2% em 2005.

32. A reserva mínima de liquidez é um estoque para honrar, sempre que necessário, o pagamento do seguro-desemprego e do abono salarial e neste sentido, como o próprio nome diz, é uma reserva financeira, um estoque que em 2005 se encontrava na casa dos R$ 6,5 bilhões. Em parte, esta reserva deve também estar sendo inflada ano a ano por causa da indexação que possui a taxa Selic de remuneração financeira. Por sua vez, os depósitos especiais, conquanto possam outrora ter se constituído a partir dos valores excedentes ao pagamento do seguro-desemprego, abono salarial e da regra de formação da reserva mínima de liquidez, possuem atualmente uma lógica de auto-reprodução que é também de natureza cumulativa e financeira, um estoque de riqueza que em 2005 situava-se na casa dos R$ 36,6 bilhões, sendo a maior parte a cargo do BNDES e BB, seguidos a distância pela CEF, BNB e Basa.

GRÁFICO 4

Evolução do patrimônio FAT segundo seus principais componentes



	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Depósitos Especiai	-	935,1	4.432,	7.793,	9.130,	11.28	16.44	19.66	23.29	23.39	24.08	23.18	24.11	24.76	27.34	36.65
BNDES 40%	8.031,	14.11	19.63	23.98	29.99	35.04	39.45	43.67	50.63	52.52	56.08	60.46	60.60	59.41	59.83	65.92
BB extramercado	969,5	4.564,	5.575,	4.297,	8.175,	11.00	9.137,	7.647,	9.018,	7.704,	10.18	13.55	10.51	15.50	15.54	13.86

Fonte: CGFAT/MTE.
Elaboração Disoc/Ipea.

Como pode ser visto pelo gráfico 4, o patrimônio do FAT tem crescido de forma praticamente contínua ano após ano. Entre 1995 e 2005, sua taxa de crescimento foi de 8,8% ao ano, com uma única queda em 2002. Esse desempenho é surpreendente porque está longe de refletir o ciclo econômico do período, que teve taxa anual média de crescimento de apenas 2,4% do PIB. Isso significa que outros determinantes devem ter tido maior peso nesta explicação, destacando-se aí dois fatores.

Em primeiro lugar, a dinâmica de autovalorização dos elementos que compõem o patrimônio do FAT, a saber: *i)* repasses constitucionais de 40% da arrecadação PIS/Pasep para o BNDES; *ii)* depósitos especiais remunerados do FAT em instituições legalmente habilitadas (BNDES, BB, CEF, BNB, Basa e Finep); e *iii)* aplicações ativas no mercado financeiro, por meio do Banco do Brasil (BB extramercado). Esse fator pode ser considerado a principal fonte de valorização do patrimônio do FAT porque a taxa anual média de crescimento da arrecadação bruta do PIS/Pasep foi de 2,9% no período 1995-2005, bem próxima da taxa citada (2,4%) de crescimento anual médio do PIB, indicando uma correlação pró-cíclica e proporcional entre ambas. Enquanto isso, como o patamar das taxas de juros oficiais foi, no período estudado, bastante superior ao patamar da inflação corrente e de crescimento do PIB, pode-se dizer que o crescimento anual médio de 8,8% do patrimônio do FAT no período 1995-2005 estaria sendo determinado, predominantemente, pelo retorno financeiro – parte indexado à taxa Selic e parte indexado à TJLP – das aplicações do FAT relativas aos repasses constitucionais (BNDES 40%), depósitos especiais (BNDES, BB, CEF, BNB, Basa e Finep) e aplicações do Banco do Brasil (BB extramercado). Ao contrário dos gastos correntes do FAT, todos esses três tipos de destinações de recursos do FAT exigem remuneração tal que preservem os valores originais dos respectivos empréstimos. Isso tem ensejado uma situação na qual o patrimônio do FAT cresce ancorado numa lógica de valorização, em grande medida, financeira.[33]

33. A grande ironia dessa situação é que a política de juros ditada pelo Bacen, em relação a qual costuma se atribuir parte importante da responsabilidade pelas baixas taxas de crescimento econômico e elevado patamar de desemprego aberto, é a mesma que alimenta a dinâmica de valorização patrimonial do FAT, contribuindo, por meio das receitas financeiras que gera, para o financiamento de parte substancial dos programas não constitucionais do MTE.

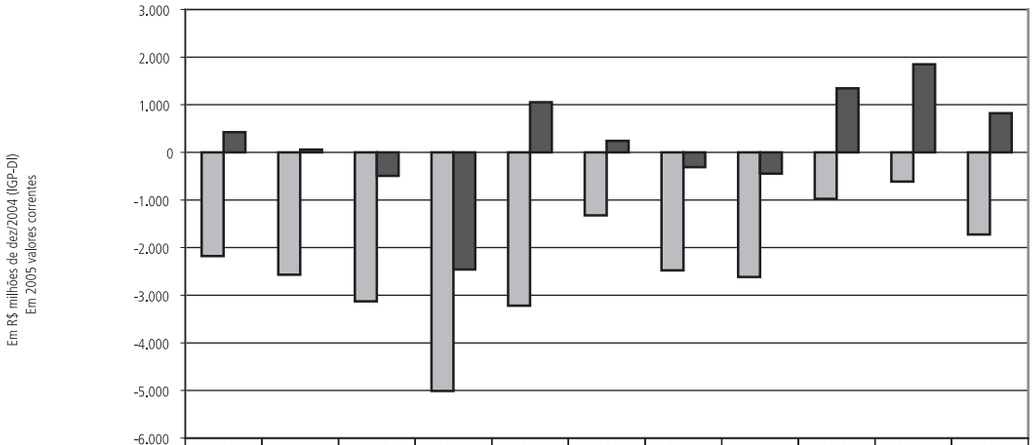
Em segundo lugar, o próprio aumento da arrecadação PIS/Pasep, que constitui a principal fonte primária de abastecimento do FAT. Sobre isso, basta dizer que os recursos totais arrecadados pelo PIS/Pasep representaram em 2005 algo como 8% de todo o gasto social federal, ou cerca de 1,2% do PIB. Em grande parte, essa posição apenas se fez possível a partir da constituição do FAT como fonte privilegiada de financiamento das suas políticas de trabalho e renda. Porém, assim como isso é um aspecto sem dúvida positivo da arquitetura institucional do SPETR, também coloca problemas de difícil solução para a consolidação das políticas num sistema de fato integrado e mais abrangente que o atual.

Em outras palavras: apesar da vinculação do FAT aos programas de trabalho e renda, sua capacidade de realizar novos gastos ou mesmo de ampliar os gastos em programas já existentes encontra-se atualmente exaurida. É que a receita primária do FAT não corresponde – como deveria – ao total da arrecadação PIS/Pasep, porque desde 1994 vigora o artifício das desvinculações de recursos (FSE, FEF e DRU) sobre esta e outras fontes de financiamento do gasto público. Entre 1995 e 1999, sob a vigência inicial do FSE e depois do FEF, recolheram-se percentuais elevados da arrecadação PIS/Pasep, com destaque para o ano de 1999, quando o percentual de 36,5% representou um montante de mais de R$ 7 bilhões em prol da meta de superávit primário daquele ano. Já entre 2000 e 2005, sob influência da DRU, respeitou-se o limite de 20% de desvinculação anual. Em ambos os casos, no entanto, a conseqüência da aplicação das desvinculações sobre a arrecadação bruta PIS/Pasep é uma perda anual não-desprezível de recursos da receita primária do FAT, cujos principais destinatários deveriam ser os programas de desenvolvimento econômico do BNDES e os programas de emprego, trabalho e renda do MTE.

Em termos agregados, entre 1995 e 2005, reaplicando-se as vinculações constitucionais, tanto MTE como BNDES disporiam de montantes expressivos na composição de seus respectivos orçamentos anuais, da ordem de R$ 1,7 bilhão ao ano a mais para o BNDES e de R$ 2,5 bilhões ao ano a mais para o MTE. Atendo-se apenas ao MTE, tem-se que o déficit primário anual do FAT se deveu, em sete dos 11 anos analisados, exclusivamente à aplicação das desvinculações. Sem elas, segundo o exercício realizado no gráfico 5, a execução financeira anual do FAT apresentar-se-ia com uma configuração bem menos problemática; até mesmo com saldos positivos significativos nos últimos três anos da série.

GRÁFICO 5

Comparação entre saldos finais no FAT/MTE, com e sem aplicação das desvinculações (FSE/FEF/DRU)



	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Saldo C/ DRU	-2.177	-2.569	-3.127	-5.009	-3.220	-1.324	-2.479	-2.615	-974	-614	-1.725
Saldo S/ DRU	423	58	-492	-2.458	1.054	243	-309	-447	1.345	1.848	823

Fonte: CGFAT/MTE.
Elaboração Disoc/Ipea.

Concretamente, o que tem acontecido é que a receita PIS/Pasep (FAT) transferida ao MTE tem sido suficiente apenas para cobrir os gastos constitucionais com seguro-desemprego e abono salarial, ficando os demais programas na dependência de outras fontes, notadamente das receitas financeiras geradas pelos empréstimos do FAT a determinadas instituições financeiras oficiais que operam linhas de crédito (casos dos programas de intermediação de mão-de-obra e qualificação profissional, por exemplo), ou então na dependência de recursos contigenciáveis do orçamento fiscal (casos dos programas recém-criados no MTE: Primeiro Emprego para Jovens e Economia Solidária) – ver quadro 4.

QUADRO 4

Principais programas e principais fontes de financiamento do SPETR/MTE em 2005

Principais programas do SPETR/MTE	Principal fonte de financiamento
Seguro-desemprego e abono-salarial	FAT: arrecadação primária
Qualificação profissional e intermediação de mão-de-obra	FAT: retorno das aplicações financeiras
Fiscalização laboral e segurança e saúde no trabalho	Recursos fiscais ordinários
Geração de emprego e renda	FAT: depósitos especiais remunerados
Primeiro emprego e economia solidária	Recursos fiscais ordinários

Fonte: MTE, Siafi/Sidor.
Elaboração: Disoc/Ipea.

5.2 Evolução dos gastos do SPETR com seus principais programas

No que se refere aos gastos, é possível evidenciar alguns pontos interessantes a partir do gráfico 6, lembrando, no entanto, que: *i)* a receita primária do FAT não é – como alguns poderiam supor – a única fonte de recursos do MTE para financiar o conjunto de suas ações, embora seja, realmente, a mais importante; e *ii)* alguns programas do MTE dispõem de recursos que não aparecem no Orçamento Fiscal ou da Seguridade Social. São os casos, por exemplo, do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) e dos Programas de Geração de Emprego e Renda (Proger, Pronaf, PNMPO).[34] Em relação

34. No caso do PAT, parte significativa dos recursos provém das parecerias com o setor privado.

a estes, a maior parte dos recursos é composta de créditos concedidos pelas instituições financeiras oficiais, que por sua vez são financiadas com aportes do FAT por meio dos depósitos especiais remunerados.[35]

Isto posto, uma primeira observação importante é que, a despeito das desvinculações praticadas pelo Executivo sobre a arrecadação bruta do PIS/Pasep (FAT), os valores destinados ao BNDES e aos programas constitucionais do MTE (seguro-desemprego e abono salarial) cresceram significativamente no período analisado. Curioso, no entanto, é que os determinantes, em cada caso, são não só diferentes como, até certo ponto, antagônicos. Ou seja: os recursos constitucionalmente repassados para o BNDES refletem o crescimento da arrecadação primária do FAT (descontada a aplicação das desvinculações), e em tese deveriam compor uma estratégia de empréstimos concedidos em nome do desenvolvimento econômico, com criação líquida de postos de trabalho e incremento da renda. Enquanto isso, o aumento dos gastos vinculados aos programas de garantia de renda do MTE (seguro-desemprego e abono salarial), porquanto significativos, refletem de alguma maneira a deterioração das condições de emprego e de renda da classe trabalhadora no período.[36]

Uma segunda observação relevante é que, olhando o SPETR exclusivamente pelo lado dos gastos realizados, transparece a longa distância de patamar em que se encontram os seus diversos programas. Enquanto os programas de garantia de renda (seguro e abono) situam-se atualmente no patamar de R$ 10 bilhões ao ano,[37] os programas que realizam serviços (intermediação, qualificação, fiscalização e segurança e saúde no trabalho) jamais suplantaram a casa de R$ 1 bilhão em qualquer ano da série.[38] E como indicado acima, não há perspectiva, no curto prazo, para uma mudança desses patamares de gasto, porque seu financiamento já está a depender dos retornos financeiros do FAT (nos casos da intermediação e da qualificação profissional) ou de recursos ordinários (nos casos da fiscalização e da segurança e saúde no trabalho), ambas as fontes, limitadas e incertas pela natureza discricionária que possuem.

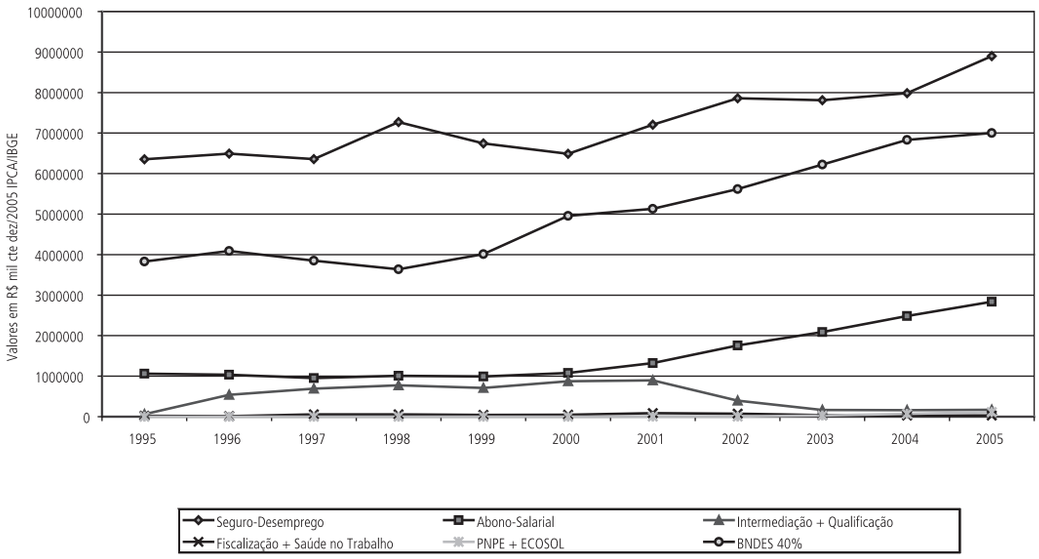
35. Por isso, ao observar a base Siafi/Sidor, verifica-se um montante muito inferior àquele efetivamente alocado para estes programas. Portanto, para uma correta análise dos mesmos, é fundamental a compreensão de que eles são financiados com recursos chamados "extra-orçamentários", motivo pelo qual não estão explicitados no gráfico 6. Os demais programas do MTE, cujas fontes de financiamento possuem expressão orçamentária e são perfeitamente captados pela base Siafi/Sidor, estão explicitados no gráfico 6.

36. Embora não se possa estabelecer nenhuma relação de causalidade entre ambas as situações mencionadas, há uma certa contradição entre elas. De um lado, é possível que os recursos do FAT repassados ao BNDES não estejam se revertendo, no agregado, em mais e melhores empregos. Por outro, talvez fosse possível argumentar que os gastos com seguro e abono seriam até maiores na ausência daqueles investimentos. Mas mesmo neste caso, o fato é que eles não estariam sendo suficientes para contra-arrestar outros vetores negativos da economia sobre o emprego e a renda do trabalho.

37. Cerca de 60% do gasto total, quando se considera o valor repassado ao BNDES, ou praticamente 100% do gasto exclusivamente do MTE.

38. No biênio 2000-2001, esse conjunto de programas representou quase 7% dos gastos totais (considerando a participação do BNDES na conta), valor este influenciado pelos gastos com qualificação profissional naqueles anos. Depois disso, também influenciado pelo desempenho e redesenho desse mesmo programa, o peso conjunto dos programas que ofertam ou realizam serviços de emprego passou a se situar ao redor de apenas 1% do total.

GRÁFICO 6
Evolução dos Gastos do SPETR/MTE e BNDES 40%



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

Por fim, quanto aos dois programas criados em 2003 (Primeiro Emprego e Economia Solidária), basta dizer que eles nem mesmo utilizam a fonte FAT para se financiarem.[39] Em ambos os casos, a tendência é a de se fixarem em recursos ordinários do Tesouro, a despeito do caráter discricionário – e supostamente mais frágil – dessa fonte. Esse aspecto evidencia um dos problemas centrais do SPETR nas atuais circunstâncias, pois quaisquer novas iniciativas que visem alargar a cobertura dos programas já existentes ou mesmo abrir novas frentes de atuação governamental no mundo do trabalho ver-se-ão limitadas pela capacidade exaurida de gasto dessa área. E o problema é que ainda não existem no Brasil políticas públicas de geração de trabalho e renda para segmentos expressivos da população em idade ativa que estejam ou desempregadas por longo período (tanto no conceito de desemprego aberto como pelo desalento) ou subempregadas em condições precárias (em termos de estabilidade na ocupação, regularidade de rendimentos, contribuição previdenciária, apenas para ficar nos aspectos mais importantes).

As propostas recentes em torno da idéia de economia solidária parecem promissoras, mas são ainda muito incipientes para afetar a magnitude dos problemas presentes em nosso mercado de trabalho. Por sua vez, a família de programas de concessão de bolsas (ou transferência direta de renda com condicionalidades), visando ao combate direto e imediato à fome e à pobreza, nasceram e estão desenvolvendo-se mais pelos campos da assistência social, saúde e educação, o que os torna pouco eficazes para enfrentar a questão da inserção pelo mundo do trabalho. Assim, políticas tradicionais como seguro-desemprego, intermediação e qualificação profissional, embora importantes, têm sido pouco eficazes para enfrentar essa situação de heterogeneidade e precariedade do mercado de trabalho nacional, e esse é justamente o desafio posto para as novas políticas e programas governamentais no campo do trabalho.

39. O programa Primeiro Emprego utilizou, em 2004, recursos do fundo de combate à pobreza (84% do total) e recursos ordinários (16%). Em 2005, 100% dos seus recursos foram bancados por recursos ordinários. No caso do programa Economia Solidária, a fonte recursos ordinários foi absoluta em 2005 e majoritária em 2004 (72,2%, contra 27,8% do fundo de combate à pobreza).

6 Desafios atuais e perspectivas

O mercado de trabalho nacional passou por algumas modificações profundas ao longo do período 1995-2005, quase todas influenciadas diretamente pelo cenário macroeconômico mais geral. Na verdade, é perceptível neste período de dez anos a existência de três momentos claramente discerníveis, por meio dos quais se nota que, de fato, o mercado de trabalho reflete, em grande medida, o comportamento ditado pelas políticas econômicas do período.

Entre 1995 e o fim de 1998, num ambiente macroeconômico marcado por sobrevalorização cambial e diferencial positivo e elevado entre as taxas de juros domésticas e as internacionais, as principais variáveis do mercado de trabalho nacional sofreram um processo intenso de deterioração. Os níveis absolutos e relativos de desemprego aumentaram, bem como a informalidade das relações de trabalho e a desproteção previdenciária esperada, enquanto os níveis reais médios de renda do trabalho e a sua distribuição pioraram.

Entre a desvalorização cambial de 1999 e meados de 2003, apesar do arranjo de política econômica restritivo (câmbio flutuante, superávits fiscais generosos, taxas de juros elevadas e metas rígidas de inflação), a economia brasileira operou num contexto de comércio internacional favorável, o que permitiu certo arrefecimento das tendências anteriores para as principais variáveis aqui estudadas do mercado de trabalho. Os níveis absolutos e relativos de desemprego pararam de subir no mesmo ritmo que antes, a informalidade das relações de trabalho e o grau de desproteção previdenciária mantiveram-se estáveis (mas em patamares muito elevados), e enquanto os níveis médios de renda real do trabalho continuaram a cair para a maior parte das categorias ocupacionais, a distribuição dos rendimentos começou a esboçar uma pequena melhora, sobretudo depois de 2001.

Por fim, no triênio 2004-2006, a despeito de o arranjo de política macroeconômica manter-se praticamente inalterado, a pujança do comércio exterior, combinada com pequenas reduções nos patamares de juros internos e com alguma expansão do crédito pessoal dirigido a várias modalidades do consumo popular, houve uma reação positiva do mercado de trabalho a estímulos até certo ponto tímidos da política econômica, evidenciando tanto a relação de causalidade entre cenário macroeconômico e variáveis cruciais do mundo do trabalho, como o potencial multiplicador implícito entre ambas as dimensões citadas. A taxa de desemprego aberto e o grau de informalidade das relações de trabalho esboçaram uma diminuição, enquanto o nível de remunerações da base da pirâmide social parou de cair em 2004, elevando-se ligeiramente em 2005, o que contribuiu para prolongar o processo de redução das desigualdades de renda, em curso desde 2001.

Esse amplo conjunto de situações não passou despercebido pelo MTE, que tentou ir adequando o desenho de seus programas aos problemas mais sérios do mercado de trabalho, embora sempre com atrasos, insuficiência de meios e, muito importante, pouco espaço de influência na definição da política macroeconômica, responsável que é, em última instância, pelos principais determinantes agregados do nível e qualidade das ocupações e rendimentos dos trabalhadores. Alie-se a isso a ênfase conferida pelo MTE a políticas ditas passivas (seguro-desemprego e intermediação de mão-de-obra), as quais atuam sobre as características da oferta de trabalho. Nesse contexto, e à medida que o pleno emprego deixa de fazer parte do horizonte de decisões políticas fundamentais da sociedade,

reduz-se o potencial macroeconômico de geração de postos de trabalho e de melhoria das ocupações a partir das políticas tradicionais de emprego e renda. Os instrumentos clássicos do SPETR tornam-se, em grande parte, compensatórios e de baixa eficácia, posto atuarem principalmente sobre os condicionantes do lado da oferta do mercado de trabalho (intermediação e qualificação profissional). Esses, por si mesmos, são incapazes de engendrar a abertura de novas vagas, uma vez que os principais determinantes do nível e qualidade das ocupações não fazem parte do conjunto de programas e ações sob alcance do SPETR/MTE.

No período 1995-2005, os principais programas de trabalho e renda, alicerçados no programa seguro-desemprego e nas linhas de crédito do FAT, foram consideravelmente expandidos; a única exceção foi a qualificação profissional, que após ter sido durante algum tempo um programa prioritário do governo federal, sofreu brusca retração nos anos recentes. A expansão desses programas, ao mesmo tempo em que tentou alcançar o contingente de trabalhadores fora do núcleo estruturado do mercado de trabalho, também deu-se em um contexto de desemprego em alta e de aumento dos requisitos para contratação.[40] Com isso, é possível dizer que, ainda hoje, nem os programas foram suficientemente integrados a ponto de constituir um verdadeiro SPETR, nem a cobertura do conjunto alcançou seu público potencial.

Por isso mesmo, os números apresentados ao longo deste capítulo deixam clara a importância dos programas de garantia de renda, sobretudo o seguro-desemprego, como mecanismo temporário de defesa dos trabalhadores diante de situações de desocupação involuntária. Apesar disso, há neste campo um desafio imenso aos formuladores de política, no sentido de buscarem meios de tornar esse tipo de programa mais eficaz, num contexto de grande desproteção da população economicamente ativa e de tipos muito diversos de desemprego, que afetam mais uns grupos que outros, e que são de tendência mais duradoura que a própria vigência do benefício.[41]

As estatísticas relativas aos programas que ofertam serviços também mostraram um melhor desempenho das ações de intermediação de mão-de-obra e qualificação profissional. Neste último caso, por causa da importância estratégica das atividades de qualificação para um melhor desempenho coletivo da força de trabalho, o desafio reside basicamente em ampliar a escala de operação por meio da coordenação de esforços do MTE e suas contrapartes estaduais, municipais e não-governamentais, da rede de educação profissional regular e das entidades de aprendizagem (Sistema S), evitando a atuação paralela que tem sido a regra até o momento.

No que tange, por fim, aos programas de geração de emprego, trabalho e renda, observou-se expansão quantitativa do Proger, seja em termos de linhas de crédito, seja

40. Assumiu-se durante vários anos que, dada a reestruturação produtiva das empresas premidas pela concorrência externa, muitos dos postos de trabalho eliminados não seriam recriados, e que o conjunto dos setores modernos absorveria cada vez menos trabalhadores. Tornava-se então necessário fazer o ajuste pelo lado dos trabalhadores, seja habilitando-os a aproveitar as novas oportunidades do mercado de trabalho, seja melhorando sua capacidade de garantir o auto-emprego por meio do estímulo à constituição de microempreendimentos. A grande ênfase dada à qualificação profissional e às políticas de crédito/microcrédito reflete de certa forma este diagnóstico.

41. O MTE tem procurado atuar no combate ao primeiro tipo de problema, flexibilizando, ainda que com timidez, os critérios de acesso dos trabalhadores desempregados ao benefício. Já com relação ao segundo tipo de problema, embora uma maior e melhor articulação entre os programas sob responsabilidade do MTE seja necessária para tornar mais eficaz o conjunto da ação governamental neste campo, é preciso ter claro que só com um ambiente macroeconômico mais favorável à criação de emprego e renda, tal que se altere a natureza do desemprego contemporâneo, é que programas como o seguro-desemprego poderão tornar-se menos redundantes no país.

em termos do volume de crédito disponibilizado. Porém, essa informação é insuficiente para permitir avaliações em termos da qualidade ou sustentabilidade das ocupações mantidas e criadas, bem como do impacto agregado diante do problema do desemprego. As perspectivas de aperfeiçoamento abrem, portanto, um duplo recorte de atuação para o Estado. De um lado, há o desafio da inclusão social pelo trabalho, baseada em programas que desenvolvam o universo das microfinanças e não apenas ofertem crédito, ao incorporar outros serviços financeiros, como ações de certificação e de titulação e mecanismos inovadores para aplicações financeiras, aval solidário, seguro etc. A experiência recente mostra que para uma estratégia mais exitosa de inclusão financeira deve-se tanto trabalhar com uma concepção mais ampla de necessidades financeiras do público potencial de baixa renda, como também com a utilização de fundos financeiros e outros mecanismos complementares aos de mercado, visto que este não se compromete com a inclusão de segmentos que não atendam aos ditames da sustentabilidade econômica dos seus empreendimentos. De outro lado, há o desafio da integração entre o conjunto de iniciativas governamentais de geração de emprego, trabalho e renda (coordenadas pelo MTE) e as políticas macroeconômicas, regionais e setoriais supostamente dirigidas à inovação e ao desenvolvimento socioambiental sustentado. Particularmente importante neste campo seria o estabelecimento de maior convergência de atuação entre o BNDES e os objetivos de geração de emprego e renda presentes nos programas citados do MTE, pois, entre outros motivos, há o fato de que a maior parte do orçamento anual daquele banco provém do repasse constitucional de 40% da arrecadação PIS/Pasep (FAT).

Sendo essa a principal fonte de financiamento do BNDES como do MTE, caberia então a proposição de maior transparência e controle público no uso desses recursos, além de maior segurança jurídica contra injunções promovidas em nome, por exemplo, da DRU, que, como visto neste capítulo, tem subtraído anualmente 20% da arrecadação PIS/Pasep dos orçamentos finais do BNDES e do MTE. Apenas no caso do MTE, esta artimanha fiscal tem sido responsável por perdas anuais de mais de R$ 2 bilhões no período recente, fazendo que a quantidade de recursos disponíveis seja suficiente para cobrir apenas os programas constitucionais do FAT (seguro-desemprego e abono salarial). Todos os demais programas finalísticos do MTE estão na dependência, para serem executados, dos retornos financeiros provenientes das aplicações do FAT nos bancos oficiais, restando, desta maneira, quase nenhum espaço de manobra para as reformas de caráter modernizador e includente aqui sugeridas. Além desse problema, que afeta o montante total de recursos sob a guarida do MTE para o financiamento de seus programas, há ainda o uso recorrente dos contingenciamentos orçamentários, que anualmente têm comprometido não só o nível final de execução de alguns programas, mas também a qualidade do gasto público realizado.

Finalmente, dois outros assuntos deveriam ser objeto de atenção explícita do MTE nos anos vindouros: *i)* Que arranjo federativo é o mais adequado para maior eficácia das ações finalísticas do MTE? e *ii)* Qual o melhor formato para a participação não-estatal na provisão de determinados serviços do MTE? Em outras palavras, um redesenho institucional no MTE, visando a uma integração mais efetiva entre os programas do SPETR, deve também vir acompanhado de uma necessária repactuação de competências com os entes subnacionais, bem como de uma melhor definição de atribuições dos agentes executores (não-estatais) dos serviços de emprego.

A integração federativa dos serviços de emprego mais tradicionais (seguro-desemprego, intermediação de mão-de-obra e qualificação profissional) continua sendo uma

agenda necessária para a construção de um SPETR mais eficaz. Um primeiro passo para tal foi dado por uma resolução do Codefat que procura eliminar a sobreposição de convênios no mesmo território, facilitando o planejamento territorial dos serviços. Um outro instrumento bastante citado (mas ainda não implementado) é a criação de uma chave única de identificação do trabalhador no sistema de informações das políticas de emprego, que habilite os gestores a articular os diferentes serviços e a "personalizar" seu atendimento.

Outra questão ainda pouco enfrentada é o papel dos entes não-estatais na execução das ações de emprego, em particular da qualificação profissional e da intermediação de mão-de-obra. No caso dos serviços de aprendizagem (Senai, Senac, Senar, Senat), parece clara a necessidade de aproximá-los do SPETR, tanto por conta da sua importância na oferta de qualificação quanto pelo seu caráter semipúblico, já que são sustentados com contribuições paraestatais sobre a folha de pagamento. Até o momento, porém, essas entidades apenas interagem com as políticas de emprego quando contratadas pelos gestores públicos. No caso da intermediação, as agências privadas operam totalmente à margem do sistema, e faz-se sentir a necessidade de regulação pública. Ademais, há um grande número de organizações não-governamentais que executam ações de qualificação, intermediação e orientação ao microcrédito, que têm sido vistas como veículos da capilarização do sistema. Malgrado a importância da sua contribuição nesse sentido, há de se atentar para o risco desse formato de implementação transformar a política pública em um "mercado" de projetos sociais localizados e esporádicos, e o Estado em um mero "comprador" dos desse projetos.

Em suma: embora seja difícil traçar um quadro inequívoco do mercado de trabalho brasileiro diante dos vários fatores que o influenciam e, em particular, da complexidade das mudanças ocorridas no quadro macroeconômico brasileiro, os dados apresentados neste capítulo sugerem que a situação dos trabalhadores, em termos de ocupação e remuneração, não está hoje muito melhor do que em 1995. A combinação entre crescimento da taxa de desemprego, manutenção de um baixo grau de formalização e redução da renda média implicou uma massa salarial reduzida. Isso não apenas contribui para a diminuição da cobertura da proteção social à medida que menos pessoas fazem jus aos critérios de acesso aos benefícios contributivos, como também implica redução da base financiamento desses. Portanto, a "desestruturação do trabalho" ocorrida no período torna imperativo repensar o formato tradicional das políticas de emprego e de proteção social, no próprio momento em que muitas destas apenas recentemente começavam a se consolidar.

De maneira geral, a evolução da situação social no período 1995-2005 tanto criou novos desafios para as políticas de trabalho e renda quanto recrudesceu velhos problemas. Entre estes, certamente destacam-se a dificuldade de abranger os trabalhadores excluídos do núcleo estruturado do mercado de trabalho, e a piora da situação dos trabalhadores desse mesmo núcleo, que foram muito atingidos pelas mudanças dos últimos dez anos. Isso suscita pressões no sentido de expandir os serviços tradicionais ligados ao SPETR, de estendê-los a novos públicos e de criar novos tipos de serviços, o que certamente implicará grande fonte de tensão sobre os recursos existentes.

DIREITOS HUMANOS, JUSTIÇA E CIDADANIA

1 Apresentação

Fazer um balanço da política federal na área dos direitos humanos, da justiça e da cidadania no período 1995-2005 não é tarefa simples, não apenas pelo relativamente longo período compreendido – cujo primeiro ano coincide exatamente com o início da configuração desta política em nível nacional – mas também, e especialmente, porque são várias as suas dimensões e complexos os problemas com que se deve lidar.

No intuito de fornecer um balanço coerente, o texto foi dividido em cinco seções, além desta apresentação. A primeira busca resgatar a trajetória da inscrição dos direitos humanos na agenda política brasileira, bem como apresentar um balanço geral das ações na área. A segunda trata da atenção a grupos populacionais específicos que ganharam institucionalidade na política brasileira de direitos humanos. A terceira seção aborda as ações federais na área de Segurança Pública, enfocando também as questões do setor que respondem pela promoção de condições favoráveis ao pleno exercício e à defesa dos direitos humanos. A quarta seção apresenta os gastos federais na área de direitos humanos, justiça e cidadania no período em tela. Por fim, a quinta seção apresenta as considerações finais ao texto, destacando os principais desafios e as perspectivas para a política brasileira na área de direitos humanos, justiça e cidadania na atualidade.

Vale lembrar que, embora os direitos humanos reúnam os direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, no Executivo Federal os esforços para a garantia desses direitos são realizados por diferentes órgãos setoriais (previdência social, assistência social, segurança alimentar, saúde, educação, cultura, trabalho e igualdade racial, entre outros) e, por este motivo, são tratados nos demais capítulos desta publicação. Neste sentido, são objeto de análise deste texto prioritariamente as ações que hoje são implementadas pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos, pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres e pelo Ministério da Justiça e, complementarmente, ações implementadas por outras pastas, mas sob o marco da articulação transversal com aqueles órgãos.

2 A Política federal de direitos humanos, justiça e cidadania em perspectiva

Em um país que, não bastassem as imensas desigualdades que excluem grande parte dos cidadãos do usufruto dos benefícios e comodidades do desenvolvimento, ainda convive rotineiramente com a violação de direitos fundamentais, uma política de direitos humanos, justiça e cidadania tem um enorme papel a cumprir. Em grande medida, dela depende a conscientização da sociedade para a importância de defender esses direitos e criar as condições para o seu pleno exercício. Em especial, dela depende a coordenação dos esforços para a superação do preconceito, da discriminação e da violência que acometem grupos específicos da população, sejam aqueles marcados por algum traço identitário característico (como mulheres, afrodescendentes, indígenas, crianças e

adolescentes, idosos, pessoas com deficiência e grupos GLBT),[1] sejam aqueles que, por força das circunstâncias, estão sujeitos ao arbítrio do Estado e/ou de terceiros (como os detentos do sistema penitenciário e os internos do sistema socioeducativo, os trabalhadores submetidos a condições análogas à escravidão, os pacientes psiquiátricos e até mesmo os defensores de direitos humanos).

É preciso reconhecer que houve grande avanço na construção do arcabouço normativo e do aparato político-institucional que garantem os direitos fundamentais de cidadania no país e que zelam pelos grupos sociais mais vulneráveis. Impulsionados pelos compromissos firmados na Constituição Federal e pela adesão do país a vários instrumentos internacionais de proteção aos direitos humanos a partir do início da década de 1990, muitos foram os avanços observados entre 1995 e 2005, como mostra o quadro 1.

QUADRO 1

As medidas legislativas para garantia dos direitos humanos promulgadas entre 1995 e 2005 cobrem os seguintes aspectos:

– reconhecimento dos abusos cometidos por agentes do Estado durante a ditadura militar;

– adesão a resoluções e compromissos internacionais para:
  - abolição da pena de morte;
  - eliminação da discriminação e erradicação da violência contra a mulher;
  - prevenção, repressão e punição ao tráfico de pessoas (em especial mulheres e crianças);
  - atuação da Corte Interamericana de Direitos Humanos em casos ocorridos em território nacional;

– atribuição de status constitucional aos acordos e convenções internacionais de direitos humanos que forem sancionados segundo as regras para aprovação de emendas constitucionais;

– reformulação das leis penais:
  - tipificação dos crimes de tortura, preconceito contra etnia, procedência nacional e religião, e violência doméstica;
  - extinção do crime de adultério;
  - ampliação das previsões contra os crimes de racismo e preconceito racial;
  - especificação da ocorrência de trabalho escravo;
  - criminalização do porte ilegal e do uso indevido de armas, e obrigatoriedade de seu registro;
  - instituição de novas penas alternativas;

— reformas do sistema de justiça:
  - criação de mecanismos de acesso mais rápido à justiça (Juizados Especiais, Varas Agrárias e justiça itinerante);
  - transferência para a justiça comum dos crimes dolosos contra a vida cometidos por militares;
  - concessão de autonomia às Defensorias Públicas;
  - criação de órgãos correcionais e de supervisão administrativa das atividades do Judiciário, do Ministério Público, da Justiça Federal e da Justiça do Trabalho;
  - possibilidade de federalização dos crimes contra os direitos humanos;

— proteção a grupos específicos:
  - estabelecimento de idade e condições mínimas para participação do adolescente no mercado de trabalho;
  - definição de critérios de acessibilidade às pessoas com deficiências e/ou mobilidade reduzida;
  - criação de novo modelo de atendimento aos portadores de doença mentais;
  - sistematização dos direitos dos idosos;
  - obrigatoriedade de notificação dos casos de violência contra a mulher pelos agentes de saúde;

— desburocratização a serviço do cidadão:
  - gratuidade dos registros civis de nascimento e óbito; e
  - facilitação do acesso a documentos públicos e a informações oficiais sigilosas.

Para mais detalhes, ver especificação das medidas legais no Anexo 1, ao fim deste capítulo.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Todas essas iniciativas têm no Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), lançado em 1996 e ampliado em 2002, seu grande propulsor. Sua elaboração seguiu as recomendações da Conferência Mundial de Direitos Humanos, ocorrida em Viena, em 1993, e resultou de extenso debate e ampla articulação entre a sociedade civil e o poder

1. *Gays*, lésbicas, bissexuais, travestis e transexuais.

público. O PNDH atende aos princípios de universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos, tendo incorporado, além das metas relacionadas à garantia do direito à vida, à segurança, à liberdade de opinião e expressão, à igualdade, à justiça, à educação para a cidadania e à inserção do país nos sistemas internacionais de proteção aos direitos humanos (temas centrais da primeira versão do programa), também ações voltadas para a garantia do direito à educação, à saúde, à previdência e à assistência social, ao trabalho, à moradia, a um meio ambiente saudável, à alimentação, à cultura e ao lazer (temas incorporados à segunda versão).

O lançamento do PNDH desencadeou, paralelamente aos avanços de ordem legal, modificações destinadas a conferir maior institucionalidade às ações a serem desenvolvidas.[2] Nesse sentido, foi criada, em 1997, a Secretaria Nacional de Direitos Humanos do Ministério da Justiça, elevada, em 1999, à condição de Secretaria de Estado. Neste primeiro período, as principais medidas de política implementadas direcionaram-se para a proteção e garantia de direitos de crianças e adolescentes e das pessoas com deficiências.[3] Entre 2000 e 2002, outros temas constantes do PNDH ganharam tratamento institucional, e foram elaborados programas e planos para o enfrentamento a todas as formas de discriminação, o combate à tortura e a proteção à mulher, tendo as ações culminado, neste último caso, na criação da Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher (Sedim) no último ano do Governo FHC.

Com as novas metas do PNDH II, os órgãos da área dos direitos humanos e da cidadania ampliaram formalmente seu campo de atuação a partir de 2002, passando a exercer as funções de articulação e coordenação das políticas setoriais que materializam os direitos integrantes do programa. Em 2003, com a reestruturação do aparelho de Estado promovida no primeiro ano do Governo Lula, a área ganhou novo impulso. De um lado, foram criadas a Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH), a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM) e a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), todas com *status* ministerial e diretamente ligadas à Presidência da República.[4] De outro lado, novos temas ganharam destaque na agenda política. Citam-se, neste caso, o combate ao trabalho escravo, a ênfase em programas educacionais voltados para a formação e conscientização social na matéria, o combate às diversas formas de homofobia e o tráfico de pessoas.

As metas do PNDH também tiveram repercussão sobre as ações federais implementadas nas áreas de justiça e segurança pública, não apenas pela necessidade de combater o desrespeito e as violações dos direitos humanos praticadas por agentes públicos, mas principalmente pelo enquadramento das instituições atuantes nessas áreas como garantidoras dos demais direitos de cidadania, na busca de tornar realidade os direitos humanos. Tal aspecto, ao lado de problemas setoriais específicos – como a morosidade, a falta de transparência e as barreiras ao acesso, no caso do sistema da justiça, ou a evolução dos indicadores de

2.Para o acompanhamento mais detalhado das mudanças político-institucionais realizadas no período, ver o Anexo 2 ao fim deste capítulo.

3. A ênfase sobre estas questões deveu-se ao fato de que o Departamento da Criança e do Adolescentes (DCA) e a Coordenadoria Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência (Corde) constituíam a base institucional da Secretaria Nacional dos Direitos de Cidadania do Ministério da Justiça, órgão que, em 1997, foi substituído pela Secretaria Nacional dos Direitos Humanos.

4. Em julho de 2005, em meio à crise política que afetou o Governo Lula, uma medida provisória retirou o status ministerial da SEDH, invertendo a trajetória de crescente fortalecimento político-institucional dos direitos humanos em nível federal. Contudo, diante da firme oposição de setores da opinião pública e do próprio governo, a proposta não foi implementada, tendo a referida MP sido reformulada pelo Congresso Nacional ao fim do ano.

violência e o recrudescimento das ações de quadrilhas organizadas, no caso da segurança pública – tornou de suma importância dotar as ações nessas áreas de maior eficácia. Em outras palavras, a instituição do PNDH significou a consolidação de uma importante agenda de reformas para o sistema de justiça e paras as instituições de segurança pública, conforme atestam respectivamente o quadro 2 e a seção 3 deste capítulo.

QUADRO 2

A reforma do Judiciário foi um tema que ganhou prioridade logo nas primeiras definições da agenda política do Governo Lula, em 2003. A proposta geral era promover a reconstrução modernizadora dos instrumentos de que dispõe o Estado no âmbito da administração da justiça, a fim de produzir uma prestação jurisdicional mais rápida e acessível aos diversos setores da sociedade brasileira. Essa proposta ganhou ímpeto com a criação da Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça, cuja missão era estabelecer as linhas gerais da reforma.

Nesse sentido, a Secretaria buscou fomentar alterações de caráter tanto legislativo quanto administrativo, incentivando os debates no Congresso Nacional e, ao mesmo tempo, identificando e premiando medidas inovadoras de gestão e administração já implementadas nos vários órgãos do sistema de justiça do país.

O passo mais significativo para a reforma da justiça brasileira foi dado ao fim de 2004, quando foi aprovado – após doze anos de tramitação no Congresso Nacional – o texto da EC 45/2004, que trouxe mudanças importantes para a área, relativas à transparência, celeridade, promoção do acesso à justiça e garantias fundamentais. Entre as mudanças criou-se possibilidade de transferência de crimes contra os direitos humanos para a Justiça Federal, de concessão de *status* constitucional aos acordos e convenções internacionais de direitos humanos (desde que aprovados tal como as emendas constitucionais) e de abertura de varas especializadas para dirimir conflitos agrários. Além de outras mudanças visando à celeridade processual, foi garantida a autonomia funcional e administrativa das Defensorias Públicas e previu-se a instalação da justiça itinerante.

Outra parte da reforma ainda está em curso e envolve a reformulação das leis processuais (nas areas cível, penal e trabalhista) e a simplificação dos processos, para simplificar o sistema de recursos e acelerar a sua tramitação. Os presidentes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário firmaram, logo após a promulgação da EC 45/2004, o *Pacto de Estado em Favor de um Judiciário mais Rápido e Republicano* com a finalidade de viabilizar a reforma processual, e algumas mudanças já foram efetivadas, tais como a instituição da súmula impeditiva de recursos e a concessão ao juiz de poderes para decidir rapidamente os conflitos repetitivos improcedentes que estiverem sob sua responsabilidade, entre outras.[1]

Elaboração: Disoc/Ipea.

Nota: [1] Sobre EC 45/2004 e o Pacto, ver a edição nº 10 de *Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise*. Sobre as leis infraconstitucionais aprovadas em 2005 e no início de 2006, ver a edição nº 12.

É importante considerar que a participação social tem sido fundamental na constante ampliação dos temas incluídos na pauta brasileira dos direitos humanos, da justiça e da cidadania, bem como nos avanços da área, o que ficou evidenciado, por exemplo, no episódio da inclusão formal do PNDH II no PPA e na LOA.[5] A participação social ocorre especialmente por meio da representação nos conselhos de direitos e da atuação nas conferências nacionais. O contato regular entre representantes governamentais e da sociedade civil propiciado pelos conselhos, além de garantir a participação social no ciclo de elaboração, gestão e controle das políticas públicas, cumpre a importante função de manter vivos e atuais nos órgãos burocráticos do Estado os anseios e demandas por direitos oriundos da sociedade. Desde 1995, além do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH), do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) e do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), criados em 1965, 1985 e 1991, respectivamente, a política federal passou a contar ainda com o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência (Conade), criado em 1999; o Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNCD), criado em 2001; e o Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI), criado em 2002.

Por sua vez, as conferências nacionais na área dos direitos humanos constituem grandes espaços de "revisão da política". Por serem precedidas de encontros municipais e estaduais e congregarem representantes dos movimentos sociais organizados de todo o país, elas têm uma especificidade marcante: a mobilização social tende a se concentrar nos resultados nem sempre suficientes alcançados pelos programas e ações do governo, bem como em reivindicações e proposições de novas práticas. Neste sentido, essas conferências

5. Atendendo uma demanda contundente da sociedade civil organizada, as ações atinentes ao PNDH II foram formalmente incluídas no Plano Plurianual (PPA) e na Lei Orçamentária Anual (LOA) a partir de 2002.

muitas vezes produzem críticas ferrenhas aos rumos da política governamental.[6] Entre 1995 e 2005, foram realizadas nove Conferências Nacionais de Direitos Humanos (da primeira à nona edição, de 1996 a 2004), cinco Conferências Nacionais dos Direitos da Criança e do Adolescente (da segunda à sexta edição, em 1997, 1999, 2001, 2003 e 2005) e a I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (em 2004). As conferências nacionais dos direitos dos idosos e das pessoas com deficiência ocorreram, em primeira edição, no primeiro semestre de 2006.

Em síntese, pode-se afirmar que a legislação infraconstitucional e as medidas político-institucionais adotadas com o advento do PNDH são méritos importantes da política de direitos humanos que o país vem desenvolvendo desde 1995. Tais instrumentos demonstram dinamismo da política, com uma acumulação considerável de novos direitos e novos instrumentos para sua garantia e proteção no arcabouço normativo-institucional brasileiro. Contudo, a despeito do arcabouço normativo-institucional ser bastante amplo e consideravelmente avançado quando comparado aos demais países da América Latina, e da participação social ter sido decisiva para o seu constante aperfeiçoamento, o fato é que muitas dessas conquistas ainda não se tornaram realidade para grande parte da população brasileira.

Isto acontece basicamente por três razões. Primeiro, porque faltam informação e instrumentos suficientes para permitir que os cidadãos exijam o cumprimento desses direitos nas suas relações cotidianas, como, por exemplo, acionando juridicamente o poder público quando as normas e políticas se mostrarem insatisfatórias para a sua efetivação. Segundo, porque a concretização desses direitos, especialmente no que tange aos direitos econômicos, sociais e culturais, depende do seu desdobramento em políticas públicas e da implementação de uma série de serviços aos cidadãos (não apenas nas áreas de educação, saúde, previdência, assistência social, habitação etc., mas também nas áreas de segurança, justiça e promoção dos direitos); e isso demanda um volume considerável de recursos (físicos, humanos e financeiros), cuja garantia esbarra nos limites impostos pelas diretrizes políticas dominantes desde 1995 e pela priorização de outros itens da pauta de gastos. Finalmente, em terceiro lugar, cabe mencionar o fato de que muitos dos princípios positivados nas normas legais e incorporados nas políticas públicas, particularmente no que se refere aos direitos de grupos sociais específicos, exigem transformações culturais profundas e encontram resistência em campos diversos, que vão desde os preconceitos irrefletidos, porém fortemente arraigados nas práticas sociais cotidianas, até a pressão política articulada de grupos conservadores alheios à cultura e aos valores humanistas.

3 A Proteção dos direitos de grupos sociais específicos

Além das ações para garantia dos direitos universais de todos os cidadãos brasileiros, o PNDH prevê um conjunto de iniciativas voltadas para os grupos historicamente mais vulneráveis à violação de seus direitos. Por isso, o foco da atuação do governo federal desde 1995 tem se direcionado a esses grupos sociais, embora haja variações consideráveis no grau de institucionalidade das ações segundo os diferentes grupos.

O balanço enfoca algumas dessas ações, tendo sido selecionadas tanto aquelas mais consolidadas institucionalmente – como é o caso das que estão voltadas para de crianças e

6. Ver, por exemplo, o breve balanço da IX Conferência Nacional dos Direitos Humanos na edição nº 9 deste periódico.

adolescentes, mulheres e pessoas com deficiência – quanto aquelas de implementação mais recente – como acontece com as que visam aos idosos, aos grupos GLBT e aos defensores de direitos humanos.

a) Proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente

1) Situação social

Os dados sobre a situação da infância e da adolescência[7] no Brasil mostram que os cerca de 59,5 milhões de meninos e meninas brasileiros (32,3% da população) encontram-se em situação de grande vulnerabilidade: quase metade (45,9%) é muito pobre, residindo em domicílios com renda *per capita* até ½ salário mínimo. Esta condição de penúria os expõe a uma série de riscos, como carência alimentar e moradia em condições precárias, que têm impacto direto sobre suas chances de sobrevivência e de desenvolvimento. O quadro é mais grave na região Nordeste, onde vive a maior parte das crianças e adolescentes pobres do país, que registrou, em 2004, uma taxa de mortalidade infantil de 33,9 óbitos por mil crianças nascidas vivas, enquanto a média nacional – também elevada, em comparação com outros países da América Latina – foi de 22,6 por mil.[8]

A situação social das crianças e adolescentes do país é agravada ainda por dificuldades de acesso a serviços públicos de qualidade. Até mesmo a obtenção de registro de nascimento, primeiro documento da cidadania brasileira e direito consagrado em lei, ainda não é universal no país. De acordo com o IBGE,[9] em 2004 o subregistro de nascimentos estimado foi de 16,4%, ou seja, naquele ano, cerca de 550 mil crianças deixaram de ser registradas. Os principais entraves para a retirada do documento são a dificuldade de acesso aos cartórios e a desinformação sobre a importância do documento e sobre a lei de gratuidade, que desde 1997 aboliu as taxas para a retirada da primeira via dos registros de nascimento e de óbito. Embora esta lei tenha contribuído para a queda acentuada do subregistro – estimado em 22,4% em 1994 e em 16,5% em 1999 – há indícios de que tenha recrudescido nos anos seguintes.[10]

Na área de educação o problema também persiste. Embora 97% da população na faixa de 7 e 14 anos freqüente a escola, apenas uma parte dela (menos de 60%) conclui os oito anos relativos ao ensino fundamental. Isso significa que cerca de40% das crianças e adolescentes brasileiros param de estudar no meio do caminho, deixando de efetivar o seu direito à escolaridade mínima obrigatória estabelecida na Constituição de 1988. Além disso, as avaliações educacionais têm revelado outra face da não observância aos direitos de crianças e adolescentes: a baixa qualidade do atendimento prestado nas escolas. Em 2003, 18,7% dos alunos da 4ª série do ensino fundamental não haviam desenvolvido habilidades mínimas de leitura; 36,9% liam de forma pouco condizente com a série cursada e 39,7% apenas inferiam informações em textos mais longos.[11]

De outra parte, um número expressivo de crianças e adolescentes brasileiros ainda é vítima de práticas violadoras de seus direitos humanos, o que limita, quando não im-

7. De acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente, são consideradas crianças as que têm até 12 anos incompletos e adolescentes aqueles entre 12 e 18 anos de idade.

8. Secretaria de Vigilância em Saúde, do Ministério da Saúde.

9. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – Estatísticas do Registro Civil, 2004.

10. A expectativa é de que programas sociais como o Bolsa Família contribuam decisivamente para melhorar o indicador de subregistro nos próximos anos, uma vez que a estratégia de implementação do Programa exige que, para requerer o benefício, seja apresentada a certidão de nascimento das crianças da família.

11. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), do Ministério da Educação.

possibilita, o desfrute das garantias fundamentais de direito ao respeito, à dignidade e à integridade física e psíquica. Exemplos disso estão no trabalho infantil e na violência sexual. O trabalho infantil ainda não foi erradicado. Segundo o IBGE, em 2005 havia 2,6 milhões de crianças e adolescentes na faixa etária de 5 a 15 anos trabalhando, a maior parte delas (cerca de 64,6%) na condição de trabalhadores não remunerados. Em relação à violência sexual contra crianças e adolescentes, embora não existam números que dimensionem exatamente o fenômeno, um mapeamento de 2005[12] identificou 932 municípios e localidades onde ele ocorre sistematicamente, enquanto os dados disponíveis do Sistema de Informações para a Infância e Adolescência (Sipia), mantido pela SEDH, apontam que cerca de 90% dos casos de abuso sexual contra meninos e meninas envolvem um membro da família ou conhecido.

Finalmente, cabe lembrar que esse preocupante quadro social tem sido ainda mais agravado pelo aumento da violência urbana na última década, que repercute de modo dramático sobre essa parcela da população, em particular no que diz respeito ao aumento da mortalidade por causas externas. Os dados apontam que a taxa de homicídio entre os adolescentes passou de 14,7 óbitos por 100 mil habitantes em 1996 para 20,7, em 2004, um crescimento de 40,8%, o maior registrado no período em comparação aos demais grupos etários.[13]

2) Arcabouço Legal e Quadro Institucional

O atual quadro social contrasta frontalmente com as garantias legais a que faz jus a infância e a adolescência no país. De fato, a legislação brasileira considera crianças e adolescentes como sujeitos de direitos em condição peculiar de desenvolvimento, estando em perfeita harmonia com os instrumentos de proteção internacional, em particular a Convenção sobre os Direitos da Criança da ONU. A Constituição Federal, em seu artigo 227, concede prioridade absoluta a crianças e adolescentes nas políticas públicas, assegurando a esta população direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais e estabelecendo que a proteção integral desses direitos cabe conjuntamente ao Estado, à família e à sociedade. Além da Constituição, o Brasil possui uma norma específica para esta população, o *Estatuto da Criança e do Adolescente* (Lei nº 8.069/1990), o qual garante à população brasileira de zero a 18 anos, indistintamente, a integralidade dos direitos estabelecidos na Convenção sobre os Direitos da Criança da ONU.

Considerando o princípio de que crianças e adolescentes são sujeitos de direitos em condição peculiar de desenvolvimento, é assegurado à infância e à adolescência ainda o direito à proteção especial em vários aspectos, destacando-se os seguintes: *i)* idade mínima de quatorze anos para a admissão ao trabalho; *ii)* garantia de direitos previdenciários e trabalhistas; *iii)* garantia de acesso à escola para o trabalhador adolescente; *iv)* garantia do pleno e formal conhecimento da atribuição do ato infracional, igualdade na relação processual e defesa técnica por profissional habilitado, segundo dispuser a legislação tutelar específica; *v)* obediência aos princípios de brevidade, excepcionalidade e respeito à condição especial de pessoa em desenvolvimento, quando da aplicação de qualquer medida privativa de liberdade; *vi)* estímulo do poder público ao acolhimento sob a forma de guarda, de criança ou adolescente órfão ou abandonado, por meio de assistência jurídica, incentivos fiscais e

12. Matriz Intersetorial de Enfrentamento da Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes, SEDH/PR.

13. Para mais detalhes, ver a tabela 1, na seção III deste capítulo, sobre segurança pública.

subsídios nos termos da lei, e *vii)* programas de prevenção e atendimento especializado à criança e ao adolescente dependente de entorpecentes e drogas afins.

A responsabilidade pela política nacional de garantia dos direitos da criança e do adolescente é compartilhada entre a União, os estados e os municípios, com espaço para uma expressiva participação da sociedade, o que se dá por meio dos conselhos deliberativos e participativos existentes em todas as instâncias da federação brasileira. De fato, a Constituição brasileira fixou, de forma equânime, a responsabilidade pela promoção dos direitos da criança e do adolescente entre a família, a sociedade e o Estado e, para possibilitar a integração destes três protagonistas, o ECA criou espaços de participação e controle social, como os Conselhos de Direitos e os Conselhos Tutelares.[14]

A implementação das ações ocorre segundo uma atuação em tripé. O primeiro está voltado para o atendimento dos direitos sociais básicos, que ocorre por meio da atuação dos órgãos responsáveis pela execução das políticas públicas setoriais, nas áreas de educação, saúde, assistência social, esporte, cultura e trabalho. O segundo materializa-se na política voltada para a promoção e garantia da proteção especial da população infanto-juvenil, cujo atendimento não está contemplado no âmbito da atuação das demais políticas setoriais e cujo público-alvo são crianças e adolescentes em situação pessoal ou social de risco. Completando o arcabouço institucional, citam-se, os órgãos denominados de *Defesa e Controle*, tais como os conselhos tutelares e os conselhos de direitos, e ainda o Ministério Público e o Poder Judiciário.

No âmbito do governo federal, este tripé se articula da seguinte forma: de um lado, atuam os ministérios setoriais em suas missões institucionais específicas. De outro, encontram-se as ações e programas desenvolvidos pelo órgão encarregado da política nacional de direitos humanos que, dito de forma simplificada, é o responsável pela coordenação nacional da Política de Proteção Especial a crianças e adolescentes. Em 1995, em meio ao processo de implementação da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), essa função deixou a pasta da Assistência Social, tendo sido desativada a Fundação Centro Brasileiro para a Infância e a Adolescência (CBIA); a tarefa então passou a ser desempenhada no âmbito da Secretaria de Direitos de Cidadania e Justiça, do Ministério da Justiça, onde foi criado o Departamento da Criança e do Adolescente (DCA), substituído em 2003 pela Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (SPDCA). Por fim, no último eixo, tem importância central o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – (Conanda), órgão colegiado criado em 1991 para elaborar as normas gerais e fiscalizar a execução da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente.

3) Balanço da política

A despeito da prevalência de normas positivas consideradas avançadas *vis-à-vis* outros países da América Latina e do arranjo institucional orgânico que dá corpo à política desenhada para a infância e a adolescência brasileiras, sua aplicabilidade universal é ainda um desafio. Entretanto, é *mister* reconhecer alguns avanços que o país logrou

14. Os Conselhos Tutelares são órgãos colegiados, autônomos, não jurisdicionais, compostos de membros escolhidos pela sociedade para fiscalizar e zelar pelo cumprimento dos direitos de crianças e adolescentes. Atuam especificamente em nível municipal e são responsáveis pelo atendimento direto e pela solicitação de serviços à comunidade. Têm ainda função privilegiada na assessoria aos poderes executivo e legislativo para a elaboração do orçamento e para a formulação de políticas de atendimento e ações de promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente.

conquistar nos últimos dez anos na direção da garantia e proteção dos direitos humanos para esta parcela da população, especialmente no âmbito de seus direitos econômicos, sociais e culturais.

Um avanço considerável refere-se à diminuição do número de crianças em situação de trabalho infantil registrado na última década. De acordo com os dados do IBGE, os índices de trabalho infantil entre cinco e nove anos de idade caíram 61% entre 1992 e 2004, tendo ocorrido ainda redução de 36% na taxa de ocupação na faixa etária entre 10 e 17 anos.[15] Os avanços no combate ao trabalho infantil são creditados, em grande parte, ao Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), criado em 1996 e executado em parcerias entre os governos municipais, estaduais e o federal. Gerido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o Peti beneficia cerca de um milhão de crianças e adolescentes entre nove e 15 anos e onze meses de idade em mais de três mil municípios. O Programa transfere uma renda mensal às famílias como forma de complementar a renda em função da retirada de meninos e meninas do trabalho, com prioridade para aquelas atividades consideradas perigosas, degradantes, insalubres e penosas, como as desenvolvidas em carvoarias, nas plantações de fumo e cana-de-açúcar e em lixões. Em contrapartida, essas crianças e adolescentes devem freqüentar a escola, bem como as ações socioeducativas e de convivência ofertadas no horário extra-escolar.

A redução da mortalidade infantil é também um avanço conquistado na última década, tendo caído de 48 mortes pra cada mil crianças que nasciam vivas na década de 1990 para 22,6 mortes pra cada mil nascidos vivos em 2004.[16] Entre os principais fatores que contribuíram para essa queda, sobretudo nos estados da região Nordeste, citam-se as ações coletivas de tratamento de água, campanhas de vacinação, aleitamento materno e orientação para a re-hidratação oral de crianças.

No tocante ao direito à educação, o Brasil também pôde registrar avanços notórios ao longo dos anos 1990. Apesar de ainda existirem cerca de um milhão de crianças em idade escolar obrigatória (entre 7 e 14 anos) fora da escola, a prioridade atribuída ao ensino fundamental na última década teve como resultado a quase universalização desta etapa educacional. Com isso, a proporção de crianças e adolescentes na faixa de 7 a 14 anos que freqüenta escola se estabilizou desde 2002, situando-se em torno da taxa de 97%.[17]

Na área da defesa dos direitos da criança e do adolescente, destaca-se o esforço empreendido pelo governo federal desde o início da década de 1990, em conjunto com outros órgãos do poder público e entidades da sociedade civil, para a implementação e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e Adolescente nos âmbitos estaduais e municipais, visando dotá-lo de capacidade para o enfrentamento e o combate à violação dos direitos da população infanto-juvenil e para a responsabilização dos agentes violadores. De acordo com levantamento realizado pelo Conanda, em 2004 todas as Unidades da Federação contavam com conselhos estaduais de direitos, varas da infância e da juventude, promotorias da infância, centros de apoio operacional de infância

15. Importante destacar que, segundo a Pnad/IBGE 2005, o trabalho infantil interrompeu uma tendência de queda registrada no país desde 1992. No período de 2004 a 2005 as crianças e adolescentes na faixa etária de 5 a 14 anos em situação de trabalho infantil tornaram-se 10,3% mais numerosas. Na faixa até 17 anos, o aumento constatado foi bem menor, inferior a 1 ponto porcentual: subiu de 11,8% para 12,2%.

16. MS/SUS – IBGE

17. *Radar social* 2006 – Condições de vida no Brasil. Brasília: Ipea, jul. 2006.

e juventude do Ministério Público, e 24 estados já contavam com defensorias públicas. Em relação aos outros órgãos que compõem o Sistema, a mesma pesquisa mostrou que já existiam no Brasil naquele ano 45 delegacias especializadas, conselhos municipais de direito em 4.369 municípios e conselhos tutelares em 3.819.

QUADRO 3

Levantamento de instituições do sistema de garantia de direitos das crianças e dos adolescentes no Brasil – 2004

Instituição	Total
Conselhos Estaduais de Direitos	Um por estado
Conselhos Municipais de Direitos	4.369
Conselhos Tutelares	3.819
Varas de Infância e Juventude	Presentes nos 27 estados
Delegacias Especializadas	45
Defensorias Públicas	Presentes em 24 estados
Centros de Apoio Operacional de Infância e Juventude do Ministério Público	Um por estado
Promotorias de Infância	Presentes nos 27 estados

Fonte: SEDH, Conanda – 2004.

O combate à violência sexual contra crianças e adolescentes também foi um tema que se destacou na agenda política do período. As ações na área vêm se estruturando desde 2000, quando foi elaborado o Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil; no entanto, elas ganharam maior densidade dentro dos órgãos federais em 2003, quando o Governo Lula definiu o tema como uma de suas prioridades. Resultado disso foi o fortalecimento da intersetorialidade na área, expresso formalmente com a instituição da Comissão Intersetorial de Enfrentamento do Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, um fórum para proposição, discussão e articulação de ações que congrega representantes de diversos órgãos do poder público federal, de agências de cooperação internacional e da sociedade civil organizada.

Sob coordenação da SEDH, as ações de enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes têm se concentrado em três frentes: dimensionamento do problema; atendimento e proteção imediata às vítimas e suas famílias; e mobilização social e articulação de redes para o seu enfrentamento. No primeiro âmbito, a realização da Pesquisa Nacional sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para Fins de Exploração Sexual Comercial no Brasil (2002) foi um evento crucial, que revelou a existência, entre 1996 e 2002, de 241 rotas de tráfico para fins de exploração sexual em operação no país, sendo 32 intermunicipais, 78 interestaduais e 131 internacionais. A partir desses resultados e de dados coletados nas ações policiais, a *Matriz Intersetorial de Enfrentamento da Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes* (2005) pôde mapear a exploração sexual em todo o território brasileiro, identificando 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 do país.

Quanto às ações de atendimento a vítimas da violência sexual, a principal iniciativa foi a criação do programa *Sentinela*, executado atualmente pelo MDS mediante a transferência de recursos aos municípios para prestação de serviços de abordagem educativa, apoio psicossocial e jurídico, abrigamento por 24 horas (quando necessário) e acompanhamento permanente às crianças e adolescentes vitimados. Inserido no PPA em 2001 como uma das primeiras ações de política pública na área, o Sentinela inicialmente atendia 314 municípios, 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. Em 2005, tomou-se a decisão de expandir o atendimento, com o que devem-se atingir mais de mil municípios em todo o país ao longo de 2006.[18]

Finalmente, têm-se as iniciativas de mobilização social e articulação de redes para o enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes. No âmbito da mobilização social, o Disque-Denúncia Nacional de Combate à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes, em funcionamento desde 1997, permite não apenas a escuta anônima das vítimas, mas também o encaminhamento das denúncias recebidas aos órgãos competentes na cidade onde tiveram origem, para que todas as providências cabíveis sejam tomadas. Já o Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil no Território Brasileiro (Pair) é uma metodologia de mobilização e articulação de redes em nível local que vem sendo implementada no período recente. Elaborado em 2002, o programa começou a ser implantado em caráter piloto em 2004, em seis municípios, e, embora seja uma iniciativa promissora, seu sucesso dependerá de uma estratégia bem articulada de rápida expansão no território nacional.

Outro tema que tem sido alvo de intensa atuação do governo federal refere-se ao atendimento ao adolescente em conflito com a lei. No Brasil, o sistema jurídico estabelece a inimputabilidade penal dos menores de 18 anos, os quais, diante do cometimento de um ato infracional, ficam sujeitos a sanções de caráter socioeducativo, cuja penalidade máxima pode alcançar até três anos de privação de liberdade em instituições especializadas neste tipo de atendimento. De acordo com a legislação brasileira, a medida de internação tem caráter excepcional e deve ser aplicada apenas mediante infrações consideradas graves e para as quais não caberia a aplicação das outras medidas previstas na legislação, tais como: advertência, obrigação de reparar o dano, prestação de serviços à comunidade, liberdade assistida, e inserção em regime de semiliberdade.

Na prática, no entanto, houve pouco avanço nessa área, uma vez que a aplicação integral das determinações previstas no ECA para o adolescente em conflito com a lei ainda não é uma realidade para a maioria dos estados brasileiros. A medida de internação, por exemplo, vem sendo aplicada de forma indiscriminada, privando de liberdade um sem-número de adolescentes que praticaram delitos leves e que poderiam receber sanções menos severas. Além disso, o acompanhamento dos avanços ou retrocessos nesta área é dificultado pela ausência de informações e pesquisas sistemáticas.

Uma pesquisa realizada pelo Ipea,[19] entre os meses de setembro e novembro de 2002, informava que existiam 9.955 adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de privação de liberdade no Brasil, sendo que o perfil desses adolescentes era tipicamente de exclusão social. Cerca de 90% eram do sexo masculino; 60% eram negros; 76% tinham idade entre 16 a 18 anos; apresentavam baixíssima escolaridade, cerca de 80% não tinham sequer concluído o ensino fundamental; e 66% viviam em famílias pobres, cujo rendimento mensal variava entre menos de um até dois salários mínimos. Esses

18. A decisão por expandir as ações foi tomada não apenas com base nas informações da Matriz Intersetorial, mas também nas disposições estabelecidas na nova Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB/05), que prevê a implantação em municípios-pólo de centros referenciados de atendimento especializado para a população em situação de risco, nos quais estarão disponíveis uma série de ações socioassistenciais, ente elas os serviços do Sentinela.

19. SILVA, E. R. A. da; GUERESI, S. *Adolescentes em Conflito com a Lei*: situação do atendimento institucional no Brasil. Brasília: Ipea, ago. 2003 (Texto para Discussão, n. 979).

dados mostram uma conexão de fundo entre o cometimento do ato infracional e a desigualdade social existente no país. Sobre as condições das instituições socioeducativas, esta mesma pesquisa apontava que 71% não estavam adequadas à legislação, sendo que os principais problemas encontrados referiram-se às condições inadequadas de higiene, manutenção, pouca iluminação e quartos superlotados, entre outros.

Com o objetivo de aproximar o atendimento ao adolescente em conflito com a lei dos princípios estabelecidos no ECA, o governo federal, o Conanda e os gestores da política no âmbito dos estados e municípios pactuaram, ao longo dos últimos anos, as diretrizes, os princípios e a forma de operacionalizar e gerir a política de atendimento ao adolescente em conflito com a lei em torno de um documento conhecido como – Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase). A sua aprovação pelo Conanda em junho de 2006 abre a perspectiva de que a aplicação das medidas socioeducativas no país venha a obedecer a um padrão e se dê de modo mais justo e menos sujeito à arbitrariedade.

Por fim, ressalte-se como avanço na área da garantia dos direitos de crianças e adolescentes as iniciativas voltadas para a promoção do direito à convivência familiar e comunitária daqueles em situação de abandono. Não existem no Brasil estatísticas sobre a totalidade de crianças e adolescentes que se encontram apartados da convivência familiar e comunitária. Entretanto, esta é uma realidade para muitos deles, sobretudo para aqueles em situação de vivência de rua ou que vivem em instituições de abrigo, em razão de terem tido seus direitos violados ou negligenciados por seu grupo familiar de origem.

De acordo com a legislação brasileira, no entanto, a convivência familiar e comunitária é um direito fundamental de crianças e adolescentes, sendo que a permanência na família de origem é a situação ideal a lhes ser propiciada, e a colocação em família substituta (por meio da guarda ou da adoção), uma medida excepcional. Além disso, de acordo com o ECA, a pobreza ou a carência familiar não são considerados motivos suficientes para o afastamento do convívio familiar. Contrariamente, de acordo com legislação as famílias em situação de carência material devem ser inseridas em programas oficiais de auxílio.

Recente pesquisa divulgada pelo Ipea[20] sobre a situação das instituições de abrigo que se beneficiam de repasse de recursos do governo federal mostrou que a medida de abrigo, que deveria ser excepcional e provisória, vem sendo aplicada de forma indiscriminada pelas autoridades competentes (Judiciário e Conselhos Tutelares). Como não são realizadas ações efetivas visando o retorno dessas crianças e adolescentes às suas famílias de origem ou, na impossibilidade, o seu encaminhamento para famílias substitutas, o resultado é que eles acabam vivendo grande parte de suas vidas institucionalizados e privados do direito à convivência familiar e comunitária.

Em relação ao tempo de permanência no abrigo, os dados encontrados pelo Ipea dão conta de que quase metade das crianças e dos adolescentes vivendo nos abrigos pesquisados (52,6%) estava nas instituições há mais de dois anos, sendo que, entre elas, mais de (32,9%) se encontrava ali por um período entre dois e cinco anos; 13,3%, entre seis e 10 anos; e 6,4% por um período superior a 10 anos. Além disso, a grande maioria dos abrigados tinha família (86,7%), sendo que 58,2% ainda mantinham vínculos familiares e apenas 5,8% estavam impedidos judicialmente de contato com seus

20. SILVA, E. R. A. da. *O direito à convivência familiar e comunitária*: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil. Brasília: Ipea/Conanda, 2004.

familiares. Contrariando o senso comum de que nessas instituições vivem, majoritariamente, os órfãos, a pesquisa mostrou que as crianças e adolescentes consideradas sem famílias eram apenas 11,3%, sendo que 4,6% eram órfãos e 6,7% foram considerados com família desaparecida.

Dentre os principais motivos para o abrigamento sobressaíram aqueles relacionados à pobreza, destacando-se a carência de recursos materiais da família, com 24,1% dos casos; o abandono, com 18,8%; a violência doméstica, com 11,6%; a dependência química dos pais ou responsáveis, incluindo alcoolismo, com 11,3%; e a vivência de rua, com 7,0%. Vale lembrar que o principal motivo apontado, a pobreza, não deveria ser causa de abrigamento; ressalva-se, porém, que esse fator pode estar articulado a outros que podem, estes sim, ser determinantes da violação de direitos e ter justificado o abrigamento das crianças e dos adolescentes.

Com o objetivo de promover o direito à convivência familiar a todas as crianças e adolescentes do país, encontra-se em discussão nos âmbitos do Conanda e do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) o Plano Nacional de Promoção, Defesa e Garantia do Direito à Convivência Familiar e Comunitária. O Plano foi elaborado por uma Comissão Intersetorial, criada pelo Presidente da República, e contém a política de reordenamento institucional das instituições de abrigo e a estratégia de articulação e coordenação das ações e programas necessários para a promoção deste direito. Atualmente, após ter sido aprovado pelo Conanda e pelo CNAS, o Plano encontra-se em consulta pública à população.

4) Desafios atuais e perspectivas

Apesar dos avanços já conquistados na área da proteção dos direitos da criança e do adolescente, muitos são os desafios que permanecem e que precisam ser enfrentados dadas as condições de vida do segmento infanto-adolescente brasileiro. Neste sentido, o cumprimento da legislação consagrada pela Constituição e pelo ECA é o grande desafio, principalmente quando se consideram as características históricas que marcaram as ações de atenção à criança e ao adolescente no país, cuja prática enfatizava os aspectos caritativos e repressivos em detrimento da garantia de seus direitos básicos de cidadania.

Em meio às várias dimensões dos direitos das crianças e dos adolescentes brasileiros que permanecem desrespeitadas, algumas merecem destaque. Com efeito, sob a ótica da política pública exercida pelo governo federal, pode-se afirmar que os principais problemas a ser enfrentados referem-se à proteção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade, destacando-se, sobretudo, as dificuldades de cumprimento dos princípios previstos no ECA em relação às crianças e adolescentes vítimas de violência sexual, às medidas socioeducativas para o adolescente em conflito com a lei e à medida especial de proteção para crianças e adolescentes privadas dos cuidados familiares.

Embora seja inegável a mobilização do governo federal em torno do tema da exploração sexual comercial de crianças e adolescentes, o abuso sexual cometido no ambiente familiar e comunitário tem sido menos diretamente atacado pela política pública e dificilmente é penalizado. Nesses casos, em que o agressor na grande maioria das vezes (cerca de 90% dos casos) é um membro da família, pesam questões especialmente complexas, 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 responsabilização das vítimas pela violência que sofrem de maneira sistemática. Além disso, muitas vezes há questões de saúde mental envolvidas e que requerem o tratamento clínico do agressor.

No âmbito do atendimento ao adolescente em conflito com a lei, a construção do Sinase é reconhecidamente um avanço substantivo na normatização do atendimento socioeducativo; entretanto, a sua efetiva implementação esbarra na ausência de definição de fonte de recursos, de caráter contínuo e sustentável, nos moldes daquelas que são estabelecidas, por exemplo, para a implementação do Sistema Único de Assistência Social (Suas), que ao deter recursos de repasse para os fundos municipais e estaduais, têm maiores condições de disciplinar o atendimento e zelar pela qualidade dos serviços prestados. De outro lado, a ausência de uma Lei de Execução das Medidas Socioeducativas para o adolescente em conflito com a lei dificulta o controle do seu cumprimento e a inibição das violências que ocorrem nas unidades de internação.

No que tange ao tema das crianças e adolescentes em situação de abandono, muitos aspectos ainda necessitam ser aperfeiçoados para que prevaleça o seu direito à convivência familiar. Embora o tema venha ganhando importância na agenda política, as ações ainda são limitadas diante das dimensões do problema. Uma dificuldade relevante é o desconhecimento do número de instituições existentes em todo o país e das condições em que vivem as crianças e os adolescentes institucionalizados. De outra parte, a adoção também é uma questão não resolvida. Embora se observe na sociedade uma crescente organização dos grupos de apoio à adoção, esta prática ainda é pouco difundida no país e o PL 1.756 (Lei Nacional de Adoção), que visaincentivar e agilizar o processo de filiação não-biológica, é polêmico e enfrenta grandes controvérsias no Congresso Nacional.

Finalmente, não é possível desconsiderar as investidas políticas – ora mais articuladas, ora menos – no sentido de desconstruir o próprio ECA. Surgidas, na maioria das vezes, em meio ao debate sobre a criminalidade juvenil ou sobre a "recuperação" dos meninos e meninas em situação de abandono e/ou vivência de rua, as propostas contemplam desde a redução da maioridade penal até a institucionalização indiscriminada de crianças e adolescentes, evidenciando a ainda frágil aderência da concepção de crianças e adolescentes como sujeitos de direito em situação especial de desenvolvimento no imaginário social brasileiro.

b) Promoção da igualdade de gênero

1) Situação social

As condições de inserção das mulheres brasileiras na sociedade se alteraram profundamente ao longo do século XX. A análise dos indicadores sociais evidencia avanços importantes na esfera educacional e na transformação do papel da mulher na sociedade, com uma entrada maciça no mercado de trabalho e com o aumento da responsabilidade pelo sustento de suas famílias. Em dez anos, houve um aumento de 36% na proporção de famílias que contavam com uma mulher como pessoa de referência: se em 1993, cerca de 20% das famílias eram chefiadas por mulheres, em 2004 essa proporção já alcança quase 27%. O crescimento do número de separações conjugais, a maior expectativa de vida das mulheres, o aumento do número de jovens mães solteiras e a entrada das mulheres no mercado de trabalho são alguns dos fatores que podem explicar essa tendência. No entanto, tais famílias apresentam um arranjo familiar bastante diferente daquelas que são chefiadas por homens. Enquanto nestas a estrutura familiar predominante são

os casais, naquelas predominam as mulheres sem a companhia de um cônjuge, o que coloca estas famílias, em geral, em uma situação de vulnerabilidade específica, uma vez que contam com um provedor de renda a menos.

No campo educacional, as análises apontam para uma melhor situação das mulheres em praticamente todos os indicadores analisados. Elas freqüentam mais a escola; são mais escolarizadas; têm menores taxas de analfabetismo (com exceção daquelas com idade superior a 45 anos), melhores taxas de escolarização líquida, em todos os níveis de ensino, menores taxas de distorção idade-série etc.

Por outro lado, esses melhores indicadores educacionais não se refletem em melhores condições no mercado de trabalho, no qual ainda existem desigualdades significativas entre homens e mulheres. Estas podem ser observadas desde o momento da decisão de entrada no mercado, passando pela concretização de uma oportunidade de emprego, até a ocupação de postos de trabalho com maior ou menor proteção social. Assim, apesar de estar crescendo de maneira contínua desde a década de 1970, a participação feminina no mercado de trabalho ainda é bastante inferior à masculina. Em 2004, enquanto quase 52% das mulheres de 10 anos ou mais de idade encontravam-se em atividade, ou seja, estavam empregadas ou à procura de emprego, esse percentual chega a mais de 73% entre os homens.

A decisão de entrar no mercado de trabalho também não é concretizada de forma igualitária, pois as mulheres apresentam maior probabilidade de se encontrar em situação de desemprego. Enquanto 6,8% dos homens estavam desempregados em 2004, as mulheres eram 11,7%. Entre 1996 e 2004, houve crescimento generalizado nessa taxa no país, que foi mais expressivo para as mulheres (2,9 pontos percentuais) do que para os homens (1,3 ponto).[21]

Após vencer as barreiras de entrada no mercado de trabalho, resta à população ocupada enfrentar a segmentação ocupacional que produz "lugares" masculinos e femininos. As mulheres encontram-se mais concentradas, proporcionalmente, em trabalhos informais e precários do que os homens. Das ocupadas com 16 anos ou mais, 17% são trabalhadoras domésticas, apenas 3% são empregadoras e 25% têm carteira assinada. Entre os homens, esses valores são, respectivamente, 0,9%, 5% e 35%. Por fim, destaca-se a maior presença proporcional de mulheres na ocupação de funcionárias públicas (9%, contra 5% dos homens), o que se deve, sobretudo, à forma de acesso por concursos públicos, que garante condições mais igualitárias.

No que se refere ao trabalho doméstico, faz-se necessário mencionar a importância que esta ocupação tem no mercado de trabalho que se abre para as mulheres. Somam aproximadamente 6 milhões as trabalhadoras domésticas no país (das quais 57% negras), ocupadas em posições precárias, com baixo grau de formalização e proteção social, pouco reconhecimento e valorização profissional e sujeitas a situações de exploração. Em 2004, somente 25% das trabalhadoras domésticas possuíam carteira assinada e 27% contribuíam para instituto de previdência, o que representa um

21. No caso das mulheres negras a situação é ainda mais grave, revelando que são elas as que encontram maiores dificuldades de inserção no mercado de trabalho. Em 2004, 13,3% das mulheres negras estavam desempregadas, ao passo que, entre os homens brancos – grupo em melhores condições laborais –, esta parcela era de 6,1%.

ligeiro acréscimo em relação a 1996, quando estas proporções eram de 21% e 21,6%, respectivamente, mas que demonstra o baixo nível de formalização e desproteção dessas trabalhadoras.

Como conseqüência do processo de segmentação, da ocupação de cargos de menor hierarquia na estrutura das organizações e da existência de discriminações, entre outros fatores, os rendimentos-hora médios auferidos pelas mulheres são sistematicamente inferiores aos dos homens. Em 2004, as mulheres ganhavam, por hora, cerca de 84% daquilo que recebiam os trabalhadores do sexo masculino, enquanto, em 1992, esse percentual era de 76,1%.[22] Mesmo quando se consideram grupos com mesma escolaridade, essas diferenças seguem marcantes. Conforme se passa dos grupos menos escolarizados para aqueles com maior nível de educação, maior é a desigualdade salarial entre homens e mulheres. Enquanto, em 2004, entre aqueles com até 4 anos de estudo, as mulheres recebiam 80,8% do que recebiam os homens, entre os que tinham 12 anos ou mais de estudo essa relação era de 61,6%. Uma possível explicação pode ser encontrada no fato de que nos grupos de escolaridade mais baixa o mercado tende a ser mais homogêneo, de ocupações precárias e menor qualificação. Já no outro extremo, as maiores dificuldades de acesso a ocupações mais qualificadas e a cargos de maior nível hierárquico por parte das mulheres parecem ser capazes de explicar parte dessas diferenças.

Grande parte desses processos de discriminação e desigualdade que são produzidos na esfera pública contribui para reproduzir e alimentar a realidade da violência contra as mulheres, em especial a violência doméstica e sexual. O Brasil não dispõe de dados oficiais – coletados periódica e sistematicamente – sobre a magnitude desse fenômeno. No entanto, alguns estudos permitem perceber o quanto a violência doméstica está presente no cotidiano das famílias. Segundo informações da Fundação Perseu Abramo, uma em cada cinco mulheres brasileiras já foi vítima de algum tipo de violência por parte de um homem, a maioria de violência física. Quando são apresentadas diferentes formas de agressão, o índice de mulheres que declara já ter sido vítima de violência sobe para 43%, o que mostra as dificuldades ainda encontradas para se admitir a violência, em razão do medo, da vergonha ou da invisibilidade do tema.[23] Na grande maioria das vezes, o marido é o autor da agressão, seguido por ex-maridos e namorados.

2) Quadro institucional

As questões de gênero começaram a ser tratadas de maneira mais institucionalizada na esfera federal em 1985, quando foi criado o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher. O CNDM foi fruto da pressão do movimento feminista, que reivindicava a criação de um órgão que pudesse desenvolver políticas públicas voltadas para as mulheres. Criado por meio da Lei nº 7.353/1985, no Governo Sarney, o Conselho era vinculado ao Ministério da Justiça, não possuía prerrogativas ministeriais, mas contava com autonomia administrativa e financeira e uma estrutura formada por um Conselho Deliberativo, uma Assessoria Técnica e uma Secretaria Executiva.

---

22. Essa redução dos diferenciais deve ser olhada com cuidado, uma vez que tal resultado se deve à queda mais intensa no rendimento de homens. Ou seja, o rendimento global caiu, mas enquanto as mulheres mantiveram patamares estáveis de renda, os homens sofreram uma perda maior, o que levou a uma maior igualdade em uma situação de queda nos rendimentos.

23. VENTURI, G.; RECAMÁN, M.; OLIVEIRA, S. *A mulher brasileira nos espaços público e privado*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

Durante sua primeira gestão, o CNDM atuou em diversas frentes, constituindo-se no centro de onde partiam as principais iniciativas relacionadas às demandas feministas. Dotado de prestígio e influência na esfera governamental, seu ponto alto de atuação se deu na Assembléia Nacional Constituinte, quando, articulado com o movimento feminista e a Bancada Feminina do Congresso Nacional, conseguiu aprovar grande parte das reivindicações daquele que ficou conhecido como "*lobby* do batom".

Na década seguinte, no entanto, o Conselho foi sendo paulatinamente esvaziado, tendo perdido sua autonomia administrativa e financeira e o poder de executar políticas, processo que culminou na renúncia das equipes técnica e financeira. A reativação ocorreu em 1995, mas a falta de prestígio, o esvaziamento político do Conselho e a falta de prioridade do tema no âmbito federal permaneceram nos anos seguintes. Com isso, em 1997, o CNDM teve seu *status* rebaixado no interior do Ministério da Justiça, passando a ser subordinado à Secretaria Nacional de Direitos Humanos.

Dois anos depois, finalmente, inicia-se a reaproximação entre o movimento de mulheres e o CNDM. Um novo grupo de conselheiras é formado a partir da apresentação de listas tríplices por instituições da sociedade civil. Ainda sem orçamento e com uma estrutura administrativa insuficiente, o Conselho passa a lutar pela criação de uma estrutura que resgate o seu papel original, qual seja, o de executor de políticas. De fato, durante a década de 1990 o Conselho torna-se uma estrutura apenas consultiva, se autodefinindo como um órgão de caráter eminentemente político.

É nesse contexto que, em 2002, é criada a Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher (Sedim), órgão vinculado ao Ministério da Justiça, mas dotado de *status* ministerial. Instituída pela Medida Provisória nº 37, de 8 de março de 2002, a Sedim foi regulamentada por lei específica apenas em setembro de 2002, com a missão de "viabilizar políticas públicas visando à equidade de gênero e o direito às diferenças, para a melhoria da qualidade de vida das mulheres". As indefinições da legislação que criou a Secretaria, bem como o momento de sua criação, a apenas alguns meses do fim de um governo que durou oito anos, comprometeram a efetivação de um compromisso com a questão das mulheres e da igualdade de gênero. Ainda assim, a criação da Sedim foi importante por ter marcado a introdução – mesmo de maneira preliminar – da questão da transversalidade de gênero nas políticas e inserido no contexto da administração pública uma estrutura que acabou por fornecer as bases administrativa e de pessoal para o trabalho da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), criada no ano seguinte.

É em 2003, portanto, que um grande salto de qualidade é dado tanto no que se refere à institucionalização do tema no Executivo quanto às possibilidades de desenvolvimento de políticas nas diferentes esferas do governo. Criada pela Lei nº 10.683/2003, a SPM encontra-se vinculada diretamente à Presidência da República e possui *status* ministerial. Sua principal missão é assegurar que a perspectiva de gênero esteja presente transversalmente nas políticas públicas, não tendo funções executivas, mas sim de articulação, impulsionando e coordenando as iniciativas voltadas para as mulheres e implementadas pelos ministérios setoriais.

Nessa nova estrutura, o CNDM ressurge como um órgão de caráter consultivo, integrante da estrutura da SPM, e cuja missão aponta para o exercício do controle social sobre a atuação governamental. O CNDM passa a ser composto por 19 representantes da sociedade civil, 3 mulheres com notório conhecimento da questão de gênero e 13 representantes do governo federal.

A reaproximação entre sociedade civil e o governo federal se expressa não somente na proporção majoritária de integrantes de movimentos de mulheres no Conselho, mas também na realização da I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, em julho de 2004. Organizada de forma inédita pelo governo federal, a I Conferência reuniu, em Brasília, mais de 2 mil mulheres – 120 mil foram envolvidas em todas as etapas municipais e estaduais que precederam a realização da Conferência – para a aprovação das diretrizes que nortearam a elaboração do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM), lançado no fim do mesmo ano. A próxima Conferência já está marcada para 2007 e terá como missão revisar e produzir as diretrizes para o 2º PNPM.

3) Balanço da política

A atuação do governo federal, no que se refere às políticas para as mulheres, foi fortemente influenciada pela forma como a questão esteve incorporada na estrutura de governo. É somente a partir de 2004, com o lançamento do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, que a atuação do governo nesta área começa a se expandir para além do combate à violência e a tomar contornos um pouco mais definidos. Elaborado a partir do trabalho de um Grupo Interministerial e seguindo os princípios emanados da I Conferência Nacional, o Plano orienta a atuação na área de gênero de todo o governo no período 2005-2007 e compreende ações a serem executadas em quatro eixos: *i)* autonomia, igualdade no mundo do trabalho e cidadania; *ii)* educação inclusiva e não-sexista; *iii)* saúde das mulheres, direitos sexuais e reprodutivos; e *iv)* enfrentamento da violência contra as mulheres. A seguir destacam-se as principais ações desenvolvidas em três desses eixos.

i) Igualdade de oportunidades no mercado de trabalho

Na área de trabalho, entre 1995 e 2002, as atividades referiram-se à priorização de mulheres carentes nas ações de capacitação e acesso a emprego e renda, especialmente no Proger (Programa de Geração de Emprego e Renda) e no Planfor (Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador). Em 1996, foi criado o GTEDEO (Grupo de Trabalho para Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação) no âmbito do Ministério do Trabalho, cujo objetivo era, a partir do esforço do governo, dos trabalhadores, dos empregadores e do Ministério Público do Trabalho, construir um plano de ações para a eliminação da discriminação no mercado de trabalho. Logo em seguida, o Ministério instituiu o Programa Brasil Gênero e Raça, que tinha como principal estratégia de atuação a implantação, nas Delegacias Regionais do Trabalho, de Núcleos de Promoção da Igualdade de Oportunidades e de Combate à Discriminação no Emprego e na Profissão. Ambas as estratégias tiveram, porém, pouco impacto efetivo, já que, no primeiro caso, poucas foram as reuniões realizadas, e, no segundo, os Núcleos acabaram atendendo muito mais às pessoas com deficiência do que propriamente a mulheres e negros vítimas de discriminação, abrangendo, portanto, somente uma parte de seus objetivos.

A partir de 2004, algumas ações com orientação distinta ao que vinha sendo feito começam a aparecer. A priorização de mulheres nos programas de qualificação continua existindo, mas, nesse novo cenário, ganham peso as atividades desenvolvidas para grupos específicos e aquelas orientadas para as mudanças de comportamentos e cultura, necessárias ao alcance da igualdade no acesso ao mercado de trabalho, à renda e ao crédito.

Assim, faz-se *mister* mencionar o lançamento, em setembro de 2005, do Programa Pró-Equidade de Gênero, que, voltado num primeiro momento para empresas

públicas, tem como objetivo incentivar a adoção de práticas de gestão e de cultura organizacional que promovam a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres na rotina do trabalho. O Programa já conta com a adesão de 16 empresas que receberão o Selo Pró-Eqüidade de Gênero caso, ao fim do primeiro ano, tenham cumprido o plano de ação proposto.

A preocupação com as condições de inserção das trabalhadoras domésticas no mercado também marca a atuação governamental, especialmente a partir de 2005, quando o MTE, em parceria com a SPM e a Seppir, lançou o Plano Trabalho Doméstico Cidadão. Para estimular a formalização dessa categoria de trabalhadoras, foi promulgada, ainda, a Lei no 11.324/2006, que permite a dedução no imposto de renda da contribuição patronal paga à Previdência Social sobre o valor da remuneração do empregado doméstico. Com a sanção dessa lei, novas conquistas foram asseguradas às trabalhadoras domésticas, como direito a férias anuais de 30 dias, repouso semanal remunerado aos domingos e feriados e a estabilidade gestante. Fica, ainda, proibido ao empregador descontar do salário da trabalhadora despesas com alimentação, moradia e material de higiene.

Tendo como público específico as trabalhadoras rurais, foi lançado, ainda em 2004, o Programa Nacional de Documentação da Mulher Trabalhadora Rural, que tem como objetivo fornecer, gratuitamente, documentação civil básica para mulheres assentadas na reforma agrária e agricultoras familiares. Até o fim de 2005 já haviam sido distribuídos mais de 211 mil documentos civis, beneficiando mais de 122 mil mulheres trabalhadoras rurais.

Além da garantia da titularidade conjunta da terra, a ampliação do acesso das trabalhadoras rurais ao crédito também se constitui em avanço significativo no conjunto da política voltada para as mulheres. Nesse sentido, foi criada uma linha especial de crédito para as mulheres, no âmbito do Pronaf – o Pronaf Mulher –, e foram realizadas mudanças na Declaração de Aptidão ao Pronaf, que passou a registrar obrigatoriamente o nome do casal, incentivando e facilitando o acesso das mulheres ao Programa. Desse modo, já foram beneficiadas, nas duas linhas de crédito, mais de 322 mil trabalhadoras rurais.

ii) Atenção à saúde

Alguns avanços, entre 1995 e 2002, foram verificados na área de saúde, que, de fato, acumulava maior experiência no trato da questão feminina, especialmente em razão da implementação do Programa de Atenção Integral à Saúde da Mulher (Paism), criado em 1983. Com o Paism, passou-se de uma lógica da saúde materno-infantil para a atenção às mulheres em todas as fases de seu ciclo de vida. Seguindo esta linha, importantes avanços foram obtidos no que se refere à elaboração de normas técnicas, estabelecimento de novos critérios de pagamento dos serviços prestados e ao desenvolvimento de algumas ações. Dentre eles, destacam-se: *i)* incentivo ao parto normal – por meio de estabelecimento de percentual máximo de cesarianas a ser pago a cada hospital conveniado ao SUS e aumento dos valores pagos para a realização do parto normal – e reconhecimento da profissão de parteira; *ii)* criação da Comissão Nacional de Prevenção da Mortalidade Materna e estabelecimento da obrigatoriedade de se notificar a morte materna e ampliação da assistência pré-natal por meio do Programa Saúde da Família e dos Agentes Comunitários de Saúde; *iii)* regulamentação da lei sobre planejamento familiar e ampliação da distribuição de métodos contraceptivos; e *iv)* Programa Nacional de Controle do Câncer do Colo de Útero e de Mama, lançado em 1997.

O início de um novo governo, em 2003, não alterou de maneira significativa os fundamentos que vinham orientando até então a política de saúde para as mulheres. Em 2005, é lançada a Política Nacional de Direitos Sexuais e Reprodutivos, baseada num conceito amplo de saúde da mulher, que incorpora as dimensões de saúde sexual e reprodutiva, com a preocupação de prevenir gestações não desejadas e de reduzir o número de abortos provocados e de mortes maternas deles decorrentes. Com o objetivo de atender toda a população, especialmente aquela em idade fértil, e tendo como foco a informação sobre planejamento familiar, a Política organiza-se em três eixos: ampliação da oferta de métodos anticoncepcionais reversíveis, melhoria do acesso à esterilização cirúrgica voluntária e introdução da reprodução humana assistida no SUS.

Merecem destaque, ainda, a sanção da lei que garante às mulheres o direito ao acompanhamento no parto e no pós-parto e o Pacto Nacional pela Redução da Mortalidade Materna e Neonatal, firmado em 2004. O objetivo do Pacto é reduzir em 15%, até o fim de 2006, os índices de mortalidade materna e neonatal verificados em 2004; para 2015 a meta é de 75%.

Finalmente, ressalta-se a elaboração da proposta de revisão da legislação punitiva do aborto, em resposta às demandas dos movimentos de mulheres e em atendimento ao disposto no PNPM. Para tanto, criou-se uma comissão tripartite, que contou com representantes do Poder Executivo, do Legislativo e da sociedade civil. Por tratar de um tema bastante delicado, a proposta, que foi apresentada à Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados em 2005, ainda não avançou em sua tramitação.

iii) Combate à violência

A política de combate à violência e assistência às vítimas constitui o eixo central de atuação dos organismos voltadas à promoção dos direitos da mulher desde a década de 1980. No período 1985-2002 a atuação não se traduzia, de fato, em uma política de combate à violência, estando concentrada no atendimento via Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (Deams) e no encaminhamento das mulheres vítimas às casas-abrigo.[24] A atuação do CNDM nesta área, portanto, pode ser percebida, ao menos até 2000, como balizada pela preocupação em possibilitar um atendimento emergencial às mulheres vítimas de violência e na realização de campanhas para alterar as percepções sobre esse fenômeno.

Com a criação do programa Combate à Violência contra a Mulher, no PPA 2000-2003, e, principalmente, com a criação da Sedim, em 2002, o problema da violência passa a ter maior atenção e tratamento mais abrangente. Começam a ser desenvolvidas ações de capacitação não apenas para os membros das Delegacias, mas também para os demais profissionais envolvidos no atendimento; são realizadas pesquisas para conhecer o funcionamento das Deams e das casas-abrigo e iniciam-se discussões sobre a padronização dos seus atendimentos.

A criação da SPM em 2003 não prejudicou a continuidade de muitas dessas atividades. A grande inflexão se dá, de fato, pela atuação da Secretaria no sentido de buscar implementar uma política de alcance nacional para o enfrentamento da violência contra a mulher, estabelecendo diretrizes para uma ação coordenada das três esferas da Federação. Nesse sentido, uma inovação importante tem sido o incentivo à formação de redes

24. Instituições para onde as mulheres são encaminhadas quando estão em situação de ameaça de morte e onde recebem atendimento psicológico, jurídico e médico.

compostas por todos os serviços que atendem a mulher em situação de violência, a fim de oferecer um atendimento integral, que leve em conta os aspectos jurídico, psicológico e social. A atuação governamental, portanto, deixa de ser apenas o apoio a serviços e a campanhas isoladas, avançando para algo mais amplo, que contempla também o apoio a serviços especializados, e inclui ainda o incentivo à constituição de redes de serviços, a criação de normas e padrões de atendimento, a capacitação de agentes públicos para a prevenção e atendimento, o aperfeiçoamento da legislação, o apoio a projetos educativos e culturais de prevenção da violência, e a ampliação do acesso das mulheres à justiça e aos serviços de Segurança Pública.

Dentro desse marco geral que orienta a política, algumas ações de maior impacto merecem ser destacadas. A primeira é a ampliação do número de serviços especializados de atendimento à mulher, aliada à implantação de novos instrumentos, como as Defensorias Públicas das Mulheres, a Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180 e a Ouvidoria da SPM. A Central, com funcionamento integrado à Ouvidoria, destina-se a receber denúncias, orientar e encaminhar os casos de violência, funcionando, desde abril de 2006, ininterruptamente. Ainda com relação aos serviços, foram produzidas normas de padronização do atendimento tanto nas Deams quanto nos Centros de Referência, aspecto importante para a melhoria do serviço prestado.

Cumprindo os acordos internacionais da Convenção de Belém do Pará e do Comitê para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (Cedaw), foi sancionada a Lei nº 11.340/2006, que trata do enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher. A partir desta lei, todo caso de violência contra a mulher torna-se crime e vai passar por um inquérito policial que será remetido ao Ministério Público. Os crimes deverão ser julgados nos Juizados Especializados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, instrumentos criados a partir dessa legislação, ou, enquanto estes não existirem, nas Varas Criminais.[25] Entre outras conquistas importantes, a lei tipifica a violência doméstica, que pode ser física, sexual, patrimonial, psicológica e moral; passa a ser proibida a aplicação de penas pecuniárias aos agressores, e a pena a eles imputada, que era de até 1 ano, passa a ser de até 3 anos; e determina-se o encaminhamento das mulheres em situação de violência, assim como de seus dependentes, a programas e serviços de proteção e de assistência social.

4) Desafios atuais e perspectivas

Os avanços obtidos com a criação de uma Secretaria com *status* ministerial são inegáveis, especialmente na forma de se incorporar a questão de gênero na estrutura político-administrativa brasileira. Uma maior organização da intervenção pública, maior conhecimento e discussão do tema no interior da administração federal, mais ações desenvolvidas e uma nova estratégia de intervenção – a transversalização – são conquistas importantes, obtidas especialmente a partir de 2003.

Para contornar, ao menos de maneira preliminar, as dificuldades oriundas do fato de que grande parte das ações previstas no Plano Nacional devem ser executadas de maneira descentralizada, a SPM tem trabalhado por meio da pactuação do PNPM nos estados e nos municípios e do incentivo à criação de organismos governamentais de políticas para as mulheres nessas esferas. Até maio de 2006, 160 municípios e 6

25. Vários estados já começaram a criar os seus Juizados Especializados. É o caso de Santa Catarina, Rio de Janeiro, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Pará e, ainda, Distrito Federal.

governos estaduais haviam assinado o compromisso de inserir os pressupostos, diretrizes e prioridades do Plano em sua atuação local, enquanto 98 novas coordenadorias, assessorias ou secretarias da mulher foram criadas, perfazendo um total de 111 instrumentos com essa finalidade em todo o país.

Os desafios, porém, são muitos. O princípio da atuação transversal constitui-se, ainda, em uma barreira a ser vencida. Requer, antes de mais nada, o rompimento com a estrutura e a forma tradicionais de elaboração e implementação de políticas, que se encontram fortemente enraizadas no setor público, e que se dão de maneira setorializada e parcial, desconsiderando, por vezes, as várias dimensões e convergências dos problemas sociais. Se o *status* ministerial da SPM possibilita um diálogo em mesmo nível hierárquico com outros ministros e, portanto, facilita a pactuação e o estabelecimento de compromissos com a temática "mulher e gênero", por outro não garante que os formuladores e executores das políticas estejam, da mesma forma, compromissados com o tema. Isto se deve não somente à cultura organizacional, mas também à falta de reconhecimento, pela sociedade, de que as desigualdades entre homens e mulheres persistem em nosso país, produzindo conseqüências bastante importantes, como mostraram os dados aqui apresentados. Este é o primeiro e, talvez, o maior desafio da Secretaria, uma vez que sua missão é exatamente essa, articular a estrutura governamental para que a perspectiva de gênero seja incorporada em todas as suas ações.

As dificuldades em promover a transversalidade, de fato, tornam as ações desenvolvidas pela Secretaria ainda muito restritas diante da magnitude do problema que deseja responder, qual seja, o de promover a autonomia das mulheres e a igualdade de gênero. Junta-se a isso a insuficiência de recursos tanto na SPM para a articulação e apoio a projetos nas áreas de violência e trabalho (previstas no PPA), quanto nos demais ministérios para a promoção de ações com um recorte de gênero. De fato, mesmo naquelas áreas onde as parcerias entre SPM e demais órgãos finalísticos renderam mais frutos, a intervenção ainda é insuficiente. No caso das ações na área de combate à violência, por exemplo, as Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher, apesar de todo o esforço, ainda somam apenas 345 unidades, que se encontram desigualmente distribuídas nas regiões do país. O baixo impacto das ações do governo nesta área mostra-se uma realidade contínua, o que indica que a prioridade política conferida à SPM no início do governo Lula, na prática, não fez que o conjunto do governo incorporasse o tema em sua atuação.

c) Proteção e defesa dos direitos das pessoas com deficiência[26]

1) Situação social

Caracterizando-se como a perda ou anormalidade da estrutura ou função fisiológica ou anatômica de um indivíduo, a deficiência afeta, em caráter permanente, a sua capacidade de realizar as atividades mais corriqueiras da vida social, sejam elas o trabalho, o estudo, o lazer e até mesmo os cuidados pessoais. Por isso, a política voltada à questão das deficiências engloba uma grande variedade de ações setoriais que, idealmente, devem ser coordenadas na perspectiva de se prestar atendimento integral às pessoas afetadas e de promover sua plena participação na sociedade.

26. Inclui-se na categoria qualquer dificuldade de enxergar, de ouvir, locomover-se ou ainda alguma deficiência física ou mental.

A compreensão do significado da deficiência tem aumentado, bem como a percepção da responsabilidade do Estado e da sociedade na eliminação dos obstáculos aos exercícios dos direitos sociais. As iniciativas governamentais têm se caracterizado por maior diversificação do atendimento e a sociedade tem assumido o papel de promotora da inclusão das pessoas com deficiência. Porém, a pemanência dessas conquistas exige vigilância constante para não permitir retrocessos dos direitos alcançados. A população com deficiência é numerosa e tem características diversas e variadas necessidades, as quais devem ser satisfeitas para cumprir o previsto na legislação brasileira.

O último levantamento populacional realizado pelo Censo Demográfico de 2000 mostra que 14,5% dos brasileiros têm alguma deficiência, o que corresponde a 24,6 milhões de pessoas distribuídas, em sua maior parte, em áreas rurais do Sudeste e Nordeste e nas áreas urbanas das demais regiões. Observando a incidência da deficiência na população, observa-se que a deficiência visual era a mais comum, correspondendo a 48% delas e atingindo 16,6 milhões de pessoas, sendo sucedida pelas deficiências físicas ou motoras (38% das deficiências ou 9,4 milhões de pessoas), auditiva (23% de incidência e 5,7 milhões de pessoas), e mental (11,5% e 2,8 milhões de pessoas). Eventualmente, as deficiências apresentam-se associadas, o que, sem dúvida, agrava o quadro de desvantagem. Os dados sugerem a existência de 41% de deficiências associadas, o que correspondia, em 2000, a quase 10 milhões de pessoas com mais de uma deficiência.

Na distribuição por sexo, as mulheres detinham superioridade numérica na deficiência visual (diferencial de 2,127 milhões) e na dificuldade permanente de caminhar ou subir escadas (diferencial de 1,350 milhão). Nas demais deficiências os homens eram em maior número. Em termos de idade, nota-se que a partir dos cinqüenta anos, e crescentemente, graças à maior sobrevida feminina, esse fator é determinante na maior incidência de deficiência entre as mulheres. No aspecto de cor ou raça, o levantamento censitário indicou uma maior incidência relativa das deficiências nas pessoas de cor preta (17,5%), seguidas pelos indígenas (17,1%) e pelos pardos (15,0%).

Em relação aos aspectos de participação na escola, no trabalho e rendimentos, freqüentavam a escola 3,2 milhões de pessoas com deficiência ou 13% delas, percentual bastante inferior ao das pessoas sem nenhum tipo de deficiência, cuja freqüência à escola era de 34,7%, dado que sugere que o atendimento escolar às pessoas com deficiência é insuficiente, porque indisponível para os demandantes potenciais. Das pessoas com 10 anos ou mais de idade, 23,5 milhões tinham alguma deficiência e sua taxa de ocupação era em torno de 11% inferior à das pessoas sem nenhum tipo de deficiência e seu rendimento também era menor. Dos ocupados, 5,6 milhões eram homens e 3,5 milhões eram mulheres. Entre os homens, 8,9% desempenhavam trabalho não-remunerado ou recebiam pagamento em benefícios, enquanto entre as mulheres este percentual chegava a 13,3%, situação mais acentuada que a observada entre as pessoas que não apresentam deficiência, cujos percentuais de ausência de remuneração pelo trabalho desenvolvido eram de respectivamente 7,0% e 8,7%. Entre a população sem deficiência acima de dez anos, 44,5% não auferia rendimentos, percentual bastante superior ao da população com deficiência, de 31%. Provavelmente, o Benefício de Prestação Continuada e a Renda Mensal Vitalícia influenciem, em alguma medida, este resultado, pois 1,5 milhão de pessoas com deficiência recebe esses benefícios de Assistência Social. No entanto, entre as pessoas com deficiência predominavam os menores rendimentos. A proporção de pessoas com até 1 salário mínimo de rendimento entre as pessoas com deficiências (31,9%) era

o dobro do que a existente entre as demais pessoas (15%). Acima de cinco salários a situação se invertia, com percentuais de 9,4% e 11,6%, respectivamente.

2) Quadro institucional

A percepção da sociedade brasileira sobre a pessoa com deficiência tem variado gradualmente e, junto com ela, a política pública no trato da questão. A visão tradicional de atenção apenas filantrópica passou a incluir a noção de inclusão e participação, com direito a todos os serviços públicos, em especial escola e trabalho. Essa mudança de ótica ainda está em processo, mas pode ser demonstrada pela inserção institucional do órgão encarregado da integração destas políticas em nível federal, a Coordenadoria Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência (Corde).

A Corde é responsável pela gestão das políticas voltadas à integração da pessoa com deficiência, com vistas à defesa de direitos e à promoção da cidadania. Atua na elaboração de normas e regulação das ações da área no âmbito federal e na articulação das políticas públicas, tanto na esfera federal como em outras esferas governamentais. Criada em 1989, a Corde ficou subordinada à Presidência da República e foi dotada de autonomia administrativa e financeira. Ficou incumbida da coordenação superior dos assuntos, ações governamentais e medidas referentes às pessoas portadoras de deficiência, cabendo-lhe formular os planos, programas e projetos componentes da Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, contando, para isto, com a cooperação dos demais órgãos da Administração Pública Federal. Contudo, esta privilegiada (e apropriada) inserção institucional durou pouco e ela foi transferida, em 1992, para o Ministério do Bem-Estar Social com prejuízos para a sua atuação, que foi marcadamente assistencial, e onde esteve até janeiro de 1995, quando migrou para a Secretaria dos Direitos da Cidadania, do Ministério da Justiça, realçando a ênfase na atenção integral à pessoa, e não apenas na assistência para a sobrevivência. Após 1999, ficou vinculada à SEDH, onde ficou mais bem inserida institucionalmente, apesar de conservar uma posição intermediária na hierarquia ministerial, o que dificulta a realização de sua missão institucional.

A Corde conta com o assessoramento de órgão colegiado, o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência (Conade), órgão superior de deliberação colegiada, criado em 1999 no âmbito do Ministério da Justiça. Em maio de 2003 o Conselho passou a ser vinculado à Presidência da República por meio da SEDH. O Conade é constituído paritariamente por representantes de instituições governamentais e da sociedade civil, e tem como função acompanhar e avaliar o desenvolvimento da Política Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência e das políticas setoriais dirigidas a este grupo social. Suas competências estão definidas no Decreto nº 3.298/1999, que regulamentou a Lei nº 7.853/1989.

O Conade presta assessoramento para a implantação dos conselhos estaduais e municipais e a Corde dispõe de recursos técnicos e financeiros destinados à implantação desses conselhos, ao seu fortalecimento institucional e à capacitação dos conselheiros. No entanto, para o funcionamento dos Conselhos Estaduais e Municipais de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiências, cabe aos governos estaduais e municipais prover as dotações orçamentárias e a estrutura necessária.

Em maio de 2006 realizou-se a I Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência, com a finalidade de analisar os obstáculos e avanços da Política Nacional

para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência. O processo de sua preparação iniciou-se com a etapa municipal no segundo semestre de 2005 e etapa estadual no início de 2006. A Conferência Nacional teve caráter deliberativo e contou com a presença de 1.100 pessoas/delegados, representantes das Unidades da Federação, que discutiram as questões relativas à pessoa com deficiência e ao processo de inclusão e acessibilidade. O tema da I Conferência foi "Acessibilidade você também tem compromisso" e foram três os Eixos Temáticos: "1- Das condições gerais da implementação da acessibilidade; 2- Da implementação da acessibilidade arquitetônica, urbanística e de transportes; e 3- Da acessibilidade à informação, à comunicação e às ajudas técnicas". Resultaram da Conferência 250 propostas e 60 moções. A maior parte das propostas levantadas pela Conferência refere-se aos seguintes temas: direito à acessibilidade; controle exercido pelos gestores públicos e pela sociedade para o alcance de políticas setoriais inclusivas; responsabilidade do poder público, do setor privado e da sociedade para a acessibilidade dos transportes coletivos; contribuição da informação e da comunicação acessíveis para a inclusão das pessoas com deficiência; e criação, produção e oferta de ajudas técnicas.

Neste ano de 2006 inicia-se a "Década das Américas: pelos Direitos e pela Dignidade das Pessoas Com Deficiência" que tem como lema "Igualdade, dignidade e participação". A Década é uma iniciativa da Organização dos Estados Americanos (OEA), tomada pela Assembléia Geral de junho de 2006. Pretende-se que nesse período sejam empreendidos programas, planos e ações para alcançar a inclusão e a participação plena em todos os aspectos da sociedade pelas pessoas com deficiência; que se executem programas sociais, políticos, econômicos, culturais e de desenvolvimento, destinados a alcançar a equiparação de oportunidades para com os demais cidadãos; e que se promovam medidas efetivas para a prevenção de novas deficiências, assim como o acesso aos serviços de reabilitação.

3) Balanço da política

A Corde, órgão incumbido de coordenar as políticas voltadas à integração da pessoa com deficiência, vem enfrentando dificuldades para o cumprimento de suas atribuições desde sua instituição. Grande parte dessas dificuldades diz respeito à amplitude da missão institucional do órgão. Para influir sobre as políticas dos órgãos setoriais e lograr coordená-las – com efetiva autoridade institucional e não apenas com a adesão voluntária das instituições – seria necessário que a Corde tivesse mais elevada inserção institucional. Na ausência dessa condição, as ações seguem sendo implementadas, na grande maioria dos casos, a partir da perspectiva setorial.

As mais significativas delas, em termos de abrangência e de gastos, são as de cunho assistencial, especialmente o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e a Renda Mensal Vitalícia (RMV), que beneficiam com um salário mínimo, sem exigência de contribuição prévia, as pessoas com deficiência que vivem em famílias com renda domiciliar *per capita* de até ¼ de salário mínimo. Além disso, a assistência social mantém, há décadas, uma rede de atendimento mediante convênios com instituições responsáveis pelos Serviços de Ação Continuada (SAC) para as pessoas com deficiência e que incluem cuidados domiciliares, atendimentos diários, serviços sociais e abrigos.

O sistema de previdência social, por sua vez, concede benefícios aos segurados com alguma deficiência por meio das aposentadorias por invalidez, em número que passou de 2 milhões em 1995 para 2,6 milhões em 2005 e que se concentram nas áreas urbanas. Além disso, o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) mantém convênios ou

parcerias com entidades para reabilitação profissional, como prefeituras, órgãos públicos, empresas estatais, entidades do sistema "S", hospitais, universidades ou empresas privadas. Esses convênios possibilitam que seja realizada reabilitação profissional e concedidas e/ou reparadas próteses e órteses.[27]

Outras ações de grande relevância se dão no âmbito da atenção à saúde. O Ministério da Saúde desenvolve a política de atenção à saúde da pessoa com deficiência em regime de responsabilidade compartilhada com estados e municípios e tem como prioritária a implantação e operação da Rede de Atenção Integral à Pessoa com Deficiência no Sistema Único de Saúde. Por meio da Rede são realizados atendimentos médico, fisioterápico, psicológico e fonoaudiológico; oficinas terapêuticas; reabilitação de média e alta complexidade; fornecimento de órteses, próteses e bolsas de colostomia; exames audiológicos; triagem neo-natal; terapias individuais e em grupo; implante coclear e estimulação neurossensorial.

As Unidades de Reabilitação têm um papel essencial na Rede, atuando em diferentes níveis de complexidade e vinculando-se a outros serviços de saúde existentes na comunidade. No período em tela foram consolidadas as Redes Estaduais de Reabilitação, tendo sido estabelecida articulação com o Ministério da Educação com vistas ao atendimento ao escolar portador de deficiência na Rede de Reabilitação do SUS. Internamente ao Ministério da Saúde, foi realizada articulação com as áreas de Atenção Domiciliar, Hanseníase, Saúde do Trabalhador, Idoso e Criança (para triagem auditiva neo-natal), além de articulação intra e inter-setorial para elaboração da Política Nacional de Atenção à Saúde Auditiva. Importante considerar ainda que na estratégia "Saúde da Família" foram inseridas ações de reabilitação e prevenção das deficiências.

Na área das pesquisas médicas, forte impulso foi dado com a decisão do governo federal de investir em pesquisas com células-tronco adultas e embrionárias. O uso de células-tronco embrionárias é possível graças à aprovação da Lei de Biosegurança em março de 2005. O Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) vem investindo em pesquisas nessa área há alguns anos. Um projeto pioneiro, de 2001, visou à capacitação do país para introduzir e desenvolver uma nova área médica, a Medicina Regenerativa, que trata pacientes com doenças crônico-degenerativas e traumáticas com terapias celulares e teciduais. O Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq) seleciona projetos de pesquisas básicas, pré-clínicas e clínicas relacionadas ao desenvolvimento de procedimentos terapêuticos inovadores em terapia celular.

A educação é outro setor que dedica atenção ao tema das deficiências, principalmente por meio das ações de Educação Especial. Essas ações buscam viabilizar o acesso e a permanência na escola dos alunos com necessidades educacionais especiais por meio da elaboração, edição e difusão de documentos, apoio técnico e financeiro aos sistemas de ensino, provisão de recursos a projetos de adaptação arquitetônica (para acessibilidade), capacitação de recursos humanos e aquisição de equipamentos e material didático e pedagógico. O Instituto Benjamin Constant (IBC) modernizou a imprensa *Braille* e os Centros de Capacitação de Profissionais da Educação e de Atendimento às Pessoas com Surdez (CAS) deram apoio à participação de alunos surdos nas atividades escolares. Foram capacitados profissionais em Língua Brasileira de Sinais (Libras) e no ensino de língua portuguesa para surdos, e editados livros, manuais e o dicionário trilíngüe da

27. As próteses substituem, no todo ou em parte, um membro que foi perdido, ao passo que as órteses são uma ajuda externa, destinada a suplementar ou a corrigir uma função deficiente ou mesmo complementar o rendimento fisiológico de um órgão ou membro que tenham sua função diminuída.

Libras. Também se deu apoio à utilização das tecnologias de comunicação e informação nos processos de ensino e aprendizagem de que participam alunos com necessidades educacionais especiais, por meio do fornecimento de *softwares* educacionais a escolas especializadas vinculadas a organizações não-governamentais e implantação e operação de laboratórios de informática, destinados a escolas comuns públicas que atendem alunos com necessidades educacionais especiais.

O Censo Escolar/Inep/MEC mostra um incremento de 49,3% na matrícula de alunos com necessidades educacionais especiais entre 1998 e 2003, passando de 337 mil alunos para 504 mil. É importante ter em conta, no entanto, que o atendimento inclusivo (em classes comuns de escolas comuns) mais do que triplicou no período, passando de 43.923 alunos matriculados em 1998 para 144.583 em 2003. Com isso, a participação em relação ao total de alunos matriculados também cresceu, passando de 13% em 1998 para 28,7% em 2003, ao passo que o atendimento não-inclusivo (em classes especiais e em escolas especiais), embora siga crescendo, diminuiu sua participação no total. A partir de 2003, o programa Educação Inclusiva: Direito à Diversidade vem buscando consolidar esse processo de inclusão dos alunos com deficiências nas escolas regulares, promovendo a capacitação de professores e gestores e a elaboração da proposta inclusiva mediante a definição dos Planos Municipais de Educação.

O MEC também vem atuando para a inclusão de surdos no ensino superior e a qualificação de professores bilíngües em português/Língua Brasileira de Sinais (Libras) para trabalharem na educação básica. Avanço importante nesta direção aconteceu em 2005, com a inauguração do primeiro curso de graduação bilíngüe para deficientes auditivos e com a instituição da Libras como disciplina obrigatória nos cursos de formação de professores para o exercício do magistério nos níveis médio e superior e nos cursos de fonoaudiologia. Esta última medida deverá diminuir as barreiras de comunicação entre alunos e professores e pacientes e terapeutas, servindo ainda como exemplo para que iniciativas similares sejam tomadas no âmbito dos serviços médicos, a fim de melhorar a comunicação e a compreensão dos problemas e vivências dos pacientes.

No que se refere à geração de emprego e renda, o Ministério do Trabalho e Emprego desenvolveu o Programa Brasil, Gênero e Raça em 75 Núcleos de Promoção da Igualdade de Oportunidades e Combate à Discriminação nas Relações de Trabalho para promover a igualdade de oportunidades e de tratamento nas relações de trabalho. Participam desse trabalho as organizações governamentais, não-governamentais, instituições beneficentes, organizações sindicais, laborais e patronais, em relação tripartite. Os Núcleos fizeram a inserção de 2.965 pessoas com deficiência no mercado de trabalho em 2000, número que saltou para 14.351 em 2002, mas com uma redução para 1.828 vagas em 2003. O Plano Nacional de Qualificação (PNQ), instituído em 2003, tem entre seus objetivos contribuir para minimizar a situação de exclusão social de parte da população brasileira, sendo as pessoas com deficiência uma das populações prioritárias. Em 2003, foram alocados 3,8% do total dos recursos do Fundo de Apoio ao Trabalhador (FAT) para a qualificação profissional desse segmento.

O Ministério do Esporte promove o apoio às entidades nacionais de administração do para-desporto, entre elas as confederações e as associações, na execução e realização de seus calendários esportivos nacionais e internacionais. A Lei nº 10.264 (Lei Agnelo/Piva), aprovada em 2001, destina 2% das loterias federais aos Comitês Olímpico e Para-Olímpico e representa um reforço para o esporte. Também constituem iniciativas significativas para os deficientes os Programas Brasil – Potência Esportiva, que patrocina

a delegação brasileira em competições internacionais de alto rendimento e a promoção de eventos esportivos nacionais e internacionais de rendimento para pessoas com deficiência; e o Esporte Solidário, que visa ao desenvolvimento do esporte recreativo e de lazer com vistas à inclusão, do qual cerca de 5% dos beneficiários correspondem às pessoas com deficiência.

As funções desempenhadas pelo Ministério das Cidades, antes de sua criação em 2003, estavam disseminadas nas áreas de saneamento, habitação e transportes. Sua atuação engloba ações de inclusão social das pessoas com deficiência, por meio do planejamento dos espaços e dos transportes públicos. Em fins de 2003 lançou o Programa Pró-Transporte, com orçamento naquele ano de R$ 250 milhões, para o financiamento de construção de infra-estrutura para o transporte coletivo que possibilitasse o acesso das pessoas com deficiência aos equipamentos urbanos, como os terminais de ônibus e as estações de trens e de metrôs. O ministério também orienta as administrações municipais para a constituição e capacitação de organismos de fiscalização e controle de posturas municipais em área tão específica e pouco conhecida como a da acessibilidade para as pessoas com deficiência.

Por sua vez, o Ministério dos Transportes concede serviço de transporte gratuito para pessoas deficientes, para as pessoas com deficiência renal crônica e para os ostomizados que comprovem condição de carência econômica (renda familiar mensal *per capita* de até um salário mínimo). O *Passe Livre* dá direito a viajar sem custos por qualquer lugar do país em transporte coletivo interestadual convencional por ônibus, trem ou barco, sendo, as empresas concessionárias de transporte, obrigadas a reservar, a cada viagem, dois assentos para atender às pessoas com deficiência.

Finalmente, cabe mencionar a atuação da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), que desenvolve ações com o fim de garantir a acessibilidade às pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida, como a adaptação dos Telefones de Uso Público (TUP), os chamados "orelhões", para facilitar seu uso por cadeirantes, por pessoas com deficiência auditiva ou visual, por meio do alongamento do cordão do monofone, de tecla suplementar destinada a aumentar o volume do sinal recebido da linha telefônica, e do *display* que facilita a visualização das informações.

4) Desafios atuais e perspectivas

O primeiro grande desafio é fazer a sociedade e a política pública terem em vista a necessidade de promover medidas inclusivas para a participação das pessoas com deficiência. No nível federal tem ocorrido um grande avanço no estabelecimento de legislação visando à inclusão em vários setores. Nos níveis estadual e municipal este avanço tem-se feito sentir de maneira muita diferenciada, podendo-se citar como positivo o caso do Estado de São Paulo, que conta com ampla legislação para a área. Porém, apesar de existirem avanços, as reivindicações das organizações e dos conselhos de direitos evidenciam que fazer que o segmento das pessoas com deficiência alcance efetiva inclusão e participação na sociedade exige a execução de diversas medidas que as viabilizem, exigindo, por isto, uma atitude de vigilância permanente para que a questão da deficiência seja sempre considerada. A conscientização da sociedade também continua sendo uma necessidade para que não haja retrocessos nas conquistas obtidas, tendo em vista que recentemente têm surgido ações de reação ao reconhecimento dos direitos das pessoas com deficiência por parte de segmentos fundamentais para a realização desses direitos, como as escolas, os prestadores de serviços de saúde e alguns membros do poder Judiciário.

Outro desafio é a prevenção. A deficiência atinge 14,5% da população e é contingência que muitas vezes pode ser prevenida. Deveria, por isto, merecer o mesmo empenho que a política previdenciária. Na saúde a prevenção tem menor custo/benefício que a política curativa, e o mesmo vale para a deficiência, cuja prevenção deve ocorrer nas áreas alimentar, de saúde, de transportes, de segurança pública e do trabalho. No entanto, existindo a deficiência, a melhor política é a inclusão em todas as áreas, em especial na escola e no trabalho, o que traz maior retorno à sociedade pela possibilidade de participação produtiva deste segmento, sem contar o inestimável significado humanitário que representa. Para tanto, é fundamental que a previdência social implemente efetivamente a política de adaptação ou readaptação para o trabalho e não aposente população com potencial produtivo. Nas escolas, faz-se necessário que a inclusão seja uma política massiva e não apenas ilustrativa, a fim de realmente tornar realidade a previsão legal, sendo necessário não apenas habilitar as escolas como os professores e estender esse atendimento até as áreas mais afastadas dos grandes centros.

Outro grande desafio é aumentar os recursos da área em todos os setores e, em especial, do órgão articulador das políticas, para dar-lhe melhores condições para exercer suas atribuições, objetivo maior da Corde, e que exige uma atuação coordenada da ação pública, como é exemplo o atendimento de saúde nas escolas para aferição da acuidade visual. A atuação coordenada é importante não apenas entre os setores, como entre os níveis de governo, para o que é necessário o aprimoramento da gestão da ação pública, a utilização e disseminação de indicadores e fazer uso da agilidade da informação por via eletrônica.

d) Promoção dos direitos dos idosos[28]

O processo biológico do envelhecimento traz para os indivíduos uma situação de vulnerabilidade que é socialmente condicionada e que está relacionada a basicamente três riscos: a falta de renda após a saída do mercado de trabalho, a falta de autonomia funcional para a realização de atividades cotidianas e a vitimização pelos mais diversos tipos de violências, que ocorrem tanto em ambiente doméstico quanto no espaço público. Some-se a isto o fato de que, na maioria das culturas, os idosos são vítimas de um "desinvestimento político e social", marcado pela desvalorização desse ciclo da vida e pela sua segregação real ou simbólica,[29] o que faz com que os seus interesses e necessidades tenham muita dificuldade de ascender à pauta política e serem reconhecidos como direitos.

Deste ponto de vista, portanto, a proteção dos direitos da pessoa idosa é um tema fundamental na luta pelos direitos humanos. No entanto, apenas muito recentemente a questão foi incorporada nas instâncias de governo sob este prisma. Prova disso é o fato de que a I Conferência Nacional dos Direitos do Idoso foi realizada apenas em maio de 2006, tendo como tema a questão fundante da construção da rede de proteção e defesa da pessoa idosa.

Essa questão passou a ser mais premente dado o crescimento da expectativa de vida dos idosos brasileiros e o gradual envelhecimento da população, fenômenos que estão

28. A Política Nacional do Idoso (1994) e o Estatuto do Idoso (2003) definem como idosa a população com 60 anos ou mais.

29. MINAYO, Mª. C.; SOUSA, E. As múltiplas mensagens da violência contra idosos. *In*: *Violência sobre o olhar da saúde*. Rio de Janeiro: Fiocruz,2003.

relacionados com processos de ordem demográfica, como a alta fecundidade observada no passado recente, e avanços conquistados no campo da garantia dos direitos sociais, especialmente no que se refere ao cuidado com a saúde. Esta é uma tendência mundial que vem marcando a dinâmica demográfica das sociedades atuais e já é claramente observado no Brasil. Observe-se que o Censo Populacional de 2000 registrou cerca de 14,5 milhões de pessoas com mais de 60 anos no país, o que significa que os idosos representavam 8,6% da população brasileira, sendo que 12,6% deles eram pessoas com mais de 80 anos. Comparativamente, a participação dos idosos na população era de 4,2% em 1950, ao passo em 2020 estará em torno de 14,2%, sendo que o crescimento se dará de forma ainda mais acentuada na faixa etária de 80 anos ou mais, ou seja, aquela que demanda maior atenção.[30]

Nesse contexto, a preocupação com as condições necessárias à manutenção da qualidade de vida das pessoas idosas tem crescido e o tema das políticas públicas e das ações de proteção e cuidado específicos para idosos vem adquirindo relevância inédita na agenda pública. De fato, as garantias legais de direitos aos idosos brasileiros vêm se acumulando desde a Constituição de 1988, tendo se adensado em 1994, com o lançamento da Política Nacional do Idoso. No entanto, as mudanças introduzidas no arcabouço legal ganharam maior relevo apenas a partir de 2002, com a instalação do Conselho Nacional do Idoso (CNDI) e a aprovação, no ano seguinte, do Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/2003). O CNDI é um órgão composto paritariamente por representantes governamentais e da sociedade civil com a missão de acompanhar e avaliar a implementação da Política Nacional na área, bem como de propor medidas para seu aperfeiçoamento; já o Estatuto – que tramitou no Congresso Nacional por sete anos e envolveu várias polêmicas – define os direitos específicos dos idosos brasileiros, tais como a prioridade de atendimento nos serviços públicos, o acesso gratuito a medicamentos, a proibição de reajuste em planos de saúde por idade, o transporte urbano gratuito e a meia-entrada em espetáculos culturais. Além disso, o Estatuto criminaliza certas condutas contra o idoso, tais como a discriminação, o abandono, os maus-tratos e a coação, sendo essas práticas puníveis com penas que variam de dois meses a 12 anos de prisão.

Algumas conquistas em termos de melhoria das condições de vida dos idosos brasileiros já foram obtidas e, de modo geral, isso está relacionado aos efeitos da política de Seguridade Social e ao maior acesso aos serviços de saúde. Os benefícios da Seguridade Social cumprem a função de compensar a perda da capacidade laboral do idoso, garantindo acesso à renda e a proteção contra a pobreza extrema por duas vias: de um lado, pelo sistema de Previdência Social, que paga aposentadorias aos segurados e pensões a seus cônjuges viúvos;[31] de outro, pela Assistência Social, que garante o pagamento do Benefício de Prestação Continuada, no valor de um salário mínimo, aos idosos maiores de 65 anos que vivem com renda domiciliar *per capita* inferior a ¼ do salário mínimo, sem nenhuma exigência de contribuição prévia. Segunda dados da Pnad/IBGE 2005, cerca de 65% dos idosos eram aposentados, enquanto 12,9% (mulheres, na maior parte) recebiam pensão por morte do segurado; de outra parte, cerca de 1,1 milhão de

30. CAMARANO, A. A. *et al*. Idosos brasileiros: indicadores de condições de vida e de acompanhamento de políticas. Brasília: Presidência da República, 2005.

31. Importante lembrar que a Constituição instituiu a aposentadoria rural não-contributiva, que garante a todo trabalhador rural que comprovar atividade na agricultura uma aposentadoria cujo valor corresponde ao piso previdenciário (um salário mínimo).

idosos recebeu os benefícios assistenciais em dezembro daquele ano.[32] O acesso a esse tipo de rendimento, contudo, não significa que os idosos brasileiros estão afastados do mercado de trabalho. Ao contrário, a Pnad aponta que 30,9% deles ainda trabalha ou procura trabalho e, apesar de a maior parte de sua renda provir da Seguridade, a renda do trabalho representa algo em torno de 24% da renda total.

Quanto à atenção à saúde, é importante considerar que, segundo o Ministério da Saúde, de 70% a 80% dos idosos brasileiros dependem exclusivamente do atendimento do SUS. Nesse sentido, foi um avanço importante a criação, em 1999, de uma política específica para este segmento populacional. Dentre as principais realizações da Política Nacional de Saúde do Idoso destacam-se as campanhas de vacinação contra influenza e pneumococos, a provisão de assistência médica em domicílio e a ampliação progressiva dos tratamentos de alta complexidade no âmbito do SUS. Em 2005, a cobertura vacinal atingiu 85% dos idosos em todo o território nacional, realizaram-se 11,9 milhões de consultas em domicílio para pessoas com mais de 60 anos e cerca de metade das cirurgias cardiológicas e oncológicas realizadas beneficiaram pacientes idosos – um nível de assistência proporcional à prevalência desses agravos na população. Outro indicador da ampliação do acesso à saúde é o número crescente de idosos que realiza ao menos uma consulta médica em 12 meses, que passou de 65% em 1988 para 71,2% em 2003 entre os homens, e de 77,6% para 83,4% entre as mulheres.[33]

Se o acesso aos benefícios da Seguridade Social e aos serviços de saúde tem, de modo geral, contribuído para a melhoria da qualidade de vida dos idosos brasileiros, a violência contra essas pessoas ainda compromete o usufruto de seus direitos. Estando presentes em 24,1% das famílias brasileiras, é exatamente aí que os idosos enfrentam com maior freqüência o drama das negligências, dos maus-tratos e dos abusos verbais, físicos, psicológicos e financeiros. Embora as informações sobre violência contra idosos sejam difíceis de se obter, estudos internacionais têm mostrado que 90% dos casos ocorrem no seio da família, sendo que dos agressores são filhos e cônjuges dos idosos vitimados. O grande desafio, nesse sentido, está relacionado ao fato de que o cuidado com o idoso continua a ser problema de responsabilidade quase exclusiva das famílias que, muitas vezes, não têm preparo ou condições para atender adequadamente as pessoas nessa faixa etária. Assim, a política pública deve atuar de forma mais direta sobre o próprio ambiente familiar onde vivem os idosos para prevenir violências que muitas vezes comprometem sua saúde e segurança.

Para lidar com o problema foi lançado, em dezembro de 2005, o Plano de Ação de Enfrentamento à Violência Contra a Pessoa Idosa. Tendo como objetivo fazer cumprir o Estatuto do Idoso no que se refere às práticas violentas contra os idosos, o Plano detalha as diretrizes para atuação do poder público nos casos de abusos, maus-tratos e negligências. O Plano está sendo implantado sob coordenação da SEDH e tem buscado prioritariamente a instalação de Centros de Referências de Prevenção à Violência e Maus-Tratos Contra a Pessoa Idosa, para atendimento jurídico, psicológico e socioassistencial aos idosos vítimas de violência. Por sua vez, a Política Nacional de Redução da Morbimortalidade por Acidentes e Violências, lançada em 2001 pelo Ministério da Saúde, já enfocava especificamente a violência contra idosos e estipulava ações concretas para a sua prevenção, destacando especialmente a necessidade de investimento na formação

32. Dados da Secretaria Nacional de Assistência Social, do MDS.

33. CAMARANO, *et al.*, *op. cit.* (com base em dados do Suplemento de Saúde da Pnad/IBGE, 2003).

dos cuidadores de idosos, em muitos casos seus agressores, e dos profissionais do setor de saúde, aos quais não raro falta preparo para diagnosticar os casos de violência e proceder aos encaminhamentos necessários.

Porém, a violência doméstica não é a única praticada contra idosos. Também a violência social e institucional é preocupante. Os atropelamentos de que os idosos são as maiores vítimas no trânsito, as freqüentes quedas nos meios de transporte coletivo, o tratamento inadequado nas instituições e até mesmo a negligência das políticas públicas que não consideram as necessidades específicas desse segmento populacional no seu desenho e implementação são exemplos desse tipo de violência, que a lei condena, mas a prática social teima em perpetuar.

Finalmente, é preciso considerar que as políticas públicas devem propiciar a promoção daquilo que a Organização Mundial de Saúde denomina "envelhecimento ativo", ou seja, o envelhecimento com independência, qualidade de vida e atuação na sociedade. Envelhecer de fato inclui a convivência com doenças típicas do avanço da idade e a perda ou diminuição de algumas funções; no entanto, o cuidado permanente e de qualidade pode minimizar os efeitos dos agravos à saúde, bem como algumas perdas funcionais podem ser compensadas com novas capacidades. A questão da acessibilidade para idosos com mobilidade reduzida tem alcançado avanços, especialmente após o Decreto nº 5.391/2004. Ações de educação, por exemplo, tradicionalmente voltadas para as gerações mais novas, podem melhorar a qualidade de vida dos idosos, por meio da alfabetização, da capacitação profissional e do acesso a universidades da terceira idade. Finalmente, as políticas para idosos precisam cada vez mais incorporar a dimensão das especificidades internas ao próprio segmento, levando em consideração o fato de que as vulnerabilidades relacionadas ao envelhecimento afetam diferencialmente as pessoas conforme o grupo social, o gênero, a raça, a região geográfica etc.

e) Promoção dos Direitos dos Grupos GLBT

A promoção dos direitos humanos de *gays*, lésbicas, bissexuais e transgêneros é um tema bastante recente na agenda política mundial. Considere-se, por exemplo, que foi a partir de 2001 que os relatores especiais para direitos humanos da ONU passaram a incorporar em seus relatórios as violações contra a população GLBT. Reconhecendo problemas graves, tais como a tortura por agentes privados e estatais, a violência, as ameaças e assassinatos, além de execuções extrajudiciais sumárias e arbitrárias e a falta de liberdade de opinião e expressão, apontavam a vulnerabilidade e os altos riscos vivenciados por esses grupos sociais.

No Brasil a situação não é diferente e, em vários sentidos, a atuação do Estado brasileiro tem sido mais efetiva em fóruns internacionais do que no plano nacional. Prova disso é o fato de que, em 2003, sem que o país contasse com qualquer iniciativa de política na área, a Missão Permanente Brasileira em Genebra apresentou, na Comissão de Direitos Humanos da ONU, a Resolução Brasileira sobre Orientação Sexual e Direitos Humanos, reconhecendo o "princípio de inadmissibilidade de discriminação", proclamando que "todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos" e afirmando que "a educação em direitos humanos é uma chave para a mudança de atitudes e comportamento e para se promover o respeito à diversidade em sociedade". O documento ainda solicitava ao Alto Representante para Direitos Humanos a "devida atenção às violações dos direitos humanos no que se refere à orientação sexual".

Na verdade, os grupos GLBT haviam sido parcialmente contemplados em suas reivindicações com o lançamento do PNDH. Os maiores avanços se deram no sentido das constituições estaduais e legislações municipais terem incluído a questão do tratamento desigual motivado por orientação sexual como uma forma de discriminação. Por sua vez, o Poder Judiciário já há algum tempo tem promulgado sentenças favoráveis a esse grupo no que se refere, por exemplo, ao direito de herança e à divisão de bens constituídos por casais homossexuais, à dependência de seguro saúde e ao direito previdenciário. Outro destaque está referido às Paradas do Orgulho *GLBT*, realizadas desde a década passada em diferentes cidades, mobilizando milhões de pessoas em prol das reivindicações desse movimento.

A iniciativa mais relevante do poder público, contudo, veio apenas em 2004, com a definição de uma política específica para esses grupos por meio do Programa Brasil Sem Homofobia, lançado pelo Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNCD) e pelo Ministério da Saúde. O processo de elaboração do Programa, que contou com a parceria de diferentes ministérios e secretarias, bem como com a participação efetiva de organizações da sociedade civil, abriu um leque de reflexões e debates que apenas confirmou a urgência desta política pública. Centrado no combate à violência e à impunidade e na promoção do respeito à paz e à não discriminação por orientação sexual, o Programa garante direitos nas áreas da educação, trabalho, segurança e cultura, além de ações voltadas para jovens e mulheres e de combate ao racismo. Para gerir o programa foi criado, em 2005, o Fórum Governamental do Programa Brasil Sem Homofobia, integrado pelos Ministérios da Justiça, Relações Exteriores, Saúde, Educação, Cultura, pela SPM e pela SEPPIR e coordenado pela SEDH.

Uma das ações programáticas que mais tem conseguido avançar está referida à criação dos Centros de Referência de Apoio às Populações Homossexuais, atualmente com uma unidade constituída em cada capital do país, com previsão de que este número triplique até o próximo ano. Essa rede nacional responsável pelo acolhimento de denúncias, acompanhamento psicológico e orientação para a cidadania tem se mostrado uma infra-estrutura indispensável para subsidiar um programa governamental nesta área. Ao lado dessa rede, a criação de câmaras técnicas ou sub-comitês em diferentes ministérios vem contribuindo para auxiliar na conscientização a respeito da relevância da mudança de valores e comportamentos em relação às populações homossexuais, dentro do próprio Estado e na sua atuação junto à sociedade.[34]

Alguns desafios estão colocados para a política na área. Em primeiro lugar, permanece relevante o problema da homofobia nos discursos e práticas sociais, sendo que a violência letal contra homossexuais tem se destacado como expressão de concepções discriminatórias e preconceituosas presentes na vida cotidiana, especialmente em algumas regiões do país. Mesmo a proposta de capacitação de operadores de direito e de lideranças lésbicas em 2006-2007 não é suficiente para superar o arraigado preconceito presente na sociedade brasileira. Cabe lembrar a postura das instituições religiosas, especialmente dos segmentos ortodoxos da Igreja Católica e dos pentecostais da Igreja Evangélica, que dificulta uma compreensão democrática e cidadã da presença dos grupos GLBT na

34. Atualmente estão constituídos a Câmara Setorial de GLTB do Ministério da Cultura, a Câmara Técnica de Segurança Pública do Ministério da Justiça e um o sub-comitê do Ministério da Educação na área de produção de material didático e capacitação de professores, além de haver representantes do Ministério da Saúde na Comissão Nacional de Aids e no Comitê de Articulação dos Movimentos Sociais (Cames).

sociedade brasileira. Some-se a isso o fato de que os meios de comunicação de massa têm um importante papel na difusão de preconceitos e discriminações em relação às populações GLBT. Neste âmbito, o Ministério Público e a campanha "Quem Financia a Baixaria é Contra a Cidadania" têm feito intervenções relevantes para conter excessos presentes em programas midiáticos.

Em segundo lugar, deve-se considerar que, apesar da criação de um fórum governamental, o "Brasil sem Homofobia" carece de maior legitimação para garantir sua difusão interministerial. As resistências das instituições militares (Ministérios da Marinha, Exército e Aeronáutica) e de secretarias de diferentes ministérios são obstáculos relevantes para a implementação do Programa. Uma questão igualmente relevante é a falta de recursos governamentais consolidados no orçamento para este fim, fato que torna o Programa dependente das emendas parlamentares, a fonte principal dos recursos disponíveis para sua implementação até o momento. Nesse sentido, a mobilização intensa dos diferentes grupos envolvidos com o tema junto ao Congresso Nacional tem sido eficaz para garantir a implementação de parte das ações previstas.

Outro aspecto desafiador é a falta de perspectiva estratégica da implementação do Programa a médio e longo prazo. A visão colada na experiência empírica dos grupos GLBT e a falta de gerência técnica e administrativa do programa dificultam sua efetivação e impedem a definição de instrumentos de monitoramento e avaliação que permitam aprimorar suas ações ao longo do tempo.

Finalmente, parece fundamental referenciar as propostas do Programa com uma perspectiva educativa, a fim de trabalhar as crenças, atitudes e sentimentos da população brasileira em direção a uma cultura de paz, tolerância e direitos, capaz de fazer face aos preconceitos e discriminações arraigados nas práticas sociais voltadas para grupos sociais GLBT. Assim, os avanços obtidos em nível internacional, especialmente no Mercosul, onde foi aprovada a proposta brasileira de realização de um seminário sobre este tema em 2007 na V Reunião das Altas Autoridades em Direitos Humanos do Mercosul e Países Associados, precisam ter correspondência no nível interno do país.

f) Defensores de Direitos Humanos

A morte de Chico Mendes, no Acre em 1988, foi o episódio que, pela primeira vez, chamou a atenção da opinião pública nacional e internacional para a fragilidade da condição dos líderes de movimentos sociais e dos defensores de direitos humanos no Brasil. Ameaçado de morte, o seringueiro foi alvo de fazendeiros da região mesmo contanto com proteção policial. Outros assassinatos se seguiram nos anos seguintes, até a ocorrência da execução da missionária norte-americana Dorothy Stang, em fevereiro de 2005 no Pará. A grande visibilidade midiática do caso, somada à pressão estrangeira para punir os responsáveis, resultou em um julgamento realizado já em 2006. Assim como eles, diversas lideranças de movimentos sociais, religiosos, advogados, promotores e magistrados comprometidos com a defesa dos direitos dos trabalhadores rurais, das comunidades indígenas, dos sem-teto, dos afrodescendentes, das pessoas atingidas por barragens e das minorias sexuais têm sido vítimas de ameaças de morte ou atentados violentos por suas ações relacionadas ao direito à terra, ao trabalho, à preservação do meio ambiente e à não-discriminação. A grande maioria desses casos, no entanto, não recebe a mesma atenção da opinião pública e seus responsáveis permanecem impunes.

A Declaração sobre o Direito e o Dever dos Indivíduos, Grupos e Instituições de Promover e Proteger os Direitos Humanos e as Liberdades Fundamentais Universalmente Reconhecidos, aprovada na Assembléia Geral das Nações Unidas em dezembro de 1998, foi um marco internacional da maior importância que desencadeou, em diferentes países, programas e projetos voltados para tal fim. No âmbito regional, o Sistema Interamericano de Direitos Humanos também vem chamando atenção para o problema, tendo a Corte Interamericana de Direitos Humanos, em Resolução de dezembro de 2003, reafirmado que "os Estados devem outorgar garantias efetivas e adequadas aos defensores de direitos humanos para realizar livremente suas atividades, sendo conveniente prestar atenção particular a ações que limitem ou criem obstáculo ao seu trabalho". Neste caso, a obrigação do Estado não se limita apenas a medidas materiais, no sentido de proteger a vida e a integridade e liberdade pessoal do defensor, mas implica também agir sobre as causas estruturais que interferem na segurança das pessoas ameaçadas. Por sua vez, a Unidade de Defensores da Comissão Interamericana de Direitos Humanos já reconhece que o Brasil encontra-se entre os países latino-americanos que apresentam maior concentração de ameaças aos defensores de direitos humanos.

Neste contexto, o Brasil lançou, em outubro de 2004, o Programa Nacional de Defensores dos Direitos Humanos, uma política pública para a defesa e proteção de "todos os homens, mulheres ou entidades que atuam promovendo e/ou denunciando as violações contra os direitos humanos". Alocado em uma secretaria executiva na SEDH, o Programa pretende estimular a responsabilidade individual e coletiva sobre a questão, bem como reforçar o compromisso com a dignidade humana. As principais estratégias de ação envolvem o desenvolvimento de projetos de capacitação de policiais, a constituição de bancos de dados sobre os casos e a realização de campanhas de sensibilização. Sua operacionalização inclui, no nível federal, uma coordenação nacional composta por diferentes órgãos do Executivo, Legislativo, Judiciário e da sociedade civil; aos estados cabe a formação das coordenações regionais para implementar ações e políticas específicas de proteção dos defensores. Na prática, são as Coordenações Estaduais os instrumentos responsáveis pela eficácia do Programa, na medida em que atuam diretamente no acompanhamento dos casos sob proteção do Estado.

Entretanto, o Programa tem encontrado muitas dificuldades para avançar. Um balanço preliminar realizado pela SEDH informa a criação de coordenações estaduais no Pará, Pernambuco e Espírito Santo até o momento, reconhecendo a necessidade de sua instalação nas demais unidades federativas, além de redes de entidades civis. Palcos de inúmeros conflitos sociais, ambientais e fundiários, os estados pioneiros no Programa detêm os casos mais graves de defensores em situação de risco. No Pará, o convênio foi celebrado com a Defensoria Pública, prevendo recursos para a capacitação de policiais, cabendo à PM do estado a proteção dos defensores. Em Pernambuco, a parceria foi selada com a Secretaria de Justiça e Direitos Humanos, incluindo a formação de policiais e a elaboração de um diagnóstico sobre a situação dos defensores na região de Itaiba, sob responsabilidade da ONG Gajop (Gabinete de Assessoria Jurídica às Entidades Populares). Finalmente, no Espírito Santo, o Programa foi lançado em 2005, e deverá ser desdobrado em projeto de lei para aprovação pela Assembléia Legislativa. Em todos os três casos, contudo, é urgente a realização de um mapeamento completo de toda a rede de defensores que estão sob ameaça, para subsidiar de forma substantiva as ações em andamento sob responsabilidade das coordenações estaduais.

A visita ao Brasil, em 2005, da Sra. Hina Jilani, Relatora Especial da ONU sobre a situação dos defensores de direitos humanos, foi um evento de destaque na agenda política dessa área. Reconhecendo a importância do *status* ministerial atribuído às secretarias de Direitos Humanos e da Igualdade Racial, a representante apontou algumas questões pertinentes sobre a situação brasileira, que possivelmente contribuirão para aprimorar e ampliar a atuação governamental. Tendo destacado o alto nível de impunidade dos assassinatos cometidos contra os defensores, Jilani identificou alguns aspectos que contribuem diretamente para essa situação, tais como a criminalização da ação social desenvolvida pelos defensores, as perseguições injustas, detenções e calúnias formuladas por agentes públicos e não-estatais, a conivência das autoridades estaduais e locais com indivíduos influentes e com grupos de extermínio, e o abuso de poder cometido por polícias militares estaduais. Outro aspecto destacado foi a fragilidade da eficácia dos mecanismos de proteção aos defensores. Como estratégias de ação para lidar com o problema, a relatora apontou a revisão dos mecanismos de monitoramento e prestação de contas do aparato de segurança do Estado – especialmente das polícias militares, a necessidade de maior sensibilidade do Poder Legislativo para priorizar as ações de proteção às atividades dos defensores, um necessário ajuste no exercício do Poder Judiciário, a fim de formular interpretações constitucionais e ações judiciais efetivamente comprometidas com a justiça, e, finalmente, a adoção de estratégias governamentais mais abrangentes nesta área, para garantir um papel mais ativo do Estado nos conflitos sociais e o fim da impunidade nos casos de violações de direitos humanos.

Essas observações traçam um cenário claro do problema no Brasil e delineiam contornos bastante objetivos para a atuação pública, permitindo pensar alternativas para o aprimoramento do Programa Nacional no seu processo de operacionalização. O avanço e a maior eficácia de suas ações dependerão, em grande parte, do enfrentamento dessas questões, que se somam e constituem obstáculos efetivos à proteção dos defensores dos direitos humanos no país.

4 Ações federais de segurança pública

O balanço da política de segurança apresenta, em primeiro plano, uma breve discussão sobre a situação social nesta área. São destacadas, na seqüência, as mudanças no quadro institucional do setor, bem como os principais eixos de ação implementados entre 1995-2005. Por fim, o último item da seção trata dos desafios persistentes para esta política.[35]

4.1 Situação social

A gravidade da situação de segurança pública no Brasil pode ser vista a partir de três perspectivas. A primeira delas é o crescimento da criminalidade urbana violenta. Nesse sentido, os números relativos aos homicídios mostrados a seguir atestam a piora no quadro de violação do direito à vida no Brasil de 1995 a 2004.

35. A elaboração desta seção esteve amplamente apoiada na leitura dos seguintes artigos: ADORNO, S. Insegurança versus direitos humanos: entre a lei e a ordem. TEMPO SOCIAL, *Revista de Sociologia* da USP, São Paulo, v. 11, n. 2, p.129-153, out.1999; ADORNO. S. Lei e ordem no segundo governo FHC. TEMPO SOCIAL, *Revista de Sociologia* da USP, São Paulo, v.15, n. 2, p.103-140, nov. 2003; SOARES, L. E. *Segurança pública*: presente e futuro. Estudos avançados, v. 20, n. 56, p. 91-106, jan./abr. 2006; PINHEIRO, P. S.; MESQUITA NETO, P. Programa Nacional de Direitos Humanos: avaliação do primeiro ano e perspectivas. Estudos avançados, v. 11, n. 30, p.117-134, 1997; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). *Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise*, n. 2-12.

TABELA 1

Estimativa de vítimas de homicídio – faixa etária e sexo – Brasil, 1995-2004

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Taxa geral	21,8	25,9	26,3	27,8	27,7	28,7	29,5	30,2	30,3	28,2
Homens	40,5	47,3	48,5	51,5	51,5	53,3	54,9	56,3	56,7	52,7
Mulheres	3,5	5,0	4,7	4,7	4,6	4,8	4,8	4,8	4,7	4,5
0 a 11 anos	0,9	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,1	1,0
12 a 17 anos	12,8	14,7	15,4	16,9	17,1	18,8	18,9	20,9	21,4	20,7
18 a 24 anos	47,4	54,4	57,2	61,6	62,0	66,5	66,9	69,1	69,4	64,3
25 a 59 anos	29,3	35,7	35,5	36,4	36,2	36,4	37,6	37,3	37,4	34,7
60 ou mais anos	9,3	11,9	11,3	11,4	11,9	11,7	12,3	12,7	13,2	12,3
Homens jovens*	88,8	100,0	105,8	114,8	115,6	124,4	125,3	129,9	130,3	120,7
Mulheres jovens*	6,2	8,2	8,0	7,8	7,8	8,1	7,9	7,8	7,9	7,4

Fonte: DATASUS, Sim 1995 – 2004; IBGE/Diretoria de Pesquisas. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Gerência de Estudos e Análises da Dinâmica Demográfica. Projeção da População do Brasil por Sexo e Idade para o Período 1980-2050 – Revisão 2004.

Elaboração dos autores.

Obs.:* Homens e mulheres jovens são aqueles com idade entre 18 e 24 anos.

A taxa estimada[36] de homicídios cresceu quase anualmente, saindo de 21,8 vítimas de homicídios por 100 mil habitantes em 1995 para 28,2 em 2004. Houve crescimento das taxas tanto para homens quanto para mulheres e o risco de homicídio de homens continua sendo mais de 10 vezes maior que o de mulheres. Em todas as faixas etárias, houve crescimento das taxas, mas o maior foi entre adolescentes (faixa etária de 12 a 17 anos). Em 1995, a taxa estimada de vítimas adolescentes de homicídio era 58,9% da taxa geral; em 2004 passou a ser 73,4%. Entre os homens jovens (faixa etária de 18 a 24 anos), o problema é ainda maior, tendo a taxa atingido , em 2004, 120,7 vítimas de homicídio por 100 mil habitantes, ou seja, 4,3 vezes a taxa geral. Cabe destacar também a questão da cor das vítimas: no ano de 2004, nota-se que os negros morrem 72,5% mais que os brancos. Assim, verifica-se que as principais vítimas são os homens jovens negros, cuja taxa (150,1) é 5,3 vezes a taxa geral. Cabe registrar que a queda das taxas entre 2003 e 2004 cria a expectativa de que se interrompa a tendência de alta e se inicie um período de oscilação ou queda.

Entre as possíveis explicações para uma estabilização da taxa de homicídios estariam dois elementos. De um lado, a melhoria na situação de fatores de proteção, com o aumento do emprego e da renda relacionados com o crescimento econômico de 2004 e a elevação do número de famílias atendidas por programas de transferência de renda (como o Bolsa Família); de outro, a melhoria na atuação diante de fatores de risco, como o aumento do controle sobre posse, porte e uso de armas e a efetiva redução do estoque de armas legais existentes na sociedade,[37] além de possíveis resultados de agências estaduais e municipais de segurança pública, por meio da atuação ostensiva e investigativa em áreas com maior ocorrência de crimes, da criação de serviços de Disque-Denúncia e da implantação de policiamento comunitário, em trabalho conjunto com organizações da sociedade civil.[38]

A segunda perspectiva é a atuação ineficaz dos órgãos públicos na prevenção da violência e na aplicação da lei. Aqui cinco problemas específicos podem ser identificados:

36. Os números estimados de homicídio por ano foram alcançados segundo metodologia descrita em Ferreira & Araújo, "Transições negadas: homicídios entre os jovens brasileiros" *In:* Camarano. A . *Transição para a vida adulta ou vida adulta em transição*.

37. Ambos os resultados foram decorrentes da estratégia de desarmamento implantada nacionalmente a partir de 2003, com a sanção do Estatuto do Desarmamento, em dezembro daquele ano, e com a campanha de recolhimento de armas ocorrida entre 2004 e 2005.

38. CAPOBIANCO, E.; MESQUITA NETO, P. Práticas de cidadania contra o crime e a violência. *In:* PINSKY, J. (Org.) *Práticas de Cidadania*. São Paulo: Contexto, p. 241-257, 2004.

a) a falta de políticas integradas de prevenção à violência, problema cuja base está na falta de conhecimento. Sabe-se muito pouco sobre os locais mais violentos, os perfis das vítimas, os perfis dos agressores, os contextos em que se dão os crimes, a rede de relações que se formam em volta de quadrilhas de infratores e como se pode evitar o aliciamento de crianças e adolescentes etc;[39]

b) a persistente violação da lei por parte dos agentes encarregados de defendê-la. As torturas, as execuções sumárias e agressões cometidas contra suspeitos, indiciados e condenados e as operações policiais truculentas, principalmente em favelas, atestam que nas instituições operadoras de segurança pública e responsáveis pela aplicação de penas e medidas privativas de liberdade ainda se confunde punição ilegal com aplicação de justiça, e autoridade pública com arbitrariedade e impunidade;

c) a falta de resultados do sistema de justiça criminal. A expectativa geral em relação a este sistema é que se punam os infratores, algo que praticamente não se tem conseguido. O fluxo de produção de "apenados" é cheio de perdas: crimes não registrados na polícia, boletins de ocorrência que não abrem inquéritos, inquéritos não-concluídos, inquéritos que não se transformam em denúncias, processos arquivados antes do julgamento, absolvições por falhas na coleta de provas, condenações com mandados de prisão a cumprir etc. Se o sistema de justiça criminal só consegue aplicar punição a uma fração mínima dos infratores, como indicam algumas pesquisas, é preciso repensá-lo;

d) a crise do sistemas penal e de atendimento em medidas socioeducativas. Os problemas vão desde a falta de vagas até o ambiente prisional das instituições de internação de adolescentes infratores, passando por superlotação, más condições de sobrevivência para internos e o caráter muitas vezes eventual das atividades socioeducativas. A não-aplicação de penas alternativas a infrações menos graves e os casos de violações dos direitos (em especial mortes, torturas e maus-tratos), rebeliões, fugas e ações do crime organizado de dentro de presídios terminam por atestar sua desorganização; e

e) a corrupção que perpassa todo o sistema de justiça criminal, com propinas, crimes que deixam de ser investigados (inclusive aqueles cometidos por policiais e agentes penitenciários), provas que são destruídas, presos que controlam quadrilhas de dentro dos presídios, detidos que são liberados ilegalmente etc. Tudo isso gera descrença nas instituições, compromete o Estado de Direito e mina a colaboração da população com o trabalho policial.

Finalmente, a terceira perspectiva a partir da qual se pode notar a gravidade da situação de segurança pública no Brasil é o aumento da consciência da sociedade a respeito da violência. Nos últimos dez anos, pela ação da sociedade civil organizada e por meio da mídia e das ações governamentais, problemas desprezados ou antes considerados de cunho privado e pouco conhecidos do grande público se tornaram parte da agenda. Dessa forma, vários nichos de violência passaram a ser alvo de políticas públicas ou de mudanças na legislação, mesmo que incipientes: violência doméstica, violência contra a mulher, violência rural, tráfico de seres humanos, violência contra criança e adolescente

39. Na verdade, policiais e moradores identificam locais onde ocorrem muitos crimes. No entanto, o Estado não tem sido capaz de coletar essa informação, agregá-la a outras e utilizá-las na tomada de decisões.

(exploração sexual de crianças e adolescentes etc.), violência contra GLBT, violência contra idosos, violência escolar, violência contra testemunhas de crimes, assédio sexual, assédio moral etc.

4.2 Quadro institucional

A principal responsabilidade na área de segurança pública é dos estados e do Distrito Federal. O policiamento ostensivo, a investigação policial, a justiça criminal e o sistema penal são basicamente mantidos pelos estados. Nestes últimos 12 anos, o governo federal tem procurado desempenhar um papel mais ativo. Até então havia atuado praticamente por meio das Polícias Federal e Rodoviária Federal, das transferências de recursos originadas em emendas orçamentárias de parlamentares e algum papel coordenativo exercido pelo Departamento Penitenciário Nacional (Depen) e pelo antigo Conselho Federal de Secretários de Segurança Pública.

Em 1995, a área de segurança pública do governo federal dispunha de alguns órgãos: Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, Conselho Federal de Entorpecentes (Confen, transformado em Conselho Nacional Antidrogas – Conad, em 2001), Conselho Nacional de Segurança Pública, Secretaria de Polícia Federal (extinta em 1998, permanecendo o Departamento de Polícia Federal), Secretaria Nacional de Entorpecentes (extinta em 1998; em 2001 foi criada a Secretaria Nacional Antidrogas no Gabinete de Segurança Institucional da Presidência) e Secretaria dos Direitos da Cidadania e Justiça (na qual havia o Departamento de Assuntos Penitenciários). Desde então outros órgãos foram criados na estrutura do Ministério da Justiça: Secretaria de Planejamento das Ações Nacionais de Segurança (criada em 1995 e substituída pela Secretaria Nacional de Segurança Pública em 1997), Comissão Nacional de Segurança Pública nos Portos, Terminais e Vias Navegáveis – Conportos (1995), Comitê Interministerial de Combate à Pirataria (instituído em 2001 e substituído pelo Conselho Nacional de Combate à Pirataria e Delitos contra à Propriedade Intelectual em 2004), Núcleo Especial de Combate à Impunidade (2001).

Foram também criados alguns órgãos em outros ministérios e secretarias: no Ministério da Fazenda, o Conselho de Controle de Atividades Financeiras – Coaf (1998); na SEDH, o Conselho da Autoridade Central Administrativa Federal contra o Seqüestro Internacional de Crianças (2001), a Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo – Conatrae (2003), a Comissão Intersetorial de Acompanhamento do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (2006) e o Comitê Nacional para Prevenção e Controle da Tortura no Brasil – CNPCT (2006). Envolvendo órgãos do Ministério da Justiça e outros setores do governo foram criados ainda o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública (2000) e o Gabinete de Gestão Integrada de Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro – GGI/LD (2003).

Para assegurar recursos para a área, o governo federal já havia criado, em 1986, o Fundo de Prevenção e Combate às Drogas de Abuso (Funcab), depois transformado em Fundo Nacional Antidrogas) e, em 1994, o Fundo Penitenciário Nacional (Funpen), que é gerido pelo Departamento Penitenciário Nacional. Em 1997, com vistas a garantir que os recursos recolhidos pelo Departamento de Polícia Federal (DPF) fossem utilizados pelo órgão e que houvesse um acréscimo no total de seus gastos, foi criado o Fundo para Aparelhamento e Operacionalização das Atividades-fim da Polícia Federal (Funapol). Em meio a mais uma crise de segurança pública, em 2000, foi lançado o

mais recente fundo nesta área, o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), com o objetivo de apoiar projetos de responsabilidade dos governos estaduais, do Distrito Federal e dos municípios.

4.3 Balanço da política

Em 1995, diagnósticos do quadro da segurança pública no país apontavam três tipos de problemas a serem enfrentados: *i)* autoritarismo e violência ilegal; *ii)* a grave situação das polícias e penitenciárias estaduais; e *iii)* uma criminalidade violenta crescente.

Além do PNDH, o Plano Nacional de Segurança Pública de 2000 e o Projeto Segurança Pública para o Brasil (alçado à condição Plano Nacional de Segurança Pública no governo Lula) também trouxeram propostas para a área, mas poucas mudanças foram de fato alcançadas. Em síntese, faltaram disposição e força política para os governos proporem e/ou aprovarem mudanças constitucionais e leis que pudessem, de fato, reformar o sistema de justiça criminal no país. Além disso, faltaram a todos os planos: diagnósticos, recursos, metas e acompanhamento, monitoramento e avaliação.

a) Combate ao entulho autoritário e controle da violência do Estado

Nos últimos doze anos, o governo aprovou várias leis importantes para a regulamentação da atuação investigativa e ostensiva e para o controle da violência policial. Destacam-se principalmente a Lei nº 9.299/1996, que transferiu a competência para julgamento de policiais militares acusados de crimes dolosos contra a vida da Justiça Militar para a comum, e a Lei nº 9.455/1997, que tipificou crime de tortura e estabeleceu penas severas para essa prática.

Outras propostas neste campo não foram para frente, quais sejam: desmilitarização da Polícia Militar; extinção dos tribunais militares estaduais; ouvidorias de polícia com papel investigativo e maior autonomia; unificação das polícias ou fundação de uma nova polícia estadual agregando membros das corporações civis e militares e reduzindo os níveis hierárquicos e as diferenças de salário; fim do inquérito policial (resquício do modelo inquisitorial de justiça criminal) e reforço do papel investigativo do Ministério Público; e estabelecimento de juízo de suficiência de provas na atuação do Poder Judiciário na área criminal. No Governo Lula surgiram as propostas de desconstitucionalização das polícias estaduais – permitindo que cada Unidade da Federação fizesse mudanças ou não nas suas polícias – e de uma lei federal que estabelece as polícias de ciclo completo, ou seja, qualquer polícia estadual existente deverá fazer policiamento ostensivo, investigativo e judiciário. Porém, as propostas não chegaram a ser encaminhadas ao Congresso Nacional.

Além de mudanças legislativas, alguns avanços podem ser destacados: a criação de quatorze ouvidorias de polícia nas UF e de algumas ouvidorias penitenciárias nos estados, com ou sem estímulo do governo federal; a inclusão de cursos de direitos humanos na capacitação dos policiais, seja em cursos extracurriculares promovidos pelo governo federal ou pelos governos estaduais ou em cursos de formação e de aprimoramento, culminando com uma Matriz Curricular Nacional, já aplicada por dezessete estados, na qual o respeito aos direitos humanos aparece como um dos pilares básicos.

No campo da execução penal, nesse período se resolveu uma controvérsia e se criou outra. A primeira se iniciou quando a Lei dos Crimes Hediondos proibiu, em 1990, a progressão penal dos condenados por estes crimes. Em 2006, o STF determinou ser

inconstitucional essa proibição. Com isso o governo federal apresentou projeto de lei (PL nº 6.793/2006) que estabelece que a progressão penal nestes crimes só ocorra após o cumprimento de um terço da pena. A segunda se iniciou com a criação do Regime Disciplinar Diferenciado em 2001, por uma resolução da Secretaria de Estado de Administração Penitenciária do Governo do Estado de São Paulo, depois transformado e aprovado como lei federal (10.792/2003). O Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciaria emitiu parecer em 2004, declarando a inconstitucionalidade do RDD, entre outras coisas, por considerar o regime cruel. O STF tem reconhecido a constitucionalidade do Regime, mas ainda não há uma decisão definitiva sobre a sua constitucionalidade.

b) Auxílio para as policiais estaduais, federais e para as penitenciárias

Em todo o período 1995-2005, os estados receberam recursos do Funpen para investimento na criação de vagas nos presídios e outras ações envolvendo apenados, familiares e egressos. No entanto, mesmo tendo havido indultos, mutirões para a progressão penal ou soltura de presos que já cumpriram suas penas, a baixa utilização das penas alternativas e a superlotação de presídios permanecem. O déficit de vagas no sistema prisional e nas celas sob a responsabilidade das secretarias de segurança pública mais que dobrou no período 2000-2005, passando de 70.636 em 2000 para 145.492 em 2005. Dito de outra forma, o sistema passou de 1,43 preso por vaga em 2000, para 2,48 presos por vaga em 2005. A utilização de regimes mais baratos e com menor restrição de liberdade (e que produzem menos reincidência) – semi-aberto e aberto – aumentou pouco, em torno de 10%.

A partir de 2004 inicia-se a construção de presídios federais, com a preocupação maior de isolar presos considerados de alta periculosidade, mas a maior novidade é o início de ações de outros ministérios em relação aos presídios. A destinação de recursos do SUS para atendimento à saúde nos presídios e o Programa Pintando a Liberdade de apoio ao trabalho dos presos são exemplos importantes no sentido de melhorar a situação nos presídios.

Em relação aos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública, a partir de 2000, estes começaram a ser utilizados em projetos dos estados para reequipamento das polícias, polícia técnica, cursos de direitos humanos e polícia comunitária etc. Sem esses recursos, a situação das polícias seria mais grave atualmente, mas as polícias continuam demandando recursos para modernização tecnológica, investimentos em infra-estrutura e equipamentos básicos para a realização do trabalho policial e qualificação de policiais. Apesar de todos os investimentos e ações da Senasp, ainda há dificuldades. No caso, por exemplo, da implantação do Sistema Nacional de Estatística de Segurança Pública e Justiça Criminal, há alguns estados onde inexistem redes informatizadas que interligam todas as delegacias e bases de dados que sistematizam periodicamente as estatísticas coletadas destas delegacias.

No que tange às polícias federais, como será possível notar a seguir, os recursos disponíveis foram crescentes no período e têm permitido o aumento dos quadros e a modernização tecnológica destes órgãos. O número de operações realizadas por essas polícias também é crescente no período, embora não se tenham informações sobre a porcentagem de denúncias e condenações mediante o número de inquéritos policiais.

c) Prevenção e repressão à criminalidade violenta

Várias leis foram aprovadas no sentido de incorporar ao direito nacional Convenções Internacionais de respeito aos direitos humanos, tipificar crimes e aumentar penas em relação a diferentes tipos de violência (violência doméstica, contra a mulher, contra o idoso, contra testemunhas, contra defensores de direitos humanos; tráfico de seres humanos; abuso sexual de crianças e adolescentes, entre outros). Também foram estabelecidas novas instituições para a resolução de conflitos, para crimes de menor potencial ofensivo (Juizado Especiais Criminais – Lei nº 9.099/1995) e para violência doméstica (Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher – Lei 11.340/06). Por fim, foram aprovadas leis ampliando as penas restritivas de direito e as possibilidades de substituição das penas privativas de liberdade (Lei nº 9.174/1998) e aumentando o controle sobre o comércio, a posse, o porte e ou uso de armas e munições (Lei nº 9.437/1997, e sua substituta, o Estatuto do Desarmamento, Lei nº 10.826/2003).

Foram criados também alguns planos, programas e ações para crimes e tipos específicos de violência, a saber:

- Programa de Proteção a Testemunhas, Vítimas e Familiares de Vítimas de Crime (1997), com o objetivo de garantir a integridade física e psicológica de vítimas, testemunhas e seus familiares que estejam expostos a grave ameaça em razão de colaborarem, com seu testemunho, para a investigação ou processo criminal.
- Serviço de Proteção ao Depoente Especial (1999), subordinado ao Departamento de Polícia Federal, destinado a proteger, exclusivamente, os indiciados ou acusados que se prontifiquem a colaborar com a polícia ou justiça na elucidação de crimes e na identificação dos demais responsáveis e que dessa colaboração resulte uma ameaça ou coação, efetiva ou potencial, atendendo também as testemunhas excluídas do programa anterior por descumprimento de normas de segurança pública.[40]
- Outros: Programa Nacional de Prevenção e Combate à Violência Doméstica e Sexual; Programa Nacional de Combate ao Contrabando e ao Descaminho (1998); Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo (2003); e Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (2004).

Em termos de ações preventivas, cabe destacar a Campanha Nacional de Desarmamento, que recolheu aproximadamente 464 mil armas entre julho de 2004 e outubro de 2005. No que se refere à repressão, merece destaque a criação do Programa de Integração das Informações Criminais (1995), atualmente chamado de Rede Infoseg e que, neste período, tem integrado paulatinamente informações de segurança pública, justiça e fiscalização, tais como dados de inquéritos, processos, armas de fogo, veículos, condutores e mandados de prisão, entre outros, de todas as Unidades da Federação; e dados de órgãos federais, como a Receita Federal, o Exército Brasileiro, o Superior Tribunal de Justiça e a Justiça Federal.

4.4 Desafios atuais e perspectivas

O primeiro desafio, atualmente, em termos de políticas para a área de segurança pública, é obter informações sobre o problema da violência e sobre as ações dos órgãos operadores de segurança. A consciência do problema tem levado a ações da Senasp para estruturar um Sistema Nacional de Estatística de Segurança Pública e Justiça Criminal, o qual, no

40. Juntamente com o Programa de Proteção a Testemunhas, esta iniciativa tem sido importante no combate a crimes cometidos por agentes do Estado e por membros do crime organizado, atacando um dos nichos mais fortes da impunidade.

entanto, dependerá de recursos e capacidade de articulação do Executivo Federal para receber informações das secretarias estaduais, bem como da realização de pesquisas de vitimização periódicas. Sem informações básicas, o planejamento, a execução e a avaliação das políticas públicas continuarão prejudicados.

O segundo desafio é avançar nas reformas legislativas. Propostas mais fundamentais como fim do inquérito policial, unificação das polícias, poder investigativo e autonomia para as ouvidorias de polícia, restrição das penas de reclusão somente para crimes violentos graves enfrentam fortes resistências no Congresso Nacional e parecem ter pouco apoio na opinião pública. Nesse sentido, a construção de uma agenda mínima para o próximo governo – como a desconstitucionalização das polícias e o estabelecimento de polícias de ciclo completo – pode permitir alguns avanços e resistir a recuos em termos de endurecimento de penas, redução da maioridade penal e limitação da progressão penal.

O terceiro desafio é a implementação dos programas federais na área de segurança pública. Dessa forma, a transversalidade necessita de novos mecanismos para garantir a coordenação dos setores envolvidos; o apoio a estados e municípios precisa ser aprimorado para enfrentar o bloqueio de repasses por inadimplência dos entes federativos; o novo PPA precisa prever novos programas que tratem a segurança pública principalmente pela chave da prevenção e que leve em conta que a ação da polícia depende da cooperação da população e que a capacidade de punição da justiça criminal é mínima; que os programas sejam construídos sobre diagnósticos e contem com monitoramento e avaliação permanente; que os programas sejam indutores de mudanças nas polícias e sistemas prisionais, em que o respeito aos direitos humanos não esteja presente apenas nos cursos das academias, mas também nas práticas policiais e penitenciárias que precisam ser expurgadas das torturas, execuções sumárias, maus tratos e arbitrariedades; que os orçamentos de programas para a área de segurança pública não sejam contingenciados ou, que pelos menos, se excluam do contingenciamento os programas com fortes transferências voluntárias, os quais pela sua própria natureza tem grande dificuldade de executar todo o seu orçamento.

O quarto desafio, por fim, é atacar o principal problema de violência: as altas taxas de homicídio. A falta de informações sobre a correlação entre homicídios e tráfico de drogas e dos gastos do sistema de justiça criminal com o combate ao narcotráfico tem impedido a avaliação do custo-benefício da política repressiva às drogas *vis-à-vis* políticas preventivas nas áreas de saúde e educação. Já em relação aos homicídios correlacionados aos conflitos interpessoais, o papel da educação de crianças e jovens é fundamental para a contenção da socialização masculina que naturaliza a resolução violenta de conflitos. Por fim, os distritos municipais e bairros com as maiores taxas de homicídio no Brasil, assim que identificados, precisam ser alvos prioritários de pesquisas e das políticas de prevenção à violência.

5 Gastos na área de direitos humanos, justiça e cidadania

5.1 Direitos humanos

Cabe ressaltar, de início, que o respeito aos direitos humanos está vinculado a ações executadas nas mais diferentes áreas de atuação governamental, conforme já se afirmou anteriormente. No entanto, é objeto de análise deste capítulo somente o gasto realizado pelas instituições especialmente incumbidas da política no nível federal.

Os recursos despendidos na política de direitos humanos – na qual aqui se incluem as ações destinadas a grupos sociais específicos – sofreram grandes oscilações ao longo dos últimos anos e revelam-se permanentemente insuficientes. Embora os órgãos da área venham cada vez mais reforçando seu papel de articuladores de políticas – e não de executores – isso não soluciona o problema da escassez de recursos disponíveis, mas apenas o transfere para outro patamar.

É fato que a articulação de parcerias com outros órgãos de governo e com a sociedade civil pode complementar e potencializar a atuação do Estado, minimizando os efeitos gerais da tímida alocação de recursos orçamentários à área. No entanto, isso exige não apenas a manutenção de certo compromisso orçamentário em áreas mais críticas ou definidas como prioritárias, por meio da transferência de recursos financeiros aos executores das ações (governos estaduais, municipais, outras instituições federais e organizações não-governamentais), mas também gerou a necessidade de ampliar a capacidade de gestão, articulação, controle e monitoramento do governo federal junto a esses parceiros, o que certamente demanda recursos.

Um dos programas que pode ilustrar a trajetória dos recursos alocados e gastos na política intitula-se Direitos Humanos, Direitos de Todos, executado pela SEDH. O Programa é um verdadeiro "guarda-chuva" e seus maiores desafios são lidar com públicos pouco atendidos pelo Estado em suas especificidades e incorporar temas novos na agenda federal. Nesse sentido, o programa vem tratando, desde 2000, de questões diversas, como a mobilização para o registro civil de nascimento, a capacitação em direitos humanos, o apoio a centros de referência e a conselhos estaduais e municipais de direitos humanos, a instalação de Balcões de Direitos, a proteção a defensores de direitos humanos, a prevenção e combate à homofobia, o combate à tortura, a implementação do Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos e o pagamento de indenizações a vítimas da ditadura militar e seus familiares, entre outras. A tabela 2 traz os valores executados correspondentes a este Programa ao longo do período 2000-2005:

TABELA 2

Execução orçamentária do Programa Direitos Humanos, Direitos de Todos – 2000–2005

(Em R$ milhões constantes)

Programa/ Anos	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Direitos Humanos, Direitos de Todos	5,65	14,96	8,21	4,79	5,74	14,01

Fonte: Siafi/STN.
Elaboração: Disoc/Ipea.
Obs.: Valores constantes IPCA dez./2005.

Os números apontam a oscilação orçamentária do programa no período em tela. Vale observar, contudo, que os dois picos orçamentários, quando as cifras superam os R$ 14 milhões, correspondem a momentos em que o programa reforçou ações na área de segurança pública. Em 2001, o Programa sofreu um incremento orçamentário por conta de sua inserção no bojo das ações prioritárias do Plano Nacional de Segurança Pública, com aporte de recursos para regiões definidas para a capacitação e especialização de profissionais em direitos humanos. Em 2005, ele sofreu nova mudança do seu patamar orçamentário, desta vez por conta da inserção de uma ação para prover assistência técnica para ouvidorias de polícia e policiamento comunitário. Importante registrar, portanto, que o Programa segue incorporando temas relevantes à política – inclusive por meio de ações intersetoriais – mas não registrou crescimento orçamentário em relação ao ano 2000, o que significa que parte considerável desses novos temas nem sempre

ganha expressão orçamentária imediata. De outra parte, é preciso considerar que temas como direitos dos idosos e promoção das pessoas resgatadas do trabalho escravo, que foram originalmente tratados no âmbito do Programa, ganharam institucionalidade própria no período recente, o que possibilita o comprometimento programático com novas questões.

No que diz respeito aos grupos populacionais específicos tratados neste capítulo, os recursos despendidos pelo governo federal podem ser analisados separadamente em alguns casos, por contarem com rubricas orçamentárias específicas, como é o caso das políticas na área de direitos humanos voltadas para crianças e adolescentes, para as mulheres, para as pessoas com deficiência e, no período recente, para os idosos. A tabela 3 traz os montantes despendidos no período 1995-2005 nestas áreas.

TABELA 3

Execução orçamentária de programas selecionados das pastas responsáveis por ações na área de direitos humanos voltadas para crianças e adolescentes, mulheres, pessoas com deficiência e idosos – 1995-2005

(Em R$ milhões constantes)

Área/Anos	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Crianças e adolescentes[1]	32,8	38,5	48,2	18,5	19,9	17,6	35,1	49,3	24,0	41,5	32,9
Mulheres[2]	0,5	0,2	0,6	0,6	1,9	1,7	3,2	4,4	4,6	12,5	14,8
Pessoas com deficiência[3]	4,0	6,9	8,6	3,9	4,0	6,4	8,0	5,3	2,4	2,9	2,8
Idosos[4]	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,0	0,7

Fonte: Siafi/STN.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Notas: [1] Os valores excluem despesas administrativas. Foram computados os recursos despendidos em programas diretamente afetos à defesa dos direitos de crianças e adolescentes segundo o seguinte critério: para o ano de 1995, foi incluído o programa executado pela Fundação Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência; para o período 1996-2002, incluíram-se os programas executados pela Secretaria dos Direitos de Cidadania e, posteriormente, Secretaria de Direitos Humanos do Ministério da Justiça; para o período 2003-2005, constam os programas executados pela SEDH; e para o período 1998-2005 foram acrescidos os recursos provenientes do Fundo Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.

[2] Execução orçamentária das ações finalísticas. Para o período de 1995 a 2001, considerou-se a execução do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher; no caso de 2002, trata-se da execução da Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher; e, para o período 2003-2005, trata-se da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres.

[3] Execução orçamentária dos programas e ações cuja execução se encontra sob a responsabilidade da Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência.

[4] Execução orçamentária das ações do programa Proteção Social ao Idoso sob responsabilidade da SEDH.

Obs.: Valores constantes IPCA dez./2005.

A área de proteção dos direitos de crianças e adolescentes registrou, entre 1995 e 2005, uma média anual de gastos da ordem de R$ 32 milhões. Contudo, a trajetória da execução orçamentária apresenta oscilações notáveis no período. Uma hipótese para explicar o orçamento oscilante está na instabilidade institucional da política. O ano de 1998 – primeiro da programação orçamentária da Secretaria Nacional de Direitos Humanos, à qual fora incorporada parte das ações que já vinham sendo implementadas para a proteção de crianças e adolescentes – marca um momento de flagrante restrição de recursos na área, que segue até 2000, quando foram executados apenas R$ 17,6 milhões, ou seja, pouco mais da metade do realizado em 1995 e cerca de da execução de 1997. Em 2001, retomou-se o patamar médio de gastos na área e, no ano seguinte, o último do governo FHC, atingiu-se o pico orçamentário de todo o período, quando foram gastos R$ 49,3 milhões. A alteração do *status* do órgão executor das ações para Secretaria Especial vinculada à Presidência da República não foi suficiente para interromper a trajetória oscilante da área e, em 2003, a execução voltou a registrar uma queda expressiva (de 52 pontos percentuais) em relação ao ano anterior. Em 2004, primeiro ano de vigência do Plano Plurianual do governo Lula, a execução orçamentária voltou a crescer, ultrapassando a casa dos R$ 41 milhões, observando-se, no ano seguinte, nova queda, com a execução ficando em pouco menos de 80% do ano anterior (R$ 32,9 milhões). Importante registrar ainda que, em

2005, a execução orçamentária da área não apenas ficou na média do período, como se igualou ao patamar de gastos registrado em 1995, primeiro ano da série.

Na área da promoção dos direitos das pessoas com deficiência, é possível observar que o problema da frágil inserção institucional da Corde é agravado ainda pelas dificuldades enfrentadas pelo órgão no que diz respeito ao orçamento disponível, que tem sido baixo e flutuante no período, com tendência descendente, chegando a 2005 com um valor cerca de 30% inferior ao de 1995 (R$ 2,8 e R$ 4,0 milhões respectivamente). Importante considerar que essa trajetória está em sentido contrário ao da atuação político-institucional do órgão, que vem se ampliando no período. Entre 1995 e 1999, os recursos disponibilizados para a Corde destinavam-se às ações de reabilitação integral do portador de deficiência, incluindo também ações para sua integração sócio-laboral; neste período, embora os gastos tenham oscilado consideravelmente entre um ano e outro, tendo atingido R$ 8,6 milhões em 1997, nunca ficaram abaixo do patamar fixado no primeiro ano, tendo a execução de 1999 igualado a de 1995. De 2000 em diante, os recursos passaram a destinar-se a um novo e vasto leque de ações, as quais contemplam a implantação de Conselhos de Direitos das Pessoas Portadoras de Deficiência em estados e municípios, a promoção de eventos e campanhas educativas sobre o tema, a capacitação de recursos humanos, a realização de estudos e pesquisas, a eliminação de barreiras arquitetônicas e ambientais e a implantação do Sistema Corde de Informações, entre outros temas. Nos primeiros dois anos deste novo período, essa ampliação da atuação institucional foi acompanhada de um efetivo crescimento dos gastos na área, e a execução orçamentária de 2001 ficou em cerca de R$ 8,0 milhões. No entanto, as bruscas quedas sucessivas registradas em 2002 e 2003 levaram os gastos para um patamar inferior a R$ 2,5 milhões no último ano, posição que não foi efetivamente alterada com os valores registrados em 2004 e 2005, em torno de R$ 2,9 milhões.

Diferentemente do que acontece nas duas áreas tratadas até aqui, a execução orçamentária das ações voltadas à igualdade de gênero acompanha quase que harmonicamente as fases da política institucional da área. A primeira fase, referente ao período de atuação do CNDM e que culmina na criação da Sedim, pode ser dividida em duas partes: o intervalo 1995-1999, quando se caminha de um pequeno e disperso orçamento para a introdução dos gastos com a temática da violência e o incremento dos recursos; e o triênio 2000-2002, marcado por uma programação mais sofisticada e um foco mais definido para a ação de prevenção e combate à violência contra as mulheres. Os gastos, que já vinham crescendo desde 1999, superam os R$ 3 milhões em 2001 e atingem o patamar de R$ 4,5 milhões em 2002. A ação de maior importância neste período visava à implantação e manutenção das casas-abrigo. A segunda fase inicia-se em 2003, com a criação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, que, embora tenha dado continuidade à execução das ações de combate à violência em seu primeiro ano de existência – tendo liquidado pouco mais de R$ 4,5 milhões nesta área – reformulou o antigo programa para o PPA 2004-2007 e instituiu dois novos, um com ações direcionadas à autonomia econômica das mulheres e outro de gestão da política. No caso do programa de combate à violência, destaca-se o aumento significativo nos recursos investidos, que totalizaram R$ 15,4 milhões entre 2004 e 2005. A ação de maior peso foi a de apoio a serviços especializados, que passou a priorizar os centros de referência em detrimento das casas-abrigo.

Em linhas gerais, é possível afirmar que, no caso das políticas para as mulheres, o fortalecimento institucional da área, em especial após a criação da Secretaria Especial, que fez que a política de promoção da autonomia das mulheres e da igualdade de gênero do governo federal se ampliasse e se adensasse, encontra eco direto no orçamento dos programas específicos aqui considerados e, conseqüentemente, no total de recursos aplicados ao longo do período. A execução orçamentária da área apresenta, assim, uma trajetória ascendente, que condiz com as atribuições crescentes do órgão responsável pela política.

No que diz respeito aos idosos, a ausência, até 2004, de um programa ou de ações orçamentárias específicas na pasta dos direitos humanos reflete a novidade do tema na pauta governamental, já referida anteriormente. Ressalte-se que, como efeito da crescente mobilização social em torno dos direitos dos idosos, a pressão por uma atuação mais consistente para este público no âmbito dos direitos humanos e da cidadania deve aumentar, trazendo consigo a expectativa de uma maior destinação de recursos para a área, em relação ao patamar registrado em 2004 e 2005. O próprio estímulo que o governo federal e o Conselho Nacional vêm oferecendo no sentido da constituição da rede nacional de proteção e defesa da pessoa idosa já sinaliza a necessidade de recursos orçamentários novos para apoiar, entre outras ações, a criação de conselhos nos estados e municípios, a realização de campanhas educativas e o desenvolvimento de estudos e pesquisas sobre as condições em que se dá o atendimento aos direitos dos idosos, como de resto aconteceu nas demais áreas.

5.2 Segurança pública

Os gastos federais na área de segurança pública, apesar da preocupação dos governos com a contenção da dívida pública e controle da inflação, aumentaram nos últimos seis anos, como se depreende da tabela 4.

TABELA 4

Execução Orçamentária das principais unidades orçamentárias ligadas à área de segurançapública – 2000 e 2005

(Em R$ milhões constantes)

Unidades Orçamentárias/Anos	2000	2001	2002	2003	2004	2005
MJ/SEDH/SPM*	49	79	67	31	36	37
DPRF	901	1.069	1.346	1.234	1.310	1.389
DPF	2.091	1.974	2.035	1.979	2.217	2.222
FUNPEN	220	379	169	139	156	159
FUNAPOL	286	261	271	185	201	274
FNSP	381	570	418	347	302	244
FUNAD**	6	10	13	16	6	4
Total	3.934	4.343	4.319	3.931	4.228	4.330

Fonte: Siafi/STN.
Elaboração: Disoc/Ipea.
Obs.: Valores constantes IPCA dez./2005.

*Aqui estão incluídos os gastos dos seguintes programas: Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei, Combate à Violência Contra a Mulher, Combate à Criminalidade, Segurança do Cidadão, Paz nas Escolas, Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas, Gestão da Participação em Organismos Internacionais (contribuição ao Instituto Latino-Americano para Prevenção de Delito e Tratamento de Deliqüente), Sistema Único de Segurança Pública, Combate ao Crime Transnacional, Atendimento Socioeducativo do Adolescente em Conflito com a Lei, Proteção da Adoção e Combate ao Seqüestro Internacional, Prevenção e Combate à Violência contra as Mulheres. Os gastos de outros órgãos e de outros programas em ações, mesmo que possam estar relacionados à segurança pública, não foram considerados.

** Fundo Nacional Antidrogas.

Comparando-se 2000 e 2005, houve um aumento real de 10%. Nota-se, no entanto, um forte crescimento dos gastos do DPRF (54%), com o que o liquidado com as duas polícias passou de 83% do total em segurança em 2000 para 90% do total em 2005. Esse aumento permitiu ampliação do quadro das polícias, expansão da infra-estrutura e aumento das operações especiais.

Por sua vez, os gastos com o Funpen e o FNSP caíram a partir de 2001, sendo que o liquidado de 2005 com o Funpen corresponde a 72% daquele de 2000, e com o FNSP, a apenas 64%. Essa redução dos recursos está comprometendo a integração das polícias e a redução do déficit penitenciário.

6 Desafios atuais e perspectivas da política de direitos humanos, justiça e cidadania

A política que visa não apenas *garantir*, mas também *defender* e *promover* os direitos humanos no Brasil, não pode se furtar a atuar sobre os fatores que tendem a obstruir a sua concretização. Disso dependem as condições para que essa política represente, de fato, um conjunto articulado e orgânico de ações, instituições e instrumentos capazes de produzir condições favoráveis e amplas para a promoção dos direitos humanos formalmente instituídos e para a efetivação do compromisso político com a justiça e a cidadania.

Na primeira seção deste capítulo foram identificados três grandes problemas para a efetiva concretização dos direitos dos cidadãos brasileiros. Em linhas gerais, pode-se afirmar que esses são os principais desafios colocados para a política hoje.

Quanto ao primeiro fator citado, referente à exigibilidade e à justiciabilidade dos direitos dos cidadãos brasileiros, há um enorme campo de ação para a política de direitos humanos. Se se considera que as leis e políticas ora disponíveis vieram responder demandas que lograram ascender à agenda política nacional e conquistar apoio da opinião pública e das elites políticas, deve-se ter em mente que muitas são as demandas que restam por ser debatidas e, eventualmente, consagradas em dispositivos legais e/ou medidas de política que tornem novos direitos exigíveis. A aprovação de uma legislação que trate o aborto como tema de saúde pública e corrija a abordagem repressiva e ineficiente ainda predominante no país; o pleno reconhecimento dos direitos civis aos integrantes de uniões estáveis de natureza homossexual; a demarcação definitiva e homologação das terras indígenas; a aprovação de uma Lei de Execução das Medidas Socioeducativas para o adolescente em conflito com a lei, que discipline o seu cumprimento e iniba as violências que ocorrem nas unidades de internação, são apenas alguns exemplos de questões que já estão formuladas publicamente e precisam ser revistas ou legisladas, para garantir os direitos humanos daqueles que afetam.

De outra parte, tem-se a questão da justiciabilidade dos direitos humanos, ou seja, da possibilidade de os cidadãos recorrerem ao Judiciário para defender seus direitos. Este problema esbarra não apenas na disponibilidade de garantias processuais,[41] mas principalmente no problema das reduzidas chances de acesso à Justiça por grande parte dos brasileiros. E por acesso à Justiça entenda-se não apenas a possibilidade de contratar um advogado, contar com um defensor público ou ser isento das custas judiciais, mas também a oportunidade de ser informado sobre os seus direitos e contar com um sistema de justiça eficiente (mais rápido e menos "ritualizado") e que, de fato, produza resultados justos. A esse respeito, o país tem avançado lentamente desde 1995, quando foram instituídos os Juizados Especiais, e as reformas mais promissoras apenas começam a acontecer com a promulgação da "Reforma do Judiciário".

41. Neste sentido, a Constituição colocou à disposição da sociedade alguns mecanismos para assegurar juridicamente a eficácia dos direitos fundamentais consagrados no texto constitucional, como o mandado de segurança coletivo, a ação direta de inconstitucionalidade, o direito de representação coletiva e a ação civil pública; além disso, foi atribuído ao Ministério Público o dever institucional de proteger quaisquer interesses difusos e coletivos e de zelar pela efetivação dos direitos constitucionais.

Registre-se, no entanto, que, desde 1996, o governo federal vem apoiando a implantação de *Balcões de Direitos*, em parceria com organizações não governamentais, principalmente associações de moradores. Essa iniciativa visa à prestação de serviços de orientação jurídica gratuita, mediação de conflitos e confecção de documentação civil básica em comunidades de baixa renda e locais com dificuldade de acesso a serviços públicos; contudo, embora seja reconhecidamente um sucesso, sendo digna inclusive de reconhecimento internacional, ainda é implementada em escala muito pequena frente à demanda potencialmente existente. Além disso, o problema do acesso à justiça resvala ainda no desincentivo provocado pela baixa confiabilidade dos organismos policiais, pelas elevadas taxas de impunidade e pelo receio que as pessoas têm de sofrer represálias, em particular da polícia e do crime organizado. Todos esses problemas, cujo enfrentamento é complexo e envolve ações no âmbito da segurança pública, também dizem respeito a uma política de direitos humanos ampla e conseqüente e devem ser enfocadas conjuntamente pelas duas frentes.

No que diz respeito ao segundo fator mencionado, qual seja, o desdobramento dos direitos instituídos em políticas públicas, à parte a discussão sobre os problemas que afetam cada uma das diferentes áreas sociais em que atua o poder público, há de se reconhecer as dificuldades enfrentadas pelo órgão encarregado da política de direitos humanos em nível federal.[42] Tendo como missão institucional a coordenação da implementação do PNDH, por meio da articulação das ações dos ministérios setoriais e de seus programas próprios de promoção dos direitos, a SEDH padece de uma crônica escassez de recursos materiais, técnicos e financeiros, o que afeta sua capacidade de monitoramento e avaliação das ações implementadas. Outro problema é o baixo capital político de que desfruta a SEDH diante dos demais órgãos federais. Isso impede, por exemplo, sua participação no processo de tomada de decisões desses órgãos e compromete a incorporação dos princípios e valores ligados aos direitos humanos ao desenho e à implementação das políticas setoriais, bem como a articulação transversal dessas políticas no sentido de atuarem, cada uma delas, com o foco maior na promoção dos direitos humanos, e não apenas de suas metas específicas. O órgão já sofreu várias alterações em seu *status* institucional, na maior parte das vezes no sentido de seu fortalecimento, mas essas alterações tiveram efeito apenas simbólico; com isso, sua capacidade de influenciar o conjunto das políticas públicas permanece reduzida.

O problema da falta de articulação das políticas setoriais diante da integralidade dos direitos humanos é observado, em certo sentido, dentro da própria política de direitos humanos, justiça e cidadania. Na institucionalização de órgãos de governo específicos para tratar dos temas aí relacionados, pretendeu-se dar relevância à área, fazê-la respeitar e promover a implementação de políticas variadas. As suas áreas componentes, dedicadas a assuntos tão distintos quanto gênero, raça, criança, pessoa com deficiência etc., por serem de natureza multifacética e multisetorial, enfrentavam e ainda enfrentam dificuldades na realização das suas competências institucionais. A solução que se apresentou, alcançada por meio da pressão dos movimentos sociais, foi a elevação do *status* institucional de alguns destes órgãos. Se, da perspectiva de cada órgão e/ou temática, é importante a sua promoção institucional, do ponto de vista da política como um todo, a "setorialização" interna conforma novos nichos de atuação verticalizada. Acrescente-se a isso as preocupações com o inchaço da máquina pública, e tem-se um desafio do ponto de vista burocrático-institucional para os temas multisetoriais, em especial os direitos humanos, para o qual uma solução definitiva ainda não se apresentou.

42. Para maiores detalhes, ver a edição nº 11 deste periódico.

Finalmente, o terceiro fator mencionado como obstáculo à efetiva concretização das conquistas consagradas no arcabouço normativo-institucional brasileiro diz respeito à questão cultural. Em muitos sentidos, promover os direitos humanos significa romper padrões culturais fechados e historicamente estabelecidos, muitas vezes sustentados pelas grandes desigualdades econômicas e sociais. Nesse sentido, a perspectiva multicultural se impõe como via para o reconhecimento simultâneo da igualdade e da diferença, ressignificando as noções de cidadania, desenvolvimento e democracia e abrindo espaço para políticas sensíveis às especificidades dos diferentes grupos sociais. Essa perspectiva embasa a proposta de educação em direitos humanos, uma estratégia primordial da política na área.

Lançada pela Unesco em 1948, a educação para os direitos humanos foi concebida como um instrumento para a compreensão, cooperação e paz internacionais, propondo a inclusão do tema nos currículos de diferentes níveis de ensino. A Assembléia da ONU de dezembro de 1994 estabeleceu o período 1995-2004 como a Década para a Educação em Direitos Humanos, uma estratégia para difundir os princípios da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

No Brasil, a proposta de educação em direitos humanos surgiu nos anos 1980. Entretanto, apenas em 2003 consolidou-se a primeira iniciativa do governo federal na área, com a criação do Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos. Tendo a missão de contribuir para a formulação e monitoramento de uma política pública na área, o Comitê deu início à elaboração de um plano nacional, o qual foi lançado em dezembro do mesmo ano em versão preliminar. O Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (Pnedh) tem cinco áreas temáticas (Educação Básica, Educação Superior, Educação Não-Formal, Profissionais de Segurança e Justiça, e Mídia) e define princípios e ações programáticas específicas para cada uma delas, priorizando o desenvolvimento normativo e institucional, a produção de informação e conhecimento, as parcerias e intercâmbios, a produção e divulgação de materiais, a formação e capacitação de profissionais, a gestão de programas e projetos, além da avaliação e monitoramento como eixos de suas linhas de ação. A difusão da proposta contemplou tanto a consolidação de parcerias com órgãos públicos das demais esferas de governo, quanto a sua discussão com a sociedade civil.

Contudo, restam ainda alguns importantes desafios a ser enfrentados. O primeiro diz respeito à transversalidade dos direitos humanos nas políticas públicas do país. Para ter êxito a proposta de educação em direitos humanos, a SEDH carece de maior respaldo técnico e político-institucional, a fim de se tornar o agente principal da articulação interministerial necessária para garantir a efetividade dos diferentes programas e ações vinculados a esta temática. O segundo obstáculo diz respeito aos recursos humanos necessários para assessorar o processo de elaboração, implementação, acompanhamento e avaliação dos Planos Estaduais de Educação em Direitos Humanos, os quais deverão posteriormente ser desdobrados em Planos Municipais de Educação em Direitos Humanos. Além disso, a ampliação de recursos para esta área é outro fator fundamental, na medida em que a elaboração de pesquisas e publicações, especialmente materiais didático-pedagógicos, junto com uma maior presença na mídia, são pontos essenciais do êxito dessa política. Finalmente, um amplo compromisso da sociedade civil no processo de construção de uma cultura da cidadania no país é indispensável para que esses novos valores, conhecimentos e práticas possam se contrapor àqueles que sustentam a estrutura hierárquica, autoritária e discriminatória da sociedade brasileira hoje.

ANEXO 1

Dispositivos legais selecionados de garantia dos direitos humanos – Brasil, 1995-2005

Ano	Dispositivo	Ementa
1995	Lei nº 9.140	Reconheceu como mortas as pessoas desaparecidas em razão de participação política na época da ditadura militar e obrigou a União a indenizar os familiares das vítimas
1995	Lei nº 9.099	Criou os Juizados Especiais Cíveis e Criminais, pelos quais se permite um acesso mais amplo à Justiça e uma maior celeridade na resolução de disputas de menor gravidade
1995	Decreto Legislativo nº 56	Aprovou os textos do Protocolo sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de São Salvador) adotado em 17 de novembro de 1988, e do Protocolo referente à Abolição da Pena de Morte, adotado em Assunção, Paraguai, em 8 de junho de 1990
1995	Decreto Legislativo nº 107	Aprovou o texto da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará), de 1994
1996	Lei nº 9.299	Determinou a transferência da Justiça Militar para a Justiça Comum do julgamento de crimes dolosos contra a vida cometidos por policiais militares, eliminando o foro privilegiado a que tinham direito os policiais militares acusados da morte de civis
1997	Lei nº 9.534	Estabeleceu a gratuidade para registros fundamentais como a certidão de nascimento e a certidão de óbito
1997	Lei nº 9.455	Tipificou o crime de tortura
1997	Lei nº 9.437	Estabeleceu condições para o registro de armas e tornou crime o porte ilegal e o uso indevido de armas, seja por civis, seja por forças de segurança
1997	Lei nº 9.459	Ampliou as previsões já constantes na Lei nº 7.716/1989 contra os crimes de racismo e de preconceito racial, abrangendo, ainda, os crimes de preconceito contra etnia, procedência nacional e religião
1998	Emenda Constitucional nº 20	Aumentou para 16 anos a idade mínima para o trabalho de adolescentes e estabeleceu entre 14 e 16 anos a idade em que é possível o trabalho na condição de aprendiz
1998	Lei nº 9.714	Institui novas espécies de penas alternativas ao encarceramento
1998	Decreto Legislativo nº 89	Aprovou a solicitação de reconhecimento da competência obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos em todos os casos ocorridos em território nacional relativos à interpretação ou aplicação da Convenção Americana de Direitos Humanos
2000	Lei nº 10.098 (posteriormente regulamentada pelo Decreto nº 5.296/2004)	Estabeleceu normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida. Posteriormente, o Decreto da Acessibilidade dispôs sobre as condições da acessibilidade arquitetônica e urbanística, aos serviços de transporte, à informação e comunicação e às ajudas técnicas, orientando e instrumentalizando a política pública na área
2001	Lei nº 10.216	Dispôs sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais e redirecionou o modelo assistencial em saúde mental
2002	Decreto nº 4.377	Promulgou a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979
2003	Lei nº 10.826 (Estatuto do Desarmamento)	Restringiu as possibilidades de posse e comercialização de armas de fogo e munição em território nacional. A proposta de proibir definitivamente a aquisição e o porte de armas por civis foi recusada pela população em um plebiscito ocorrido em 2005
2003	Lei nº 10.741 (Estatuto do Idoso)	Sistematizou e introduziu medidas de proteção aos idosos no país
2003	Lei nº 10.778	Estabeleceu a notificação compulsória do caso de violência contra a mulher que for atendida em serviços de saúde públicos ou privados
2003	Lei nº 10.803	Alterou o Código Penal para indicar as hipóteses em que se configura o crime de redução de trabalhador a condição análoga à de escravo e estabelecer penas cabíveis
2004	Emenda Constitucional nº 45	Alterou dispositivos constitucionais com o objetivo de garantir maior transparência, celeridade e acessibilidade ao sistema de justiça, possibilitar a federalização dos crimes contra os direitos humanos e a equiparação dos acordos e convenções internacionais de direitos humanos aprovados no Congresso ao status de emenda constitucional
2004	Decreto nº 5.017	Promulgou o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças
2004	Decreto nº 5.301	Alterou as regras de acesso a documentos públicos e reduziu os prazos de sigilo das informações mantidas pelos órgãos do Estado, dispostas na Lei nº 8.159/1991
2004	Lei nº 10.886	Ampliou o artigo 129 do Código Penal, relativo à lesão corporal, introduzindo o parágrafo "violência doméstica", que tipifica o crime e estabelece as penas cabíveis
2005	Lei nº 11.106	Acabou com o crime de adultério e suprimiu a expressão preconceituosa "mulher honesta" do Código Penal
2006	Lei nº 11.340	Criou mecanismos para coibir e punir a violência doméstica e familiar contra a mulher

Elaboração: Disoc/Ipea.

ANEXO 2

Medidas político-institucionais selecionadas de garantia dos direitos humanos – Brasil, 1995-2005

Ano	Medida
1996	Lançamento do Programa Nacional de Direitos Humanos
1997	Criação da Secretaria Nacional de Direitos Humanos do Ministério da Justiça
1997	Implantação do Disque Denúncia Nacional de Combate à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes
1999	A Secretaria de Direitos Humanos ganha status de Secretaria de Estado
1999	Instituição da Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência e criação do Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência (Conade)
1999	Criação do Programa Nacional de Assistência a Vítimas e Proteção às Testemunhas Ameaçadas, como estratégia de fortalecer a investigação policial e o processo criminal
1999	Criação, no âmbito da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, do Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia
2000	Instituição de 18 de maio como Dia Nacional de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes; lançamento do Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil e inscrição do Programa de Combate ao Abuso e a Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes no PPA do governo federal
2000	Criação do Programa Combate à Violência contra a Mulher
2001	Criação do Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNCD)
2001	Lançamento do Plano Nacional de Combate à Tortura
2002	Lançamento do Programa Nacional de Direitos Humanos II
2002	Criação da Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher (Sedim)
2002	Criação do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI)
2003	A Secretaria de Direitos Humanos ganha status de Secretaria de Especial da Presidência da República; a Sedim dá lugar à Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, também ligada diretamente à Presidência da República
2003	Criação da Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo – Conatrae – e lançamento do Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo
2003	Criação do Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos e, no mesmo ano, foi lançado o Plano Nacional de Educação para os Direitos Humanos. Em 2004, foi instituída a Coordenação-Geral de Educação em Direitos Humanos, no âmbito da SEDH para executar as ações de implementação do Plano
2003	Lançamento do Plano de Ação Presidente Amigo da Criança e do Adolescente
2003	Foi instituída uma comissão interministerial para obter informações relativas à localização dos restos mortais de participantes da Guerrilha do Araguaia
2004	Lançamento do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres
2004	Lançamento do Plano Brasil sem Homofobia
2004	Implementação do serviço Disque 100 – Direitos Humanos, visando o encaminhamento e apuração das denúncias de violações de direitos humanos, com destaque para a tortura
2005	Implementação do Disque 180, Serviço de Atendimento à Mulher Vítima de Violência Doméstica

Elaboração: Disoc/Ipea.

IGUALDADE RACIAL

1 Apresentação

A existência da discriminação contra negros no Brasil é hoje reconhecida como fato. Após extensa produção tanto qualitativa como quantitativa, é difícil negar os grandes diferenciais raciais observados em quase todos os campos da vida cotidiana. Negros nascem com peso inferior a brancos, têm maior probabilidade de morrer antes de completar um ano de idade, têm menor probabilidade de freqüentar uma creche e sofrem taxas de repetência mais altas na escola, o que os leva a abandonar os estudos com níveis educacionais inferiores aos dos brancos. Jovens negros morrem de forma violenta em maior número que jovens brancos e têm probabilidades menores de encontrar um emprego. Se encontram um emprego, recebem menos da metade do salário recebido pelos brancos, o que leva a que se aposentem mais tarde e com valores inferiores, quando o fazem. Ao longo de toda a vida, sofrem com o pior atendimento no sistema de saúde e terminam por viver menos e em maior pobreza que brancos. E isso não decorre apenas da situação de pobreza em que a população negra está majoritariamente inserida. As desigualdades raciais no Brasil são influenciadas de maneira determinante pela prática passada e presente da discriminação racial.

As diferenças entre negros e brancos, no entanto, não são imutáveis. Os indicadores sociais aqui apresentados apontam para uma diminuição das desigualdades raciais entre 1995 e 2005, embora ainda modesta. Este, no entanto, continua sendo um fenômeno complexo, constituindo-se em um enorme desafio para governos e para a sociedade brasileira em geral.

Nesta edição de *Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise*, são analisados aspectos específicos da situação social do negro no Brasil, no período entre 1995 e 2005, com ênfase especial para as questões educacionais e relacionadas ao mercado de trabalho. Discute-se, também, o quadro institucional que, nesse período, foi construído em resposta à situação de ampla desigualdade racial e faz-se um balanço das principais políticas e programas desenvolvidos. Por fim, analisa-se o orçamento do governo federal destinado a cobrir uma parte de tais políticas e programas e apresentam-se os desafios e perspectivas para a área.

2 Situação social

Para caracterizar a população brasileira segundo um recorte racial, a primeira pergunta que se faz diz respeito à composição da população em termos de cor e raça. Afinal, quantos de nós são negros e quantos são brancos? Conforme já foi amplamente demonstrado na literatura, a resposta depende tanto do conceito de cor ou raça usado quanto de como é feita a pergunta. Há um quase-consenso no país segundo o qual o melhor modo de fazer a pergunta é a auto-identificação como uma dentre cinco categorias: preto, pardo branco, indígena e amarelo além da opção não-declarado. De acordo com esta sistemática, utilizada pelas pesquisas do IBGE, entre 1995 e 2005, o percentual de negros

vem aumentando na população e isto ocorre mediante aumento na população parda e preta, com redução relativa para a população branca. Em 1995, os grupos preto e pardo representavam 45% da população brasileira e, dez anos depois, alcançaram o patamar de 49,6%, o que representa um aumento de 4,5 pontos percentuais, equiparado a uma redução na mesma magnitude no grupo dos brancos, que passam de 54,4% da população para 49,8% em 2005. Uma das hipóteses para explicar este fenômeno é a de que, em razão do crescimento da consciência racial, as pessoas estejam mudando a forma como se declaram nas estatísticas oficiais.

Em que pese o fato de os negros representarem metade da população brasileira, sua presença está subestimada em amplas áreas da vida social, fruto de uma pior inserção no processo educacional e no mercado de trabalho. Muito se tem debatido sobre o papel da discriminação racial na trajetória da população negra nestes dois espaços da vida social, e este tema também será objeto de análise nas seções que se seguem.

2.1 O processo educacional

Um dos momentos importantes em que a discriminação se faz presente na vida das pessoas é o momento de socialização via inserção escolar. São os estabelecimentos escolares, juntamente com as famílias, os espaços privilegiados de reprodução – e, portanto, também de destruição – de estereótipos, de segregação e de visualização dos efeitos perversos que esses fenômenos têm sobre os indivíduos. Adicionalmente, a importância do nível educacional como determinante do bem-estar influencia desde a renda do indivíduo até a probabilidade de morrer de forma violenta, o que faz que as conseqüências da discriminação no processo educacional sejam ainda mais graves que em outras esferas.

Hoje, o acesso ao ensino fundamental encontra-se essencialmente universalizado tanto para negros como para brancos. Virtualmente, toda criança brasileira tem acesso a uma escola com vagas para estudar.[1] Importante esclarecer que o acesso universal a esse nível de ensino não encontra continuidade nos indicadores de permanência, uma vez que as crianças negras tendem a apresentar maiores taxas de evasão escolar que as brancas. A baixa qualidade do ensino e, principalmente, a repetência usada como instrumento pedagógico fazem com que a freqüência a uma escola não signifique a mesma coisa que adquirir escolaridade. Portanto, atualmente, o melhor indicador de acesso ao processo educacional não é a taxa de atendimento, definida como a porcentagem de meninos e meninas de uma dada idade freqüentando a escola, e sim a taxa líquida de matrícula, definida como a porcentagem de meninos e meninas freqüentando escola no *nível adequado*.[22] Para acompanharmos tal indicador, definimos os níveis: *i)* educação infantil; *ii)* o primeiro ciclo do fundamental, definido como as primeiras quatro séries deste nível de ensino; *iii)* o segundo ciclo do fundamental, definido como as séries cinco a oito deste nível de ensino; *iv)* ensino médio; e *v)* ensino superior.

1. As poucas crianças que encontram dificuldades para entrar na escola são, em sua maioria, meninos e meninas negros e brancos com algum tipo de deficiência e sem acesso a escolas adaptadas às suas necessidades.

2. Para a educação infantil, em que não há repetência, as taxas líquida e bruta são iguais. No entanto, já no primeiro ciclo do fundamental a repetência começa a esvaziar as taxas líquidas ao mesmo tempo em que incha as taxas brutas. A conseqüência é que estas, para a população negra, chegam a 137% para o primeiro ciclo do fundamental, 113% para o segundo ciclo (lembrando que a taxa líquida é 68%), 81% para o médio e 13% para o ensino superior. Já no caso dos brancos, as taxas são 120% e 117% para o primeiro e segundo ciclo do fundamental, 98% para o ensino médio e 31% para o ensino superior.

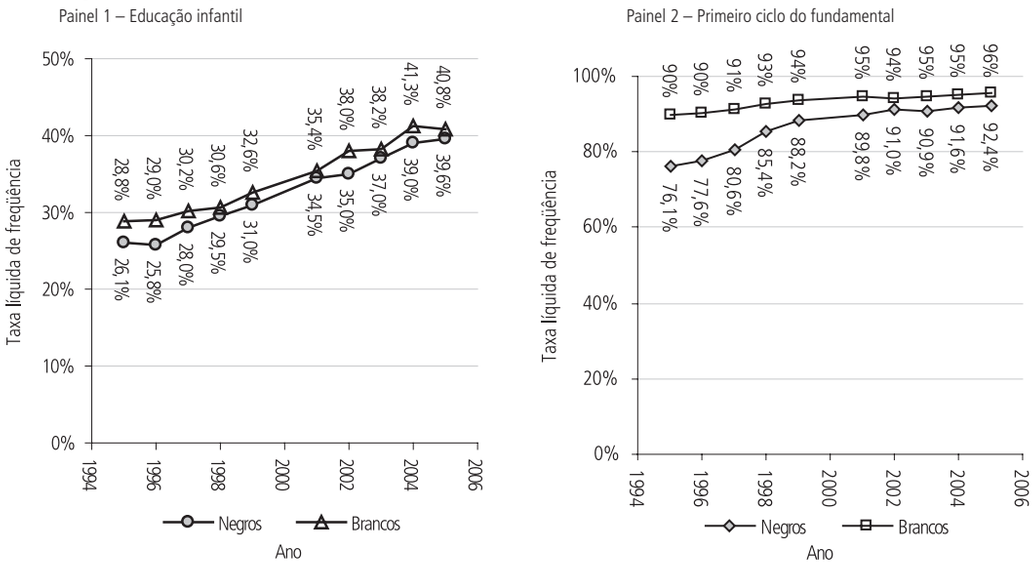
Os dois painéis do gráfico 1 mostram essas taxas para a educação infantil e para o primeiro ciclo do ensino fundamental.

O painel 1 mostra uma boa notícia: não apenas os níveis de acesso à creche e à pré-escola vêm aumentando consideravelmente, como os diferenciais entre brancos e negros são bastante pequenos, mantendo-se em um ponto percentual em 2005. O painel 2 mostra que para as crianças na faixa etária de sete a dez anos, o processo de universalização do ensino fundamental fez que houvesse uma clara convergência entre as taxas de estudantes negros e brancos, com um aumento notável na taxa líquida de matrícula entre negros, principalmente entre 1995 e 1999. No entanto, um hiato de quatro pontos percentuais ainda permanece, o que pode ser resultado dos processos de evasão e de repetência escolar maiores para a população negra.

O gráfico 2 mostra as taxas líquidas de matrícula no segundo ciclo do ensino fundamental e no ensino médio. O painel 1 começa a mostrar, com clareza, o processo de exclusão dos negros do acesso à educação. Em 2005, a taxa líquida de matrícula entre jovens negros e negras de 11 a 14 anos é de 68%, quando se supõe deveria ser universal. Os outros 32% já desistiram ou encontram-se ainda no primeiro ciclo do ensino fundamental enfrentando a repetência e com poucas perspectivas de atingir um nível de escolaridade que os prepare para o ingresso no século 21. E, por último, é notável que as diferenças entre negros e brancos já se encontrem próximas dos 15 pontos percentuais. Novamente, a boa notícia é que esta situação está melhorando, uma vez que há dez anos o diferencial era de 27 pontos.

GRÁFICO 1

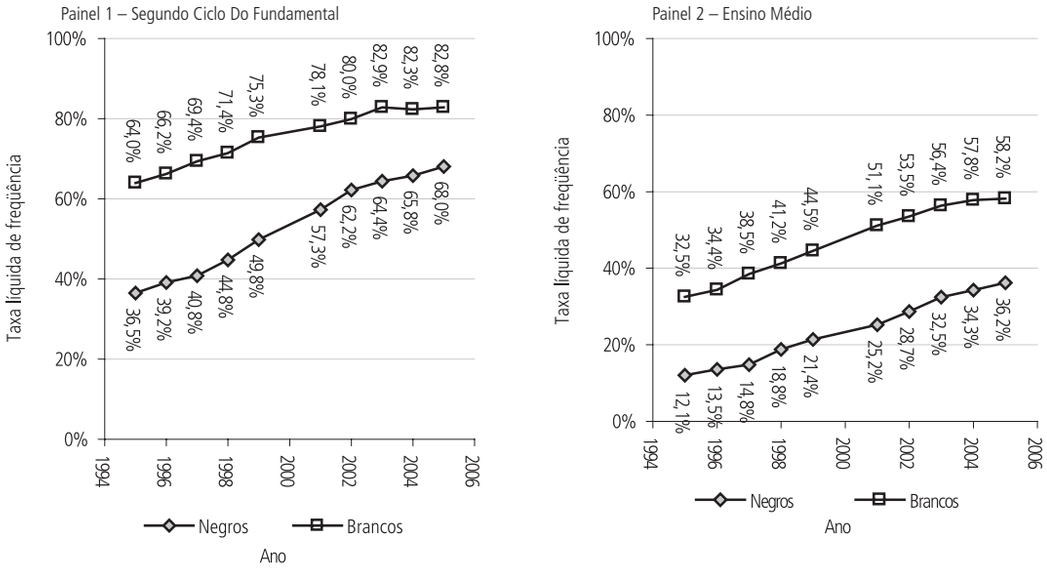
Taxas líquidas de matrícula na educação infantil e no 1º ciclo do ensino fundamental, segundo cor/raça – Brasil, 1995-2005



Fonte: Pnad 1995-2005.
Obs.: A população negra é composta de pretos e pardos.

GRÁFICO 2

Taxas líquidas de matrícula no 2º ciclo do ensino fundamental e ensino médio, segundo cor/raça – Brasil, 1995-2005



Fonte: Pnad 1995-2005.

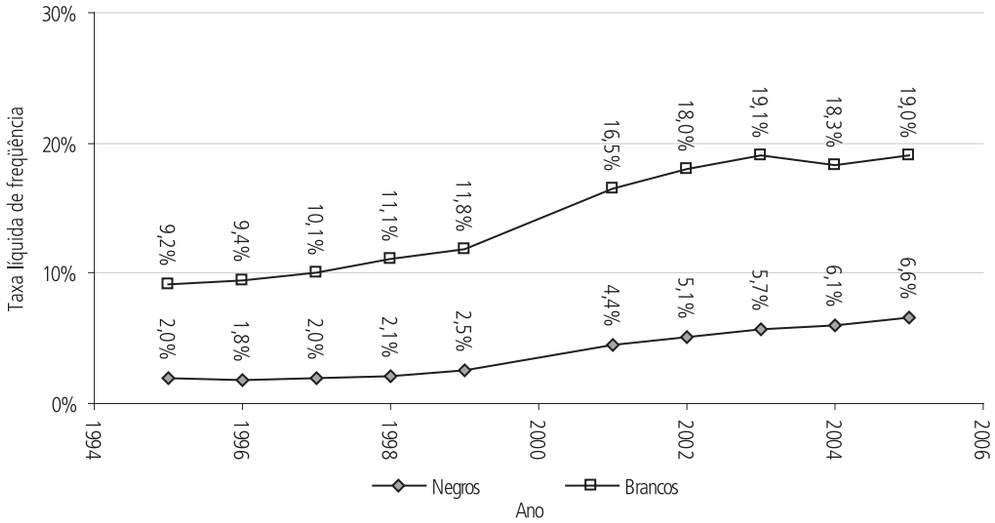
Obs.: A população negra é composta de pretos e pardos.

O painel 2 mostra que quase dois jovens negros em três já desistiram da escola sem ingressar no ensino médio ou encontram-se com defasagem crescente nos níveis inferiores. Do outro lado, quase dois jovens brancos em três estão no nível adequado, a caminho da conclusão do ensino básico. No caso do ensino médio nem mesmo se pode dizer que a situação está melhorando, uma vez que a diferença entre brancos e negros permanece estável em torno de vinte pontos percentuais durante esta década.

O gráfico 3 mostra a última etapa do processo. Para o ingresso no nível superior não se pode dizer que a repetência seja a única barreira a ser transposta. Há também o desafio do vestibular para o ingresso nas instituições de ensino superior públicas e o pagamento de mensalidades nas instituições privadas. Em todo caso, as diferenças ainda são gritantes – a probabilidade de um branco chegar ao ensino superior (19,0%) é quase três vezes maior que a probabilidade equivalente para um negro (6,6%). Ademais, embora tanto brancos como negros tenham sido beneficiados com um aumento no acesso ao ensino superior, a taxa de crescimento na década é maior para brancos. Essas diferenças sugerem que há limites para as políticas universais combaterem os diferenciais raciais.

GRÁFICO 3

Taxa líquida de matrícula no ensino superior, segundo cor/raça (19 a 25 anos) – Brasil, 1995-2005

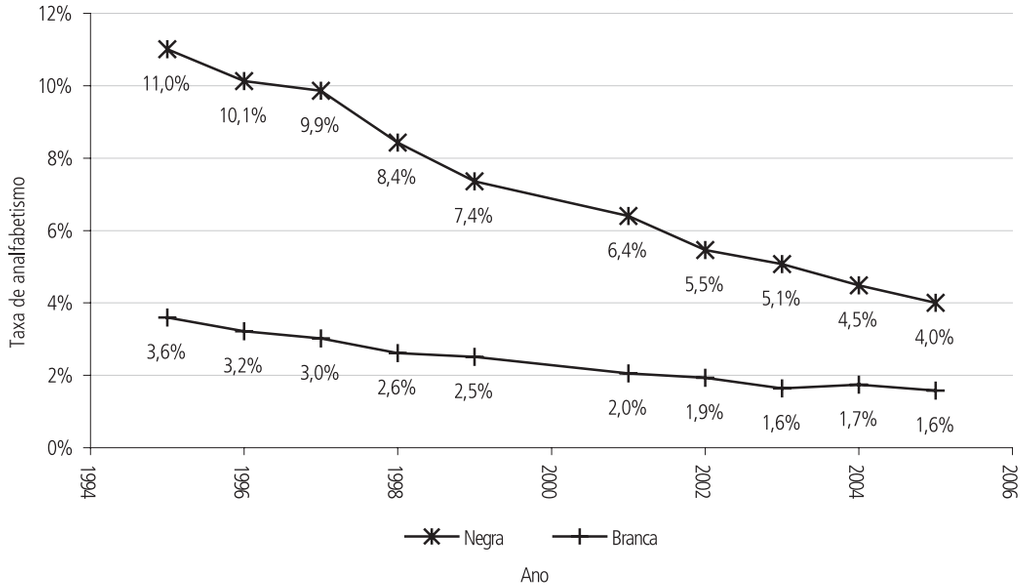


Fonte: Pnad 1995-2005.
Obs.: A população negra é composta de pretos e pardos.

Por sua vez, as taxas de analfabetismo entre adultos apresentaram quedas significativas no caso da população com idade entre 15 e 24 anos, queda esta que foi bastante mais significativa para a população negra que para a branca. Isto pode ser explicado pela inserção escolar, via universalização do ensino fundamental, dessa população, anteriormente sobre-representada entre os analfabetos. De fato, o gráfico 4 mostra que entre os negros a taxa de analfabetismo caiu 7 pontos percentuais entre 1995 e 2005, ao passo que entre os brancos essa queda foi de apenas 2 pontos. Como resultado, em 2004, as taxas de negros e brancos estavam bem mais próximas: 4% e 1,6%, respectivamente.

GRÁFICO 4

Taxa de analfabetismo de pessoas de 15 a 24 anos de idade, segundo cor/raça – Brasil, 1995-2005

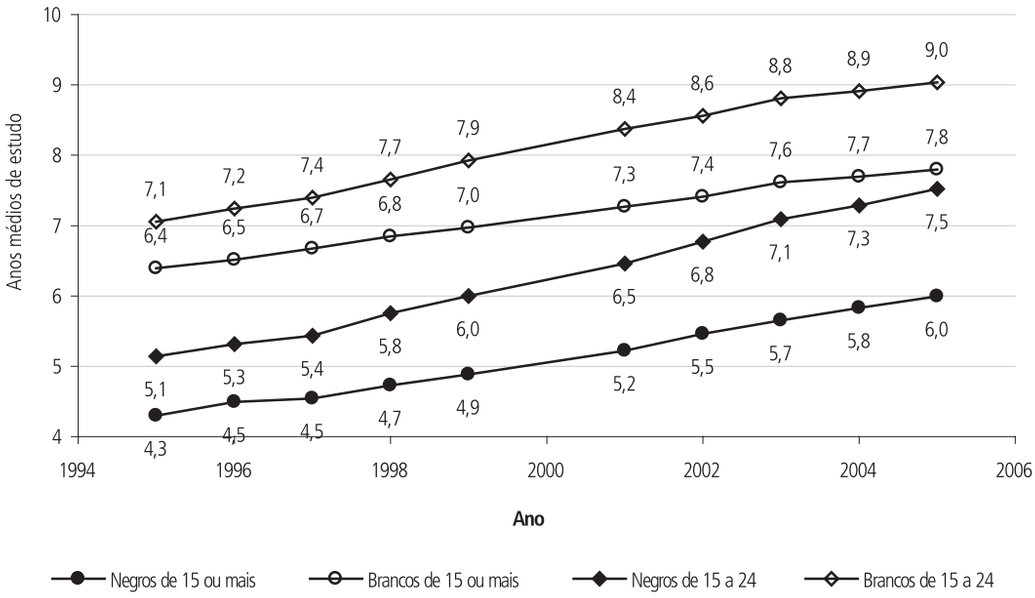


Fonte: Pnad 1995-2005.
Obs.: A população negra é composta de pretos e pardos.

Analisando os anos médios de estudo da população adulta, as conclusões também não são as mais salutares. O gráfico 5 mostra a evolução da média de anos de estudo entre 1995 e 2005, para negros e brancos de duas faixas etárias: jovens e adultos maiores de 14 anos e jovens de 15 a 24 anos. O número médio de anos de estudo, tanto para brancos como para negros, cresce de forma mais ou menos constante, havendo uma leve tendência em direção à redução do hiato: enquanto em 1995 o hiato entre negros e brancos era de 2,1 anos, em 2005 cai para 1,8. A esta taxa, a igualdade entre negros e brancos ocorrerá em 67 anos. História semelhante pode ser contada para os jovens de 15 a 24 anos. A diferença se reduziu de 1,9 em 1995 para 1,5 em 2005 e a esta taxa a igualdade ocorrerá somente em 40 anos.

GRÁFICO 5

Anos médios de estudo, segundo cor/raça e grupos etários – Brasil, 1995-2005



Fonte: Pnad 1995-2005.
Obs.: A população negra é composta de pretos e pardos.

2.2 Trabalho, rendimento e pobreza

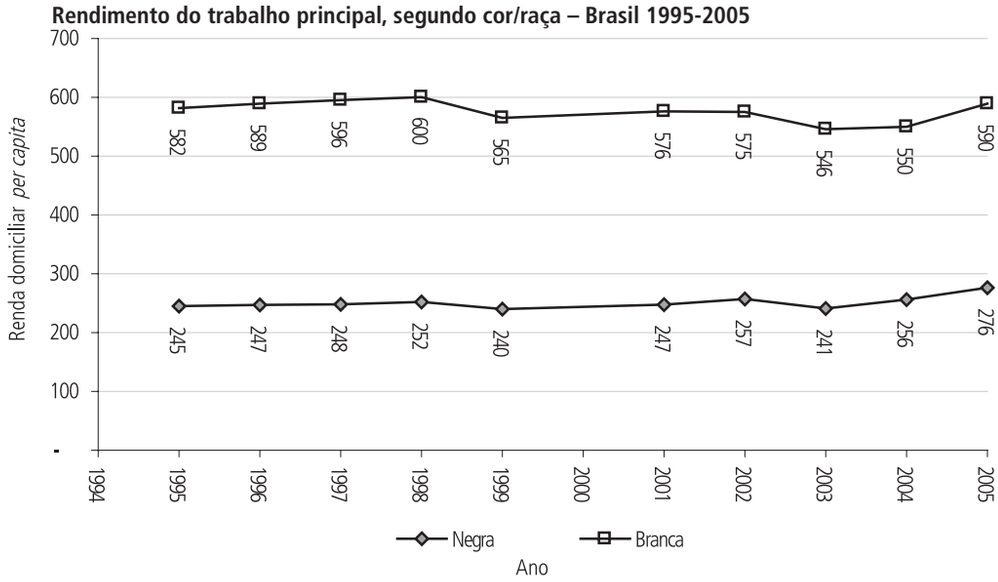
O desempenho educacional é essencial na determinação dos rendimentos do mundo do trabalho. Por outro lado, o mundo do trabalho é fundamental na definição do bem-estar das pessoas e isto ocorre por pelo menos duas razões. A primeira é que 76% da renda das famílias advém do trabalho, o que quer dizer que este é o principal determinante da renda domiciliar, que é, por sua vez, o principal determinante do acesso a bens e serviços mercantis.

A segunda razão diz respeito à importância do trabalho na vida cotidiana das pessoas. O trabalho é o local onde pessoas em idade ativa passam a maior parte do seu tempo, é uma fonte fundamental de informação, e é onde boa parte da rede social dos indivíduos é ancorada. O trabalho é fundamental para a autodefinição das pessoas e também para como são vistos por terceiros.

O gráfico 6 mostra que um trabalhador negro auferiu, em média, em 2005, tão-somente 53,3% do que recebeu um trabalhador branco. Houve melhoria nesse indicador, uma vez que em 1995 um negro recebia 48,3% do salário de um branco e, em 2001, 49,7%.

GRÁFICO 6

Rendimento do trabalho principal, segundo cor/raça – Brasil 1995-2005



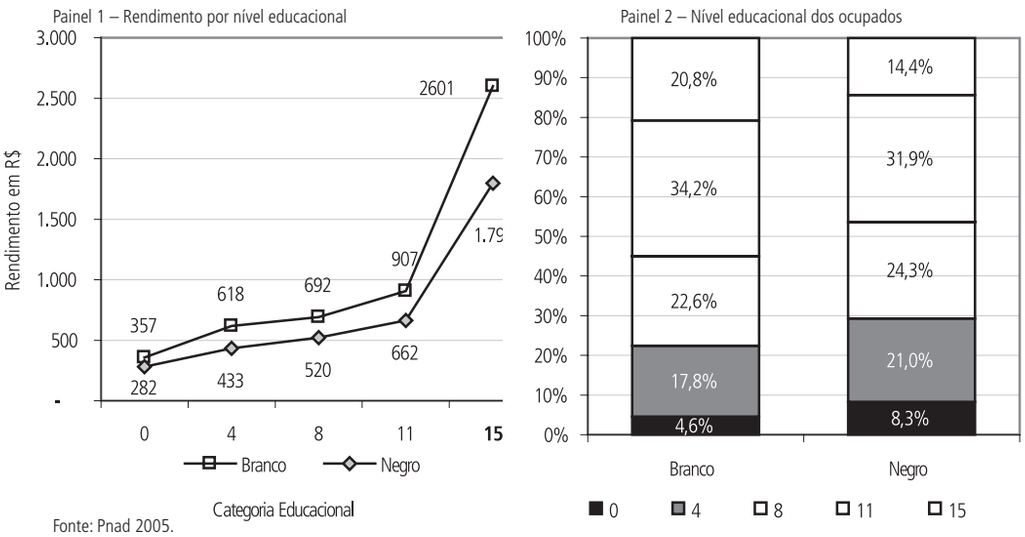
Fonte: Pnad 1995-2005.
Obs.: A população negra é composta de pretos e pardos.

Trata-se, porém, de uma diferença inaceitavelmente grande. Qual a sua origem? Os trabalhadores negros sofrem com remuneração pior em razão das características adquiridas antes da entrada no mercado de trabalho ou é o próprio mercado de trabalho que os discrimina? O gráfico 7 oferece duas pistas. O primeiro painel mostra que negros com o mesmo nível educacional que brancos recebem rendimentos inferiores, em todas as faixas de anos de estudo. Já o segundo painel mostra que, devido tanto às discriminações sofridas por eles mesmos no sistema educacional como pelos seus pais em todos os âmbitos da vida, os negros entram no mercado de trabalho com níveis educacionais inferiores aos dos brancos. Ou seja, parte do diferencial de salário é devida à discriminação no próprio mercado de trabalho e parte a etapas que antecedem a entrada no mercado.

Usando os dados de rendimento e de distribuição da população ocupada por nível educacional é possível decompor o diferencial de rendimento em um termo que responde a diferenças de qualificação e outro que responde à discriminação no mercado de trabalho.

GRÁFICO 7

Rendimento do trabalho principal por nível educacional, segundo cor/raça – Brasil, 2005



Fonte: Pnad 2005.
Obs.: A população negra é composta de pretos e pardos.

Na tabela 1, a primeira coluna traz o que pode ser chamado de termo de discriminação, e que representa a diferença de salário entre negros e brancos se ambos os grupos tivessem os mesmos níveis educacionais. Já o segundo termo representa a parcela do diferencial salarial por causa das diferenças de formação (educação formal).

TABELA 1

Decomposição dos diferenciais de rendimento entre brancos e negros – 1995/2001/2005

(Em %)

Ano	Termo de discriminação	Diferenças de formação
2005	40,1	59,9
2001	41,4	58,6
1995	41,7	58,3

Fonte: Pnad 1995/ 2001/2005.

É interessante notar que há uma queda, embora esta seja muito lenta, no termo de discriminação. Essa queda pode ser um resultado da grande mobilização por parte do movimento negro para que toda a população tome consciência da existência da discriminação racial no nosso país, bem como de uma maior atuação do governo federal nesta área. A rigor, as tendências apontadas sugerem que é possível combater a discriminação racial.

Em última instância, a melhor medida unidimensional de bem-estar da qual dispomos é a renda. É claro que existem importantes dimensões não-monetárias do bem-estar, tais como se ver livre do medo, seja do aparelho jurídico-policial, seja da criminalidade comum, ou ter acesso a serviços públicos como educação e saúde. Existem índices sintéticos que tencionam reunir várias dessas dimensões em uma só, mas ao fazê-lo se incorre em julgamentos de valor na escolha dos pesos de cada componente do índice. Por essa razão, nesta seção, a análise se restringirá aos indicadores de renda: a renda média por pessoa[3] no domicílio[4] e a porcentagem de pessoas vivendo com renda inferior a uma linha de pobreza determinada.[5]

O gráfico 8 mostra que a proporção de indivíduos vivendo abaixo da linha da pobreza se reduziu em quase dois pontos percentuais, mas que esta redução não foi homogênea entre os grupos raciais. Enquanto a redução para brancos foi de 2,7 pontos – o que implica uma taxa anual de 0,27 ponto – para negros esta redução foi de 7,1 pontos, o que quer dizer que a redução foi de 0,71 ponto/ano. Ou seja, o que se observa é que a pobreza cai para todos, mas cai mais para os negros que para os brancos.

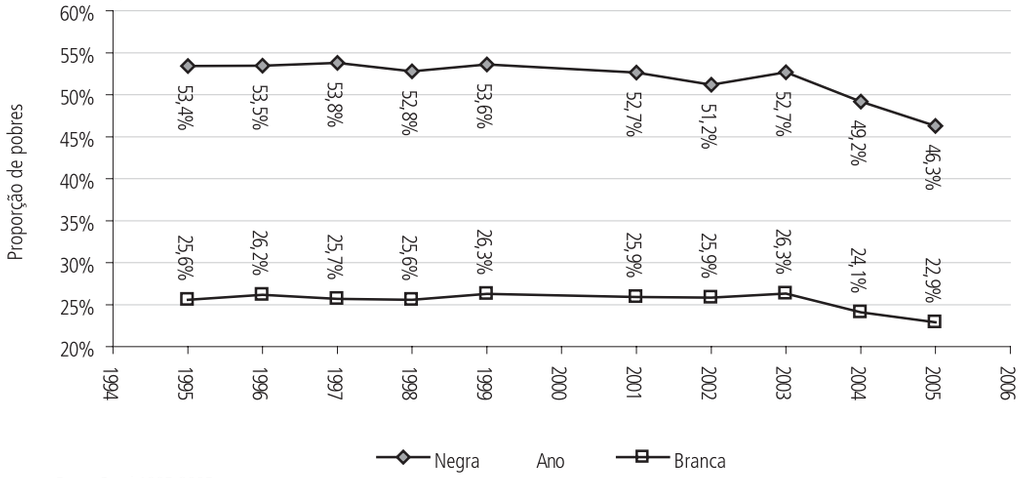
3. Calculou-se a renda domiciliar per capita somando-se todas as rendas disponíveis na Pnad, tanto monetárias como não-monetárias, de todos os indivíduos no domicílio, e dividindo-se pelo número de membros no mesmo domicílio. Nenhuma renda foi imputada e não foi usada nenhuma escala de equivalência. Em outras palavras, não foi usado artifício algum para alterar as rendas captadas na Pnad. Para comparações entre anos distintos, a renda foi deflacionada usando o método desenvolvido por Corseuil e Foguel. CORSEUIL, C. H.; FOGUEL, M. N. *Uma sugestão de deflatores para rendas obtidas a partir de algumas pesquisas domiciliares do IBGE*. Rio de Janeiro: Ipea, jul. 2002 (Texto para Discussão, n. 897).

4. A construção do domicílio foi feita do seguinte modo: todos os parentes e pensionistas do chefe do domicílio foram considerados como parte dele para os fins deste trabalho. Por sua vez, empregadas domésticas e seus parentes foram considerados como um domicílio separado. Se em algum domicílio houver um indivíduo cuja renda for desconhecida (i.e. qualquer uma das suas rendas for desconhecida), tanto o indivíduo como seu domicílio são retirados da amostra. Cerca de 2% dos indivíduos foram retirados a cada ano em razão desse procedimento.

5. A linha de pobreza usada foi metade de um salário mínimo de 2004, R$ 150.

GRÁFICO 8

Porcentagem da população vivendo abaixo da linha da pobreza, segundo cor/raça – Brasil, 1995-2005

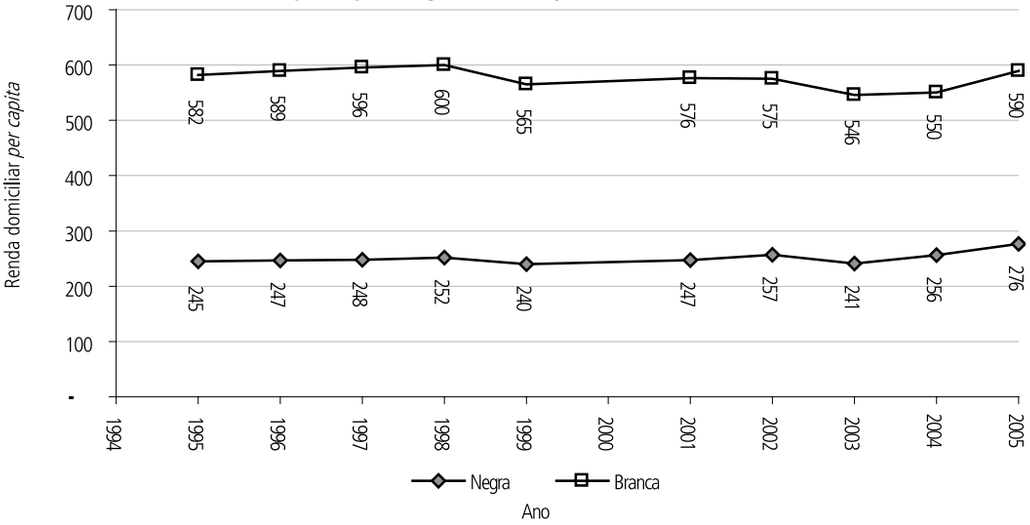


Fonte: Pnad 1995-2005.
Obs.: A população negra é composta de pretos e pardos.

A má notícia é a velocidade da redução. Se as taxas de redução observadas entre 1995 e 2005 persistirem, o país só conseguirá eliminar a pobreza entre os negros em 65 anos, e os negros alcançarão o nível de pobreza dos brancos em 52 anos. Destaque-se, ainda, que quase toda a redução ocorreu de 2003 para 2005, o que quer dizer que não se está diante de uma redução sustentada e sim, por enquanto, de um episódio que dura dois anos.

GRÁFICO 9

Renda domiciliar média per capita, segundo cor/raça – Brasil, 1995-2005



Fonte: Pnad 1995-2005.
Obs.: A população negra é composta de pretos e pardos.

A análise da renda domiciliar *per capita* revela um quadro semelhante à análise do fenômeno da pobreza. A renda da população como um todo vem caindo desde a crise cambial de 1998, com recuperação a partir de 2004. Ou seja, há ainda muito pouco crescimento da renda. No entanto, há uma tendência muito lenta de convergência entre a renda de negros e brancos, que se dá em razão de uma quase estagnação da renda dos brancos no período analisado – com queda entre 1998 e 2004 – e de um aumento de 12,6% na renda dos negros.

O resumo desta seção é claro. É possível reduzir as diferenças entre negros e brancos e o Brasil vem logrando algum êxito neste campo. Quase não há mais diferenças entre negros e brancos no que tange ao acesso à educação pré-escolar e até as diferenças em termos de taxa líquida de matrícula vêm caindo para os dois ciclos do fundamental. O hiato salarial caiu quase cinco pontos percentuais nos últimos dez anos, parte desta queda foi na discriminação praticada no mercado de trabalho e parte fruto da redução no hiato educacional. O resultado final é que a renda domiciliar aumentou mais entre negros que entre brancos e a pobreza caiu mais entre negros que entre brancos.

No entanto, as diferenças ainda são demasiadamente grandes. Negros ainda saem do sistema educacional com um ano e meio de educação menos que brancos, ganham apenas 53% do que ganham brancos e têm o dobro da chance de viver na pobreza. Se se pretende realmente construir uma democracia racial neste país, serão necessárias ações mais energéticas que as praticadas até agora.[6]

3 Quadro institucional

O tema do combate à discriminação e às desigualdades raciais vem progressivamente ganhando espaço no debate público nacional. Com ele, vem crescendo a convicção de que, para a construção de uma efetiva democracia racial no país, é necessária uma intervenção por parte do Estado. A seguir serão relatadas as principais etapas do processo de construção de instituições públicas, com ênfase nas iniciativas federais, que têm como objetivo o enfrentamento do problema racial no Brasil.

Desde os anos 1980, no bojo do movimento da redemocratização do país e com a retomada do movimento negro, que impôs o tema da discriminação racial no debate político, assistiu-se às primeiras respostas do poder público a esta problemática sem o caráter eminentemente repressivo que marcou iniciativas anteriores. Surgem, a partir de 1984, em vários estados e municípios do país, conselhos e órgãos de assessoria visando a promover a participação e a promoção da população negra. A Constituição de 1988 avança com a classificação do racismo como crime (até então ele era enquadrado como contravenção pelo ordenamento jurídico brasileiro), com a declaração de direitos às comunidades quilombolas e com o reconhecimento da necessidade de o Estado brasileiro atuar em favor da população excluída e objeto de preconceitos. Contudo, as ações do poder público em face da questão racial ainda permaneceram, durante os anos 1980 e boa parte dos anos 1990, marcadamente orientadas para o tema da cultura ou para a repressão ao racismo.

Nesse sentido, visando regulamentar a Constituição e dar resposta às demandas do movimento negro, algumas medidas foram sendo tomadas. O esforço em efetivar o enfrentamento das práticas discriminatórias levou, desde 1989, com a chamada Lei Caó,[7] a um contínuo aperfeiçoamento da legislação penal, prevendo penas e tipificando o crime do racismo. Paralelamente, em 1988, foi criado o primeiro organismo federal voltado à promoção e à preservação da influência negra na sociedade brasileira. Ligada ao Ministério da Cultura, a Fundação Cultural Palmares passou a ter também entre seus objetivos a identificação das comunidades remanescentes de quilombos e a demarcação e titulação de suas terras. Durante muitos anos, a Fundação Palmares agregou

6. Para informações e dados comparativos adicionais, consultar o estudo *Retrato das Desigualdades* – 2ª edição, lançado pelo Ipea em 2006; em formato de CD-ROM.

7. A Lei Caó dispõe que a "prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei". Ver a respeito SILVEIRA, F. *Da criminalização do racismo*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

as responsabilidades pela política direcionada à população negra, apesar de seu viés predominantemente cultural.

Durante a década de 1990, avançam as políticas públicas orientadas a descortinar a invisibilidade da questão racial no Brasil, surgindo, em alguns municípios e Estados, as delegacias especializadas em crimes raciais. Especialmente após a Marcha Zumbi dos Palmares contra o racismo, pela cidadania e a vida, realizada em 20 de novembro e 1995, tem início, no governo federal, um conjunto de ações visando à construção de políticas públicas destinadas ao combate ao racismo e à discriminação. A Marcha apresenta ao governo e à sociedade um programa de ações para a superação do racismo e das desigualdades raciais no Brasil. Em resposta, foi instituído, no Ministério da Justiça, o Grupo de Trabalho Interministerial de Valorização da População Negra, que passa a apresentar propostas de combate à discriminação racial em diferentes áreas. O I Programa Nacional de Direitos Humanos, de 1996, reconhece a relevância do tema, propondo o objetivo da igualdade de oportunidades como desafio das políticas públicas.

Destaque-se, também, a criação, em 2001, do Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNCD), à época vinculado à Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, do Ministério da Justiça e, atualmente, integrando a Secretaria Especial de Direitos Humanos, da Presidência da República. O Conselho tem entre seus objetivos o incentivo à criação de políticas públicas afirmativas de promoção da igualdade e de proteção dos direitos de indivíduos e de grupos sociais, raciais e étnicos que sejam objeto de discriminação racial ou de outras formas de intolerância.

Porém, somente em 2003, e sob forte pressão do movimento negro, foi criado um órgão com atribuição específica de formular e articular políticas para a promoção da igualdade racial. Esta inflexão se dá com a mudança de governo, quando se efetua uma alteração no rumo das ações desenvolvidas no âmbito federal. Assim, em março de 2003 foi criada a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir).[8] Vinculada diretamente à Presidência da República e com *status* de ministério, a Seppir tem como objetivo a formulação, coordenação e articulação de políticas para a promoção da igualdade racial, de políticas de ação afirmativa (inclusive de acompanhamento da implementação de legislação a respeito), assim como da proteção de direitos de indivíduos e grupos raciais afetados pela discriminação racial, com ênfase na população negra.

Para realizar seus objetivos, a Seppir enfrenta ainda os desafios de consolidar o tema da igualdade racial no âmbito do governo federal, envolver os diferentes ministérios setoriais no combate aos efeitos da discriminação e às desigualdades raciais, mobilizar uma importante capacidade de coordenação e estabelecer vínculos institucionais efetivos não apenas com a sociedade civil, mas também com organismos como o Ministério Público e os governos estaduais e municipais. Sua missão não é a de implantar ou executar ações, mas mobilizar e coordenar, atuando de maneira transversal e articuladora.

Ainda em 2003 foi criado o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR), e foi lançada a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial. O CNPIR, criado pelo Decreto no 4.885, é órgão colegiado de caráter consultivo vinculado à Seppir e tem como missão propor políticas de combate ao racismo, ao preconceito

8. A Seppir foi criada pela Medida Provisória nº 111, de 21 de março de 2003, posteriormente transformada na Lei nº 10.678, de 23 de maio de 2003.

e à discriminação e de promoção da igualdade racial.[9] É composto por 20 representantes da sociedade civil, 17 representantes de ministérios e três personalidades reconhecidas, e é presidido pelo titular da Seppir. A Política Nacional, por sua vez, indica como objetivo primordial a redução das desigualdades raciais no Brasil, e determina algumas orientações básicas, entre as quais se destacam a qualificação de gestores públicos e de professores, o apoio ao "etnodesenvolvimento" de comunidades quilombolas, a adoção de cotas no ensino superior e no mercado de trabalho, o incentivo a programas de diversidade racial nas empresas e o desenvolvimento de programas de saúde para a população negra. Define, também, os princípios norteadores da política racial, a saber, a transversalidade, a descentralização e a gestão democrática.

No que se refere a este último princípio, um marco do diálogo entre governo e sociedade para a construção de políticas de promoção da igualdade racial foi a realização da I Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Conapir), em Brasília, em julho de 2005. Reunindo mais de mil delegados de todo o país, após um processo de realização de conferências estaduais, consultas nacionais, audiências e reuniões políticas, a Conapir teve como objetivo a definição de diretrizes para o Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial. Estima-se que, ao longo de seu processo, aproximadamente 90 mil pessoas tenham sido envolvidas e mobilizadas em todo o país. Seus delegados aprovaram cerca de mil emendas, que vêm servindo de base para a elaboração do Plano Nacional. Este ainda não foi concluído pela Seppir, apesar de seu lançamento ter sido inicialmente previsto para novembro de 2005.

Outra importante iniciativa de mobilização empreendida pela Secretaria foi a instituição do Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial (Fipir), que reúne municípios e estados que possuem organismos executivos voltados para a questão racial, como secretarias, coordenadorias, assessorias e estruturas afins. O Fórum elegeu o tema da educação, em especial o cumprimento da Lei nº 10.639/2003 que trata da obrigatoriedade do ensino da história e da cultura afro-brasileiras, como foco do seu trabalho em 2006. O objetivo do Fipir é articular esforços nos três níveis de governo para a implementação de políticas de promoção da igualdade racial, uma vez que somente com o envolvimento dos demais entes federativos tal agenda pode encontrar respaldo e ser efetivada, atingindo a população que é foco dessa atuação. Em 2006, já faziam parte do Fipir 23 estados e 427 municípios. Destes, 184 tinham criado algum tipo de estrutura oficial encarregada de gerir essas políticas: 23 estaduais e 161 municipais.

Por fim, entre as iniciativas empreendidas nos últimos anos, ainda cabe destacar o projeto do Estatuto da Igualdade Racial. Originalmente apresentado no ano de 2000, pelo então deputado Paulo Paim, o projeto voltou à tona nos anos de 2004 e 2005, especialmente no bojo da discussão sobre as cotas para negros nas universidades. Em 2003, um substitutivo aprovado na Câmara foi encaminhado ao Senado, que, por sua vez, aprovou novo substitutivo. Com isto, atualmente o projeto encontra-se novamente na Câmara dos Deputados (PL nº 6264/2005), tendo perdido seu caráter impositivo em benefício de disposições meramente autorizativas,[10] especialmente no que tange ao financiamento da política, como será discutido mais adiante, na seção 4.

9. Apesar da criação do CNPIR, o CNCD continua em vigência, pois sua atuação abarca diferentes tipos de discriminação, além da racial.

10. Para mais informações, consultar *Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise*, nº 12.

As mudanças institucionais relatadas, com a criação de uma estrutura administrativa e de um organismo participativo destinados à formulação e coordenação de ações e políticas voltadas à questão racial, representaram, de fato, um adensamento da ação pública nesta área. As ações voltadas para o combate à discriminação e à desigualdade racial deixam de ser tratadas no âmbito das instituições de direitos humanos, da mesma forma que anteriormente haviam saído da ótica específica da criminalização. Os anos 1990 foram pródigos em mostrar as limitações do tratamento do preconceito e da discriminação pela legislação punitiva, seja em face dos "efeitos presentes da discriminação passada" ou dos efeitos perversos do processo de banalização de práticas discriminatórias dissimuladas e cotidianas e do racismo institucional, de caráter impessoal e indireto. A década de 2000, de maneira similar, observou as limitações do tratamento do preconceito e da discriminação pela ótica exclusiva dos direitos humanos. A centralidade do racismo e da discriminação no processo de construção e reprodução das desigualdades sociais brasileiras deve elevar este objetivo a um patamar estratégico da política pública, em que não apenas a violência e o desrespeito aos direitos dos indivíduos e dos grupos precisam ser considerados. De fato, em torno do tema das desigualdades raciais se discute a dinâmica hierárquica e os mecanismos de exclusão social da sociedade brasileira, em face dos quais as políticas de promoção da igualdade racial têm impacto.

4 Balanço da política

Nesta seção, serão examinadas as principais ações empreendidas pelo governo federal no período 1995-2005 com vistas ao enfrentamento das desigualdades raciais. Foram selecionadas quatro áreas de atuação que se mostraram de fundamental importância ao longo da década. São elas: políticas para as comunidades tradicionais remanescentes de quilombos; políticas na área de educação – que englobam ações nos diferentes níveis de ensino; iniciativas para geração de emprego e renda e promoção da igualdade no mercado de trabalho; e ações na área de saúde. As políticas na área cultural, que, ao lado daquelas de caráter repressivo, marcaram a atuação do governo federal no decorrer da década de 1990 serão analisadas na seção 5 – *Financiamento e gasto*, por estarem diretamente relacionadas à execução das ações da Fundação Cultural Palmares.

4.1 A questão dos quilombos

As comunidades remanescentes de quilombos vieram a ser reconhecidas pelo Estado na sua condição de grupo populacional específico a partir da Constituição Federal de 1988, na qual, por influência do movimento negro, foram reconhecidas como bem cultural nacional a ser protegido pela sociedade brasileira (artigos 215 e 216) e foi incluído o direito à propriedade de suas terras.[11] Apesar de, no imaginário nacional, o termo "quilombo" remeter à denominação dada às comunidades formadas por escravos foragidos das fazendas que se escondiam em regiões de difícil acesso, essas comunidades têm diferentes origens. Se algumas são formadas pelos remanescentes dos quilombos da época escravista, outras se formaram nas terras doadas pelos antigos donos aos escravos libertos ou foram por estes compradas. Existem também comunidades instaladas em terras do Estado e em fazendas abandonadas. Essas comunidades permanecem agregadas até hoje e formam grupos sociais cuja identidade étnica os distingue do restante da sociedade, seja em razão da ancestralidade comum, das formas de organização política e

11. Esse direito ficou expresso no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que diz textualmente: "Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras, é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes títulos respectivos".

social próprias e de práticas culturais típicas. Por isso, a classificação de uma comunidade como quilombola não se baseia em um passado de rebelião e isolamento, mas depende de um auto-reconhecimento, de como aquele grupo se compreende e se define.

Por causa da sua localização, essas comunidades ainda são pouco conhecidas, e não se sabe precisamente a quantidade de comunidades existentes.[12] Em geral, são caracterizadas por organizarem sua produção para o autoconsumo e por se encontrarem em situação de relativo isolamento, inclusive com acesso precário a políticas públicas – seja de educação, saúde e saneamento, seja de titulação de terras e de promoção à produção e à comercialização. Em algumas comunidades, os moradores não têm acesso sequer aos documentos de identificação civil, o que lhes traz dificuldade para demandar, por exemplo, os serviços e benefícios de proteção social a que têm direito.

O centro unificador dessas comunidades é a terra, o que coloca a política de reconhecimento da propriedade coletiva das terras como ponto fundamental para a sobrevivência da comunidade. A demora na regulamentação do artigo da Constituição, no entanto, implicou uma efetivação tardia do direito de acesso à terra e da conseqüente regularização dos quilombos. Somente em 1995, a primeira comunidade quilombola[13] foi titulada pelo Incra, demonstrando que o artigo 68 do ADCT era instrumento jurídico suficiente para embasar o processo de titulação e de remoção dos ocupantes não-descendentes de quilombos das terras.

Comprovou-se, ainda, que a forma de titulação coletiva é a mais adequada para a proteção dessas comunidades, sendo também a que melhor atende à essência do artigo 68. Os títulos, considerados inalienáveis e imprescritíveis, passaram a ser entregues às associações representativas das comunidades quilombolas e possuem cláusulas que impedem a apropriação individual, a venda ou penhora das terras, promovendo, assim, a conservação indivisa do território de modo que a comunidade e suas práticas tradicionais possam se manter. Esse tipo de titulação conjunta marca uma ruptura com as práticas tradicionais do Incra, entidade responsável pela titulação das terras quilombolas até 1999.

Em 2000, porém, o Governo Fernando Henrique Cardoso deu um passo que provocou muitas controvérsias: a delegação da responsabilidade pela regularização das terras quilombolas passou do Incra para o Ministério da Cultura, o qual, por meio da Fundação Cultural Palmares, assumiu essa tarefa até 2003.[14] Durante esse período, essa instituição reforçou o debate em torno da necessidade de serem criadas políticas públicas para os quilombolas e de conscientizar a população acerca dos valores históricos e culturais dessas comunidades. Com respeito ao processo de titulação, a Fundação avançou no reconhecimento e delimitação dos territórios e titulou várias dezenas de comunidades. Contudo, como não tinha autorização para promover desapropriações, para anular os

12. No governo federal, diversas instituições vêm, atualmente, realizando levantamentos e mantendo arquivos sobre estas comunidades. A Fundação Palmares, responsável por emitir certificado reconhecendo a autodefinição da comunidade como remanescente de quilombo, registra oficialmente, em 2006, 756 comunidades. O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), a quem cabe a responsabilidade pela identificação, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por comunidades quilombolas, por meio do Incra, identificou 1.300 comunidades. Segundo a Seppir, existem hoje cerca de 2.460 comunidades quilombolas identificadas, estimando-se em 2 milhões a população quilombola no país. Cabe observar, contudo, que o processo de reconhecimento das comunidades quilombolas existentes no Brasil ainda está em andamento, não havendo um quadro definitivo sobre quantas são ou onde estão.

13. Boa Vista, no município Oriximiná, no Pará.

14. Por meio da Medida Provisória nº 1911-11, de 1999, ficou a cargo do Ministério da Cultura o "cumprimento do disposto no art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias".

títulos no caso de terras em disputa (apropriadas por não-quilombolas) ou para promover a retirada de posseiros e invasores, os títulos de propriedade por ela emitidos terminaram por criar novas dificuldades. Na prática, portanto, pouco foi realizado no sentido da ampliação do acesso dessas populações a terras e às políticas públicas.

Não apenas títulos de propriedade emitidos pela Fundação Cultural Palmares foram declarados nulos pelo Poder Judiciário, como longos litígios passaram a se instituir em torno da posse integral das terras quilombolas. A questão da anulação e da desapropriação de títulos considerados ilegais sempre foi crucial para os litígios no campo. No caso dos quilombos, a Constituição não estabelecia a desapropriação e, por isso, os detentores de propriedades nessas áreas reclamam indenização. Ainda em 2001, o governo publicou o Decreto nº 3.912, de 10 de setembro, no qual se tentou limitar o número de quilombos a serem reconhecidos: determinava-se que o art. 68 só se referia às terras que eram ocupadas por quilombos em 1888 e que estavam ocupadas por remanescentes das comunidades quilombolas em 5 de outubro de 1988. No entanto, pelo modo como se constituíram os quilombos, é difícil comprovar, documentalmente, a data de sua criação, o que dava margem a que fazendeiros, grileiros e outros intrusos pleiteiem a permanência nas terras ocupadas. Por outro lado, aquelas comunidades que, em outubro de 1988, estavam expulsas de suas terras e litigavam na justiça pelo direito a retornar, ficavam, de fato, sem direito a voltar a seus territórios.

Com o Governo Lula, novas alterações foram realizadas no que se refere às responsabilidades institucionais e aos procedimentos de titulação de terras. A publicação do Decreto nº 4.887, de novembro de 2003, que "regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades de quilombos", representa um avanço para as comunidades quilombolas. Esse Decreto condensa grande parte da experiência acumulada durante anos de debate sobre o tema, tanto no âmbito governamental quanto nos movimentos negros, e teve como objetivo superar os obstáculos que haviam sido identificados até então na implementação da política de terras para os quilombolas, bem como evitar conflitos entre órgãos governamentais. Desse modo, devolve a responsabilidade fundamental do processo de regulação de terras ao Incra, cabendo à Fundação Cultural Palmares certificar a autodenominação da comunidade como quilombola, assim como, com outros órgãos, atuar na preservação da cultura dessas populações. Fica criado, também, o Comitê Gestor Interministerial, sob coordenação da Seppir, com o objetivo de construir um plano de desenvolvimento sustentável para essas comunidades e de trabalhar na defesa dos interesses étnicos e territoriais dos quilombolas.

O Decreto nº 4.887 estabelece, ainda, a possibilidade de desapropriação de títulos de propriedades de pessoas alheias aos quilombos e define a autodeclaração como critério para identificar essas comunidades como quilombola, garantindo, também, a propriedade coletiva da terra. Nesse novo contexto, aumentou consideravelmente a quantidade de comunidades identificadas que, em agosto de 2006, já alcançavam o número de 2.460[15] identificadas pela Seppir, das quais 851 já foram certificadas. Contudo, o processo efetivo de titulação ainda é marcado pela morosidade. Um total de 337 processos, que abrangem 122 territórios e 400 comunidades, está transitando

15. Estima-se que nessas comunidades vivam cerca de 2 milhões de quilombolas.

pelas diferentes fases do processo de titulação. Entre os anos de 2003 e 2006, 31 territórios receberam seus títulos, conferindo a 38 comunidades o direito de posse e domínio sobre a terra.

O pequeno número de titulações tem causas diversas. Além do fato de que o processo de titulação depende de longos procedimentos judiciais, também no âmbito do Incra é restrita a capacidade administrativa para lidar com as questões dos quilombolas. De fato, o processo de demarcação e titulação das terras quilombolas é bastante distinto daquele realizado para os grupos que são o público-alvo tradicional das ações de assentamento do Instituto. Além dos problemas causados pela falta de uma estrutura organizacional adequada, os procedimentos e culturas institucionais também precisam ser adaptados. É o caso da inadequação do conceito, utilizado pelo Incra, do parcelamento de terras para as famílias assentadas e da incompreensão de que aos quilombolas é necessário garantir a indivisibilidade das terras. Também não há um esclarecimento a respeito da necessidade de juntar as ações de regularização fundiária com o interesse pela preservação cultural e o etnodesenvolvimento.

Para agilizar o trabalho, foram aprovadas, em 2006, duas portarias que regulamentam internamente os procedimentos para o trabalho com essas comunidades. Em maio, foi criada uma Coordenação-Geral de Regularização dos Territórios Quilombolas, na Diretoria de Reordenamento da Estrutura Fundiária, o que contribui para que o tema ganhe mais espaço e garantia de permanência na estrutura da instituição. Em cada superintendência regional do Incra está sendo criada, também, uma divisão com uma equipe técnica multidisciplinar, composta por antropólogos, historiadores, técnicos em cadastro, topógrafos e outros, para atender a questão quilombola.

Paralelamente à questão fundiária, as comunidades quilombolas necessitam de uma ampla intervenção pública, tanto no campo das políticas sociais quanto na infra-estrutura ou fomento às atividades produtivas. O desenvolvimento de uma política voltada às comunidades quilombolas foi, desde o início, uma prioridade da Seppir, e se consolidou em dezembro de 2004, com o lançamento do Programa Brasil Quilombola. Este programa começou a ser estruturado em fins de 2003, e visava alcançar uma ação de caráter intersetorial, articulando diversos órgãos governamentais e diversas políticas públicas e, ao mesmo tempo, respeitar a identidade étnica e as características culturais de cada comunidade. Uma experiência piloto foi realizada durante o ano de 2004 na comunidade Kalunga, em Goiás, com ações nas áreas de regularização fundiária, saúde, saneamento, habitação, eletrificação e educação. De fato, esse Programa é a primeira iniciativa no país de um amplo esforço governamental em favor das comunidades remanescentes de quilombos. As ações do Programa têm se desdobrado em fomento ao desenvolvimento local dessas comunidades (tendo beneficiado 16 comunidades em 7 estados no ano de 2005),[16] com ênfase no etnodesenvolvimento. Também vêm sendo desenvolvidas ações de capacitação para gestores públicos municipais e estaduais visando aumentar sua atuação nas políticas públicas para remanescentes de quilombos.

16. A região de Alcântara, no Estado do Maranhão, que concentra 156 comunidades quilombolas, tem constituído prioridade para o governo federal. Visando impulsionar ações integradas na área, foi constituído, em agosto de 2004, o Grupo Executivo Interministerial, que elaborou uma Proposta de Plano de Ação e instituiu um Comitê Executivo Nacional para o Desenvolvimento Sustentável de Alcântara (CENDSA), constituído por 17 órgãos federais que atuam em infra-estrutura, desenvolvimento econômico, políticas sociais, direitos humanos, moradia e meio ambiente.

Algumas políticas vêm se consolidando na população remanescente de quilombos. Em termos de acesso a infra-estrutura, instalou-se energia em 176 comunidades, beneficiando cerca de 34 mil pessoas. Foi criado pelo Ministério da Saúde, em julho de 2004, o Programa Saúde da Família Quilombola, destinado a apoiar prefeituras onde existem comunidades quilombolas, aumentando ali, em 50%, o valor dos incentivos para o Saúde da Família e o Saúde Bucal, o que beneficiou mais de 62 mil quilombolas em 54 cidades. Também avançam diagnósticos sobre a educação e a situação das escolas nessas comunidades, por meio de parcerias entre o Ministério da Educação (MEC) e prefeituras, com o objetivo de construir e equipar escolas, assim como capacitar professores e receber material didático. Por meio do Programa Nacional de Alimentação Quilombola e do Fundo Nacional de Desenvolvimento Educacional (FNDE), 111 municípios foram beneficiados com o aumento no valor do repasse para a merenda escolar que ocorre quando as escolas possuem alunos quilombolas. No campo da segurança alimentar, vêm sendo cadastradas comunidades, visando dar acesso a essas populações ao benefício do Programa Bolsa Família. Contudo, ainda há polêmica acerca da adequação da oferta de benefícios monetários de caráter individual a comunidades tradicionais. A distribuição de cestas de alimentos tem sido efetivada: em 2006 foram distribuídas mais de 260 mil cestas para famílias quilombolas e comunidades de terreiros.

Os resultados, como se pode perceber, são modestos em face do número de comunidades e das necessidades existentes. O Programa Brasil Quilombola se vê afetado pelas verbas reduzidas e por problemas que podem ser qualificados como de gestão, entre eles o insuficiente monitoramento das ações transversais, a alta rotatividade da equipe que articula as ações, além de uma cultura organizacional não habituada a tratar dos temas das comunidades quilombolas, o que, por vezes, cria certas resistências nos órgãos executores das ações. Percebe-se a falta de adequação ou de continuidade em algumas das ações tipificadas como de etnodesenvolvimento empreendidas em alguns quilombos, o que aponta para uma possível necessidade de maior interação com as lideranças locais para contornar a insuficiente quantidade de recursos.

4.2 Promoção do acesso ao ensino superior

Desde que começaram os esforços governamentais para a criação de políticas públicas reparadoras, as discussões mais candentes concentraram-se na esfera educacional, tema sensível para toda a sociedade. Além da imprescindível função formativa, a educação, como geradora de oportunidades, constitui-se numa porta de entrada privilegiada ao mercado de trabalho e representa instrumento poderoso de ascensão social.

As iniciativas empreendidas nos últimos anos com o objetivo de promover um maior acesso de negros ao ensino superior foram bastante distintas. A seguir, são examinados os três principais grupos de ações, quais sejam: aquelas voltadas a preparar jovens negros para o vestibular, por meio da implementação do Programa Diversidade na Universidade; a iniciativa de incrementar a presença de negros e negras nas universidades privadas, especialmente por meio do Programa Universidade para Todos (ProUni); e, finalmente, a questão da reserva de vagas nas universidades públicas, as ações afirmativas implementadas e os debates engendrados.

4.2.1 Apoio aos cursos preparatórios para o vestibular

No contexto da emergência da adoção de políticas afirmativas para reduzir as desigualdades raciais – que surgem como recomendações da Conferência de Durban –,

o governo brasileiro dá seus primeiros passos com a criação, na segunda metade de 2002, do Programa Diversidade na Universidade, em parceria com o BID. O objetivo do Programa era estimular a criação de cursos pré-vestibulares para jovens negros, visando facilitar sua entrada nas universidades, uma vez que, naquele momento, menos de 3% da população negra possuía diploma universitário.

Paralelamente, pesquisas realizadas no ensino básico detectaram a existência de um crescente processo de defasagem e abandono escolar por parte dos estudantes negros, reduzindo as possibilidades de este grupo entrar no ensino superior. O Ministério da Educação decidiu intervir no problema, apoiando, então, cursinhos pré-vestibulares promovidos por entidades da sociedade civil. A opção pelos cursos pré-vestibulares como política de enfrentamento das desigualdades raciais na educação reflete o debate sobre o tema à época. De um lado, ampliavam-se as demandas por cotas raciais no ensino superior, medida defendida pela maioria das entidades do movimento negro. De outro, setores políticos e acadêmicos manifestavam sua resistência a esta proposta, entendendo que as provas vestibulares representavam uma garantia da prevalência dos critérios de mérito e isonomia no acesso ao ensino superior. Para estes grupos, a idéia de criar cursinhos pré-vestibulares parecia mais adequada do que a entrada direta de negros nas universidades por meio de cotas. Assim, esta iniciativa também atendia, em alguma medida, as demandas do movimento social por políticas educacionais inclusivas.

O Programa Diversidade na Universidade foi, assim, uma alternativa ao desenvolvimento de cotas no país e foi adotado em resposta às pressões sofridas pelo Ministério da Educação no que se refere ao desenvolvimento de políticas de ação afirmativa. Cursos pré-vestibulares para estudantes negros e para pessoas pobres já vinham sendo promovidos por setores da sociedade civil desde os anos 1990, alguns apresentando muito bons resultados.[17] Desse modo, no fim de 2002, o MEC trabalhou diretamente na criação da estrutura administrativa do Programa e selecionou seis cursos para apoiar, em diferentes estados, como parte de uma experiência piloto.

Em janeiro de 2003, o novo governo deu continuidade ao Programa Diversidade na Universidade, adotando algumas novas medidas. No ano seguinte, o Programa foi incluído entre aqueles sob a responsabilidade da recém-criada Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad), cujo objetivo é contribuir para a redução das desigualdades educacionais, tratando temas como alfabetização e educação de jovens e adultos, educação no campo, educação ambiental, educação escolar indígena e diversidade étnico-racial. Em consonância com as propostas de trabalho da Secad, incluíram-se no Programa ações que abarcam os três tipos de ensino – fundamental, médio e superior – visando subsidiar e intervir na promoção da diversidade. O Programa passou a ser organizado em três grandes áreas de atuação: *i)* estudos e pesquisas, com o objetivo de subsidiar políticas de inclusão social e respeito à diversidade nos três níveis de ensino; *ii)* fortalecimento institucional: com o objetivo de consolidar a preocupação com as relações raciais em todos os níveis de ensino, bem como no interior do próprio Ministério; e *iii)* fortalecimento da presença de negros e negras nos ensinos médio e superior, por meio da oferta de bolsas e tutorias a estudantes desses níveis de ensino.

17. O mais conhecido desses cursos é o "Educafro – Educação e Cidadania para Negros e Carentes", vinculado à Igreja Católica, que possui uma rede de mais de duzentos núcleos espalhados no Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais e, recentemente, Brasília. Os cursinhos tiveram sucesso ao facilitar a entrada de alguns estudantes negros nas universidades públicas e, no caso do Educafro, conseguiu incluir vários nas universidades públicas e centenas deles, como bolsistas, nas universidades privadas. Atualmente continuam funcionando e constituem uma alternativa para os estudantes mais pobres.

O programa possui também ações para os indígenas, entre as quais se destaca a formação de professores indígenas de ensino médio.

Com respeito aos cursos pré-vestibulares, mantém-se o método de selecionar instituições educativas – por meio dos chamados Projetos Inovadores de Cursos (PICs) com experiência de mais de um ano e que tenham uma proporção de negros superior a 51%. Eles recebem repasse de recursos para serem utilizados em bolsas que variam entre R$ 40 e R$ 60 mensais, aquisição de equipamentos e materiais didáticos, pagamento a profissionais de educação, capacitação de professores e ajuda para os alunos acessarem outros bens culturais para aperfeiçoar seus estudos. Como resultado desses esforços, o MEC apurou que 15,8% desses estudantes conseguiram entrar em cursos superiores classificados como A, B e C pelo Ministério. Provas aplicadas a esses alunos – similares às do Enem –, no início e no fim do curso, demonstram que 60% deles conseguem melhorar seu desempenho escolar. Em cifras, os alunos beneficiados desde 2003 somam mais de 13 mil, sendo que cerca de 2,3 mil professores foram contemplados pelo Programa neste período.

Na comparação com a gestão anterior – embora esta só tenha trabalhado com o Programa durante poucos meses – ressaltam-se duas questões: *i)* o enfoque atual do Programa, em consonância com os objetivos da Secad, é bem mais amplo e se volta para os três níveis de ensino e não apenas para os cursos pré-vestibulares; e *ii)* os PICs, para serem selecionados, devem ter no mínimo 51% de estudantes negros, o que representa um claro recorte com conseqüências mais palpáveis, uma vez que o objetivo do Programa é, precisamente, promover a entrada de negros no ensino superior.

4.2.2 Ações afirmativas nas universidades privadas

As universidades particulares no país também vêm se constituindo em espaço de implementação de ações afirmativas. O Programa Universidade para Todos (ProUni), criado por meio da Medida Provisória nº 213/2004 e institucionalizado com a promulgação da Lei nº 11.096, de 11 de janeiro de 2005,[18] tem por objetivo conceder bolsas de estudos integrais e parciais aos estudantes de baixa renda oriundos de escolas públicas, e parte delas deve ser dirigida a negros e indígenas, de forma proporcional à presença dessas populações nas respectivas Unidades da Federação.

Para se candidatar à bolsa, o estudante deve alcançar uma nota mínima no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) e sua classificação servirá como critério para a escolha do curso e da instituição. Além disso, deve ter uma renda familiar per capita de até três salários mínimos, e somente os estudantes com renda familiar per capita de até um salário mínimo e meio podem concorrer às bolsas integrais. Os demais concorrem a bolsas de 50% e 25% do valor cobrado pela instituição de ensino. Também podem concorrer a bolsas do Prouni professores do ensino básico na rede pública, para cursos de licenciatura, normal superior ou pedagogia, para quem não há critério de renda. As instituições participantes do ProUni são beneficiadas com a isenção de impostos e contribuições sociais.[19]

---

18. O Programa surgiu a partir do Projeto de Lei nº 3.582/2004, encaminhado pelo governo ao Congresso Nacional. O presente periódico, em seu número 9, de agosto de 2004, traça um histórico desse PL, descrevendo as negociações realizadas e as alterações introduzidas no projeto original.

19. As instituições que aderirem o Programa deixarão de pagar o Imposto de Renda de Pessoa Jurídica, a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, a Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social e a Contribuição para o Programa de Integração Social.

Durante o processo de discussão e aprovação desse programa, houve grandes debates promovidos pela mídia e uma forte resistência por parte das empresas mantenedoras das universidades, que barganharam em busca de maiores isenções de impostos e da redução do número de vagas comprometidas. Não obstante, a oposição ao ProUni não foi tão forte como a exercida ante o projeto de lei encaminhado pelo Executivo que estabelece cotas para negros e indígenas nas universidades públicas, o qual, conforme será visto na seção seguinte, ainda não foi aprovado no Congresso. Facilitou o processo de negociação e aprovação do ProUni o fato de ser considerável a quantidade de impostos e contribuições que essas mantenedoras deixarão de pagar e, também, a existência no setor privado de um grande número de vagas ociosas. O ProUni ajuda a resolver esta contradição – de um mercado caracterizado pelos altos preços dos cursos e a oferta excessiva de faculdades e vagas, de um lado, e a existência de um elevado número de estudantes com ensino médio concluído, mas sem recursos para pagar os estudos, do outro – de modo satisfatório tanto para as mantenedoras como para os estudantes excluídos. Certamente, a oferta de mais vagas no ensino público seria uma melhor opção, pois muitas das instituições particulares se caracterizam pela baixa qualidade da educação – o que, por sua vez, leva à necessidade de uma política rigorosa de concessão de licenças e de avaliação de cursos, por parte do governo federal. Não obstante, os jovens incluídos nessas instituições, em princípio, terão melhores condições para acessar o mercado de trabalho do que teriam se não chegassem ao ensino superior.

Desde sua implantação, o Prouni beneficiou mais de 204 mil estudantes, com bolsas integrais e parciais, sendo 31% negros. Ao prever cotas para a população negra, esta pode ser considerada uma importante iniciativa na área da ação afirmativa; contudo, é preciso ressaltar que seu enfoque é social, e não racial, isto é, é visto como instrumento de estímulo ao acesso de jovens oriundos das classes mais pobres ao ensino superior. Isto, todavia, não ofusca o fato de que contribui para a maior inserção de negros em nossas universidades.

A outra iniciativa importante implementada recentemente pelo MEC foi a adoção, entre os critérios de acesso ao Fundo de Financiamento ao Estudante de Nível Superior (Fies), de uma fórmula de cálculo de pontuação que beneficia os candidatos da cor/raça negra. A alteração, implementada a partir de 2004,[20] significou um acréscimo de 20% no índice de classificação para estes candidatos, o que, na prática, propiciou o acesso de 36 mil negros ao financiamento. O Fies constitui uma linha de financiamento para estudantes matriculados em cursos de graduação de instituições privadas de ensino superior. Instituído em 1999, em substituição ao antigo Creduc (Crédito Educativo), até o ano de 2005 financiava o limite de 70% do valor da mensalidade e, desde então, esse limite reduziu-se para 50%. Diferentemente da bolsa do ProUni, no caso do Fies os beneficiados devem ressarcir à União os valores financiados, no prazo de até uma vez e meia o tempo de permanência como beneficiário. O Fies direciona-se a pessoas carentes e exige salvaguardas – de fiador e renda mínima, além de estabelecer uma série de critérios para a seleção de beneficiários, tais como: renda familiar, tipo de moradia da família, tamanho da família, esfera administrativa do estabelecimento em que freqüentou o ensino médio, entre outros.

4.2.3 Reserva de vagas nas universidades públicas

Logo no primeiro ano do Governo Lula, foi constituído, sob a direção da Seppir, um Grupo de trabalho encarregado de propor medidas para garantir o acesso e a permanên-

20. Portarias nº 30/2004 e nº 3.224/ 2005, do Ministério da Educação.

cia dos estudantes negros nas universidades públicas federais.[21] Os especialistas do GT entregaram em dezembro do mesmo ano um relatório demonstrando a necessidade de se adotarem cotas para o ingresso de estudantes negros no ensino superior. Em que pese o apoio majoritário da opinião pública às cotas, já à época (pesquisa da Fundação Perseu Abramo, realizada em 2003, em 266 municípios, e lançada em novembro daquele ano, apontou que 59% da população do país era favorável às cotas e só 36% eram contra),[22] o então Ministro da Educação não acolheu as recomendações argumentando que faltava consenso sobre as cotas na sociedade brasileira. Contudo, se esta posição não se manteve por muito tempo como predominante no governo federal, ao mesmo tempo, independentemente de legislação nacional ou de coordenação federal, iniciativas instituindo cotas para o acesso ao ensino superior passaram a ser implantadas em todo o país.

No começo de 2004, paralelamente à proposta do Prouni, o MEC enviou para o Congresso Nacional Projeto de Lei visando a instituir "Sistema Especial de Reservas de Vagas ou Cotas para o acesso de estudantes egressos de escolas públicas, em especial negros e índios, nas instituições públicas federais de educação superior". Este projeto, que ganhou o nº 3.627/2004 e ainda tramita no Congresso Nacional, estabelece a reserva obrigatória de 50% das vagas das universidades aos estudantes de escolas púbicas, dessas vagas, seria fixado um percentual para negros e índios em proporção equivalente ao peso desses grupos raciais em cada Unidade da Federação.

Tal proposta tem gerado debates na sociedade, no Legislativo e no interior do próprio governo. São muitos os argumentos apresentados tanto contra como a favor de uma política de cotas raciais para ingresso nas universidades públicas. Alguns setores e formadores de opinião defendem uma política afirmativa para os mais pobres, enquanto outros defendem cotas para negros. O referido Projeto de Lei expressa uma solução intermediária, por meio de uma fórmula que mistura as chamadas "cotas sociais" às "cotas raciais". Simulações feitas pelo Ipea[23] demonstram que o número de estudantes negros que conseguiriam entrar nas universidades públicas caso fosse aprovado o PL nº 3.627 seria maior que o número que ingressaria caso alguns modelos de cotas que já estão sendo adotados por universidades fossem implantados como padrão em todo o país. Ou seja, "as cotas das cotas" não são desprezíveis. Contudo, a opção por elas reflete uma incompreensão da essência do problema da questão racial no Brasil, subordinando o problema da marginalização a que está submetida a população negra a uma leitura econômica do problema racial brasileiro.

Outra prova da resistência em assumir uma política de ação afirmativa de cunho racial pode ser observada pelo fato de a proposta de reforma universitária apresentada pelo MEC por meio do PL nº 7.200/2006 não incluir a obrigatoriedade de adoção de cotas, como previsto no projeto enviado em 2004. O anteprojeto de lei de reforma deixava as universidades livres para adotar medidas que, no prazo de dez anos, conseguissem, por

21. O Grupo foi instituído pela Portaria nº 2.430/03, do Ministério da Educação e da Seppir, e era composto pelos seguintes órgãos: MEC; Seppir; Casa Civil; Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres; Secretaria Especial dos Direitos Humanos; Secretaria de Comunicação Social do Governo Federal; Ministério de Assistência Social; Fundação Cultural Palmares; Advocacia-Geral da União; Ministério das Relações Exteriores e Conselho Nacional de Educação.

22. Separados por grupos viu-se que eram favoráveis 56% dos brancos, 59% dos pardos e 68% dos pretos. [Publicado no site da fundação Perseu Abramo em novembro de 2003 [www.fpa.org.br]. Pesquisa realizada pelo Instituto Datafolha, em 22 de julho de 2006, reafirma tal apoio, concluindo que "65% do eleitorado brasileiro é favorável a que 20% das vagas em universidades públicas e particulares sejam reservadas para pessoas negras e desecendentes de negros", enquanto 25% são contra.

23. Ver *Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise*, nº 9, p. 113.

seus próprios meios, incluir nas salas de aulas 50% de estudantes de escolas públicas e, entre eles, negros e indígenas. Não se faziam sugestões sobre o modo de alcançar essa meta nem se explicava o que aconteceria com as universidades que não cumprissem a medida. A forte oposição de entidades de categorias docentes a reduzir o prazo e do movimento negro e outras entidades solidárias para diminuí-lo fez o governo recuar e retirar toda referência a cotas no documento que atualmente tramita no Congresso Nacional.[24]

Contudo, é preciso reconhecer que foi no âmbito da educação que mais se debateu sobre questão racial nestes quatro anos, sendo a área que mais contribuiu para a popularização do tema das ações afirmativas na sociedade. Independentemente de lei federal que regule o tema, universidades federais e estaduais em todo o país vêm fazendo avançar este campo de ações, instituindo processos de reserva de vagas para estudantes negros. O desenvolvimento dessas experiências vem ocorrendo tanto a partir da aprovação de leis estaduais como por meio de resoluções internas das próprias universidades. Em 2006 são 22 as universidades públicas que adotaram cotas em seus processos seletivos: 13 estaduais[25] e 9 federais.[26] Essas universidades, em geral, instituem a reserva de vagas por curso, construindo experiências bastante diferenciadas e, na maioria das vezes, exitosas, seja no que diz respeito à ampliação na presença de alunos negros nos *campi*, seja no que se refere ao desempenho escolar apresentado pelos alunos cotistas.

A primeira experiência foi fruto de uma iniciativa da Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, que aprovou, em 9 de outubro de 2002, um projeto de lei constituindo reserva de 40% das vagas para negros na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e na Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF).[27] Seguida por outras assembléias legislativas ou por iniciativas autônomas de universidades federais, a grande maioria dessas experiências foi cercada, em seu nascimento, por fortes críticas que se organizavam em torno de dois argumentos principais: os alunos cotistas, por serem pobres, não ficarão nas universidades, que desperdiçariam as vagas a eles alocadas; alunos cotistas são menos preparados, logo farão cair a qualidade de ensino na universidade.

Contudo, as primeiras avaliações mostram resultados diferentes dos esperados. Seminário realizado pela Universidade de Brasília (UnB) sobre as experiências de instituição de cotas raciais nas universidades públicas brasileiras[28] revelou a diversidade dos processos, apontou os principais problemas e os méritos deste esforço, traçando um quadro que merece aqui ser apresentado, mesmo que rapidamente.

---

24. Contudo, no nº PL 7.200/2006, prevê-se, entre os princípios e diretrizes das instituições federais de ensino superior, a "inclusão de grupos sociais e étnico-raciais sub-representados na educação superior" (art. 36) e, ainda, a obrigatoriedade de se implantarem medidas de democratização do acesso, inclusive programas de ação afirmativa, que "deverão considerar a promoção das condições acadêmicas de estudantes egressos do ensino médio público, especialmente afrodescendentes e indígenas" (arts. 45 e 46).

25. São elas as universidades estaduais do Rio de Janeiro (UERJ), da Bahia (Uneb), de Londrina (UEL), de Mato Grosso do Sul – (Uems), de Minas Gerais (UEMG), de Montes Claros (Unimontes), do Norte Fluminense (UENF), de Goiás (UEG), do Mato Grosso (Unemat), da Paraíba (Uepb), de Feira de Santana (Uefs), Centro Universitário da Zona Oeste (Uezo/RJ) e Fundação Escola Técnica do Estado do Rio de Janeiro (Faetc).

26. São elas as Universidade Federal da Bahia (UFBA), do Paraná (UFPR), de Alagoas (UFAL), de São Paulo (Unifesp), de Juiz de Fora (UFJF), do Pará (UFPA), do ABC (UFABC), do Recôncavo da Bahia (UFRB) e a Universidade de Brasília (UnB).

27. A Lei foi aplicada pela primeira vez no vestibular de 2003. Norma posterior alterou o critério das cotas instituindo reserva de, no mínimo, 45% das vagas a serem distribuídas da seguinte forma: 20% para alunos oriundos de escolas públicas, 20% para negros e 5% para pessoas com deficiência e integrantes de minorias étnicas.

28. Seminário de Políticas Afirmativas para a Inclusão Racial no Ensino Superior, realizado entre 21 e 22 de agosto de 2006 na Universidade de Brasília.

Provavelmente, a mais importante conclusão do seminário, avalizada por levantamentos realizados em várias universidades, refere-se ao fato de que não há um problema de mérito relacionado aos alunos cotistas. Como relatou a maioria das universidades presentes, no fim do primeiro ano os alunos cotistas não se distinguem dos demais em todos os cursos. Em alguns casos, o desempenho dos cotistas está mesmo acima da média, como foi observado pela Universidade Estadual de Londrina. Também se destacam os baixos índices de evasão dos cotistas e os baixos índices de estudantes aprovados no vestibular que não efetivam a matrícula. Essa trajetória é explicada pela alta motivação desses estudantes e pelo fato de as cotas permitirem o acesso de bons alunos (alunos que se destacavam em suas escolas de origem) às universidades. Também deve ser enfatizado o efeito positivo das cotas nos cursos mais concorridos (como, por exemplo, medicina e direito), quebrando a hegemonia racial anteriormente existente e alterando significativamente a cor dos alunos e, no futuro, a cor dessas categorias profissionais. Na UnB, por exemplo, a presença negra no corpo discente, que era de 2% em 2004, passou a 12,5% em 2006.

No que se refere aos problemas, alguns temas foram destacados. Em primeiro lugar, observa-se a dificuldade enfrentada pelos alunos cotistas para garantirem sua permanência nos cursos. São poucas as universidades que têm bolsas a ofertar, e as bolsas são, em geral, em pequeno número. Apenas a Universidade Federal de São Paulo oferece, no curso de medicina, bolsas a todos os alunos cotistas. O fato de os alunos cotistas se inscreverem em menor número para os cursos mais concorridos e mais prestigiosos foi também levantado. Isto poderia decorrer da dificuldade adicional encontrada para o acesso a esses cursos, desestimulando as tentativas, ou ainda do fato de estes alunos estarem mais disponíveis para freqüentar cursos noturnos. Foram ainda relatados casos de atitudes agressivas de professores dirigidos a alunos cotistas em algumas instituições de ensino. Esses alunos, oriundos de segmentos desprivilegiados e estigmatizados da sociedade, são agora acusados de detentores de privilégios ilegítimos. Contudo, na maioria dos casos, com a entrada dos estudantes cotistas, observou-se redução das resistências às cotas.

O seminário revelou também que o processo atualmente em curso nas universidades públicas brasileiras, de instituir cotas raciais em seus processos seletivos, não vem sendo acompanhado sistematicamente pela Seppir ou pelo MEC.[29] A Seppir, que tem como principais objetivos formulação, coordenação, articulação e acompanhamento de políticas de ação afirmativa, assim como a coordenação de um Programa Nacional de Ações Afirmativas, não vem realizando nenhuma forma de acompanhamento sistemático dessas experiências, ou nenhuma ação ou iniciativa de apoio aos alunos cotistas ou às instituições que implementaram cotas. O MEC tampouco desenvolve iniciativas de apoio a essas experiências, quer sejam voltadas aos alunos – na forma de bolsas de manutenção ou de qualquer outra forma de apoio visando a sua permanência na universidade – ou às próprias instituições – orientações, avaliações, financiamento de encontros ou promoção de eventos, entre outros. A exceção fica por conta do apoio à formação de professores de história da África.

A única iniciativa federal no sentido de apoiar as instituições e alunos cotistas nas universidades públicas está sendo realizada pelo Ministério da Saúde, por meio do Programa Integrado de Ações Afirmativas para Negros (Brasil Afroatitude). Esse programa é uma parceria entre o Programa Nacional de DST/Aids e as universidades

29. A Secad está realizando uma avaliação dessas experiências, que deverá ser concluída no fim de 2006.

que possuem programas de ação afirmativa para negros adotando regime de cotas para esta população. São dez as universidades participantes do programa, que atuam ofertando quinhentas bolsas de estudo a estudantes cotistas, apoiando sua permanência na universidade, ao mesmo tempo em que promovem sua participação em projetos de pesquisa, extensão acadêmica, assim como no programa "Saúde e Prevenção nas Escolas". O programa conta com o apoio do MEC, da Seppir e do CNCD e tem obtido efetivo sucesso onde se desenvolve.

Por fim, cabe destacar que a experiência das cotas nas universidades públicas, que vem sendo desenvolvida de forma autônoma e por iniciativas locais, tem representado um significativo avanço nas políticas de combate à desigualdade racial e nas perspectivas abertas à população negra no Brasil. Vem igualmente permitindo aprofundar o debate sobre a interação do negro e seu lugar em nossa sociedade, além de recolocar no debate a discussão sobre a educação pública no Brasil, seu papel e a qualidade de seu ensino. E, por fim, tem feito avançar a nossa compreensão sobre democracia e sobre a variedade de instrumentos que devem ser mobilizados na construção de maior justiça social.

4.3 Combate à desigualdade e à discriminação nos ensinos fundamental e médio

O enfrentamento da desigualdade e da discriminação no ensino deve agir em diferentes frentes, entre as quais na educação básica. Conforme foi demonstrado na primeira seção deste capítulo, em diversos aspectos os negros encontram-se em situação desfavorável em relação aos brancos: na inserção na escola, especialmente no ensino médio; na defasagem escolar – inadequação entre idade e série; na evasão; na repetência, entre outros. Faz-se necessário empreender políticas com vistas a sanar esses hiatos. Além disto, é preciso combater a discriminação e os alicerces do preconceito por meio de políticas valorizativas. Nesse sentido, professores, materiais didáticos, ambiente escolar devem propagar valores de eqüidade e não perpetuar atitudes, idéias e valores favoráveis à discriminação.

Uma importante medida aprovada pelo atual governo foi a promulgação da Lei nº 10.639/2003, que estabelece a obrigatoriedade da inclusão no currículo do ensino básico do estudo da história e da cultura afro-brasileiras. Com isto, pretende-se preencher uma lacuna na formação dos estudantes e promover nos brasileiros um maior conhecimento sobre sua sociedade e suas raízes. Esses estudos visam contribuir para eliminar preconceitos e distorções racistas acumulados durante séculos.

Contudo, essa iniciativa representa uma considerável ruptura, levando muitas instituições de ensino e secretarias de educação a oferecerem resistência à incorporação desses estudos, tanto em escolas públicas quanto privadas. O Ministério Público, atendendo a pedidos de entidades do movimento negro, tem adotado medidas para exigir de diretores de escola e responsáveis pela área em alguns estados o cumprimento da referida lei. Entretanto, ainda podem ser encontradas outras dificuldades para sua implementação. A primeira delas está relacionada ao reduzido número de especialistas em história e cultura africana no Brasil. São poucos os professores capacitados, inclusive porque nem todos os cursos de história oferecidos nas faculdades federais incluem formação em história da África.

Tal circunstância levou o MEC e a Seppir a procurarem meios alternativos – como a utilização de cursos a distância, em parceria com universidades – para capacitar professores do ensino básico. Em 2006, foi implementado, em parceria com a Universidade de Brasília, um programa de capacitação a distância de 25 mil professores, pertencentes a

4.500 escolas das redes públicas estaduais e municipais[30] de todo o país. Trata-se de um curso de especialização com duração de quatro meses e 120 horas/aula. Os professores selecionados podem ser de diferentes áreas e aprendem as maneiras de aplicar os conteúdos da Lei nas suas disciplinas específicas. A idéia é criar, por meio dessas formações, um "grupo crítico" em cada uma das 250 mil unidades escolares que existem no Brasil, para que implementem os conteúdos e metodologias apreendidos, promovam a discussão e sirvam de multiplicadores nos seus espaços de trabalho.[31]

Cabe lembrar ainda outras iniciativas relacionadas com a promoção da igualdade racial que as Secretarias do MEC vêm implementando. Dentre elas, destacam-se: a revisão de livros didáticos, a adequação do ensino para os quilombolas, a modificação dos programas de estudos e a implementação do quesito cor/raça nas pesquisas. A inserção deste quesito no censo escolar, que, em sua edição de 2005, apresenta pela primeira vez os dados com recorte racial, é uma iniciativa digna de nota. Esse trabalho permitirá não apenas o estabelecimento de indicadores, mas poderá ser a base para a elaboração de pactos, ancorados em objetivos e metas, para a reversão da trágica desigualdade racial que marca a progressão e a trajetória dos estudantes nas escolas brasileiras.

No que diz respeito aos livros didáticos, duas ações foram realizadas: a revisão dos livros e a inclusão do enfoque racial no edital para sua aquisição. O Programa Nacional de Livros Didáticos (PNLD) existe desde 1985, mas o foco na questão racial data de 2005, quando se incluiu no edital para a aquisição de livros didáticos – a ser utilizados no ano de 2007 – a preocupação com a inclusão do conteúdo referente à história e cultura afro-brasileira, conforme preconizado na Lei nº 10.639. A inobservância desta lei – reza o edital – "justificará, *ipso facto*, sua exclusão do PNLD".[32] Já o trabalho de revisão dos livros didáticos, apesar de importante, não conseguiu impedir a chegada à sala de aula de textos inapropriados, isto é, com enfoques preconceituosos e conteúdos inadequados à formação democrática dos estudantes. Alguns deles foram retirados após a intervenção de pais e entidades da sociedade civil. Seria recomendável que o MEC pudesse avaliar o conteúdo dos livros desde o momento de sua preparação, para que seja levado em conta o cumprimento do estabelecido na Lei de Diretrizes e Bases da Educação, especialmente no tocante ao enfoque étnico-racial. Também seria apropriado, para a revisão dos livros-texto, contratar especialistas no assunto, para que possam avaliar as diferentes formas pelas quais os preconceitos podem estar expressos nesses materiais didáticos.

Finalmente, um projeto recentemente implantado pelo MEC visa estimular a inserção e permanência de estudantes negros no ensino médio. O projeto "Fortalecimento Educacional dos Negros e Negras no Ensino Médio" consiste no apoio a alunos da 1ª à 3ª série desse nível de ensino por meio da oferta de uma bolsa no valor de R$ 60,00 mensais, além de apoio pedagógico. Um projeto piloto está sendo implementado em quatro estados: Maranhão, Pará, Mato Grosso do Sul e Santa Catarina. Nos três

30. Em 2005, foram capacitados 5 mil professores, numa experiência pioneira feita em parceria com a Agere Advocacy, entidade da sociedade civil com experiência em educação.

31. Ainda não foram incluídos professores da rede privada de ensino, que também deve implementar a lei, uma vez que também se enquadra nas diretrizes e bases da educação.

32. Edital PNLD de 2005, p. 34. O edital menciona, entre as causas que podem fazer que o livro seja rejeitado pelo Programa, a não-observância de preceitos legais e jurídicos tais como a Constituição, o Estatuto da Criança e do Adolescente, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB nº 9394/96, as Diretrizes Nacionais para o Ensino Fundamental, as Decisões e Pareceres do Conselho Nacional de Educação e, a partir da promulgação desse Edital, a Lei nº 10.639/2003, que estabelece o ensino da história e cultura afro-brasileiras.

primeiros, com grande proporção de população negra, foram escolhidas três escolas, enquanto em Santa Catarina, onde a população negra é reduzida, selecionaram-se 180 alunos pertencentes a dez diferentes escolas. O projeto começou a ser implantado em junho de 2006 e por isso ainda não é possível avaliar seus resultados.

Como pode ser visto, os desafios a serem enfrentados para a promoção da igualdade racial na educação brasileira são inúmeros. É preciso fazer cumprir a Lei nº 10.639; conseguir a aprovação no Congresso do PL nº 3.627/2004, que reserva cotas sociais/raciais para estudantes nas universidades públicas; garantir a permanência dos estudantes cotistas no ensino superior; proteger os sistemas de cotas aprovados por várias universidades; aumentar a inserção e garantir a permanência de estudantes negros no ensino médio, entre outros.

4.4 Combate à desigualdade e à discriminação racial no mercado de trabalho

As desigualdades e discriminações raciais que se manifestam no processo educacional e nas instituições de ensino repercutem com bastante intensidade no mercado de trabalho. De fato, às desigualdades geradas no sistema educacional, somam-se outras produzidas no interior do mercado de trabalho, fruto, entre outros fatores, de processos discriminatórios, como já apresentado na segunda seção deste capítulo.

As políticas empreendidas pelo governo federal nesta área demarcam a existência de dois momentos e de duas estratégias distintas. Entre os anos de 1995 e 2002, grande parte das ações desenvolvidas referia-se à implementação de ações afirmativas no âmbito do serviço público federal, inicialmente desenvolvidas de maneira isolada por alguns ministérios e, posteriormente, agregadas sob o Programa Nacional de Ações Afirmativas. Paralelamente, como resposta à denúncia de existência de discriminação racial no mercado de trabalho, apresentada pelo movimento sindical à Organização Internacional do Trabalho (OIT), foi instituído, em 1996, o Grupo de Trabalho para a Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação (GTDEO). O principal produto do GT, instituído no Ministério do Trabalho (MTE), foi a implementação, nas delegacias e subdelegacias Regionais do Trabalho, de núcleos de promoção da igualdade de oportunidades e de combate à discriminação no emprego e na profissão (Programa Brasil Gênero e Raça). Com o objetivo de fazer valer a Convenção nº 111 da OIT,[33] os núcleos tinham como objetivo "coordenar ações de combate à discriminação em matéria de emprego e profissão (...) e instituir programas, propor estratégias, ações e atuar como centros aglutinadores, além de acolher denúncias".[34] Na prática, porém, esses núcleos – que seguem funcionando no atual governo – consolidaram-se como instâncias efetivas de combate à discriminação e de colocação de pessoas com deficiência no mercado de trabalho. Segundo informações do MTE, 90% dos cerca de 15 mil atendimentos realizados por ano estão voltados para a população com deficiência, o que, alega-se, poderia ser explicado pela falta de recursos e pela existência de legislação específica de cotas para inserção desse grupo no mercado de trabalho.[35]

Em 2000, a preparação para a III Conferência Mundial contra o Racismo, conhecida como Conferência de Durban, mobilizou a sociedade e governo e aprofundou as bases para a elaboração de políticas públicas contra a discriminação e as desigualdades

33. Convenção da OIT que versa sobre a discriminação no emprego e na profissão.
34. Portaria do MTE nº 604, de 1º de junho de 2000, que institui os Núcleos.
35. Ver *Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise*, nº 11.

raciais no Brasil. Reproduziram-se estudos, análises e diagnósticos sobre a magnitude destas desigualdades. Na esteira dessa mobilização, o país viu nascer, em 2001, uma primeira geração de Programas de Ações Afirmativas, que tem início no Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), e se expandiu por outros ministérios. Entre janeiro e setembro, o MDA institui ações voltadas tanto para o seu corpo de profissionais como para os beneficiários das políticas sob sua responsabilidade e para a população negra em geral. Instituiu a cota mínima de 20% para negros, seja no acesso aos cargos de direção, no provimento de cargos via concursos públicos ou nas empresas prestadoras de serviços terceirizados para aquele ministério. Instituiu ainda uma política de ação afirmativa voltada para as suas ações finalísticas, quais sejam, a reforma agrária e o desenvolvimento da agricultura familiar. E, por fim, o MDA determinou que as empresas que participam de editais para a aquisição de serviços e materiais por aquele órgão deverão comprovar o desenvolvimento de ações afirmativas de raça e gênero, respeitando a diversidade em seus quadros funcionais.[36]

Seguem-se ao programa do MDA programas nos Ministérios da Justiça (MJ), Cultura (MinC) e Relações Exteriores (MRE),[37] e, por fim, em maio de 2002, foi instituído, pelo Decreto nº 4.228, de 13/5/2002, o Programa Nacional de Ações Afirmativas no âmbito da Administração Pública Federal, também sob coordenação da Secretaria de Direitos Humanos do Ministério da Justiça. Esse programa tinha como objetivo instituir metas percentuais de participação de afrodescendentes, mulheres e portadores de deficiência na administração pública brasileira, assim como promover tal participação nas empresas contratadas pelo governo federal.[38]

As medidas instituídas pelo MDA, MinC e MJ, porém, tiveram pouco ou nenhum impacto.[39] Em 2003, nenhuma das determinações estava sendo cumprida pelos ministérios, embora em alguns deles parece realmente ter havido a celebração de contratos com prestadores de serviços observando os critérios anteriormente apontados. Não houve, porém, qualquer monitoramento desses contratos. No caso do Programa Nacional de Ações Afirmativas, este nem mesmo saiu do papel, pois era apenas um documento que carecia de uma norma regulamentadora que jamais foi promulgada.

Essas iniciativas, ainda que apresentando resultados escassos, representaram um marco importante no movimento do Estado brasileiro de reconhecimento de que não apenas as desigualdades raciais devem ser combatidas com ações efetivas, mas também que as ações afirmativas, priorizando uma população historicamente marginalizada, deveriam ser um instrumento importante de atuação. Essas ações deveriam ter como

36. As portarias do MDA que instituem tais medidas são as de número 25, de 21/01/2001; 202, de 4/9/2001; e 222, de 28/9/2001.

37. Os Ministérios da Justiça e da Cultura instituíram cotas de 20% para afrodescententes no preenchimento de cargos de direção e assessoramento superior, assim como para técnicos e consultores contratados por empresas prestadoras de serviços ou por meio de parceria com organismos internacionais; determinaram ainda preferência em licitações e concorrências a empresas que desenvolvam políticas de ação afirmativa. O Ministério das Relações Exteriores institui um programa inovador de bolsas de estudo para apoiar candidatos negros a se prepararem para o concurso do Instituto Rio Branco para formação de diplomatas.

38. Algumas instituições do Poder Judiciário, como o Tribunal Superior do Trabalho (TST) passam, a partir de 2002, a implementar programas de ações afirmativas. O TST implementa uma política de reserva de vagas nos contratos com serviços de terceiros, que garante uma participação de, no mínimo, 20% de trabalhadores negros.

39. Estudo realizado aponta que no MJ a cota de 20% para os DAS teria sido ocupada com a designação de negros para ocuparem os cargos de menor nível hierárquico. Já no caso do MDA, que chegou a estabelecer concursos com cotas de 20% para negros, não se tem notícia de qualquer concurso realizado sob essa norma. Ver: OSÓRIO, R. G. *Desigualdades raciais e de gênero no serviço público civil*. Brasília: OIT – GRPE, 2006.

meta, inclusive, a alteração do perfil do funcionalismo público, ainda marcadamente excludente no que diz respeito à presença de negros em seus quadros.

Após a instalação do novo governo e a criação da Seppir, a estratégia de ações afirmativas no serviço público é praticamente abandonada, apesar de as normas que as instituírem seguirem em vigência. A questão da discriminação racial no âmbito do mercado de trabalho continua a merecer atenção do governo federal, mas em nível ainda muito inferior ao necessário para a reversão dos atuais quadros de desigualdade. Assim, se grande parte das ações do Ministério do Trabalho segue sem qualquer preocupação explícita com a questão racial, algumas iniciativas empreendidas a partir de 2004 merecem destaque, pois, embora pontuais, contribuem para uma maior reflexão sobre os temas mercado de trabalho e raça e também porque "abrem espaço" dentro do próprio MTE para que outras formas de intervenção nesse setor comecem a ser pensadas.

Em agosto de 2004, foi instalada a Comissão Tripartite de Igualdade de Oportunidades e de Tratamento de Gênero e Raça no Trabalho. Sob coordenação do MTE e com caráter consultivo, a Comissão é composta por representantes do governo federal, das centrais sindicais e de confederações de empregadores, e conta com assessoria permanente da OIT. Seu objetivo central é "apresentar propostas que possam subsidiar a implementação de políticas, programas e ações que busquem encurtar as inaceitáveis distâncias que ainda separam negros de brancos e mulheres de homens no mundo do trabalho". No seu primeiro ano de existência, a Comissão dedicou-se à sua estruturação e à elaboração de um Plano de Ação. Contudo, esse Plano lança somente linhas vagas de intervenção, e o real papel da Comissão, dois anos após sua criação, permanece incerto. O potencial desse fórum é imenso, uma vez que reúne em uma mesma mesa empregadores, empregados e governo para que, juntos, produzam propostas de políticas de promoção da igualdade, o que representa uma grande oportunidade e, ao mesmo tempo, um enorme desafio. Os interesses nem sempre convergem e o diálogo muitas vezes é dificultado. Contudo, é precisamente a negociação e o diálogo que devem marcar a atuação da Comissão e guiá-la na direção de um trabalho propositivo, para que este não seja mais um espaço criado apenas para cumprir formalidades.

Em que pesem as ações do Ministério do Trabalho não estarem produzindo grandes resultados, o Ministério Público do Trabalho tem desenvolvido importantes ações com possibilidades de resultados positivos. Já em 2000, o MPT recebeu denúncias do disque-racismo de Salvador, que, baseado em pesquisas realizadas, alertava que alguns *shoppings* e hotéis da cidade praticavam discriminação racial tanto na admissão quanto no processo de ascensão dos trabalhadores. O argumento era de que nos grandes centros comerciais da cidade a reduzida presença de negros causava perplexidade, ainda mais nos cargos de gerência, já que Salvador possuía 72,5% de sua população negra, em 2000.

No caso dos hotéis a argumentação partia do mesmo ponto, mas enfatizava-se a quase inexistência de negros nas recepções dos hotéis – que equivaleriam aos seus "cartões de visita" – e nos postos de gerência. O MPT passou à investigação e chegou a resultados distintos em cada um dos casos. Em relação aos hotéis, ficou demonstrado, por meio de dados e visitas de representantes do Ministério Público, que a maior parte deles possuía (ou passou a possuir) maioria de negros em suas instalações e que grande parte dos cargos de visibilidade (recepção e gerência) eram também ocupados por pessoas de raça/cor negra. Dessa forma, em meados de 2005 praticamente todos os hotéis inicialmente acusados tiveram seus processos arquivados e para apenas dois deles – nos quais ainda

foram verificadas proporções muito baixas de negros em cargos de visibilidade – foram expedidas Notificações Recomendatórias, por meio das quais o MPT recomenda aos estabelecimentos que adotem algumas medidas para reverter a situação.

No caso dos *shoppings*, a investigação encontra-se parada, pois a procuradoria regional julga não ter recursos para investigar novecentos estabelecimentos (quantidade de lojas nos *shoppings*), e também porque o denunciante, após mais de dois anos da solicitação do MPT, não se manifestou a respeito dos parâmetros da pesquisa que deveria ser realizada nos centros comerciais para constatação do perfil de sua mão-de-obra, conforme acordado em audiência pública realizada com a presença dos representantes das duas partes.

Em 2002, foi criada, na estrutura do MPT, a Coordenadoria Nacional de Promoção da Igualdade de Oportunidades e Eliminação da Discriminação, com vistas a articular as ações promovidas pelo Ministério que têm por objetivo eliminar a discriminação no mercado de trabalho. A ação do MPT contra a discriminação de negros e mulheres no emprego passou a ser sistematizada em um programa em abril de 2005 que, a partir da análise dos dados sobre o corpo funcional das empresas, busca estabelecer acordos e compromissos com elas para reversão dos quadros de desigualdade porventura verificados. O Programa de Promoção da Igualdade de Oportunidades para Todos,[40] como não teve êxito nas negociações dos Termos de Compromisso de Ajustamento de Conduta (TACs), entrou, em setembro de 2005, com ações civis públicas na Justiça Trabalhista contra as filiais do DF,[41] dos cinco maiores bancos privados brasileiros. Essa iniciativa do MPT é o único exemplo de que se tem notícia no Brasil de ação jurídica cujo pedido é a condenação por danos morais coletivos causados por discriminação indireta nas relações de trabalho. Exatamente por isso, a principal questão em debate nas cinco ações civis foi a identificação e a tipificação da discriminação indireta.

Para identificar e tipificar esses fenômenos, o MPT adotou estratégia próxima do que comumente se faz nos estudos sobre a discriminação no mercado de trabalho no âmbito das ciências sociais. Isso porque, primeiro, demonstrou que existe discriminação no mercado de trabalho brasileiro apresentando conclusões de relatórios científicos e de dados estatísticos oficiais. Em seguida, demonstrou que esse quadro se repetia no setor terciário da economia e também no setor bancário brasileiro. A análise dos dados foi seguida pelo argumento de que as flagrantes desigualdades raciais observadas apontam para a existência de mecanismos discriminatórios operando nesse mercado de trabalho

Com esse argumento, o MPT investigou os quadros funcionais das principais empresas bancárias do DF de modo que respondesse às seguintes perguntas: *i*) considerados os pré-requisitos exigidos pela empresa para admissão, qual seria o percentual esperado de negros trabalhando nelas?; *ii*) considerados os atributos produtivos dos negros já empregados nessas empresas, qual seria o percentual esperado de negros ocupando cargos de chefia?; e *iii*) considerados os atributos produtivos dos negros já empregados nessas empresas, quais seriam os diferenciais salariais esperados entre estes trabalhadores e os trabalhadores brancos?

40. Para mais informações sobre esse programa, consultar os números 11 e 12 deste periódico.

41. Além do setor bancário do DF já foram abertos procedimentos investigatórios em outros 13 estados que já equisitaram informações e audiências iniciais para expandir a mesma metodologia adotada no Distrito Federal para essas Unidades da Federação.

O entendimento formado pelos juízes que julgaram as cinco ações civis foi o de que não é possível, em termos práticos, considerar a discriminação apresentada como uma violação de direitos coletivos. De acordo com a interpretação apresentada, não haveria como provar juridicamente a discriminação sem apelar para casos individuais que envolvam atitudes intencionais com motivação explicitamente racial. Por discordar dessas decisões, o MPT recorreu a instâncias superiores, onde as ações são reavaliadas por um colegiado de juízes. Nos recursos apresentados, os Procuradores do MPT revelaram que as cinco sentenças não apenas desconsideraram as provas da discriminação apresentadas, como também revelaram fortes convicções a respeito da ausência de discriminação em geral no Brasil. Além disso, ao desqualificar o uso de estatísticas para a comprovação de fenômenos coletivos, os juízes revelaram desconhecer totalmente as potencialidades e o nível de confiança que elas possuem.

Os resultados dos pleitos nessa segunda instância ainda levarão algum tempo para aparecer, muito embora os resultados dessas ações já possam ser sentidos para além das decisões judiciais, uma vez que os bancos têm demonstrado maior sensibilidade à possibilidade de negociação. De fato, após a decisão do MPT de recorrer às instâncias superiores, houve uma mudança na atitude dos bancos com relação à prática de discriminação racial indireta ou involuntária na contratação ou promoção. Ainda que sigam negando a prática discriminatória, os bancos concordaram em adotar ações para promover a contratação e a promoção de trabalhadores negros e de mulheres. Foi acordado que a Febraban levará a cabo um processo de inclusão racial, acompanhado por entidades do movimento negro e pelo MPT e mediado pela Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados. Até o presente momento houve três reuniões nas quais se discutiu sobre a realização de um levantamento a ser feito pela Febraban a respeito da situação de exclusão racial em cada banco. Espera-se que este esteja concluído no primeiro semestre de 2007 e que já no segundo semestre daquele ano possam ser definidas ações concretas para aumentar a contratação e promoção de negros no setor bancário. Esse fato, por si só, já é uma grande vitória do Programa, que, à semelhança do que se deu nos *shoppings* e hotéis de Salvador, consegue trazer à tona uma discussão muitas vezes protelada ou considerada irrelevante, tendo em vista a crença na democracia racial que marcaria a sociedade brasileira.

4.5 Saúde da população negra

A adoção de políticas públicas integrais para o atendimento da saúde da população negra se inicia em meados da década de 1990, com a criação do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) para Valorização da População Negra, no qual se insere o Ministério da Saúde (MS). As ações governamentais nessa área surgem como resposta a uma forte demanda do movimento social que vinha desenvolvendo um trabalho de conscientização da sociedade e do governo, por meio da divulgação de resoluções tomadas em eventos, da publicação de artigos, da realização de pesquisas e do alerta aos poderes públicos sobre a necessidade de se considerarem no desenho da política de saúde, de maneira diferenciada, as doenças e os problemas que incidem mais sobre a população negra. Para tanto, entidades sociais, especialistas e acadêmicos interessados no tema experimentaram um processo de aproximação e articulação entre si, que os transformou em um grupo de pressão capaz de elaborar propostas para serem implementadas pelo governo. Numa série de eventos científicos, foram, então, sendo aprovadas resoluções em que se definiam as prioridades que, para esse grupo, o governo deveria

atender em matéria de tratamento de doenças e que deveriam ser consideradas na adoção de políticas sociais abrangentes que atingissem adequadamente a população negra.

Dessa maneira, em março de 1996, o Ministério da Saúde determinou a padronização das informações sobre a raça e a cor dos brasileiros e estrangeiros residentes no país e, um mês mais tarde, o GTI para a Valorização da População Negra, juntamente com o MS, organizou uma mesa redonda "para definir áreas de trabalho prioritárias em saúde de e para a população negra".[42] Como resultado, foram elaborados, no mesmo ano, o Programa de Anemia Falciforme do MS e o "Manual de Doenças mais importantes, por Razões Étnicas, na População Brasileira Afrodescendente", que foi concluído em 2000 e publicado um ano depois.

O Programa de Anemia Falciforme (PAF/MS) estabelecia um conjunto de ações que tinha como objetivo reduzir a morbimortalidade e melhorar a qualidade de vida dos portadores de anemia falciforme, bem como disseminar informações relativas à doença. Para tanto, deveria atuar desde a busca ativa pelas pessoas afetadas, passando pelo diagnóstico neonatal a todos os recém-nascidos e chegando à ampliação do acesso aos serviços e diagnóstico e ao tratamento de boa qualidade. Até o fim de 2002, esse programa foi implementado em apenas poucos estados e municípios do país. Um grande entrave ao seu desenvolvimento foi a promulgação da Portaria nº 822, de 6 de junho de 2001, referente ao Programa Nacional de Triagem Neo-Natal da Anemia Falciforme. A partir de então, essa etapa do PAF/MS ficou coberta pela portaria, mas todas as outras fases de atendimento da doença ficaram sem atenção especial. Essa mudança pode ser interpretada como a manifestação de uma incompreensão da necessidade de assumir um programa específico de tratamento diferenciado para aquela doença, que atinge majoritariamente a população negra.

A partir de 2003, contudo, começam a se recompor os esforços pela adoção de uma Política Nacional de Atenção à População Negra, que deveria conter ações voltadas para a anemia falciforme, mas não apenas estas. Assim, em novembro de 2003 foi assinado um Termo de Compromisso entre a Seppir e o Ministério da Saúde que previa a colaboração mútua para a elaboração de uma política de saúde para a população negra. No início de 2004 esse compromisso se materializou com a criação do Comitê Técnico de Saúde da População Negra, integrado por representantes de quase todas as secretarias e departamentos do Ministério da Saúde, assim como por representantes da sociedade civil com atuação nessa área. Em agosto do mesmo ano, o Comitê foi renovado e passou a ser integrado por representantes de distintas áreas do MS, da Seppir e dos Conselhos Nacionais de Secretários Estaduais e Municipais da Saúde. Entre suas funções estão promover medidas para: reduzir a morbidade e a mortalidade precoce da população negra; consolidar o Programa Nacional de Anemia Falciforme; ampliar o acesso da população negra ao SUS; e desenvolver ações de promoção da saúde nos quilombos e a capacitação dos profissionais da saúde em matérias relacionadas com a saúde da população negra.[43]

Para garantir a prioridade da saúde da população negra, o MS determinou que todas as suas secretarias e dependências executassem ações que direta e indiretamente

42. OLIVEIRA, F. *Saúde da população negra*. Brasil, ano 2001. Brasília: Organização Pan-Americana de Saúde, 2003. A maioria dos dados utilizados para a análise do tema Saúde da População Negra para o período anterior a 2003 foi obtido dessa fonte.

43. Ver *Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise*, nº 10, p. 157.

contribuíssem para o cumprimento dos objetivos. Um reflexo disto foi a inclusão da "promoção da eqüidade na atenção à saúde da população negra" entre as diretrizes do Plano Nacional de Saúde, que estabelece as orientações de trabalho para todo o sistema de saúde, incluindo o SUS, nas esferas federal, estadual e municipal. Segundo consta do texto do Plano, o MS estabeleceu uma parceria com a Seppir para a 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 da saúde".[44]

O trabalho do Comitê Técnico, apoiado em indicadores que apontam para a existência de diferenciais no acesso a serviços de saúde entre negros e brancos,[45] culminou na elaboração da "Política Nacional de Saúde da População Negra", lançada em 2004. A Política consiste numa estratégia de coordenação e sistematização das políticas voltadas à saúde da população negra, até então dispersas e esporádicas. Dentre as ações previstas vale mencionar: *i)* o Programa Nacional de Atenção às Pessoas com Doença Falciforme e outras Hemoglobinopatias – que tem enfatizado a importância da atenção pré-natal e o cuidado com as crianças falcêmicas recém-nascidas, da orientação aos portadores do traço falcêmico e a divulgação das características dessa doença, da realização de testes na população de risco para detectar a existência da doença e da inclusão do quesito raça/cor em todas as instâncias de atendimento da saúde para a detecção e tratamento dos falcêmicos; *ii)* a inclusão do recorte racial no Pacto Nacional pela Redução da Mortalidade Materna e Neonatal e no Programa Nacional de DST/Aids; e *iii)* a criação do "incentivo à equidade em saúde", que estabeleceu 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.

5 Financiamento e gasto

Os recursos alocados pelo governo federal para a promoção da igualdade racial apresentam uma peculiaridade que traz sérias complicações para sua mensuração: em geral, não se trata de alocações específicas, e os recursos tampouco se concentram num só órgão setorial. Desde meados da década de 1990, diversas ações vêm sendo empreendidas, conforme relatado anteriormente; contudo, os gastos são de difícil localização. Isso se deve ao fato de que os recursos alocados não provêm de alocações orçamentárias especificamente destinadas à questão racial: os órgãos fazem este recorte na execução de algumas de suas ações ou contemplam a população negra ao executarem programas universais, sem que isto esteja explicitado nos documentos do orçamento público. Dito de outro modo, ao longo do período analisado, somente alguns poucos programas específicos destinaram-se à questão em pauta, mas esses não resumem todas as ações governamentais levadas a cabo. Em um levantamento completo dos recursos aplicados pelo governo federal para a promoção da igualdade racial, deveriam ser contabilizados o orçamento de programas específicos dedicados à questão e as atividades realizadas no âmbito de alguns programas determinados.

44. Ministério de Saúde (MS). Plano Nacional de Saúde. *Um Pacto pela Saúde do Brasil*. Brasília: Ministério da Saúde, p. 64, 2005. Ver *Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise*, nº 12, p. 14.

45. Sobre tais diferenciais, assim como sobre a política de saúde para a população negra e quilombola a partir de 2003, ver *Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise*, nº 12.

Desse modo, cabe ressaltar que importantes ações, descritas anteriormente, foram empreendidas ao longo desse período por diferentes órgãos, com destaque para o Ministério da Justiça, o Ministério do Desenvolvimento Agrário e a Secretaria de Estado dos Direitos Humanos. Entretanto, em razão das dificuldades apontadas anteriormente, e tendo em vista a evolução da política exposta anteriormente, com vistas a analisar os recursos da área no período 1995-2005 optou-se pelo levantamento das informações orçamentárias da Fundação Cultural Palmares (FCP), que concentrou a responsabilidade pelas ações direcionadas à população negra no período 1995-2002, e da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, no caso dos anos de 2003, 2004 e 2005.

Cabe lembrar que os objetivos da Fundação Cultural Palmares, vinculada ao Ministério da Cultura, restringiam-se a "promover a preservação dos valores culturais, sociais e econômicos decorrentes da influência negra na formação da sociedade brasileira". Entre suas atribuições, além da promoção de eventos e de intercâmbio, incluiu-se a de identificar e reconhecer as comunidades remanescentes de quilombos e delimitar, demarcar e conferir titulação de suas terras.

Entre os anos de 1995 e 2005, o montante de recursos liquidados pela Fundação Palmares apresenta uma tendência de crescimento, com alguns saltos em destaque entre os anos de 1996 e 1997 e entre 1999 e 2000.

No período de 1995 a 1999, a FCP tinha sob sua administração somente dois programas finalísticos: "Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico" e "Difusão Cultural". As ações desenvolvidas no âmbito desses programas eram: guarda e devolução da memória afro-brasileira; estímulo à produção artístico-cultural referenciada nas manifestações dos diversos segmentos étnicos; informações no campo da cultura brasileira; estudos socioantropológicos para o mapeamento das áreas de remanescentes de quilombos (a partir de 1997); e implantação do projeto Rota do Escravo Nacional (nos anos de 1998 e 1999).

Entre os anos de 1995 e 1999, houve um expressivo aumento dos recursos sob a administração da Fundação Palmares, cujo salto se deu entre 1996 e 1997. O orçamento sob sua responsabilidade passou de R$ 632.297 – dotação inicial em 1996 – para R$ 3.365.498, em 1997 (valores corrigidos pelo IPCA médio para 2005). Isso significa que, do ponto de vista orçamentário, é possível constatar um grande avanço na segunda metade da última década: apesar de uma pequena redução entre 1998 e 1999, nota-se que os recursos liquidados pela Fundação Palmares cresceram mais de 10 vezes entre 1995 e 1999.

Na mudança para o novo Plano Plurianual, entre os anos de 1999 e 2000, percebe-se outro aumento de grande monta, que pode ser explicado em grande medida pela realização das atividades preparatórias à III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação, Xenofobia e Outras Formas de Intolerância, que representaram quase 77% dos recursos liquidados pela Fundação em 2000. Com a realização da Conferência os recursos foram reduzidos a menos da metade em 2001 (considerando-se os recursos autorizados para movimentação e empenho), mas ainda em valores que eram quase o dobro do período anterior.

O PPA da Fundação Palmares para o período 2000-2003 abrangia dois programas: Cultura Afro-Brasileira e Gestão da Política de Cultura. Este último só contava com

uma ação, além daquelas ações-meio voltadas para a manutenção administrativa e os gastos com a equipe: Sistema Nacional de Informações Culturais, que contou com um reduzido orçamento a cada ano.

Por sua vez, o programa de Cultura Afro-Brasileira se compunha de diversas ações, de diferentes naturezas. Entre elas, aquelas que mais tiveram recursos alocados ao longo do período foram as de fomento a projetos culturais; reconhecimento, demarcação e titulação de áreas remanescentes de quilombos; e duas mais específicas, que merecem destaque: participação do Brasil na Conferência de Durban, conforme dito anteriormente, e construção do Centro Nacional de Informação e Referência da Cultura Negra – que, ao que tudo indica, jamais foi levada a cabo.

No novo PPA 2004-2007, a Fundação dá continuidade aos programas de gestão e de Cultura Afro-Brasileira. Neste último, permanecem algumas ações voltadas às comunidades remanescentes de quilombos, entre as quais ações sob a gerência do Ministério da Educação; e ações voltadas para a área cultural. Ainda em 2005, merece destaque a ação empreendida pela Fundação Palmares voltada para o etnodesenvolvimento das comunidades remanescentes de quilombos. Entre 2004 e 2005, a Fundação liquidou um total de R$ 11,5 milhões.

Enquanto a média dos recursos liquidados no período 1995 a 1999 ficou em 1,9 milhão, no período 2000 a 2005 subiu para 7,5 milhões, tendo se reduzido para R$ 5,7 milhões no último biênio (2004-2005).

É preciso chamar a atenção, contudo, para o fato de que as políticas empreendidas pela Fundação não tinham por objetivo solucionar o problema da distância entre negros e brancos em nossa sociedade. Apesar da ampliação de seu papel ao longo dos anos, a atuação da Fundação Palmares nunca deixou de se centrar no campo cultural e de valorização da população negra. Apesar das demais ações empreendidas por outros órgãos do governo, a ausência de uma política integral e transversal, aliada aos parcos recursos alocados, fez que os ganhos a ser elencados para os anos finais da década de 1990 dissessem mais respeito a conquistas no plano simbólico e à entrada do tema na agenda política de maneira mais significativa e não à implementação de políticas efetivas.

Em 2003, a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, recém-criada, buscou, em seu primeiro ano de existência, estruturar-se administrativa e gerencialmente. Desenvolveu então algumas parcerias, com destaque para aquela estabelecida com a Organização Internacional do Trabalho, para o desenvolvimento do Programa Gênero, Raça, Pobreza e Emprego (GRPE). Contudo, a Seppir não contou, naquele ano, com orçamento próprio, tendo tido somente alocações na Presidência da República destinadas à manutenção do órgão recém-criado.

No ano de 2004, a Secretaria passou a contar com orçamento próprio, alocado num único programa no PPA – Gestão da Política de Igualdade Racial, que se compunha de ações de naturezas distintas e, entre elas, algumas pouco claras no que diz respeito aos seus objetivos: apoio a iniciativas para a promoção da igualdade racial; formulação de políticas de ação afirmativa; apoio à capacitação de afrodescendentes em gestão pública; e fomento ao desenvolvimento local para comunidades remanescentes de quilombos. Com isto, o orçamento da Seppir para ações finalísticas no ano de 2004 somava pouco mais de R$ 12 milhões, dos quais R$ 10,3 milhões foram liquidados.

As atividades empreendidas pela Seppir em 2004 direcionadas para as comunidades remanescentes de quilombos, sobretudo em parceria com outros órgãos de governo, provocaram a inclusão, a partir do ano de 2005, do programa Brasil Quilombola no PPA. Coordenado pela Seppir, mas de caráter multissetorial, o programa compõe-se de ações a cargo dos Ministérios da Educação, Saúde e Desenvolvimento Agrário. Em 2005, sua dotação inicial chegou a R$ 30 milhões, dos quais somente R$ 9,8 milhões foram executados, fato devido especialmente à não-execução da ação de pagamento de indenizações aos ocupantes de terras demarcadas e tituladas aos remanescentes de quilombos, que contava com uma dotação inicial de mais de R$ 14 milhões. De fato, ao longo de 2005, somente oito comunidades receberam titulação.

Ainda em 2005, cabe mencionar o peso do ponto de vista orçamentário de uma ação padronizada – Gestão e Administração do Programa – no Gestão da Política de Promoção da Igualdade Racial. Com efeito, os recursos liquidados nesta ação chegaram a quase 70% do total gasto no Programa. Contudo, a ação, conhecida como "GAP", tem por finalidade, segundo os manuais publicados pelo Ministério do Planejamento, "constituir um centro de custos administrativos dos programas, agregando as despesas que não são passíveis de apropriação em ações finalísticas do próprio programa" (Manual de Avaliação – Plano Plurianual 2004-2007, Exercício 2006, Ano-base 2005). Isto é, pode custear despesas como diárias e passagens, promoção de eventos, publicação e distribuição de materiais, entre outras; contudo, isto deve se dar de forma marginal, pois, do ponto de vista programático, a ação perde o sentido caso ganhe importância maior que as demais ações do programa. No caso da Seppir, isto pode ser explicado por dois fatores principais: *i)* o fato de a Secretaria possuir somente um programa, caracterizado como de gestão, para encobrir todas as suas atividades, mas especialmente; e *ii)* a própria natureza da atuação da Seppir, eminentemente de articulação e de "provocação" dos demais órgãos e atores governamentais, não devendo, em princípio, executar diretamente ações finalísticas.

A tabela 2 apresenta os dados consolidados dos recursos efetivamente gastos pelas duas instituições que, ao longo da década, se tornaram responsáveis pela política governamental destinada à população negra. É possível observar que a inflexão ocorrida em 2003, que impactou a atuação da Fundação Cultural Palmares, não teve reflexos em seu orçamento. Apesar disso, representou um grande aumento nos recursos destinados à política, como demonstram os gastos da Seppir desde seu primeiro orçamento próprio.

TABELA 2

Total de recursos liquidados em ações finalísticas pela Fundação Cultural Palmares (FCP) e pela Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) – 1995-2005[1]

(Em milhões de R$)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
FCP	0,37	0,43	2,78	3,.30	2,81	13,43	5,44	6,34	4,94	5,17	6,36
Seppir	-	-	-	-	-	-	-	-	-	10,26	19,94

Fonte: Siafi/Sidor.

Nota: [1] Inclui todos os recursos liquidados no Programa Brasil Quilombola, inclusive nas ações executadas por outros órgãos, além do Programa Gestão da Política de Promoção da Igualdade Racial, executado pela Seppir (exclusive ações de manutenção).

Obs.: Valores corrigidos pelo IPCA médio de 2005.

Nos últimos anos, uma importante discussão, no que diz respeito ao orçamento do governo federal para o combate às desigualdades raciais, se deu em torno da proposta de criação do Fundo Nacional de Promoção da Igualdade Racial, incluída no projeto de lei sobre o "Estatuto da Igualdade Racial".

O projeto que busca instituir o Estatuto encontra-se em tramitação no Congresso Nacional. Apresentado originalmente à Câmara pelo então Deputado Paulo Paim, em 2000, teve seu substitutivo aprovado e encaminhado ao Senado Federal no ano de 2003, dando origem ao Projeto de Lei do Senado Federal no 213/2003. Este PL previa, em seu art. 26, a criação de um fundo voltado a subsidiar a implementação de políticas de promoção da igualdade de oportunidades e de inclusão social dos afro-brasileiros. O Fundo seria composto de recursos provenientes das seguintes fontes: 12,5% das receitas correntes da União, excluídas as transferências e as receitas tributárias; 1% do prêmio líquido dos concursos de prognósticos; transferências voluntárias dos estados, do Distrito Federal e dos municípios; doações voluntárias de diferentes entes; custas judiciais arrecadadas em processos que envolvem discriminação racial; e condenações pecuniárias.

A proposta de criação do Fundo gerou intenso debate, de forma que, no substitutivo aprovado pelo Senado e encaminhado à Câmara dos Deputados em novembro de 2005, restou somente uma menção ao Fundo, sem que haja um artigo que o institua ou determine de onde provirão seus recursos. O capítulo destinado ao financiamento das iniciativas, que na proposta original trazia a instituição do Fundo, passou a somente autorizar a previsão de recursos, nos planos plurianuais e orçamentos anuais da União, para a implementação das ações, além de trazer artigos sobre a transparência na alocação e execução dos recursos, sobre a possibilidade de participação crescente dos programas de ação afirmativa nos orçamentos anuais e sobre a possibilidade de consignação de recursos de outras fontes para o financiamento das ações previstas no Estatuto.

Dessa forma, apesar de levantar aspectos importantes a respeito do financiamento da política, a nova proposta, por causa de seu caráter tão-somente autorizativo, tem poucas chances de gerar algum impacto sobre os recursos alocados na política de promoção da igualdade racial. Se o Estatuto trouxer alguma inovação para a programação do governo federal, terá sido de grande valia; contudo, continuará sob a discricionariedade do gestor público a alocação de recursos específicos para a população afro-brasileira.[46]

Pode-se concluir afirmando que, por se tratar de uma política recentemente implementada pelo governo federal e que apresenta um caráter desafiador para a estrutura setorializada do governo, ainda existem profundos desafios a ser enfrentados do ponto de vista da estrutura de planejamento e orçamento. É preciso avançar no sentido de incorporar a perspectiva da diversidade nas ações governamentais, bem como a necessidade da atuação voltada para a igualdade de oportunidades e para o tratamento eqüitativo dos diferentes grupos que compõem a sociedade. É preciso avançar também nos mecanismos que garantam o acompanhamento da política e dos recursos nela aplicados para a dar mais eficácia e mais transparência à atuação governamental.

6 Desafios e perspectivas

Os dados apresentados na primeira parte deste capítulo demonstram, mais uma vez, a enorme distância que separa brancos e negros neste país. Em 2005, observou-se que os diferenciais ainda são gritantes, destacando aqueles que dizem respeito à educação e ao mercado de trabalho. Contudo, boas notícias começam a aparecer. Comparando os indicadores de 1995 com os de 2005, vê-se que as desigualdades raciais estão se reduzindo

46. Isto não significa que a criação de um fundo seja recomendável neste caso. Toda e qualquer vinculação orçamentária traz grandes questionamentos, especialmente tendo em vista a pequena parcela atual do orçamento da União que se encontra disponível para livre programação. Resta saber se o Congresso Nacional buscará uma solução intermediária entre a proposta original e a que atualmente se encontra em tramitação na Câmara dos Deputados.

em vários campos, como o acesso e a taxa de freqüência líquida no ensino fundamental ou a pobreza e a indigência. Cabe, entretanto, destacar que tais reduções se efetuam ainda em ritmo e escala insuficientes, dadas as grandes diferenças observadas. Se, por um lado, as convergências de indicadores apontam para a relevância das políticas universais no combate às desigualdades raciais no Brasil, por outro, estas se mostram insuficientes. Dimensões importantes de desigualdades como as que dizem respeito ao acesso ao ensino médio e superior não deram mostra de redução, ou mesmo se acentuaram. Paralelamente, a discriminação, cerne gerador das desigualdades, e a necessidade de construir um país sem diferenças raciais, apontam para a urgência de estruturar instituições e políticas específicas de combate à discriminação.

Nesse sentido, são importantes os avanços obtidos no enfrentamento das desigualdades raciais nos últimos anos. O tema vem ganhando cada vez mais espaço na agenda pública e o governo federal o incorporou em diferentes ações, como pôde ser visto anteriormente. Para esse avanço, teve importância decisiva o papel do movimento negro. Sua vitalidade é atestada pela organização das marchas de 1995 e de 2005 que mobilizaram o país e levaram a Brasília a presença e as reivindicações da população negra. O movimento negro esteve também presente em todos os espaços de interlocução pública que foram se constituindo nesta década, ao mesmo tempo em que fortaleceu e construiu organizações e instituições próprias, num amplo leque de iniciativas políticas e sociais que vão desde os cursinhos pré-vestibulares às entidades de defesa de direitos. Nesse processo, e em um país acostumado há décadas a negar a prática do racismo, a criação de um órgão de governo, com status ministerial, dedicado ao combate deste fenômeno constitui um avanço importante. A relevância da Seppir, tanto no campo da re-significação simbólica como no campo administrativo, é inconteste e sua criação poderá marcar não apenas uma mudança na maneira como as políticas públicas tratam as desigualdades raciais no Brasil, como também o próprio perfil dessas desigualdades.

Ademais, o fato de órgãos voltados para a promoção da igualdade racial e dotados de caráter ministerial serem raros no mundo e inexistentes na América Latina faz que a Seppir também possa se constituir em referente internacional no combate ao racismo. A Seppir foi criada dois grupos de objetivos. O primeiro diz respeito à promoção e acompanhamento do combate às desigualdades raciais no âmbito, fundamental, do discurso social e legal. Neste campo, a atuação da Seppir foi exemplar. A realização, em caráter inédito, da I Conapir, a participação efetiva do Brasil nas conferências internacionais de combate ao racismo e a profícua interlocução com o Itamaraty são exemplos do êxito da Seppir nessa área. No entanto, os avanços logrados desde a criação da Secretaria no combate concreto às desigualdades raciais e às suas causas – segundo grupo de objetivos – ainda são insuficientes para alterar, de maneira relevante, a realidade da população negra brasileira. Contribuem para isso a falta de capacidade institucional da Seppir para exercer seu papel de articulação e coordenação de ações; a cultura organizacional presente na administração pública, marcada pela atuação setorializada e pela falta de diálogo horizontal; e a indiscutível dificuldade que perpassa a problemática da discriminação racial, processo que alimenta as desigualdades raciais em nosso país. Tais desigualdades, que têm em sua base desde ações cotidianas calcadas no preconceito até a prática do racismo institucional, exigem, da parte do órgão coordenador da política da igualdade racial, não apenas um importante exercício de articulação, mas também uma ampla capacidade de formulação de estratégias de largo alcance e de seu monitoramento.

O desafio é, sem dúvida, grande. Se a questão racial permeia os mais diferentes aspectos da vida em sociedade, ela deve ser tratada em seus diferentes aspectos e de forma integrada pelos distintos órgãos de governo, desenvolvendo políticas especialmente nas áreas em que as diferenças se fazem mais presentes. Para tanto, é preciso que as desigualdades sejam claramente identificadas e monitoradas e que o tema seja incorporado pelos formuladores e gestores de políticas públicas. Nesse sentido, cabe à Seppir precisamente pautar e coordenar essa incorporação a partir de uma estratégia de combate à discriminação e às desigualdades raciais, assim como acompanhar e avaliar os resultados obtidos. Esse esforço é necessário porque a resistência ao tema, aliada à prática das áreas setoriais de trabalhar de maneira isolada, traz profundas dificuldades para a efetivação desse papel de articulação. Além disso, cabe uma revisão da estrutura administrativa da Secretaria, para que se organize de forma mais adequada ao enfrentamento de tais dificuldades. A despeito destas, os últimos anos testemunharam alguns exemplos bem-sucedidos nas políticas de promoção da igualdade racial nas quais a Secretaria teve um papel importante. Entre eles, têm destaque as políticas voltadas para as comunidades remanescentes de quilombos e a de promoção da saúde da população negra.

Ao lado das ações a cargo da Seppir e sob responsabilidade do Poder Executivo Federal, outras instituições vêm desenvolvendo iniciativas relevantes, seja no combate à discriminação, seja na promoção da igualdade racial. Assim, destaca-se o Ministério Público do Trabalho (MPT), cujas ações em favor da inclusão da população negra no mercado de trabalho, já tratadas neste texto, representam inovações promissoras no combate à desigualdade racial de cunho institucional. Também cabe citar o esforço de um amplo conjunto de universidades, federais e estaduais, que tomaram a iniciativa autônoma de institucionalizar cotas para afrodescendentes, construindo, desta maneira, um novo horizonte de inserção social da população negra brasileira, ao mesmo tempo em que altera a composição racial do ensino superior público no país. No que se refere à educação superior, em que pese a relevância das experiências em curso, sua expansão ainda tem futuro incerto: a proposta do Poder Executivo tem oscilado ao mesmo tempo em que se observa considerável resistência na mídia e em parte da sociedade civil, apesar do apoio majoritário da opinião pública em favor das cotas raciais.

Note-se ainda que houve pouco avanço em ações de combate às desigualdades raciais em certas políticas sociais de grande relevância, como aquelas sob responsabilidade do Ministério da Educação, do Ministério do Desenvolvimento Social e do Ministério do Trabalho. Essa falta de progresso vem produzindo, sobretudo em grande parte do movimento negro, certa sensação de frustração com a política de combate às desigualdades raciais por parte do Executivo federal. Certamente isto ocorre em boa parte porque uma ação de governo, por mais exitosa que seja, provoca sempre mais expectativas que realizações, em decorrência tanto do tamanho do problema como das longas décadas de passividade do Estado neste campo. Porém, também há de se considerar as já citadas dificuldades observadas na atuação da Seppir, advindas de uma inadequação de sua estrutura ante a suas atribuições, o que faz que sua ação tenha sido menos eficaz do que o que teria sido possível. Uma secretaria com o objetivo de acompanhar e coordenar políticas de diferentes ministérios e outros órgãos do governo brasileiro para a promoção da igualdade racial tem uma tarefa de grande monta, que não condiz com a estrutura administrativa, física e financeira atualmente existente.

A história do Brasil é rica em tentativas de integrar ações de governo. Uma análise de seus sucessos e fracassos (mais fracassos que sucessos) deixa algumas lições quanto aos elementos necessários para uma boa coordenação, podendo-se destacar: *i)* uma metodologia de análise que deixe claro objetivos, abordagens e critérios de acompanhamento e avaliação *ii)* uma adequada inserção nos mecanismos de planejamento governamental; e *iii)* o estabelecimento de alianças estratégicas entre os órgãos coordenados e coordenadores.

Uma metodologia é necessária para permitir que os gestores dos órgãos setoriais integrem a preocupação com a igualdade racial nas ações do dia-a-dia sem tornarem-se peritos em questões raciais. Ao mesmo tempo, a estratégia de combate à discriminação e à desigualdade deve ser elaborada e apresentada pelo órgão coordenador dessa política, podendo ser reelaborada conceitual e metodologicamente em conjunto com as áreas setoriais.

A inserção da preocupação com a igualdade racial na ação governamental também requer que a Seppir domine muito bem os mecanismos de planejamento governamental, como o Plano Plurianual, o orçamento e a execução financeira. Exercer influência sobre orientações e recursos alheios é, sem dúvida, um objetivo ambicioso, mas sem a materialização em termos orçamentários, as ações de combate ao racismo ficarão no âmbito discursivo, o que, embora de grande importância, não é suficiente. Uma possibilidade é começar o acompanhamento pela definição dos programas em prol da igualdade racial, fazendo que sua execução orçamentária esteja transparente para toda a sociedade. No entanto, para perseguir este objetivo, é necessário que a Secretaria o tenha como prioritário, o que implica inclusive a incorporação de técnicos de carreira das áreas de gestão, orçamento e planejamento.

Finalmente, o estabelecimento de alianças estratégicas envolve também conhecimento e expertise em áreas específicas. Para tanto, é necessário que a Seppir desloque técnicos dos ministérios para trabalhar na Secretaria ou reúna grupos de especialistas que possam desenvolver um trabalho de acompanhamento e avaliação das ações por política setorial. Os ministérios da Justiça, da Educação, do Desenvolvimento Agrário, do Desenvolvimento Social, da Saúde, das Cidades, do Trabalho e da Previdência, entre outros, executam ou poderiam executar ações que são fundamentais para se alcançar a igualdade racial. Cada um desses, no entanto, tem sua própria lógica que precisa ser compreendida pela Seppir para que esta possa exercer influência sobre suas prioridades. Nesse sentido, forjar as alianças estratégicas necessariamente exige a mobilização de especialistas não somente das questões raciais, mas também das políticas públicas setoriais .

Em suma, a estrutura da Seppir cumpre com o objetivo, fundamental, de manter-se próxima do movimento social, aumentando sua capacidade de mobilização social e de proposição de soluções. No entanto, resta o desafio de aproximação com a estrutura governamental, para que o objetivo da promoção da igualdade racial possa ser alcançado.

DESENVOLVIMENTO RURAL[1]

1 Apresentação

A edição nº 6 deste periódico teve como foco o levantamento e a análise das ações relativas à reforma agrária e ao Pronaf no período de 1995 a 2002. Nesta edição se fará uma atualização dos dados, estendendo-se o período de análise de 1995 a 2005. De modo geral, há pouco a ser acrescentado. As condições de vida e trabalho no campo não sofreram modificações radicais, embora dados recentes apontem uma elevação geral das rendas médias auferidas.

Importante destacar o rumo que as discussões mais recentes sobre o desenvolvimento rural vêm enfatizando, com a introdução do conceito de territorialidade, com o objetivo, entre outros, de amenizar a imprecisão que sempre caracterizou delimitação do rural, o que em grande parte advinha das dificuldades em identificar claramente seu espaço físico e socioeconômico. Ainda assim, não se pode relevar que o "rural" ainda constitui o *locus* de maior concentração de pobreza e desigualdade no país. E, também, que não é o espaço exclusivo de atividades agrícolas e pecuárias, constituindo-se em lugar de residência dissociado do local de trabalho e do exercício de atividades produtivas não agrícolas.

Como já explicitado no número 6:

> os programas e as ações direcionados para o desenvolvimento rural – reiterados nos dois últimos PPA (2000-2003 e 2004-2007) – deveriam implementar e consolidar uma proposta ampla de transformação do meio rural, reduzindo as diferenças na qualidade de vida e de acesso a bens e serviços públicos entre as áreas urbana e rural. Para tanto, seriam priorizadas, dentre outras, ações de fortalecimento da agricultura familiar e de apoio aos trabalhadores rurais sem ou com pouca terra.

Algumas das informações retiradas das Pnads possibilitam uma visão geral de algumas transformações ocorridas na qualidade de vida e nos rendimentos das famílias que vivem no campo. Os possíveis avanços certamente refletem os efeitos de todas as ações e políticas implementadas no período. Os indicadores não devem ser vistos como resultantes diretos ou únicos de políticas especificamente voltadas para o desenvolvimento da agricultura familiar e reforma agrária, mas o resultado de toda a ação governamental no âmbito macroeconômico e naquelas de caráter setorial, direcionadas exclusivamente ou não para a área rural .

1. A Legislação que dá suporte legal às ações dos programas aqui apresentados pode ser consultada no *site* do MDA: <www.mda.gov.br>.

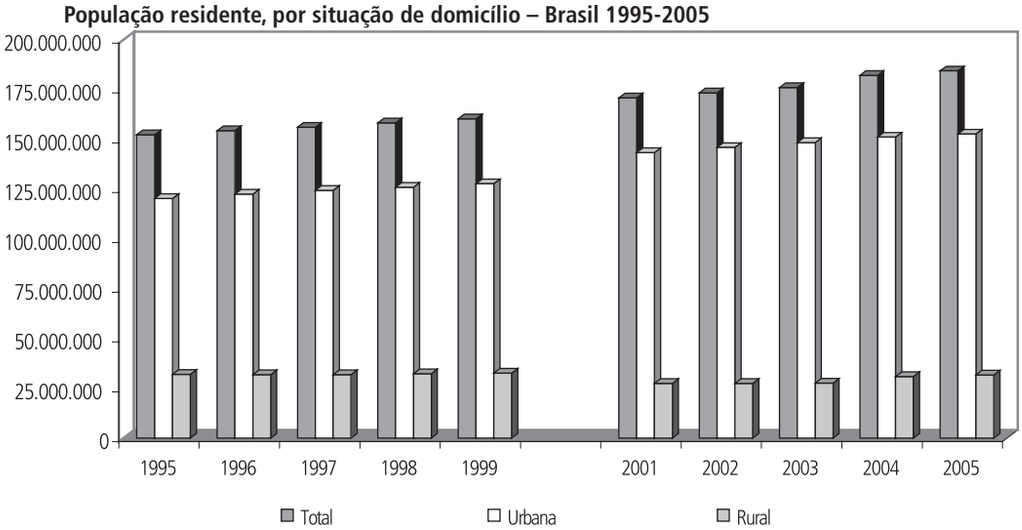
2 Situação social no campo: alguns indicadores

2.1 População rural

Os dados sobre a população residente captados até 2003 pela Pnad não incorporavam as áreas rurais da região Norte do país, exceto no Estado do Tocantins. A abrangência nacional dessa pesquisa iniciou-se em 2004, razão pela qual a comparação entre os diversos anos deve ser feita levando em consideração estas alterações de cobertura da pesquisa.

GRÁFICO 1

População residente, por situação de domicílio – Brasil 1995-2005



Fonte: IBGE/Pnad: 1993 - 2005.
Obs.: Até 2003, exclusive a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

Como mostra o gráfico 1, o crescimento da população total no período considerado decorreu sobretudo do aumento da população urbana. Mesmo com as limitações de cobertura dos dados para a população rural, é possível detectar certa estabilidade dos resultados. Entre 1995 e 2005, a população rural sofreu ligeiras alterações: em 1995, eram 32,0 milhões de pessoas; em 2003, somavam 27,5 milhões. Em 2005, com a incorporação das áreas rurais da região norte, antes excluídas, a população rural estimada pela Pnad foi de 31,7 milhões de habitantes.

Por grandes regiões, os dados para 2005 mostram que a população rural continua fortemente concentrada no Nordeste (47% do total), enquanto as regiões Centro-Oeste e Norte, com maiores possibilidades de desenvolvimento de novas atividades rurais e com os maiores territórios possuem apenas 6% e 12%, respectivamente, dos habitantes rurais (tabela 1). Essa distribuição populacional indica a necessidade de políticas distintas, com ênfases diferenciadas para cada um dos espaços rurais. Embora as diretrizes e os objetivos do desenvolvimento devam ser gerais, nacionais, para cada espaço ou território se impõe a necessidade de serem previstos conjuntos específicos de políticas especiais de desenvolvimento e de inclusão social.

TABELA 1

População residente total e rural, Brasil e grandes regiões – 2005

Brasil e regiões	Total	Urbana	Rural	% distribuição regional	% distribuição urbana	% distribuição rural	% Urbana	% Rural
Brasil	184.388.620	152.711.363	31.677.257	100%	100%	100%	83%	17%
Norte	14.726.059	10.960.279	3.765.780	8%	7%	12%	74%	26%
Nordeste	51.065.275	36.126.491	14.938.784	28%	24%	47%	71%	29%
Sudeste	78.557.264	72.135.720	6.421.544	43%	47%	20%	92%	8%
Sul	26.999.776	22.269.024	4.730.752	15%	15%	15%	82%	18%
C. Oeste	13.040.246	11.219.849	1.820.397	7%	7%	6%	86%	14%

Fonte: IBGE/Pnad – 2005.

De outra parte, o Sudeste se distingue por concentrar mais de 92% de seus habitantes em áreas urbanas, além disso, concentra 43% da população total do país. Em termos nacionais, estariam residindo na zona rural cerca de 17% da população brasileira; nas regiões Norte e Nordeste esta parcela se aproxima dos 30%. No Centro-Oeste, região que ainda possui grande potencial para o desenvolvimento de atividades agropecuárias, a concentração de sua população nas cidades é maior que na região Sul. Nas suas áreas urbanas estão 86% de seus habitantes, contra 82% no Sul.

2.2 Domicílios rurais: algumas características

Em 2005, a quantidade de domicílios rurais foi superior às contabilizadas em 1993 e 2001, mesmo com a exclusão dos domicílios da região norte, que por conta de diferenças de cobertura não foram considerados. Esse aumento registrado pela Pnad-2005 pode estar indicando uma melhoria nas condições de acesso à moradia na área rural, mesmo porque as variações para mais entre 1993 e 2005 ocorreram em todas as regiões. Em 1993, havia 4,4 pessoas em média por domicílio; em 2005, este número foi de 3,8.

Entre 2001 e 2005, somente o Sudeste apresentou uma menor quantidade de domicílios na área rural, o que pode ser decorrência de sua grande expansão urbana, que levou muitos municípios a reformularem seus critérios de fixação entre áreas urbanas e rurais.

TABELA 2

Domicílios particulares permanentes existentes na área rural regiões e Brasil – 2001, 1993 e 2005

Ano	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-oeste	Total sem Região Norte	**Total**
1993	82.608*	3.553.704	1.804.961	1.352.288	478.304	7.189.257	**7.271.865**
2001	85.364*	3.346.330	1.679.963	1.331.579	450.928	6.808.800	**6.894.164**
2005	912.026	3.591.529	1.777.364	1.387.840	538.698	7.295.431	**8.207.457**

Fonte: Pnads de 1993, 2001 e 2005.
Obs.: *Dados somente do Estado do Tocantins.

A evolução da disponibilidade de bens de consumo durável indica tanto possíveis aumentos na renda familiar quanto uma melhoria na qualidade de vida familiar. Os itens selecionados para o período considerado (tabela 3), mostram uma evolução positiva para todos eles. Única exceção foi quanto aos filtros, embora pequena, e que deve estar refletindo a incorporação de toda área rural da região Norte, onde, tradicionalmente a posse desse item sempre foi menor. A posse de televisão foi o item de maior crescimento, estando presente em 82% dos domicílios. *Freezer*, geladeira e máquina de lavar roupas também aumentaram bastante a presença nos domicílios rurais. Esses dados fortalecem a hipótese de melhoria na qualidade de vida rural.

TABELA 3

Porecentagem de domicílios particulares permanentes com bens de consumo durável área rural – Brasil, 1993, 2001 e 2005

Tipo de objeto	1993	2001	2005
Filtro	40,39	41,67	41,46
Fogão	87,22	92,46	92,24
Freezer	9,94	15,59	17,38
Geladeira	34,4	55,19	63,05
Máquina de lavar	8,01	10,07	10,31
Rádio	75,12	82,4	81,56
Televisão	39,74	64,77	70,94
- preto e branco	24,85	12,72	6,11
- colorida	14,88	52,05	64,84

Fonte: IBGE/Pnad de: 1993, 2001 e 2005.

2.3 Rendimentos e ocupação na área rural

A apresentação dos dados agregados de renda e da ocupação na área rural do Brasil apoiar-se-á nos resultados das Pnad realizadas de 1993 a 2005. A população rural se manteve relativamente estável entre 1993 e 1999, diminui entre 2001 e 2003 e cresce nos anos seguintes. Certamente os resultados entre 2001 e 2003 refletem a atualização dos parâmetros amostrais que balizam a Pnad a cada ano, e que são determinados pelos resultados do Censo Demográfico imediatamente anterior. De outra parte, a maior abrangência daquela pesquisa a partir de 2004, não explica, por si só, o aumento da população rural a partir de 2003, quer se considere, ou não, a população de região Norte.

O rural acompanha a tendência geral de evolução etária da população também registrando aumento do envelhecimento: em 1993, as pessoas com dez anos e mais representavam 74% do total; em 2005, 80%. Ou seja, diminui o número de crianças e jovens, aumenta o de adultos,[2] sobretudo nas faixas etárias mais elevadas, o que a médio e longo prazo implicará na necessidade de redimensionamento das políticas públicas desenhadas para estes grupos, nomeadamente as de educação, seguridade e saúde.

Em relação à PEA, os dados gerais apontam ligeiras variações da população rural ocupada entre 1993 e 1998, um aumento em 1999, seguindo-se uma forte queda entre 2001 e 2003, possivelmente refletindo basicamente a atualização amostral determinada pelo Censo Demográfico de 2000. Porém, surpreende a recuperação nos dois anos mais recentes, 2004 e 2005, tanto nas ocupações agrícolas como nas não agrícolas. Esses dados estariam apontando um movimento, mesmo leve, de ruralização de algumas áreas do país. Entre 2004 e 2005 a PEA rural aumentou em quase todas as regiões do país; as exceções foram as regiões Norte e Sul, onde o aumento das ocupações não agrícolas não compensou as perdas nas ocupações agrícolas.

Se a diminuição da população rural e da PEA entre 2001 e 2003 se explica, em grande parte, pela atualização dos parâmetros amostrais, não explicam os aumentos observados entre 2004 e 2005.

O que poderia explicar este comportamento? Onde ocorreram as maiores variações? Aconteceu em todas as regiões ou foi um fenômeno concentrado? Algumas hipóteses podem ser propostas: a de que o programa de reforma agrária – que no período propiciou acesso à terra a mais de 500 mil famílias – pode ajudar a explicar parte desse aumento;

2. Entre 1993 e 2003, o número de pessoas com menos de dez anos de idade diminuiu 31%, ou seja, queda de mais de 2,5 milhões. A partir de 2004, com a maior cobertura da Pnad, o aumento de crianças menores de dez anos neste ano se confirma nos resultados do ano seguinte.

também o Pronaf e alguns programas governamentais de transferência de renda, que passaram a contemplar áreas rurais, podem ter funcionado como redutores de migrações campo-cidade. Contudo, são hipóteses de difícil comprovação, inclusive porque as decisões de migrar são complexas e envolvem uma teia complexa de casualidades, como mostram vários estudos sobre o tema.

TABELA 4

PEA Rural: "Ocupações Agrícolas" e "Não Agrícolas" – Brasil, 1993 a 2005

Ano	Agrícola (A)	Não agrícola (B)	PEA Rural (C)	Índice (C)	A / (A+B)	Pop Rural	Pop. com dez anos e mais
1993	13.260.414	3.803.867	17.064.281	100	78%	32.129.928	23.909.123
1995	13.319.701	3.929.593	17.249.294	101	77%	32.024.066	24.191.302
1996	12.140.707	3.990.575	16.131.282	95	75%	31.850.015	24.367.545
1997	12.430.518	4.114.454	16.544.972	97	75%	31.791.784	24.319.104
1998	12.150.536	4.544.348	16.694.884	98	73%	32.321.722	24.863.711
1999	12.812.386	4.625.773	17.438.159	102	73%	32.585.066	25.402.256
2001	11.048.073	3.371.193	14.419.266	84	77%	27.269.877	21.372.820
2002	11.231.035	3.408.092	14.639.127	86	77%	27.223.038	21.498.564
2003	11.358.111	3.463.781	14.821.892	87	77%	27.548.821	21.877.746
2004	12.490.726	4.174.436	16.665.162	98	75%	30.935.638	24.473.287
2005	12.555.562	4.755.833	17.311.395	101	73%	31.677.257	25.250.035

Fonte: Tabulações especiais das Pnads.
Elaboração da Diset/Ipea. Brasília, nov. 2006.

A distribuição dos ocupados rurais nas regiões brasileiras é bastante diferenciada, embora em todas tenha ocorrido uma diminuição geral da participação das ocupações agrícolas no conjunto dos ocupados rurais, o que foi mais significativo nas regiões Sudeste e Sul. No Centro-Oeste, Sul e principalmente Sudeste, observa-se uma perda da importância relativa das ocupações agrícolas. De outra parte, na região Norte a variabilidade do percentual de ocupados agrícolas na PEA rural é grande, enquanto na região Nordeste as ocupações agrícolas mantêm, ao logo do período, uma participação sempre em torno de 80%. Desde 2001, tem havido expansão nos cultivos de grãos, oleaginosos e café em áreas de cerrado da Bahia, Piauí e Maranhão, enquanto no Norte esse fenômeno se deu basicamente no Sul do Pará e em Rondônia.

TABELA 5

Participação das ocupações agrícolas na PEA rural ocupada

Anos	Brasil	Centro-Oeste	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul
1993	78%	82%	74%	78%	74%	82%
1995	77%	79%	73%	80%	69%	81%
1996	75%	74%	72%	78%	68%	77%
1997	75%	74%	69%	79%	67%	76%
1998	73%	71%	64%	76%	64%	75%
1999	73%	73%	64%	77%	66%	74%
2001	77%	74%	81%	80%	68%	79%
2002	77%	75%	83%	81%	66%	78%
2003	77%	74%	83%	81%	65%	77%
2004	75%	74%	72%	80%	63%	76%
2005	73%	73%	61%	79%	63%	75%

Fonte: Tabulações especiais das Pnads.
Elaboração: Diset/Ipea. Brasília, nov. 2006.
Obs.: Os dados de 2004 e 2005 da região Norte não são estritamente comparáveis com os dados de outros anos para essa mesma região, vez que somente a partir de 2004 foram divulgadas as informações da área rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

Entre 1993 e 2004, a PEA rural do Brasil passa de 16,9 milhões para 14,6 milhões (exceto dados da região Norte), ou seja, houve uma redução de 2,2 milhões de ocupados. Porém, uma inversão de tendência mostra um crescimento, em 2005 relativamente a 2004, de cerca de 718 mil ocupados. Como mostra a tabela 6, o mais significativo foi

o crescimento das ocupações rurais agrícolas e não agrícolas no Nordeste e no Sudeste. Estas duas regiões foram responsáveis por mais de 95% do crescimento das ocupações rurais em 2005.

TABELA 6

Composição PEA rural ocupada – Brasil e Regiões: 1993, 2004 e 2005

Brasil e Regiões	Agrícola	1993* Não Agrícola	Total	Agrícola	2004 Não Agrícola	Total	Agrícola	2005 Não Agrícola	Total
Norte	123.067	44.253	167.320	1.420.639	562.667	1.983.306	1.164.396	746.921	1.911.317
Nordeste	6.452.651	1.856.586	8.309.237	5.976.180	1.461.871	7.438.051	6.176.425	1.669.310	7.845.735
Sudeste	2.949.560	1.063.434	4.012.994	2.022.382	1.162.680	3.185.062	2.165.864	1.296.206	3.462.070
Sul	2.844.126	642.199	3.486.325	2.352.671	733.982	3.086.653	2.293.102	760.114	3.053.216
Centro-Oeste	891.010	197.395	1.088.405	718.854	253.236	972.090	755.775	283.282	1.039.057
Brasil (exceto Região Norte)	13.137.347	3.759.614	16.896.961	11.070.087	3.611.769	14.681.856	11.391.166	4.008.912	15.400.078
Brasil (Geral)	**13.260.414**	**3.803.867**	**17.064.281**	**12.490.726**	**4.174.436**	**16.665.162**	**12.555.562**	**4.755.833**	**17.311.395**

Fonte: Tabulações especiais das Pnads. Elaboração da Diset/Ipea. Brasília, nov. 2006.
Obs.: *Em 1993 a região Norte compreendia apenas o Estado do Tocantins.

A verificação da variação das ocupações rurais no país, por causa das diferenças de cobertura da Pnad, será desdobrada em duas etapas. Na primeira, para o período de 1993 a 2005, os dados relativos à região Norte que, até 2003, incluíam somente a área rural do Estado do Tocantins, serão excluídos. Na segunda, considerando-se todas as regiões, serão vistos os dados relativos às pesquisas realizadas em 2004 e 2005.

TABELA 7

Diferença e variação percentual da PEA rural entre 1993 e 2005

Regiões	Diferença: 2005-1993			Variação %		
	Agrícola	Não Agrícola	**Total**	Agrícola	Não Agrícola	**Total**
Nordeste	-276.226	-187.276	**-463.502**	-4,3	-10,1	**-5,6**
Sudeste	-783.696	232.772	**-550.924**	-26,6	21,9	**-13,7**
Sul	-551.024	117.915	**-433.109**	-19,4	18,4	**-12,4**
Centro-Oeste	-135.235	85.887	**-49.348**	-15,2	43,5	**-4,5**
Soma	**-1.746.181**	**249.298**	**-1.496.883**	**-13,3**	**6,6**	**-8,9**

Fonte: Tabulações especiais das Pnads.
Elaboração: Diset/Ipea. Brasília, nov. 2006.

Dando continuidade a tendências já observadas em décadas recentes, de 1993 a 2005 houve uma constante redução das ocupações agrícolas em todas as regiões consideradas, sobretudo no Sudeste e no Sul do país que, juntas, diminuíram mais de 1,3 milhão de pessoa. No Nordeste, a redução nas ocupações agrícolas também foi expressiva, cerca de 276 mil pessoas, ou 4,3%. No Centro-Oeste, os ocupados agrícolas diminuíram, no período, 15% (ver tabela 7). Entre 1993 e 2005, as ocupações rurais não agrícolas aumentaram no Sudeste, Sul e Centro-Oeste, só diminuindo no Nordeste.

Considerando apenas os anos de 2004 e 2005, em todas as regiões houve crescimento das ocupações não agrícolas e das ocupações agrícolas no Nordeste, Sudeste e Centro-Oeste, invertendo tendência observada em anos anteriores de diminuição dos ocupados agrícolas e não agrícolas. O Nordeste, em todos os anos assinalados, concentra a maior parcela da PEA rural, sustentando a condição de principal região do país em termos do número de pessoas ocupadas no meio rural. Os dados também revelam que as regiões Sudeste e Sul estão deslocando parte das ocupações rurais para atividades não agrícolas, com simultânea perda de espaço das atividades agrícolas no total de pessoas ocupadas. A região Norte, em 2004, concentrava 12% das ocupações rurais do país, tanto em atividades agrícolas, como em atividades não agrícolas; e a Centro-Oeste, cerca de 6%

(ver tabela 8). No entanto, é o Centro-Oeste, com um imenso território ainda em processo de ocupação agrícola, que tem menos pessoas ocupadas em atividades rurais; em 2005, relativamente, diminui sua participação na PEA agrícola nacional.

TABELA 8

População rural ocupada em 2004 e 2005 – variação no período

Brasil e Regiões	Diferença: 2005-1993			Variação %		
	Agrícola	Não Agrícola	Total	Agrícola	Não Agrícola	Total
Norte	-256.243	184.254	-71.989	-18	32,75	-3,6
Nordeste	200.245	207.439	407.684	3,4	14,19	5,5
Sudeste	143.482	133.526	277.008	7,1	11,48	8,7
Sul	-59.569	26.132	-33.437	-2,5	3,56	-1,1
Centro-Oeste	36.921	30.046	66.967	5,1	11,86	6,9
Brasil	64.836	581.397	646.233	0,5	13,93	3,9

Fonte: Tabulações especiais das Pnads.
Elaboração: Diset/Ipea. Brasília, nov. 2006.

Em todo país, entre 2004 e 2005, os ocupados não agrícolas ampliam sua participação na PEA rural, um aumento que abrangeu mais de 580 mil pessoas. As maiores contribuições para tal crescimento foram as das regiões Nordeste (36%) e Norte (32%), embora a contribuição do Sudeste também tenha sido elevada (23% do total). Em conjunto as regiões Sul e Centro-Oeste responderam por menos de 10% do crescimento das ocupações não agrícolas.

Somente as regiões Norte e Sul tiveram diminuição de ocupados rurais entre 2004 e 2005. No Norte a PEA rural diminui quase 72 mil pessoas, com impacto maior nas ocupações agrícolas, com uma queda expressiva de pouco mais de 256 ocupados. Já os dedicados a atividades não agrícolas registraram crescimento de 184 mil pessoas. Também na região Sul os ocupados agrícolas diminuem entre 2004 e 2005, mas bem menos, apenas 2,5%, cerca de 60 mil pessoas; e, nas ocupações não agrícolas aumentou 3,6%.

As ocupações rurais agrícolas cresceram mais nas regiões Nordeste e Sudeste: em mais de 200 mil e mais de 143 mil, respectivamente. No Centro-Oeste, os acréscimos nas ocupações rurais agrícolas e não agrícolas foram semelhantes, mais de 30 mil novas ocupações em cada uma delas.

Em 1993, em 2004 e em 2005, tanto nas ocupações agrícolas como nas ocupações não agrícolas, os maiores rendimentos pessoais médios foram os percebidos pelos empregadores. Na outra ponta da escala, sempre com os menores rendimentos, estão os empregados sem carteira de trabalho, seguindo-se os que trabalham por conta própria. Os trabalhadores na produção para o próprio consumo e os não remunerados dedicados às atividades agrícolas ainda são bastante numerosos no meio rural.

Dentre os dedicados a atividades rurais não agrícolas e com os menores rendimentos destacam-se os "outros empregados sem carteira", nas regiões Norte e Nordeste, e os "trabalhadores domésticos com carteira", no Sudeste, Sul e Centro-Oeste. Os dados mostram que a informalidade – traço predominante nas relações de trabalho no meio rural brasileiro – tem mantido seu espaço por conta das menores remunerações que pratica, realimentando o círculo perverso de pobreza e exclusão. Também são mal remunerados os "trabalhadores domésticos com carteira" e os que trabalham por "conta-própria", estes, sobretudo, no Nordeste. Em 2005, os militares, nas regiões Sudeste e Sul sobressaem por apresentarem rendimentos baixos, apenas pouco maiores que os recebidos pelos "trabalhadores domésticos sem carteira de trabalho".

TABELA 9

Renda pessoal média, segundo a ocupação principal, da PEA rural ocupada em atividades agrícolas – Brasil e grandes regiões: 1993, 2004 e 2005

(Em R$ de set. 2004*)

Especificações	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil
Agrícola 1993						
Empregado com carteira	458	265	379	404	533	379
Outros Empregados sem carteira	390	131	201	221	313	183
Conta-própria	430	205	505	851	619	434
Empregador	689	478	1.482	2.164	2.667	1.400
Trabalhador na produção para o próprio consumo	0	0	0	0	0	-
Não remunerado	0	0	0	0	0	-
Agrícola 2004						
Empregado com carteira	409	347	404	485	620	435
Outros Empregados sem carteira	315	173	253	295	378	231
Conta-própria	396	182	463	698	552	369
Empregador	1.418	714	1.858	1.836	2.687	1.406
Trabalhador na produção para o próprio consumo	0	0	0	0	0	0
Não remunerado	0	0	0	0	0	0
Agrícola 2005						
Empregado com carteira	467	380	435	476	658	461
Outros empregados sem carteira	299	180	276	334	389	239
Conta-própria	418	173	447	609	513	345
Empregador	1.079	597	1.948	1.552	2.797	1.304
Trabalhador na produção para o próprio consumo	0	0	0	0	0	-
Não remunerado	0	0	0	0	0	-

Fonte: Tabulações especiais das Pnads.
Elaboração: Diset/Ipea. Brasília, nov. 2006.
Obs.: *Foi utilizado o "Deflator para Rendimentos da Pnad: INPC". IpeaData.

As maiores remunerações dos ocupados em **atividades agrícolas** foram – em todos os anos considerados, as recebidas por empregadores na região Centro-Oeste; os **empregadores** são os com rendimentos médios domiciliares mais elevados, especialmente os dedicados a atividades não agrícolas e estabelecidos no Sudeste. Esses resultados são compatíveis com a maior importância relativa das ocupações não agrícolas nessas regiões, que se destacam como as grandes produtoras de cereais, leguminosas e oleaginosas do país.

Visto pelo ângulo dos rendimentos médios domiciliares, os ocupados rurais agrícolas e não agrícolas com melhores performances também são os **empregadores**, em todas as regiões; mas, naqueles onde a atividade principal é dos empregadores em atividades não agrícolas, são bastante mais elevadas.

Embora os rendimentos domiciliares dos "empregados com carteira de trabalho assinada" subam ao longo do período, são sempre bem menores para os engajados em atividades agrícolas, diferença que em 2004 e 2005 supera os 60%. Já os que trabalham por "conta própria", seja em atividades agrícolas ou não agrícolas, têm rendimentos domiciliares que se mantêm em patamares relativamente estáveis: aumentaram cerca de 20% entre 1993 e 2005 para os primeiros e em menos de 3% para os segundos.

Conforme a tabela 11, no período considerado, os dados para o país mostram que houve crescimento nos rendimentos médios domiciliares para todos os empregados com carteira de trabalho e para os empregadores; os demais segmentos tiveram perdas: de 2% para os trabalhadores por conta própria e para o autoconsumo, e de 6% para os não remunerados. Em cada região os rendimentos dos empregadores, sempre os mais elevados, embora tenham aumentado apenas cerca de 9%, ainda são de 3 a 4 vezes maiores que os dos demais segmentos.

TABELA 10

Renda pessoal média, segundo a ocupação principal, da PEA rural ocupada em atividades não agrícolas – Brasil e grandes regiões: 1993, 2004 e 2005

(Em R$ de set. 2005*)

	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil
Não agrícola 1993						
Empregado com carteira	287	403	737	556	506	557
Militar		562	471	74	729	483
Funcionário público estatutário	615	574	542	615	909	596
Outros empregados sem carteira	279	157	315	306	287	207
Sem declaração de carteira		69				69
Trabalhador doméstico com carteira		246	296	257	245	278
Trabalhador doméstico sem carteira	109	88	137	151	147	122
Conta-própria	487	268	456	575	908	394
Empregador	617	1.168	2.358	2.148	1.867	1.866
Trabalhador na produção para o próprio consumo	θ	0	0	0	0	-
Não remunerado	θ	0	0	0	0	-
Não agrícola 2004						
Empregado com carteira	802	385	622	570	621	571
Militar	757	505	1.440	248	378	841
Funcionário público estatutário	537	416	729	688	937	589
Outros empregados sem carteira	353	233	384	362	421	316
Trabalhador doméstico com carteira	321	280	371	348	339	352
Trabalhador doméstico sem carteira	199	114	198	219	186	173
Conta-própria	511	214	515	551	527	388
Empregador	1.149	932	1.682	1.388	1.755	1.396
Trabalhador na construção para o próprio uso	0	0	0	0	0	0
Não remunerado	0	0	0	0	0	0
Não Agrícola 2005						
Empregado com carteira	775	433	612	573	684	581
Militar	674	400	217	176	545	331
Funcionário público estatutário	677	478	686	737	1.295	655
Outros Empregados sem carteira	416	263	415	414	429	344
Trabalhador doméstico com carteira	324	318	406	353	389	378
Trabalhador doméstico sem carteira	207	122	204	221	194	179
Conta-própria	422	206	471	498	525	355
Empregador	1.403	1.187	2.095	1.791	1.894	1.693
Trabalhador na construção para o próprio uso	0	0	0	0	0	-
Não remunerado	0	0	0	0	0	-

Fonte: Tabulações especiais das Pnads.
Elaboração: Diset/Ipea. Brasília, nov. 2006.
Obs.: *Foi utilizado o "deflator para rendimentos da Pnad: INPC". IpeaData.

Na região Norte, a inclusão de todas as Unidades da Federação no levantamento, a partir de 2004, não mudou a posição relativa das diversas categorias, mas revelou rendimento bastante mais elevado dos empregadores, cerca de 3 a 4 vezes maiores que dos outros. Esta vantagem dos empregadores se repete nas regiões Sul e Sudeste. Na Nordeste, todos os segmentos tiveram aumentos nos valores de seus respectivos rendimentos médios domiciliares, sobretudo os trabalhadores com carteira de trabalho (entre 31% e 44%) e os empregadores, com aumento de 38% entre 1993 e 2004. Nesta região, os maiores rendimentos – dos empregadores – são, em média, o dobro do das demais categorias.

Na região Centro-Oeste os diferenciais de rendimentos entre os empregadores e demais categorias de trabalhadores em atividades agrícolas são os maiores do país, de 4 a 5 vezes maiores que os rendimentos auferidos pelos demais trabalhadores. Em 2004, contudo, em termos reais, os rendimentos dos empregadores desta região foram ligeiramente menores que os de 1993, mas ainda assim, os mais elevados da PEA em ocupações agrícolas.

A região Nordeste apresenta os menores níveis de rendimento em todas as categorias de trabalho consideradas, e, pelo peso que tem na PEA e na população rural, rebaixa os resultados médios do país.

TABELA 11

Renda domiciliar média, segundo a ocupação principal, da PEA rural ocupada em atividades agrícolas e não agrícolas – Brasil e grandes regiões: 1993, 2004 e 2005

(Em R$ de set. 2005)*

Ocupações e Ano	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil
Agrícola 1993						
Empregado com carteira	694	431	746	705	827	685
Outros empregados sem carteira	710	381	618	670	757	523
Conta-própria	653	434	847	1.279	952	735
Empregador	689	943	2.028	2.830	3.733	2004
Trabalhador na produção para o próprio consumo	416	413	708	939	962	640
Não remunerado	876	460	709	1.299	1.047	787
Agrícola 2004						
Empregado com carteira	617	619	754	920	933	768
Outros empregados sem carteira	774	504	712	822	784	629
Conta-própria	786	491	936	1.220	876	753
Empregador	2.352	1.292	2.700	2.876	3.560	2.203
Trabalhador na produção para o próprio consumo	671	455	764	908	780	631
Não remunerado	714	495	917	1.174	894	744
Agrícola 2005						
Empregado com carteira	803	730	819	860	908	813
Outros empregados sem carteira	708	543	823	907	819	672
Conta-própria	716	522	982	1.119	884	747
Empregador	1.614	1.331	3.401	2.433	3.717	2.216
Trabalhador na produção para o próprio consumo	683	476	779	839	784	628
Não remunerado	754	541	1.108	1.127	817	778
Não agrícola 1993						
Empregado com carteira	848	896	1.489	1.363	1.249	1.236
Militar	...	1.916	1.655	904	1.972	1.666
Funcionário público estatutário	1.123	1.808	1.283	1.634	2.495	1.672
Outros empregados sem carteira	731	485	1.042	1.037	1.064	666
Trabalhador doméstico com carteira	608	442	727	922	849	753
Trabalhador doméstico sem carteira	584	446	644	870	671	617
Conta-própria	882	611	1.076	1.388	1.662	899
Empregador	846	2.563	4.542	2.868	3.718	3.390
Trabalhador na produção para o próprio consumo	569	391	610	619	385	477
Não remunerado	945	690	1.568	1.775	1.394	1.150
Não agrícola 2004						
Empregado com carteira	1.497	864	1.264	1.476	1.269	1.256
Militar	2.155	2.397	2.608	712	2.573	2.229
Funcionário público estatutário	1.531	949	2.090	1.786	1.926	1.501
Outros empregados sem carteira	936	681	1.080	1.333	1.163	929
Trabalhador doméstico com carteira	620	667	905	951	866	870
Trabalhador doméstico sem carteira	632	518	757	902	762	687
Conta-própria	1.130	640	1.298	1.335	1.220	982
Empregador	3.717	1.548	4.069	2.714	3.621	3.201
Trabalhador na construção para o próprio uso	610	402	398	273	659	463
Não remunerado	1.394	637	1.984	1.389	1.867	1.138
Não agrícola 2005						
Empregado com carteira	1.398	942	1.466	1.357	1.480	1.315
Militar	2.207	440	1.061	915	1.861	1.259
Funcionário público estatutário	1.437	1.188	1.778	1.689	2.702	1.539
Outros empregados sem carteira	1.074	836	1.284	1.503	1.250	1.067
Trabalhador doméstico com carteira	455	852	1.104	936	852	976
Trabalhador doméstico sem carteira	675	613	847	868	838	755
Conta-própria	845	645	1.309	1.173	1.205	921
Empregador	2.059	3.240	3.730	2.999	2.590	3.024
Trabalhador na construção para o próprio uso	459	392	748	300	120	468
Não remunerado	696	637	1.519	2.428	1.501	893

Fonte: Tabulações especiais das Pnads.
Elaboração: Diset/Ipea. Brasília, nov. 2006.
Obs.: *Foi utilizado o "deflator para rendimentos da Pnad: INPC". IpeaData.

Em relação às **ocupações não agrícolas**, os empregadores, os funcionários públicos estatutários, os militares e os empregados com carteira aparecem como os grupos com os maiores rendimentos, exceto no Nordeste, em 2005.

Interessante ressaltar que os militares, em 2004 no Nordeste e em 2005 no Norte, apresentaram um rendimento domiciliar médio superior ao dos empregadores em ocupações não agrícolas. Ademais, no período considerado apenas os militares tiveram acréscimos médios significativos em termos reais, cerca de 35%; os empregados com carteira e os empregadores mantiveram os mesmo rendimentos médios, sendo a variação, embora positiva, muito baixa: 2,6% e 1,7%, respectivamente.

No Nordeste, principal região rural brasileira, vale destacar que os rendimentos domiciliares médios somente registraram aumentos para as categorias de militares, outros empregados sem carteira, conta-própria e trabalhadores na produção para o próprio consumo. Os empregados domésticos, com e sem carteira, apresentaram grande diminuição nos rendimentos médios no período.

No Sudeste, exceto os empregados com carteira e os trabalhadores na produção para o próprio consumo, todos os ocupados em atividades rurais não agrícolas apresentaram ganhos em termos das respectivas rendas médias domiciliares auferidas. Já no Sul, apenas os empregados com carteira assinada, os outros empregados sem carteira e os funcionários públicos estatutários tiveram as respectivas rendas médias aumentadas. No Centro-Oeste, o grupo de "trabalhadores na produção para o próprio consumo" foi o de maior crescimento, seguido pelos "não remunerados" e "militares".

Os funcionários públicos estatutários tiveram diminuição de rendimentos domiciliares entre 2004 e 2005 no Norte, Sudeste e Sul, e crescimento significativo nas demais regiões: 25% no Nordeste e 40% no Centro-Oeste. Os por conta própria tiveram decréscimos na renda média domiciliar em todo país; e os trabalhadores domésticos com e sem carteira tiveram pequenos aumentos, constituindo o conjunto com menores rendimentos na áreas rural do país.

2.4 Conflitos rurais e movimentos sociais

Os conflitos no campo, no Brasil, não são uma exclusividade de nossos tempos, mas uma das marcas do processo de ocupação do país. O número de conflitos rurais registrados pela Comissão Pastoral da Terra vem aumentando. Foram 440 em 1995 e, em 2005, 1.881, ou seja, mais que quadruplicou. Nota-se também um significativo crescimento tanto na quantidade de pessoas envolvidas nessas ocorrências (mais de 3 vezes) como em termos das áreas envolvidas com conflitos de diversas naturezas (3,5 vezes).

TABELA 12

Conflitos agrários – quadro geral: Brasil 1996 a 2005

Especificações	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Nº de conflitos	440	750	736	1.100	983	660	880	925	1.690	1.801	1.881
Assassinatos	39	54	30	47	27	21	29	43	73	39	38
Pessoas Envolvidas	318.458	935.134	506.053	1.139.086	706.361	556.030	532.772	451.277	1.190.578	975.987	1.021.355
Hectares	3.250.731	3.395.657	3.034.706	4.060.181	3.683.020	1.864.002	2.214.930	3.066.436	3.831.405	5.069.399	11.487.072

Fonte: Setor de Documentação da Secretaria Nacional da CPT.

Preliminarmente esses dados indicam que está longe de se conseguir a desejada paz no campo, que nem as ações de reforma agrária, nem as do Pronaf têm conseguido consolidar. A expansão dos cultivares de soja em direção à Amazônia, bem como a aceleração da exploração predatória de vastas áreas – sobretudo retirada de madeira e expansão pecuária – têm propiciado verdadeiras situações de guerra na disputa pela posse da terra.

O resultado mais evidente dos conflitos – os assassinatos – também não arrefeceu. Tiveram seu ponto mais baixo no ano 2000, com 21 ocorrências, e seu auge em 2003, quando a CPT contabilizou 73 mortes. Mas em alguns momentos a explosão da vio-

lência faz emergir dos mais afastados lugares do país a face mais cruel da disputa pela terra. Alguns acontecimentos tiveram especial gravidade e grande impacto na opinião pública e entidades de defesa dos direitos humanos.

- **Corumbiara –** Em julho de 1995 um grupo de sem-terra ocupou uma área da Fazenda Santa Elina, em Rondônia, município de Corumbiara, perto da divisa com o Mato Grosso e da fronteira com a Bolívia. Dias depois, foi expedida liminar de reintegração de posse, por pressão de ruralistas da região. Estabeleceu-se impasse nas negociações pela desocupação da área. Na madrugada de 9 de agosto, começou o despejo pela PM de Rondônia e jagunços contratados por fazendeiros. Os acampados foram violentamente atacados. Segundo relatam lideranças dos trabalhadores sem terra, homens foram executados sumariamente, mulheres foram usadas como escudo humano pelos atacantes. O acampamento foi completamente destruído. Pelo menos 12 pessoas foram mortas, 350 pessoas foram presas, dezenas foram feridas e inúmeros casos de torturas e espancamentos foram registrados. Ninguém foi responsabilizado pelos crimes e abusos cometidos.

- **Eldorado de Carajás –** Foram assassinados 19 homens na tarde de 17 de abril de 1996, em Eldorado dos Carajás, Pará. Os atacantes foram 155 policiais, divididos em dois grupos. O primeiro, saído de Paraupebas era composto por 69 homens armados com 2 metralhadoras 9 mm, 1 revólver calibre 38, 10 revólveres calibre 32 e 38 fuzis calibre 7,62. Ocuparam uma das extremidades do Km 96 da Rodovia PA-150. A outra tropa veio de Marabá e tomou conta do outro lado da estrada. Seus 85 policiais militares estavam armados com 8 submetralhadoras 9 mm, 6 revólveres calibre 38, 1 revólver calibre 32, 28 fuzis calibre 7,62, 29 bastões e 14 escudos. Os 19 mortos eram integrantes da "Caminhada pela Reforma Agrária", iniciada no dia 10 de abril por 1.500 famílias de trabalhadores rurais sem-terra. Um dia antes do massacre, por volta das 15h, essas famílias montaram um acampamento no Km 96 da PA-150, próximo à cidade de Eldorado dos Carajás. Os trabalhadores interditaram a estrada e exigiam alimentos e transporte, em negociação com a Polícia Militar, que acompanhava a marcha. Tais solicitações tinham por base compromissos firmados entre os sem-terra e autoridades do Estado do Pará. A Polícia Militar iniciou a ação jogando bombas de gás lacrimogêneo contra os trabalhadores e disparando tiros para o alto. Em seguida, a PM começou a disparar rajadas de metralhadora. Os integrantes do MST se defenderam arremessando paus, pedras, foices, terçados e disparando alguns tiros de um revólver. Além dos 19 trabalhadores mortos, a ação da PM resultou em 81 pessoas feridas, sendo 69 sem terra e 12 policiais militares.

O legista que fez a perícia dos corpos atestou que pelo menos dez sem-terra foram executados. Sete lavradores foram mortos por instrumentos cortantes, como foices e facões.

O então ministro da Agricultura, Andrade Vieira, encarregado da reforma agrária, pediu demissão na mesma noite, sendo substituído, dias depois, pelo senador Arlindo Porto. Uma semana depois do massacre, o governo federal confirmou a criação do Ministério da Reforma Agrária e indicou o então presidente do Ibama, Raul Jungmann, para o cargo de ministro.

No âmbito do judiciário o julgamento dos implicados diretamente no episódio foi marcado pela morosidade e ambiente de acusações e de intimidação dos jurados e das testemunhas de acusação.

QUADRO 1

Cronologia do processo

- O massacre de Eldorado do Carajás teve repercussão ímpar pelo número de mortos, pelas circunstâncias das execuções sumárias, e em razão do número de policiais envolvidos. Contudo, somente em decorrência da intensa pressão do MST e da sociedade, conseguiu-se que pelos menos os policiais militares diretamente envolvidos com as execuções sumárias e lesões fossem processados judicialmente.
- Junho de 1996 – Início do maior processo em número de réus da história criminal brasileira. Cento e cinqüenta e cinco policiais militares. Nesses dez anos, o processo ultrapassou o número de dez mil páginas.
- 16 de agosto de 1999 – a primeira sessão do Tribunal do Júri para julgamento dos réus em Belém, foi encerrada com a absolvição dos três oficiais julgados – que comandavam a tropa durante o confronto com os trabalhadores rurais. A imediata reação do MST, dos advogados e do promotor, fez que os julgamentos dos demais cento e cinqüenta e dois réus fossem imediatamente suspensos.
- Abril de 2000 – Tribunal de Justiça do Estado do Pará determinou a anulação do julgamento anterior, decisão mantida em um segundo julgamento em outubro de 2000. Antevendo a anulação do julgamento, o juiz Ronaldo Valle solicitou o afastamento do caso. Dos dezoito juízes criminais da Comarca de Belém, dezessete informaram ao Presidente do Tribunal de Justiça que não aceitariam presidir o julgamento, informando como razão para tal, na maioria dos casos, simpatia pelos policiais militares e aversão ao MST e aos trabalhadores rurais.
- Abril de 2001 – nomeada uma nova juíza para o caso: Eva do Amaral Coelho que designou o dia 18 de junho de 2001 como data para o novo julgamento dos três oficiais absolvidos em agosto de 1999. Contudo, alguns dias antes do início da sessão, a juíza determinou a retirada do processo da principal prova da acusação, um minucioso parecer técnico da Unicamp, subscrito pelo Professor Ricardo Molina que, em conjunto com um CD-Rom de imagens digitais, comprovaria que os responsáveis pelos primeiros disparos contra os trabalhadores foram os policiais militares. Novamente o MST reagiu a essa nova situação anormal, obrigando a juíza a rever sua posição. Em razão disso, a juíza suspendeu o julgamento marcado para o dia 18 de junho e não apresentou nova data para a retomada do julgamento.
- Em junho de 2002 o julgamento dos acusados pelo massacre Eldorado do Carajás foi retomado, resultando na absolvição de 141 soldados e um oficial. Foram condenados os oficiais Coronel Pantoja e Major Oliveira, com o benefício de recorrerem em liberdade.
- Novembro de 2004 – A 2ª Câmara do Tribunal de Justiça do Pará julga numa só sessão todos os recursos da defesa e da acusação e mantém a decisão dos dois julgamentos realizados pelo Tribunal do Júri, absolvendo os 142 policiais militares e condenando o Coronel Pantoja (228 anos de prisão) e o Major Oliveira (154 anos de prisão).
- Setembro de 2005 – Pantoja é posto em liberdade por decisão do Supremo Tribunal Federal que lhe concedeu *habeas-corpus.*
- Outubro de 2005 – o Major Oliveira é posto em liberdade por decisão do Supremo Tribunal Federal, que estendeu a ele o *habeas-corpus* em favor do Coronel Pantoja.

Atualmente aguarda-se o julgamento do Recurso Especial apresentado ao STJ e posteriormente do Recurso Extraordinário apresentado ao STF.

Elaboração dos autores.

- **Felisburgo** – Minas Gerais, 2004. As 200 famílias que ocupam a Fazenda Nova Alegria, Município de Felisburgo, no Vale do Jequitinhonha, em Minas Gerais, desde 1º de maio de 2002, foram surpreendidas – em 20 de novembro de 2004 – por rajadas de balas disparadas por 18 pistoleiros, três deles encapuzados, fortemente armados, que assassinaram cinco trabalhadores e balearam outros vinte. Além dos disparos, atearam fogo em todas as barracas. O Instituto de Terras de Minas Gerais (ITER) por meio do levantamento da cadeia dominial, constatou que a fazenda é devoluta e, por morosidade do Poder Judiciário, o processo de assentamento das famílias continuava inconcluso.

Depois de tanto tempo, apenas três envolvidos estão presos. O mandante do crime continua em liberdade, assim como outros sete jagunços já identificados pelas vítimas. Eles convivem diariamente com os sem-terra atacados, mantendo o clima de terror na região. A Fazenda Nova Alegria, de dois mil hectares de terras devolutas, de acordo com o Instituto de Terras de Minas Gerais, ainda não foi destinada à reforma agrária.

O mandante e também participante dos crimes, o fazendeiro Adriano Chafic Luedy, irá a júri popular. Ele teve sua prisão decretada por duas vezes e conseguiu, em ambas as ocasiões, a liberdade por meio do Superior Tribunal de Justiça. As entidades que acompanham o caso agora pedem o desaforamento do julgamento para que ele seja verdadeiramente imparcial já que o réu possui uma forte influência política e econômica na região do Vale do Jequitinhonha.

- **Caso Dorothy Stang** – A missionária norte-americana Dorothy Stang, foi assassinada em fevereiro de 2005 com três tiros, em uma emboscada ocorrida numa estrada de terra, localizada no município de Anapu, no Pará, próximo a Altamira (a 777 km de Belém). A irmã Dorothy possuía cidadania brasileira e atuava na região como agente da

Comissão Pastoral da Terra (CPT), o braço agrário da Igreja Católica que age em conjunto com trabalhadores rurais em defesa da reforma agrária. Segundo a CPT, irmã Dorothy vinha sendo ameaçada desde que iniciou o trabalho na cidade, em 1997. Em seu trabalho, apoiava famílias de pequenos trabalhadores rurais em conflitos com grileiros, grandes produtores e madeireiros que ocupavam terras destinadas a assentamentos.

Ela foi morta a mando de grileiros e madeireiros da região, que já vinham ameaçando-a há algum tempo. Nos dias 9 e 10 de dezembro de 2005, os dois pistoleiros acusados pela morte da irmã foram julgados e condenados. Rayfran das Neves Sales, o Fogoió, ficará 27 anos na prisão; e Clodoaldo Carlos Batista, o Eduardo, 17 anos. Os mandantes, os fazendeiros Vitalmiro Bastos, o Bida; Regivaldo Pereira, o Taradão; e Amair Feijoli, o Tato, ainda não foram julgados.

- **Chacina de Unaí –** Em 28/01/2004, três auditores fiscais do trabalho, ligados ao departamento regional de Belo Horizonte, e o motorista que os acompanhava foram mortos na rodovia vicinal MG-188, a 55 km de Unaí (MG). Os quatro receberam tiros na cabeça. O objetivo dos fiscais mortos era vistoriar as condições de trabalho, remuneração e acomodação das pessoas arregimentadas para colherem a safra de feijão, que acontece de 15 de janeiro até o fim de fevereiro na região. Apesar de um dos fiscais ter recebido ameaças de morte, o grupo não tinha proteção policial.

O grupo móvel é deslocado para fazendas no interior do país que sofreram denúncia de trabalho escravo. Como são operações consideradas de risco, os fiscais são acompanhados da Polícia Federal.

A Justiça Federal denunciou nove acusados, cinco homens que seriam os executores continuam presos e quatro acusados de serem mandantes, entre eles dois irmãos da família Mânica, um deles atual prefeito de Unaí, que tem foro privilegiado e será julgado no Tribunal Regional Federal, em Brasília. Os outros oito acusados vão a júri popular. A data dos julgamentos ainda não foi marcada.

Os casos relatados constituem uma pequena parcela da violência que ainda grassa no campo. A demora para que os culpados sejam levados a julgamento gera uma cultura de impunidade que só faz alimentar a "lei dos mais fortes".[3]

2.5 Trabalho escravo

O trabalho escravo que tem sido mais freqüentemente detectado em áreas rurais está presente na agenda governamental desde 1995.

Os diagnósticos existentes sobre a prática de trabalho escravo apontam como origem imediata o endividamento e a imobilização física de trabalhadores em fazendas, até que terminem de saldar as dívidas a que ficaram submetidos por meio de fraude e pelas próprias condições da contratação do trabalho. São geralmente aliciados por intermediários e, por meio de acertos verbais, são transportados muitas vezes para centenas de

3. A impunidade dos mandantes e executores da líder sindical Margarida Alves, na Paraíba, em 1983, é fato. Dos cinco acusados de serem os mandantes do crime, apenas dois foram julgados e absolvidos pelo Tribunal do Júri da Comarca de João Pessoa. Margarida foi morta com um tiro no rosto na porta de sua casa e diante de seu filho de dez anos. Ela presidia o Sindicato de Trabalhadores Rurais de Alagoa Grande, na Paraíba. Em sua homenagem foi instituída a jornada de lutas – Marcha das Margaridas – pela garantia e ampliação dos direitos e conquistas das mulheres trabalhadoras rurais.

quilômetros de distância, onde ficam completamente isolados e submetidos a condições de trabalho perigosas e sem qualquer garantia de respeito a seus direitos. Sobrevivem em condições precárias: sem abrigo adequado, alimentação deficiente e acesso restrito, ou mesmo vedado, à água potável.

Desconhecem os cálculos dos encargos debitados em seu nome e não recebem remuneração em espécie. A "dívida" cresce sem parar. Não podem se demitir e só quando são flagrados pela fiscalização do trabalho são libertados. Muitos morrem durante o cativeiro e não existe qualquer registro de que tenham estado em determinada fazenda. Os documentos pessoais – quando existem – como carteira de identidade e/ou carteira profissional – freqüentemente ficam retidos pelos empregadores ou seus agentes.

Existem causas estruturais que podem ser encontradas na miséria, no desemprego, na exclusão social, na precariedade no acesso à terra pela inexistência de uma efetiva reforma agrária. Também contribuem a impunidade, a lentidão do Judiciário e a própria forma como o Estado se comporta na fronteira agrícola, não conseguindo comandar o processo de ocupação econômica. Isso sem contar que o trabalho escravo se faz acompanhar de outros ilícitos: desmatamento ilegal, grilagem de terras, assassinatos de trabalhadores rurais, sonegação fiscal e previdenciária.

O Grupo Especial de Fiscalização Móvel do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) está à frente do combate ao trabalho escravo. Dados divulgados pela Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT), até 2 de maio de 2005, mostram que foram fiscalizadas 1.310 fazendas e liberados 14.569 trabalhadores, com pagamento de indenizações. Os relatórios de fiscalização são encaminhados imediatamente para os Ministérios Públicos para os desdobramentos cabíveis no âmbito de suas competências.

Em 15 de outubro de 2004, por meio da portaria nº 540 do MTE, foi criado o Cadastro de Empregadores – Lista Suja, que identifica os responsáveis pela exploração de trabalho escravo. O Plano Nacional previa a implementação dessa medida por meio de lei, mas atendendo aos reclamos dos movimentos de defesa dos direitos humanos, o governo antecipou-se e a instituiu por meio de uma portaria ministerial.[4]

A inclusão do nome do infrator no Cadastro (Lista Suja) ocorre após o fim do processo administrativo decorrente dos autos de infração lavrados pelos auditores fiscais do trabalho. A exclusão, por sua vez, vai depender do monitoramento do infrator durante dois anos. Se durante esse período não houver reincidência e forem pagas todas as multas impostas pela fiscalização e quitados todos os débitos trabalhistas e previdenciários, o nome será retirado.

Em 6 de abril de 2005, o Banco do Brasil anunciou o cancelamento de crédito para sessenta clientes, entre pessoas e empresas, que fazem parte do Cadastro de Empregadores (Lista Suja) feita pelo governo com os nomes de quem foi flagrado pela fiscalização do MTE explorando mão-de-obra escrava. Esses clientes tinham empréstimos com recursos públicos no valor total de R$ 100 milhões.

Contudo, uma outra medida ainda aguarda solução: a aprovação da PEC 438/2001, que prevê o confisco de terras onde for constatado trabalho escravo. Apesar de o atual governo não ter conseguido a aprovação pelo Congresso Nacional da proposta que com-

4. Para que não possa ser julgado inconstitucional, o Cadastro de Empregadores deve ser objeto de lei específica, como a que tramita no Senado, que transforma em Lei o Cadastro de Empregadores e os desdobramentos dele decorrentes.

punha seu programa de governo em 2002, lançou o Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo já em 2003.

Entre 1995 e 2002, foram libertadas da escravidão 5.893 pessoas em 175 operações de fiscalização que vistoriaram 816 fazendas. Nesse período, R$ 3.515.193,00 em direitos trabalhistas foram pagos aos trabalhadores. Entre 2003 e julho de 2006, 15.759 pessoas ganharam a liberdade, em 276 operações de fiscalização que verificaram 751 fazendas: os empregadores foram obrigados a pagar R$ 21.880.318,46 aos recém-libertos. O salto nos números mostra que a eficiência do sistema de combate à escravidão aumentou com o Governo Lula.

Não basta, contudo, libertar essas pessoas para se acabar com a escravidão. Pois os relatórios do governo federal mostram que muitos acabam se tornando cativos novamente. O sistema de combate ao trabalho escravo ainda é recente e está em fase de institucionalização. A Comissão Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo (Conatrae) foi criada em agosto de 2003, para monitorar a execução do Plano Nacional Para a Erradicação do Trabalho Escravo, lançado pelo Presidente da República, em 11 de março de 2003.

2.6 Os movimentos sociais

Em março de 2006, na cidade de Porto Alegre, seis organizações ligadas às lutas dos camponeses pela reforma agrária (MPA, MST, MAB, MMC, CPT e ABRA)[5] apontaram dez medidas governamentais tidas como avanço e acúmulo para a agricultura camponesa e a reforma agrária, além de um conjunto bem maior de outras medidas e circunstâncias negativas, por meio do documento "Balanço das medidas do Governo Lula (2002-2006) em Relação à Agricultura Camponesa e Reforma Agrária no Brasil".

As medidas consideradas positivas foram as seguintes:

1) Implantação do seguro rural. O seguro passou a dar cobertura também ao trabalho e garantir a renda do agricultor em caso de prejuízos decorrentes de fatores naturais. Todavia, esse benefício ainda não é universal. Estima-se que dos 5 milhões de famílias camponesas, apenas 1,2 milhão poderão ter acesso ao seguro.
2) Aumento do volume de crédito rural disponibilizado aos pequenos agricultores por meio do programa Pronaf – de três para 8 bilhões de reais por ano.
3) Programa "Luz para Todos", que objetiva universalizar o aceso à energia elétrica no campo, de forma subsidiada, exceto para as famílias com domicílio no extremo Norte do país.
4) Ampliação do programa de construção e melhoria de casas para os agricultores.
5) Não-repressão dos movimentos sociais, ainda que a repressão seja realizada pelas polícias militares que estão sob comando dos governos estaduais.
6) Ampliação dos recursos para programas de educação no campo (Pronera).
7) Demarcação da área indígena *Raposa Serra do Sol* em Roraima.

5. Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), Movimento das Mulheres Camponesas (MMC), Comissão Pastoral da Terra (CPT), Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA).

8) Implantação do programa do biodiesel, que prevê adicionar 2% de óleo de origem vegetal ao óleo diesel com participação da agricultura camponesa na produção desse combustível.

9) Ampliação dos recursos para assistência técnica nos assentamentos – apesar de este atendimento ainda não ser totalmente universal nem público, uma vez que prioriza convênios com entidades privadas.

10) Apoio, ainda tímido e aquém das necessidades, para o programa de instalação de cisternas (captação familiar de água) no semi-árido nordestino.

Boa parte das medidas consideradas negativas relaciona-se com o meio ambiente (biosegurança, sementes transgênicas, entre outras) e destaca a diferença entre os montantes de recursos disponibilizados para a agricultura familiar e reforma agrária em comparação com os recursos e vantagens direcionados para o agronegócio. Em relação à reforma agrária destacam-se os seguintes pontos negativos: o não cumprimento da promessa de assentar prioritariamente as famílias acampadas; a não atualização dos índices que medem a produtividade, a aprovação da Lei que transferiu para as Prefeituras a arrecadação do ITR e sua desvinculação do financiamento da reforma agrária; a manutenção de programas do tipo "reforma agrária de mercado"; a não aprovação da lei que permitiria a expropriação dos imóveis com trabalho escravo; as derrotas na CPMI da Terra; e a impunidade que prevalece diante dos conflitos e assassinatos de trabalhadores rurais e de suas lideranças. Outros pontos negativos referem-se à questão indígena, especificamente à morosidade do processo de demarcação das terras, e a políticas que atendem aos interesses do agronegócio. Merece destaque a notação de que a política oficial de pesquisa desenvolvida pela Embrapa continua priorizando os interesses das grandes propriedades e do agronegócio.

3 Quadro institucional e ações de governo: 1995 a 2005

3.1 Reforma Agrária – 1995 a 2002

Desde 1995, a política agrária e fundiária sofreu modificações de estrutura e foco. No primeiro período de governo de FHC (1995-1998), pretendia-se dar cumprimento às promessas eleitorais de assentamento de 280 mil famílias. As condições jurídicas básicas – legislação infraconstitucional – já tinham avançado, especialmente com a promulgação da Lei da Terra (Lei nº 8.629/1993), bem como estavam presentes outras circunstâncias favoráveis: o preço da terra havia caído após o Plano Real, os movimentos sociais rurais confiavam na concretização das promessas eleitorais e, no geral, a opinião pública aferida nos grandes centros urbanos era favorável à reforma agrária. Mas outras conjunturas negativas travaram as boas intenções. No plano macroeconômico, as orientações políticas não reservaram espaço suficiente para o financiamento da política fundiária em geral e da reforma agrária em particular. No plano administrativo, o desaparelhamento do Estado para cumprir as tarefas inerentes ao processo de reforma agrária era notório. Além disso, os setores contrários à reforma sempre estiveram articulados, sobretudo na grande mídia e no Congresso Nacional, com enorme capacidade de defesa de seus interesses. Cedo se desencadeia um movimento com vistas à criminalização dos movimentos sociais rurais, com foco específico no MST – Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra.

Logo nos primeiros meses do novo governo – meados de 1995 – uma tragédia veio conturbar o ambiente agrário: o massacre de Corumbiara. A violência contra trabalhadores rurais não era novidade, mas o ineditismo do acontecimento foi sua dimensão, como

já relatado. Alguns meses depois, em abril de 1996, nova tragédia de proporções ainda maiores, em Eldorado de Carajás. A questão agrária mais uma vez se via contaminada pela intolerância e violência no campo, palco contínuo de ocorrências dessa natureza.

Entre 1995 e 1998 a reforma agrária aparece como importante prioridade governamental, em razão da demanda crescente por terra, exercida por setores organizados da sociedade. A resposta do governo, no âmbito administrativo, foi a criação, em 1997, do Gabinete do Ministro Extraordinário de Política Fundiária que, em 1999, transformou-se no Ministério da Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário, posteriormente denominado Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Como afirmado na edição de n. 6 desta publicação: "A principal orientação estratégica neste período foi a de conduzir o processo de reforma agrária de forma descentralizada, pelo repasse, aos estados e municípios, de várias tarefas e prestação de serviços aos assentados e assentamentos que até então constituíam tarefa exclusiva da União".

A pressão exercida pelos movimentos sociais sob a forma de ocupação de propriedades consideradas improdutivas e a constituição de acampamentos de sem-terra marcou o primeiro período do governo FHC e contribuiu para que o governo cumprisse a meta prometida. Para agilizar o processo foi editada em 11 de junho de 1997 a Medida Provisória nº 1.577,[6] que alterou a forma de o governo atuar na reforma agrária: estabeleceu novos critérios para vistorias e processos de desapropriação de áreas improdutivas, além de viabilizar o repasse para os estados de tarefas antes sob responsabilidade da União, tais como vistorias e avaliações de propriedades rurais situadas no seu território, radicalizando os procedimentos de descentralização do processo de reforma agrária. Muitos dos programas criados nesse período foram posteriormente abandonados ou tiveram seus métodos e objetivos transformados. O projeto Luminar – de prestação de assistência técnica –, por exemplo, teve grande aceitação por parte dos movimentos sociais que, por meio de convênios específicos com o Incra se habilitavam a prestar assistência técnica aos assentamentos, por equipes multidisciplinares e especificamente treinadas. Contudo, sua execução apresentou problemas, sobretudo de execução orçamentária, e houve denúncias de desvios de recursos. Daí ter sido extinto, sem que, no entanto, surgisse proposta concreta e eficaz para o cumprimento da função "assistência técnica".[7]

Somente em março de 1999, já no segundo mandato de FHC, o MDA foi formalmente estruturado e procedeu a uma revisão das ações e das diretrizes operacionais existentes, comprometendo-se a implantar as orientações estratégicas alinhadas no documento "Novo Mundo Rural", que estabeleceu como objetivo central

> (promover o) desenvolvimento socioeconômico sustentável, em nível local e regional, por meio da desconcentração da base produtiva e da dinamização da vida econômica, social, política e cultural dos espaços rurais – que compreendem pequenos e médios centros urbanos –, usando como vetores estratégicos o investimento na expansão e no fortalecimento da agricultura familiar, na redistribuição dos ativos terra e educação e no estímulo a múltiplas atividades geradoras de renda no campo, não necessariamente agrícolas.

6. Em suas reedições posteriores a MP nº 1.577/1997 recebeu acréscimos, no sentido de dificultar e penalizar as invasões de terras.

7. Ver análises sobre este e outros programas – Casulo, Roda Viva e Cédula da Terra – em edições anteriores deste periódico.

Seus principais pontos:

1. Extinção do Procera, até então o único programa específico de crédito para os assentados da reforma agrária, passando suas atribuições a serem executadas pelo Pronaf-Linha A;
2. Descentralização da reforma agrária;
3. Terceirização – repasse para os assentados da responsabilidade direta pela realização das obras de infra-estrutura que se fizerem necessárias em cada projeto de assentamento, levando em consideração os respectivos Projeto de Desenvolvimento do Assentamento (PDA) que passariam a receber recursos específicos.
4. Privatização – da reforma agrária, permitindo à iniciativa privada promover projetos de assentamento, o que não chegou a ser implementado.
5. Reforma Agrária de Mercado – adoção de mecanismos para a compra da terra pelos interessados – trabalhadores rurais sem-terra ou com terra insuficiente – desde que organizados em associações.[8]

Somente a extinção do Procera – e sua substituição pelo Pronaf A – foi completamente implementada. A descentralização ainda é parcial, embora tenha avançado bastante, sobretudo na prestação de serviços de assistência técnica. A privatização na forma proposta também não foi adiante, menos por conta de resistências dos movimentos sociais rurais, mas, sobretudo, por falta de interessados em assumi-la.

3.2 Reforma Agrária: Governo Lula

A vitória de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2002, gerou grandes expectativas e deu novo vigor aos movimentos sociais dos sem-terra. Em primeiro lugar, estabeleceu o compromisso de acelerar os assentamentos, especialmente das famílias acampadas. Porém, logo se tomou consciência de que havia um imenso *déficit* relativo às ações e investimentos necessários para estruturarem produtivamente a quase totalidade dos projetos existentes. Também a pouca disponibilidade de terras para assentamento imediato – a depender de processos longos de desapropriação – impossibilitou que fossem acelerados os assentamentos desde logo. Daí o fato de, em seus primeiros anos, o volume de assentamentos ter ficado bem abaixo do esperado.

No primeiro ano do Governo Lula, ocorreu aumento das ocupações de terra e de acampados e acampamentos, por conta da expectativa de que os dispositivos da MP 2.183-56, de 27 agosto de 2001[9] não seriam aplicados. Essa MP previa a suspensão da vistoria de terras invadidas e a exclusão da reforma agrária dos que participassem de ocupações de terra ou de prédios públicos.[10] E, somando-se a este quadro, a intenção governamental expressa de acelerar o processo de reforma agrária fez emergir movimentos

8. Em 1997 teve inicio uma experiência piloto – Projeto Cédula da Terra – apenas na Região Nordeste, com parte dos recursos do BID. Em 2000 o programa foi ampliado e teve sua denominação alterada para Banco da Terra, que no Governo Lula transformou-se no Programa de Crédito Fundiário, que opera em todo território nacional.

9. A Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001, que modificou a tramitação das Medidas Provisórias, estabelece em seu artigo 2º: "As medidas provisórias editadas em data anterior à da publicação desta emenda continuam em vigor até que medida provisória ulterior as revogue explicitamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional."

10. Este cancelamento, em princípio defendido pelo atual governo, acabou "esquecido": nem foi revogado, nem aplicado. Que se tenha notícia, a suspensão de processo desapropriatório só ocorreu em Pernambuco, no município de Tracunhaém (ver o número 7 deste periódico).

e organizações de ruralistas para, segundo eles, "garantirem o direito de propriedade" e inibir as manifestações dos movimentos dos sem-terra que acusam de ilegais. Grupos e patrulhas armadas ressurgiram, destacando-se as dos Estados do Paraná, São Paulo e Rio Grande do Sul. Em outros estados, sobretudo no Norte e no Nordeste, pistoleiros e grupos justiceiros continuam atuando.

No âmbito do Legislativo, sobretudo por pressão dos grupos ruralistas, foi criada, em 2005, uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito inicialmente para investigar as ocupações de terra. Após entendimentos entre o governo e a oposição, ficou acertado que a CPMI seria mais abrangente, devendo "realizar amplo diagnóstico sobre a estrutura fundiária brasileira, os processos de reforma agrária e urbana, os movimentos sociais de trabalhadores, que têm promovido ocupações de terras, áreas e edifícios privados e públicos". A Comissão findou seus trabalhos com a apresentação de dois relatórios: um, do Deputado João Alfredo (PSOL-CE) que não foi aprovado; e um substitutivo, elaborado pela oposição, do Abelardo Lupion (PFL-PR), aprovado pela CPMI, com encaminhamentos condenatórios em relação aos movimentos sociais rurais e como proposta mais polêmica a recomendação para tornar a invasão de terras um crime hediondo (ver no nº 12 desta publicação relato sobre as conclusões desta CPMI).

Em fins de 2003, o governo divulgou seu Plano de Reforma Agrária para o período 2003-2007. Suas principais metas, ano a ano, estão expressas na tabela a seguir apresentada.

TABELA 13

Principais ações e metas do "Plano de Reforma Agrária do Governo Lula" – número de famílias a ser beneficiadas, por tipo de ação

Tipo de Ação	2003	2004	2005	2006	Total Governo Lula	2007	total PPA 2004/2007
Assentamentos	30.000	115.000	115.000	140.000	400.000	150.000	520.000
Crédito fundiário	17.500	37.500	37.500	37.500	130.000	37.500	150.000
Famílias com Regularização Fundiária	0	150.000	150.000	200.000	500.000	187.500	650.000
Total de Famílias a ser beneficiadas	**47.500**	**302.500**	**302.500**	**377.500**	**1.030.000**	**375.000**	**1.320.000**

Fonte: MDA.

O Plano inclui dois tipos de atuações que, embora sejam importantes segmentos da política fundiária, não podem ser confundidos com a reforma agrária: o crédito fundiário e a regularização fundiária.

Em 2006, os beneficiários do crédito fundiário e dos programas similares antecedentes (Cédula da Terra e Banco da Terra) foram retirados do Arquivo Geral do Sipra. Parte do movimento social rural, com destaque o MST, criticava este tipo de contabilidade que incluía os beneficiários desses programas como assentamentos da reforma agrária. Porém, a existência de um mecanismo que possibilite o aceso à terra em situações onde não existe a possibilidade legal de desapropriações para fins de reforma agrária é importante. Igualmente, a legalização da terra dos pequenos posseiros é fundamental para a estabilidade desses agricultores e para fazer justiça com quem há anos trabalha no mesmo lote de terra.

4 Balanço das principais políticas e programas governamentais

4.1 Os números da Reforma Agrária

Em 31 de dezembro de 2005 estavam em execução 6,8 mil projetos de assentamento, que ocupavam uma área total de 61,16 milhões de hectares. Com capacidade potencial para 877 mil famílias, contabilizavam quase 686 mil famílias assentadas, das quais 534 mil a parir de 1995. Embora exista uma demanda potencial por reforma agrária ainda a ser atendida, este número de famílias assentadas é significativo, *vis-à-vis* a quantidade de estabelecimentos familiares existentes no país.[11]

TABELA 14

Projetos de reforma agrária em execução, segundo ano de criação do projeto Brasil – 1900-2005

Ano de criação	Nº de Projetos	(A) Área (ha)	Nº de Famílias (capac.)	(B) Famílias Assent.	Área Média (ha) [A/B]	% Área	% Fam. Assent.
Até 1994	936	16.686.341,9929	258.567	152.066	109,73	27,3%	22,2%
1995 a 1998	2.315	12.346.037,5391	290.597	251.979	49,00	20,2%	36,7%
1999 a 2002	1.956	8.878.929,8548	161.361	141.033	62,96	14,5%	20,6%
Subtotal 1	4.271	21.224.967,3939	451.958	393.012	54,01	34,7%	57,3%
2003	330	4.574.564,3786	26.317	24.061	190,12	7,5%	3,5%
2004	458	4.691.723,5718	39.810	34.021	137,91	7,7%	5,0%
2005	876	13.987.848,7238	100.424	82.600	169,34	22,9%	12,0%
Subtotal 2	1.664	23.254.136,6742	166.551	140.682	165,30	38,0%	20,5%
Total	**6.871**	**61.165.446,0610**	**877.076**	**685.760**	**89,19**	**100,0%**	**100,0%**

Fonte: MDA/INCRA/SD/Sipra. Rel_0227. Data: 11/09/2006.

Exceto para os anos a partir de 2003, não é possível avaliar quantos assentamentos foram realizados a cada ano, por não ter havido divulgação de quantas famílias teriam sido assentadas em projetos criados em anos anteriores. Muito menos, se tais assentamentos constituíam substituições – ocupação de lotes abandonados – ou foram feitos em parcelas até então não ocupadas. Assim, apenas se dispõe do número de famílias existentes em cada projeto de assentamento, em determinada data. Como o arquivo do Sistema de Informações de Projetos da Reforma Agrária (Sipra/Incra) é de atualização permanente, têm-se os presentes, mas não a contabilidade das substituições ou das primeiras ocupações.

Em projetos criados até 1994, estão 22,2% das famílias assentadas; em projetos criados entre 1995 e 2003, 57,3% e, nos anos recentes, de 2003 a 2005, as demais 20,5%, conforme mostra a tabela 14. Como observado na edição anterior deste periódico, entre 2003 e 2005 a criação de projetos na Amazônia, tanto os extrativistas como os de reserva florestal, estão elevando consideravelmente as áreas médias por família assentada. Mas esse resultado restringe-se à região Norte do país, onde a área média dos lotes da reforma agrária é de 164 hectares. Sem dúvida, os lotes da região Norte elevam a média nacional. No Sul está a menor área média: 22,8 ha, seguindo-se as das regiões Sudeste e Nordeste, que são 1,5 vezes maiores (tabela 15).

11. O estudo "Novo Retrato da Agricultura Familiar. O Brasil Redescoberto". GUANZIROLI, C. H.; CARDIM, S. E. de C. S. (Coord.). Projeto de Cooperação Técnica Incra/FAO. Brasília, 2000, com base no Censo Agropecuário de 1995/1996, identificou a existência, naquele momento, de 4,14 milhões de estabelecimentos familiares.

As regiões Norte e Nordeste concentram quase ¾ das famílias assentadas, mas em condições e tamanhos de lotes bastante diferentes. No Norte estão 72% das terras destinadas a projetos de assentamento, e 39% das famílias assentadas. Os projetos mais recentes incorporaram a preocupação com o meio ambiente e buscam tecnologias produtivas mais adequadas, procurando diferenciarem-se das experiências anteriores de assentamento, especialmente das implementadas nos anos 1970-1980, que não privilegiavam a sustentabilidade dos lotes. Atualmente, 50% das áreas com projetos de assentamento na região estão sendo geridas com a preocupação de aliar desenvolvimento produtivo com conservação ambiental.

TABELA 15

Reforma Agrária – projetos em execução em 31 de dezembro de 2005: área total dos projetos, capacidade potencial, nº de famílias assentadas – Brasil, grandes regiões e UF selecionadas

Regiões e Ufs	Nº de Projetos	Área (ha)	Nº de Fam. (capacidade)	Nº Famílias Assentadas	Área Média (ha)	% Fam. Assentadas
BRASIL	6.871	61.165.446,0610	877.076	685.760	89,19	100,00%
Norte	1.376	43.767.552,3953	382.130	266.114	164,47	38,81%
Nordeste	3.198	8.484.098,6547	282.755	239.678	35,40	34,95%
Sudeste	575	1.129.342,8859	42.449	32.358	34,90	4,72%
Sul	723	731.013,3747	35.503	32.100	22,77	4,68%
Centro-Oeste	999	7.053.438,7504	134.239	115.510	61,06	16,84%
Estados com maior nº de famílias assentadas						
Pará_ 1	664	15.144.619,9523	197.461	136.999	110,55	19,98%
Maranhão_2	803	3.962.379,2977	118.651	94.411	41,97	13,77%
Mato Grosso_3	511	5.552.005,7864	87.735	72.890	76,17	10,63%
Bahia_4	512	1.393.255,9146	42.094	35.092	39,70	5,12%
Rondônia_5	144	5.638.391,3265	73.552	34.960	161,28	5,10%
Soma (1+2+3+4+5)	2.634	31.690.652,2775	519.493	374.352	429,67	54,59%
% do total	38,34%	51,81%	59,23%	54,59%	481,73%	

Fonte: MDA/INCRA/SD/Sipra. Rel_0227. Data: 11/09/2006.

Cinco estados concentram mais da metade das famílias assentadas: no Pará, Maranhão, Mato Grosso, Bahia e Rondônia estão mais de 50% das famílias assentadas (tabela 15). Essas Unidades da Federação ainda estão em processo de consolidação da fronteira agrícola, com disponibilidade de terras ainda não exploradas ou com situações de domínio mal definidas. Outros estados das regiões Norte e Centro-Oeste apresentam as mesmas condições, podendo-se prever que futuramente poderão se constituir em grandes concentrações de áreas reformadas.

QUADRO 2

A busca do desenvolvimento sustentável

Um dos maiores desafios para a reforma agrária sempre foi o da construção de um modelo que possibilite permanência das famílias assentadas nas áreas rurais com qualidade de vida e sustentabilidade econômica. Na Amazônia, a consciência de que tal modelo deve necessariamente incluir a garantia de manutenção da floresta está cada vez mais presente. A experiência de formas de ocupação do espaço amazônico segundo padrões e tecnologias existentes no Sul, no Centro e no Sudeste do país não foi bem-sucedida. Por isso estão sendo criadas alternativas mais compatíveis com a compreensão que ora se tem da importância do adequado manejo dos recursos naturais. Estão sendo transformadas em projetos de assentamento extensas áreas que vinham sendo exploradas sem quaisquer preocupações ambientais e de sustentabilidade de longo prazo. Algumas iniciativas são, neste sentido, promissoras.

No Acre, por exemplo, uma antiga área de produção de borracha, palmito e exploração madeireira – conhecida como Bonal – está sendo transformada em projeto de assentamento, segundo os princípios da Florestania, que busca a criação de cidades no meio da floresta em harmonia com a natureza. Alguns antigos projetos de assentamento estão tendo orientações e propostas de estruturação modificadas. Um dos mais antigos e até agora desorganizados projetos de assentamento, o PAD (Projeto de Assentamento Dirigido Pedro Peixoto, também está se propondo a seguir uma proposta de desenvolvimento sustentável, segundo os princípios da Florestania.

Elaboração dos autores.

As possibilidades de expansão dos assentamentos da reforma agrária nas demais regiões do país estão condicionadas, sobretudo, pela resolução de outras variáveis. Uma das mais significativas está centrada nas discussões sobre o ajustamento dos critérios que

determinam se dado imóvel rural é susceptível de desapropriação para fins de reforma agrária. A revisão dos índices de produtividade que balizam os procedimentos de desapropriação de terras improdutivas, por interesse social, pode ser feita mediante um procedimento administrativo simples na sua forma, mas de difícil negociação política. A desapropriação de terra para fins de reforma agrária deve atender aos critérios, as condições e os limites expressos na legislação vigente. São atualmente levados em conta critérios econômicos – expressos pelos índices "grau de utilização da terra" (GUT) e "grau de eficiência da exploração" (GEE) – Lei nº 8.629 de 25/02/1993. A fonte de informação sobre a produtividade é o Cadastro de Imóveis Rurais do Incra, e os atuais índices foram estipulados tendo por base os resultados dos Censos Agropecuários de 1970 e 1975, do IBGE. Em março de 2005, foi feita uma proposta pelo MDA para a atualização dos índices de produtividade – GEE e GUT –, que enfrenta fortes resistências por parte de setores agrícolas patronais e empresariais.[12]

As tabelas 7.1 a 7.5c, do *Anexo Estatístico*, traçam um quadro geral sobre a situação dos Projetos de Assentamento em execução em 31 de dezembro de 2005. A observação delas deve levar em consideração que não é possível, para o período de tempo considerado (1995-2005), se ter um levantamento exato dos assentamentos realizados em cada ano. Tem-se, isso sim, o número de famílias assentadas, por ano de criação dos projetos (tabelas 7.1).

As informações sobre assentamentos realizados a cada ano, só ficaram disponíveis a partir de 2003 quando foi possível verificar a quantidade de assentamentos em projetos antigos, mas não consolidados. Em 2003, das 34.975 famílias assentadas, 68,5% foram em projetos criados em anos anteriores; em 2004, foram 63,8% das 81.184 famílias assentadas; e, em 2005, esta proporção de assentados em projetos criados em anos anteriores é menor: 42,1%. das 127.107 famílias assentadas.

Alguns pontos se destacam desse conjunto de tabelas:

- Apenas 6,1% dos projetos, que abrigam 11,7% das famílias foram considerados consolidados.
- A região Sul possui o maior índice de projetos consolidados, mas ainda assim em baixa proporção: apenas 9% do total;
- Nos projetos criados até 1994, a desapropriação para fins de reforma agrária constitui a forma mais freqüente para a obtenção de terras e conformação dos projetos, cerca de 54% do número e quase 50% da área. A discriminação e a arrecadação de terras contribuíram para a formação de 11,5% dos projetos com quase 40% da área.
- Entre 1995 e 1998 a desapropriação responde por 73% dos projetos e 63% da área. Assim, as terras arrecadadas e obtidas por reconhecimento, diminuem – para

12. Propriedade Produtiva: aquela que explorada econômica e racionalmente atinge, simultaneamente, Grau de Utilização da Terra (GUT) igual ou superior a 80% e Grau de Eficiência na Exploração (GEE) igual ou superior a 100%. Grau De Utilização Da Terra (GUT): parâmetro utilizado para aferir a utilização da terra. É obtido a partir da relação percentual entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitável (explorável) total do imóvel. Grau De Eficiência Na Exploração – (GEE): parâmetro utilizado para aferir a eficiência da exploração da área efetivamente utilizada do imóvel, obtido da seguinte forma: *i*) divide-se a quantidade colhida de cada produto vegetal pelo respectivo índice de rendimento estabelecido pelo Incra; *ii*) divide-se o número total de Unidades Animais (UA) do rebanho pelo índice de lotação animal estabelecido pelo Incra; e *iii*) o GEE é determinado pela divisão entre a soma dos resultados obtidos na forma dos itens anteriores e a área efetivamente utilizada, multiplicada por 100.

13% dos projetos e 29% da área. Neste período, a compra de terras aparece com algum significado: constituíram 10% dos projetos e 4,8% da área com novos projetos.

- No segundo governo FHC – 1999 a 2002 - as desapropriações diminuem, sobretudo quanto à área total assim obtida, significando que o mecanismo foi aplicado em imóveis de menor porte relativamente a períodos anteriores. A maior parte das terras foi obtida via reconhecimento, discriminação e arrecadação: 54% do total. Neste período a compra de terras não foi significativa.
- Entre 2003 e 2005 as desapropriações foram significativas em termos numéricos, mas captaram pequena porção das terras que foram utilizadas para a constituição dos projetos de assentamento (44% do número e apenas 8% da área). A maior parte da área veio dos procedimentos de reconhecimento, discriminação e arrecadação: 32% das unidades com 82% da área.

4.2 Dez Anos de Pronaf – 1995-2005

No bojo do processo de modernização da agricultura brasileira, as políticas públicas para a área rural foram direcionadas para apoiar os setores mais capitalizados e com produção voltada para o mercado externo, parte da estratégia de se buscar o equilíbrio da balança comercial do país. Essa opção não beneficiou a produção familiar, majoritariamente excluída dos benefícios oferecidos pela política agrícola, sobretudo quanto ao crédito rural, aos preços mínimos e ao seguro da produção.

Até o início da década de 1990 não existia nenhum tipo de política pública de âmbito nacional voltada para o atendimento das necessidades específicas dos agricultores familiares. Por pressão do movimento sindical de trabalhadores rurais,[13] que começou a centrar suas reivindicações para a "reconversão e reestruturação produtiva" dos agricultores familiares, o tema passou a integrar a agenda governamental com a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), em 1996, que recentemente completou uma década de existência.

Apesar de seus acertos, expressos pela constante ampliação de recursos disponibilizados, do número de contratos firmados e da diversificação do público-alvo, não existem dados oficiais sistematizados que possam retratar o estágio atual de desenvolvimento da agricultura familiar[14] ou oferecer informações sobre os possíveis impactos do Pronaf na vida dos agricultores familiares que tiveram acesso ao Programa.

Criado em 1995, o Pronaf,[15] definiu-se como uma estratégia de fortalecimento da agricultura familiar e de promoção do desenvolvimento rural, passando a atuar:

a) no financiamento da produção – Pronaf-C (custeio e investimento);

b) no financiamento de infra-estrutura e serviços municipais (Pronaf-M);

---

13. Sobretudo dos vinculados à Confederação Nacional dos Trabalhadores da agricultura (Contag) e ao Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais da Central Única dos Trabalhadores (DNTR/CUT),

14. O último Censo Agropecuário foi realizado em 1995/1996. Uma próxima edição está programada para o próximo ano.

15. Em 1994, atendendo reivindicações dos agricultores familiares, sobretudo da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) o Governo Itamar Franco criou o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (Propap), no âmbito do Ministério da Agricultura, com recursos a ser operacionalizados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Embora tenha tido um orçamento reduzido e atendido a poucos beneficiários, constitui um marco importante para a construção de políticas públicas diferenciadas por categorias de agricultores familiares. Foi o embrião do Pronaf.

c) na capacitação e profissionalização; e

d) na negociação de políticas públicas com órgãos setoriais.

Sua criação representou a legitimação e o reconhecimento, pelo Estado, de uma categoria social até então ignorada – os agricultores familiares – que estava marginalizada do acesso aos benefícios da política agrícola designados como pequenos produtores, produtores familiares, produtores de baixa renda ou agricultores de subsistência. O entendimento que prevaleceu para a caracterização do agricultor familiar que passou a ser o objeto do programa resultou de uma negociação política entre os interessados e o governo e não de definição precisa e ancorada em conceitos formais estabelecidos.

Desde então o Pronaf passou por sucessivas modificações, não apenas para ampliar seu público-alvo, mas, também, tornar-se mais ágil e efetivo na busca dos objetivos de desenvolvimento da agricultura familiar. As de maior relevo ocorreram em 1999, tanto no âmbito institucional[16] como na diversificação de suas atribuições, em especial a absorção do Procera e a redefinição de suas áreas de atuação.

Algumas das transformações do Pronaf resultaram das pressões dos movimentos sociais, que tinham como objetivo adequar seus mecanismos à diversidade das situações presentes no campo brasileiro e, assim, incorporar os segmentos mais pobres e menos assistidos da agricultura familiar, com pouca ou nenhuma integração com o mercado, baixo ou nulo domínio ou manejo de técnicas modernas ou mais adequadas de produção e comercialização.

A incorporação do Procera ao Pronaf, a partir de 1999, criou um contingente especial de atendimento, os assentados da reforma agrária, Grupo "A", o que desagradou a movimentos sociais dos trabalhadores rurais. No ano seguinte foi criada uma nova linha de financiamento direcionada aos agricultores familiares mais pobres, com rendimentos anuais de até R$ 1,5 mil.

As necessidades a ser cobertas pelo Pronaf ampliaram-se bastante, sobretudo para atender as crescentes demandas por crédito. Para cumprir os seus objetivos gerais de promoção e fortalecimento da agricultura familiar incluiu, entre suas linhas ações, a provisão de políticas públicas de assistência técnica e extensão rural.

No presente, o Pronaf atende aos seguintes grupos de agricultores, conforme especificação do Plano Safra da Agricultura Familiar 2006-2007:

- Grupo A – assentados da reforma agrária;
- Grupo B – miniagricultor familiar, com renda bruta anual até R$ 3.000 e sem utilização de qualquer tipo de mão-de-obra não familiar;
- Grupo A/C – crédito complementar, unicamente para operações de custeio, para agricultores assentados pelo Programa Nacional de Reforma Agrária e pelos beneficiários do Programa Nacional e Crédito Fundiário;
- Grupo C – agricultor familiar com renda bruta anual entre R$ 3.000 e R$ 16.000, podendo utilizar mão-de-obra de empregados temporários;
- Grupo D – agricultor familiar com renda bruta entre R$ 16.000 e R$ 45.000, podendo dispor de até dois empregados permanentes; e

16. O Ministério da Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário foi criado em substituição ao Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Política Fundiária (conforme Medida Provisória nº 199/12, de 26 de novembro de 1999). Meses antes, em julho, o Pronaf já havia saído do Ministério da Agricultura.

- Grupo E – agricultor familiar com renda bruta entre R$ 45.000 e R$ 80.000, podendo dispor de até dois empregados permanentes.

Ao longo de sua existência o Pronaf passou por novos acréscimos e alguma perda de substância. Em 2003, o programa de fortalecimento da infra-estrutura e serviços municipais (Pronaf-M) passou para o comando da Secretaria de Desenvolvimento Territorial/MDA; paralelamente, incorporou o público do Programa de Geração de Emprego e Renda – Proger/Rural, que passou a constituir seu Grupo "E". Também foram estabelecidos novos critérios de seleção de beneficiários tendo em vista demandas específicas de segmentos de trabalhadores rurais e/ou de regiões do país, mas sempre obedecendo à segmentação por grupos ou linhas.[17]

O Pronaf Mulher, categoria especial de crédito para investimento destinada a agricultoras casadas ou solteiras, destina-se à integrantes de famílias dos grupos A, A/C, B, C, D e E, independentemente de já terem recebido operação de crédito em outra linha. Qualquer atividade que gere renda, agrícola ou não-agrícola, pode vir a ser financiada. O grupo de enquadramento da mulher é o mesmo da família, ou seja, se a família for grupo A, a mulher adere ao crédito Pronaf Mulher do grupo A.

Outra recente modificação foi a ampliação do limite de área para seis módulos fiscais nos sistemas de produção, com predomínio da atividade pecuária, e a mudança na forma de cálculo da renda bruta dos estabelecimentos com atividades agroindustriais. Essas modificações visam aumentar ainda mais o número de agricultores familiares que poderão acessar os diferentes benefícios do programa.

Apesar de avanços no aperfeiçoamento e ampliação do universo de cobertura, o programa não se livrou de uma boa dose de ambigüidade, tanto em termos do público-alvo a ser beneficiado quanto em seus objetivos essenciais, que, ao lado de orientações produtivistas, expressa outras mais amplas, como a geração de empregos, a inclusão social e o desenvolvimento territorial.

Para alguns pesquisadores o Pronaf "está conseguindo produzir o ambiente institucional necessário à ampliação da base social da política nacional de crédito e de desenvolvimento rurais";[18] para outros, entretanto, tem limitações por conta das contradições inerentes a uma política que aposta no desenvolvimento local e em potencializar atividades diversificadas (via industrialização, turismo, lazer etc.), e, simultaneamente, insiste na ênfase à profissionalização e apoio ao "verdadeiro agricultor",[19] entendido como aquele produtor cujos rendimentos originam-se essencialmente na agricultura.

A questão que ora se coloca é: o Pronaf pode servir como instrumento em prol da emancipação e redução das desigualdades, ou, ao contrário, atua como elemento que reforça as diferenças socioculturais? Seu objetivo de interferir na matriz da distribuição de renda por meio da ampliação do acesso ao crédito formal a populações que a ele não tinham acesso está tendo sucesso?

---

17. Destacam-se os seguintes grupos ou categorias sociais a receberem tratamento especial do programa: Pronaf Agroindústria; Pronaf Custeio de Agroindústrias Familiares e de Comercialização da Agricultura Familiar; Pronaf Cota Parte; Pronaf Mulher; Pronaf Jovem; Pronaf Convivência com o Semi-Árido; Pronaf Floresta; e Pronaf Agroecologia.

18. Conforme Abramovay e Veiga, 1999. p. 45-46.

19. CARNEIRO, M. J. Política pública e agricultura familiar: uma leitura do Pronaf. *Projeto Urbano Estudos Sociedade e Agricultura*, v. 8, p. 70-82, abr. 1997. Disponível em :<www.ecounicamp.br/nea/rurbano/textos>.

4.2.1 Desempenho do Pronaf-Crédito

Desde sua criação o Pronaf viabilizou mais de 7 milhões de contratos de custeio para atividades agrícolas e pecuárias, significando um dispêndio total de R$ 25,0 bilhões. As contratações de crédito para investimentos somam, no período, 9,5 milhões e consumiram R$ 37,9 bilhões. O crescimento das operações mostra a existência de uma grande demanda por crédito pelos agricultores familiares com renda bruta anual, em 2005, de até R$ 60 mil/ano. A tabela 16 mostra o desempenho do Pronaf-Crédito a cada ano, desde 1995.

TABELA 16

Brasil – número de contratos e montante do crédito rural do Pronaf por modalidade e ano fiscal

(Valores deflacionados IGP-DI dez. 2005)

Anos	Custeio		Investimento		Total	
	Nº contratos	Valor	Nº contratos	Valor	Nº contratos	Valor
1995	30.306	238.327.473,87	187	1.754.435,55	30.493	240.081.909,42
1996	306.562	1.341.617.544,17	4.844	26.407.991,02	311.406	1.368.025.535,19
1997	415.667	2.269.405.101,71	70.795	947.923.972,30	486.462	3.217.329.074,01
1998	558.833	2.614.363.230,49	87.411	435.940.377,91	646.244	3.050.303.608,40
1999	671239	2.328.774.947,57	131.610	1.097.846.585,81	802.849	3.426.621.533,38
2000	757.536	2.374.394.434,00	212.191	1.358.511.163,39	969.727	3.732.905.597,38
2001	723.754	2.231.945.869,33	186.712	1.094.731.738,33	910.466	3.326.677.607,66
2002	677.730	1.735.079.780,52	275.517	1.203.897.226,62	953.247	2.938.977.007,14
2003	860.730	2.684.438.380,80	277.382	1.636.845.980,09	1.138.112	4.321.284.360,89
2004	1.049.840	3.611.407.504,71	561.623	2.221.057.188,21	1.611.463	5.832.464.692,92
2005	983.377	3.601.591.284,30	687.806	2.802.598.845,02	1.671.183	6.404.190.129,32
Soma	**7.035.574**	**25.031.345.551,47**	**2.496.078**	**12.827.515.504,25**	**9.531.652**	**37.858.861.055,72**

Fonte: www.pronaf.gov.br. / Informantes: Bacen (somente exigibilidade bancária), BANCOOB, BANSICREDI, BASA, BB, BN e BNDES. Dados atualizados - Bacen: até 06/2006; BANCOOB até 08/2006; Bansicredi: até 08/2006; Basa: até 03/2006; BB: até 08/2006; BN: até 07/2006 e BNDES: até 07/2006 - Últimos 3 meses sujeitos à alterações. Consulta em: 25/09/2006.

Tomando o ano de 1999[20] como base, já que neste ano foram introduzidas as mudanças mais significativas no programa, com a criação de linhas específicas para grupos predefinidos de agricultores, tem-se um panorama claro de sua evolução.

O crescimento do número de contratos e dos valores tem sido constante. Uma pequena diminuição nos contratos de custeio em 2004, relativamente a 2005, foi compensada pelo crescimento dos contratos para investimentos, que entre 1999 e 2005 quintuplicaram. A performance em termos dos montantes aplicados também tem sido significativa. Entre 1999 e 2005 os gastos do programa, em valores reais, aumentaram 1,87 vez. Nos anos 2001 e 2002 houve um decréscimo tanto no número total de operações quanto no dos montantes aplicados.

Um ganho indiscutível do Pronaf, segundo vários estudos e pesquisas, é o de ter propiciado acesso ao crédito para muitos agricultores que nunca tinham tomado um financiamento bancário antes. Ao longo dos anos, o número de contratos vem aumentando, tendo alcançado, em 2005, mais de 1,6 milhão, com o comprometimento de R$ 6,4 bilhões. Outro avanço se expressa pelo avanço de cobertura em todas as regiões e Unidades Federativas. Nos primeiros anos de execução as operações concentraram-se na região Sul, panorama que começou a ser alterado a partir de 1999, e mais fortemente desde 2002, como mostra a tabela que se segue:

20. Neste ano o Procera (Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária) foi extinto e seu público-alvo passou a ser atendido pela Linha "A" do Pronaf. O programa também explicitou, por meio da criação das linhas "C" e "D", os agricultores familiares que passaria a atender. Mais informações sobre a constituição desses grupos podem ser encontradas nos números anteriores deste periódico.

TABELA 17

Número Índice – Desempenho do Pronaf-Crédito – 1999 = 100

Anos	Custeio		Investimento		Total	
	Nº contratos	Valor	Nº contratos	Valor	Nº contratos	Valor
1996	46	58	4	2	39	40
1997	62	97	54	86	61	94
1998	83	112	66	40	80	89
1999	100	100	100	100	100	100
2000	113	102	161	124	121	109
2001	108	96	142	100	113	97
2002	101	75	209	110	119	86
2003	128	115	211	149	142	126
2004	156	155	427	202	201	170
2005	147	155	523	255	208	187

Fonte: Dados básicos: /www.pronaf.gov.br/ em 25 set./2006.

TABELA 18

Porcentagem de contratos Pronaf-Crédito, por região – Brasil – 1995-2005

Regiões	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004	2005
Brasil	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Norte	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	2,5%	2,2%	3,3%	5,9%	7,5%	4,8%
Nordeste	2,1%	2,1%	2,1%	2,1%	22,2%	24,0%	31,4%	31,0%	36,1%	41,9%
Sudeste	9,6%	9,6%	9,6%	9,6%	11,7%	12,8%	11,9%	14,8%	14,3%	14,6%
Sul	84,5%	84,5%	84,5%	84,5%	60,6%	57,5%	50,3%	43,6%	38,6%	35,3%
Centro-Oeste	3,1%	3,1%	3,1%	3,1%	3,0%	3,4%	3,0%	4,7%	3,5%	3,4%

Fonte: Dados básicos: /www.pronaf.gov.br/ em 25 set. 2006.

Desde 1999, o número de operações bancárias no Nordeste vem aumentando. Os montantes aplicados a cada ano também acompanharam, embora com menor intensidade, o movimento geral e desconcentração do Pronaf.

Nos seus anos iniciais, desde sua criação até 1998, o Pronaf quase não efetuou operações nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Concentrou-se na região Sul e, secundariamente, na Sudeste, que em conjunto, no período, ficaram, a cada ano, com mais de 93% das operações e do montante financiado. Basicamente, o fato de essas regiões concentrarem os segmentos mais organizados da agricultura familiar e uma melhor e mais bem distribuída infra-estrutura bancária, foi determinante para tal desempenho. Também nestes anos iniciais se tentava – pela primeira vez – a concessão de crédito rural especificamente para agricultores familiares. Testavam-se novos procedimentos e novas normas.

TABELA 19

Porcentagem do montante do crédito rural do Pronaf por região – Brasil – 1995-2005

Regiões	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004	2005
Brasil	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Norte	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	3,1%	3,6%	6,5%	11,8%	11,9%	9,1%
Nordeste	2,9%	2,9%	2,9%	2,9%	25,7%	14,8%	15,4%	15,5%	18,2%	24,8%
Sudeste	16,8%	16,8%	16,8%	16,8%	16,6%	15,8%	14,8%	17,9%	17,0%	18,1%
Sul	76,3%	76,3%	76,3%	76,3%	49,0%	56,7%	55,6%	46,9%	46,6%	41,1%
Centro-Oeste	3,6%	3,6%	3,6%	3,6%	5,6%	9,2%	7,8%	7,8%	6,2%	6,9%

Fonte: Dados básicos: /www.pronaf.gov.br/ em 25 set. 2006.

A observação conjunta das tabelas 18 e 19 mostra que os valores aplicados no Nordeste não aumentaram no mesmo ritmo e volume que o número de contratações. A partir do ano 2000, grande parte do incremento das operações na região deveu-se ao início de atendimento dos agricultores familiares de mais baixa renda, os mais pobres, até então completamente excluídos do acesso a quaisquer linhas de financiamento da produção,

que passaram a constituir o Grupo B do Pronaf.[21] Em 2004 e 2005, essas contratações concentraram quase 60% das operações do programa no Nordeste, e pouco mais de 25% do montante de cada ano, como mostra a tabela 18. As operações da linha B têm baixa participação nas demais regiões do país; somente nos dois últimos anos passou a atender os agricultores deste grupo em todas as regiões do país.

TABELA 20

Participação percentual das contratações do grupo B, no total de operações – Brasil e regiões: 2000-2005

Brasil	2000		2001		2002		2003		2004		2005	
e Regiões	Contratos	Montante	Contratos	Montante	Contratos	Montante	Contratos	Montante	Contratos	Montante	Contratos	Montante
Brasil	4,97%	1,09%	11,72%	2,47%	17,72%	3,51%	13,25%	3,53%	24,48%	6,79%	27,94%	7,33%
Norte	0	0	0	0	0	0	0	0	25,67%	4,49%	12,65%	2,21%
Nordeste	19,48%	4,68%	43,76%	15,04%	50,64%	20,48%	37,77%	19,92%	55,67%	30,66%	58,09%	25,60%
Sudeste	0,80%	0,12%	9,37%	1,60%	15,22%	2,44%	10,49%	2,43%	16,57%	3,89%	19,84%	4,17%
Sul	0	0	0	0	0	0	0	0	0,19%	0,04%	0,23%	0,05%
Centro-Oeste	0	0	0,19%	0,01%	0	0	0	0	0,01%	0,00%	0,27%	0,03%

Fonte: Dados básicos: /www.pronaf.gov.br/ em 25 set. 2006.

As contratações para o grupo A, crédito de investimento para assentados da reforma agrária, consumiram, nos dois últimos anos, cerca de 20% do total de recursos destinados às operações de investimento. Nos primeiros anos, as operações de crédito para investimentos deste grupo representavam uma parcela significativa dos contratos e valores contratados, possivelmente por conta da absorção do Procera, que já vinha com um passivo elevado de assentados e assentamentos ainda sem acesso aos créditos a que teriam direito por conta de serem beneficiários do programa de reforma agrária.

Contudo o desempenho desta linha do Pronaf ainda não é satisfatório, pois está muito aquém do necessário, haja vista a quantidade de famílias assentadas que deveria acessar esse crédito. No período considerado foram registrados 376.937 contratos para o grupo "A", mas o número de famílias a ser beneficiadas seria de 515.396, o total de assentamentos entre 1995 e 2005. Deste número devem ser deduzidas as contratações via Procera e acrescidos os assentamentos realizados antes de 1995.

TABELA 21

Desempenho e participação do grupo "A" no total dos contratos de investimento do Pronaf-crédito – Brasil – 1999-2005

Ano	Nº de Contratos	Valor contratado*	Valor Médio (R$1,00)	% contratos (Grupo A x 100/ Total Pronaf)	Montante (%) (Grupo A x 100 / Total Pronaf)
1999	85.724	502.220.723,69	5.858,58	65,13%	45,75%
2000	96.167	795.031.331,21	8.267,19	45,32%	58,52%
2001	37.740	510.045.094,58	13.514,71	20,21%	46,59%
2002	41.644	509.810.240,00	12.242,11	15,11%	42,35%
2003	45.292	614.681.839,90	13.571,53	16,33%	37,55%
2004	35.416	456.785.700,50	12.897,72	6,31%	20,57%
2005	34.954	513.336.450,46	14.686,06	5,08%	18,32%

Fonte: Dados básicos: /www.pronaf.gov.br/ em 25 set. 2006.
Obs.: *Valores deflacionados IGP-DI dez. 2005.

Ademais, têm sido freqüentes os casos em que assentados que haviam atingido o teto de financiamento reivindicaram complementações a cada vez que o teto desta modalidade sobe. A tabela 21 revela que a participação relativa dos assentados diminui

21. Quando de seu início, no ano 2000, o Grupo B era formado pelos agricultores familiares com renda bruta anual de até R$ 1,5 mil. Esse limite foi estendido nos anos subseqüentes, sendo atualmente de R$ 3 mil.

na medida em que o Pronaf ampliou suas linhas de atuação. Em 1999, quando da instituição do "grupo A", as contratações consumiram 46% do montante de recursos destinados a investimentos e representaram mais de 65% dos contratos. A cada ano, esse número tem flutuado, tendo tido resultados decrescentes nos três últimos anos, período de significativo crescimento de novos assentados, o que indica um aumento preocupante de famílias sem condições de se estruturarem produtivamente. Isso, certamente, atrasa a constituição e consolidação dos projetos de assentamento e contribui para reforçar o falso entendimento sobre o fracasso da reforma agrária.

Os agricultores que formam o núcleo central do Pronaf – grupos C e D – são os que têm tido melhor cobertura ao longo dos anos de funcionamento do programa. Aliás, nos seus primórdios o Pronaf foi desenhado para atender esses estratos de produtores rurais, na época definidos como agricultores familiares consolidados (grupo "D") ou em vias de consolidação (grupo "C"). No total, segundo os últimos dados disponíveis, os agricultores familiares do grupo C somariam pouco mais de 1,3 milhão de unidades produtivas, enquanto os do grupo "D", cerca de 385 mil.[22] Esses dois segmentos da agricultura familiar, desde a constituição das linhas de atendimento do Pronaf em 1999, vêm absorvendo a maior parte dos recursos e firmando a maior parte dos contratos, como mostra a tabela 22.

TABELA 22

Participação percentual dos contratos e dispêndios dos grupos "C" e "D" – Brasil 1999 a 2005

Ano	% Contratos			% Valor		
	Grupo C	Grupo D	C+D	Grupo C	Grupo D	C+D
1999	29,73%	48,79%	78,52%	13,78%	62,14%	75,92%
2000	40,67%	35,76%	76,42%	21,96%	47,58%	69,54%
2001	38,11%	28,90%	67,01%	26,72%	41,26%	67,98%
2002	42,32%	27,26%	69,59%	28,97%	43,09%	72,06%
2003	47,79%	30,23%	78,02%	27,62%	45,55%	73,17%
2004	39,01%	21,78%	60,79%	25,16%	37,30%	62,46%
2005	36,48%	22,18%	58,66%	24,32%	37,55%	61,87%

Fonte: Dados básicos: /www.pronaf.gov.br/ em 25 set. 2006.

A partir de 2003, alguns novos segmentos e possibilidades de financiamento foram introduzidos pelo programa: o Grupo "E", pela incorporação dos atendimentos (e recursos) até então fornecidos pelo Proger-Rural; em 2004, um Grupo "X", e os miniprodutores antes cobertos pelo MCR (Manual de crédito Rural); e, em 2005, financiamentos para a agroindústria. Esses grupos podem acessar valores médios mais elevados e vêm aumentando a participação no total dos empréstimos, como mostra a tabela 23, notadamente a partir de 2004. Em 2005, abocanharam pouco mais de 22% dos financiamentos concedidos, ou seja, os grupos ou linhas A, B, C e D, ficaram com cerca de 78% do montante total dos empréstimos concedidos naquele ano. Relativamente aos anos anteriores, cresceu pouco o volume de recursos aplicados nesses grupos que até então constituíam o público-alvo do Pronaf-Crédito.

22. SABBATO, A. D. O público-alvo do crédito rural do Pronaf: estimativa a partir dos dados do Censo Agropecuário do IBGE de 1995-1996. Projeto deCooperação Técnica Incra/FAO. Projeto UTF/BRA/051/BRA. Brasília, set. 2000.

TABELA 23

Contratos e montantes do Pronaf-Crédito para grupos selecionados – Brasil, 2002, 2003 2004 e 2005

(Valores deflacionados IGP-DI dez. 2005 – em R$ 1.000,00)

Grupos selecionados	2003		2004		2005	
	Nº de contratos	Valor contratado*	Nº de contratos	Valor contratado*	Nº de Contratos	Valor contratado*
Grupo E	28.257	268.841.188,84	51.401	676.247.245,62	61.844	852.486.803,33
Grupo X	-	-	358	14.287.065,16	62.577	357.967.356,97
Mini em 2004	-	-	36.090	125.064.566,17	49.553	204.447.422,32
Agroindústria	-	-	-	-	23	288.392,91
soma	28.257	268.841.188,84	87.849	815.598.876,95	173.997	1.415.189.975,53
% (em relação ao total do ano)	2,5	6,7	5,5	14,0	10,4	22,1
Total (todos os grupos)	**1.138.112**	**4.030.880.113,02**	**1.611.463**	**5.832.464.692,92**	**1.671.183**	**6.404.190.129,31**

Fonte: Dados básicos: /www.pronaf.gov.br/ em 25 set. 2006.

O Plano-Safra da Agricultura Familiar também abriu a possibilidade de cada unidade familiar acessar mais de um financiamento, desde que o tomador seja outro membro da família do titular. Essas linhas estão direcionadas especificamente para mulheres e jovens, com valores nos limites ou tetos de cada grupo de pertencimento. Com isso, quanto maior a renda do enquadramento, mais elevados são os recursos disponibilizados para a unidade familiar em conjunto. Por exemplo, o atual Plano-Safra da Agricultura Familiar estabelece os seguintes critérios de financiamento na linha "Pronaf-Mulher": *i)* público-alvo: mulheres agricultoras, independentemente do estado civil; *ii)* finalidade do financiamento: Investimento e Custeio para atividades agropecuárias, turismo rural, artesanato e outras atividades no meio rural, de interesse da mulher agricultora; *iii)* Crédito-Teto: Grupos A, A/C e B = até R$ 1,5 mil; Grupo C = até R$ 6 mil; grupo D = até R$ 18 mil; Grupo E = até R4 36 mil; *iv)* Juros: Grupos A, A/C e B =de 25% sobre cada parcela; grupo C = R$ 700,00 por parcela; *v)* Prazo: Grupos A, A/C e B = até 2 anos. Grupos C, D e E = até 8 anos; e *vi)* carência: grupos A, A/C e B = até 1 ano. Grupos C, D e E = até 5 anos. Com isso, quanto maior a renda familiar auferida, maior o valor do crédito passível de ser acessado. Essa lógica é coerente com a do funcionamento do mercado em termos atuarias, mas não é compatível com a de uma política que tem como objetivo promover o desenvolvimento e a progressão do nível de vida, trabalho e renda dos segmentos mais pobres da agricultura familiar.

A introdução de novos grupos e a maior segmentação do programa tornou mais complexo o gerenciamento do programa, e possivelmente agravou a disputa pelos recursos entre os vários grupos. Ainda assim, os empréstimos ao Grupo D apresentam uma performance melhor, quando se analisa a utilização dos recursos equalizados, relativamente ao grupo C. Os grupos A e B contam com recursos do Tesouro Nacional e/ou dos Fundos Constitucionais.

Comparando a distribuição de recursos e o perfil do público beneficiário, segundo os seus diferentes grupos, verifica-se, de um lado, a grande discriminação dos agricultores de menor renda na alocação dos recursos do Pronaf-Crédito. Assim, fica evidente que os recursos dirigem-se na quase totalidade para os grupos C e D. Apesar de os agricultores do grupo A contarem com a salvaguarda do Tesouro em seus empréstimos, ao longo dos últimos anos vem diminuindo a proporção de recursos que têm acessado.

Os agricultores do grupo B, o mais numeroso da agricultura familiar do país, vêm aumentando a participação em termos da partilha global de recursos: de 1% em 2000, ano de início das operações para este segmento, para 7,3% em 2005. Este segmento

comportava mais de 2 milhões de unidades, ou seja, 53,4% do número em 31,9% da área dos estabelecimentos recenseados em 1995-1996. Deve-se ressaltar que todos os financiamentos deste grupo são da modalidade "investimento", com valor unitário anual de até R$ 2 mil. Desde que foi criado, o grupo B já firmou cerca de 1,7 milhão de contratos, com valor médio real de R$ 848 em 2000, para R$ 1 mil em 2005. Esta média se situa em patamar bastante mais baixo que as possibilidades ofertadas pelo Plano-Safra da Agricultura Familiar 2005-2006, segundo o qual o "limite do financiamento passou a ser de até R$ 3.000,00, em quantas operações o beneficiário desejar, mantido o limite máximo de R$ 1.000,00 por operação, com liberações conforme o projeto técnico indicar."

A tabela 24 mostra, em percentuais, a apropriação dos recursos aplicados a cada ano por cada um dos grupos do Pronaf.

TABELA 24

Apropriação percentual dos recursos aplicados pelo Pronaf, segundo os grupos em que está estruturado – Brasil, 1999-2005

Grupos	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Grupo A	14,66%	21,30%	15,33%	17,35%	14,22%	7,83%	8,0
Grupo A/C	0,00%	0,09%	0,37%	1,00%	1,29%	0,83%	0,6
Grupo B	0,00%	1,09%	2,47%	3,51%	3,53%	6,79%	7,3
Grupo C	13,78%	21,96%	26,72%	28,97%	27,62%	25,16%	24,3
Grupo D	62,14%	47,58%	41,26%	43,09%	45,55%	37,30%	37,6
Grupo E	0	0	0	0	6,95%	11,59%	13,3
Grupo X	0	0	0	0	0	0,24%	5,6
Agroindústria familiar	0	0	0	0	0	0	0,005
Miniprodutores	0	0	0	0	0	2,14%	3,2
Exigibilidade Bancária (sem enquadramento)	9,42%	7,98%	13,85%	6,08%	0,49%	8,10%	0,1
Identificado/não registrado	0	0	0	0	0,34%	0	100,0
Total	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**

Fonte: Dados básicos: /www.pronaf.gov.br/ em 25 set. 2006.

As principais fontes de financiamento do Pronaf ainda são o FAT, os Fundos Constitucionais do Nordeste e Centro-Oeste e o Orçamento Geral da União (ver tabela 7.8, *Anexo Estatístico*). O Tesouro Nacional aloca, na rubrica financiamento e equalização de juros para a agricultura familiar do OGU, recursos tanto para o financiamento direto aos beneficiários, como para a equalização dos juros nos financiamentos com recursos do FAT. No primeiro caso, os beneficiários são os assentados da Reforma Agrária e do Programa de Crédito Fundiário. No segundo, vão compor o diferencial dos juros e dos custos administrativos dos agentes financeiros. Os Fundos Constitucionais, especialmente o FNE, importante nos empréstimos de custeio e investimento no Nordeste e em Minas Gerais, foram responsáveis, no ano passado, por cerca de 17%, cabendo destacar que parte de seus recursos se destina aos assentados daquelas localidades. Por fim, as exigibilidades, que se dirigem somente aos agricultores mais capitalizados, que já haviam sido importante fonte de recursos nos primeiros anos de funcionamento do Pronaf, readquirem maior participação nos dois últimos anos.

A distribuição regional do Pronaf-Crédito vem crescendo no Nordeste e diminuindo no Sul, como pode ser visto na tabela 7.9 do *Anexo Estatístico*. Em quase todas as regiões – a exceção é o Nordeste – o volume de recursos aplicados é, em termos percentuais, sempre superior aos das contratações. O maior número de contratos no Nordeste (42% do total) fica distante do volume de recursos alocados (25% do total), significando um menor valor médio por contrato, seguramente por conta da maior concentração na

região do público do grupo B. De fato, o Nordeste concentra 74% dos estabelecimentos familiares de menores rendimentos anuais, que compõem o grupo B.[23]

4.3 O PAA e a Questão do Excedente Agrícola no Desenvolvimento Rural

Como uma das ações estruturantes do Programa Fome Zero, o governo federal criou, em julho de 2003, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Como já apontado por este periódico, trata-se de um instrumento de política pública que visa atingir dois objetivos fundamentais no combate à fome: apoiar a comercialização agropecuária dos agricultores familiares, estimulando a produção de alimentos; e facilitar o acesso a esses alimentos pelas famílias em situação de insegurança alimentar.

O delineamento deste instrumento já se encontrava presente em propostas anteriores, especificamente no projeto Fome Zero, elaborado pelo Instituto Cidadania e, posteriormente, no documento *Diretrizes de Segurança Alimentar*, elaborado pelo GT-Consea em conjunto com o GT Interministerial. Nestas duas iniciativas discutia-se a necessidade, do ponto de vista de produção e renda, e do ponto de vista do consumo, de um subsídio de renda para que parcela significativa de consumidores pudesse adquirir produtos alimentares. O PAA foi apresentado formalmente no lançamento do Plano de Safra da Agricultura Familiar, em junho de 2003.[24]

Indo além das políticas agrícolas convencionais, pretendia-se com o PAA ampliar e aperfeiçoar o programa de apoio à produção familiar (Pronaf) e, simultaneamente, canalizar para a agricultura familiar parte da ampliação na demanda de alimentos gerada pelos programas governamentais de transferência de renda, compras de alimentos e recomposição de estoques públicos.

Uma característica importante das iniciativas que promovem a produção agroalimentar é a de que elas possibilitam enfrentar tanto a necessidade de criar oportunidades de trabalho e de apropriação de renda a essas famílias como a de ampliar e melhorar a oferta de alimentos. Esta é, seguramente, a principal diferença entre uma iniciativa como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e programas de segurança alimentar baseados, exclusivamente, em compensação de renda monetária. O PAA tem a possibilidade de transformar a realidade de seus beneficiários, inserindo-os na esfera produtiva, certamente uma estratégia competente de promoção do desenvolvimento rural. Essa característica o posiciona como um importante instrumento em prol do desenvolvimento rural numa perspectiva ampla. É evidente que sua eficácia depende de diversos fatores. E é isso que se pretende explorar no decorrer deste texto. Para tanto, serão utilizadas informações gerenciais da Companhia de Abastecimento (Conab) e também as observações registradas em avaliação feita pelo Ipea.

Na análise, será levado em consideração o papel desempenhado pelo chamado mercado institucional, que engloba as compras governamentais de alimentos para ser utilizados em programas e organismos públicos (alimentação escolar, hospitais, presídios e distribuição de cestas básicas, entre outros). Alguns deles, como a alimentação escolar, têm papel central no acesso aos alimentos por uma parcela vulnerável e numericamente

23. Sabbato Alberto Di, *op. cit.*

24. Vale ressaltar que o PAA e o Bolsa Família são os dois programas criados no Governo Lula. Os instrumentos legais que demarcam a criação e a operacionalização dos PAA são: Lei nº 10.696, artigo 18, de 02/07/2003 que cria o Programa; decreto número 4.772, de 2/07/2003 que institui o grupo gestor e a portaria número 111, de 7 de julho de 2003 que designa os membros do grupo gestor.

expressiva da população. Em países onde as compras governamentais são significativas e conta-se com uma gestão transparente, a participação de pequenos e médios fornecedores – notadamente, as associações de pequenos produtores agrícolas – nos programas públicos de alimentação constituem importante instrumento de alavancagem para estes produtores. Além dessas compras, serão levadas em consideração também as compras governamentais utilizadas como política agrícola (de sustentação de preço e renda), antes inexistente para estes produtores.

A conexão entre o abastecimento e a produção agroalimentar, outro dos objetivos do PAA, reflete também uma estratégia de "juntar as duas pontas", quais sejam, os produtores agrícolas e os consumidores. Isto é, conectar a política agrícola à de segurança alimentar. A dificuldade está em construir uma política de segurança alimentar que insira os produtores mais vulneráveis. Naturalmente, coloca-se a questão de como a intermediação comercial, mesmo reduzida, desempenha o seu papel e quais instrumentos regulatórios devem estar disponíveis para evitar que os interesses comerciais se sobreponham aos de produtores e consumidores.

4.3.1 Origem do PAA

A Lei[25] que criou o PAA alargou a possibilidade, já existente na Lei dos Preços Mínimos (Decreto Lei nº 69/1966), para que a Conab exercesse funções de financiamento agrícola e comercial, na condição de regulador de fomento (Banco de 2ª linha). Tal possibilidade, agora vinculada a uma estratégia de fomento à agricultura familiar organizada (sob o formato de cooperativas ou associações de assentados da Reforma Agrária, e/ou associações de pequenos produtores independentes) foi perseguida desde o início com a criação de instrumentos de crédito produtivo e comercial específicos ao "setor" familiar (contratos de compra antecipada, garantia de compra, compra direta etc.), criados e geridos pela Conab.

As inovações institucionais no âmbito do PAA fizeram chegar aos agricultores familiares instrumentos de crédito antes acessíveis a um grupo restrito de produtores bancarizados, caso da CPR-Alimento. Assim, o Programa tem a capacidade de recuperar o papel do governo de fazer políticas proativas para os agricultores familiares. Entretanto, deve-se deixar claro desde o início que isso não foi tarefa fácil e que o processo ainda não está completamente concluído.

O Ipea concluiu recentemente (dezembro de 2005) uma avaliação do Programa de Aquisição da Agricultura Familiar. Uma sistematização das principais conclusões pode ser uma pista para o entendimento de como se encontra o PAA, como se segue:

a) O cotejo da concepção do Programa, com os instrumentos criados e os recursos orçamentários dotados, revelou considerável tendência de distanciamento relativamente à tríplice linha de prioridades (fomento produtivo-comercial a agricultura familiar, subvenções ao consumo às populações em risco, ação integrada de política agrícola e segurança alimentar), sem que tenha sido eleita nova opção estratégica;

b) Do lado orçamentário, observou-se queda e estagnação das dotações em 2003, 2004 e 2005, além do fato de que a promessa do aporte de recursos da PGPM para aquisições de alimentos da agricultura familiar não se confirmou nos exercícios de 2003, 2004 e 2005;

25. Lei nº 10.696 de 2 de julho de 2003.

c) Do ponto de vista do desenho institucional o PAA inovou ao criar instrumentos de crédito com garantia de compra ("compra antecipada, garantia compra – compra direta local" etc.) dirigidas especificamente a concretizar a estratégia integrativa do fomento à produção, conectada ao atendimento às populações em risco alimentar.

d) Essa estratégia, desenhada ainda na origem pelo antigo Mesa, em conexão com a Conab, passa ao longo do ano de 2004 e da previsão para 2005, por processo de desconstrução, a partir de três determinantes: *i)* o encurtamento dos recursos orçamentários, incluindo aí a desvinculação dos recursos da PGPM; *ii)* em decorrência dessa restrição, a decisão do MDS, única fonte supridora de recursos, priorizar suas aplicações em projetos estritamente ligados ao atendimento da população em risco alimentar local ou aos diferentes convênios interestaduais e intermunicipais para promover projetos de produção e consumo de alimento específico, a exemplo do leite; e *iii)* a ação da área financeira governamental de redução do alcance das inovações instrumentais gerenciadas pela Conab, objetivando sua completa bancarização.

e) A gestão do PAA, de caráter interministerial, encontra no Grupo Gestor do Programa um espaço restrito, quando considerada a complexidade política e administrativa que o Programa enseja. Na prática, o Grupo Gestor tem se limitado a indicar e definir os preços de referência dos produtos a ser objeto do Programa; tudo o mais tem ficado na competência específica de cada Ministério. Mas, como o programa acarreta ações e decisões interministeriais de fomento, de subvenção ao consumo e, ainda, de interação dessas funções, sobram problemas sem foro de decisão e gestão colegiado, levando a intermináveis esperas e/ou hipertrofia da área financeira sobre questões de caráter compartilhado.

f) Por sua vez, o virtual bloqueio de inovações financeiras e comerciais do PAA, operados pela Conab, mas financiados com as fontes mencionadas, paralisa o programa e atropela uma positiva interação da empresa pública com o Banco do Brasil que se iniciara no processo. Esta talvez seja a constatação mais importante em termos de política. O bloqueio às inovações, de certa forma, interrompe um processo que seria muito importante para que houvesse a possibilidade de inserção de parcela importante da agricultura que se encontra atualmente excluída da esfera produtiva.

4.3.2 Indicadores de Resultados

É preciso reconhecer que são perceptíveis os resultados de melhoria da renda dos agricultores beneficiados. Os indicadores relativos ao valor médio recebido por agricultor, à relação entre preço pago aos agricultores pela modalidade da compra direta e o preço mínimo vigente para as culturas e aos efeitos indiretos verificados com a recuperação de preços onde o governo federal adquiriu produtos da agricultura familiar, apontam para resultados promissores. Vale ressaltar que a análise feita mostra resultados de um programa que é ainda piloto, já que não atinge todos os agricultores familiares. Porém, pode ser interpretada como um sinalizador de quais seriam os impactos se houvesse um programa mais ambicioso, em termos de pessoas atendidas e de recursos disponíveis.

> Um ponto que merece ser mencionado é que, principalmente na modalidade compra antecipada, o mecanismo de controle foi muito frouxo. Isto ocasionou índices de inadimplência muito elevados, inviabilizando o programa. Este talvez tenha sido o item mais importante para explicar a situação atual do PAA.

Para mostrar os resultados do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar, foram selecionados três indicadores: o valor médio recebido por agricultor; a relação entre preço pago aos agricultores pela modalidade da compra direta e o preço mínimo vigente para as culturas; e os efeitos indiretos verificados com a recuperação de preços onde a Conab abriu pólos de aquisição de produtos da agricultura familiar.

4.3.3 Valor médio recebido por agricultor

Os dados da pesquisa de avaliação feita mostram que os agricultores familiares que venderam sua produção (total ou parcial) para a Conab receberam, em média, R$ 2,1 mil, que é um valor significativo para pequenos agricultores com dificuldades de inserção no mercado. Os maiores valores médios foram pagos na região Sul (R$ 2,4 mil por agricultor) e na região Norte (aproximadamente R$ 2,3 mil por produtor).

É importante salientar que o valor médio pago aos agricultores familiares depende, além do preço por produto, da quantidade de produção que é ofertada por cada um deles. Pelas normas do programa, cada agricultor pode receber até o máximo de R$ 2,5 mil. Portanto, a média de R$ 2,1 mil sinaliza que o programa praticamente atinge o teto proposto. É evidente que este valor é também muito pequeno para que se tenha o efeito desejado sobre o segmento familiar da agricultura brasileira, mas o que se pretende destacar é que este segmento pode ser inserido na esfera produtiva.

4.3.4 Preço pago versus preço mínimo vigente

A mesma avaliação pesquisou os preços médios pagos para os seis produtos adquiridos: arroz, feijão anão, feijão preto, feijão macacar, milho e leite em pó, de acordo com a realidade de cada estado onde a modalidade da compra direta já operou. A relevância desses dados está na sua comparação com os preços mínimos vigentes para, a partir daí, avaliar os resultados do programa sobre a renda dos agricultores familiares.

Como é do conhecimento público, os preços mínimos estão, há muitos anos, bastante defasados em relação à realidade do mercado. E os preços mínimos eram, até o lançamento do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar, a base para as políticas de compra da Conab. Com isso, pode-se perceber, claramente, por que as aquisições não eram realizadas e por que os estoques públicos de alimentos básicos estão em níveis tão baixos.

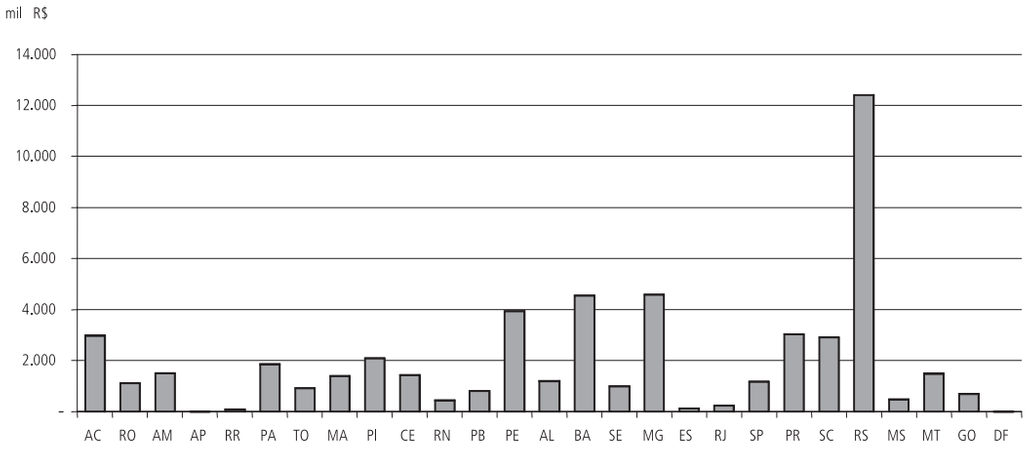
Assim, percebe-se que com as novas modalidades viabilizadas pelo Programa de Aquisição, a Conab pode adquirir produtos dos agricultores familiares por um preço entre o mínimo estabelecido por lei e o vigente no mercado, sem precisar de licitação. E o resultado positivo para a renda dos agricultores familiares é visível.

A comparação entre os preços pagos aos agricultores beneficiados pelo Programa de Aquisição e os preços mínimos vigentes mostra que, para os quatro produtos em que foi possível obter-se os dados, as diferenças são significativas. No caso do arroz e do feijão anão, o preço pago pela Conab é bem superior ao preço mínimo; para o feijão macaçar, o preço pago na compra direta é também superior ao preço mínimo vigente; para o milho também há diferença significativa tanto no Mato Grosso do Sul quanto nos estados do Nordeste. Especificamente, a compra de feijão anão de agricultores de Mato Grosso do Sul e da Paraíba se deu em patamares bastante superiores aos dos preços mínimos, cerca de 2,8 e 3,1 vezes maior em cada localidade, respectivamente. O feijão macaçar adquirido no Piauí, na Paraíba e no Rio Grande do Norte obteve preços

que foram – em todos os casos – 1,65 vez maiores que os preços de mercado. Também foram satisfatórios os preços obtidos por produtores de milho na Bahia, no Piauí, na Paraíba, no Maranhão e no Rio Grande do Norte. O arroz no Estado do Amazonas foi comprado por um valor 3,3 vezes superior ao mínimo estabelecido.

GRÁFICO 2

Resultado PAA 2005 – Conab – Número de agricultores familiares beneficiados por UF



Fonte: Conab.

4.3.5 Síntese da avaliação do PAA

Um aspecto que muitas vezes não é considerado nas análises sobre o Programa de Aquisição de Alimentos são os benefícios indiretos advindos da recuperação dos preços recebidos pelos produtores. Isso tem ocorrido tanto nos locais de abrangência dos pólos de compra da Conab quanto nos demais, onde são realizadas as compras institucionais por meio dos convênios firmados pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) com os estados e as prefeituras municipais. Há casos em que o simples anúncio da compra pública de determinada quantidade de produto é suficiente para elevar os preços agropecuários. Noutras situações, o mercado local absorve a produção e as compras governamentais anunciadas nem precisam ser realizadas, principalmente quando a intervenção visa exclusivamente a recuperação dos preços, características das compras da Conab para a formação de estoques.

Além dos impactos favoráveis aos preços e à renda agropecuária, o PAA ainda vem contribuindo para a organização e planejamento da oferta no segmento produtivo que alcança. Isso porque a compra dos alimentos não desobriga os vendedores do cumprimento das regras de classificação, de acondicionamento, de higiene e sanitárias inerentes à comercialização de alimentos.

Outro aspecto positivo a se destacar é o aumento, a diversificação e a melhoria da qualidade da produção para o autoconsumo, fatores que extrapolam para o comércio local. Há registros da estruturação de produtores para o abastecimento de outras praças, além daquela em que a produção está sendo apoiada pelo PAA.

Pela ótica do consumo, estima-se que pesquisa mais apurada poderá comprovar que o PAA tem facilitado o acesso aos alimentos e a conseqüente diversificação e enriquecimento da alimentação servida nas escolas, creches, albergues, instituições de caridade e outras destinatárias dos alimentos adquiridos pelo governo federal dos agricultores familiares. No contexto atual em que está organizada a produção de alimentos,

a compatibilização da sustentabilidade com a segurança alimentar é um desafio cercado de dificuldades, mas também carregada de muitas oportunidades. A necessidade de manter a oferta de alimentos em condições de atender milhões de consumidores em cada país traduz a parte dessas dificuldades.

Um dos caminhos na busca de um sistema alimentar parece ser o fortalecimento da agricultura familiar, como formação social mais adequada para garantir a segurança alimentar em condições sustentáveis – em razão das próprias características que lhes são inerentes: de um lado, por sua identificação com modelos produtivos que dão ênfase à diversificação da produção; por outro lado, pela maior mobilidade para diferentes destinações do resultado de seu trabalho, podendo variar entre os extremos de depender exclusivamente de fontes externas do mercado ou recuar até o completo auto-abastecimento.

Além disso, deve ser considerado o fato de que essa modalidade de agricultura, embora também utilizando maquinaria e insumos químicos, o faça em menor grau, valendo-se de outros recursos, como a força animal e a adubação orgânica. Por isso emprega mais mão-de-obra, fortalecendo a equidade e reduzindo a pobreza rural.

É evidente que apenas um programa como o PAA não conseguirá dar conta de todos os problemas de comercialização deste segmento agrícola, mas é o início de uma política de comercialização que tem como objetivo atingir estes agricultores que sempre foram excluídos e, em razão disso, deve ser fortalecido e incentivado.

5 Desafios atuais e perspectivas

As condições de vida e trabalho no campo têm apresentado melhorias, embora ainda prevaleçam situações extremamente graves para alguns segmentos.[26] Os sem-terra ou com pouca terra ainda vivem e trabalham sob condições adversas, com acesso limitado aos bens e serviços essenciais. Infelizmente, não existem dados que possam sustentar a convicção do impacto positivo de determinadas políticas de desenvolvimento rural e que estão no cerne da estratégia adotada nos últimos dez anos com vistas ao desenvolvimento rural, especificamente a ações de reforma agrária e do Pronaf.

Se, de uma parte, detectam-se melhorias nos níveis de renda, de outra ainda estão presentes situações de exploração máxima da força de trabalho, nas ocorrências de trabalho em situação análoga a de escravos. Os dados sobre o trabalho rural revelam certa estabilidade na distribuição da PEA ocupada, entre atividades agrícolas e não-agrícolas, embora com distinções regionais. No geral, houve uma diminuição da PEA rural ocupada, seja nas atividades agrícolas, seja em atividades não-agrícolas. As políticas de fortalecimento da agricultura familiar e de reforma agrária poderiam estar alterando este quadro, que, ademais, segue as mesmas tendências observadas em outros países: diminuição geral da população e da PEA rurais.

Também deve-se levar em conta as transformações pelas quais vem passando o desenvolvimento de atividades produtivas no meio rural. Ao lado de mudanças no padrão tecnológico das explorações agrícolas, sobretudo por conta da mecanização da produção, introdução de tecnologias poupadoras de mão-de-obra e maior uso de técnicas de produção e manejo intensivas em capital, somam-se, os avanços dos perímetros urbanos decorrentes de mudanças legislativas de âmbito municipal.

26. Como a existência de mais de 200 mil famílias acampadas à espera de ser assentadas pela reforma agrária, os inúmeros flagrantes de trabalho em condições análogas à de escravos.

De outra parte, esse movimento tem sido, em certa medida, contrabalançado pelos aumentos no uso de mão-de-obra com maior qualificação e percepção de melhores salários, necessidade imposta pelo crescimento do padrão tecnológico da produção, em determinadas áreas e para determinadas culturas.

Com relação aos rendimentos, os dados mostram a prevalência de maiores remunerações médias para os que se dedicam às atividades rurais não-agrícolas, para os empregadores, empregados com carteira de trabalho assinada e trabalhadores por conta própria no ramo agrícola, o que reforça o entendimento de que as melhores remunerações ficam com os que têm melhor acesso aos meios de produção.

Como recentemente apontou o sociólogo José de Souza Martins:[27] " O Brasil tem sido um dos últimos países do mundo a tentar a via da reforma agrária como instrumento de reforma social e de justiça fundiária. É um dos raros países que ainda podem recorrer à reforma agrária na constituição de um sistema econômico pluralista." Existe ainda um espaço possível de construção de um país mais igualitário, com aumento das oportunidades de inclusão social. A reforma agrária é em si mesma uma forte política de inclusão social e a única que redistribui um ativo fundamental para a construção da cidadania: a terra. Contudo, embora condição necessária, o acesso à terra não é suficiente em si. Deve ser acompanhado de uma série de medidas que possibilitem a construção de um novo patamar de vida aos seus beneficiários. Tem-se, então, dois tipos de objeções ao programa de reforma agrária tal como vem sendo executado desde a promulgação do I PNRA, em 1987: não é massivo e não tem conseguido propiciar as condições necessárias ao pleno desenvolvimento das áreas reformadas.

Ainda assim, é significativa a quantidade de famílias que desde então tiveram acesso à terra e nela permanecem apesar das dificuldades. Em dezembro de 2005[28] eram 6.871 os projetos em execução, ocupando uma área total 61,2 milhões de hectares, contando com 685.760 famílias. É certo que o aumento do número de projetos e de famílias assentadas gera forte demanda por obras de infra-estrutura e assistência técnica. Grande parte dos projetos ainda têm pendências variáveis para o cumprimento dos respectivos processos de implantação e emancipação. As restrições orçamentárias e as novas orientações para a obtenção de terras para os assentamentos resultaram em gradual perda de importância da desapropriação de terras até então uma ação prioritária do programa de reforma agrária.

Vinte anos após a publicação do I PNRA, a agenda da reforma agrária não está esgotada nem dá sinais de que vai exaurir-se tão cedo. Embora desde então conste da agenda governamental como uma importante prioridade, não foi possível tornar-se um fato consumado. Os embates pela terra e a luta pela estruturação produtiva dos assentamentos não parece ter fim. Primordialmente, nas duas últimas décadas, quando posta na agenda política centrou-se no cumprimento das metas de assentamento, sem grandes efeitos na qualificação dos assentamentos. O desmonte do sistema público federal de assistência técnica levado a efeito no início dos anos 1990, que reduziu e mesmo esfacelou os sistemas estaduais, deixou os agricultores pobres à margem do desenvolvimento: sem

27. Artigo publicado no jornal *O Estado de S. Paulo*, Caderno Aliás, A Semana Revista, domingo, 17 de setembro de 2006, p. 3.

28. Os números a seguir apresentados referem-se aos projetos em execução em dezembro de 2005, que foram objeto de revisão e reenquadramento. Incluem assentamentos em terras desapropriadas, em vagas abertas em projetos antigos, mas excluem os decorrentes dos programas Cédula da Terra, Banco da Terra e PCPR (Programa de Combate à Pobreza Rural, segmento: crédito fundiário).

formas de capacitação, sem meios de transformarem atividades precárias do ponto de vista tecnológico e de mercado em atividades sustentáveis.

As áreas de agricultura familiar, reformadas ou não, sempre cumpriram uma importante função de abastecimento e ainda respondem por significativa parcela do abastecimento alimentar. Os assentamentos da reforma agrária, que avançaram em termos de estruturação produtiva, têm sido responsáveis pela elevação da renda das famílias rurais e pela melhora significativa de sua condição de vida em relação à época em que eram "sem-terra". Essa melhora afeta positivamente o desenvolvimento econômico e social do país e tem efeitos multiplicadores de emprego e renda nas respectivas regiões.[29]

Ainda agora as instituições que devem conduzir o processo de reforma agrária e de fortalecimento da agricultura familiar enfrentam dificuldades de várias ordens. Apesar de ter tido avanços, a adequação e o fortalecimento dos quadros técnico do Incra ainda possui lacunas, sobretudo de pessoal para atuar no campo, no reconhecimento e na vistoria de áreas passíveis de desapropriação, na seleção de famílias a ser assentadas e para assessorar e monitorar todo o processo de constituição e consolidação dos assentamentos. Outros pontos de retardamento do processo de reforma agrária podem ser citados:

a) procedimentos protelatórios que retardam os processos de desapropriação em inúmeras Comarcas, contribuindo para a morosidade dos processos de desapropriação;

b) procedimentos de ordem administrativa e de competência do governo federal, basicamente do Incra, Ministérios da Fazenda e do Planejamento, também consomem bastante tempo, atualmente estimado de 12 a 18 meses. Após a emissão e depósito dos TDA (Títulos da Dívida Agrária) para indenização da terra nua e da liberação de recursos em moeda corrente para pagamento das benfeitorias, é que o Poder Judiciário começa a intervir no processo de reforma agrária;

c) dificuldades políticas para atualizar a legislação que trata da remuneração dos Títulos da Dívida Agrária, não apenas no sentido de obter redução dos seus ganhos inflacionários, que atualmente são remunerados pela TR (Taxa Referencial), mais juros que variam de 1% a 6% ao ano;[30] e

d) as dificuldades políticas para atualização do GUT e do GEE.

É preciso redefinir a estratégia de desenvolvimento rural que tem como foco a reforma agrária e o fortalecimento da agricultura familiar, levando em consideração que

29. Ver, a respeito, entre outros, o estudo: Impactos dos Assentamentos: Um Estudo sobre o Meio Rural Brasileiro. Coordenadores: Sérgio Leite, Beatriz Heredia, Leonilde Medeiros *et al.* Brasília. Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (NEAD); São Paulo: Editora UNESP, 2004.

30. A Lei nº 8.177, de 1º de março de 1991, modificada pela MP nº 2.183-55, de 27 de julho de 2001, artigo 5º, em vigor, estabelece que a partir de 5 de maio de 2000, os Títulos da Dívida Agrária (TDA) emitidos para desapropriação terão as seguintes remunerações:

a) três por cento ao ano para indenização de imóvel com área de até setenta módulos fiscais;

b) dois por cento ao ano para indenização de imóvel com área acima de setenta e até cento e cinqüenta módulos fiscais; e

c) um por cento ao ano para indenização de imóvel com área acima de cento e cinqüenta módulos fiscais.

Também estabelece que os TDA emitidos até 4 de maio de 2000 e os a ser emitidos para aquisição por compra e venda de imóveis rurais destinados à implantação de projetos integrantes do Programa Nacional de Reforma Agrária, nos termos das Leis nºs 4.504, de 30 de novembro de 1964, e 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e os decorrentes de acordo judicial, em audiência de conciliação, com o objetivo de fixar a prévia e justa indenização, a ser celebrado com a União, bem como com os entes federados, mediante convênio, serão remunerados a seis por cento ao ano.

a evolução dos variados processos de mudança e adaptação da economia rural provoca rápidas transformações sociais no campo, modifica as atividades produtivas e introduz novos valores culturais. Um falso dilema vem perturbando os possíveis caminhos de construção de políticas de apoio ao desenvolvimento rural que tem como protagonistas os segmentos mais pobres. Uma parcela considerável dos movimentos sociais rurais condena o agronegócio como se fosse uma besta-fera; outra parcela – às vezes as mesmas vozes – reivindica recursos técnicos e financeiros do Estado para a construção de agroindústrias no âmbito da agricultura familiar. Porém, não há como evitar a evidência de que o desempenho da agricultura familiar no Brasil depende tanto dos mercados de produtos como das condições do mercado de trabalho.

No âmbito do Pronaf, embora venha aumentando o contingente de beneficiários potenciais e os montantes de recursos disponibilizados e aplicados, alguns desafios críticos ainda são perceptíveis. Em primeiro lugar, a proliferação de linhas e sublinhas prejudica o foco original do programa. Sem questionar por que as intenções originais do programa não foram cumpridas, especificamente a progressão dos agricultores enquadrados em dada linha, para a seguinte, após terem sido financiados por quatro anos, o programa vem incorporando novos segmentos da agricultura familiar com níveis de renda superiores, sem ter claro seus possíveis pontos de disfunção. Assim, em 2005, os novos grupos (grupo E, grupo X e miniprodutores) conquistaram 15,3% dos contratos de custeio e 29,4% do montante emprestado; relativamente aos empréstimos para investimentos, concentraram 3,5% do número e 12,7 % do valor total financiado.

Desde sua instituição, a cada novo o Plano-Safra da Agricultura Familiar vem incorporando novos objetivos e ampliando o público-alvo. Existe consenso em relação à importância estratégica deste programa, mas seus efeitos mais estruturais e permanentes ainda dependem de uma avaliação mais profunda da situação da agricultura familiar, das transformações ocorridas nos últimos dez anos, do real impacto na criação de novas unidades familiares, via programa de reforma agrária, bem como da extinção de unidades familiares por conta do avanço do agronegócio, sobretudo expansão da soja, em áreas de expansão da fronteira agrícola, e da cana em áreas tradicionais.

A lógica bancária comanda a distribuição do crédito, isto é, são preferencialmente beneficiados os agricultores com menor risco bancário, que apresentam capacidade de pagamento, resultado da melhor performance econômica. Pesquisa realizada pelo Ipea mostrou "(...) uma paridade entre as participações estaduais no valor Bruto da Produção (VBP) do público potencial e do crédito do Pronaf. Ou seja, a distribuição do crédito está intimamente ligada ao potencial econômico da agricultura familiar." Assim, o Pronaf, ao invés de contribuir para a diminuição das desigualdades regionais e sociais, pode estar levando a um acirramento delas. No entanto, a superação desta incongruência encontra-se além do âmbito da política de crédito.

O suporte dado ao fortalecimento da agricultura familiar pelo PAA ainda é mais virtual que real, ou seja, sua importância é reconhecida, sobretudo, como instrumento de retomada do controle pelo Estado, um importante instrumento de política agrícola, mas sua reduzida dimensão impossibilita uma melhor avaliação de seus resultados.

A superação dos níveis mais graves de pobreza e exclusão social no campo, a consolidação de um padrão de desenvolvimento rural não excludente, passa necessariamente pela conclu-

são do processo de reforma agrária e da capacitação dos agricultores para obter padrões mais elevados de produção e produtividade, inserção nos mercados com garantia de preços compensatórios, ademais a garantia de aceso a todos os bens e serviços necessários a todas as comunidades, urbanas ou rurais (educação de qualidade, saúde, transporte, saneamento básico e segurança, entre outros).

Um caminho a ser percorrido é o da recuperação dos serviços de extensão e financiamentos a programas regionais de desenvolvimento rural, de modo programado, ou seja, com metas físicas anuais e qüinqüenais (áreas atendidas) e custos financeiros. Isto porque não resolve transferir renda ao agricultor, supondo que o mercado irá atender suas demandas por bens e serviços, tais como assistência técnica, comercialização, capacitação e pesquisa, entre outros.

GLOSSÁRIO DE SIGLAS

ABA	Associação Brasileira de Antropologia
Abcon	Associação Brasileira das Concessionárias de Serviços Públicos de Água e Esgoto
Abes	Associação Brasileira de Empresas de *Software*
Abin	Agência Brasileira de Inteligência
ABMP	Associação Brasileira de Magistrados e Promotores da Infância e Juventude
Abong	Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais
ABPD	Associação Brasileira de Produtores de Discos
Abpdea	Associação Brasileira para Proteção dos Direitos Autorais
Abra	Associação Brasileira de Reforma Agrária
Abramge	Associação Brasileira de Medicina de Grupo
ABTO	Associação Brasileira de Transplante de Órgãos
Aconeruq	Associação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas do Maranhão
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
Adepol	Associação dos Delegados de Polícia do Brasil
Adin	Ação Direta de Inconstitucionalidade
Aeps	Anuário Estatístico da Previdência Social
Aesbe	Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais
Afis	Sistema Automatizado de Identificação por Impressões Digitais
AGF	Aquisições do Governo Federal
AGU	Advocacia Geral da União
AIH	Autorização de Internação Hospitalar
AISS	Associação Internacional da Seguridade Social
Albigraf	Associação Brasileira da Indústria Gráfica
Alca	Área de Livre Comércio das Américas
Amencar	Associação de Apoio à Criança e ao Adolescente
AMS	Assistência Médico Sanitária
ANA	Agência Nacional de Águas
Anamatra	Associação Nacional dos Magistrados Trabalhistas
Anapp	Associação Nacional da Previdência Privada
Ancinav	Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual
Ancine	Agência Nacional do Cinema
Aneb	Avaliação Nacional da Educação Básica
Anpea	Associação Nacional dos Proprietários e Comerciantes de Armas
ANPT	Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho
Anresc	Avaliação Nacional do Rendimento Escolar
ANS	Agência Nacional de Saúde Suplementar
Anvisa	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
Apac	Autorização de Procedimento de Alta Complexidade
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
CBIA	Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência
CBL	Câmara Brasileira do Livro
CCA	Cooperativa Central de Reforma Agrária
CCP	Comissão de Conciliação Prévia
CCPNPE	Conselho Consultivo do Programa Primeiro Emprego
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
Ceas	Certificado de Entidade de Assistência Social
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 a Mulher
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
Ceme	Central de Medicamentos
CENDSA	Comitê Executivo Nacional para o Desenvolvimento Sustentável de Alcântara
Cenepi	Centro Nacional de Epidemiologia
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
CGI	Comissão Geral de Investigações
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
CNE	Conselho Nacional de Educação
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
CNPCP	Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária
CNPCT	Comitê Nacional para Prevenção e Controle da Tortura no Brasil
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
CNSP	Conselho Nacional de Seguros Privados
CNSS	Conselho Nacional de Seguridade Social

CNT	Confederação Nacional do Transporte
CNTb	Conselho Nacional do Trabalho
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
Coespir	Conferência Estadual de Promoção da Igualdade Racial
Cofins	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
Cohre	Centro pelo Direito à Moradia contra Despejos
Conab	Companhia Nacional de Abastecimento
Conade	Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência
Conaeti	Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil
Conanda	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
Conapir	Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial
Conaq	Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas
Conasems	Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde
Conass	Conselho Nacional de Secretários de Saúde
Conatrae	Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo
Conep	Conselho Nacional de Ética em Pesquisa
Congemas	Colegiado Nacional de Gestores Municipais da Assistência Social
Consad	Conselho Nacional de Secretários de Administração
Consed	Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação
Consea	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
Consegue	Comissão Nacional de Prevenção da Violência e Segurança nos Espetáculos Esportivos
Consu	Conselho de Saúde Suplementar
Contag	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
Corde	Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência
CPF	Cadastro de Pessoas Físicas
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CPMI	Comissão Parlamentear Mista de Inquérito
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
CPR	Cédula de Produto Rural
CPS	Conselho de Previdência Social
CPSS	Contribuição para o Plano de Seguridade Social do Servidor
CPT	Comissão Pastoral da Terra
Cras	Centro de Referência da Assistência Social
Creas	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
Creduc	Crédito Educativo do Ministério da Educação
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
CSN	Conselho de Segurança Nacional
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
DCNT	Doenças Crônicas Não-Transmissíveis
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 Socioeconômicos
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
Ebia	Escala Brasleira de Insegurança Alimentar
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
Faec	Fundo de Ações Estratégicas e Compensação
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 Diretos Difusos
Febec	Federação Brasileira do 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
Funcab	Fundo de Prevenção, Recuperação e de Combate ao Abuso de Drogas
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 Previdênciária
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
GRPE	Programa Gênero, Raça, Pobreza e Emprego
GSF	Gasto Social Federal
GSFT	Gasto Social Federal Tributário
GTI	Grupo de Trabalho Interministerial
GUT	Grau de Utilização da Terra
HU	Hospital Universitário
IA grave	Insegurança Alimentar Grave
IA leve	Insegurança Alimentar Leve
IA moderada	Insegurança Alimentar Moderada
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
ICCN	Instituto de Combate às Carências Nutricionais
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
IGD	Índice de Gestão Descentralizada
IGP-DI	Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna
IMF	Instituições de Microcrédito
Inamps	Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
Inan	Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição
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
IPMF	Imposto Provisório sobre a Movimentação Financeira
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano

IPVA	Imposto sobre Veículos Automotores
IR	Imposto de Renda
IRPJ	Imposto de Renda Pessoa Jurídica
IRSM	Índice de Reajuste do Salário Mínimo
ISA	Instituto Socioambiental
Iser	Instituto Superior de Estudos da Religião
ISS	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITBI	Imposto de Transmissão Inter Vivos
ITCM	Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação
Itesp	Instituto de Terras do Estado de São Paulo
ITR	Imposto Territorial Rural
LBA	Legião Brasileira de Assistência
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
Libras	Língua Brasileira de Sinais
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
MBES	Ministério do Bem-Estar Social
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
Modermaq	Programa de Modernização do Parque Industrial Nacional
MP	Medida Provisória, Ministério Público ou Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MPA	Movimento dos Pequenos Agricultores
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
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
PAISM	Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher
Paiub	Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras
Pasep	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PAT	Programa de Alimentação do Trabalhador
PBF	Programa Bolsa-Família
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
PGMU	Plano Geral de Metas de Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado
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
PMDE	Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
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
PNETP	Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas
PNI	Política Nacional do Idoso
PNLD	Programa Nacional do Livro Didático

PNLL	Plano Nacional do Livro e Leitura
PNM	Política Nacional de Medicamentos
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
PPI	Programa Pactuada e Integrada
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
Proinfo	Programa Nacional de Informática na Educação
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

PTR	Programa de Transferência de Renda
Rais	Relação Anual de Informações Sociais
RDPC	Renda Domiciliar Per Capita
Recor	Registro Comum de Operações de Crédito Rural
Refis	Programa de Recuperação Fiscal
Reforsus	Reforço à Reorganização do SUS
Rename	Relação Nacional de Medicamentos Essenciais
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RJU	Regime Jurídico Único
RMV	Renda Mensal Vitalícia
RPPS	Regimes Próprios de Previdência Social
SA	Segurança Alimentar
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
Safe	Sistema Nacional de Acompanhamento da Freqüência Escolar
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
SAS	Secretária de Assistência Social
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
Sicorde	Sistema de Informações sobre Deficiência
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
Sisnad	Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas
SM	Salário Mínimo
SMC	Sociedade de Microcrédito
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SNC	Sistema Nacional de Cultura
SNCR	Sistema Nacional de Cadastro Rural
SNDC	Sistema Nacional de Defesa do Consumidor
SNDH	Sistema Nacional de Diretos Humanos
SNI	Serviço Nacional de Informações
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
SPETR	Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda
SPHAN	Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
SPI	Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
SPM	Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres
SPMAP	Secretaria de Patrimônio, Museus e Artes Plásticas
Spoa	Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração (Ministério do Trabalho)
SPPE	Secretaria de Políticas Públicas de Emprego
SPS	Secretaria de Políticas de Saúde
SPU	Secretaria de Patrimônio da União
SQD	Sistema de Qualificação da Demanda
SRP	Secretaria de Receita Previdenciária

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
TAC	Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta
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
UENF	Universidade Estadual do Norte Fluminense
UERJ	Universidade do Estado do Rio de Janeiro
UF	Unidade Federativa
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
UNE	União Nacional de Estudantes
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
Unirede	Consórcio Universidade Virtual Pública do Brasil
Urbis	Programa de Reabilitação Urbana de Sítios Históricos
USP	Universidade de São Paulo
VCMH	Variação do Custo Médico-Hospitalar

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2007

EDITORIAL

Coordenação
Iranilde Rego

Supervisão
Aeromilson Mesquita

Revisão
Sarah Ribeiro Pontes
Silvia Maria Alves
Ângela Pereira da Silva de Oliveira (estagiária)
Camila de Paula Santos (estagiária)
Nathalia Martins Peres Costa (estagiária)
Olavo Mesquita de Carvalho (estagiário)

Editoração
Bernar José Vieira
Elidiane Bezerra Borges
Gustavo de Souza Ferraz de Oliveira
Jeovah Szervinsk Junior
Luis Carlos da Silva Marques
Rosa Maria Banuth Arendt

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

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