

políticas sociais

acompanhamento e análise

| FEVEREIRO 2004 |

8



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Governo Federal

**Ministério do Planejamento,
Orçamento e Gestão**

Ministro – Guido Mantega

Secretário-Executivo – Nelson Machado

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

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

Presidente

Glauco Arbix

Diretora de Estudos Sociais

Anna Maria T. Medeiros Peliano

Diretor de Administração e Finanças

Celso dos Santos Fonseca

Diretor de Cooperação e Desenvolvimento

Luiz Henrique Proença Soares

Diretor de Estudos Regionais e Urbanos

Marcelo Piancastelli de Siqueira

Diretor de Estudos Setoriais

Mario Sergio Salerno

Diretor de Estudos Macroeconômicos

Paulo Mansur Levy

Assessor-Chefe de Comunicação

Murilo Lôbo

Secretário-Executivo do Comitê Editorial

Marco Aurélio Dias Pires

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

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

Esta publicação contou com o apoio financeiro do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), por meio do Projeto BRA/01/013.

políticas sociais acompanhamento e análise

Diretoria de Estudos Sociais

Conselho Editorial

Brancolina Ferreira
Frederico Augusto Barbosa da Silva
Guilherme da Costa Delgado
Jorge Abrahão de Castro
Lauro Roberto Albrecht Ramos
Mário Lisboa Theodoro
Nathalie Beghin
Paulo Roberto Corbucci (Editor responsável)
Roberto Nogueira

Técnicos e Colaboradores

Ana Carolina Querino
Brancolina Ferreira
Brunu Marcus Amorim
Carlos Octávio Ocké Reis
Daniel Cerqueira
Dionísio Baró
Enid Rocha
Fábio Veras Soares
Fernando Gaiger Silveira
Frederico Augusto Barbosa da Silva
Guilherme da Costa Delgado
Helano Borges Dias
Jader de Oliveira
Jorge Abrahão de Castro
Juana Andrade de Lucini
Júnia Cristina Perez Rodrigues da Conceição
Luana Simões Pinheiro
Luciana Jaccoud
Luciana Mendes Servo
Luiz Parreiras
Luiz Renato Lima da Costa
Luseni Aquino
Maria Cristina Abreu
Maria Martha Cassiolato
Marta Maria de Alencar Parente
Manoel Moraes
Nair Heloisa Bicalho de Sousa
Nathalie Beghin
Paulo Roberto Corbucci
Rafael Guerreiro Osório
Rogério Nagamine
Sérgio Francisco Piola
Sônia Tiê Shicasho
Ulysses Costa
Waldir Lobão

Assistentes de Pesquisa

Beatris Camila Duqueviz
Clarice Antoun Martinho
Diogo Vieira, Joelmir Rodrigues da Silva
Radakian M. S. Lino
Victor Queiroz Oliveira
Vivian Vicente de Almeida

ISSN 1518-4285

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	5
CONJUNTURA E POLÍTICA SOCIAL	7
ACOMPANHAMENTO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS	13
SEGURIDADE SOCIAL	15
PREVIDÊNCIA SOCIAL	22
ASSISTÊNCIA SOCIAL	33
SAÚDE	46
EDUCAÇÃO	55
CULTURA	67
TRABALHO E RENDA	79
DIREITOS HUMANOS, JUSTIÇA E CIDADANIA	89
IGUALDADE RACIAL	103
DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO	110
ENSAIOS	129
IMPACTO DAS TRANSFERÊNCIAS GOVERNAMENTAIS E DA TRIBUTAÇÃO NADISTRIBUIÇÃO DE RENDA NO BRASIL – CONSIDERAÇÕES SOBRE O DOCUMENTO GASTO SOCIAL DO GOVERNO CENTRAL: 2001 E 2002, DA SECRETARIA DE POLÍTICA ECONÔMICA DO MINISTÉRIO DA FAZENDA Fernando Gaiger Silveira	131
FINANCIAMENTO CULTURAL: SITUAÇÃO ATUAL E QUESTÕES PARA REFLEXÃO Frederico Augusto Barbosa da Silva	141
SUBSÍDIOS PARA O DEBATE SOBRE O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL Jorge Abrahão de Castro Paulo Roberto Corbucci	148
ACOMPANHAMENTO DA LEGISLAÇÃO EM POLÍTICAS SOCIAIS	155
PREVIDÊNCIA	157
ASSISTÊNCIA SOCIAL	161
EDUCAÇÃO	163
IGUALDADE RACIAL	165
EMPREGO E RENDA	167
DIREITOS HUMANOS, JUSTIÇA E CIDADANIA	174
GLOSSÁRIO DE SIGLAS	176

APRESENTAÇÃO

Em continuidade ao acompanhamento semestral das políticas sociais do governo federal, a presente edição de *Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise* compreende, além do segundo semestre de 2003, a análise geral do que foi o primeiro ano do governo Lula na área social. Para tanto, o já tradicional acompanhamento das políticas setoriais enfatiza os fatos relevantes que marcaram cada uma das áreas sob análise. Além disso, empreendeu-se esforço adicional no sentido de se proceder à identificação das principais diretrizes do governo federal que nortearão as ações das áreas setoriais nos próximos anos. Deve-se ressaltar que o período sob análise é de natureza *sui generis* na medida em que compreende a fase final do Plano Plurianual (PPA) 2000-2003 e, ao mesmo tempo, o momento de gestação do PPA subsequente, que se inicia em 2004, e que dará o tom da ação do governo nos próximos anos.

Assim como vinha ocorrendo em edições anteriores, o presente número é composto de dois volumes. O primeiro volume está estruturado segundo as seções que se seguem: *i) Conjuntura e Política Social* – delinea panorama geral da atuação do governo na área social e analisa as perspectivas para o presente ano; *ii) Acompanhamento de Políticas e Programas Governamentais* – além das áreas tradicionalmente analisadas, ampliou-se o escopo de abrangência da área de Segurança Pública, que passou a denominar-se *Direitos Humanos, Justiça e Cidadania*; e *iii) Ensaios* – composta de três textos produzidos por técnicos do Ipea, sendo o primeiro de autoria de Fernando Gaiger, da Diretoria de Estudos Setoriais (Diset), no qual são analisados os impactos das transferências governamentais e da tributação sobre a distribuição de renda. Os demais trabalhos têm como tema o financiamento de setores específicos da área social e foram produzidos por técnicos da Diretoria de Estudos Sociais (Disoc). Um deles, de autoria de Frederico Barbosa da Silva, trata do financiamento da política cultural, enquanto o outro, elaborado por Jorge Abrahão de Castro e Paulo Corbucci, oferece subsídios para o debate sobre o financiamento da educação superior no Brasil; e *iv) Acompanhamento da Legislação em Políticas Sociais*, na qual são apresentadas as principais alterações legais do período, nas áreas de previdência e assistência social, educação, igualdade racial, emprego e renda e direitos humanos.

O segundo volume, que corresponde ao Anexo Estatístico, apresenta dados de acompanhamento da execução orçamentária do Gasto Social Federal para os anos de 2002 e 2003, além de séries históricas de indicadores referentes às áreas objeto de análise desta publicação. As principais novidades referem-se à inclusão e alteração de algumas tabelas da área de Assistência Social e à utilização, nas tabelas de Emprego e Renda que têm como fonte a Pesquisa Mensal do Emprego (PME), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), dos dados produzidos apenas sob a nova metodologia adotada por aquele Instituto, a partir de outubro de 2001.

Boa Leitura!

Conselho Editorial

CONJUNTURA E POLÍTICA SOCIAL

Após o primeiro semestre do ano inicial do governo Lula, marcado pela ortodoxia na condução da política econômica, com ênfase no controle da inflação e na contenção dos gastos públicos, associados à manutenção da taxa básica de juros em patamares elevados, houve certo afrouxamento em relação a esses mandamentos, durante o segundo semestre de 2003, sobretudo no que se refere à redução dos juros pelo Comitê de Política Monetária (Copom).

A partir dessa forma como vem conduzindo a política econômica, o governo Lula conseguiu atender às expectativas da comunidade financeira internacional, de modo que foram afastados, ao menos temporariamente, ataques especulativos contra o real. Nesse sentido, o chamado Risco-Brasil declinou, em pouco mais de um ano, do patamar de 2.400 pontos, que havia atingido no período pré-eleitoral, para algo em torno de 400 pontos, no início de janeiro de 2004. Conseqüentemente, o principal título da dívida brasileira, denominado C-bond, havia atingido 100% de seu valor de face, naquele mesmo momento.

No entanto, não se pode negligenciar que essa maior credibilidade do governo perante os credores internacionais teve como contrapartidas a estagnação econômica, o aumento do desemprego e a redução da renda média dos trabalhadores, ainda que os últimos meses de 2003 tenham apontado para uma inflexão das duas primeiras tendências.

Diferentemente de como foi conduzida a política econômica, em que o governo demonstrou, desde o início, determinação e unidade entre os seus principais interlocutores, a área social tem evidenciado, além das restrições decorrentes de cortes e contingenciamentos no orçamento, dificuldades para se estabelecer a necessária concertação de ações entre os diversos ministérios afins.

A área de Previdência Social teve como destaque a aprovação da Emenda Constitucional nº 41, promulgada em 19/12/2003. No entanto, para que o projeto apresentado pelo Executivo fosse aprovado no Senado Federal, foi necessária uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) Paralela, de iniciativa daquela Casa, a qual instituiu regime previdenciário especial para o trabalho informal urbano e a garantia da paridade de reajuste plena entre servidores ativos e inativos, assim como a isenção da contribuição dos inativos com mais de setenta anos e dos portadores de necessidades especiais.

No âmbito da Previdência Complementar, procedeu-se a uma série de regulamentações tendentes a ampliar os Fundos de Pensão fechados e privados. Por sua vez, a previdência complementar de caráter público, inovação contida no projeto de Reforma da Previdência do Executivo, retira os servidores públicos do conceito de Previdência Complementar instituída pela Emenda nº 20/98, (art. 202 da CF), que é de caráter

privado, razão pela qual tornar-se-á necessária nova regulamentação para a Emenda Constitucional recém-promulgada.

Apesar de a Reforma da Previdência incidir principalmente sobre as aposentadorias dos servidores públicos, há alterações relevantes no que se refere à reposição de renda do trabalhador, em situações de perda da capacidade laboral. Mesmo não tendo recebido o merecido destaque no debate público, a PEC nº 67 reabriu a discussão sobre o modelo de gestão do Seguro contra Acidente de Trabalho (SAT), mediante alteração do art. 201 da Constituição, de modo que se torne a gestão do SAT exclusivamente estatal.

O principal destaque da área de Assistência Social corresponde à criação do programa de Transferência Direta de Renda com Condicionais – Bolsa Família, o qual tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do governo federal. Além de unificar as informações cadastrais e a gerência dos programas, é intenção assumida pelo governo a assegurar recursos crescentes para a universalização do novo programa unificado, como forma de inibir o clientelismo e promover a justiça social.

O Ministério da Assistência Social introduziu dois programas inovadores no PPA 2004-2007. O primeiro, o Programa de Atendimento Integral à Família (Paif), mais conhecido como Casa da Família, é tido como prioritário pelo Ministério. Por intermédio de suas unidades físicas de atendimento, as Casas da Família, o Paif promoveria o cadastramento e o acompanhamento das famílias em situação de vulnerabilidade. Constituem objetivos desse programa a superação de uma intervenção fragmentada centrada no “indivíduo-problema” e o enfrentamento da desarticulação e da dispersão, que ainda hoje caracterizam a oferta e a prestação de ações e serviços de assistência social. O segundo programa inovador é o de Proteção Social aos Adultos em Situação de Vulnerabilidade, direcionado a moradores de rua, migrantes, dependentes do uso e vítimas da exploração comercial de drogas e, ainda, mulheres vítimas de maus-tratos e pobreza.

Os programas que integram o Projeto de Lei do PPA 2004-2007, no campo da Assistência Social, cuja centralidade é a política de transferência de rendas, também atribuem à família papel central na execução dos programas sociais. No entanto, a ampliação das redes de serviços no campo da assistência social revela-se, desse modo, de extrema importância para permitir que tais famílias deixem sua condição de vulnerabilidade.

Na Saúde, colocou-se na ordem do dia o debate sobre as fontes e o montante de recursos para a área, tendo em vista o veto presidencial ao artigo da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2004, que versava sobre a exclusão dos recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (FCEP) para efeito do mínimo a ser aplicado pelo Poder Público em ações e serviços públicos de saúde. Apesar de focar diretamente o FCEP, no intuito de que recursos dessa fonte integrassem o montante mínimo definido pela Constituição Federal, o veto presidencial também eliminou os dispositivos que versavam a exclusão dos inativos e do serviço da dívida como despesas em ações e serviços de saúde.

Tal veto desencadeou uma série de reações em diversas instâncias da sociedade, a começar pelo próprio Conselho Nacional de Saúde, pelos Conselhos de Secretários

Estaduais e Municipais, parlamentares e outros segmentos organizados. Diante dessas manifestações contrárias, o Executivo Federal comprometeu-se em incluir na LDO dispositivo que deduzisse das ações e serviços públicos de saúde os encargos previdenciários da União e os serviços da dívida. No entanto, seriam mantidos os recursos do FCEP sob a perspectiva de revisão futura.

A polêmica em torno do veto presidencial só termina com a sanção da Lei nº 10.777, no fim de novembro, a qual restaurou integralmente o artigo vetado, além de estabelecer que o cumprimento da EC nº 29 nesses termos dar-se-á ao fim do exercício de 2004.

O debate que se instalou a partir do veto à LDO não apenas apontou para a necessidade de regulamentação da EC nº 29, como também contribuiu para ressuscitar a mobilização do setor Saúde em torno da questão do financiamento.

Por fim, um outro fato relevante da área correspondeu à realização da 12ª Conferência Nacional de Saúde (CNS), convocada por Decreto Presidencial, que teve como mote para os debates “a saúde que temos, o SUS que queremos”. Portanto, o foco da CNS estaria voltado para o fortalecimento do SUS.

Na área de Educação, uma das prioridades assumidas pelo MEC diz respeito à democratização dos bens educacionais, mediante a promoção da inclusão educacional e o combate à discriminação e às iniquidades no acesso aos bens educacionais em geral.

O segundo eixo da política educacional refere-se à melhoria da qualidade. Para tanto, prevê-se um conjunto de ações para promover a valorização, a formação e o aperfeiçoamento dos professores e dos trabalhadores da educação, bem como a melhoria do equipamento didático, da infra-estrutura física e do transporte escolar.

A transformação do modelo educacional corresponde ao terceiro eixo da política, com implicações em todos os níveis de ensino, tanto na educação básica como na superior. Entre os programas estruturantes desse eixo da política estão a Escola Básica Ideal e a Universidade XXI. No entanto, a alteração da avaliação do ensino de graduação, conhecida por Provão, também se insere como uma das ações do MEC mais expressivas no ano de 2003.

Finalmente, o último eixo da política educacional trata de sua sustentabilidade orçamentária. A atual gestão do MEC tem defendido a necessidade de ampliação das fontes e dos montantes de recursos disponíveis à área de educação, mediante a construção de amplo pacto federativo, empresarial e social.

O ano de 2003 correspondeu, para a área da Cultura, a um período de articulações, alianças, contatos com diversos atores institucionais, em especial com os secretários estaduais e municipais, com vistas à ampliação dos espaços de atuação e reformulação das instituições nacionais de cultura, assim como do seu escopo de atuação.

O principal desafio do Ministério da Cultura (MinC) passa a ser o de criar um sistema nacional de cultura, o que inclui a consolidação de mecanismos de financiamento, a formulação de uma política nacional e a democratização do acesso aos bens culturais. A consecução desse desafio impõe ao MinC a articulação com outras instâncias ministeriais, tais como a Educação e o Trabalho, mas também com as universidades e as diversas instituições públicas nos níveis estadual e municipal.

Portanto, o desafio da política cultural brasileira vai além da dicotomia entre a promoção de eventos e a existência de serviços mais permanentes. Trata-se de ampliar o escopo de atuação, potencializar capacidades institucionais, ou seja, priorizar de fato suas instituições culturais, com recursos estratégicos e em montantes significativos, no intuito de se assegurar a universalização dos direitos culturais.

No que tange à promoção da igualdade racial, pode-se afirmar que avanços foram obtidos no primeiro ano do governo Lula. A criação da Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), com *status* de ministério, com funções de assessoria, articulação e coordenação, e a fixação de um desafio específico à questão racial, no âmbito do plano quadrienal de governo – PPA 2004-2007 –, representam marcos na ação governamental, na medida em que possibilitam maior envolvimento de todo o conjunto de organismos do executivo federal com a questão. Com isso, foi possível que a Seppir elaborasse sua Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR) e desencadear medidas em áreas relevantes para o combate às desigualdades raciais, como é o caso da educação (i.e., a parceria com o MEC para a elaboração de um plano de promoção da igualdade racial nos sistemas de ensino), da saúde (i.e., a elaboração da Política Nacional de Saúde da População Negra juntamente com o Ministério da Saúde) e das comunidades remanescentes de quilombos (i.e., Grupo de Trabalho Interministerial sobre Quilombos). No entanto, apesar do espaço institucional e político que a questão racial ganhou no governo Lula, não são desprezíveis os desafios a ser enfrentados pela Seppir, podendo-se destacar: *i*) assegurar a efetiva transversalidade da temática racial na intervenção do executivo federal; *ii*) consolidar-se como peça central na coordenação das ações públicas e na montagem de planos estratégicos de longo prazo para a promoção da igualdade racial; e *iii*) implementar arranjos institucionais que fortaleçam os vínculos entre o governo – nas suas diversas instâncias – e a sociedade, na busca da redução das distâncias sociais que existem entre negros e brancos.

Os indicadores da área de Emprego e Renda não se alteraram substancialmente ao longo do segundo semestre de 2003, quando comparados aos do semestre anterior. Os esforços empreendidos, sobretudo nos primeiros meses de governo, com vistas à criação de ambiente macroeconômico estável, impuseram grandes sacrifícios aos trabalhadores já inseridos no mercado de trabalho e, principalmente, àqueles que buscavam essa inserção. Portanto, os traços marcantes do primeiro ano do governo Lula foram taxas de desemprego em patamares elevados, informalidade crescente e contínua redução da renda oriunda do trabalho.

Uma das causas da manutenção do desemprego em níveis elevados seria a própria redução da renda média do trabalhador, mais precisamente do chefe de família, o que estaria pressionando os demais membros a inserirem-se no mercado de trabalho.

Parcela majoritária daqueles que migram da inatividade para o mercado de trabalho é absorvida pelo setor terciário que, tradicionalmente, opera sob a informalidade e mediante salários relativamente menores. O fato de essa categoria de ocupação ter sido a que mais cresceu, nos últimos anos, coloca-a como um outro fator que tem contribuído para a contínua redução dos rendimentos médios ao longo de 2003.

A partir da presente edição deste boletim, a Segurança Pública torna-se parte de uma nova área: Direitos Humanos, Justiça e Cidadania; razão pela qual o enfoque e o dimensionamento dessa nova área serão distintos das demais que integram este periódico.

Ao abarcar um conjunto de temas que não compõem o espectro de intervenção de apenas um órgão governamental, o objeto aqui delimitado perpassa transversalmente programas e ações de vários ministérios. O objetivo é o de se produzir análise integrada sobre o desafio de desenvolver políticas de promoção, controle e garantia dos direitos humanos no país, sem negligenciar os aspectos fundamentais das condições para o pleno exercício e a defesa desses direitos.

Tendo em vista o caráter inédito de tal seção nesta edição, optou-se por apresentar um texto introdutório ao tema, mediante a abordagem de conceitos básicos – um breve resgate da história institucional dos direitos humanos no país e o delineamento dos rumos da política do atual governo.

A posse do presidente Lula trouxe consigo enorme expectativa em torno da reforma agrária, mas, ao mesmo tempo, desencadeou forte articulação dos setores contrários a mudanças no modelo agrícola vigente.

O aumento das ocupações de terras e o de acampados e acampamentos, bem como as discussões em torno da revogação da Medida Provisória nº 2.183-54, que suspende a vistoria de terras invadidas e exclui da reforma agrária os que participarem de ocupações de terra ou de prédio público, e, sobretudo, a intenção governamental de acelerar o processo de reforma agrária fizeram emergir movimentos e organizações de fazendeiros para “garantir o direito de propriedade” e inibir as manifestações dos movimentos dos sem-terra.

Além disso, o Poder Judiciário tem sido alvo de críticas dos movimentos sociais rurais, na medida em que estaria contribuindo para retardar os processos de assentamento. Desse modo, o cumprimento de menos de um terço da meta de famílias a serem assentadas em 2003 e o crescimento das invasões e do número de mortes decorrentes de conflitos de terra são apontados como saldo preocupante da reforma agrária, no primeiro ano do novo governo. Por sua vez, as perspectivas para o próximo ano também se mostram pouco alvissareiras, tendo em vista os montantes de recursos financeiros insuficientes que compõem a proposta do Orçamento Geral da União para 2004.

Enfim, esta edição de *Políticas Sociais - Acompanhamento e Análise* teve por objetivo oferecer visão panorâmica da questão social brasileira, mediante a análise de avanços e impasses que marcaram esse primeiro ano do novo governo e, sobretudo, de como este tem sido capaz de promover os primeiros e superar os últimos.

De maneira geral, as expectativas criadas em torno da mudança de governo foram frustradas, em menor ou maior grau, pela abrangência e pela intensidade das intervenções governamentais na área social. Apesar disso, o nível de aprovação popular do presidente Lula continua elevado. Talvez esse fato possa ser interpretado como um voto de confiança da sociedade, sob a crença de que em 2004 se retome o crescimento econômico e, mais que isso, que essa retomada seja acompanhada de efetiva redistribuição da renda, de modo que se assegure a uma parcela crescente da população a tão almejada cidadania.

ACOMPANHAMENTO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS

SEGURIDADE SOCIAL

1 Apresentação

Esta seção resgata o debate referente ao Sistema de Seguridade Social, tal qual previsto na Constituição de 1988, definido como conjunto de direitos e obrigações sociais que têm a finalidade de garantir a proteção humana básica às situações clássicas de vulnerabilidade social, como idade avançada, invalidez, viuvez, desemprego involuntário, doença, acidente de trabalho, criança desamparada etc.

O Sistema de Seguridade social erigido pela Constituição de 1988 mantém-se paradoxalmente intacto no seu ordenamento jurídico, mesmo depois da Emenda nº 20/98 (Reforma de Previdência do Governo FHC) e Emenda Constitucional nº 41/2003 (Reforma da Previdência do Governo Lula). Contudo, a construção das instituições políticas e administrativas da Seguridade Social pouco avançou nesses quinze anos, desde sua criação, tendo-se conservado a prática setorialista nas três áreas principais que o constituem – Previdência, Saúde e Assistência Social.

Há, notoriamente, demandas por ampliação da Seguridade Social clássica, somadas às demandas por reconhecimento de outros direitos sociais básicos – a exemplo da Segurança Alimentar, da Reforma Agrária e dos vários programas de enfrentamento da pobreza que reclamam recursos do Orçamento da Seguridade Social. O tamanho, os limites e as categorias de gastos sociais que compõem esse Orçamento são certamente informações muito relevantes para se aferir o sentido distributivo deste, *vis-à-vis* às mudanças das políticas social e econômica vigentes.

O propósito desta seção, no presente número, é resgatar a discussão do Sistema de Seguridade Social tendo por eixo a composição e a evolução do seu Orçamento. Alguma repetição daquilo que se analisa nas áreas específicas de Previdência, Saúde e Assistência ocorrerá, mas o sentido orientador do texto é recuperar o marco geral do sistema.

Observe-se que o texto segue metodologia própria do Ipea, para o Orçamento da Seguridade Social, já desenvolvida em números anteriores deste boletim, não seguindo, portanto, a lógica do “Orçamento Fiscal e de Seguridade Social”. Este não individualiza e explicita tal Orçamento na forma pela qual o apresentamos ou em qualquer outro foco específico.

2 Retrospecto – principais mudanças na conjuntura que afetam o Sistema de Seguridade Social

No período de abrangência desta análise conjuntural (segundo semestre de 2003), houve – ou continuam em processo – duas mudanças significativas que afetam o Sistema: criação do Regime de Previdência Especial e a prorrogação da DRU (Desvinculação de Receitas da União) até 2007 – as quais deverão afetar o sistema da seguridade social nos próximos anos –; além de três outras alterações setoriais com forte repercussão a

médio prazo (Estatuto do Idoso, Emenda Constitucional de Vinculação de Recursos à Assistência e a criação do Bolsa Família – Programas de Segurança Alimentar).

Observe-se que as duas mudanças mais gerais – a criação do Regime Especial de Previdência para o setor informal urbano e a prorrogação da DRU – funcionam com sinal invertido. A primeira, prevista na chamada PEC Paralela (PEC nº 77/2003), anteriormente aprovada no Senado e ora em tramitação na Câmara, amplia efetivamente os direitos sociais básicos, incluindo todo o trabalho informal urbano e o trabalho doméstico não-remunerado em regime especial da Previdência. Isso ainda terá de ser aprovado e regulamentado e, quando o for, trará certamente demandas sobre o Orçamento da Seguridade Social, visto que, como a Previdência Rural, tal Regime necessita de um aporte de recursos tributários. Para ser redistributivo, um regime não pode ser financiado basicamente pela contribuição individual dos beneficiários.

Contudo, caminhando em sentido inverso, a Emenda Constitucional nº 42 (Reforma Tributária), na parte anteriormente aprovada, prevê a prorrogação até 2007 da Desvinculação de Receitas da União, que entre outras modificações retira 20% dos recursos da Seguridade Social (ver análise específica na seção 3).

No primeiro ano do governo Lula, algumas outras ações na área das políticas sociais, conforme citado previamente, merecem destaque por se inserirem no espectro da Seguridade e afetarem seu Orçamento. Uma primeira novidade, que foi aprovada em outubro de 2003, mas que entrou em vigor somente em 1/1/2004, é o Estatuto do Idoso. Entre outros benefícios, o Estatuto reduz a idade mínima para requerer o benefício da Lei Orgânica da Assistência Social¹ de 67 para 65 anos, o que, segundo dados da Pnad/2001, atingiria 161.739 brasileiros a mais com direito potencial ao benefício em 2004.² O benefício social é pago pelo INSS para idosos carentes, que não tenham contribuído para a Previdência e cuja renda familiar *per capita* não ultrapasse um quarto de salário mínimo. Segundo estudo da Consultoria de Orçamentos da Câmara dos Deputados,³ seriam necessários R\$ 304,6 milhões suplementares ao orçamento previsto para cobrir tal despesa. Outra novidade é a extinção da cláusula que estipula que, para fazer jus ao benefício, nenhum outro membro da família do idoso poderia ser beneficiário de programa semelhante. Esse tipo de benefício foi eliminado do cálculo da renda mensal familiar, permitindo sua obtenção pelos cônjuges, o que antes era ilegal.

Por sua vez, o Programa Bolsa Família está se institucionalizando, pois fechou o ano com um terço das famílias a serem beneficiadas (R\$ 3,4 milhões, segundo dados da Secretaria Especial do Programa), cadastradas e recebendo os benefícios do Programa. Conforme pode ser observado adiante, tal Programa corresponde a R\$ 5,3 bilhões em 2004 e representa aproximadamente 3% dos gastos do Orçamento da Seguridade Social.

Está em tramitação na Câmara dos Deputados Proposta de Emenda Constitucional (PEC nº 431) que propõe a vinculação de 5% dos recursos da Seguridade para a

1. Lei nº 8.742/93.

2. Estudo nº 70/2003 da Consultoria de Orçamentos da Câmara dos Deputados.

3. Idem.

Assistência Social, tanto em nível federal, como estadual e municipal. Tal Emenda, se aprovada, elevaria substancialmente os recursos orçamentários (ver análise da seção 3).

Outro fato notório, a ser analisado mais detalhadamente na seção específica da Previdência, é o decréscimo das contribuições previdenciárias, como consequência da deterioração do emprego formal durante 2003.

Finalmente, uma discussão importante, no âmbito da Saúde, refere-se à inclusão de parte dos recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza nos recursos vinculados à Saúde por meio da Emenda nº 29. Isso suscita discussões jurídicas e políticas sobre o aporte de recursos destinados a tal área, no conceito explícito da Emenda nº 29. Deve-se destacar, contudo, que a subvinculação de recursos à Saúde, como ocorre com os demais setores da Seguridade, constitui distorção no formato original da Seguridade Social e em seu conceito universal e integrado, não sendo considerado aspecto consensual entre os especialistas da área.

3 O Orçamento da Seguridade Social⁴

São aqui apresentados os gastos liquidados e a receita da Seguridade Social para 2002 e o Projeto de Lei orçamentário para 2004. Os recursos classificados são definidos constitucionalmente, assim como o é o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, que agregamos a esse Orçamento. A escolha desses dois anos orienta-se pelo período mais recente de orçamento executado e outro previsto. Como critério para classificar e hierarquizar, dividimos os gastos governamentais em quatro categorias básicas. A primeira delas, classificada como “a”, refere-se a direitos sociais que atualmente são garantidos aos cidadãos, com destaque para os trabalhadores e ex-trabalhadores do setor formal da economia, previstos na Constituição e exercitados por iniciativa dos próprios cidadãos. Sua característica básica é ser uma ação permanente do Estado, garantida por recursos da Seguridade Social, insuscetíveis aos cortes dos ajustes macroeconômicos, conforme dispõe a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Por sua vez, os gastos classificados como “b” referem-se a programas federais vinculados à Seguridade Social e a direitos específicos dos cidadãos. Tais programas dependem de iniciativa do governo, são constitucionalmente previstos, possuem o perfil redistributivo potencial, mas não estão protegidos pela cláusula imune a cortes. Os gastos do tipo “a” e “b” são o núcleo do Sistema de Seguridade Social, pois é a partir deles que podemos verificar o funcionamento efetivo de um sistema de redistribuição de renda na política social, voltado à garantia de direitos sociais básicos, uma vez que são o núcleo estrutural da política social. Pelos dados disponíveis também pode-se averiguar que constituem efetivamente os maiores gastos no âmbito da Seguridade, correspondente a 78% do gasto total do Orçamento executado em 2002 e a 80% do Orçamento Previsto para 2004.

Os gastos classificados como “c” são ações específicas de determinado governo, pois podem mudar a cada mandato, dependendo das prioridades. Distinguem-se dos anteriores por não estarem vinculados a direitos sociais básicos, mas a critérios dis-

4. Adotou-se a mesma metodologia de cálculo para o Orçamento da Seguridade Social conforme artigo publicado no boletim Políticas Sociais - Acompanhamento e Análise nº 5, intitulado “O Orçamento de Seguridade Social precisa ser recuperado”.

criminatorios de caráter técnico-político. Dependem, portanto, da conjuntura e são ações de caráter transitório ou, até mesmo, emergencial. Tais ações focalizadas, em geral pelo critério da linha de pobreza, são capazes de incidir fortemente sobre os riscos sociais não considerados anteriormente ou as comunidades não atingidas pelos sistemas de universalização de direitos anteriormente estruturados.

TABELA 1

Orçamento da Seguridade Social executado de 2002, a preços de 2004¹

(Em mil R\$)

Orçamento da Seguridade Social para 2002				
Despesa		Receita		
Gastos do tipo A	Correntes 2004	Fontes	Antes DRU	Depois DRU
Previdência Social Básica	107.794	1) Contribuição Empregadores e Trabalhadores	87.457	87.457
Pagamento do Seguro-Desemprego	7.112	2) Cofins	61.624	51.353
Pagamento de Benefício de Prestação Continuada – Loas	4.380	3) CPMF	19.657	16.381
Atendimento Ambulatorial, Emergencial e Hospitalar	16.156	4) Contribuição Sobre o Lucro Líquido Pessoa Jurídica	15.410	12.841
Pagamento de Renda Mensal Vitalícia	2.119	5) Receita de Prognóstico	735	735
Total dos gastos tipo A	137.561	6) PIS/Pasep – Seguro-Desemprego	7.259	6.049
Gastos do tipo B		7) Rec. Provenientes de Impostos	10.272	8.560
Saúde da Família	3.947	8) Contr. Seg. Serv. Público	5.293	4.411
Outros programas do Ministério da Saúde*	8.160	9) Fundo Combate e Erradicação da Pobreza	2.441	2.034
Outros programas do MPAS**	1.476	10) Contribuição sobre Produção Rural	1.564	1.304
FNAS***	5.907	11) Outras fontes		10.258
Saneamento é Vida	107			
Total dos gastos tipo B	19.598			
Gastos do tipo C				
Bolsa Escola	2.031			
Alimentação Saudável	314			
Total dos gastos tipo C	2.345			
Gastos do tipo D				
Previdência de inativos e pensionistas da União	41.038			
Indenizações e pensões especiais de responsabilidade da União	841			
Total de gastos tipo D	41.880			
Total	201.383	Total	211.711	201.383

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafe/STN).

Elaboração: Disoc/Ipea.

Nota: ¹Para inflacionar os dados correntes de 2002 em dados correntes de 2004, utilizamos o deflator do PIB segundo hipótese do substituto do relator do orçamento da Câmara dos Deputados, o mesmo usado para o PL nº 31/2003. O estimado seria 16,85% para 2003 e 5,91% para 2004.

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

**Foram englobados os seguintes programas: Gestão da política de Assistência Social; Arrecadação de receitas previdenciárias; Qualidade do atendimento na Previdência Social; Gestão da política de Previdência Social; Gestão da participação em organismos internacionais; Gestão da política de comunicação de governo; Valorização do servidor público e operações especiais.

***Fazem parte do FNAS os seguintes programas: Atenção à pessoa portadora de deficiência; Valorização e saúde do idoso; Atenção à criança; Erradicação do trabalho infantil; Brasil Jovem; Comunidade ativa; Combate ao abuso e à exploração sexual de crianças e adolescentes; Direitos humanos, direitos de todos; Segurança do cidadão; e Programa Organização Produtiva de Comunidades Pobres (Pronager).

Os gastos do tipo “d” entram no Orçamento, segundo nossa concepção, por imposição legal (Lei de Responsabilidade Fiscal), uma vez que não atendem ao princípio da universalidade de acesso, preconizado nos preceitos da Seguridade Social instituí-

dos pela Constituição. São, contudo, parte importante do Orçamento, em decorrência do volume de recursos que demandam, e por isso são aqui estruturados à parte. Assim como os gastos do tipo “a”, esses são insuscetíveis a cortes, protegidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

TABELA 2

Orçamento da Seguridade Social segundo o PL nº 31/2003

(Em mil R\$)

Orçamento da Seguridade Social para 2004				
Despesa		Receita		
Gastos do tipo A		Fontes	Antes DRU	Depois DRU
Previdência Social Básica	122.274	1) Contribuição Empregadores e Trabalhadores	92.575	92.575
Pagamento do Seguro-Desemprego	7.046	2) Cofins	70.4992	58.749
Pagamento de Benefício de Prestação Continuada – Loas	5.488	3) CPMF	19.906	16.588
Atenção Hospitalar e Ambulatorial no Sistema Único de Saúde	15.215	4) Contribuição Sobre o Lucro Líquido Pessoa Jurídica	15.793	13.161
Pagamento de Renda Mensal Vitalícia	1.847	5) Receita de Prognóstico	1.156	963
Total dos gastos tipo A	151.870	6) PIS/Pasep – Seguro-Desemprego	10.788	8.990
Gastos do tipo B		7) Rec. Provenientes de Impostos	1.576	1.314
Outros programas do Ministério da Saúde*	15.310	8) Contr. Seg. Serv. Público	5.848	4.874
Outros programas do Ministério da Assistência Social**	495	9) Fundo Combate e Erradicação da Pobreza	4.655	3.879
Outros programas do Ministério da Previdência Social***	3.996	10) Contribuição sobre Produção Rural****	1.564	1.304
Total dos gastos tipo B	19.800	11) Outras fontes		11.090
Gastos do tipo C				
Transferências de renda com condicionalidades	5.350			
Total dos gastos tipo C	5.350			
Gastos do tipo D				
Previdência de inativos e pensionistas da União	35.680			
Indenizações e pensões especiais de responsabilidade da União	772			
Total de gastos tipo D	36.452			
Total	213.472	Total	224.360	213.487

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafe/STN).

Elaboração: Disoc/Ipea.

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

**Foram englobados os seguintes programas: Erradicação do trabalho infantil; Proteção social à infância, adolescência e juventude; Gestão da política de assistência social; Combate ao abuso e à exploração sexual de crianças e adolescentes; Direitos humanos, direitos de todos; Apoio administrativo; Operações especiais; Atendimento integral à família; Avaliação de políticas sociais do governo federal; Economia solidária em desenvolvimento; Gestão da política de promoção da igualdade racial; Proteção social ao adulto em situação de vulnerabilidade.

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

****Esta fonte de recursos ainda não foi divulgada para o ano de 2004. Constatam, portanto, nesta tabela os mesmos valores do ano de 2002.

Outro ponto notório a se destacar nesse Orçamento é a Desvinculação de Receitas da União (DRU), emenda constitucional que desvincula 20% de todos os tributos da União de seus respectivos destinos. A emenda é de caráter provisório, mas há pou-

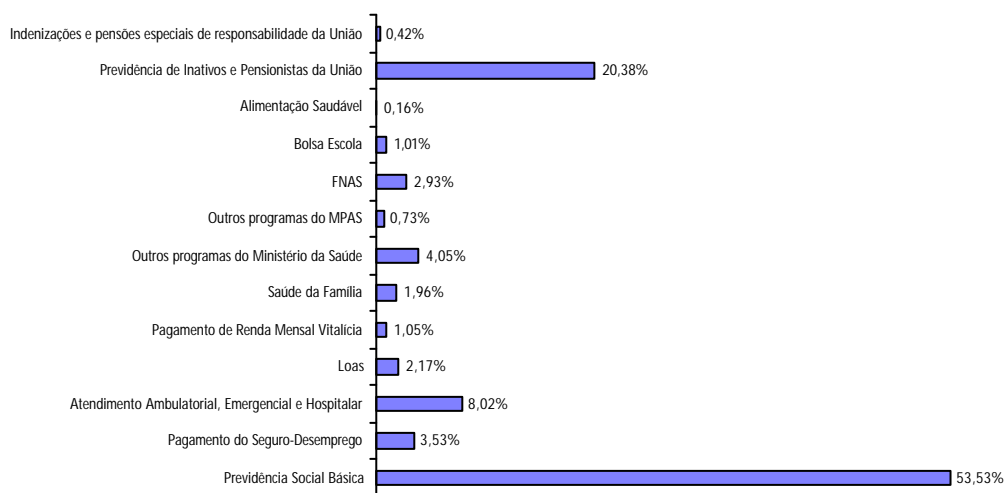
co foi prorrogada até o ano de 2007. Se tais recursos não fossem desvinculados, o Orçamento da Seguridade Social seria superavitário tanto no ano executado de 2002 quanto no orçamento previsto de 2004. Note-se que há duas receitas não suscetíveis à DRU – Contribuição de Empregadores e Trabalhadores e Receita de Prognóstico.

Os gastos do tipo “a” em 2002 são os que contêm a maior parte dos recursos. No Orçamento da Seguridade Social executado, corresponderam a 68% das despesas. Nos gastos do tipo “a”, a maior parte das despesas está direcionada à Previdência Social Básica, que corresponde a 54% do Orçamento total em 2002. Os gastos do tipo “d” correspondem a 21% do Orçamento de 2002, os quais revelam que a maior parte dos recursos da Seguridade Social é gasta com os sistemas previdenciários. Isso justifica o fato de o Sistema da Seguridade Social ser muitas vezes confundido com o Sistema Previdenciário. Na previsão orçamentária de 2004, a estrutura manteve-se a mesma (ver gráficos 1 e 2), sendo os gastos do tipo “a” 71% do total e os gastos do tipo “d”, 17%.

Tal estrutura só poderá ser alterada a médio e longo prazo, quando os resultados da reforma previdenciária puderem ser sentidos pelos seus fluxos correntes (despesas e receitas). A despesa com o estoque de benefícios pretéritos mantém-se inalterada. O gasto com a Previdência Social Básica aumenta, em 2004, passando a 57%, enquanto o gasto com a Previdência dos Inativos e Pensionistas da União diminui de 20%, em 2002, para 16%, em 2004.

Em referência à Saúde, o atendimento do SUS corresponde a 12% dos gastos do tipo “a”, e 8% do Orçamento total em 2002. Os outros programas do Ministério da Saúde correspondem a 4% do Orçamento em 2002. O Ministério de Saúde recebeu aumento de recursos em 2004, sendo estes os programas com maior aporte de recursos (7% dos gastos totais em 2004): Atenção básica em saúde; Apoio administrativo; e Assistência farmacêutica e insumos estratégicos. Os gastos de atendimento do SUS, entretanto, mantiveram-se constantes, representando 7% do Orçamento em 2004.

GRÁFICO 1
Principais Programas da Seguridade Social em 2002

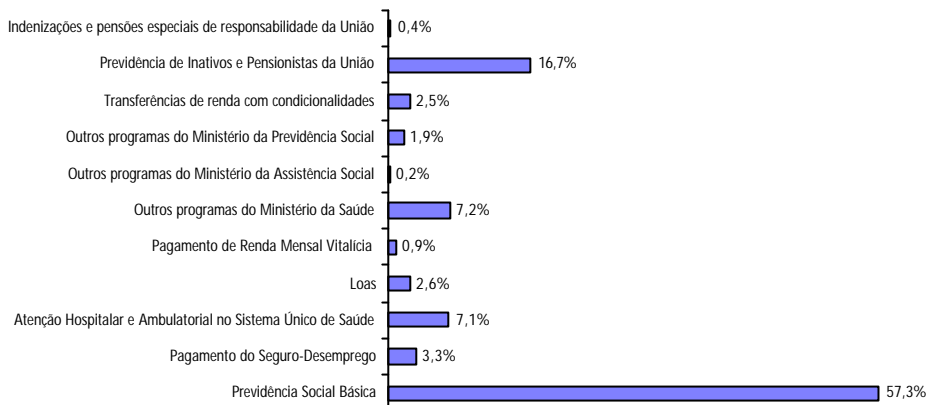


Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafe/STN).
Elaboração: Disoc/Ipea.

Por sua vez, os gastos da Assistência Social, do tipo “c”, representam 1% do Orçamento, em 2002, e 3%, em 2004, visto que o Programa Fome Zero está englobado nessa categoria (Transferência de Renda com Condicionais).

GRÁFICO 2

Principais Programas da Seguridade Social em 2004



Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafe/STN).
Elaboração: Disoc/Ipea.

4 Perspectivas da Seguridade Social

O Orçamento da Seguridade Social, somado ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, corresponde a aproximadamente 11,5% do PIB e aparentemente esgotou sua capacidade de financiamento das políticas sociais de seguridade. Seja em 2002 (orçamento executado), seja em 2004 (orçamento previsto), o montante de gastos excede às fontes constitucionais de financiamento sempre que se retiram os 20% de desvinculações da DRU. Desconsideradas essas vinculações de cerca de R\$ 10 bilhões correntes, sobra algum excedente em tais orçamentos.

Observa-se por outro lado que há pressões sociais legítimas por ampliação de gastos sociais básicos, denominados dos tipos “a” e “b” (na nossa tipologia), que se regulamentados deverão desnudar o conflito distributivo que é evidente entre a Emenda Constitucional da DRU e outros Projetos em circulação no campo da Seguridade Social, destacadamente a PEC Paralela (Regime Especial Previdenciário) e a antecipação da idade mínima para os benefícios da Loas (65 anos).

Outros gastos de Seguridade Social, como os da Bolsa Família (já incluídos), da Segurança Alimentar e da Reforma Agrária (não incluídos nesses orçamentos), somente teriam condições de se inserir em tal estrutura orçamentária com o crescimento geral da economia e com a ampliação das bases fiscais da arrecadação.

Mas se prevalecer o nível de crescimento econômico de 2003 em 2004 e não houver retorno dos recursos retirados pela DRU, a política de direitos sociais básicos não se ampliará como ora se cogita nas tratativas políticas e nos acordos congressuais.

PREVIDÊNCIA SOCIAL

1 Apresentação

A evolução da conjuntura previdenciária no segundo semestre de 2003 ficou notoriamente marcada pela Reforma da Previdência, cuja síntese é o texto final da Emenda nº 41, promulgada em 19/12/2003. Tal texto ainda não encerra o jogo político democrático. Há uma PEC paralela (PEC nº 77/2003), de iniciativa do consenso dos senadores, contendo alterações à Emenda promulgada, e haverá ainda temporada de legislação complementar que está tramitando no Congresso no primeiro semestre de 2004.

A PEC paralela inova a Reforma, entre outros, em aspecto muito relevante – a criação de regime especial da Previdência voltado ao trabalho informal urbano. Em contrapartida, independentemente da disputa em torno das novas regras para os chamados Regimes Próprios da Previdência do Setor Público, a situação do Regime Geral (INSS) refletiu na conjuntura o aperto da política macroeconômica, que resultou na queda da massa de salários e por consequência na arrecadação previdenciária (queda de 6%).

Por outra parte, a recuperação de débitos inscritos na Dívida Ativa sofreu pequeno recuo em razão da entrada em vigor do Programa de Parcelamento Especial (Paes). Com o lançamento do Paes, há expectativa de recuperar parte dos débitos para com a Previdência Social. No decorrer de 2003, as receitas oriundas das antigas medidas de recuperação de créditos decresceram cerca de 18,8% entre janeiro e outubro de 2003 (comparando com o mesmo período de 2002).

Ainda na conjuntura da política previdenciária do semestre, algum destaque deve ser reservado ao debate sobre o Seguro contra Acidente de Trabalho, com as tentativas havidas de penetração dos interesses privados nesse domínio, sem contudo gerar consequências concretas no campo institucional.

Por seu turno, no âmbito da Previdência Complementar, procedeu-se a uma série de regulamentações tendentes a ampliar os Fundos de Pensão fechados e privados.

Há, no entanto, novidade: a Previdência Complementar de natureza pública, inovação da Emenda nº 41/2003, recém-promulgada, retira os servidores públicos do conceito de Previdência Complementar privada, instituída pela Emenda nº 20/98 (art. 202 da CF), demandando nova regulamentação para a nova norma constitucional recém-promulgada, como se declara no próprio texto (art. 1º EC nº 41/2003, que modifica o art. 40, § 15 da Constituição Federal).

Essas várias questões previdenciárias estão abordadas a seguir em ordem diferente: inicia-se pelo RGPS, complementado pela análise da Dívida Ativa; analisa-se em seguida o Seguro contra Acidente de Trabalho; o terceiro enfoque é o da Previdência Complementar; e, por último, o da Reforma da Previdência do Setor Público.

2 Regime Geral de Previdência Social (RGPS - INSS)

2.1 Financiamento e gastos do RGPS

De acordo com os dados da tabela 3, verifica-se que, entre janeiro e setembro de 2003, ocorreu queda no volume total de recebimentos do INSS em comparação com o mesmo período de 2002. As Receitas Correntes (item A1) decresceram 3,9%, o equivalente a R\$ 2,32 bilhões. Tais Receitas englobam, principalmente, as contribuições das empresas e dos trabalhadores. A arrecadação recolhida pelas empresas em geral é o principal item das Receitas Correntes, representando 68,5% do item A1 (outras fontes desse item são: alíquota aplicada sobre a comercialização de produtos rurais; recolhimentos de empresas que fazem parte do Simples; e reclamatória trabalhista; entre outros). Nos últimos anos, verifica-se constante diminuição na arrecadação das empresas e, como será demonstrado mais adiante, tal fato está alterando o equilíbrio do sistema da previdência urbana.

TABELA 3

Recebimentos e pagamentos do INSS. Acumulado janeiro/setembro 2002 e 2003

(Valores em R\$ 1 mil de set. de 2003. Deflator INPC)

	2001		2002	
	Valor	(%)	Valor	(%)
A Recebimentos (A1+A2+A3+A4)	85.499.134	100	82.314.364	100
A.1. Receitas Correntes	59.128.100	69,36	56.811.100	69,1
A.2. Recuperação de créditos	4.836.300	5,66	3.844.600	3,68
A.3. Rend. finan., antecipação de receitas etc.	2.159.219	2,52	-1.025.770	1,25
A.4. Transferências da União	19.581.599	22,9	22.846.704	27,75
B Pagamentos (B1+B2+B3)	84.572.271	100	84.227.128	100
B.1. Pagamentos de benefícios pelo INSS	76.039.971	89,91	76.367.719	90,66
Pagamentos de benefícios previdenciários	72.386.894	85,6	72.605.417	86,2
Pagamentos de benefícios não-previdenciários	3.653.077	4,31	3.762.302	4,47
B.2. Outros pagamentos INSS	4.075.619	4,82	3.454.965	4,1
B.3. Transferências a terceiros	4.456.681	5,26	4.404.444	5,22

Fonte: Fluxo de Caixa do INSS.

A queda nas receitas de arrecadações recolhidas pelas empresas é decorrência direta do comportamento do mercado de trabalho no período. As principais pesquisas indicam que a massa salarial real continua decrescendo. De acordo com a Pesquisa Mensal de Emprego do IBGE, a deterioração da massa salarial foi de 5,9%. Por sua vez, os dados da Confederação Nacional da Indústria indicam decréscimo de 6,14% nos salários líquidos reais. As receitas provenientes de medidas de recuperação de crédito, rendimento financeiro e antecipação de receitas, que vinham apresentando desempenho positivo no ano de 2002, também declinaram no período analisado.

Em consequência desse quadro, em comparação com o mesmo período do ano de 2002, houve aumento na participação das Transferências da União – compostas pelas fontes utilizadas para financiar a Seguridade Social – no total de recebimentos do INSS. Tais transferências são utilizadas como complemento das receitas da Previdência, sempre que os recursos arrecadados com as contribuições dos trabalhadores e dos empregados não são suficientes para pagar os benefícios. Em 2002, a participação das Transferências da União no total de recebimentos do INSS foi de 22,9% e, em 2003, saltou para 27,75%.

Os dados da tabela 3 também revelam que o volume total dos gastos permaneceu relativamente estável. Não houve acréscimo significativo nos recursos utilizados para o pagamento de benefícios pelo INSS, tanto os previdenciários quanto os não-previdenciários, e ocorreu pequeno decréscimo na rubrica **Outros Pagamentos**, que agrega as despesas com pessoal e custeio do INSS.

A tabela 4 mostra o resultado financeiro do INSS. Em termos reais, verificou-se queda de 5,4% na Arrecadação Líquida.⁵ Tendo em vista tal fato e o aumento nos gastos com o pagamento de benefícios, observou-se, no período analisado, aumento de 26,2% na necessidade de financiamento do INSS. Até 2001, a necessidade de financiamento, que corresponde à diferença entre o montante de recursos arrecadados e os utilizados pelo INSS para o pagamento de benefícios, era influenciada pelo fato de a previdência rural – em que não há obrigatoriedade contributiva – ser financiada também com recursos das contribuições do sistema urbano. Conforme mostra o número anterior deste periódico,⁶ a Previdência urbana – até então –, além de se auto-sustentar, era superavitária. No entanto, como reflexo da conjuntura macroeconômica do país e a constante deterioração da massa salarial, a partir de 2002, o equilíbrio nos pagamentos da Previdência Urbana começa a apresentar resultados negativos, isto é, o volume arrecadado agora não é suficiente para cobrir as despesas com o pagamento de benefícios e o sistema urbano começa a apresentar resultado negativo. Em 2002, o saldo previdenciário urbano negativo foi de R\$ 839 milhões e, entre janeiro e setembro de 2003, tal diferença ficou em torno de R\$ 4,5 bilhões.

TABELA 4

Resultado financeiro no INSS – extrato do fluxo de caixa – acumulado janeiro/setembro 2002 e 2003

(Valores em R\$ 1 mil de set. 2003. Deflator INPC)

	2001	2002	Varição
C. Arrecadação Líquida	59.301.636	56.088.986	5,4
D. Saldo Negativo Previdenciário	13.085.258	16.516.432	26,2

Fonte: Fluxo de Caixa do INSS.

2.2 Evolução da Dívida Ativa da Previdência Social

Encerrou-se em agosto de 2003 o prazo para os devedores do INSS aderirem ao Programa de Parcelamento Especial (Paes – também conhecido como Programa de Recuperação Fiscal II – o Refis II). De acordo com a lista dos devedores da Dívida Ativa do INSS, divulgada em maio de 2003, havia aproximadamente 177 mil entidades – públicas e privadas – com débitos para com a Previdência Social. Desse total, apenas 17.566 aderiram ao Refis II, negociando dívida de aproximadamente de R\$ 14,4 bilhões. Foi uma adesão modesta, se considerado que o Paes é um programa mais amplo que o primeiro Refis e que este programa de parcelamento de dívidas teve a adesão de 129 mil empresas.

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

6. Políticas Sociais - Acompanhamento e Análise nº 7, ago. 2003, p. 19.

Em outubro de 2003 após o balanço das adesões ao Paes, foi publicada pelo Ministério da Previdência nova lista de devedores do INSS, com dados referentes a 30 de setembro. Nessa lista, não constam nem os nomes das empresas que aderiram ao programa de parcelamento de dívidas nem o montante da dívida negociada. Dessa forma, em julho de 2003, antes do lançamento do Paes, o valor total dos débitos em cobrança pelo INSS – incluindo os que já haviam sido negociados no primeiro Refis – era de R\$ 101,1 bilhões. Em setembro, após o programa, o valor divulgado da Dívida Ativa foi de R\$ 55 bilhões. No entanto, isso não quer dizer que com o lançamento do programa houve redução de quase 50% no estoque da dívida. O valor da dívida divulgado em setembro de 2003 não contabiliza nem os débitos em cobrança administrativa nem os valores renegociados (que estão incluídos nos dados de julho). Vale ressaltar também que mesmo os valores renegociados não deixam de representar dívida para com a Previdência Social. A negociação apenas cria expectativa de recuperação desses débitos. De acordo com as estimativas do Ministério da Previdência, até outubro de 2003, foram arrecadados R\$ 204,9 milhões.

Com o lançamento do Paes, houve melhora nas arrecadações provenientes das medidas de recuperação de crédito, que englobam – além do Paes e do primeiro Refis – receitas provenientes de depósitos judiciais, amortização de débitos e parcelamentos convencionais, entre outros. No entanto, no acumulado do ano, tais receitas tiveram decréscimo de cerca de 18,8%. Segundo o Ministério da Previdência, essa redução deve-se tanto ao esgotamento das antigas medidas de recuperação de créditos quanto às ações adotadas para o planejamento e o lançamento de novas medidas de recuperação de débitos para com a Previdência.

2.3 Seguro contra Acidente de Trabalho (SAT)

2.3.1 Abertura para exploração do SAT pelo setor privado

O principal foco da Reforma da Previdência do governo Lula é o sistema de aposentadorias dos servidores públicos (ver quadros). No entanto, há outras propostas de alteração igualmente relevantes quando o assunto é garantir a reposição de renda do cidadão diante de situações de risco, nas quais o trabalhador perde a capacidade laboral. Mesmo não tendo recebido o merecido destaque no debate público, a PEC nº 67 (número que o projeto de reforma recebeu no Senado) reabriu a discussão sobre o modelo de gestão do Seguro contra Acidente de Trabalho (SAT) ao propor a alteração do art. 201 da Constituição, de forma que a gestão de tal seguro fosse exclusivamente estatal. Atualmente, o SAT é gerido exclusivamente pelo Estado, mas continua aberta a possibilidade para que seja explorado tanto pelo poder público quanto por instituições privadas.

Desde a promulgação da EC nº 20/98, a discussão em torno da reformulação do SAT está na ordem do dia. Durante a tramitação dessa Emenda no Congresso, foi proposta e aprovada a possibilidade de o SAT ser explorado concorrentemente pelo poder público e pela iniciativa privada, prevendo, assim, a criação de modelo paralelo. A implementação desse novo modelo para o SAT, no entanto, dependia da promulgação de lei complementar que nunca foi aprovada. Dois modelos chegaram a ser levados em consideração: no primeiro, as seguradoras (ou mútuas) privadas ofereceriam o mesmo leque de benefícios, sendo que a aposentadoria por invalidez e a pensão por morte seriam concedidos pelo INSS e reembolsados pelas seguradoras privadas.

Estas também ofereceriam os benefícios indenizatórios, tais como: despesas com funeral, assistência médica e reabilitação profissional; no outro modelo, estava previsto que a concessão dos benefícios destinados à reposição de renda seriam prestados pelo INSS e as seguradoras ficariam com os benefícios indenizatórios. Os defensores da abertura para a iniciativa privada argumentam que tal transferência de indenizações, além de representar a intenção de economizar o dinheiro público, seria a ferramenta mais eficaz para garantir a prevenção dos acidentes de trabalho. Acreditam que, pelo fato de as seguradoras visarem o lucro, teriam grande interesse em investir em condições seguras de trabalho para não ter de pagar as indenizações – isso acaba saindo mais barato.

Por outro lado, os que defendem a exclusividade do modelo de gestão estatal argumentam que o principal problema do modelo concorrencial é que as seguradoras privadas tenderão a cobrir aqueles setores com menor risco – as grandes empresas nas quais o potencial contributivo é maior e há menor risco de ocorrerem acidentes de trabalho –, deixando os outros segmentos mais caros para o Estado (a cobertura dos setores que registram maior quantidade de acidentes, cobertura das localidades mais distantes etc.). O Brasil já passou pela experiência de gestão privada do SAT até 1967, quando – por reivindicação de segmentos da sociedade civil que clamavam por atenção diferenciada para o trabalhador – o seguro foi estatizado. A intenção do governo nesse contexto de discussão da Reforma da Previdência era reverter a possibilidade aberta pela EC nº 20 para exploração do SAT pela iniciativa privada. Entretanto, o artigo que garantia a exploração exclusiva do seguro por parte do Estado foi suprimido do texto da Emenda Constitucional recém-promulgada.

2.3.2 Perfil Profissiográfico Previdenciário (PPP)

Outro fato relevante no período, relacionado com o SAT, é a exigência de elaboração do Perfil Profissiográfico Previdenciário (PPP). O PPP é um documento único sobre o histórico de trabalho dos empregados, com propósitos previdenciários, para obtenção de informações relativas à fiscalização do gerenciamento de riscos e à existência de agentes nocivos no ambiente de trabalho. O PPP conterá dados administrativos, atividades desenvolvidas pelo trabalhador e informações sobre o ambiente de trabalho do indivíduo.

A criação do PPP estava prevista no art. 58 da Lei nº 8.213/91 e no Regulamento da Previdência Social (DEC nº 3.048/99). É instrumento importante pelo fato de prover uma série de informações úteis para a elaboração de diagnóstico das situações de risco às quais estão expostos os trabalhadores. Dessa forma, contribuirá para solucionar o problema da omissão de riscos e a subnotificação dos danos causados à saúde do trabalhador. É, ainda, um documento que também poderá ser solicitado para orientar programas de reabilitação profissional e subsidiar o reconhecimento técnico do nexo causal entre a atividade exercida pelo trabalhador e uma eventual doença ou incapacidade, um dos fatores que dificultam o reconhecimento do direito do trabalhador ao benefício. Inicialmente seria exigido a partir de 1/1/2003, mas em decorrência de sua complexidade, tal exigência somente passou a vigorar um ano depois (em 1/1/2004). Deverá ser solicitado primeiro para aqueles que trabalham com atividades que trazem risco para a saúde do trabalhador e em seguida – após ser implementado o PPP em meio magnético – para pessoas que exercem outras atividades.

2.4 Informalidade reconhecida

A extensão da cobertura da aposentadoria especial aos membros de cooperativas de trabalho e produção, introduzida pela Lei nº 10.666, de 8 de maio de 2003, é um passo adicional no reconhecimento dos trabalhadores informais pela Previdência. Antes da promulgação dessa lei, apenas os formais, os avulsos e os segurados especiais tinham direito ao benefício concedido aos indivíduos que trabalham sob condições especiais que prejudicam sua saúde e sua integridade física.

Tal iniciativa foi tomada em razão da necessidade de adequar a legislação ao novo perfil do mercado de trabalho. A quantidade de trabalhadores contratados como empregados formais decresceu gradativamente ao passo que surgiram muitas cooperativas de trabalho e produção, principalmente após 1994, quando foi promulgada a Lei nº 8.949. Esta norma estabelece que não existe vínculo empregatício entre a sociedade cooperativa e seus associados, nem entre a empresa que contrata os serviços dos cooperados e estes.

O financiamento das aposentadorias especiais dos cooperados dar-se-á por meio de alíquota de contribuição adicional a cargo das empresas que contratarem os serviços das cooperativas. A alíquota das empresas é de 9, 7 ou 5% incidentes sobre o valor bruto da nota fiscal. Por sua vez, a das cooperativas é de 12, 9 ou 6% do valor da remuneração paga aos cooperados. Tanto em um caso quanto em outro, as alíquotas variam conforme a atividade permita que o trabalhador se aposente após 15, 20 ou 25 anos de contribuição. O que determina o direito ao benefício é o tipo de agente nocivo (agentes químicos ou físicos) ao qual o trabalhador fica exposto em seu ambiente de trabalho. Por exemplo, indivíduos cuja atividade permanente realiza-se no subsolo de minerações subterrâneas podem se aposentar após 15 anos; as pessoas que trabalham na fabricação de guarnições para freios, embreagens e materiais isolantes contendo asbesto aposentam-se após 20 anos; por fim, quem trabalha com extração, fabricação e utilização de carvão mineral, piche e outras atividades ligadas à indústria petroquímica adquirem o direito ao benefício após 25 anos de contribuição.

3 Previdência Complementar

Em 2003, houve importantes inovações no campo da Previdência Complementar brasileira. Foi concluída a regulamentação de novos institutos previstos na Previdência Complementar Privada cujos princípios foram definidos na Emenda Constitucional nº 20/98 e criados pelas Leis Complementares nº 108 e nº 109, ambas de 2001. Os institutos em questão são: portabilidade, benefício proporcional diferido (*vesting*) e figura do instituidor de fundos de pensão. Do ponto de vista fiscal e político, tais princípios têm por objetivo fortalecer a Previdência Complementar Privada no Brasil. Com o seu fortalecimento, estão em jogo tanto os interesses de seguradoras privadas quanto os do próprio governo, que passaria a contar com as reservas geradas nesses fundos de previdência complementar para investir em obras de infra-estrutura, como ocorre em diversos países do mundo.

Com a aprovação da Lei Complementar nº 109, em 2001, foi gerada expectativa de forte crescimento do universo de contribuintes do sistema de previdência complementar no Brasil, com a criação do novo tipo de entidade fechada de previdência complementar privada: os fundos instituídos. Estes são fundos de pensão criados a partir do vínculo associativo do indivíduo (com sindicatos, associações profissionais,

conselhos etc., que passam a poder criar fundos de pensão). Ou seja, é uma categoria mais abrangente que a do fundo patrocinado – restrito ao vínculo empregatício. De acordo com os cálculos da Secretaria de Previdência Complementar (SPC), com a criação desses fundos, a quantidade de participantes do sistema de Previdência Complementar deverá duplicar nos próximos cinco anos. Atualmente, cerca de 2,3 milhões de pessoas integram o sistema, e a previsão da SPC é de que tal número chegue a cinco milhões em 2008.

A figura do fundo instituído foi adotada com base na experiência de outros países. Nos Estados Unidos, na Suécia e na Espanha, esse tipo de fundo já está consolidado. Os fundos instituídos correspondem a uma adequação do sistema a uma nova ordem das relações de emprego em que se observa declínio nos vínculos formais e estáveis de emprego e aumento nas relações de parcerias e contratações de menor duração. Ou seja, a figura do instituidor abre a possibilidade para que profissionais liberais, autônomos, empresários e outros trabalhadores também possam ter acesso à previdência complementar fechada.

Os sindicatos ou as associações profissionais podem optar por criar um plano de benefícios próprio ou instituir o plano em um fundo já existente. Cada entidade instituidora deverá ter no mínimo mil associados e quinhentos participantes para que o plano possa entrar em funcionamento – se optar por um plano próprio – ou cem participantes se for um fundo instituído a um multipatrocinado já existente. Especialistas acreditam que a tendência será otimizar e aproveitar as estruturas administrativas já existentes, em vez de criar uma nova.

O modelo do fundo instituído é semelhante ao do fundo patrocinado: ambos são orientados pelas mesmas regras gerais. Como exemplo podemos citar o fato de as regras de investimento serem definidas considerando-se os mesmos quatro macrosegmentos de aplicação, quais sejam: renda fixa (títulos do Tesouro Nacional e títulos privados), renda variável (ações), imóveis e empréstimos e financiamento imobiliário aos participantes. No entanto, há algumas condições específicas que regem os fundos instituídos: os planos devem ser de contribuição definida – seguindo a tendência de valorizar esse tipo de plano em detrimento ao de benefício definido –, o patrimônio do fundo será totalmente separado do patrimônio do instituidor e a gestão do fundo será profissional: esta será entregue a instituições financeiras ou administradoras de recursos. O papel dos sindicatos ou das associações limita-se a formatar o modelo do plano de benefícios e a incentivar a adesão dos associados.

Outra especificidade dos fundos instituídos: eles foram concebidos para receber contribuições apenas dos associados. No entanto, o empregador também poderá contribuir ao plano, mas tal contribuição só poderá ser eventual, periódica ou durante um período de tempo predeterminado. Caso opte por contribuir ao fundo instituído, o empregador gozará dos mesmos incentivos fiscais previstos em lei para os patrocinadores.

Outro fato relevante no período foi a conclusão da regulamentação de medidas que visam aumentar a funcionalidade dos planos e, conseqüentemente, melhorar a confiança do empregado em participar de um fundo de pensão. São, na verdade, garantias criadas para os participantes das entidades fechadas de previdência complementar. Eles agora têm quatro opções de ação no momento em que perderem o

vínculo empregatício: instituto da portabilidade, benefício proporcional diferido (*vesting*), resgate e auto-proteção.

A portabilidade é a faculdade que o cidadão tem de portar as reservas acumuladas em determinado plano de previdência complementar. O participante que romper o vínculo empregatício com o patrocinador e ainda não tiver preenchido os requisitos de elegibilidade do benefício pleno poderá transferir os recursos acumulados – os quais sempre serão correspondentes ao maior saldo calculado em nome do participante, seja a reserva matemática, seja o somatório das suas contribuições – para um plano de outra entidade de previdência complementar privada – aberta ou fechada – sem incidência de tributação. A transferência dar-se-á entre as entidades de previdência complementar e o participante não tomará parte desse trânsito de recursos financeiros. A decisão pela não-incidência de tributos nessa operação deu-se pelo seu caráter previdenciário. Segundo especialistas, a portabilidade, ao contrário do simples resgate, é instituto que tem por finalidade garantir e proporcionar a poupança previdenciária de longo prazo. É exigido o cumprimento de carência de até três anos de vinculação do participante ao plano de benefícios. Vale ressaltar que tal carência não se aplica aos recursos anteriormente portados de outros planos de previdência complementar.

Por seu turno, o benefício proporcional diferido, ou *vesting*, é uma variante da portabilidade. Ao perder o vínculo empregatício, o participante também poderá optar pelo recebimento futuro de benefício proporcional às suas contribuições. Vale ressaltar que tal opção não impede que o participante mude de opinião e opte pela portabilidade ou pelo resgate das suas contribuições. Assim como no caso da portabilidade, deverá haver carência de até três anos para que o indivíduo possa gozar desse benefício. Os cidadãos também poderão optar por realizar o resgate de suas contribuições ao fundo de pensão. Se o indivíduo estiver participando de um fundo patrocinado, só poderá optar pelo resgate se perder o vínculo empregatício. Caso seja um fundo instituído, há carência que varia entre seis meses e dois anos de contribuição. Não é possível resgatar recursos portados, nem mesmo optar pelo resgate se já tiver cumprido as condições de elegibilidade ao benefício pleno. Por fim, há o instituto do autopatrocínio (auto-proteção) que dá ao trabalhador o direito de manter a sua contribuição e a do patrocinador caso perca parte ou toda a sua renda. Com isso, o indivíduo poderá continuar candidatando-se a um benefício correspondente à sua remuneração antes da perda salarial.

4 Previdência do Setor Público: o desfecho da Reforma e sua implementação

Concluiu-se no mês de dezembro, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 41, no dia 19/12/2003, o conflitivo processo de tramitação da proposta de Reforma da Previdência do governo Lula. Mas ainda haverá terceiro turno nesse jogo político. O primeiro foi na Câmara, onde o projeto original sofreu algumas alterações importantes, todas elas comentadas no número anterior deste *Políticas Sociais - Acompanhamento e Análise*. O segundo turno processou-se no Senado, que ao preço de aprovar integralmente o texto da Câmara criou um projeto paralelo de Emenda Constitucional (EC), no qual foram sintetizados todos os pontos controvertidos do Projeto oriundo da Câmara, que a juízo dos senadores deveriam merecer mudanças (ver item 4.1).

Tal Projeto de Emenda Constitucional de nº 77/2003 virou, portanto, o terceiro turno da Reforma da Previdência. Ele e a legislação complementar necessária à implementação da Emenda promulgada serão os pontos de maior evidência no processo normativo da Previdência Social no primeiro semestre de 2004.

O que mudou com a Emenda Promulgada

Resumidamente, a promulgação da Emenda estabelece de imediato o que segue:

- 1) Os tetos salariais do pessoal ativo do serviço público.
- 2) A idade mínima para aposentadoria: 60 anos homens e 55 mulheres.
- 3) A contribuição dos inativos, que passa a ser compulsória, noventa dias após a promulgação da Emenda.
- 4) A integralidade de vencimento na aposentadoria fica restrita aos atuais servidores, com 35 anos de contribuição, 20 anos de permanência no serviço público, 10 anos na carreira e 5 anos no cargo, acrescidos dos tempos adicionais de contribuição instituídos pela Emenda Constitucional nº 20/98. Quanto aos novos servidores, perdem o direito a integralidade, ficando com direitos garantidos até R\$ 2.400 e o restante pendente da Previdência Complementar Pública.
- 5) Aposentadorias precoces: antes que se complete a nova idade mínima, pagam pedágio de 5% por todo ano faltante, exceto as pessoas que venham a se aposentar até 31/12/2005, cujo pedágio foi estipulado em 3,5% por ano faltante.
- 6) As pensões sofrem corte do valor que exceda a R\$ 2.400 em proporção igual a 30% da parcela excedente.
- 7) A paridade de reajuste entre remuneração de ativos e benefícios de inativos ficou alterada, concedendo-se paridade parcial aos servidores com direito à integralidade (item 4), mas não aos novos servidores ou àqueles que não cumprem os vários requisitos exigidos para a integralidade.

4.1 O que fica pendente na PEC Paralela e na Lei Complementar

A PEC Paralela de nº 77/2003 contém algumas alterações secundárias e outras substantivas em relação ao texto aprovado. Entre as alterações principais destacam-se:

- 1) Garantia da paridade de reajuste pleno para ativos e inativos.
- 2) Criação de sub-tetos salariais nos estados.
- 3) Isenção parcial da contribuição dos inativos para idosos (mais de setenta anos) e para portadores de necessidades.
- 4) Criação do regime previdenciário especial para os trabalhadores informais urbanos e trabalhadores domésticos não-remunerados que passam a ser abrigados no Regime Geral da Previdência Social, percebendo benefício no valor de um salário mínimo.
- 5) Excepcionalidades aos regimes previdenciários das polícias militares estaduais.

Das várias mudanças propostas nessa PEC, o item 4 é certamente o de maior alcance social e verdadeiro sentido distributivo, que foge quase por completo ao espírito da Emenda Constitucional. É a criação do regime previdenciário especial para o

trabalho familiar urbano, certamente uma extensão dos princípios da previdência rural ao regime de trabalho informal urbano e doméstico. Os demais tópicos listados envolvem correções no texto da Emenda que se tornaram consenso no Senado. Apesar de haver “Acordo de Cavalheiros” para sua tramitação paralela em benefício da rápida promulgação da Emenda original, resta uma incógnita: saber se tal acordo será respeitado na Câmara. Por sua vez, o regime especial, se aprovado, requerirá legislação complementar e explícita vinculação ao Orçamento da Seguridade Social, visto que se enquadra no mesmo princípio de financiamento da Previdência Rural.

Finalmente, deve-se destacar um aspecto até certo ponto esquecido nessa segunda rodada da Reforma da Previdência – a criação dos Fundos de Previdência Complementar fechados. Observe-se que na PEC original do Executivo, a Previdência Complementar fechada e privada era eixo estruturante da Reforma, como se reconhecia na própria Exposição de Motivos. Entretanto, houve várias mudanças no projeto original, principalmente a garantia da integralidade de vencimentos para os atuais servidores (com algumas restrições); mas houve também uma Emenda na Câmara que explicitou o caráter público da Previdência Complementar que virá a ser criada para os servidores públicos.

A combinação dessas várias emendas tornou o objetivo original da PEC inviável, qual seja o de introduzir de imediato, após a promulgação da Emenda, os Fundos da Previdência Complementar privados para os servidores públicos.

Observe-se que as Leis Complementares votadas pelo Congresso em 2001, Leis nºs 108 e 109, de 2001, regulamentaram o art. 202 da Constituição Federal, que define a Previdência Complementar, fechada ou aberta, como Previdência de caráter privado.

Isto posto, ao introduzir-se na Emenda promulgada o princípio da Previdência Complementar de caráter público, dever-se-ia produzir nova legislação complementar, visto que a vigente não atende a esse novo princípio – principalmente considerando que tal Previdência vem atrelada à regra da contribuição definida, mas não do benefício, que também não está assim explicitada na legislação vigente.

5 Conclusão

Do ponto de vista da equidade, a Reforma Previdenciária aprovada contém leituras contraditórias. Se por um lado combate os salários descontrolados no setor público (fixação dos tetos salariais), o que é merecedor de elogio, por outro, corta direitos ou expectativas de direito da totalidade dos servidores públicos em nome do interesse geral, sem, contudo, ampliar direitos no Regime Geral.

Coube ao Senado Federal, por iniciativa de uma PEC Paralela (PEC nº 77/2003), ampliar direitos sociais básicos, instituindo o “sistema especial de inclusão previdenciária que abrange os trabalhadores sem vínculo empregatício e aqueles sem renda própria dedicados exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito da residência da própria família”.

Tal dispositivo da PEC Paralela muda qualitativamente o caráter da Reforma. Se aprovado também na Câmara, como já o foi no Senado, permitirá, a depender ainda da legislação complementar, incluir na Previdência o majoritário contingente de trabalhadores informais urbanos que praticamente estão ausentes do Sistema e das Reformas promovidas depois da promulgação em 1988 da Constituição Federal.

Aparentemente, o governo Lula então se prepara para aplicar esse dispositivo da Reforma, instituindo, segundo anúncio público da Secretária Nacional de Previdência Social, legislação especial para permitir filiação ao INSS das domésticas (sem renda do trabalho doméstico), mediante cobrança de alíquota diferencial (8% da remuneração) em relação aos autônomos, que atualmente descontam 21% do salário de contribuição.

O conteúdo da Reforma aprovado, independentemente da PEC Paralela, sofreu forte mutação, ainda na Câmara Federal sobre questões-chave como: integralidade do valor das aposentadorias com restrições, previdência complementar pública e alguns critérios de transição à idade mínima. Mesmo assim, manteve-se o critério original mais restritivo para os novos servidores e a cobrança compulsória da contribuição previdenciária para inativos e pensionistas. A dureza com que se tratou o servidor público, desvinculada da ampliação simultânea de direitos sociais básicos, deixou em muitos a forte impressão de que a Reforma se inspiraria no espírito das recomendações contidas na terceira revisão do Acordo Brasil (FMI) firmado pelo Ministério da Fazenda no início do ano. Isso era e é uma crítica utilizada por setores da oposição. No Senado, aparentemente, a liderança do governo aceitou tal crítica facilitando a aprovação da PEC Paralela, que introduz novos direitos sociais.

Finalmente, deve-se atentar para a possibilidade de que venha a ocorrer o quarto turno no jogo político democrático da Reforma da Previdência. Trata-se da batalha judiciária, que se abriria principalmente no Supremo Tribunal Federal, no qual ingressariam para apreciar as Ações Diretas de Inconstitucionalidade. Tal batalha terá ou não relevância, o que depende do destino da PEC Paralela – que, ao que parece, se aprovada, zeraria o jogo político, não justificando a continuidade do conflito em torno da Reforma. Mas isso é apenas conjectura. Ao Supremo Tribunal Federal caberá ainda se pronunciar sobre a constitucionalidade de muitos dispositivos de validade duvidosa, conforme entendem determinados grupos sociais.

Em contrapartida, como a Reforma é um conjunto de regras que aponta para uma dada direção, parece-nos que, dependendo da direção que vier a tomar a PEC Paralela, a Reforma poderá ou não assumir sentido distributivo, na perspectiva da inclusão social.

ASSISTÊNCIA SOCIAL

1 Conjuntura

O segundo semestre de 2003 foi marcado por uma série de iniciativas importantes no campo da política de Assistência Social. Destacam-se a formulação do Plano Plurianual (PPA) do Ministério da Assistência Social (MAS) para o período 2004-2007, a criação do programa unificado de transferências de renda, o Bolsa Família, a realização da IV Conferência Nacional de Assistência Social e a aprovação dos projetos de lei sobre o Estatuto do Idoso e a Renda Básica de Cidadania. O ano de 2004 também começa com uma alteração de peso: a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em substituição ao Ministério da Assistência Social (MAS). Começando pela última, serão apresentadas em seguida cada uma das iniciativas mencionadas.

1.1 A reforma do ministério

Uma reformulação significativa, não apenas no âmbito da gestão da política de Assistência Social, mas na própria gestão da área social do governo federal, foi realizada com a recente criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. O novo ministério teve suas atribuições ampliadas quando comparado com o extinto MAS. Ele responderá não apenas pela política nacional de Assistência Social como também pela política de segurança alimentar e combate à fome – antes a cargo do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome – e pela gestão do Programa Bolsa Família – antes vinculado à Presidência da República.⁷

A intenção de substituir o MAS por outro ministério enfrentou a oposição de diversos segmentos sociais ligados à Assistência Social que, apesar de favoráveis à integração de políticas de cunho assistencial, especialmente as de transferência de renda ao órgão gestor da Assistência Social, manifestaram-se contrários à extinção do Ministério. Contudo, pode-se considerar que a unificação daquelas três políticas sob um único ministério representou avanço significativo no sentido da organização de um sistema estruturado e coerente de proteção social para as populações em situação de risco ou de vulnerabilidade social.

7. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome será responsável, segundo a Medida Provisória nº 163, de 23 de janeiro de 2004, pelas políticas nacionais de desenvolvimento social, de segurança alimentar e nutricional, de assistência social e de renda de cidadania. Constam entre as suas atribuições a articulação com as três esferas de governo e com a sociedade civil no estabelecimento de diretrizes relacionadas àquelas políticas nacionais; a articulação de políticas e programas; bem como as ações de normatização, orientação, acompanhamento, avaliação e supervisão de planos, programas e projetos. O ministério é responsável pela gestão do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e pela aprovação dos orçamentos do Serviço Social da Indústria (Sesi), do Serviço Social do Comércio (Sesc) e do Serviço Social do Transporte (Sest). As ações de articulação, coordenação e avaliação dos programas sociais do governo federal, atribuição do MAS segundo a Lei nº 10.683 de 2003, não constam mais como atribuições do novo ministério. A ele, no entanto, continua vinculado o Conselho de Articulação dos Programas Sociais.

1.2 Unificação dos programas de transferência de renda

Grande inovação no campo da Assistência Social foi a criação, em outubro, do programa Transferência Direta de Renda com Condicionalidades, o Bolsa Família,⁸ demonstrando que as políticas de transferências de renda têm papel importante a desempenhar na área social do governo Lula.⁹ O programa Bolsa Família visa unificar os procedimentos de gestão e execução das seguintes ações de transferência de renda do governo federal: a Bolsa Escola, o Cartão Alimentação (criado pelo Programa Fome Zero), o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à saúde (conhecido como Bolsa Alimentação) e o Auxílio-Gás. Paralelamente, o Bolsa Família passa a ser o gestor do Cadastro Único para os Programas do governo federal. Tal cadastro, instituído por decreto em 2001, foi objeto de aprimoramentos e é o suporte administrativo para a realização da unificação das políticas de transferência de renda.

Além de unificar a gerência dos programas, é também diretriz assumida pelo governo garantir recursos crescentes para a universalização do novo programa, como forma de fazer face à prática de clientelismos e alcançar maior justiça social. Em busca desses objetivos, o programa Bolsa Família foi criado sob a responsabilidade de um Conselho Gestor Interministerial, vinculado à Presidência da República, e conta com uma Secretaria Executiva que objetiva coordenar, supervisionar, controlar e avaliar a operacionalização do programa. Hoje, tanto o Conselho como a Secretaria Executiva estão vinculados ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Em seu desenho, o programa Bolsa Família propõe-se a atender às famílias mais pobres a partir da definição de dois grupos, constituídos em razão das faixas de renda familiar. O primeiro grupo é composto pelas famílias com renda mensal *per capita* de até R\$ 50,00. Tais famílias poderão beneficiar-se com dois tipos de pagamentos mensais: o básico, composto por uma bolsa de R\$ 50,00; e o variável, que atenderá a gestantes e crianças de 0 a 15 anos,¹⁰ até o limite de três pessoas, no valor de R\$ 15,00 por pessoa. O valor da bolsa para esse primeiro grupo pode chegar, portanto, a R\$ 95,00. No segundo grupo, estão as famílias com renda entre R\$ 50,00 e R\$ 100,00 *per capita*. Nesse caso, os beneficiários não farão jus ao benefício de piso básico de R\$ 50,00, mas poderão concorrer ao piso variável de R\$ 15,00 para cada gestante e/ou criança de 0 a 15 anos, acumulando uma bolsa que pode chegar a R\$ 45,00.

Os dois tipos de benefício, básico e variável, têm funções diferentes. O pagamento variável propõe-se a incentivar comportamentos e hábitos específicos em cada integrante da família, facilitando a inclusão social de seus membros. O pagamento básico, além desse objetivo, visa combater a fome e a pobreza das famílias em situação mais vulnerável. Em todos os casos, as famílias beneficiárias do programa Bolsa Família precisam cumprir algumas condicionalidades. Deverão “manter em dia a caderneta de

8. O Programa foi lançado pela Medida Provisória nº 132 de 20/10/2003.

9. Tal importância refletiu-se no próprio PPA. Entre os dez desafios que compõe o campo social no PPA, dois referem-se diretamente à Assistência Social: o desafio 2, “Ampliar a transferência de renda para as famílias em situação de pobreza e aprimorar os seus mecanismos”; e o desafio 3, “Promover o acesso universal, com qualidade e equidade à seguridade social (saúde, previdência e assistência)”.

10. Parece haver certa indefinição quanto aos membros da família que terão direito ao benefício variável. Enquanto a MP nº 132 refere-se a gestantes e nutrízes, além de crianças e adolescentes de 0 a 15 anos, o documento Bolsa Família: a evolução dos programas de complementação de renda no Brasil, lançado em novembro, relaciona o benefício variável apenas a famílias com filhos de 0 a 15 anos.

vacinação dos filhos, comprovar sua presença na escola, freqüentar os posto de saúde da rede pública e também, quando oferecidos, participar de atividades de orientação alimentar e nutricional e de programas de alfabetização, cursos profissionalizantes etc.”¹¹ A MP nº 132 determina ainda que ninguém receberá valor menor ao que estava recebendo. Para as famílias já beneficiadas cujo valor dos benefícios ultrapassem o teto agora estipulado, haverá um adicional, a título de complementação, que garanta a manutenção do valor equivalente recebido.

QUADRO 1

O Programa Bolsa Família e os Programas Federais de Transferência de Renda unificados

Características dos programas	População beneficiada	Valores pagos mensalmente (em reais)	Condicionalidades	Legislação	Gestão
Bolsa Família	Grupo 1 – Famílias com até R\$ 50,00 per capita Grupo 2 – Famílias entre R\$ 50,00 e 100,00 per capita e com crianças de 0 a 15 anos	Grupo 1 – valor fixo de R\$ 50,00 acrescido do valor variável do grupo 2 de acordo com o nº de crianças, máx. R\$ 95,00 Grupo 2 – apenas valor variável de R\$ 15,00 por criança, máx. R\$ 45,00	Grupo 1 e 2 – manter em dia o cartão de vacinação das crianças, efetuar pré e pós-natal, nos postos de saúde, e comprovar a freqüência escolar no ensino fundamental	MP nº 132, de 20/10/2003	Conselho Gestor Interministerial
Cartão Alimentação	Famílias com ½ salário mínimo. per capita Hoje R\$ 120,00 per capita	R\$ 50,00	Comprovar uso do benefício com alimentação	Lei nº 10.689, de 13/6/2003	Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar
Auxílio-Gás	Famílias com ½ salário mínimo. per capita	R\$ 7,50	Não há	Decreto nº 4.102, de 24/1/2002	Ministério das Minas e Energia
Bolsa Alimentação	Famílias com ½ salário mínimo. per capita que possuem crianças de 0 a 6 anos	R\$ 15,00 por membro da família elegível, até R\$ 45,00	Realização de pré-natal, vacinação e consultas médicas regulares	MP nº 2.206-1, de 6/9/2001	Ministério da Saúde
Bolsa Escola	Famílias com ½ salário mínimo. per capita e com crianças de 7 a 14 anos	R\$ 15,00 por criança, máx. de R\$ 45,00	Comprovar freqüência regular à escola	Lei nº 10.219, de 11/4/2001	Ministério da Educação

Elaboração: Disoc/Ipea.

O quadro 1 apresenta algumas características do desenho dos programas que foram unificados, assim como do novo programa Bolsa Família, para efeito de comparação entre a situação anterior e a posterior à unificação. Comparando-se o conjunto dos quatro programas unificados com o Bolsa Família em relação ao novo programa de complementação de renda, 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, excluem-se as famílias com renda entre R\$ 100,00 e o valor correspondente a meio salário mínimo (hoje equivalendo a R\$ 120,00) *per capita* por mês e modificam-se os valores a ser recebidos.

11. Brasil. Bolsa Família: a evolução dos programas de complementação de renda no Brasil. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, nov. 2003, p. 9.

Em relação aos valores pagos, observou-se, com a unificação, crescimento do valor médio do benefício recebido pelas famílias de R\$ 25,00 para R\$ 75,00.¹² Isso se deve, provavelmente, ao fato de que alguns dos programas de transferência de renda unificados atingiam um número relativamente pequeno de beneficiários. Contudo, o quadro 1 mostra que, com a unificação, houve tendência à restrição do valor do benefício para os futuros beneficiários, diante do que eles poderiam vir a receber na situação anterior à unificação, em um contexto de ampliação daqueles programas. Observando-se, por exemplo, o caso das famílias do grupo 2 (com renda entre R\$ 50,00 e R\$ 100,00 *per capita* mensal) com três filhos, vê-se que no sistema antigo poderiam receber R\$ 45,00 do Bolsa Alimentação e/ou Bolsa Escola, mais R\$ 50,00 do Cartão Alimentação e mais R\$ 7,50 do Auxílio-Gás, podendo chegar a acumular benefícios no valor total de R\$ 102,50.¹³ Para uma família desse mesmo grupo com dois filhos, o valor dos benefícios poderia chegar a R\$ 87,50. Com o Bolsa Família, essas famílias decresceram sua expectativa de valor de benefício para R\$ 45,00 mensais, no caso de três filhos; e R\$ 30,00 para famílias com dois filhos. Também há previsão de queda, apesar de relativamente menor, para os extremamente pobres (que representam o grupo 1, com renda de até R\$ 50,00 *per capita* mensal). O benefício para famílias com três ou mais filhos do grupo 1, por exemplo, sairia do patamar possível dos mesmos R\$ 102,50 para R\$ 95,00 mensais.

Entretanto, a unificação realizada pelo Bolsa Família pode representar avanço significativo no sentido da organização de uma rede de proteção social que cubra os grupos mais carentes da sociedade brasileira. Uniformizando ações que antes se desenvolviam separadamente, o programa sinaliza no sentido da universalização do benefício, simplifica e democratiza os processos de acesso, que antes deveriam ser feitos programa a programa, e permite maior acompanhamento do beneficiário sobre a política pública federal de transferência de renda.

1.3 A Renda Básica de Cidadania e o Estatuto do Idoso

Duas matérias de grande relevância social foram aprovadas pelo Congresso Nacional durante o segundo semestre de 2003. Ainda no campo das transferências de renda, foi aprovado, após doze anos de debates, o projeto de lei sobre garantia de renda mínima, de autoria do senador Eduardo Suplicy. O texto, sancionado pelo Presidente da República em 8 de janeiro de 2003, como Lei nº 10.835, determina a criação, a partir de 2005, de um programa de Renda Básica de Cidadania que assegure o pagamento de um benefício mensal de igual valor a todos os cidadãos brasileiros. A necessidade de regulamentação da matéria projetada, para este ano, um amplo debate sobre o assunto, quando deverão ser definidos o valor do benefício e os procedimentos institucionais e financeiros para a concretização do direito ali reconhecido, bem como a compatibilidade desse novo direito com os programas de transferência de renda em vigor.

O Congresso Nacional aprovou também, após sete anos de tramitação, o projeto de autoria do senador Paulo Paim, dispondo sobre o Estatuto do Idoso. Sancionado como Lei nº 10.741, de 1/10/2003, o Estatuto Nacional do Idoso define um conjun-

12. *Idem*, p. 5.

13. A única restrição em relação ao somatório de recebimento de bolsas de renda federais dizia respeito aos beneficiários do Peti e da Bolsa Escola que não podiam acumular as duas bolsas. Contudo, o Peti não foi unificado, mantendo-se fora do Bolsa Família.

to de garantias às pessoas com mais de sessenta anos. No campo da política de Assistência Social, destacam-se as alterações no Benefício de Prestação Continuada (BPC) (cap. VIII, art. 34). O Estatuto reduz a idade de acesso dos idosos àquele benefício assistencial, que passou de 67 para 65 anos. Paralelamente, flexibiliza o acesso de mais de um idoso da mesma família ao BPC quando determina que este benefício, se já concedido a qualquer membro da família, não deve ser computado para fim de cálculo da renda familiar *per capita* que lhe dá acesso. As duas alterações estão em vigor desde o início de 2004, e seus impactos orçamentários, para os quais ainda não existem recursos previstos, serão sentidos no decorrer do ano.

1.4 As inovações do Planejamento Plurianual

No âmbito do Ministério da Assistência Social,¹⁴ o PPA 2004-2007, proposto pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, trouxe dois programas novos: o Programa de Atendimento Integral à Família (Paif), e outro, apresentado a seguir, voltado para os adultos em situação de vulnerabilidade. O Paif, mais conhecido como Casa da Família, foi considerado o programa prioritário do MAS. Seu objetivo é de atuar “como um sistema ordenador das ações de Assistência Social”, promovendo o acesso da população vulnerável à rede local de serviços assistenciais. Por meio de suas unidades físicas de atendimento, as Casas da Família, o Paif atuará no cadastramento, atendimento, encaminhamento e acompanhamento das famílias em situação de vulnerabilidade. Tal estratégia 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. Para a implementação desse programa, torna-se necessário que se constituam redes locais de serviços, articulando todo o conjunto de programas, projetos, serviços e benefícios prestados por instituições públicas e privadas de assistência social. Essa rede de serviços tem sido pensada como “um sistema unificado de ações de atendimento à população em situação de vulnerabilidade social”, integrando, até mesmo, “equipamentos de outras políticas sociais como educação, saúde, trabalho e habitação”.¹⁵

A segunda proposta inovadora do PPA 2004-2007 do MAS é o Programa de Proteção Social aos Adultos em Situação de Vulnerabilidade. Tal programa tem como público-alvo moradores de rua, migrantes, dependentes do uso e vítimas da exploração comercial de drogas, bem como mulheres vítimas de maus-tratos e pobreza. São previstos dois tipos de ação: construção, ampliação e modernização de Centros Públicos de Atendimento aos Adultos em Situação de Vulnerabilidade; e a prestação de serviços socioassistenciais. Contudo, esse programa conta, tanto no PPA quanto no orçamento de 2004, com poucos recursos (ver tabela 7).

O PPA 2004-2007 prevê ainda a continuidade dos programas já existentes voltados às populações tradicionalmente atendidas pela política de Assistência Social e priorizadas na Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), e na própria Constituição Federal: crianças, adolescentes, jovens, portadores de deficiência e idosos. É o caso dos programas de Pro-

14. Em que pese o fato de o MAS ter sido extinto, o texto continuará a referir-se a ele quando tratar da conjuntura de 2003. Inclui-se neste caso a análise do PPA e do orçamento para 2004, ambos elaborados durante o ano de 2003 e tendo como objeto o Ministério da Assistência Social.

15. Brasil. Plano Nacional de Atendimento Integral à Família (Paif). Brasília: MAS, set. 2003, p. 47.

teção Social à Infância, Adolescência e Juventude; Erradicação do Trabalho Infantil; Proteção Social à Pessoa Portadora de Deficiência; e Proteção Social à Pessoa Idosa.¹⁶

Um último ponto a ser comentado no âmbito do PPA 2004-2007 do MAS diz respeito aos programas que não constam mais naquele instrumento de planejamento. É o caso do programa Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, que esteve sob a responsabilidade do gestor da Assistência (Seas e agora MAS) e passará a ser gerido pela Secretaria Especial de Direitos Humanos, sendo o MAS responsável apenas por uma das ações ali previstas (proteção socioassistencial). O segundo caso é o do Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano, voltado para jovens entre 15 e 17 anos que estavam fora da escola e/ou envolvidos em situações de conflito com a lei. Esse programa realizava ações de qualificação e de integração do jovem à sua comunidade, e contava com o pagamento de uma bolsa de R\$ 65,00. Quando dos debates sobre a unificação dos programas de transferência de renda, falou-se também na absorção do Agente Jovem no novo programa unificado. Contudo, a Medida Provisória nº 132, de 20/10/2003, não faz referência a esse programa, e o PPA tampouco menciona programa, ações ou recursos para tal política. Dessa forma, parece que o Programa Agente Jovem será extinto no ano de 2004.

1.5 Os novos eixos da política de Assistência Social

Analisando-se a proposta do PPA 2004-2007 do MAS em razão dos recursos previstos, observa-se que as mais importantes intervenções no campo da Assistência Social continuarão sendo as ações de transferência de renda. O maior dos programas previstos ainda é o BPC para Pessoa Portadora de Deficiência, seguido pelo BPC para o Idoso. A previsão de recursos para essas duas modalidades de BPC, em 2004, é de R\$ 5,4 bilhões e corresponde a 62,36% do orçamento total do Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS), no valor de R\$ 8,8 bilhões. As ações sob responsabilidade do MAS financiadas pelo Fundo contam com recursos de R\$ 3,3 bilhões, aqui incluídos programas considerados prioritários pelo Ministério, como o Casa da Família; programas socialmente estratégicos, como o de Erradicação do Trabalho Infantil; e as ações de financiamento da rede de serviços assistenciais (a chamada rede de Serviços de Ações Continuadas – SACs), essenciais do ponto de vista social tendo em vista a carência de creches, abrigos e asilos, por exemplo.

Sob a perspectiva das estratégias que organizam a proposta do PPA 2004-2007, observa-se, além da centralidade dada à política de transferência de rendas, a inclusão da família como eixo central dessa política. As novas propostas apresentadas no campo da Assistência Social – em especial o programa Bolsa Família e o Paif – tem a família como seu público-alvo, confirmando-se uma tendência já presente no documento **Política Nacional de Assistência Social**, aprovado pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) em 1998, e que se consolida agora no governo do PT. Os dois programas propostos no âmbito da promoção social da família apresentam características comuns. A primeira é que ambos focam sua ação em franjas de renda bastante próximas: enquanto o Bolsa Família prevê atender às famílias de renda *per capita* inferior a

16. Além dos anteriormente citados, o PPA do MAS contém ainda dois programas voltados a ações-meio: Programa de Gestão da Política de Assistência Social e Programa de Avaliação de Políticas Sociais do Governo Federal (uma análise da atribuição dada ao MAS para avaliação das políticas sociais do governo federal foi realizada no periódico Políticas Sociais - Acompanhamento e Análise nº 7).

R\$ 100, o Paif atenderá às famílias com renda *per capita* menor ou igual a meio salário mínimo. A segunda característica é que os dois programas concebem a família como instituição caracterizada pela solidariedade interna. O objetivo é, assim, em ambos os casos, o de fortalecer a família visando dotá-la de recursos para ajudá-la a fazer frente à situação de vulnerabilidade que a caracteriza.

Contudo, alguns riscos podem ser apontados no que se refere à opção pela centralidade da família dentro da política de Assistência Social no que se refere às franjas de menor renda da sociedade brasileira. Historicamente, a família foi a grande responsável pela proteção social de seus membros até o aparecimento das políticas públicas de proteção social, no fim do século XIX, em diversos países europeus e, a partir de 1930, no Brasil. O atendimento das situações de vulnerabilidade decorrentes da idade, da incapacidade para o trabalho e da doença – ou seja, os cuidados e a guarda de crianças, velhos, doentes, portadores de deficiência – constituía atribuição da família e responsabilidade da mulher. A intervenção do Estado no campo da proteção social significou, dessa forma, a transferência dessas atividades do espaço privado para o espaço público e estatal. Contudo, paralelamente a tal movimento, a política social brasileira sempre reafirmou a responsabilidade da família diante de uma série de problemas sociais, defendendo em inúmeras situações a primazia desse grupo e, só em sua ausência ou em sua insuficiência, a participação do Estado. Assim é, por exemplo, a política de atendimento a idosos, a crianças de 0 a 6 anos ou a crianças e adolescentes abandonados.¹⁷

Nesse sentido, é necessário que a política pública venha em apoio à família pobre, não apenas no campo da renda, mas no sentido de tornar disponíveis bens e serviços sociais. As famílias de que tratam os programas da Assistência Social já estão sobrecarregadas por uma dose extremamente alta de responsabilidades e carências, às quais não conseguem sustentar. Deve-se estar atento para que a política de transferência de renda seja acompanhada por uma ampliação do acesso dessas famílias aos serviços e bens públicos, evitando que se reforce a pressão sobre elas no campo da proteção social. A ampliação prevista em seus recursos disponíveis por meio da política de transferência de renda possibilitará, sem dúvida, ampliar o seu acesso a certos bens essenciais, mas não significará nenhuma redução no que diz respeito aos encargos que ela esteja assumindo no campo da proteção social aos membros de cada família, sejam eles: atendimento a idosos e doentes; guarda diária de crianças ou portadores de deficiência; ou, ainda, solidariedade a desempregados ou subempregados.

A ampliação da rede de serviços no campo da assistência social revela-se, assim, de extrema importância para permitir que tais famílias saiam de sua condição de vulnerabilidade e venham a inserir-se em canais de integração compostos por uma rede de instituições sociais. Esse desafio deve ser enfrentado com o fortalecimento das redes locais de serviços sociais previstos pelo Paif. Contudo, isso implica amplo reforço do investimento público, seja federal, estadual ou municipal. No que se observa a partir da análise do PPA 2004-2007, os investimentos nesse sentido não serão substanciais. Ele não prevê, por exemplo, ampliação das metas físicas dos Serviços de Ações

17. Ver a respeito: Campos e Mioto. Política de Assistência Social e a posição da família na política social brasileira. *Ser Social*, n. 12, 2003.

Continuadas (SACs). Ao contrário, mantém, para os quatro anos, as metas físicas atuais e, em alguns casos, a redução das metas financeiras (para o ano 2004, ver a tabela 7).

1.6 A IV Conferência Nacional de Assistência Social

Como último ponto da conjuntura a ser destacado, cabe registrar que foi realizada em Brasília, entre os dias 7 e 10 de dezembro de 2003, a IV Conferência Nacional de Assistência Social, o que fortaleceu o processo de participação social, realizando mais uma vez intensa mobilização em prol da política de Assistência Social e reforçou o debate social em torno dessa política. De fato, a Conferência foi precedida por ampla mobilização social, realizada em razão das conferências municipais e estaduais realizadas entre os meses de maio e novembro e que culminaram com a eleição de cerca de mil delegados para a Conferência Nacional.¹⁸

A Conferência Nacional refletiu a mobilização que antecedeu sua realização, e as deliberações aprovadas refletem sobre o amplo espectro de questões que permeiam a consolidação da Assistência Social como política pública no Brasil. Centrada em torno de quatro temas propostos pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), a Conferência debateu os rumos da política pública de assistência como direito social, assim como as questões da gestão, do financiamento e da participação social. Destacou-se o debate em torno da implantação do Sistema Único de Assistência Social, objeto de grande atenção no decorrer do evento.

2 Acompanhamento de Programas

O ano de 2003 não trouxe grandes novidades no que diz respeito ao andamento dos programas assistenciais. Quanto ao número de beneficiários atendidos, a maioria dos programas sob responsabilidade do MAS apresentou crescimento modesto para o ano de 2003, como pode ser visto na tabela 5.

Durante o segundo semestre de 2003, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) foi objeto de grande atenção pública. Em expansão constante desde 1996, quando foi criado, este ano o Peti apresentou estabilidade no número de beneficiários. Apesar de os indicadores nacionais de crianças ocupadas desde a década de 1990¹⁹ terem apresentado redução, o trabalho infantil ainda constitui um desafio maior do país. É o que indicam, por exemplo, as estatísticas do IBGE referentes às Regiões Metropolitanas. Dados coletados pela Pesquisa Mensal de Emprego (PME) em 2003 nas seis principais regiões metropolitanas do país (Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre) indicavam aumento do trabalho infantil naquelas áreas, provavelmente em decorrência da constante queda na renda das famílias observada nos últimos anos, assim como pelo progressivo aumento do desemprego. Tal quadro indica a necessidade de reforço da intervenção pública nesse campo e, em especial, de fortalecimento do Peti.

18. Somente a etapa estadual mobilizou cerca de 10 mil pessoas. Ver a respeito: Stain, Rosa e Teixeira, Sandra. IV Conferência Nacional de Assistência Social: balanço das Conferências Estaduais. Brasília: MAS, 2003. (mimeo).

19. Sobre a evolução do trabalho infantil entre 1996 e 2002, ver Anexo Estatístico.

TABELA 5

Número de beneficiários de programas assistenciais financiados pelo FNAS

Programa	Número de beneficiários	
	2002	2003
Atenção à Pessoa Portadora de Deficiência	1.124.641	1.187.803
Atendimento à PPD em situação de pobreza (SAC)	148.384	151.438
Pagamento de BPC por invalidez	976.257	1.036.365
Saúde e Valorização do Idoso	890.940	997.063
Atendimento à pessoa idosa em situação de pobreza (SAC)	306.343	332.188
Pagamento de BPC por Idade	584.597	664.875
Erradicação do Trabalho Infantil	810.000	810.000
Atenção à Criança	1.631.182	1.669.322
Atendimento em creche e escolas (SAC)	1.631.182	1.669.322
Brasil Jovem	62.203	89.928
Atendimento à criança e ao adolescente em abrigo	n.d.	n.d.
Agente jovem	62.203	89.928
Combate à Exploração Sexual e Comercial de Crianças e Adolescentes (Programa Sentinela)	34.620	35.000

Fonte: *Políticas Sociais - Acompanhamento e Análise* nº 7 – Ipea, para os dados de 2002; Ministério da Assistência Social, para os dados de 2003.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Cabe registrar que outras instâncias governamentais vêm buscando organizar a intervenção pública no âmbito do combate ao trabalho infantil. Assim, destaca-se a ação do Ministério do Trabalho e Emprego que, por meio da Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil (Conaeti), elaborou o Programa Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil, em discussão, no fim de 2003, no Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda). Em que pese a importância de tal movimento, é necessário que sua implementação contorne tanto os riscos de desarticulação e fragmentação das ações federais nesse campo, como que o MAS fortaleça sua intervenção em relação ao problema.

Quanto aos programas de transferência de renda, deve-se observar que o MAS era responsável, em 2003, por três programas dessa natureza: a Bolsa Criança Cidadã, do Peti, o Agente Jovem de Desenvolvimento Social e o Benefício de Prestação Continuada (BPC). A importância deste último programa no conjunto das ações sob responsabilidade do Ministério é grande, tanto no que diz respeito ao número de beneficiários (como pode ser visto na tabela 5), como em termos de recursos despendidos (como mostra a tabela 6). O BPC destaca-se ainda dos demais programas de transferência de renda (Peti e Agente Jovem) pela estabilidade que representa como direito social. Enquanto as bolsas do Peti e do Agente Jovem atendem a um número pequeno no universo potencial desses programas, o BPC, tanto no que se refere ao idoso quanto ao portador de deficiência, caracteriza-se por seu perfil universal. Por outro lado, aqueles outros dois programas estruturam-se sobre arranjos administrativo-normativos instáveis e/ou incipientes – no que se refere à gestão, bem como à implementação, estando seus recursos dependentes de negociação anual do orçamento público. Esses são pontos relevantes no debate não apenas de tais programas, mas também no que se refere à consolidação das políticas de transferências de renda federais unificadas – Bolsa Família e, no futuro próximo, Renda Mínima de Cidadania.

3 Financiamento e gasto

3.1 Gastos do FNAS nos anos de 2002 e 2003

A tabela 6 apresenta dados sobre a dotação e a execução orçamentária dos seis programas financiados pelo FNAS com maior volume de recursos (representando 97,19% em 2003 do montante total desse Fundo) e suas respectivas ações finalistas no período de 2002 a 2003. De imediato, percebe-se que, após o desconto do efeito da inflação, apenas os programas Valorização e Saúde do Idoso e Comunidade Ativa lograram aumento real de recursos autorizados (respectivamente, 8,92% e 60,75%) em relação ao ano anterior. Quando se compara o comportamento da execução, todos os programas, com exceção daquele destinado às pessoas idosas, sofrem retração dos gastos reais.

TABELA 6

Evolução da execução orçamentária de programas financiados pelo FNAS

(Em R\$ mil corrigidos pelo IGP-DI médio de dez./2003)

Programa/ação finalista	2002			2003		
	Total			Total		
	Autorizado	Executado	%	Autorizado	Autorizado	%
Atenção à Pessoa Portadora de Deficiência	2.948.418	2.945.316	99,89	2.944.957	2.944.957	99,25
Pagamento do benefício de prestação continuada à PPD	2.836.783	2.836.783	100,00	2.836.417	2.836.417	100,00
Construção, ampliação e modernização de centros de atendimento	6.553	6.553	100,00	4.330	4.330	0,00
Atendimento à PPD em situação de pobreza	105.082	101.980	97,05	104.211	104.211	82,92
Valorização e Saúde do Idoso	1.676.791	1.672.142	99,72	1.826.322	1.826.322	99,23
Pagamento do benefício de prestação continuada à pessoa idosa	1.606.715	1.606.719	100,00	1.770.197	1.770.197	100,00
Construção, ampliação e modernização de centros de atendimento	16.435	15.101	91,86	17.369	17.369	24,52
Atendimento à pessoa idosa em situação de pobreza	53.633	50.323	93,83	38.756	38.756	97,35
Atenção à Criança	379.260	352.611	92,97	275.772	275.772	93,84
Construção, ampliação e modernização de centros de atendimento	41.465	26.009	62,72	13.291	13.291	44,02
Atendimento à criança em creche ou outras alternativas	337.795	326.602	96,69	262.480	262.480	96,36
Erradicação do Trabalho Infantil	642.348	631.041	98,24	492.130	492.130	98,71
Atendimento à criança e ao adolescente em jornada escolar ampliada	239.325	228.027	95,28	191.345	191.345	98,59
Concessão de Bolsa Criança Cidadã	345.042	345.042	100,00	281.157	281.157	98,82
Geração de ocupações produtivas para famílias de crianças atendidas pelo Peti	57.981	57.972	99,98	19.628	19.628	98,34
Brasil Jovem	115.643	99.450	86,00	75.272	75.272	95,43
Concessão de bolsa para jovens de 15 a 17 anos como Agente Jovem	55.895	54.312	97,16	44.824	44.824	99,46
Capacitação de jovens de 15 a 17 anos como Agente Jovem	16.017	15.710	98,08	12.654	12.654	99,31
Atendimento à criança e ao adolescente em abrigo	19.371	18.843	97,28	14.267	14.267	85,67
Implantação de centros da juventude	24.357	10.585	43,46	3.526	3.526	69,88
Comunidade Ativa	46.917	40.537	86,40	75.418	75.418	33,14
Ações sociais e comunitárias para populações carentes	46.917	40.537	86,40	75.418	75.418	33,14
Total	5.809.376	5.741.097	98,82	5.689.870	5.689.870	98,01

Fonte: Sistema de Acompanhamento da Execução Orçamentária da Câmara dos Deputados/Prodasen (dados colhidos no Sifai/STN/MF).

Obs.: Diferentemente da metodologia adotada no Anexo Estatístico, para esta tabela foram selecionadas apenas as ações finalísticas de cada programa. Assim, o valor aqui apresentado para cada programa é inferior ao apresentado na tabela 1.1 do Anexo Estatístico, tendo em vista que lá os programas expressam a soma de todos os tipos de ações.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Ao examinar a relação entre o autorizado e o executado das ações finalistas cuja execução depende de transferências negociadas, observa-se que elas apresentaram em 2003 um nível de execução menor que o do ano anterior, com exceção da ação de Atendimento à Pessoa Idosa em Situação de Pobreza.

3.2 Financiamento do FNAS em 2004

De acordo com o Projeto de Lei Orçamentária Anual (Ploa) para 2004, os recursos previstos para o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) são de R\$ 8,8 bilhões. A previsão orçamentária para o Fundo apresenta, assim, crescimento vigoroso, em termos reais, em relação aos anos anteriores, sustentado basicamente pela expansão da participação da Cofins na composição do Fundo.²⁰

A previsão de recursos por programas da assistência segundo o Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2004 é apresentada na tabela 7. Vale ressaltar que do montante de R\$ 8,8 bilhões do FNAS, a tabela 7 apresenta somente os recursos alocados aos principais programas assistenciais e suas respectivas ações finalísticas conforme consta do novo PPA, em um total de R\$ 8,519 bilhões.

TABELA 7

Programas assistenciais financiados pelo FNAS - 2004

(Valores correntes em R\$ mil)

Programa	Ploa
Proteção Social à Pessoa Portadora de Deficiência	4.644.309
Serviços de proteção socioassistencial (antigo SAC)	101.138
Construção, ampliação e modernização de Centros Públicos de Atendimento	350
Pagamento da RMV	1.242.615
Pagamento do BPC	3.300.206
Proteção Social à Pessoa Idosa	2.825.038
Serviços de proteção socioassistencial (antigo SAC)	32.747
Construção, ampliação e modernização de Centros Públicos de Atendimento	350
Pagamento da RMV	603.543
Pagamento do BPC	2.188.398
Proteção Social à Infância, Adolescência e Juventude	221.839
Serviços de proteção socioassistencial à infância e à adolescência	211.689
Serviços de proteção socioassistencial à juventude	9.300
Funcionamento de Centros Públicos de Atendimento	500
Construção, ampliação e modernização de Centros Públicos de Atendimento	350
Erradicação do Trabalho Infantil	86.177
Serviços de atendimento continuado	86.177
Atendimento Integral à Família	82.000
Funcionamento dos Núcleos de Atendimento Integral à Família	82.000
Proteção Social ao Adulto em Situação de Vulnerabilidade	1.190
Serviços de proteção socioassistencial	840
Construção, ampliação e modernização de Centros Públicos de Atendimento	350
Transferência de Renda com Condicionabilidade	659.032
Transferência de renda diretamente às famílias remanescentes de outros auxílios similares	659.032
Total	8.519.585

Fonte: Projeto de Lei Orçamentária Anual (Ploa) para 2004 (dados colhidos no Sidor/SOF/MP).

Elaboração: Disoc/Ipea.

20. Quanto às fontes de recursos que compõem o FNAS, observa-se o progressivo vigor da Cofins, que representa hoje 96,16% do total de recursos alocados no FNAS. Houve queda na participação do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (FCEP) – que representa hoje 3,62% do seu total para o FNAS – e dos recursos provenientes de demais fontes. No projeto para 2004, suprimiu-se a Contribuição Social sobre Lucro Líquido das pessoas jurídicas (CSLL), bem como os Recursos Ordinários, que consistem na receita proveniente da Desvinculação de Receitas da União (DRU) para o Orçamento da Seguridade Social. De acordo com o artigo 3º do Decreto nº 1.605, de 25 de agosto de 1995, que regulamenta o FNAS, a constituição de receitas do Fundo deveria buscar a pluralidade. O recuo da participação das fontes citadas representa diminuição da capacidade redistributiva da política de assistência social.

Observando-se os dados apresentados pela tabela 7, verifica-se que o crescimento dos recursos previstos para o FNAS pelo Ploa explica-se sobretudo por três fatores: *i*) inclusão do pagamento da Renda Mensal Vitalícia (RMV) que, a partir de 2004, deixa de ser coberto pelo Fundo do Regime Geral da Previdência Social e passa a ser financiado com recursos do FNAS; *ii*) crescimento da população passível de ser coberta pelo BPC, sejam deficientes, sejam idosos com mais de 67 anos, na faixa de renda que dá acesso ao benefício;²¹ e *iii*) destinação de recursos ao Programa Bolsa Família.

Quando à alocação dos recursos do FNAS previstos no Ploa de 2004, chama atenção a limitação de recursos para o Peti ali prevista, em relação aos anos anteriores. Em meados de 2003, no bojo das discussões sobre a unificação dos programas de transferência de renda, previu-se a absorção do Peti pelo novo programa unificado. Contudo, a unificação implementada com o Bolsa Família não alcançou o Peti, sendo este programa mantido no bojo das políticas sob responsabilidade do MAS. A não unificação de tal programa e sua manutenção como programa específico parecem ser positivas tendo em vista a necessidade de fortalecimento da intervenção pública no combate ao trabalho infantil. Mas, graças a algum problema no processo de elaboração da proposta orçamentária de 2004, não foram ali previstos recursos para o pagamento das bolsas desse programa, limitando-se a dotação orçamentária prevista quase exclusivamente à ação de atendimento da criança em jornada ampliada na escola. Mesmo os recursos alocados para essa ação não ultrapassaram a casa dos 46% previstos no último orçamento da União. Para solucionar a ausência de previsão orçamentária para a Bolsa do Peti, o Ministério deverá realizar negociações futuras entre diversos níveis do governo federal. No caso da Jornada Ampliada, para se atingir os níveis de 2003, o programa precisará contar com recursos suplementares significativos.

4 Conclusão

Importantes mudanças marcaram a conjuntura do segundo semestre de 2003 no campo da Assistência Social. Destacam-se a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome em substituição ao MAS e a criação do programa unificado de transferências de renda, o Bolsa Família. Ambos introduzem importantes desafios no campo da Assistência Social para a nova conjuntura de 2004. De um lado, há o desafio do novo ministério sobre como integrar as diferentes políticas que estão sob sua responsabilidade: além da política de Assistência Social, a política nacional de transferência de renda, a de segurança alimentar e combate à fome e a de desenvolvimento social. A reunião de todas essas linhas de intervenção em um mesmo ministério pode representar avanço importante na consolidação de política de proteção social aos segmentos desprotegidos da população brasileira, assim como na construção de política de garantia de mínimos sociais – ou seja, um passo importante na direção da construção de cidadania social no país. Contudo, aquelas são políticas com história política e institucional bastante diferenciada, cuja integração dificilmente deixará de gerar problemas.

21. O orçamento do FNAS para 2004, conforme a LOA, não previu recursos para atender aos gastos decorrentes da redução da idade para acesso ao BPC determinado pelo Estatuto do Idoso. Para fazer face aos gastos daí advindos, estimados em cerca de R\$ 1,1 bilhão, será necessária suplementação na dotação orçamentária ao FNAS.

Por outro lado, em relação ao programa unificado de transferências de renda, também há desafios importantes a ser enfrentados: a conclusão do processo de articulação do Bolsa Família com os programas estaduais e municipais de transferência de renda e o trabalho de regulamentação do programa Renda Básica de Cidadania. Ambos são passos importantes para que se consolide no país uma política forte de direitos mínimos da cidadania.

1 Introdução

O ano de 2003 foi marcado por forte mobilização do setor de saúde sobre dois aspectos diferentes. O primeiro deles foi o da participação social na elaboração das diretrizes da área para o PPA 2004-2007. Para esse fim, foram realizados diversos seminários, abertos à sociedade e também internos ao governo. O Conselho Nacional de Saúde teve intensa participação nesse processo, bem como na discussão e na organização da Conferência Nacional de Saúde, outro marco importante no primeiro ano do governo Lula no que se refere à mobilização setorial na redefinição de suas diretrizes e suas prioridades estratégicas.

O segundo ponto de relevância foi o da mobilização em torno dos recursos para a saúde e da regulamentação da EC nº 29. Essa merece um comentário geral, pois indica uma tendência política importante e que, de certa maneira, envolve o risco de abandono dos princípios e da possibilidade de construção de institucionalidade para a seguridade social.

Há consenso na área de saúde sobre a necessidade de assegurar recursos relativamente constantes e suficientes que financiem seus serviços. As fontes estão inscritas na Constituição Federal de 1988, nos seus artigos 194 e 195, nos quais se redigiram e se definiram a Seguridade Social, os princípios da solidariedade entre as três áreas, Previdência, Assistência Social e Saúde, e ainda que elas seriam financiadas pelos recursos fiscais das três esferas de governo: União, estados e municípios; bem como pelos recursos das contribuições sociais e outras fontes fiscais. Pelos acordos firmados, 30% dos recursos da Seguridade deveriam ir para a Saúde. Tais princípios nunca foram seguidos e os recursos sempre foram inferiores aos preconizados. Portanto, a área sempre enfrentou dificuldades para fazer cumprir determinações constitucionais e legais sobre os recursos que a ela deveriam ser destinados, sem mencionar a quebra do princípio de solidariedade entre as áreas, comprometido em sucessivas ocasiões em nome do interesse nacional e do ajuste das contas da Previdência.

Nesse contexto, as soluções setoriais, como a proposta pela EC nº 29, partem de cálculo realista, a inexistência de fato, e não de direito, de institucionalidade que dê forma e conteúdo aos princípios constitucionais da Seguridade Social. Procura resguardar recursos anuais para a área da saúde por meio da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), sem a preocupação recorrente com os princípios da seguridade, que não encontraram bases institucionais e políticas que as viabilizassem. Significativa desse momento político da área da saúde no sentido de resguardar recursos de forma setorialista, foi a recusa, na própria Conferência Nacional de Saúde de 2003, em sinalizar a criação de institucionalidade, na forma de um ministério único, que dê vida ao princípio da Seguridade Social. Fica a interrogação sobre a capacidade do poder público em organizar um sistema de proteção social sem uma ordem institucional com

funcionamento adequado e sob ação coordenada e articulada entre as áreas de Saúde, Assistência e Previdência Social.

2 Conjuntura

A 12ª Conferência Nacional de Saúde (CNS), convocada por Decreto Presidencial e realizada no período de 7 a 11 de dezembro de 2003, teve por tema central “Saúde: um direito de todos e dever do Estado – a saúde que temos, o SUS que queremos”. A questão principal proposta para a CNS, evidente em seu tema foi, o fortalecimento do SUS.

O tema central da 12ª Conferência foi discutido a partir de dez eixos temáticos previamente definidos pelo Conselho Nacional de Saúde, que eram: *i)* Direito à Saúde; *ii)* A Seguridade Social e a Saúde; *iii)* Intersetorialidade das Ações de Saúde; *iv)* As Três Esferas de Governo e a Construção do SUS; *v)* A Organização da Atenção à Saúde; *vi)* Gestão Participativa; *vii)* O Trabalho na Saúde; *viii)* Ciência e Tecnologia e a Saúde; *ix)* O Financiamento da Saúde; e *x)* Comunicação e Informação em Saúde.

No documento intitulado "Propostas e diretrizes do Ministério da Saúde para os eixos temáticos da 12ª CNS", o Ministério da Saúde expressou seu ponto de vista sobre cada um dos dez eixos. No primeiro eixo, no qual afirma ser a saúde um direito, esta é entendida como

qualidade de vida e, portanto, deve estar vinculada aos direitos humanos, ao direito ao trabalho, à moradia, à educação, à alimentação e ao lazer. O direito à saúde, especialmente quando examinado sob a ótica da qualidade de vida, exige também que a superação das desigualdades envolva o acesso democrático a alimentos, medicamentos e serviços que sejam seguros e que tenham sua qualidade controlada pelo poder público. (...) Ressalte-se que a promoção e a atenção à saúde são fundamentais e fazem parte do elenco de políticas sociais necessárias para a construção de sociedade justa e democrática, sendo esta a missão central do SUS.

Os outros eixos referem-se a tal conceito ampliado de saúde, entre os quais se reforça a saúde como área da Seguridade Social. No terceiro, afirma que, com a saúde colocada dentro desse conceito mais amplo, avanços na atuação desse ministério teriam de ser acompanhados por avanços na atuação de outros ministérios setoriais, cujas ações podem afetar a saúde conforme concebida anteriormente.

Além da etapa nacional da 12ª Conferência, houve etapas nos âmbitos municipal e estadual. A etapa municipal ocorreu até fim de setembro de 2003 e a estadual até fim de outubro de 2003. A última Conferência aconteceu em 2000 e, normalmente, as conferências são realizadas a cada quatro anos. No entanto, a 12ª Conferência aconteceu um ano antes do previsto. O principal motivo para isso foi o compromisso público assumido pelo Ministro da Saúde de basear as políticas de governo na sua área de atuação nas resoluções que comporiam o Relatório Final da 12ª CNS, tendo em vista que “uma das críticas mais frequentes em relação às Conferências Nacionais de Saúde anteriores, a partir da oitava, é que suas deliberações na maioria dos casos não se tornavam políticas de governo”.²² Desse modo, a antecipação poderia ser vista, sob esse aspecto, como positiva. Por outro lado, apesar dessa justificativa, um dos problemas que pode surgir está relacionado ao pouco tempo que se teve para a realização das conferências municipais e estaduais. Parte das conferências estaduais aconteceu

22. De olho nas lições do passado recente, *Jornal da 12ª Conferência*, out. 2003.

apenas em novembro, sendo que a realizada no Maranhão não aconteceu em tempo de ser incorporada ao relatório que consolidou as conferências estaduais.

O relatório final da Conferência Nacional ainda não tem sua redação definitiva, mas entre as propostas apresentadas no eixo do financiamento, foi aprovada pela plenária da Conferência a vinculação de 10% da receita corrente da União para compor o orçamento da Saúde. A proposta de dotar a Seguridade Social de institucionalidade com a criação de um Ministério da Seguridade Social, por sua vez, foi rejeitada em plenária, como ressaltado anteriormente.

3 Acompanhamento de políticas

3.1 Regulamentação dos Planos e dos Seguros de Saúde

Dois pontos foram importantes em relação às políticas de saúde: a discussão sobre a regulamentação da Lei nº 9.656/98, que regulamenta os planos e os seguros privados de assistência à saúde, e o processo de redefinição do Plano Plurianual de governo 2004-2007.

Em relação à Lei nº 9.656/98, o baixo consenso político e jurídico em torno do alcance da sua regulamentação vem dificultando o seu cumprimento, e as reedições sucessivas de medidas provisórias relacionadas a ela expõem tal fragilidade. Apenas para ilustrar, vale lembrar que o acordo para aprovação da lei da regulamentação de planos e seguros no Senado Federal em 1998 só foi possível graças à promessa de uma medida provisória que alterou, em seguida, dispositivos da mesma lei. Além disso, uma liminar, concedida em agosto de 2003, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), relacionada à Ação Direta de Inconstitucionalidade movida pela Confederação Nacional de Saúde (CNS), restringiu a abrangência da Lei apenas aos contratos posteriores a 1999.

Entretanto, indo de encontro à decisão do STF, o governo federal editou a MP nº 148, em 16 de dezembro de 2003, que ampliou o poder de fiscalização da ANS para regular tais planos antigos e instituiu programas de incentivo à adaptação desses contratos para torná-los amparados pelas garantias e pelos direitos previstos na Lei.

Além disso, observa-se a não existência de consenso político-jurídico em relação à magnitude dos reajustes das mensalidades praticadas entre as diversas faixas etárias dos planos individuais, principalmente no tocante aos idosos, isto é, à população com idade igual ou superior a sessenta anos. A resolução nº 6 do Conselho de Saúde Suplementar (Consu), de 3 de novembro de 1998, estipulou sete faixas de idade²³ para o aumento de preços dos contratos desses planos, na qual a variação entre a primeira e a última não pode ser superior a seis vezes, o que representaria variação de até 500%. Isto foi o principal ponto de divergência entre os membros da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) dos Planos de Saúde da Câmara dos Deputados, que vigorou entre junho e novembro de 2003. O presidente da CPI e o relator da Comissão defenderam variação de apenas 100% entre a primeira e a última faixa, no sentido de evitar a expulsão dos idosos pelo aumento do preço dos prêmios. Ademais, o Estatuto do Idoso, que entrou em vigor em janeiro de 2004, veda o aumento das mensalidades

23. As sete faixas etárias são: de 0 a 17; de 18 a 29; de 30 a 39; de 40 a 49; de 50 a 59; de 60 a 69; e mais de 70 anos.

para aquelas pessoas acima de sessenta anos que comprarem planos de saúde a partir dessa data. Tal Estatuto trouxe, assim, a necessidade de se reverem as faixas etárias previstas na Resolução do Consu.

No fim de 2003, a ANS realizou consulta pública para discussão de proposta de resolução com a finalidade de alterar a regra de reajuste de planos de saúde por faixa etária, no intuito de adequar-se ao Estatuto do Idoso. A proposta da ANS alterou o número de faixas etárias de sete para dez.²⁴ Tal proposta foi consolidada por meio da publicação da Resolução nº 63 de, 22 de dezembro de 2003, que passou a vigorar a partir de janeiro de 2004. No entanto, o Procon de São Paulo adverte para o fato de a proposta da ANS reproduzir o teor daquela apresentada pela Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados e Capitalização (Fenaseg).²⁵ Além disso, tal instituição lembra que, além de intervalos menores (cinco em cinco anos ao invés de dez em dez anos), a proposta da ANS mantém a variação de seis vezes (500%). Dessa forma, o valor, que antes poderia ser reajustado aos setenta anos, pode ser agora totalmente integralizado já a partir dos 59 anos de idade.

3.2 O PPA 2004-2007 e outras ações

Em relação ao PPA 2004-2007, as mudanças na programação ainda não são muito visíveis. Os dois programas mais importantes em termos de alocação de recursos, com algumas pequenas alterações, já podiam ser encontrados no PPA anterior, quais sejam: Atenção Ambulatorial e Hospitalar e Atenção Básica, sendo que este último, apesar da mudança de nomenclatura, conta com peso muito grande do Saúde da Família, que, para efeito deste PPA, transformou-se em ação.

Além desses, o PPA da Saúde tem outros 22 programas, contando com algumas novidades. Uma delas refere-se à junção dos programas de Saúde da Mulher, Saúde do Trabalhador, Saúde Mental, Saúde da Criança, Saúde do Jovem como ações de novo programa denominado Atenção à Saúde de Populações Estratégicas e em Situações Especiais de Agravos. Além disso, foram criados programas de gestão do trabalho no SUS – Educação Permanente e Qualificação Profissional no Sistema Único de Saúde e Gestão do Trabalho no Sistema Único de Saúde –, um programa de gestão participativa – Participação Popular e Intersetorialidade na Reforma Sanitária e no Sistema Único de Saúde (este tinha por objetivo mais imediato a organização da 12ª Conferência Nacional de Saúde) e um programa na área de ciência e tecnologia – Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde. Novamente, talvez agora com mais força, volta a ser colocada na pauta da discussão do Ministério da Saúde a integração entre os níveis de atenção, de modo que a atenção básica torne-se a porta de entrada do sistema. Além disso, tal ministério colocou como meta ter 120 milhões de brasileiros cobertos pelo Cartão SUS até o fim de 2007.

Outras ações tiveram alguns dos seus componentes estratégicos modificados. O combate à dengue, por exemplo, tornou-se prioridade do Ministério da Saúde. Para evitar que a epidemia tomasse as proporções dos anos anteriores, o governo re-

24. A faixa inicial passou a ser de 0 a 18 anos, e as seguintes com intervalos de cinco anos, sendo que a última faixa ficou estabelecida como sendo de 59 anos ou mais.

25. Fundação Procon-SP critica proposta apresentada pela ANS na consulta sobre o aumento por faixa etária. Extraído do site: <<http://www.procon.sp.gov.br/caros.shtml>>. Acesso em: 29/1/2004.

solveu monitorar a ação dos municípios, responsáveis pelo combate à doença. Assim, os municípios que registrarem um número grande de casos teriam apoio técnico e financeiro, tendo o MS sinalizado a possibilidade de contratar mais mil agentes de saúde, além dos nove mil já existentes.

O ministério sinalizou mudanças nos planos de saúde para regulação mais eficaz. Um dos objetivos é promover o ressarcimento ao SUS pelas empresas que comercializam planos e que têm clientes que usam o Sistema Único de Saúde (SUS). Os mecanismos legais de ressarcimento existem, mas têm sido pouco eficientes, o que requer alterações na legislação para a efetiva capacidade de regulação pelo poder público.

Outro ponto prioritário assinalado pelo governo Lula é a promoção do acesso a medicamentos, seja mediante aumento da compra para distribuição pelo poder público ou investimento nos laboratórios oficiais para a sua produção. Outra possibilidade anunciada como prioritária é a rede de farmácias populares, que consistiria no aproveitamento de estruturas com capilaridade na sociedade e que permitissem a distribuição de medicamentos, sem o custo dos funcionários ou da manutenção de redes específicas. Poderiam ser usadas farmácias privadas, associadas a programas de reembolso ou pagamento de taxas de administração.

4 Financiamento

4.1 LDO e a Emenda nº 29

O debate em torno da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e do Projeto de Lei do Orçamento para 2004 (PLO/2004) sobre as fontes e o montante de recursos para a Saúde foi responsável por parte significativa das discussões sobre o financiamento da área no segundo semestre de 2003.

O orçamento do Ministério da Saúde está submetido às determinações da EC nº 29, de 2000, que estabelece, entre outros pontos, o montante mínimo de recursos a ser aplicados pela União, estados, municípios e Distrito Federal em “Ações e Serviços Públicos de Saúde”. A falta de legislação complementar específica possibilita diferentes interpretações sobre vários aspectos da aplicação da EC nº 29, entre os quais consta a forma de cálculo do montante de recursos federais, problema anteriormente discutido no número 7 deste boletim.

Parte da questão referente à delimitação do que seria considerado como ações e serviços públicos de saúde para efeito do cumprimento da Emenda foi atendida pelas LDOs. A esse respeito, as LDOs de 2002 e 2003 determinavam que:

(...) consideram-se como ações e serviços públicos de saúde a totalidade das dotações do Ministério da Saúde, deduzidos os encargos previdenciários da União, os serviços da dívida e a parcela das despesas do Ministério financiada com recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (Lei nº 10.266/2001, artigo 46, parágrafo 2º e Lei nº 10.524/2002, artigo 57, parágrafo 2º).

O Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (FCEP), mencionado na LDO, foi criado pouco depois da aprovação da EC nº 29, pela Emenda Constitucional nº 31, em dezembro de 2000, devendo vigorar até o ano de 2010. Tal fundo é formado principalmente pelo adicional de 0,8% da Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira (CPMF), além de parte do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI),

do imposto sobre grandes fortunas e de outras fontes. Os recursos do FCEP deveriam ser destinados às ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço da renda familiar e outros programas voltados para a melhoria da qualidade de vida de famílias abaixo da linha de pobreza e populações de localidades isoladas em condições de vida desfavoráveis. O FCEP passou a fazer parte do orçamento do Ministério da Saúde em 2001, financiando programas de saneamento básico, alimentação e nutrição, bem como de saúde da família.

Em 2003, o parágrafo da LDO 2004, semelhante ao incluído nas LDOs anteriores, que tratava da delimitação das ações e dos serviços públicos de saúde, foi vetado pelo governo federal. A justificativa para o veto foi a seguinte:

A exclusão das dotações orçamentárias do Ministério da Saúde financiadas com recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza do montante de recursos a serem aplicados em Ações e Serviços Públicos de Saúde cria dificuldades para o alcance do equilíbrio orçamentário, em face da escassez dos recursos disponíveis, o que contraria o interesse público, motivo pelo qual se propõe oposição de veto a esse dispositivo (MP, Mensagem nº 357, de 2003).

Apesar de focar diretamente o FCEP, pretendendo que recursos dessa fonte integrassem o montante mínimo constitucional exigido pela EC nº 29, o veto acabou também com o impedimento de incluir os gastos com inativos e serviço da dívida como despesas em ações e serviços de saúde. Tal veto desencadeou uma série de reações do Conselho Nacional de Saúde, de parlamentares e de entidades ligadas ao setor saúde, como os Conselhos de Secretários Estaduais e Municipais (Conass e Conasems). Após as primeiras manifestações, o Poder Executivo comprometeu-se a incluir na LDO dispositivo que considerasse Ações e Serviços Públicos de Saúde na totalidade das dotações do Ministério da Saúde, deduzidos os encargos previdenciários da União e os serviços da dívida. Ficaria mantida, no entanto, a inclusão dos recursos do FCEP, questão que manteve aceso o debate.

As críticas ao veto do artigo da LDO concentraram-se em três pontos: *i)* com a inclusão do FCEP no montante destinado a Ações e Serviços Públicos de Saúde estariam sendo atendidas duas emendas constitucionais com o mesmo recurso; *ii)* o veto permitiria a inclusão de inativos, dívidas e ações de saneamento como Ações e Serviços Públicos de Saúde, estas últimas por conta das ações financiadas com o FCEP; e *iii)* tais problemas seriam potencializados pelo efeito demonstração que a União teria sobre estados e municípios.

O Ploa para 2004 previu para o Ministério da Saúde um total de R\$ 35,799 bilhões. Retirando-se desse total os valores destinados ao pagamento de Inativos e Pensionistas e Encargos da Dívida, restariam R\$ 32,477 bilhões a ser destinados a Ações e Serviços Públicos de Saúde (tabela 8). Esse total inclui R\$ 3,571 bilhões originários do FCEP – se esse montante fosse excluído restariam R\$ 28,906 bilhões para atendimento da EC nº 29.

Segundo o Conselho Nacional de Saúde, o montante mínimo a ser destinado a Ações e Serviços Públicos de Saúde em 2004 seria resultado da aplicação da variação nominal do PIB entre 2002 e 2003 sobre o valor mínimo determinado para 2003, R\$ 27,6 bilhões, ou sobre o valor efetivamente empenhado caso este fosse superior ao mínimo. As estimativas sobre a variação do PIB nesse período foram se alterando.

Como referência, utilizando a estimativa de variação nominal do PIB de 18,2%²⁶ e o valor mínimo para 2003, seriam necessários recursos da ordem de R\$ 32,6 bilhões para cumprimento da EC nº 29, em 2004. Ao fim do ano de 2003, o IBGE divulgou novas estimativas para o PIB de 2001 e 2002, que resultaram em aumento do valor mínimo para 2003.²⁷ Naturalmente, pelo método de definição dos recursos federais previstos, o montante exato só poderá ser conhecido após encerrada a execução orçamentária desse ano e divulgado o PIB nominal de 2003, no primeiro trimestre do ano de 2004.

TABELA 8

Ministério da Saúde

Projeto de Lei Orçamentária e Lei Orçamentária Anual aprovada para 2004

(Em R\$ milhões)

	Ploa	LOA
(A) Total	35.799,3	36.528,7
(B) Serviço da Dívida	708,3	708,3
(C) Inativos e Pensionistas	2.614,0	2.614,0
(D = A-B-C) Subtotal	32.477,0	33.206,4
(E) Fonte 179 – FCEP*	3.571,0	-
(F = D-E) Ações e Serviços de Saúde sem FCEP	28.906,0	33.206,4

Fonte: Siafe/STN/MF.

Obs.: *Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.

Os recursos do FCEP foram distribuídos no Ploa para 2004 em ações de Atenção Básica e de Transferência de Renda, alocadas no Fundo Nacional de Saúde, e de Saneamento e Cultura e Patrimônio Indígena, na Fundação Nacional de Saúde. Aproximadamente metade desse total de recursos foi destinado ao Programa de Transferência de Renda com Condicionais, que incorporou a ação do Ministério da Saúde referente ao antigo Bolsa Alimentação. Tal programa está voltado para a melhoria da situação de segurança alimentar e combate às carências nutricionais de famílias em condição de extrema pobreza.

Deve ser notada ainda, como apontou o Relator do Orçamento em seu parecer preliminar, a “transferência para a saúde de ações que antes estavam a cargo da antiga Secretaria de Desenvolvimento Urbano, hoje Ministério das Cidades. Ações que não vinham sendo computadas no piso da Saúde (EC nº 29/2000) e que o atual governo pretende agora o seja”. É a situação de parte das ações de Saneamento Ambiental Urbano e do Programa de Resíduos Sólidos Urbanos voltada para municípios com mais de 250 mil habitantes. Sobre tais ações, é preciso lembrar que sua relevância para a saúde não é questionada, porém elas são entendidas como fatores condicionantes e determinantes da saúde, nos termos da Lei Orgânica da Saúde (Lei nº 8.080/90, art. 3º). Nesta lei, são citados como fatores determinantes e condicionantes da saúde, “entre outros, a alimentação, a moradia, o saneamento básico, o meio ambiente, o trabalho, a renda, a educação, o transporte, o lazer e o acesso aos bens e serviços essenciais”.

Das diversas iniciativas e manifestações em torno do veto à LDO e do Ploa para 2004, duas, em sentidos opostos, devem ser mencionadas. O Procurador-Geral da República, em resposta à questão proposta pelo Deputado Roberto Gouveia e outros,

26. Ipea. Boletim de Conjuntura nº 62, Rio de Janeiro: Ipea, set. 2003.

27. IBGE, Contas Nacionais nº 10, Sistema de Contas Nacionais 2000-2002.

recomendou ao Presidente da República que complementasse o orçamento do Ministério da Saúde em R\$ 4 bilhões, a fim de atingir o montante de R\$ 32,9 bilhões, considerados necessários ao cumprimento da EC nº 29, sem que fossem considerados nesse total os recursos do FCEP. O total adotado pelo Ministério Público resulta da aplicação de percentual de 19,4% para a variação nominal do PIB entre 2002 e 2003.

De outro lado, a governadora do Rio de Janeiro assinou Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin), questionando a competência do Conselho Nacional de Saúde de regulamentar, por meio de sua Resolução nº 322/2003, a aplicação da EC nº 29 e solicitando a suspensão imediata de seus efeitos. A regulamentação, nesse entendimento, estaria reservada à Lei Complementar. A discordância mais concreta estava no impedimento de contabilização, para fins de cumprimento da EC nº 29, de recursos do FCEP estadual, recursos utilizados em saneamento básico e alimentação e os originários de operações de crédito. O Ministério Público Estadual, na mesma linha do Ministério Público Federal, alertou a governadora de que os recursos do FCEP Estadual não devem ser somados aos do Fundo Estadual de Saúde para fins de atendimento da EC nº 29.²⁸

O CNS, apesar de suas manifestações contrárias ao veto da LDO e por extensão ao PLO, manifestou-se, em agosto de 2003, pela aprovação da proposta apresentada para o Orçamento 2004 e o PPA 2004-2007, com as ressalvas derivadas desse seu posicionamento. A polêmica em torno do veto termina em 25 de novembro, quando o Presidente da República sancionou a Lei nº 10.777/2003, que acrescenta dois parágrafos ao artigo 59 da LDO: um restaurando integralmente a redação vetada e outro estabelecendo que a observância do cumprimento da EC nº 29 nesses termos será feita ao fim do exercício de 2004.

A discussão em torno do PLO para 2004 levou à sua revisão. Na Lei Orçamentária Anual (LOA) aprovada, os recursos orçados para o Ministério da Saúde alcançam o montante de R\$ 36,5 bilhões e o FCEP é completamente excluído desse total (tabela 8). Os recursos destinados ao Programa de Transferência de Renda com Condiionalidades foram significativamente reduzidos, passando de R\$ 2,6 bilhões para R\$ 0,8 bilhão.

O debate surgido a partir do veto à LDO tornou mais visível a necessidade de regulamentação da EC nº 29. Mais que isso, identificou alguns pontos e conceitos particularmente sensíveis e voltou a mobilizar o setor saúde em torno da questão do financiamento. A oportunidade para a necessária regulamentação é a própria Lei Complementar, prevista no texto constitucional, e que deverá ser reavaliada pelo menos a cada cinco anos. A esse respeito, foram constituídas no âmbito do Ministério da Saúde duas comissões, uma interna e outra estruturada a partir da Câmara Técnica do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (Siops), para discussão dos projetos de lei do Senador Tião Viana e do Deputado Roberto Gouveia e elaboração de propostas (ver *Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise* nº 7). Resta acompanhar a posição do Ministério da Saúde quanto à regulamentação da EC nº 29, uma vez que a vinculação de recursos federais não deverá ser decidida sem o envolvimento da área econômica.

28. Jornal O Globo, 4 dez. 2003.

4.2 A Execução Orçamentária de 2003

É natural que uma das primeiras perguntas a ser feitas em relação à execução orçamentária de 2003 seja relativa ao cumprimento da EC nº 29. Em Nota Técnica, de 11 de fevereiro de 2004, a Secretaria Executiva do Ministério da Saúde informou que o montante empenhado em ações e serviços públicos de saúde foi de R\$ 27,181 bilhões. Segundo seu entendimento, o montante mínimo a ser aplicado, em 2003, corresponderia a R\$ 27,777 bilhões. A nota informa, ainda, que a diferença seria reposta no decorrer da execução deste ano (2004).

Em relação à execução orçamentária dos programas constantes do PPA, a tabela 1.1 do Anexo Estatístico apresenta relação de programas e ações selecionados, cujo empenho liquidado corresponde a R\$ 23,496 bilhões, ou seja, 86% do total empenhado em ações e serviços públicos de saúde no ano de 2003. Para tal conjunto foi liquidado 97,3% do total disponível. Dos 26 programas selecionados, quatorze apresentam percentual de execução acima de 85% e 12 acima de 95%. A participação desses programas no orçamento, no entanto, é muito desigual. Apenas um deles, Atendimento Ambulatorial, Emergencial e Hospitalar, conta com recursos liquidados da ordem de R\$ 14,2 bilhões, o que corresponde a 99,8% do total autorizado. Percentuais de execução significativos como esse podem ser observados nos programas com grande volume de recursos: Saúde da Família, 98,2%; Assistência Farmacêutica, 98,6%; e Prevenção e Controle de Doenças Transmitidas por Vetores, 96,4%. De modo geral, os programas e as ações que operam com transferências a Fundos de Saúde Estaduais e Municipais apresentam percentual de execução elevado. Apenas dois dos programas selecionados apresentaram percentuais de execução inferiores a 75%: Saúde do Jovem e Qualidade e Eficiência do SUS. Cabe ainda mencionar, por sua baixa execução, os programas da área de Saneamento (ver tabela 1.1 do Anexo Estatístico).

EDUCAÇÃO

1 Conjuntura

O primeiro ano do governo Lula foi culminado com a reforma ministerial ocorrida no início de 2004, no bojo da qual se inseriu o Ministério da Educação (MEC). A gestão do ministro Cristovam Buarque havia definido quatro eixos orientadores da política educacional brasileira: *i)* democratização dos bens educacionais; *ii)* melhoria da qualidade da educação; *iii)* transformação do modelo educacional; e *iv)* ampliação da sustentabilidade da política educacional. Nessa seção inicial, serão analisadas as ações e as iniciativas do MEC, empreendidas e previstas em 2003, à luz dos referidos eixos norteadores.

1.1 Democratização dos bens educacionais

A ênfase da **Democratização dos Bens Educacionais** está na promoção da inclusão educacional e no combate à discriminação e às iniquidades no acesso a esses bens. Além de ser necessária a ampliação de sua oferta, por meios convencionais e inovadores, algumas ações específicas para a democratização do acesso já haviam sido implementadas.

Apesar de a ampliação do atendimento escolar ter propiciado considerável redução do analfabetismo entre os jovens de 15 a 19 anos, de 24% em 1970 para 3% em 2001, o país ainda conta com aproximadamente 15 milhões de analfabetos, com forte concentração entre adultos com mais de 25 anos. Para o enfrentamento dessa questão, o MEC instituiu, em janeiro de 2003, a Secretaria Extraordinária de Erradicação do Analfabetismo, à qual ficou subordinado o programa **Brasil Alfabetizado**, que tem por atribuição promover a inclusão de todos os que não tiveram acesso à educação na idade convencional. Tal prioridade do Ministério tem sido objeto de críticas de especialistas que argumentam que programas de alfabetização baseados em cursos de curta duração não têm efeito duradouro, caso não estejam associados a iniciativas que dêem continuidade a esse processo de aprendizagem. Argumenta-se, também, que o atual governo deveria concentrar esforços na melhoria da qualidade do ensino, pois a escola regular estaria falhando na sua tarefa de educar, conforme indicam os resultados de desempenho do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), em 2001, de alunos da 4ª série do ensino fundamental. Não resta dúvida de que enfrentar o problema da baixa qualidade da educação básica deve merecer atenção prioritária na política educacional. Porém, por questão de equidade e justiça social, também deve ser priorizada a iniciativa de governo de saldar tal dívida para com aqueles que não tiveram oportunidade de beneficiar-se de um dos instrumentos básicos de cidadania, que corresponde ao domínio da leitura e da escrita.

O combate à discriminação e às iniquidades no acesso aos bens educacionais também pode ser percebido em algumas ações implementadas no primeiro ano de governo. Por intermédio da Lei nº 10.639, aprovada em janeiro de 2003, tornou-se obrigatório o ensino de História e Cultura Afro-Brasileira em todos os estabelecimentos de ensino

fundamental e médio. A intenção é resgatar a contribuição dos negros à nação brasileira, no tocante às manifestações culturais *stricto sensu* e à formação da sociedade nacional. Com o mesmo intuito, teve continuidade o programa **Diversidade na Universidade**, instituído por Lei, em novembro de 2002, o qual visa avaliar e implementar estratégias para a promoção do acesso ao ensino superior de pessoas pertencentes a grupos socialmente desfavorecidos, especialmente os afrodescendentes e indígenas. Tal programa prevê o repasse de recursos a instituições que mantenham cursos pré-vestibulares, com pelo menos 51% dos alunos pertencentes a esses grupos étnicos.

A necessidade de implementar ações para tornar a escola um espaço aberto à diversidade e, portanto, mais democrático ficou evidente a partir dos resultados do Saeb, que têm evidenciado aumento das disparidades entre estudantes brancos e negros, tanto no que se refere ao desempenho, como em relação à exclusão prematura desses últimos.²⁹ Mesmo entre alunos brancos e negros, para os quais os níveis de educação e renda dos pais são similares, as diferenças de desempenho em favor dos primeiros têm se mostrado significativas.

A presença dos negros na educação superior é cinco vezes menor que a dos brancos. No entanto, essa desigualdade de acesso não tem início com os exames vestibulares. De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), de 2002, cerca de 52% dos brancos com 18 anos ou mais haviam completado o ensino fundamental, contra apenas 34% dos negros. Acredita-se que essa diferença amplie-se significativamente quando da conclusão do ensino médio, tendo em vista a maior pressão exercida sobre os mais pobres para ingressar na vida produtiva.

A instituição de cotas para negros na educação superior já pode ser reconhecida como fato irreversível, na medida em que algumas unidades federadas já incluíram esse dispositivo em sua legislação, a exemplo do que ocorreu no Rio de Janeiro, Bahia e Mato Grosso do Sul. Além dessas iniciativas pioneiras, há também aquelas que estão sendo implementadas por instituições federais de ensino superior, como na Universidade Federal de Mato Grosso e na Universidade de Brasília. No caso desta última, a instituição da cota de 20% das vagas ofertadas será implementada a partir do vestibular de julho de 2004.

Em setembro de 2003, foi criado no âmbito do MEC um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), com a incumbência de apresentar proposta de acesso e permanência de populações negras nas instituições públicas e privadas de educação superior. A partir dos subsídios e das proposições a serem oferecidos pelo referido GTI, tem-se como expectativa que o MEC implemente medidas de incentivo mais efetivas à adoção de cotas pelas IES.

A inclusão educacional dos portadores de deficiência veio à baila, recentemente, com a polêmica criada em torno do veto presidencial ao projeto de Lei nº 4.853, aprovado pelo Congresso. Tal projeto alterava a Lei que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef), de modo a estender a destinação de recursos do Fundo a instituições sem fins lucrativos que tenham a finalidade de atender educacionalmente aos portadores de deficiência.

29. De acordo com Araújo, C.H. e Araújo, U.C. (Desigualdade racial e desempenho escolar, Inep, 2003), apenas 50% dos alunos negros matriculados na 4ª série chegam ao fim do ensino médio.

Estima-se que os repasses a tais instituições somariam aproximadamente R\$ 50 milhões ao ano, dos quais R\$ 8,7 milhões caberiam à União, caso fossem transferidos pelo Fundef. A área jurídica do governo identificou problemas legais na concepção desse projeto, particularmente na designação de recursos do Fundef a instituições privadas, o que resultou no veto presidencial. Em virtude da repercussão negativa que tal decisão acarretou, o governo optou por contornar o problema com a edição de Medida Provisória para assegurar recursos públicos para o atendimento de crianças portadoras de deficiência, matriculadas em instituições sem fins lucrativos. Com a Medida Provisória, o governo instituiu o Programa de Complementação ao Atendimento Educacional Especializado aos Portadores de Deficiência, no âmbito do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE), e a União repassará, diretamente à unidade executora, assistência financeira proporcional ao número de alunos portadores de deficiência matriculados em entidades privadas sem fins lucrativos, que prestem serviços gratuitos na modalidade de educação especial. O programa também objetiva promover a progressiva inclusão desses alunos nas classes de ensino regular.

1.2 Melhoria da qualidade da educação

Para o segundo eixo da política, **Melhoria da Qualidade da Educação**, um conjunto de ações deverá estar orientado para promover a valorização, a formação e o aperfeiçoamento de professores e trabalhadores da educação, a melhoria dos equipamentos didático-pedagógicos e da infra-estrutura física, assim como a oferta de transporte escolar e uniforme.

A constatação, por intermédio dos resultados do Saeb, de que mais da metade dos alunos da 4ª série do ensino fundamental possui desempenho crítico ou muito crítico no domínio de competências e habilidades elementares de leitura, além de profundas deficiências em matemática, levou os gestores do MEC a propor a união de esforços em torno de algumas iniciativas: *i)* programas de letramento, em parceria com estados e municípios, com apoio do FNDE; *ii)* incentivo à criação de sistemas estaduais de avaliação da Educação Básica e estruturação do Sistema Nacional de Certificação e Formação Continuada de Professores da Educação Básica. Este último incluirá o Exame Nacional de Certificação de Professores e programas de incentivo à formação continuada de docentes em estados e municípios, os quais contarão com a concessão de bolsas federais aos docentes da rede pública e, como contrapartida, dos entes federados, os investimentos em cursos de formação. Contudo, tal iniciativa já suscitou críticas por parte de alguns segmentos vinculados à educação, não só à proposta em si, mas também à forma como teria sido encaminhada. Em setembro, entidades representativas de classe lançaram documento por meio do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, em que pediam a revogação da portaria que instituiu o exame de certificação, ao mesmo tempo em que defendiam que a ênfase fosse dada aos programas de formação. Na tentativa de apaziguar os ânimos, o MEC adiou a realização do primeiro exame para o segundo semestre de 2004.

O MEC instituiu, em junho de 2003, o **Toda Criança Aprendendo**, que compreende ações voltadas à melhoria da formação e da capacitação docente, mediante a formação continuada, tais como: revisão e instituição de um piso salarial, regulação da carreira do professor e exame nacional de certificação de professores. Com esse aporte, a expectativa do MEC era a de reduzir à metade, até 2005, os atuais índices de

insuficiência de desempenho e a baixa aprendizagem entre as crianças concluintes das quatro séries iniciais do ensino fundamental.

Ainda em relação à melhoria da qualidade da educação, foi lançado em setembro de 2003 o programa Brasil Alfabetizado, com previsão de repasse de R\$ 91,5 milhões, ainda em 2003, a órgãos estaduais e municipais de 19 unidades federadas, para a capacitação de professores e a efetiva alfabetização de jovens e adultos em 19 estados. A meta era a de alfabetizar 1,3 milhão de jovens e adultos, naquele ano.

Na esfera da política de avaliação, foi realizada a sexta edição do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem). O exame contou, em 2003, com a participação de 1,3 milhão de alunos e egressos do ensino médio. Em escala de zero a cem, os participantes obtiveram nota média de 49,55 na prova objetiva e 55,36 na redação. Apesar de, em termos absolutos, tais resultados corresponderem a desempenho próximo a um mínimo aceitável, ainda assim representaram avanço em relação àqueles obtidos em anos anteriores.³⁰ No entanto, seria prematuro atribuir tal melhoria das notas médias a um ganho de qualidade do ensino médio, tendo em vista que, segundo alguns críticos, os critérios de avaliação teriam sido alterados.

Diante das resistências geradas em relação aos instrumentos de avaliação dos cursos de graduação, instituídos na gestão governamental anterior, e em face do entendimento de que tais instrumentos têm efeitos limitados, o MEC realizou seminário, no primeiro semestre de 2003, com o objetivo de ouvir os diferentes segmentos representativos da comunidade universitária, tendo em vista a necessidade de se conceber um sistema nacional de avaliação da educação superior que, efetivamente, oferecesse subsídios para o seu contínuo aprimoramento.

Uma segunda iniciativa do MEC correspondeu à instituição da Comissão Especial da Avaliação da Educação Superior (CEA), por intermédio da Portaria nº 11, 28/4/2003, tendo como objetivos: “analisar, oferecer subsídios, fazer recomendações, propor critérios e estratégias para a reformulação dos processos e políticas de avaliação da educação superior e elaborar a revisão crítica dos seus instrumentos, metodologias e critérios utilizados”.

A proposta de avaliação da educação superior, formulada pela CEA, aponta para alguns avanços em relação aos processos de avaliação vigentes. Em primeiro lugar, foi gestada a partir de interlocução com a sociedade acadêmica; portanto, sem o caráter autocrático do Exame Nacional de Cursos (ENC). Sua ênfase recai sobre os processos, sobretudo pela inclusão de uma etapa de auto-avaliação. Desse modo, adquire feição mais qualitativa quando comparada ao caráter classificatório que prevalece no modelo atual. Por fim, prevê a contínua reavaliação dos processos, o que favorece a sua manutenção como instrumento válido para esse fim.

1.3 Transformação do modelo educacional

Complementando o eixo da melhoria da qualidade, o de **Transformação do Modelo Educacional** deverá implicar mudanças em todos os níveis de ensino, tanto na educação básica, como na superior. Entre os destaques sob esse eixo norteador encontram-se os programas **Escola Básica Ideal** e **Universidade do século XXI**.

30. A nota média da prova objetiva, em 2002, foi de apenas 34,13 pontos.

Os resultados das avaliações educacionais têm revelado que a aprendizagem e o bom desempenho escolar não resultam de um único fator, mas da sinergia de um conjunto de condicionantes materiais, didáticos, organizacionais, culturais e sociais. A proposta de uma “Escola Básica Ideal” foi concebida sob esse princípio de desenvolvimento integral e abrangente, e também se norteia pela percepção de que um processo de aprendizagem eficaz deve ser promovido com ações coordenadas e complementares. Tal concepção abrangente não implica que tudo deva ser feito ao mesmo tempo, mas que a implantação seja gradual, respeitando possibilidades e limitações dos municípios que aderirem ao projeto. O programa esteve implantado, em 2003, sob a forma de projeto piloto em 35 municípios com menos de 10 mil habitantes. E contemplou um conjunto de ações específicas: educação em tempo integral; projeto político-pedagógico consistente; instalações escolares e merenda com qualidade (três refeições diárias); transporte escolar (inclusive para as escolas da área urbana); materiais pedagógicos em quantidade e qualidade; oferta de ensino a distância; ações de promoção da saúde do escolar; laboratórios de informática e de ciências equipados; biblioteca, arte, cultura e esporte na escola.

Uma das razões que levaram o MEC a optar pela implementação inicial da Escola Básica Ideal em municípios pequenos e menos desenvolvidos é que, além de se inserir em estratégia de promoção da equidade, o envolvimento e a adesão da comunidade em torno do projeto podem ser mais facilmente obtidos em municípios desse porte. Outro fator determinante de tal escolha foi a restrição orçamentária ao programa. Contudo, o que se espera com essa iniciativa é um efeito demonstração, a partir do qual haveria maior pressão para o aumento de recursos para viabilizar a disseminação desse tipo de atendimento escolar em todos os municípios do país.

A intenção de se repensar a universidade brasileira, sob perspectiva mais global, foi formalmente inaugurada pelo MEC com a promoção do seminário **Universidade: por que e como reformar?** Tal evento, realizado no mês de agosto, em Brasília, estruturou-se a partir de quatro núcleos temáticos: *i*) Sociedade, Universidade e Estado: autonomia, dependência e compromisso social; *ii*) Universidade e Desenvolvimento: globalização excludente e projeto nacional; *iii*) Universidade e Valores Republicanos: conhecimento para emancipação, igualdade de condições e inclusão social; e *iv*) Universidade XXI, Resgate do Futuro, Estrutura e Ordenação do Sistema: a tensão entre o público e o privado.

Além dos expositores convidados, puderam trazer suas contribuições e seus posicionamentos os representantes de diversos segmentos vinculados à educação superior e aos movimentos sociais organizados, os quais integraram publicação com a síntese desse evento, intitulada **A universidade na encruzilhada**.

O passo seguinte correspondeu à realização do seminário internacional **Educação, Ciência e Tecnologia como estratégias de desenvolvimento**, no mês de setembro, em Brasília, sob a organização conjunta da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), do MEC e do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT). O objetivo desse evento foi o de compartilhar e debater experiências externas exitosas de desenvolvimento, tendo-se como referências aquelas três dimensões.

Encerrando esse conjunto de eventos, realizou-se em Brasília, em novembro, o seminário internacional **Universidade XXI**, como promoção conjunta do MEC, da

Unesco e do Banco Mundial. Nesse caso, foram debatidas experiências trazidas por aproximadamente sessenta expositores nacionais e estrangeiros, tendo como eixos temáticos: *i)* A sociedade e a reinvenção da universidade; *ii)* O Estado e a reinvenção da universidade; *iii)* Universidade e mundo: globalização solidária do conhecimento; e *iv)* Produção, partilha e apropriação do conhecimento.

Apesar de essas ações do MEC voltadas à educação superior não terem impacto imediato sobre a extensão e a qualidade de bens e serviços por ela oferecidos, não se deve mitigar sua importância para a retomada do debate e da reflexão acerca da necessária reforma da educação superior, a qual vinha se processando, nos últimos anos, sem a devida participação da comunidade acadêmica.

1.4 Ampliação da sustentabilidade da política educacional

O quarto eixo da política educacional, pré-requisito para a viabilização dos demais, trata da **Ampliação da Sustentabilidade da Política Educacional**, a ser obtida mediante a construção de amplo pacto federativo, empresarial e social em torno da educação, no intuito de aumentar os recursos disponíveis e encontrar novas fontes de financiamento para a área.

Reconhece-se que um dos requisitos para que não haja solução de continuidade no processo de universalização da educação básica com qualidade, refere-se ao equacionamento da questão do financiamento. Indo de encontro ao que está sendo veiculado acerca da Reforma Tributária, setores organizados da área defendem, por intermédio da Carta da Educação, derrubada dos vetos presidenciais ao Plano Nacional de Educação (PNE); ampliação dos recursos públicos para o setor, para 7% do PIB; cumprimento do valor mínimo por aluno, estabelecido pelo Fundef; definição do custo aluno/qualidade; atendimento da educação infantil e progressiva obrigatoriedade do ensino médio; bem como aplicação de recursos do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust) em estabelecimentos públicos de ensino.

Alguns atores sociais vinculados à educação têm afirmado que a União vem contribuindo 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%. Tal declínio na participação da União tem sido atribuído ao baixo ajustamento do gasto mínimo *per capita* que, desde a sua implantação, não só deixou de cumprir o que estabelecia a 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 sociais, uma forma de desobrigar o Ministério de suas responsabilidades para com o ensino fundamental.

Para fazer frente a essa maior participação da União, será necessário corrigir, de forma expressiva, o valor mínimo atual, o que irá requerer aumento significativo de recursos por parte do MEC. Como esse aporte adicional não está previsto no orçamento, resta saber se a ampliação do valor *per capita* será financiada mediante remanejamento interno de fontes de recursos, com implicações para o cumprimento de determinadas funções, ou se o orçamento da educação será efetivamente ampliado.

A instituição de um Fundo de Educação Básica (Fundeb) vai ao encontro de outra reivindicação de atores sociais ligados à área de educação, principalmente dos

segmentos vinculados à educação infantil e ao ensino médio. No entanto, um dos principais óbices à concretização dessa intenção refere-se à disponibilidade de recursos financeiros para a sua implementação. Simulações realizadas por Castro³¹ indicam que o aporte de recursos para esse Fundo dependerá do valor que se adote como mínimo para o gasto anual por aluno. Caso fossem mantidas as estruturas atuais de gasto do Fundef, o Fundeb disporia, em 2003, de cerca de 3,5% do PIB, além da complementação da União de cerca de 0,1% do PIB. Sob um cenário mais otimista, os recursos do Fundo deveriam atingir 5,1% do PIB, enquanto que a complementação da União chegaria a 1,7% do PIB, o que corresponde a um volume de recursos maior que o orçamento atual do MEC.

Os resultados dessas estimativas levam a crer que, assim como ocorreu com o Fundef, a instituição do Fundeb pode implicar uma mini-reforma tributária, no âmbito de cada estado, o que deve gerar impasses e forçar negociações entre os governos estaduais mais atingidos e o MEC, visando à compensação de eventuais perdas de recursos dos primeiros, uma vez que em todas as regiões deverá ocorrer aumento de repasses de recursos de estados para municípios.

Por fim, a instituição do Fundeb demandará grande quantidade de recursos para fazer face à complementação financeira da União, bem como poderá implicar em maior transferência de recursos de estados para municípios. Se, por um lado, essa medida favorece a consolidação de orçamento mais generoso para a educação básica, por outro, poderia comprometer o equilíbrio das contas dos estados.

Os quatro eixos da atual política educacional foram desdobrados, ao longo do processo de planejamento estratégico do ministério, em Objetivos Estratégicos que, por sua vez, definiram o conjunto de programas da área de educação que integram o Plano Plurianual (PPA) 2004-2007.

Além do alinhamento da programação do MEC aos eixos da política, foi adotado o princípio de transversalidade entre níveis e modalidades de ensino na formatação dos programas do PPA, privilegiando-se, no desenho, aqueles que contemplassem, na medida do possível, ações desde a educação infantil até a superior. Havia a clara intenção de promover maior articulação entre as diferentes unidades do MEC responsáveis pela implementação de ações.

Um dos primeiros resultados da adoção desse princípio foi a formulação de programas que abarcam um conjunto considerável de ações, a serem implementadas em diferentes unidades do ministério, ainda que não estejam claros alguns aspectos que os justifiquem como programas efetivos. O primeiro deles diz respeito à definição de objetivos muito amplos e vagos para os programas, o que prejudica a percepção de qual será a estratégia de articulação pretendida, qual a convergência e a sinergia das ações para se obter resultados com tais programas transversais. Exemplo disso é o programa **Escola Moderna**, que compreende um conjunto de ações que vão desde a criação e a melhoria da infra-estrutura escolar, até a distribuição de acervos bibliográficos, equipamentos e instrumental de ensino e pesquisa, as quais não compõem elenco de iniciativas que promovam necessariamente a articulação entre os vários níveis e modalidades de ensino, em torno de um objetivo comum. Como esse, outros programas concebidos sob essa

31. Castro, J. A. Financiamento da educação: necessidades e possibilidades. Brasília: Ipea, 2004. (mimeo).

lógica da transversalidade interna ao MEC apresentam problemas de desenho que justificam sua revisão futura, particularmente os programas **Democratizando o Acesso à Educação Profissional, Tecnológica e Universitária; Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educação; Brasil Escolarizado; e Democratização da Gestão nos Sistemas de Ensino**. Outro desafio a ser enfrentado com esses programas transversais diz respeito ao esquema de gestão a ser adotado, que pode acabar promovendo gestão pouco operacional e burocratizada, distante do gerenciamento para o alcance de resultados.

Por seu turno, o programa **Escola Básica Ideal** tem um desenho que resultou de concepção adequada para o enfrentamento de problemas na qualidade de ensino, que justificam sua transversalidade. Ao definir como pilares desse programa a recuperação, ampliação e adequação da infra-estrutura escolar, a valorização dos profissionais de educação e a melhoria da gestão educacional, propõe-se assumir caráter gerencial para articulação e complementação dos esforços dos entes federados, que visa suprir carências e proporcionar condições para uma escola de qualidade.

Por sua vez, o Programa Educação na Primeira Infância foi indevidamente concebido como um programa não-transversal. Em seu formato final, esse programa não articula as ações necessárias e suficientes para o alcance de seu objetivo que é “ampliar o atendimento à educação infantil de crianças de até três anos de idade”, uma vez que ações relevantes e pertinentes para o atendimento em creches de crianças nessa faixa etária estão em outro programa, no âmbito da Assistência Social. Além disso, outras ações voltadas à educação infantil, que integram diversos programas do MEC, também deveriam estar ali inseridas. De fato, será necessário formular um novo programa transversal e multissetorial para a educação infantil.

2 Acompanhamento de Programas

O primeiro ano do governo Lula foi, em grande medida, condicionado por dois fatores limitantes. O primeiro deles consistiu no cumprimento do planejamento definido pelo PPA 2000-2003, enquanto o outro correspondeu à forte contenção dos gastos federais, decorrente do acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI). Apesar dessa última limitação, verificou-se que o nível de execução orçamentária do MEC, em 2003, foi maior que o do ano anterior. Além disso, o montante executado foi 1% maior, em valores constantes, que o de 2002. Com isso, os programas de maior vulto registraram índices de execução bastante expressivos.

No ensino fundamental, destacam-se os programas Toda Criança na Escola e o Escola de Qualidade para Todos. O primeiro desdobra-se em uma série de ações que visam modificar a realidade da escola e do aluno, tais como: Apoio à Alimentação Escolar, Distribuição de Livros, Material Pedagógico e Uniformes, Assistência Médica e Odontológica e Bolsa Escola. As metas estabelecidas eram a de reduzir a taxa de repetência para 10% até 2003 diante dos 15% observados em 2000 e a diminuição da defasagem idade-série, de 3,5 anos para 2,5 anos, nesse mesmo período. Pelo fato de a coleta de dados do censo escolar só ter início em abril, não se dispõe de dados que permitam confirmar ou não se essas metas foram atingidas.

No que se refere à execução orçamentária, verifica-se que o montante de recursos liquidados, por intermédio desse programa, atingiu a cifra aproximada de R\$ 4,5 bilhões. Tal montante correspondeu a um nível de execução de cerca de 95% do orça-

mento autorizado. Esse gasto foi, em valores constantes, 11% maior que o executado em 2002, além de ter apresentado nível de execução orçamentária também superior aos 82% registrados em 2002. As ações que responderam pelo maior volume de recursos do programa foram: *i*) Bolsa Escola (R\$ 1,56 bilhão); *ii*) Alimentação escolar (R\$ 954 milhões); *iii*) Fundef (R\$ 620 milhões); e *iv*) Distribuição de livros didáticos (R\$ 600 milhões). Cabe ressaltar que essas quatro ações tiveram níveis de execução acima de 94%. Ainda que não seja portadora de grande volume de recursos, a ação **Distribuição de Acervos Bibliográficos para Escolas do Ensino Fundamental**, que possuía dotação inicial de R\$ 18 milhões, teve seu orçamento ampliado para aproximadamente R\$ 135 milhões e índice de execução de 82%.

O programa Escola de Qualidade para Todos tem como objetivo principal dotar as escolas públicas de equipamentos e tecnologias que contribuam para a melhoria do processo didático-pedagógico. Além disso, incluem-se ações voltadas à capacitação de docentes e à educação a distância. Apesar de o nível de execução orçamentária desse programa não ter superado 83% do total autorizado, o montante executado foi 17,6% maior que o do ano anterior.

O programa **Desenvolvimento da Educação Profissional** movimentou, em 2003, recursos da ordem de R\$ 721 milhões, equivalentes a 96% do total autorizado. Ainda que esse índice corresponda a um nível de execução elevado, o montante executado é, em valores constantes, 1,2% menor que o do ano anterior.

Na área da educação superior, os programas **Desenvolvimento do Ensino de Graduação** e **Desenvolvimento do Ensino de Pós-graduação** apresentaram níveis de execução elevados, 97% e 98%, respectivamente. Em grande medida, tais índices foram possíveis pelo fato de tais programas comportarem ações de vulto, cujos repasses de recursos são de caráter improrrogável (pagamento de pessoal, bolsas de estudos etc.). De modo diverso, ações que não se enquadravam nessa categoria apresentaram níveis de execução bastante inferiores: *i*) Instrumental para Ensino e Pesquisa destinado a Instituições Federais de Ensino Superior e Hospitais de Ensino (11%); *ii*) Apoio a Entidades de Ensino Superior Não-Federais (22%); e *iii*) Modernização e Recuperação da Infra-estrutura das Instituições Federais de Ensino Superior e Hospitais de Ensino (53%). No entanto, como essas ações não representavam mais que 3% do total de recursos autorizados ao programa destinado ao ensino de graduação, esse não sofreu impacto significativo.

Apesar de o **Desenvolvimento do Ensino de Graduação** vir respondendo, até 2003, pelo maior volume de recursos entre os programas do MEC, sua participação no gasto global desse ministério tem sido decrescente. Se, no início do PPA 2000-2003, consumia 44,3% do orçamento executado pelo MEC, ao fim desse período respondia por não mais que 37,5% desse total. Em contrapartida, os programas voltados ao ensino fundamental tiveram, no mesmo período, sua participação relativa ampliada, de 20,6% para 25,2% do orçamento executado.

Uma das principais ações que integram o programa **Estatísticas e Avaliações Educacionais** é a que trata do Exame Nacional de Cursos, o Provão. Em sua provável última edição, tendo em vista que se encontra em tramitação no Congresso Nacional o projeto de lei que institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), o Provão 2003 contou com a participação de aproximadamente 424 mil examinandos,

vinculados a 5,9 mil cursos de 26 áreas de formação. Assim como vinha ocorrendo em anos anteriores, as IES federais mantiveram a liderança no que se refere ao percentual de cursos com conceitos A e B. Enquanto 52% de seus cursos obtiveram esses conceitos, entre as IES estaduais o índice foi de apenas 34%. Por sua vez, o desempenho das instituições municipais e privadas, nesse quesito, foi ainda menor (19%).

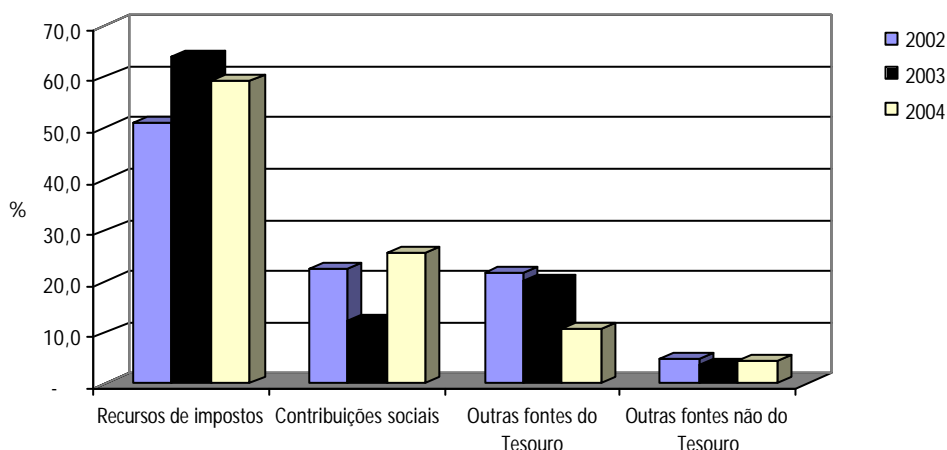
3 Financiamento

Os montantes de recursos orçamentários, inicialmente alocados ao MEC, em 2003, atingiram cerca de R\$ 18 bilhões (ver tabela 1.2 do Anexo Estatístico), representando crescimento de aproximadamente 3,5% (R\$ 600 milhões) em comparação com a dotação inicial de 2002. No entanto, observa-se uma “dança de fontes” com esse crescimento sendo sustentado pelo aumento dos recursos provenientes de impostos [ordinários e para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)] que serviram como anteparo à forte queda de recursos provenientes das contribuições sociais. Com isso, diminuiu sobremaneira sua importância no financiamento da educação (de R\$ 3,9 bilhões, em 2002, para apenas R\$ 2,2 bilhões, em 2003).

Tal situação demonstra que o processo de decisão sobre o orçamento público segue tendência errática, ficando à mercê de circunstâncias econômicas e políticas conjunturais, principalmente quando as fontes de financiamento não se encontram subordinadas a vinculações específicas. Esse movimento pode inviabilizar a implementação de ações financiadas com recursos das contribuições sociais. Como pode ser constatado no gráfico 3, os recursos de impostos representavam, em 2002, 50% das receitas do MEC, enquanto as contribuições sociais somavam 23% do orçamento global desse ministério. Portanto, essas duas fontes respondiam por 77% do total. Em 2003, a participação dos recursos de impostos ampliou-se para 64%, de modo que as contribuições sociais reduziram-se a 12%. Para 2004, a previsão é de que haja queda dos impostos e aumento das contribuições.

GRÁFICO 3

Dotação inicial dos principais grupos de fontes de financiamento do MEC 2002-2004



Fonte: Sistema Integrado de Dados Orçamentários (Sidor).

Outro aspecto a ser salientado refere-se ao fato de que, até 2003, mantiveram-se os recursos de fontes complementares de financiamento, tais como as operações de crédito, os recursos diretamente arrecadados e, principalmente, do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza que, somados, corresponderam a 20% do total. No entanto, para 2004, a previsão de participação dessas fontes reduziu-se à metade.

A fonte de recursos mais importante, em 2003, continua sendo a MDE, a qual somou cerca de R\$ 7,7 bilhões, ou 43% do volume total de recursos disponíveis. No que se refere às contribuições sociais, a fonte mais importante continua sendo o Salário-educação (7,2%), uma vez que é fonte exclusiva da educação e sobre a qual o Ministério administra a arrecadação e a parcela de sua distribuição, o que lhe confere grande poder de comando sobre tais recursos. As outras contribuições sociais são destinadas especificamente às despesas com assistência ao estudante e estão sujeitas a negociações políticas internas ao governo federal, tornando-se, pois, fontes irregulares de recursos.

Verifica-se que, em 2003, houve pequeno aumento da dotação autorizada (R\$ 18,7 bilhões) em relação à inicial (R\$ 18 bilhões), com variações em quase todas as fontes. Em relação ao que foi efetivamente liquidado (R\$ 12,7 bilhões), até o mês de novembro esse montante correspondia a apenas 67,7% do crédito autorizado.

Na análise dos gastos do MEC, segundo a natureza de despesa, chamam a atenção os gastos com Pessoal e Encargos Sociais, na medida em que agregam a maior parcela das despesas. De 52% do total, em 2002, ampliam-se para 56%, em 2003. Tal item de gasto compreende o pessoal ativo (salários e encargos sociais) e os inativos (aposentados e pensionistas), sendo o primeiro o responsável pela maior parcela dos gastos (38%, contra 16% dos inativos).

As Outras Despesas Correntes consumiram cerca de 30% de recursos do MEC, em 2002. Até novembro de 2003, os gastos realizados sob essa rubrica já somavam 28,5%. A maior parte dessas despesas em ambos os casos destinaram-se aos programas que são executados diretamente pelo MEC e ao funcionamento do ministério e da rede de instituições federais de ensino. Aproximadamente 8% dos recursos destinaram-se a programas centralizados de investimentos e inversões financeiras. Além disso, os Juros, Encargos e Amortização da dívida foram responsáveis por cerca de 1,5% dos gastos totais do Ministério.

A análise das transferências intergovernamentais (a estados, DF e municípios), nos últimos anos, evidencia inflexão a partir de 2002, quando então a participação dessas fontes de recursos no orçamento do MEC tende a reduzir-se de forma substancial – de 31%, em 2001, para cerca de 18%, em 2002, até atingir apenas 15%, em 2003. Tal tendência identificada estaria apontando para uma virtual (re)centralização dos gastos realizados no âmbito desse ministério.

4 Conclusões

A nova gestão ministerial empreendeu, nesse primeiro ano de governo, conjunto de ações e medidas voltadas ao fortalecimento do princípio da educação como um direito e, ao mesmo tempo, como fator de inclusão social.

Algumas das medidas já adotadas ou propostas pelo MEC estão associadas à transferência de recursos financeiros diretamente aos educandos, como forma de compensar sua precária condição socioeconômica. No entanto, a efetivação de inicia-

tivas dessa natureza tende a esbarrar nas restrições orçamentárias impostas pela área econômica do governo, o que compromete, no mínimo, a abrangência dessas ações.

A melhoria da qualidade da educação também figura como prioridade do MEC, tendo em vista que, desde a gestão governamental anterior, a universalização da escolarização obrigatória já era apontada como objetivo a ser alcançado no médio prazo. Portanto, já não basta completar esse ciclo de escolarização, mas também que esse seja concluído com qualidade e em menor tempo.

A concepção e a implementação de novo modelo educacional, mais atento às demandas da sociedade brasileira e mais compatível com os novos tempos da chamada sociedade da informação, também emergem como um dos eixos estruturantes da política educacional do atual governo. A alienação da Escola, sobretudo da Universidade, diante dos problemas sociais, assim como o descompasso histórico entre os processos e os objetivos de ensino, e as novas formas e usos de produção e veiculação do conhecimento, precisam ser superados.

Por fim, a implementação desses eixos prioritários na condução da política educacional do governo Lula depende da sustentabilidade financeiro-orçamentária. Novos arranjos serão necessários, a partir de um consenso, a ser estabelecido inicialmente no próprio seio da máquina governamental, mas também no plano mais geral da sociedade, que mobilizem os recursos financeiros requeridos para que a Educação possa, em intensidade e abrangência bem maiores que as atuais, fortalecer a cidadania mediante a inclusão social.

CULTURA

1 Introdução

No Brasil, os direitos sociais e culturais estão em segundo plano, e o Estado não os garante plenamente. As questões sociais, como a violência, a fome, a miséria, o desemprego, a escola e os serviços de saúde de qualidade, cedem lugar às prioridades do ajuste fiscal. Some-se a isso a ausência de equipamentos culturais na maior parte dos municípios e um mercado cultural completamente desregulado, com um quadro específico no qual se desenvolvem as seguintes políticas culturais: recursos financeiros escassos, instrumentos de política pública insuficientes e reflexão sobre a história cultural e social absolutamente relegada a plano demasiado secundário. Mesmo na presença da melhor das intenções e dos diagnósticos mais precisos, os esforços de reforma apresentam-se como o trabalho de Sisifo diante da ausência de recursos e das prioridades das políticas econômicas.

Os problemas apontados não são conjunturais, têm longa história e exigem soluções institucionais amplas, mudanças no comportamento dos governos e também da sociedade no que se refere ao padrão das políticas culturais. Os gestores da cultura no governo Lula apontaram em diversas ocasiões os limites estreitos nos quais as políticas culturais dos anos 1990 se desenrolaram. Entretanto, os constrangimentos e os obstáculos não puderam, ainda, ser removidos, o que gerou baixa capacidade de manobrar as políticas no sentido das reformas e das reestruturações perseguidas. Nos primeiros meses, o Ministério da Cultura (MinC) apresentou suas propostas e a direção em que iria atuar. Mobilizou-se e travou diversas e importantes batalhas: consolidou a reestruturação interna, teceu vasta rede de articulações e apoios e discutiu pontos importantes da reforma tributária que afetavam os recursos dos estados e municípios, além de contar com a idéia de um sistema nacional de cultura e com a aprovação de Emenda Constitucional, que é ponto de partida para instrumentalizar o poder público para o manejo de um Plano Nacional de Cultura.

2 Os desafios das Políticas Públicas de Cultura

O Ministério da Cultura aproveitou os meses iniciais de governo para estabelecer alianças, articulações, contatos com os diversos atores institucionais na área, em especial com os secretários de cultura dos estados e dos municípios, preparando-se assim para ampliar os espaços de atuação e apoiando-se na idéia de reformulação das instituições nacionais de cultura e do seu escopo de atuação. Para tal, foram realizadas inúmeras audiências públicas, encontros e seminários, nos quais se discutiu, entre diversos temas, a reestruturação das leis de incentivo e do modelo de financiamento, bem como os papéis dos agentes públicos e dos gestores culturais.

O governo Lula realizou, na área cultural, encontros internos, tendo depois convocado os diversos agentes culturais para discutir sobre as fontes e as formas de financiamento à cultura, bem como sobre a distribuição da produção cultural. Para isso,

realizou inúmeros seminários, os quais foram chamados “Cultura para Todos”. Os diagnósticos já estão feitos, faltam soluções viáveis. A criação de novas fontes de financiamento e a ampliação de recursos tornam-se necessárias, pois não se pode contar apenas com os recursos incentivados, que têm limites claros, em especial as preferências do empresariado e de suas diretorias de *marketing*. Além disso, os recursos incentivados deixam parte da demanda sem ser atendida e, para esses excluídos, devem ser criados outros mecanismos na forma de recursos orçamentários ou a fundo perdido. As leis de incentivo podem ser ajustadas, mas não transformadas em sua natureza e limites. A distribuição de livros, espetáculos, música, exposições etc. deverá, nas propostas do MinC, ter apoio direto do governo, de forma que se otimizem os recursos públicos ou privados investidos. Quanto mais o produto cultural circular dentro e fora do país, melhor para os artistas envolvidos e também para o público. É importante, segundo a visão dos representantes do próprio MinC, que as produções sejam pensadas também na sua distribuição e que canais alternativos sejam criados, uma vez que a distribuição comercial não atende a todas as demandas.

Em resumo, o Ministério da Cultura colocou-se alguns desafios: criação de um sistema nacional de cultura e um de financiamento – os quais incluem a configuração e a institucionalização de uma política nacional –, reforma dos mecanismos de financiamento e a democratização cultural. A consecução desses desafios impõe ao governo a articulação com diversas instituições como Ministério da Educação, Universidades, Ministério do Trabalho, instituições culturais públicas regionais, em especial em estados e municípios, e o aperfeiçoamento dos instrumentos institucionais do próprio Ministério. Além disso, impõe-se o aumento dos recursos financeiros disponíveis – compromisso longe de estar selado.

2.1 Mecanismos de Financiamento

O desafio de consolidar o sistema de financiamento nacional envolve a definição de novas regras para o funcionamento das Leis de Incentivo, do Fundo Nacional de Cultura (FNC) e do Fundo de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional (Funcines). O objetivo, discutido em inúmeros encontros nacionais, seria o de dar transparência aos critérios de funcionamento, confiabilidade e legitimidade à distribuição dos recursos públicos. O segundo elemento desse desafio seria o de aumentar os recursos disponíveis.

As leis de incentivo fiscal foram elementos centrais no fomento às atividades culturais no Brasil dos anos 1990. Além das leis federais, atualmente em processo de discussão e de revisão no que refere aos critérios de acesso aos seus recursos e de seus mecanismos de operacionalização, os estados criaram mecanismos próprios de fomento baseados em renúncia de arrecadação de impostos e viram-se diante da possibilidade, presente nas propostas de reforma tributária, de ter suas leis de incentivos fiscais extintas.

Na questão da reforma tributária, o artigo 92 da PEC vedava a concessão ou a prorrogação de isenções, reduções de base de cálculo, créditos presumidos ou quaisquer outros incentivos ou benefícios fiscais – e com isso as leis de incentivo fiscal estaduais seriam extintas. Em primeira avaliação, a perda em recursos estimados seria de R\$ 160 milhões, retirados dos dezesseis estados que possuem legislação de incentivos ligada ao ICMS. As leis de incentivo federais por si mesmas não asseguram a produção cultural regional – alguns estados receberam poucos recursos das leis de incentivo federais, que

se concentram no eixo Rio–São Paulo. O maior problema, aos olhos da administração fazendária, era abrir precedente, ao qual se seguiriam pressões de outros setores por benefícios fiscais, mas essa objeção foi contornada politicamente. O MinC formulou, com o Ministério da Fazenda, a proposta, depois apresentada a secretários estaduais e municipais de cultura, de formar um fundo com 0,5% da arrecadação de ICMS de cada estado, cujos recursos não poderiam ser contingenciados. O MinC acreditava que tal mecanismo substituiria, com vantagens, as leis de incentivo estaduais.

No entanto, produtores e gestores culturais articularam-se e levaram ao Congresso Nacional suas demandas de manutenção dos incentivos estaduais de cultura. Tais demandas tiveram apoio unânime na Comissão de Educação e na Subcomissão de Cinema, Comunicação Social e Informática do Senado. Depois, com o apoio de uma Frente Parlamentar, assegurou-se a manutenção dos recursos, uma vez que havia proposta de extingui-los em 2007 ou de mantê-los apenas por mais alguns anos.

Outra reivindicação do setor cultural nesse período foi que as pequenas e as microempresas fossem preservadas na reforma tributária, em especial no que se refere aos aumentos das alíquotas da Cofins. Pode-se afirmar que a proposta de reforma tributária teve o mérito de solidarizar MinC, secretários estaduais, entidades e produtores artísticos que se mobilizaram, estabelecendo interlocução e apoios no poder Executivo e no Parlamento para suas reivindicações. A Frente Parlamentar, criada para enfrentamento desse problema pontual, pode ter desdobramentos promissores para o atendimento de demandas e reivindicações importantes da área cultural, entre elas as negociações do Brasil na Organização Mundial do Comércio (OMC) e a defesa pela ampliação de recursos financeiros no orçamento da União.

As leis de incentivo federais, por enquanto, não sofreram alterações – apenas foi anunciado o aumento de teto da renúncia federal para R\$ 400 milhões anuais. A Loteria da Cultura, um dos mecanismos que proporcionaria aumento nos recursos orçamentários, teve sua operacionalização adiada. As mudanças referentes ao Fundo Nacional de Cultura (FNC), no que diz respeito a critérios de alocação e usos de seus recursos, ainda estão em discussão.

Entretanto, o Funcines teve sua legislação aprovada. Tal Fundo é formado de cotas administradas por instituições financeiras. A compra das cotas permite benefícios fiscais, como dedução no Imposto de Renda. Tais deduções serão de 100% em 2004 e 2005; de 50% de 2006 a 2008; e de 25% entre 2009 e 2010, quando o Fundo será extinto. Poderá ser usado em projetos cinematográficos, até mesmo em obras de recuperação de salas de exibição, na produção de seriados e na criação de filmes para a televisão.

2.2 Sistema Nacional da Cultura

O primeiro momento de qualquer governo é o de contato e reconhecimento dos aparatos administrativos, seus limites e potenciais. As dificuldades da área – em especial do setor governamental – e o papel do Estado foram objeto de intensa discussão. A atuação do Estado deveria abranger todos os setores culturais, da indústria cultural à preservação do patrimônio histórico, passando pelas belas-artes e pela cultura em sentido antropológico amplo, ou seja, as práticas culturais enlaçadas ao cotidiano. Ao governo federal deveria corresponder o papel de fomentador e articulador de polí-

tica nacional de cultura. Seus recursos financeiros, sua força de trabalho e suas capacidades institucionais deveriam ser multiplicados.

Para o atendimento dos seus objetivos, as estruturas do ministério foram reformadas; no entanto, os recursos econômicos ainda são escassos e o sistema de financiamento não encontrou reformulação que deslocasse o eixo de atuação dos recursos incentivados, que têm forte relação com os interesses de *marketing* das empresas, para recursos orçamentários que viabilizassem a reorientação da política baseada em eventos para outra, com base na requalificação de instituições permanentes de cultura.

O governo busca, no momento, redimensionar os papéis do Estado na área, criando um sistema nacional de cultura, consolidando instrumentos políticos e as instituições federais de política cultural. Para isso, o MinC realizou mudanças em suas estruturas que lhe conferissem capacidade de planejamento e formulação de políticas. Tal iniciativa inclui aumento de recursos humanos capacitados na gestão política e fortalecimento institucional, a exemplo do que vem ocorrendo com a implementação de concursos para servidores do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) e com o processo seletivo da Agência Nacional de Cinema (Ancine), já em andamento.

O sistema nacional de cultura, embora demande recursos financeiros e estratégia de médio prazo para ser consolidado, exige mais em capacidades políticas e de coordenação entre instituições federais, estaduais e municipais. Em termos de atuação política pontual, o MinC já demonstrou sua capacidade e sua disposição de organizar-se para estabelecer alianças e articular-se com outros atores institucionais. As propostas recentes têm orientação clara: fortalecer os serviços culturais permanentes, secundarizados pela política de eventos na década de 1990. Para ser legítimo, o Estado deve justificar-se e atuar em nome do interesse geral, fazendo apelo ao poder ideológico e simbólico. As políticas culturais são peça-chave nesse dispositivo de criação de identidades coletivas e justificação política. O papel do Estado diante do mercado está sempre em questão nos processos de legitimação. Duas grandes linhas dizem respeito às ênfases políticas e aos valores alocados na gestão da política cultural. A primeira é a ênfase no Estado como poder civilizador da sociedade e em decorrência a importância de instituições culturais permanentes capazes de contar a história social e cultural da Nação. A outra, a política de eventos, refere-se ao momento conjuntural dos governos e às suas necessidades de legitimação. Essas duas grandes linhas de atuação pública, no âmbito cultural, são assinaladas no quadro a seguir.

A oposição entre política de eventos e serviços culturais permanentes não é absoluta. Uma pode e deve apoiar-se na outra. Entretanto, se o objetivo é a universalização de direitos culturais, a gestão pública de cultura não pode prescindir de instituições consolidadas, com recursos técnicos e humanos capacitados, com critérios e orientações claras, com recursos financeiros suficientes para retirar do mercado o poder de imposição de seus produtos e valores. A intervenção pública no setor cultural tem de contar com recursos institucionais relevantes, do contrário resume-se à promoção de eventos e à cristalização de valores fugazes, quando não da simples mercantilização da cultura.

Distinção entre políticas culturais e políticas de eventos e caracterização das instituições públicas brasileiras

	Política Cultural	Política de Eventos
Objetivos	Legitimação e universalização dos direitos culturais	Legitimação e promoção dos governos
Planejamento	Longo prazo	Curto prazo
Prioridades	Serviços culturais permanentes	Eventos
Instituições culturais	Iphan Biblioteca Nacional Centro Nacional de Folclore Funarte Museus Nacionais Cinemateca Brasileira Ancine Fundação Casa de Rui Barbosa Fundação Cultural Palmares	Leis de Incentivo Programas de fomento com recursos orçamentários

Fonte: Machado, B. N. da M. *Desenvolvimento cultural e planos de governo*. São Paulo: FIC/Instituto Polis, 2000.

O desafio das políticas culturais brasileiras não se resume a resolver a disjuntiva entre eventos e serviços permanentes, mas deve ampliar o escopo de atuação, potencializar capacidades institucionais, ou seja, priorizar de fato suas instituições culturais, com recursos estratégicos e em montantes significativos. Tal desafio não é fazer homenagem ao vício da política conjuntural, concedendo-lhe tudo em nome das circunstâncias, mas construir um sistema de gestão política que universalize os direitos culturais.

O Ministério da Cultura conta com pequena estrutura e compõe-se de instituições históricas da área cultural federal. A abrangência dessas instituições é reduzida e o número de servidores também. Dotar o ministério de capacidade de articular uma política nacional de cultura significa redimensioná-lo. Sua reestruturação teve desfecho legal com o Decreto nº 4.805, de 12/8/2003, que definiu a seguinte composição para a pasta: *i*) Secretaria de Formulação e Avaliação de Políticas Culturais; *ii*) Secretaria de Desenvolvimento de Programas e Projetos Culturais; *iii*) Secretaria para o Desenvolvimento das Artes Audiovisuais; *iv*) Secretaria de Apoio à Preservação da Identidade Cultural; e *v*) Secretaria de Articulação Institucional e de Difusão Cultural.

Além desses órgãos, o MinC ainda tem quatro representações regionais (SP, RJ, MG e PE), dois órgãos colegiados: o Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC) e a Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC); além de entidades vinculadas: Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan); Fundação Casa de Rui Barbosa (FCRB); Fundação Cultural Palmares (FCP); Fundação Nacional de Artes (Funarte); e Fundação Biblioteca Nacional (FBN).

A atuação nacional do MinC implica o fortalecimento e a ampliação das instituições federais de cultura – até agora restritas a algumas cidades, tradicionais centros culturais e econômicos, como Rio de Janeiro e São Paulo – e a construção de um sistema nacional de cultura. O fortalecimento das instituições federais é um objetivo que está apenas em parte ao alcance da atuação dos gestores públicos e, a julgar pela peça orçamentária do próximo ano, não estará presente em toda sua amplitude na agenda desse mandato de governo. Entretanto, está ao alcance dos gestores culturais ampla articulação com as universidades públicas, com o próprio Ministério da Educação e com os poderes públicos estaduais e municipais para desenvolvimento de ações

de capacitação e formação de gestores em cultura, produtores e artistas – a exemplo da solução encontrada pela área de saúde, com os pólos de capacitação, para a formação de recursos humanos, os quais também contaram com instituições públicas de ensino superior. As ações intersetoriais são um desafio, e para apoiá-las foi criada a Câmara de Política Cultural, um espaço de discussão e decisão estratégica.

A Câmara de Política Cultural, do Conselho de Governo, criada em novembro de 2003 com o objetivo de formular políticas públicas e diretrizes de temas relacionados à cultura, constitui espaço institucional para cooperação intersetorial dos órgãos e das entidades da administração pública federal e da sociedade civil. A Câmara terá como presidente o chefe da Casa Civil, e como integrantes os ministros de Estado da Cultura, das Cidades, da Ciência e Tecnologia, das Comunicações, da Educação, do Turismo, do Esporte, além da Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica da Presidência da República. Seu Comitê Executivo será coordenado pelo secretário-executivo da Casa Civil e integrado pelo subchefe de coordenação da Ação Governamental da Casa Civil da Presidência da República, pelo secretário-adjunto da Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica da Presidência da República e pelos secretários-executivos dos Ministérios da Cultura, das Cidades, da Ciência e Tecnologia, das Comunicações, da Educação, do Turismo e do Esporte.

2.3 Acompanhamento de Programas

Os programas de proteção do patrimônio com longa tradição têm origem nos processos de formação das nações modernas, com seus processos de destruição sistemática de lugares de memória e das variadas experiências históricas, sociais e culturais, causados especialmente pelos movimentos de industrialização; os movimentos políticos que reescreveram constantemente as histórias nacionais à luz de interesses de legitimação política também criaram necessidades no que se refere à preservação das diferentes histórias culturais dos agentes sociais. O campo patrimonial nasceu para contar as diversas histórias possíveis da formação nacional e, em certos casos, justificar experiências históricas, mediante construção de narrativas sobre processos formativos no Brasil. Para ilustrar tais narrativas, basta verificar que até recentemente a maior parte dos bens tombados referia-se às experiências culturais portuguesas, com suas igrejas católicas e construções militares, ou seja, a política patrimonial enfocava a história ibérica no Brasil.

A Biblioteca Nacional e os Museus Nacionais tiveram funções semelhantes em seus primórdios, o que também vale para o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan). Em tempos de mundialização da cultura, os objetivos dessas instituições certamente deverão – em especial pelas novas tecnologias que usarão e pelos papéis que cumprirão nessa nova etapa do desenvolvimento capitalista – ser exigentes em termos da reafirmação das identidades sociais.

Tais instituições são tradicionais e tratam do registro, da proteção, da memória e do patrimônio cultural, constituindo serviços culturais permanentes. Apesar das dificuldades em gerir acervos imensos e importantes, ou de revitalizar espaços urbanos, são instituições que permitem a publicização e a universalização dos direitos culturais, seja no zelo dos direitos autorais ou nos cuidados com o suporte material da cultura escrita, no caso da Biblioteca Nacional, ou na preservação da memória artística, urbanística, histórica e cultural, papel do Iphan, bem como de museus e casas históricas.

No último ano, a área patrimonial articulou os programas **Brasil Patrimônio Cultural e Monumenta**, organizados desde meados da década de 1990. No início do governo Lula, o **Monumenta** sofreu mudanças em alguns dos seus componentes com o objetivo de fortalecer o Iphan, que vem perdendo suas capacidades institucionais ao longo dos anos, em que pese sua centralidade nas políticas culturais. Aliás, os museus e as casas históricas estão no âmbito dessa instituição, única da área com capilaridade nacional.

Os museus nacionais, com os esforços de modernização e sustentabilidade da última década, estão longe de alcançar a situação ideal, no que se refere à sua gestão. O Plano Nacional de Museus, ainda em elaboração, é um importante passo para mudar a tendência de secundarização da área nas políticas públicas. O decreto que se refere a tal plano está sendo discutido e tem como norte a configuração de um sistema nacional de museus – composto pelos museus federais, do MinC e dos demais ministérios; pelos museus públicos e privados (incorporáveis ao sistema mediante convênio com o MinC); bem como pelos sistemas e redes estaduais e municipais de museus. A coordenação geral do Sistema Brasileiro de Museus (SBM) ficará a cargo do Ministério da Cultura.

A Cinemateca Brasileira, que estava no organograma do Iphan até início de 2002, após a reorganização da área foi vinculada diretamente ao Ministério da Cultura.

Outro programa na área do patrimônio refere-se à valorização do patrimônio imaterial, às expressões da cultura tradicional e popular, aos modos de saber fazer e de expressão. Trata-se de um programa que, tendo em vista a natureza de suas ações, representará um diferencial, dependendo de sua implementação, no desenho das políticas culturais, em seu objeto e meios de ação. O Programa chama-se Cultura e Tradições: Memória Viva e pode ter, pela sua natureza, a execução por qualquer instituição pública ou privada. De acordo com o Decreto no 3.551/2000, é responsabilidade do Iphan, além dos cuidados com o patrimônio edificado, o “registro” e o “tom-bamento” dos bens culturais de natureza imaterial – até mesmo na estrutura reformada, já existe o Departamento do Patrimônio Imaterial no Iphan, que cuida dessa área. A política para o patrimônio imaterial também conta com o Centro Nacional de Folclore, transferido da Funarte para o Iphan, cuja origem data das campanhas do folclore nacional da década de 1940 e que tem a expertise necessária para articular uma rede nacional de instituições, ou seja, um serviço cultural permanente nesse segmento de intervenção política. Tal intervenção tem importância especial no campo cultural pelas relações dos interesses econômicos que envolvem os direitos de autor e das coletividades tradicionais. Além disso, tal linha de ação deveria conceder, aos múltiplos saberes e experiências populares, a devida atenção que ainda não lhes foi facultada pelas demais políticas culturais. Por essa razão, talvez, o programa do patrimônio imaterial resultasse mais bem organizado e eficaz se estivesse ao encargo de instituição com autonomia administrativa e financeira, um instituto ou uma fundação capaz de coordenar ampla rede de instituições já presentes nessa área de atuação. O próprio Centro de Folclore e Cultura Popular, reestruturado, poderia atender a esse importante papel.

O poder público também tem linha de financiamento de eventos nas áreas de música, artes cênicas e visuais, que compõe um programa executado pelo próprio MinC e por suas instituições vinculadas, denominado **Engenho das Artes**. Trata-se

de um programa ainda sem desenho e estratégia definidos, mas que pode vir a se tornar eixo de atuação importante no MinC, pela novidade que representa no cenário público federal de cultura.

O programa **Cultura, Identidade e Cidadania** tem o objetivo de levar apoio institucional e técnico às populações em situação de vulnerabilidade dos grandes centros urbanos e daquelas cidades que não dispõem de equipamentos culturais coletivos. A idéia é oferecer aos grupos locais condições de expressão e desenvolvimento de capacidades e potencialidades expressivas, promovendo a cultura como elemento de integração social, sobretudo por intermédio de centros denominados Base de Apoio à Cultura (BACs). A idéia é que sejam centros de produção e circulação cultural, dotados de recursos e infra-estrutura tecnológica moderna e que seriam implantados em áreas carentes do país. Portanto, destinam-se ao contingente de excluídos do acesso a bens culturais, que não possuem recursos para assistir a um filme no cinema ou para ter acesso a um canal pago de TV. Outro elemento que está em discussão é a vitalização das TVs públicas, tanto no que se refere à área geográfica abrangida quanto aos aspectos tecnológicos e aos conteúdos.

2.4 As indústrias culturais e o poder público

Os segmentos industriais como mercado editorial, fonografia, cinema e audiovisual (televisão) têm longa história no Brasil e são marcados por intensa dinâmica do setor privado, mesmo que pontuada por atuação do Estado na consolidação dessas indústrias. Caracterizam-se por um processo industrial que permite a reprodução em grande escala de original fixo sobre suporte, permitindo redução de custos e produção em série. Pela sua perenidade, no sentido do registro em suporte material, tal processo industrial escapa às leis do efêmero, como ocorre com aquelas obras e eventos do espetáculo vivo, sendo capaz de articular verticalmente indústrias de insumos, materiais e produtos, mas também de obras, além de integrar novos processos de produção e articular diferentes formas de mercado e produção cultural.

O mercado editorial brasileiro é bastante dinâmico, mas restrito a pequena parcela da população. As razões são várias. O alto preço do livro é uma delas, mas não a única, nem mesmo a principal. O poder público tem instrumentos para estimular a produção de livros a preços baixos mediante políticas direcionadas à organização dessa indústria, tais como política de compra de livro (como já acontece com os didáticos e, em menor escala, com a compra de acervos para bibliotecas municipais e escolares), ou políticas de crédito e de preço. Portanto, o preço não é a causa principal do pequeno número de leitores entre os brasileiros. A ausência do hábito de leitura é um dos pontos críticos mais importantes. O brasileiro lê menos de dois livros *per capita*/ano. Faltam estímulos adequados na família e na escola que criem condições para o desenvolvimento do hábito de leitura. As recentes avaliações do MEC revelam o baixo desempenho dos alunos em língua portuguesa, cujo conhecimento é necessário ao desenvolvimento da leitura com competência e prazer. Ademais, faltam equipamentos públicos que facilitem e estimulem a leitura, no caso das bibliotecas. As bibliotecas escolares, quando existem, são precárias, e as bibliotecas públicas municipais são insuficientes. Pesquisa realizada em 2001 pela Câmara Brasileira do Livro revelou que, do já pequeno universo de leitores brasileiros, apenas 8% fazem uso de bibliotecas para leitura. Portanto, criar tal hábito exige ações que não se limi-

tam à criação de bibliotecas ou equipamentos; possivelmente, exigiria redefinição das políticas do livro didático e ação mais vigorosa por parte do ensino formal, na formação permanente de leitores.

A atuação do Ministério da Cultura é importante na área da leitura, mas vem sendo limitada em decorrência dos poucos recursos disponíveis. Limita-se a uma produção editorial reduzida e à criação de bibliotecas municipais. Mesmo com recursos escassos, no entanto, o MinC movimenta uma rede de grandes e pequenas editoras que passa a ter parte do faturamento anual relacionado a tal política cultural, por meio da compra de livros para o acervo da Biblioteca Nacional. É curioso que a atuação pública federal nessa área seja limitada, visto que possui uma das maiores e mais importantes bibliotecas públicas nacionais do mundo, a Biblioteca Nacional, a qual tem reconhecimento internacional. Porém, certamente, a política nacional do livro, que segue exemplo de políticas estaduais do Rio de Janeiro e do Rio Grande do Sul, abre ao governo e às instituições públicas novas responsabilidades relativas ao apoio ativo ao setor livreiro.

A Lei nº 10.753, que institui a política nacional do livro e foi publicada em 31 de outubro de 2002, estabelece princípios gerais, como linhas de crédito para editoras e distribuidoras de livros, e introduz a hora de leitura diária nas escolas, bem como dispõe sobre programas anuais para manutenção e atualização do acervo das bibliotecas públicas, universitárias e de escolas. Além disso, cria um fundo de provisão para a depreciação de estoques e para adiantamentos de direitos autorais; isenta de impostos ou taxas alfandegárias os livros estrangeiros; dispõe sobre cadastramento na Fundação Biblioteca Nacional (FBN) de contratos firmados entre autores e editores para cessão de direitos autorais; e define o livro como material não-permanente. Foram vetados os artigos que permitiam contratação de trabalho autônomo na cadeia de produção do livro, sem configuração de vínculo empregatício, e o artigo que criava as condições para incentivos fiscais para a implantação de novas livrarias. A Política Nacional do Livro reconhece que a formação de leitores decorre de ações deliberadas nos diversos espaços educacionais: o estímulo à leitura em casa, campanhas de convencimento das famílias pela mídia, fomento de edições de valor cultural, grandes tiragens e preço baixo, com sistemas de distribuição acessíveis ao grande público. Além disso, deve-se acentuar o papel do sistema educacional, com sensibilização de gestores escolares e professores, assim como o fortalecimento da rede de bibliotecas escolares como parte da instituição educacional nacional (com funcionários em número suficiente, recursos, acervo de livros, jornais, revistas, computadores etc.), bem como das bibliotecas públicas não-escolares.

No campo da música, deve-se reconhecer que um dos traços estruturais do mercado mundial é o de ser dominado por grandes corporações multinacionais. A estratégia das grandes empresas é aproveitar-se das tradições musicais locais, consolidar mercados nacionais de ouvintes e compradores e depois ampliar a escala para mercados internacionais. O mercado fonográfico brasileiro é bastante dinâmico. A ausência de equipamentos públicos tem conseqüências diferentes daquelas relacionadas à leitura. De certa maneira, o mercado fonográfico concentra-se em artistas consagrados e em fórmulas de fácil acesso, muito da riqueza sonora e musical produzida pelos artistas é desconsiderado. As tecnologias disponíveis nessa área já permitiram certa “democrati-

zação” dessa produção, mas seria de fundamental importância a elaboração de políticas direcionadas a essa finalidade, ou seja, a valorização da diversidade musical.

A preocupação com a extinção do patrimônio musical e das expressões locais, maior foco dos críticos da standardização provocada pela indústria fonográfica, foi, em parte, contornada pelas estratégias das grandes empresas da indústria fonográfica, que se apoiaram exatamente nessas expressões locais. Entretanto, parte significativa da criatividade local ficou excluída de circulação ampla e inacessível ao grande público.

A existência de programas, estratégias e ações públicas que dêem visibilidade a tal produção é essencial. Basta lembrar a atuação da Funarte nas décadas de 1970 e 1980, quando estimulou o aparecimento de inúmeros artistas, ainda hoje presentes no cenário musical brasileiro. No segmento musical, a política de eventos como peça e política pública é muito importante – mas, para despertar o interesse amplo, deve ter marcos claros e ser sistemática, ou seja, ter ações contínuas e espaços legítimos, capazes de servir de referência de qualidade e dar visibilidade à produção não consagrada. O governo federal apresentou a proposta de criar espaços públicos nos quais tais eventos pudessem ser apresentados, mas as estratégias ainda estão em gestação e os recursos ainda são irrisórios.

Na área do audiovisual, o desenho institucional foi ganhando contornos mais claros, embora permaneçam zonas de indefinição. Mesmo que atores importantes da área mantivessem postura reticente, tendo em vista a percepção de que o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (Mdic) estaria mais estruturado para lidar com o cinema como política industrial, a Ancine ficou vinculada ao MinC.

No modelo atual, a Ancine regula, fiscaliza e executa as políticas traçadas pelo Conselho Superior de Cinema. Deve-se enfatizar que a postura inicial do governo Lula em relação às agências era de reformulá-las e, nesse caso, as atribuições da Ancine poderiam ser incorporadas à estrutura do Ministério, e a agência poderia desaparecer. Entretanto, a idéia de uma agência de fomento manteve-se e ainda foi incrementada com a discussão sobre extensão da ação do governo também ao audiovisual e à televisão. O governo começou, então, a repensar a idéia da Agência Nacional do Audiovisual (Ancinav), e que essa teria, além das funções atuais da Ancine, também a de regular e fiscalizar o setor audiovisual, até mesmo a TV. Entretanto, para contornar eventuais resistências das redes de televisão aberta, a Ancinav teria foco reduzido, ou seja, teria ênfase no fomento e na preservação dos conteúdos nacionais. A idéia da Ancinav, em grande parte aceita entre cineastas, cria nova zona de conflitos, em especial quanto ao papel que ficaria reservado à Ancine, já em processo de estruturação. O Decreto nº 4.858, de 13 de outubro de 2003, definiu que a Ancine ficaria no Ministério da Cultura, mas o Conselho Superior do Cinema permaneceria integrado à estrutura da Casa Civil.

3 Financiamento

O ano de 2003 foi o último ano com a estrutura do Plano Plurianual do governo Fernando Henrique Cardoso. Os programas, as ações e a linha das políticas de eventos (e emergenciais) foram mantidos. As dificuldades para modificar a atuação do Ministério deverão permanecer, em especial a escassez de recursos financeiros e de gestão. Portanto, uma mudança nos eixos organizadores da área que permitam a estruturação de ações amplas e de serviços permanentes de cultura deverá demorar algum tempo.

As necessidades das instituições federais para se reestruturarem e ampliarem seu raio de ação são imensas. O fortalecimento de outras instituições públicas também depende de aumentos de recursos.

TABELA 9

Execução orçamentário-financeira do Ministério da Cultura, por natureza da despesa – 2003-2004

Órgão/Natureza da despesa	2003				2004	
	Dotação inicial (A)	Autorizado (Lei+Créditos) (B)	Liquidado (C)	Nível de execução (%) (D=C/D)	Dotação inicial (I)	Varição da dotação inicial 2004-2003 (%) (J=I/E)
Pessoal						
Pessoal e encargos sociais	122.284.503	92.051.748	68.840.436	74,8	84.052.185	68,7
Aposentados e pensionistas	-	37.037.927	29.569.684	79,8	39.114.288	-
Outras despesas						
Juros e encargos da dívida	1.474.566	1.474.566	549.368	37,3	1.860.008	126,1
Outras despesas correntes	129.540.522	133.671.737	49.236.859	36,8	159.398.632	123,0
Investimentos	9.013.614	10.415.042	376.585	3,6	13.881.886	154,0
Inversões financeiras	35.000	35.000	18.260	52,2	60.000	171,4
Transferências						
Transferências a estados e ao Distrito Federal	45.096.176	43.736.137	170.529	0,4	8.651.660	19,2
Transferências a municípios	41.920.095	38.514.972	1.187.913	3,1	19.878.980	47,4
Transferências a instituições privadas	24.918.118	25.049.300	1.799.379	7,2	15.623.001	62,7
Transferências ao exterior	3.208.727	4.348.727	3.746.323	86,1	2.459.918	76,7
A definir e a classificar	11.079.000	9.040.347	-	-	-	-
Total	388.570.321	395.375.503	155.495.336	39,3	344.980.558	88,8

Fonte: Siafi/Sidor.

Elaboração: Disoc/Ipea.

O nível de execução em 14/11/2003 era, em média, de 40%. Nesses, os maiores níveis de execução eram para pagamento de aposentados e pensionistas (80%) e pessoal e encargos (75%), sendo que esses dois itens corresponderam a 63% da execução total. A execução de investimentos foi de 3,6% e outras despesas de 37%.

Para 2004, a dotação inicial é de aproximadamente duas vezes o executado em 2003. Entretanto, a dotação inicial de 2004 é 12% menor que a de 2003.

Enfatize-se também que as transferências para estados e Distrito Federal, municípios e instituições privadas, praticamente, extinguiram-se em 2003 e estavam programadas para ser 50% da dotação inicial de 2003. Por outro lado, o custeio e o investimento estão programados para ser 25% maiores em 2004, o que confere algum otimismo quanto ao fortalecimento do MinC e suas instituições diretas. Acentue-se o aumento dos recursos para investimentos, possivelmente indicando a ênfase na criação e na manutenção de equipamentos culturais.

Em resumo, os recursos do Ministério da Cultura são minguados. A construção de um Plano Nacional de Cultura necessita de recursos financeiros que aticlem governo federal, estados e municípios. Sem um sistema de incentivos e coerções e regras institucionalizadas definidas com critérios claros, é difícil até mesmo o desenvolvimento de conselhos municipais de cultura eficientes. Mudar “a cultura da cultura” é necessário, pois o uso político dos eventos como legitimadores dos governantes e como peça acessória das políticas públicas é hábito. Portanto, a engenharia institucio-

nal deveria contar com aumento gradativo de recursos financeiros e de critérios claros de relacionamento entre os níveis de governo e a sociedade, bem como com rede de controle e participação institucionalizada da sociedade, por intermédio de conselhos.

4 Considerações finais

As ações estratégicas de articulação são a vitrine, mas outros passos são necessários para a consolidação efetiva de um sistema nacional de gestão cultural, como descrito anteriormente. Podem-se assinalar alguns dos pré-requisitos para a conformação de um Sistema Nacional de Cultura, uns que demandam muitos recursos financeiros e outros que necessitam de maiores articulações institucionais.

O diálogo com a área de educação é central nas políticas públicas culturais, e a interação entre elas pode ser considerada, sem exagero, uma necessidade nas sociedades contemporâneas, ou pelo menos naquelas que atribuem às suas instituições o papel ativo nos processos civilizatórios, tal qual está expresso na Constituição Federal brasileira. A discussão sobre a história e o papel das sociedades indígenas, o escravismo, como um dos pilares estruturais da formação cultural brasileira, por exemplo, não pode ser realizada sem a pesquisa crítica e nem pode prescindir da reflexão contínua propiciada pela escola. As artes e o fazer cultural proporcionam matéria básica para tal reflexão, afinal permeiam, por um lado, as práticas sociais criativas e de resistência de indígenas e negros; por outro lado, expressam e valorizam tradições e sistemas simbólicos diferentes daqueles produzidos pelas empresas transnacionais e que circulam na forma de produtos indicativos do gosto estético e cultural de grupos sociais específicos. O gosto cultural, o ensino das artes e os hábitos de leitura têm na escola, ao lado das famílias, o seu principal agente. Os meios de comunicação de massa não podem ser formadores dos indivíduos como o são essas duas instituições. Essas devem dotar os indivíduos dos valores e das capacidades críticas que apenas a cultura “cultivada” permite. A cultura “cultivada” é a única eficaz na resistência crítica em relação aos conteúdos impostos pela indústria cultural.

Em contrapartida, um dos fatores mais importantes na gestão pública é o conhecimento sobre as práticas culturais no espaço social, a identificação de demandas e carências. As informações para a gestão política de um sistema nacional de cultura não existem, o que dificulta a formação de uma política articulada e coerente. A construção de um plano nacional de cultura necessita de pesquisas, diagnósticos, levantamentos estatísticos, sistemáticos que orientem as ações. Sem o conhecimento necessário e oportuno, o que o gestor pode fazer é atender às demandas de forma pontual, com o uso de um ou outro critério, mas sempre passível de discontinuidades quando das mudanças nas lideranças políticas.

Finalmente, um dos mais graves problemas: a formação técnica e a insuficiência no número de servidores. O fortalecimento de um sistema público de cultura será exigente na capacitação dos servidores existentes e na qualidade daqueles que vierem a ser contratados. Nesse sentido, a priorização do setor público de cultura, pelo governo federal, poderá ser evidenciada na medida em que houver ampliação do quadro de recursos técnicos, associada a efetivas estratégias de capacitação.

TRABALHO E RENDA

1 Conjuntura

Na área de Emprego e Renda, o panorama que se configurou ao longo do segundo semestre não alterou as trajetórias que os principais indicadores de mercado de trabalho vinham apresentando desde o começo de 2003. Os esforços empreendidos, principalmente ao longo do primeiro semestre, para criar um ambiente macroeconômico estável – notadamente, a política monetária restritiva e a elevação da meta de superávit fiscal – impuseram grandes sacrifícios aos trabalhadores já inseridos ou que buscavam inserção no mercado de trabalho. Dessa forma, as tendências que se consolidaram para o primeiro ano de governo Lula foram de taxas de desemprego em patamares elevados, de informalidade crescente e de contínua queda do rendimento real dos trabalhadores.

Apesar de o governo iniciar o segundo semestre objetivando a retomada da atividade econômica, incentivando o investimento e o consumo por meio da redução da taxa de juros, realizada de forma lenta e gradual, e da abertura de programas de financiamento, tais medidas não produziram alterações significativas sobre o comportamento do mercado de trabalho. O lento processo de reaquecimento da economia no segundo semestre de 2003 não compensou a retração do primeiro semestre, resultando em queda do PIB de 0,2% em 2003, o que explica por que variáveis como o emprego e o rendimento estão demorando a apresentar melhorias mais significativas. Caso a tendência sazonal (aumento da produção, das compras e vendas, em razão da proximidade das festas de fim do ano) não fosse prejudicada pelo baixo nível de recuperação da atividade econômica, esperar-se-iam melhorias mais expressivas nos indicadores dessa área no segundo semestre. Entretanto, esse efeito mostrou-se insuficiente para alterar a fragilidade dos indicadores do mercado de trabalho.

Os dados da Pesquisa Mensal de Emprego (PME), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) que abrangem as seis principais regiões metropolitanas do país, mostram que a média da taxa de desemprego do primeiro semestre de 2003 foi muito próxima àquela observada no mesmo período de 2002 (12,1% contra 12,2%), enquanto no segundo semestre observou-se de fato uma piora da situação, com a média da taxa de desemprego tendo aumentado de 11,3% para 12,5%. Analisando os dados mensais, observa-se que a taxa de desemprego chegou a picos de 13% em agosto, o índice mais alto já apurado pela PME desde a implantação da nova metodologia em outubro de 2001; e a 12,9% em setembro e outubro. Para o ano de 2003, a média da taxa de desemprego foi de 12,3%, um índice 0,6 ponto percentual mais alto que o observado em 2002. Tais dados revelam, portanto, o crescimento e a permanência do desemprego em patamares elevados. Outro fato que também merece ser destacado é que uma das conseqüências do aumento do desemprego é o crescimento da necessidade de proteção social, particularmente no que se refere ao seguro-desemprego, que, apesar de ser concedido pelo Ministério do Trabalho, é tipicamente um benefício de seguridade social.

Um dos fatores que ajudaram a aumentar a taxa de desemprego foi o aumento da taxa de participação. Nos dois semestres de 2003, a média dessa taxa aumentou dois pontos percentuais, sendo que a taxa de participação média foi de 55,1% em 2002 para 57,1% em 2003. Na comparação anual, entre 2002 e 2003, o crescimento da População Economicamente Ativa (PEA) chegou a 8,4%, uma taxa bastante elevada. Para igual período, foi registrado aumento de 7,0% no total de homens economicamente ativos e de 10,1%, no total de mulheres economicamente ativas. Isso corrobora o que foi afirmado anteriormente, isto é, que as pessoas inativas, na maioria mulheres, saíram à procura de emprego para complementar a renda familiar.

Apesar das notícias negativas advindas do comportamento da taxa de desemprego, a média anual do número de ocupados apresentou crescimento de 7,5%, uma evidência de dinamismo no comportamento do mercado de trabalho. Na verdade, o aumento da taxa de desemprego só ocorreu porque a média anual do número de desocupados cresceu à expressiva taxa de 14,5%. O maior crescimento da taxa de desemprego na comparação entre o segundo semestre de 2003 e o de 2002 em relação ao observado no comparativo dos primeiros semestres advém do fato que, enquanto no segundo comparativo as taxas de crescimento do número de ocupados e de desocupados foram quase iguais, no primeiro caso o número de desocupados cresceu a uma taxa 13 pontos percentuais maior que o número de ocupados.

Porém, deve-se ressaltar que o quadro preocupante das variáveis de ocupação e desocupação descrito anteriormente refere-se ao mercado de trabalho das seis regiões metropolitanas pesquisadas pelo IBGE. Para o Brasil como um todo, não há possibilidade de análise, uma vez que a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do IBGE (Pnad) de 2003 ainda não está pronta. Em todo caso, para 2002, observou-se que a deterioração do mercado de trabalho fora das áreas metropolitanas ocorreu em grau significativamente menor relativamente ao observado nas áreas metropolitanas.

Os dados da PME revelam que continuou a crescer a proporção de trabalhadores por conta própria e de empregados sem registro na carteira de trabalho. Entre 2002 e 2003, a média mensal da proporção de trabalhadores sem carteira e conta própria cresceu de 40,6% para 41,9%. Tal fato é uma decorrência do aumento do número de empregados trabalhando sem registro em carteira no setor privado e do número de trabalhadores por conta própria. Com respeito ao mesmo período, o total de trabalhadores com carteira assinada no setor privado apresentou queda de 2,7%, o que evidencia que os postos de trabalho estão sendo criados nas outras categorias de ocupação. Ao mesmo tempo, a análise por semestre mostra que o crescimento da participação dos trabalhadores sem carteira/conta própria no mercado de trabalho entre 2002 e 2003 foi bem maior no segundo semestre que no primeiro.

O rendimento médio real do trabalhador nas regiões metropolitanas, de acordo com a PME, continua a apresentar a mesma trajetória decrescente observada ao longo dos últimos cinco anos. Em 2003, a média anual do rendimento médio real foi de R\$ 876,90, um valor 16,5% menor que o de 2002, o que mostra uma queda muito expressiva. Dentro das categorias de ocupação, o rendimento caiu mais para os trabalhadores por conta própria, seguidos pelos trabalhadores com carteira e, posteriormente, pelos sem carteira. Essa queda de rendimento na categoria de trabalhadores com carteira também é um reflexo do aumento das terceirizações. As empresas que prestam serviços a outras empresas foram as que registraram a maior elevação no contingente de traba-

lhadores. Tais empresas, que prestam serviços em áreas como limpeza, segurança e informática, costumam oferecer remunerações mais baixas que as companhias pelas quais são contratadas. O fato de a queda de rendimentos para os trabalhadores com carteira ser a menor entre os grupos ocupacionais analisados pelo IBGE é também um indicativo de que o emprego formal é, de certa forma, uma proteção contra a queda nos rendimentos e as variações conjunturais que possam levar a tal efeito.

A queda da renda média do trabalhador é vista como uma das possíveis explicações para a manutenção do desemprego em níveis elevados. A idéia é que tal acontecimento forçaria outros membros das famílias a buscarem inserção no mercado de trabalho, com o intuito de compensar tal redução da renda familiar. Isso teria contribuído para que, ao longo de 2003, se observasse significativo aumento da População Economicamente Ativa (PEA). Como a criação de postos de trabalho foi insuficiente para absorver o aumento da oferta de mão-de-obra, o desemprego permaneceu elevado. Embora essa seja uma explicação plausível, ela ainda precisa ser mais bem investigada.

Para o total das seis regiões metropolitanas pesquisadas na PME, observou-se notável crescimento do número de crianças trabalhadoras na faixa etária de 10 a 14 anos. Em setembro, o aumento do trabalho infantil foi de 50% em relação a janeiro e de 76% em relação a setembro do ano anterior. O contingente de crianças trabalhando passou de 88 mil em janeiro para 132 mil em setembro. Esse valor é o maior já apurado desde março de 2002, quando a PME passou a tabular os dados dessa faixa etária. A queda do rendimento médio do trabalho, certamente, é um dos fatores que contribuem para isso. Ademais, o crescimento desse tipo de ocupação dá-se exclusivamente na informalidade e é extremamente preocupante por configurar-se em trabalho proibido pela legislação e em uma das formas mais graves de violação aos direitos da criança e do adolescente.

A atual conjuntura do mercado de trabalho tem acentuado problemas que estão em sua estrutura. O elevado desemprego, a queda do rendimento e o crescimento da informalidade estão impondo uma série de sacrifícios à sociedade e ao Estado. Em primeiro lugar, a não reversão dessas trajetórias mingua os recursos destinados à seguridade social. Em segundo lugar, tal conjuntura intensifica um circuito pernicioso: a constante perda de rendimento estimula os outros membros da família a procurarem emprego para compensar a diminuição do orçamento familiar. Esse movimento, por sua vez, pressiona o desemprego, pois os postos de trabalho criados são insuficientes para acolher o aumento da oferta de mão-de-obra, processo este que se agrava ainda mais em um ambiente recessivo. E, por fim, os postos criados estão, em sua maioria, no mercado informal, o que representa maior precariedade do emprego. Tal circuito é condicionado em grande parte pela evolução da atividade econômica e termina por trazer preocupações quanto à cobertura e ao financiamento do sistema de proteção social.

2 Acompanhamento de Programas

Ao longo do ano de 2003, o Ministério do Trabalho e Emprego e o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat) adotaram várias medidas visando incrementar a geração de emprego e renda, em especial no tocante aos programas com recursos de depósitos especiais remunerados do FAT, ou seja, programas de crédito. Entre as principais medidas adotadas nos referidos programas podem ser citadas:

a) Instituição de linha especial de crédito para a cadeia produtiva do setor de turismo, denominada de Proger – Turismo, no âmbito do Programa de Geração de Emprego e Renda modalidade urbana – Proger Urbano, com condições diferenciadas de financiamento para as empresas do setor de turismo, relativamente às condições prevalentes para as empresas dos demais setores atendidas pelo Proger Urbano.³²

b) Adoção de um conjunto de doze medidas que integraram o denominado “pacote do emprego”, que envolve principalmente a criação de novos programas e, em menor escala, a alocação de recursos em programas já existentes. A pretensão do Ministério do Trabalho, considerando apenas parte das medidas, era propiciar a geração de cerca de 200 mil novos postos de trabalho. Entre as medidas, cabe destacar a criação de três novos programas de geração de emprego e renda e de três novas linhas de crédito em programas já existentes.

Os programas criados foram: *i*) FAT-Exportar,³³ voltado para o financiamento pré-embarque de exportações; *ii*) Programa de Fomento às Micro, Pequenas e Médias Empresas (FAT-Fomentar),³⁴ que objetiva financiar o investimento produtivo destas empresas; e *iii*) Programa de Geração de Emprego e Renda na Indústria da Construção Civil para Revitalização de Imóveis em Centros Urbanos Degradados e Sítios Históricos (FAT-Revitalização).³⁵

As três linhas de crédito criadas foram: *i*) linha de Financiamento à Exportação para Micro e Pequenas Empresas (Proger Exportação), no âmbito do Proger, destinada ao financiamento pré-embarque de exportações exclusivamente de micro e pequenas empresas; *ii*) linha de crédito especial para financiamento de compra de material de construção para pessoas físicas, no âmbito do Programa de Geração de Emprego e Renda na Indústria da Construção Civil (FAT-Habituação); *iii*) linha de crédito especial denominada Proger – Jovem Empreendedor, no âmbito do Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger Urbano), sendo tal linha de crédito assistida por uma ação no eixo de empreendedorismo do Programa Primeiro Emprego.

Além disso, ocorreu a reestruturação do Proger Urbano, que compreendeu as seguintes medidas: *i*) elevação do faturamento anual passível de enquadramento no Proger Urbano de R\$ 3 milhões para R\$ 5 milhões, mas com a salvaguarda de que pelo menos 30% dos recursos devem ser direcionados para empresas enquadradas no Simples e que 60% dos recursos devem ser emprestados para firmas com faturamento bruto anual de até R\$ 3 milhões; *ii*) elevação do teto financiável para micro e pequenas empresas; *iii*) elevação do teto financiável na linha de capital de giro para micro e pequenas empresas; *iv*) alteração da participação do FAT nos financiamentos de capital de giro para micro e pequenas empresas, de 50% do total do financiamento para 70% desse total (demais recursos são do agente financeiro), que permitiu redução da taxa de juros para o tomador final.

c) Instituição da linha de crédito Proger Rural Familiar, que consiste de financiamento que servirá como apoio para transição dos beneficiários do Pronaf para o Proger Rural.

32. Ver Resolução nº 319 do Codefat, de 29/4/2003.

33. Ver Resolução nº 344 do Codefat, de 10/7/2003.

34. Ver Resolução nº 345 do Codefat, de 10/7/2003.

35. Ver Resolução nº 341 do Codefat, de 10/7/2003.

d) Instituição de linha de crédito emergencial e temporária para financiamento da aquisição de fogões, geladeiras, máquinas de lavar e televisores para pessoas físicas. Com objetivo de focalizar o financiamento para pessoas de baixa renda, o valor máximo de financiamento e do bem financiado foi fixado em R\$ 900,00. Foi autorizada a alocação de R\$ 200 milhões nessa linha de crédito até o fim do ano de 2003.

e) Instituição, em caráter excepcional, de linha de crédito especial denominada FAT-Integrar, cujos recursos serão destinados ao financiamento de projetos de investimento na região Centro-Oeste do país. O agente financeiro é o Banco do Brasil. Foi autorizada a alocação de R\$ 1 bilhão nessa linha de crédito, que deverá contar com equalização da taxa de juros por meio dos recursos do FCO.³⁶

Todas essas medidas de geração de emprego e renda têm como caráter positivo a injeção de crédito na economia em um momento de retração da atividade econômica e do mercado de trabalho. Contudo, algumas ressalvas precisam ser feitas. Em primeiro lugar, o volume de crédito injetado por intermédio de depósitos especiais remunerados do FAT tem efeito pequeno relativamente à condução da política macroeconômica e, portanto, os programas de geração de emprego e renda com recursos do FAT podem, no máximo, atenuar os efeitos de uma política monetária contracionista. Além disso, os recursos estão sendo injetados na economia de forma gradual e os efeitos no emprego, em vários casos, tendem a demorar algum tempo antes de se manifestarem, tendo em vista, por exemplo, o processo de maturação dos investimentos ou o crédito direcionado para setores com capacidade ociosa.

Outra ressalva, de caráter estrutural, é que a expressiva ampliação do leque de programas e/ou linhas de crédito criou uma dinâmica, até mesmo política, que pode ter efeitos negativos no tocante à futura alocação de recursos do FAT. Em primeiro lugar, a ampliação dos programas abre espaços para novas demandas, nem sempre prioritários do ponto de vista da geração de emprego e renda. Tal fato, somado à natural resistência política ao fechamento de programas e linhas existentes, tende a tornar o conjunto de programas uma “colcha de retalhos”. Na realidade, a expressiva ampliação do conjunto de programas e/ou linhas de crédito com recursos do FAT tornou confusa a definição de prioridades de alocação de recursos de tal Fundo, assim como irá dificultar a avaliação dos resultados.

Nesse cenário, cabe avaliar também até que ponto a abertura de linhas de crédito para capital de giro e consumo pode ou não contribuir para que se atinjam os objetivos de geração de emprego e renda e inclusão social. O financiamento do investimento tende a ter impacto maior e mais duradouro sobre o emprego, mas, em conjuntura de retração econômica, a demanda por investimento tende a se retrain, e a falta de capital de giro pode comprometer a sobrevivência dos empreendimentos e dos respectivos postos de trabalho. A recente linha de financiamento para fogões, geladeiras, máquinas de lavar e televisões pode ter papel importante na manutenção de postos de trabalho, em um setor que passava por conjuntura desfavorável, mas é pouco provável que tenha impacto positivo mais duradouro na geração de emprego. A linha de capital de giro para empreendedores populares, por sua vez, pode ter importante papel na geração de renda e na inclusão social. Portanto, embora o financiamento ao investi-

36. Resoluções nº 371 e nº 372 do Codefat, de 26 de novembro de 2003.

mento seja preferível ao capital de giro/empréstimo para consumo, os dois últimos podem ser relevantes na manutenção de postos de trabalho em determinadas conjunturas, ou podem constituir importantes instrumentos de geração de renda e/ou inclusão social. De qualquer forma, é fundamental avaliar o impacto das linhas de crédito para investimento *vis-à-vis* ao financiamento para capital de giro/consumo.

Ainda no tocante à geração de emprego e renda, cabe destacar a aprovação da Lei nº 10.748, de 22 de outubro de 2003, que instituiu o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens (PNPE). O programa visa promover: *i*) a criação de postos de trabalho para jovens ou prepará-los para o mercado de trabalho e ocupações alternativas, geradoras de renda; e *ii*) a qualificação do jovem para o mercado de trabalho e a inclusão social.

O público-alvo do programa são jovens de dezesseis a vinte e quatro anos, em situação de desemprego involuntário, que atendam cumulativamente aos seguintes requisitos: *i*) não tenham tido vínculo empregatício formal anterior; *ii*) sejam membros de famílias com renda mensal *per capita* de até meio salário mínimo; e *iii*) estejam matriculados e freqüentando regularmente estabelecimento de ensino fundamental ou médio, ou cursos de educação de jovens e adultos. No eixo da subvenção econômica ou emprego subsidiado, será concedido incentivo de seis parcelas bimestrais de R\$ 200 por emprego gerado, para empregador com renda ou faturamento inferior ou igual a R\$ 1,2 milhão e seis parcelas bimestrais de R\$ 100, por emprego gerado, para o empregador com renda ou faturamento superior a R\$ 1,2 milhão.

Os empregadores inscritos deverão manter, enquanto perdurar o vínculo empregatício com jovens inscritos no PNPE, um número médio de empregados igual ou superior ao estoque de empregos existentes no estabelecimento no mês anterior ao da assinatura do termo de adesão, excluídos desse cálculo os participantes do PNPE e de programas congêneres. Os empregadores participantes do PNPE poderão contratar até 20% do respectivo quadro de pessoal, ou um jovem, no caso de contarem com até quatro empregados, e até dois jovens, quando tiverem de cinco a dez empregados.

Na área de microfinanças, cabe destacar a aprovação da Lei nº 10.735, de 11 de setembro de 2003, que regulamentou o direcionamento de parcela dos saldos dos depósitos à vista para crédito aos seguintes beneficiários: *i*) pessoas físicas detentoras de depósitos à vista e aplicações financeiras de pequeno valor; *ii*) microempreendedores que preencham os requisitos estabelecidos para operações de crédito concedidas por entidades especializadas em operações de microcrédito; e *iii*) pessoas físicas de baixa renda selecionadas por outros critérios. Os juros foram fixados em 2% ao mês, e foram destinados 2% do saldo de depósitos à vista para os créditos mencionados. Além disso, cabe destacar a criação de subsidiárias do Banco do Brasil para atuação no segmento de microfinanças e consórcios (Lei nº 10.738, de 17 de setembro de 2003), a criação e a expansão das contas especiais simplificadas de depósitos à vista e a instituição de cooperativas de crédito de livre admissão. As cooperativas de livre admissão rompem com o padrão anterior em que tais associações atendiam exclusivamente a segmentos específicos da população, podendo ser criadas em municípios com até 100 mil habitantes, os quais representam 95% do total de municípios brasileiros.

Esse conjunto das medidas mostra-se bastante positivo, no que se refere à democratização do acesso aos serviços financeiros. Do mesmo modo, a destinação de 2%

dos saldos dos depósitos criou importante *funding* para o microcrédito no Brasil. Contudo, a fixação da taxa de juros em 2% ao mês para essas operações de crédito, mesmo reconhecendo que as referidas taxas são extremamente elevadas no mercado de microcrédito, é polêmica, pois pode dificultar a expansão das microfinanças no país, assim como pode comprometer a sustentabilidade das instituições já existentes.

No tocante à execução das políticas públicas de trabalho e renda no âmbito do Sistema Nacional de Emprego (Sine), o número de trabalhadores (re)inseridos no mercado de trabalho por esse Sistema caiu de 657 mil, de janeiro a setembro de 2002, para 599 mil, no mesmo período de 2003 (-9%). Entre os fatores que explicam tal redução estão: *i*) dificuldades inerentes ao processo de mudança de governo nos estados, que são os responsáveis pela execução dos convênios do Sine “na ponta”; *ii*) contingenciamento dos recursos do Sine, o que dificultou a execução dos convênios; e *iii*) conjuntura desfavorável do mercado de trabalho no Brasil, no primeiro semestre de 2003. Contudo, deve-se considerar também que o número de trabalhadores (re)inseridos por tal Sistema no mercado de trabalho vinha apresentando crescimento expressivo há vários anos e, pelo menos nesse sentido, a base de comparação pode ser considerada “alta”.

Um aspecto preocupante em relação à intermediação de mão-de-obra no Sine refere-se ao orçamento previsto para os convênios em 2004: cerca de R\$ 91 milhões, o que representa queda em torno de 25% em relação ao orçamento de 2003, e de cerca de 22% em relação ao executado em 2002. Tal quadro agrava-se na medida em que parte dos recursos foi reservada para convênios com municípios, sendo que atualmente os convênios restringem-se aos estados e às instituições representativas de trabalhadores sem fins lucrativos.

A execução do novo Plano Nacional de Qualificação (PNQ) também foi prejudicada, em 2003, pela redução drástica do orçamento e pelo contingenciamento. Outro motivo de preocupação em relação à Qualificação Social e Profissional é o orçamento de R\$ 60 milhões previsto para 2004, o que representa redução de cerca de 80% em relação aos R\$ 326 milhões do orçamento de 2002.

O PNQ introduziu mudanças em relação ao Planfor, nas dimensões política, conceitual, institucional, pedagógica e ética. Uma mudança que cabe destacar no campo político e institucional é a possibilidade de convênios diretos entre o Ministério do Trabalho e os municípios. Além disso, a carga horária média dos cursos, que foi de sessenta horas nos dois últimos anos do Planfor, elevou-se para o patamar de duzentas horas.

O Fórum Nacional do Trabalho (FNT), de natureza tripartite, cujo objetivo é o de servir como espaço de articulação e negociação de propostas para a reforma trabalhista e a sindical, iniciou suas atividades em agosto de 2003. Outros objetivos do Fórum Nacional do Trabalho são a democratização das relações trabalhistas, a atualização da legislação trabalhista e sindical e a modernização das instituições públicas.

Entre os principais avanços nas negociações realizadas no âmbito do FNT estão: *i*) consenso acerca da necessidade de reconhecer juridicamente/legalmente as Centrais Sindicais – que, embora existam desde a década de 1980, não possuem o poder legal de realizar negociações coletivas; *ii*) busca da ampliação do espaço da negociação coletiva; e *iii*) elaboração de nova legislação que assegure que os conflitos entre trabalhadores

e empregadores possam ser resolvidos com rapidez, segurança jurídica e direito de acesso ao poder judiciário e concordância com a adoção de novos mecanismos de conciliação, mediação e arbitragem para a solução de conflitos.

Embora as discussões do FNT estejam avançando, é possível que o calendário eleitoral venha a atrasar o encaminhamento da reforma sindical e, em especial, da trabalhista para o ano de 2005.

De modo geral, as observações sobre a condução das políticas públicas de trabalho e renda são: *i*) o contingenciamento financeiro prejudicou a execução da intermediação de mão-de-obra no Sine e da qualificação social e profissional em 2003; *ii*) o orçamento previsto para 2004, para intermediação e qualificação, representa redução significativa de recursos e pode comprometer a execução; e *iii*) as dificuldades orçamentárias têm criado demanda expressiva de recursos extra-orçamentários do FAT, mais especificamente nos depósitos especiais remunerados do referido Fundo, tendo como consequência positiva a injeção de crédito na economia, ao mesmo tempo que cria o risco de ampliação excessiva e distorcida de utilização de recursos do FAT.

Portanto, pode-se dizer que o ajuste fiscal vem impondo cortes orçamentários às políticas públicas de emprego que não possuem vinculação, como a intermediação de mão-de-obra e a qualificação social e profissional.

3 Financiamento e gasto

No ano de 2003, o forte ajuste fiscal feito pelo governo federal, o que envolveu o contingenciamento dos gastos em diversos programas na área de emprego, causou impacto sobre os resultados financeiros apresentados pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

A tabela 10 mostra a execução financeira simplificada do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). O déficit financeiro do Fundo em 2001 e 2002 foi de aproximadamente R\$ 2 bilhões em termos reais, um montante menor que o observado nos anos anteriores. Conforme já foi comentado em edições anteriores deste boletim, isso foi resultado, sobretudo, do fato de o Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) ter sido substituído em 2000 pela Desvinculação de Recursos da União (DRU), a qual retira menos recursos do PIS/Pasep e, portanto, para um mesmo nível de arrecadação, eleva o montante repassado ao FAT. Em 2003, os dados nominais sugerem que o déficit reduziu-se em termos reais novamente. No entanto, não se sabe se isso reflete um fenômeno virtuoso ou algo transitório.

Desde 2002, verifica-se que o caráter desse déficit mudou, pois a forte queda dos gastos com a Qualificação Profissional e a queda significativa dos gastos com a Intermediação de Mão-de-Obra foram compensados pelo aumento dos gastos com o seguro-desemprego e com o abono salarial. Tal aumento está bastante relacionado aos novos subprogramas criados, principalmente o seguro-desemprego para o trabalhador doméstico, e também à persistência do desemprego no país. No caso do abono, está se confirmando a tendência dos últimos anos de aumento do comparecimento das pessoas que têm direito ao benefício. Portanto, se o programa de qualificação profissional tivesse apresentado um nível de execução semelhante ao dos anos anteriores, o déficit poderia ter se elevado.

TABELA 10

Demonstrativo da execução financeira do FAT – 1996-2003

(Em R\$ milhões)*

			1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	
Receitas	Arrecadação**	PIS/Pasep-FAT (1)	(A)	10.104,2	10.186,1	10.938,4	10.233,3	11.583,1	11.904,2	12.300,5	9.704,8
	Empréstimos	BNDES – 40%	(B)	4.451,7	4.132,3	3.874,3	4.069,2	4.617,2	4.727,1	4.986,6	3.529,8
	Seguro-Desemprego	Pagamento	(C)	6.891,0	6.672,7	7.541,0	6.642,9	6.039,9	6.714,3	7.006,5	5.043,7
		Apoio operacional	(D)	175,5	168,1	180,4	216,4	198,0	113,1	163,9	111,5
	Abono Salarial	Pagamento	(E)	1.069,8	988,1	1.018,4	959,2	988,0	1.182,6	1.515,5	1.610,6
Despesas***		Apoio operacional	(F)	57,2	39,4	53,9	37,2	28,8	30,2	30,0	0,0
	Qualificação Profissional	(G)	530,6	675,0	731,9	589,9	632,9	658,8	184,5	2,7	
	Intermediação de mão-de-obra	(H)	54,9	64,6	102,8	85,5	118,3	140,8	110,5	64,3	
	Apoio Operacional ao Proger	(I)	3,7	3,2	12,9	14,9	12,5	19,6	23,8	0,0	
	Outros projetos/atividades	(J)	136,4	231,7	320,2	268,1	255,3	381,1	315,2	81,4	
	Total das Despesas	(K)	13.370,8	12.975,1	10.955,7	12.883,3	12.890,9	13.967,6	14.336,5	10.444,0	
Saldo	(L) = (A) - (K)			-3266,6	-2789,0	-17,3	-2650,0	-1307,8	-2063,4	-2036,0	-739,2

Fonte: Coordenação Geral de Recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CGFAT), Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Participação (Spoad/MTE).

Obs.: *Valores até 2002 estão expressos em moeda de poder aquisitivo de 31/12/2002. Os valores de 2003 são nominais.

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

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

O mesmo quadro descrito para o ano de 2002 acentuou-se em 2003. A redução real do déficit financeiro do FAT em 2003, indicada pela tabela 10, pode ser, em grande parte, atribuída a uma forte queda na execução do programa de qualificação, cujo nível de execução caiu de 49,5%, em 2002, para 21,5%, em 2003; e na execução da Intermediação de Mão-de-Obra, que caiu de quase 100% em 2002 para 77% em 2003. Isso foi causado pelo contingenciamento dos gastos feitos pelo governo no contexto do ajuste fiscal implementado em 2003 e também pelos contratemplos inerentes à mudança de governo, como será comentado na próxima seção. Pode-se afirmar que se os gastos com esses programas tivessem mantido o padrão dos anos anteriores, o déficit não teria se reduzido.

Pelo lado da arrecadação, as mudanças ocorridas no PIS em 2002 – que, em termos gerais, referiram-se à sua forma de cobrança, com o fim da cumulatividade, e ao aumento da sua alíquota – haviam gerado o temor de que isso pudesse afetar a arrecadação do FAT. Mas os dados da tabela 11 mostram que tais temores eram infundados, pois, em termos reais, a arrecadação praticamente não se alterou em 2002. Para 2003, os dados, embora nominais, indicam provável elevação real da arrecadação do PIS/Pasep, o que contribui para reduzir o déficit financeiro do Fundo.

Assim, o quadro descrito em edições anteriores deste boletim se mantém, isto é, o déficit financeiro do FAT persiste, com a sua cobertura dependendo das suas aplicações financeiras e do retorno dos depósitos especiais, uma situação que não é a ideal, tendo em vista que a arrecadação do PIS/Pasep devia ser suficiente para cobrir os gastos com o seguro-desemprego e o abono salarial, finalidades prioritárias do Fundo, e, possivelmente, com a qualificação profissional e com a intermediação, enquanto os depósitos especiais e os seus retornos deveriam cobrir os gastos com os programas de geração de emprego e renda. Além disso, o fato de a sustentação financeira do Fundo apoiar-se muito em retornos financeiros de depósitos especiais, que se relacionam positivamente com a taxa de juros, contradiz a pretensão de se gerar mais empregos no país e acaba contribuindo, indiretamente, para o aumento dos gastos com o seguro-desemprego, por exemplo. O quadro atual das finanças do FAT está sendo agravado pelo aumento

dos gastos com as finalidades constitucionais do Fundo, o seguro-desemprego e o abono salarial, mesmo considerando que o aumento, no segundo caso, deva ser visto como positivo. Ao mesmo tempo, como foi visto na seção anterior, o uso que está sendo atribuído ao FAT está cada vez mais diversificado, o que traz nova discussão sobre o papel desse Fundo.

TABELA 11

Arrecadação do PIS/Pasep – 1995-2003

(Em R\$ milhões)*/**

Meses	Arrecadação PIS/Pasep	FSE / FEF / DRU***	%	Arrecadação devida ao FAT
1995	13.789	3.589	26,03	10.200
1996	14.945	3.626	24,26	11.319
1997	14.059	3.637	25,87	10.421
1998	13.209	3.522	26,67	9.687
1999	16.145	5.900	36,55	10.244
2000	14.125	2.163	15,31	11.962
2001	14.974	2.995	20,00	11.979
2002	14.966	2.993	20,00	11.973
2003	16.754	3.351	20,00	13.403

Fonte: Coordenação Geral de Recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CGFAT), Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Participação (Spoad/MTE).

Obs.: *Regime de competência.

**Valores até 2002 estão expressos em moeda de poder aquisitivo de 31/12/2002. Os valores de 2003 são nominais.

***A partir de 21/3/2000, por meio da Emenda Constitucional nº 27, a DRU entrou em vigor.

DIREITOS HUMANOS, JUSTIÇA E CIDADANIA

A defesa dos direitos humanos vem ocupando espaços crescentes nas estruturas de governo, seja na esfera federal, seja nas estaduais e nas municipais, principalmente pelo reconhecimento de sua importância estratégica para o conjunto de políticas sociais do Estado brasileiro.

A partir deste número, *Políticas Sociais - Acompanhamento e Análise* passa a contar com a área de **Direitos Humanos, Justiça e Cidadania**, a qual incorpora o tema Segurança Pública, que vinha sendo acompanhado desde o número três deste periódico. O principal objetivo de tal ampliação é produzir uma análise integrada das ações de governo voltadas para promoção, controle e garantia dos direitos dos cidadãos. Assim, nessa nova área cabem todas as iniciativas governamentais que se inserem em alguns dos aspectos do tripé **promoção, controle e garantia** de direitos. No âmbito da **promoção**, incluem-se as ações e os programas orientados para ampliar e aperfeiçoar a qualidade dos direitos legalmente previstos. As atividades de **controle** são aquelas voltadas para a aferição contínua do efetivo respeito aos direitos humanos já instituídos. No aspecto da **garantia**, por sua vez, serão acompanhadas todas as normas, as ações e as instituições que se prestam a assegurar o legítimo cumprimento desses direitos.

O texto mostra a relevância do tema dos direitos humanos no Brasil a partir dos anos 1970, inaugurado com a mobilização civil que resultou na Lei da Anistia em 1979, sendo traduzido em múltiplas lutas dos movimentos sociais na década de 1980, e configurando-se como política pública a partir de 1995 por intermédio do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), fruto da proposta articulada entre sociedade civil e Estado. A partir do seu lançamento, foi instalada a Secretaria Nacional de Direitos Humanos juntamente ao Ministério da Justiça, para coordenar suas ações e os resultados. Em 2002, o II PNDH ampliou e consolidou essa área.

Os novos rumos da política de direitos humanos adotados no governo Lula são avaliados por meio do PPA 2004-2007, dos planos nacionais relacionados a diferentes áreas temáticas, dos novos estatutos, incluindo ainda apreciação da reforma do Judiciário, da política criminal e penitenciária e da questão da redução da maioria penal.

1 Políticas públicas de direitos humanos

Embora o Brasil tivesse sido um dos primeiros países a aderir à Carta de Direitos Humanos promulgada pelas Nações Unidas em 1948, passou-se muito tempo para que esse tema viesse a ocupar lugar de destaque na arena política nacional. Os direitos humanos começaram a ganhar alguma relevância apenas no fim da década de 1970, no cenário dos movimentos sociais pela restauração da ordem democrática. Seus primeiros ganhos vieram somente em 1979, com a anistia dos presos exilados e políticos. Entretanto, seu *status* como algo que deveria permear definitivamente as políticas públicas e o planejamento das ações de governo veio apenas com a Constituição de 1988. Tal Carta Magna consagrou o entendimento de que a redução das desigualda-

des não constitui apenas uma questão de manejo econômico, mas, sobretudo, constitui-se em desafio ético e político.

A institucionalização dos direitos humanos tende a abranger os mais variados aspectos da vida social necessários para a garantia das virtualidades humanas, perpassando as diferentes áreas de atuação do Estado e necessitando, ainda, do engajamento de toda a sociedade.

A ação governamental voltada para a proteção dos direitos humanos impõe dupla tarefa ao desenho das políticas públicas: de um lado, a sua adequação geral ao teor substantivo dos direitos humanos, de modo que seus resultados não obstaculizem ou deneguem a universalidade, a integralidade ou a interdependência desses direitos; de outro, a própria estruturação de políticas de promoção, controle e garantia contra a violação dos direitos humanos, assegurando a sua efetivação.

Embora o escopo das ações de Estado voltadas para a promoção e a concretização substantiva dos direitos humanos seja amplo, extrapolando limites institucionais fixos e abrangendo de maneira transversal ações das mais diversas naturezas, uma política pública de direitos humanos *stricto sensu* não se confunde com as políticas setoriais de prestação de serviços ou efetivação de direitos econômicos, sociais e culturais. Ainda que o usufruto desses serviços e direitos seja fundamental como condição de realização da cidadania, uma política pública de direitos humanos volta-se, no limite, para a garantia das condições de plena realização do direito ao desenvolvimento das potencialidades humanas dos cidadãos, as quais as políticas setoriais devem propiciar.

Assim sendo, as políticas públicas de direitos humanos conseguem materialidade por meio de ações e estratégias de educação, segurança pública, prevenção de violências e garantia de acesso universal aos serviços de justiça que, por sua vez, instrumentalizam os cidadãos para a defesa e o pleno exercício de seus direitos fundamentais. Por outro lado, uma política pública de direitos humanos também deve estar essencialmente comprometida com os grupos sociais historicamente mais vulneráveis às discriminações e ao próprio arbítrio do Estado, e que tiveram o direito ao livre desenvolvimento de suas virtualidades humanas cerceado.

2 História institucional dos direitos humanos no Brasil

Um marco importante da história institucional dos direitos humanos no Brasil foi a Conferência Mundial de Direitos Humanos, realizada em Viena, em julho de 1993. O documento **Declaração e Programa de Ação de Viena**, produzido ao fim da conferência, pautou-se na idéia de universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos. Entre os pontos principais, o documento definiu a pobreza extrema e a exclusão social como violações da dignidade humana, definindo o direito ao desenvolvimento como universal e inalienável. Além disso, destacou a educação em direitos humanos como estratégia fundamental para a configuração de uma cultura da cidadania pautada na paz, na democracia, na justiça social e no desenvolvimento. Finalmente, recomendou a observação, no plano nacional, regional e internacional, dos direitos estabelecidos no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966, sugerindo até mesmo a elaboração de um sistema de indicadores para acompanhar e monitorar a sua implementação.

A recomendação de os Estados Nacionais elaborarem planos de ação só começou a ser implementada em 1995. O Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH) resultou de importante interação entre o governo e a sociedade civil.³⁷ Lançado pelo Ministério da Justiça em maio de 1996, o PNDH centrou-se nos princípios definidos pelo Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e, nesse sentido, priorizou a proteção do direito à vida e à liberdade no campo das políticas públicas. Em relação ao primeiro ponto, destacou a segurança das pessoas e a luta contra a impunidade; quanto ao segundo, enfatizou a liberdade de expressão e o papel da mídia na construção de uma cultura da cidadania. Quanto à proteção do direito a tratamento igualitário perante a lei, estabeleceu como meta o combate à discriminação, o acesso da população à documentação civil, a publicização de documentos oficiais e o apoio a programas antidrogas e àqueles voltados aos portadores de HIV/Aids. Além disso, estabeleceu ações relacionadas a crianças e adolescentes, às mulheres, à população negra, às sociedades indígenas, aos estrangeiros, aos refugiados e migrantes brasileiros, à terceira idade e às pessoas portadoras de deficiência. Finalmente, o Programa destacou a educação para a cidadania, a conjugação com as ações internacionais para promoção e proteção dos direitos humanos e a necessidade de implementação e monitoramento das metas contidas no PNDH.

O programa, ademais de seus aspectos positivos, teve uma tímida implementação, pois permaneceu sem dotação orçamentária própria, o que restringiu na prática o seu alcance operacional.

Em maio de 1999, a IV Conferência Nacional de Direitos Humanos, promovida pela Câmara dos Deputados e com expressiva participação da sociedade civil organizada, debateu os resultados alcançados pelo PNDH, propondo em seu término a inclusão dos direitos econômicos, sociais e culturais no programa brasileiro. Posteriormente, as sugestões para reformulação desse programa tiveram continuidade por intermédio de seminários regionais com representantes governamentais e da sociedade civil, consultas públicas pela Internet e contribuições dos ministérios e da Casa Civil.

Desse modo, o PNDH II, lançado em 2002, além de prever metas relacionadas à garantia do direito à vida, à justiça, à liberdade de opinião e expressão e à igualdade, à educação para a cidadania e à inserção do país nos sistemas internacionais de proteção aos direitos humanos, incluiu ainda 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. Estabeleceu também a necessidade de se criar um sistema de acompanhamento e monitoramento das ações pertinentes previstas no Plano Plurianual (PPA) e nas Leis Orçamentárias Anuais (LOAs).

Apesar de a dotação orçamentária do PNDH II estar incluída no orçamento federal e de as ações ali previstas serem fundamentais para a redução dos preconceitos e das violências contra determinados grupos sociais e contribuírem para dar continuidade à construção de uma cultura de direitos na sociedade, o montante de recursos disponíveis

37. Entre novembro de 1995 e março de 1996 foram realizados seis seminários regionais com 334 participantes de 210 entidades. Além disso, houve consultas a personalidades de renome e a proposta do Programa foi debatida na I Conferência Nacional de Direitos Humanos – realizada pela Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados – e submetida a diversas entidades internacionais.

para sua implementação continua insuficiente diante das necessidades de financiamento, especialmente nos âmbitos estadual e municipal.

2.1 A moldura institucional

A elaboração do PNDH propiciou a criação de instância administrativa com a finalidade de implementar e coordenar as ações previstas no Programa, bem como avaliar os resultados alcançados. Nesse sentido, em 1997, foi criada a Secretaria Nacional dos Direitos Humanos no Ministério da Justiça (MJ). Pelo Decreto nº 2.193, de abril de 1997, a nova Secretaria passou a contar com os seguintes órgãos: Departamento dos Direitos Humanos (DDH), Departamento da Criança e do Adolescente (DCA) e Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência (Corde), como órgãos de assessoramento direto; Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH), Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) e Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), como órgãos colegiados; e, como grupos de trabalho, Núcleo de Acompanhamento do Programa Nacional de Direitos Humanos e Grupo de Trabalho Interministerial para Valorização da População Negra.

Em 1999, a Secretaria Nacional de Direitos Humanos ganhou *status* de Secretaria de Estado, o que garantiu a sua participação efetiva nas reuniões ministeriais, além de permitir melhor suporte à execução das ações por meio de parcerias nacionais e internacionais.

Em 2003, com o início do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, tal secretaria experimentou mudanças significativas, que tinham o objetivo de demonstrar a prioridade que o novo governo concederia a essa área. Por meio do Decreto nº 4.671, de 10 de abril, passou a denominar-se Secretaria Especial dos Direitos Humanos e ficou vinculada à Presidência da República. Em sua estrutura atual, a SEDH/PR passou a contar com uma nova unidade executiva, a Sub-secretaria de Articulação da Política de Direitos Humanos, e com outros três órgãos colegiados: Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência (Conade), Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNCD) – ambos até então vinculados ao Ministério da Justiça – e Conselho Nacional de Direitos do Idoso (CNDI), instalado no novo governo.³⁸

Entretanto, é necessário desenvolver esforço contínuo de articulação sistemática entre esses órgãos e as demais estruturas governamentais que atuam na proteção de direitos, incluindo o Poder Judiciário e o aparato voltado para a promoção da segurança pública. Vale afirmar que somente a partir da integração dessas instâncias é que será possível forjar a conformação de um sistema de proteção capaz de dar suporte e instrumentalizar uma efetiva política pública de direitos humanos, propiciando as circunstâncias e os meios para a plena garantia e a defesa dos direitos dos cidadãos brasileiros.

38. A nova SEDH instalou ainda a Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo e o Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos, cujas ações principais estão voltadas para elaboração e/ou implementação de planos nacionais em ambas as áreas, conforme ver-se-á adiante. Aguarda regulamentação o Conselho Nacional de Promoção do Direito Humano à Alimentação Adequada.

3 Os novos rumos da política de direitos humanos

3.1 O PPA 2004-2007

O compromisso do atual governo com a consolidação e a ampliação da política nacional de direitos humanos pode ser verificado nos programas e nas ações que constam do Plano Plurianual (PPA) 2004-2007. Definindo a ampliação da cidadania como “bússola do PPA” e assumindo a garantia dos direitos humanos como função do Estado, o atual governo propõe-se, para os próximos anos, vários desafios voltados direta ou indiretamente para os objetivos de promover e proteger os direitos humanos dos brasileiros.

Assim, destacam-se, por exemplo, dentro do megaobjetivo Inclusão Social e Redução das Desigualdades Sociais, três importantes desafios: *i)* reduzir a vulnerabilidade das crianças e de adolescentes em relação a todas as formas de violência, aprimorando os mecanismos de efetivação de seus direitos; *ii)* promover a redução das desigualdades raciais; e *iii)* promover a redução das desigualdades de gênero. Fica evidente, aqui, a preocupação do governo em associar a inclusão social e o combate às desigualdades com a atenção prioritária a alguns dos grupos sociais que têm sido historicamente vítimas de preconceito, discriminação e violências diversas.

Da mesma forma, dentro do megaobjetivo Promoção e Expansão da Cidadania e Fortalecimento da Democracia, assumem relevância, do ponto de vista dos direitos humanos, os seguintes desafios: *i)* fortalecer a cidadania com a garantia dos direitos humanos, respeitando a diversidade das relações humanas; *ii)* garantir a integridade dos povos indígenas respeitando sua identidade cultural e organização econômica; *iii)* garantir a segurança pública com a implementação de políticas públicas descentralizadas e integradas, e *iv)* promover os interesses nacionais e intensificar o compromisso do Brasil com uma cultura de paz, solidariedade e de direitos humanos no cenário internacional. Em meio aos desafios que consubstanciam a dimensão democrática de seu plano de intervenção, o governo assume abertamente o compromisso de combate à discriminação e ao desrespeito aos direitos humanos, e de defesa e conquista da igualdade e da isonomia de tratamento para todos, ao acesso à justiça e ao combate à violência e à criminalidade que ameaçam cotidianamente os direitos dos cidadãos.

3.2 Outras iniciativas na área

3.2.1 Plano Presidente Amigo da Criança e do Adolescente

O Plano Presidente Amigo da Criança e do Adolescente responde ao compromisso assumido em 2002 pelo então candidato Luiz Inácio Lula da Silva de garantir prioridade, caso eleito, às políticas voltadas para promover os direitos de cidadania das crianças e dos adolescentes brasileiros. Naquela ocasião, o presidente assinou um Termo de Compromisso elaborado por um conjunto de organizações da sociedade civil e organismos internacionais, que continha as diretrizes do documento intitulado “Um Mundo para as Crianças”, produzido na Sessão Especial da Assembléia Geral das Nações Unidas sobre a Criança realizada em Nova York, em maio de 2002.

O Plano é composto pelos quatro compromissos internacionais assumidos pelo governo brasileiro com a Organização das Nações Unidas (ONU): *i)* Promovendo

Vidas Saudáveis; *ii*) Provendo Educação de Qualidade; *iii*) Proteção Contra Abuso, Exploração e Violência; e *iv*) Combatendo HIV/Aids. A cada um desses compromissos estão relacionados desafios, destacando-se as respectivas ações e os programas que serão implementados para o cumprimento das metas estabelecidas. Cabe registrar que todos os programas e as ações incluídos no Plano constam do PPA 2004-2007, em fase de apreciação pelo Congresso Nacional, cuja proposta orçamentária perfaz o montante de R\$ 55,9 bilhões distribuídos ao longo do período de 2004-2007.

Na solenidade de abertura da V Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, realizada em Brasília, em 1º de dezembro de 2003, o presidente Lula assinou decreto criando o Comitê Gestor do Plano Presidente Amigo da Criança e do Adolescente, cuja finalidade é acompanhar a implementação de suas ações para o alcance de suas metas. O Comitê, a ser coordenado pela SEDH/PR, é integrado por representantes de vários ministérios e do Conanda, e seus trabalhos serão sistematizados em relatórios semestrais e encaminhados a esse Conselho para devida apreciação.

3.2.2 Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo

A elaboração do Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo pela Comissão Especial do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana da SEDH, em parceria com a Organização Internacional do Trabalho (OIT), reuniu entidades e autoridades nacionais da área, tendo em vista o desenho de uma política pública permanente de combate à exploração da mão-de-obra escrava. Lançado em março de 2003, o Plano contém medidas a ser implementadas por diferentes órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e de instituições da sociedade civil, e está configurado em seis seções temáticas: *i*) Ações Gerais; *ii*) Melhoria na Estrutura Administrativa do Grupo de Fiscalização Móvel; *iii*) Melhoria na Estrutura Administrativa da Ação Policial; *iv*) Melhoria na Estrutura Administrativa do Ministério Público Federal (MPF) e do Ministério Público do Trabalho (MPT); *v*) Ações Específicas de Promoção da Cidadania e Combate à Impunidade; e *vi*) Ações Específicas de Conscientização, Capacitação e Sensibilização.

3.2.3 Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos

A iniciativa da SEDH de criar o Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos resultou na proposta de elaboração do Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH), em parceria com o Ministério da Educação e com apoio de outros órgãos do governo. Considerando a educação um meio indispensável para a realização de outros direitos, e partilhando a idéia da necessidade de difundir conhecimentos, atitudes, valores e crenças a favor dos direitos humanos, esse plano é um passo adiante em relação às propostas do PNDH II.

Orientado pela proposta da educação ao longo da vida humana, pautada no “aprender a conhecer”, “aprender a fazer”, “aprender a ser” e “aprender a viver juntos”, o PNEDH foi organizado em cinco áreas temáticas, definindo os atores e os parceiros das ações específicas a ser desenvolvidas. A primeira, “Educação Básica: educação infantil, ensino fundamental e médio”, pauta-se na idéia da construção de uma cultura de direitos humanos voltada para o combate ao racismo, ao sexismo e à discriminação social, cultural e religiosa. Nessa área, a educação em direitos humanos torna-se um eixo norteador e transversal do currículo escolar.

A segunda, “Ensino Superior”, referenda o papel da universidade como depositária e criadora de conhecimento, com vocação republicana e autônoma, comprometida com a democracia e a cidadania. A partir de então, propõe a inclusão dos direitos humanos em programas transversais e interdisciplinares em nível da graduação e da pós-graduação, a instituição de linhas interdisciplinares e interinstitucionais de pesquisa e a capacitação de agentes de educação em direitos humanos na esfera da extensão universitária.

A terceira área, “Educação Não-Formal”, abrange as ações educacionais promovidas fora do sistema educacional pelas mais variadas entidades da sociedade civil (como sindicatos, igrejas e ONGs, por exemplo). Estabelece como princípios fundamentais o respeito à igualdade e à diferença e a definição de estratégias e metodologias interdisciplinares, a fim de favorecer mudanças de posicionamentos e práticas voltadas para a solidariedade e o respeito aos direitos humanos.

A quarta, “Sistemas de Justiça e Segurança Pública”, propõe contribuir para a construção de uma nova mentalidade quanto aos agentes de justiça e segurança no que se refere aos seus procedimentos e suas ações, resgatando sua auto-estima, garantindo a inclusão do tema dos direitos humanos nas disciplinas de sua formação profissional e enfatizando o respeito a saberes, práticas e culturas locais, tendo em vista alcançar todos os níveis hierárquicos. Finalmente, a área de “Educação e Mídia” reconhece o papel fundamental dos veículos de comunicação na formação da opinião pública e estabelece sua importância na informação e na difusão de valores éticos e de cidadania, definindo os profissionais da área como parceiros do processo de educação em direitos humanos.

3.2.4 Plano Nacional de Segurança Pública

Foi lançado, no início do governo Lula, o novo Plano Nacional de Segurança Pública (II PNSP) que, de forma inédita, introduziu a noção de planejamento estratégico governamental na segurança pública, consistente e orientado para as causas do problema da criminalidade.³⁹

Conforme detalhado no nº 7 deste periódico, o II PNSP embutia oito objetivos principais, cuja implementação dar-se-ia por intermédio do Sistema Único de Segurança Pública (Susp), formado pelas agências de justiça criminal das três esferas de governo. Os recursos transferidos do governo federal, no âmbito do PNSP, a estados e municípios deveriam corresponder a tópicos de Planos Estaduais e Municipais de Segurança Pública (Pesp), e resultariam em diagnósticos precisos, sujeitos à avaliação e ao monitoramento contínuos que possibilitassem, até mesmo, o redirecionamento das ações e dos recursos, sempre que necessário.

A idéia de introduzir a noção de planejamento estratégico constitui-se, de fato, em avanço, pois no lugar de existir um conjunto de programas e ações dispersos, existe hoje um mosaico de intervenções que são consistentes para alcançar os objetivos almejados. Foi colocada no centro da agenda a necessidade de integração entre os

39. Em Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise nº 7 (agosto de 2003), foi apresentada descrição mais detalhada desse plano.

vários atores e, na mesma proporção, a urgência da reforma institucional das polícias. Desse modo, o II PNSP deu um passo à frente em relação ao I PNSP.

No que se refere à questão da governabilidade do sistema associado ao projeto de segurança pública, proposto pelo governo federal, são dramáticos os obstáculos e as resistências a ser superados. As dificuldades iniciam-se pela necessidade de adesão, compreensão do projeto e cooperação por parte dos governos estaduais, mais ainda dos governos municipais, nas grandes cidades. Entretanto, não obstante as dificuldades no campo da governabilidade para a implantação do Sistema Único de Segurança Pública (Susp), a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp/MJ) conseguiu em 2003 fechar os acordos de parcerias com os 27 estados da Federação, em que esses elaborariam seus planos estaduais, incorporando as diretrizes apontadas pelo Ministério e receberiam, em contrapartida, as transferências financeiras com recursos originários do Fundo Nacional de Segurança Pública, no âmbito do Programa Segurança do Cidadão.

No entanto, entre os acordos firmados e a efetividade de planos e projetos decorre longa distância que depende decisivamente da “capacidade de governo”, expressa pela “capacidade de direção, de gerência e de administração e controle”.⁴⁰ O principal problema é que as diretrizes sob as quais estão fundamentados os planos são bastante genéricas. Não há metas precisas estipuladas quanto aos meios e quanto aos resultados finais. Tampouco existe qualquer sistema de informação e avaliação que indique quantitativa e qualitativamente se as ações requeridas foram empreendidas e se essas tiveram a efetividade desejada.

Diante desse quadro extremamente complexo, seria razoável imaginar que a maior probabilidade de êxito das intervenções do governo federal na reforma do sistema de segurança pública dar-se-ia com o estabelecimento de prioridades, no sentido de fortalecer a própria capacidade do governo, consubstanciada no fortalecimento, no aparelhamento e no treinamento da polícia federal e na construção de um sistema nacional de informações e avaliação da segurança pública, que permitisse a identificação e a transferência de tecnologia em torno de experiências promissoras, além de garantir, efetivamente, as contrapartidas das transferências dos recursos para estados e municípios.

3.2.5 Estatuto do Idoso

Sancionado no Dia Internacional do Idoso (1/10/2003) e em vigor a partir de janeiro de 2004, o Estatuto do Idoso significou expressivo avanço dos direitos desse grupo social. Em primeiro lugar, assegura os direitos de todas as pessoas acima de sessenta anos; além disso, estabelece como dever da família, da sociedade e do Poder Público assegurar a proteção dos direitos fundamentais do idoso à vida, à liberdade, à dignidade, ao respeito, à convivência familiar e comunitária, à alimentação, à saúde, à cultura, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, ao trabalho, à previdência e assistência social, à habitação e ao transporte. Este último inclui vagas gratuitas e desconto nas passagens em transporte coletivo interestadual para idosos com renda familiar igual ou inferior a dois salários mínimos.

40. Matus, Carlos. Política, planejamento e governo. Tomo I, 3. ed. Brasília: Ipea, 1997.

Quanto à política de atendimento, o Estatuto estabelece as normas que orientam as ações das entidades, sujeitando-as a penalidades relacionadas à infração administrativa, garantindo a apuração judicial das irregularidades e a prioridade ao idoso na tramitação de processos e procedimentos e atribuindo funções específicas ao Ministério Público, além da proteção judicial dos interesses difusos coletivos e individuais indisponíveis ou homogêneos e da definição dos crimes referentes às ações transgressoras das normas do Estatuto.

3.2.6 Estatuto do Desarmamento

Outra questão crucial, que se arrasta há anos no Congresso Nacional e tem alcançado avanços, é a discussão em torno do Estatuto do Desarmamento, que definiu leis mais rígidas quanto à aquisição e à posse de armas de fogo. Vários tópicos importantes foram incorporados no relatório último da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) do Senado (dezembro de 2003), entre os quais se destacam a confirmação do referendo popular; a diminuição das categorias profissionais que teriam permissão para o porte de armas; a constituição da base de dados com a digital do primeiro disparo de cada arma; e o controle mais efetivo da munição.

No Brasil, tal discussão há muito se fazia necessária, na medida em que mais de 42 mil pessoas são assassinadas por ano, sendo que 80% dessas são atingidas por armas de fogo. Em estados como Rio de Janeiro e São Paulo, por exemplo, mais de 50% da causa de mortes entre homens jovens (20 a 29 anos) é o homicídio perpetrado com o uso da arma de fogo. No Rio de Janeiro, a taxa de homicídios por 100 mil habitantes de jovens entre 20 e 29 anos supera os duzentos, algo somente comparável à situação de guerra.⁴¹

Inúmeros argumentos legitimam a política do desarmamento, entre os quais: *i*) virtual aumento da probabilidade de morte de familiares que possuem armas de fogo;⁴² *ii*) maior probabilidade de um indivíduo ser morto em assalto quando é portador de arma;⁴³ e *iii*) maior probabilidade de conflitos interpessoais resultarem em morte, quando existe arma no ambiente (crimes fúteis).⁴⁴

Um estudo que permitiu melhor reflexão em relação às possíveis políticas de desarmamento foi elaborado pelo Instituto Superior de Estudos da Religião (Iser), o qual demonstrou que do total de 223.584 armas apreendidas pela polícia no RJ, entre 1950 e 2001, 74% eram brasileiras e 78% eram pistolas e revólveres, sendo que, desses últimos, 33% haviam sido registradas. Com isso, imaginam-se algumas questões

41. Cerqueira, Daniel e Lobão, Waldir. Criminalidade social versus polícia. Rio de Janeiro: Ipea, 2003. (Texto para Discussão, n. 958).

42. Por exemplo, Kellerman et alii (1993) apontaram que tais chances aumentariam onze vezes em relação aos suicídios, quatro vezes em relação aos acidentes domésticos e 2,7 vezes em relação aos homicídios interfamiliares [Kellermann, Arthur L., Rivara, F.P., Rushforth, N.B., Banton, J.G., Reay, D.T., Francisco, J.T., Locci, A.B., Prodzinski, J., Hackman, B.B. and Somes, G. 1993]. Gun Ownership as a Risk Factor for Homicide in the Home. *Journal of Medicine*, 329, 7 October, New England, p. 1.084-1.091.

43. Segundo o Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM), quem porta arma de fogo tem chance 56% maior de sofrer um homicídio em um assalto.

44. Segundo Mingardi, utilizando dados da secretaria de Segurança de São Paulo (SSP/SP), 50% dos homicídios em SP são consequência de motivos fúteis. No sul da capital, em 46% dos homicídios, vítima e autor possuíam alguma relação de conhecimento (parentesco, vizinhança, amizade etc.). Nos EUA, 14% das vítimas de armas de fogo são mortas por familiares; 35% são mortas por conhecidos; e 15% por estranhos.

importantes que poderiam ser alvo de legislação também mais restritiva, as quais dizem respeito à necessidade de controle mais efetivo do comércio de armas leves com países limítrofes; do controle mais estrito de corretores de armas e das empresas de segurança privada,⁴⁵ com responsabilização pessoal de diretores e donos dessas empresas, no caso de roubo ou extravio de suas armas. Destaca-se, ainda, importante preocupação em torno do artigo do Estatuto do Desarmamento que permite que guardas municipais, em cidades com mais de 250 mil habitantes, usem armas de fogo. Se a intenção da legislação era desarmar a população e fomentar a cultura da paz, parece que se está ocorrendo o contrário. Tal discussão deveria ser exaustivamente estudada e inserida em um debate sobre qual modelo de segurança pública se deveria adotar.

3.2.7 Reforma do Judiciário

A proposta geral do atual governo no âmbito da administração da Justiça tem sido a reconstrução modernizadora dos instrumentos de que dispõe o Estado para intervir sobre os principais problemas do país nas áreas da justiça e da segurança pública. Ao lado da polícia e do sistema prisional, o Judiciário compõe o tripé desse sistema. No entanto, são notórios os problemas de funcionamento desse Poder, sendo a morosidade e a ineficácia da prestação jurisdicional, de um lado, e a existência de barreiras efetivas ao acesso à Justiça, de outro, considerados dois dos seus nós centrais. Tendo já sido mencionada pelo Ministro da Justiça como “gênero de primeira necessidade”, a reforma do Judiciário assumiu nova prioridade na pauta do Executivo federal no segundo semestre de 2003 e ganhou maior densidade no debate político.

Ainda no primeiro semestre daquele ano foi criada, no âmbito do Ministério da Justiça, a Secretaria de Reforma do Judiciário, cuja missão institucional é estabelecer as linhas gerais de uma reforma que produza modelo de Justiça mais rápida e acessível aos diversos setores da sociedade brasileira. São três as tarefas fundamentais da secretaria: em primeiro lugar, realizar ampla pesquisa sobre o Judiciário brasileiro hoje e prover um diagnóstico, destacando não apenas seus problemas, mas também as iniciativas modernizantes de sucesso implantadas internamente. O governo pretende, até mesmo, premiar as melhores iniciativas, contando, para tanto, com (polêmicas) parcerias a ser firmadas com o setor privado. A segunda tarefa fundamental é propor ações para modernização administrativa e agilização do setor, como a padronização de procedimentos, a desburocratização dos processos, a informatização, o treinamento dos servidores, o fortalecimento e aprimoramento dos juizados especiais, a ampliação da Justiça Itinerante ou a criação de instâncias extrajudiciais com atribuições conciliatórias. No mesmo sentido, o governo vem realizando estudos e debates sobre o descongestionamento dos tribunais, os quais envolveriam medidas relacionadas tanto à reforma da legislação processual brasileira – tida como excessivamente formalista – quanto à institucionalização de regras inibidoras de recursos protelatórios (como a súmula impeditiva de recursos) e de ações repetitivas e de resultado conhecido (como a súmula vinculante). Finalmente, cabe à Secretaria acompanhar as alterações legislativas que se produzam em relação ao Judiciário, bem como sistematizar todas as propostas de reforma constitucional existentes – até mesmo aquela que está no Congresso desde 1992 e que, no início da gestão atual, era tida como pouco “aproveitável” – e fomentar o debate público em torno do tema.

45. Segundo foi apurado na Assembléia Legislativa do RJ, em 1999, 13.101 armas haviam sido desviadas das empresas de segurança privada.

Embora o atual governo considere que ações modernizadoras de cunho administrativo possam representar impulso inovador importante para a justiça brasileira, alguns pontos pendentes de reformas constitucionais são tidos como fundamentais, entre os quais destacam-se pelo menos cinco: controle externo sobre a atividade administrativa e financeira do Judiciário, a fim de torná-lo mais transparente para a sociedade; transferência do âmbito estadual para o federal do julgamento dos crimes contra os direitos humanos; autonomização das defensorias públicas, em geral ligadas aos executivos locais; unificação dos critérios para realização dos concursos de juízes e promotores em todo o território nacional; e instituição da quarentena de entrada e saída para juízes aposentados que venham a exercer a advocacia na mesma jurisdição em que atuavam anteriormente.

Apesar de o Executivo garantir que a meta é fomentar o debate em torno das questões fundamentais sobre o funcionamento do Judiciário brasileiro, sem, contudo, impor iniciativas ou desconsiderar a autonomia desse Poder ou mesmo interferir em sua atuação jurisdicional, a já notória resistência dos membros da magistratura a soluções impostas de fora do meio profissional tem se manifestado com contundência.

Conforme já apontaram vários estudos recentes sobre tais profissionais, a visão predominante entre eles é a de que cabe à própria magistratura resolver os problemas que lhe afligem, sendo que, em geral, é baixa a auto-atribuição de responsabilidade pela morosidade da Justiça – que seria decorrência da carência de recursos humanos e materiais ou a deficiências no ordenamento jurídico, antes de qualquer coisa – ou pela limitação do acesso dos cidadãos brasileiros ao sistema de Justiça – ligada, essencialmente, ao valor das despesas e das custas dos processos. Tendo em vista o poder de articulação corporativa dos magistrados – já comprovado, entre outros episódios, naquele referente à reforma da Previdência –, registrando-se o confronto aberto entre a Presidência da República e a chefia do Judiciário, e a improbabilidade de se promover qualquer reforma sem apoio político consistente, a mera determinação não será suficiente para garantir uma Justiça mais rápida, acessível e próxima do povo, como quer a sociedade.

3.2.8 Política criminal e penitenciária

O avanço das discussões em torno da reforma do sistema de segurança pública, contudo, parece ter se limitado ao elo inicial desse sistema, contemplando apenas as instituições policiais. Em relação ao sistema punitivo, não se observaram avanços significativos, com o debate quase sempre limitado à necessidade de criação de novas vagas no sistema penitenciário e de construção de presídios federais; e à suposta necessidade de se prosseguir no sentido da criminalização crescente, seja aumentando os tipos criminais e a dureza das penas, seja diminuindo a idade da maioridade penal. De 1995 a 2002, a aplicação de recursos no sistema penitenciário, utilizando o Fundo Penitenciário Nacional, somou cerca de R\$ 940 milhões, o que possibilitou o acréscimo de 118 mil vagas ao sistema carcerário, ou o aumento de 171% nesses oito anos. Com isso, o déficit de vagas, que era de 80 mil, diminuiu para aproximadamente 62 mil, uma vez que o crescimento médio da população carcerária nesses oito anos foi de 6,6% a.a., ao passo que o crescimento do número de vagas observado foi de 13,3% a.a.

Pode-se dizer que não há no Brasil política criminal e penitenciária consistente. Tal ausência obstaculiza a melhoria do sistema penitenciário, que constitui atualmen-

te um dos principais núcleos de organização e reprodução do crime. O Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP), criado em 1980, que quase sempre tem se limitado a elaborar resoluções tópicas, poderia ter papel muito mais relevante, inaugurando um grande debate nacional sobre a questão – o que seria melhor que, simplesmente, instituir uma comissão de três conselheiros para estudar e reformular as diretrizes de uma política nacional.

A redução da maioridade penal

O envolvimento de um adolescente de dezesseis anos na morte de um casal de estudantes em São Paulo reacendeu a discussão sobre o rebaixamento da idade penal. Um dos argumentos mais utilizados para a mudança da lei é a suposta impunidade do adolescente que pratica atos delituosos. A crença no mito da impunidade dos adolescentes está ligada ao desconhecimento do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) por parte da sociedade. O Estatuto, no seu artigo 112, prevê um conjunto de medidas socioeducativas aplicáveis ao adolescente autor de atos infracionais: “i) advertência; ii) obrigação de reparar o dano; iii) prestação de serviços à comunidade; iv) liberdade assistida; v) inserção em regime de semiliberdade; e vi) internação em estabelecimento socioeducativo”. Esta última medida, que se refere à privação de liberdade, estabelece um teto de três anos ao adolescente em conflito com a lei. Os princípios norteadores do ECA remetem a responsabilidade da delinquência juvenil ao Estado, à sociedade e à família – e, sobretudo, ao próprio adolescente, que passou a ser reconhecido como sujeito de direitos a partir do novo Estatuto. Sendo assim, a responsabilidade por seus atos é um requisito da sua nova condição de cidadão. Outro princípio fundador do Estatuto é o fato de crianças e adolescentes serem considerados pessoas em desenvolvimento, condição que lhes garante distinção no atendimento e na prioridade no campo das políticas públicas.

É sobre esse eixo que repousa a medida de privação de liberdade para o adolescente prevista no ECA, sujeitando-se “aos princípios de brevidade, excepcionalidade, e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento” (art. 121). O atendimento diferenciado é um direito universal contido na Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Crianças e dos Adolescentes e em todas as outras legislações internacionais e nacionais sobre o tema. Entretanto, ao menos no que se refere à aplicação das medidas socioeducativas para os adolescentes em conflito com a lei, em que pese a existência das normas, a legislação não é cumprida – pelo contrário: dados de pesquisa recente realizada pelo Ipea (2003)⁴⁶ sobre a situação das instituições responsáveis pela aplicação do modelo de atendimento previsto no ECA mostraram que nenhuma das unidades socioeducativas dessa natureza existentes no Brasil está em conformidade com o Estatuto. Em muitos casos, são elas mesmas as principais violadoras dos direitos dos adolescentes, boicotando todo o projeto pedagógico e socioeducativo de reinserção do adolescente na família e na sociedade previsto no ECA. Nesse contexto, a proposta de redução da idade penal carece de maior fundamentação prática nas experiências vividas pelo país nessa área, uma vez que ainda não existem no Brasil instituições que adotem o modelo de atendimento previsto na atual legislação. Como mudar aquilo que nunca foi experimentado?

(continua)

46. Ipea. Adolescentes em conflito com a Lei: situação do atendimento institucional do Brasil. Brasília: Ipea, ago. 2003. (Texto para Discussão, n. 979).

(continuação)

Outra argumentação utilizada para a redução da maioria penal reporta-se à suposição de que a maioria dos crimes violentos é cometida por adolescentes. É importante esclarecer que sobre tal ponto não existem informações com séries históricas comparáveis no tempo e capazes de respaldar essa suposição. Sobre esse tema, as informações são pontuais e refletem apenas o momento no qual a pesquisa foi realizada. Ainda assim, os dados existentes refutam a tese de que os crimes cometidos pelos adolescentes são os mais violentos. A pesquisa realizada pelo Ipea (*op.cit.*, 2003) mostrou que 70% dos crimes praticados pelos adolescentes que estavam privados de liberdade no Brasil, entre setembro e outubro de 2002, eram contra o patrimônio e não contra a pessoa humana, sendo que o roubo foi o principal delito observado. No período de realização da pesquisa, o número de meninos e meninas em todo o país que se encontravam privados de liberdade era de 9.555, ou seja, menos de 10 mil adolescentes. Vale afirmar o quanto esse número é pequeno quando comparado ao espaço concedido pela **mídia** aos delitos juvenis. Torna-se ainda menor quando confrontado com o tamanho da população de adolescentes no país como um todo. No Brasil, para cada grupo de 10 mil adolescentes, existiam, na data da pesquisa, apenas três (2,88) jovens privados de liberdade. Vale esclarecer ainda que, para efeito do Estatuto da Criança e do Adolescente, aplica-se a medida de internação apenas aos adolescentes autores de atos infracionais cometidos mediante grave ameaça ou violência contra a pessoa ou pela reiteração de outras infrações graves. Assim, é possível supor que a dimensão dos jovens que praticam crimes violentos não é tão elevada como supõe a opinião pública.

5 Conclusões

Pretende-se, aqui, lançar um olhar retrospectivo sobre a política pública de direitos humanos do país, no sentido de sinalizar sobre seus rumos e sua implementação. A trajetória do Programa Nacional de Direitos Humanos mostra certa eficácia na participação da sociedade civil e algum avanço conquistado pelo PNDH II, com a sua inclusão no PPA e nas LOAs. Contudo, o montante de recursos disponíveis para sua implementação permanecem insuficientes, tendo em vista inclusive as ações das esferas estaduais e municipais.

O PPA 2004-2007 adotou a cidadania como “bússola”, definindo alguns mega-objetivos e desafios diretamente articulados à área dos direitos humanos; porém, sofreu medidas de contingenciamento que afetarão seu desempenho global. Em contrapartida, os planos nacionais (Plano Presidente Amigo da Criança e do Adolescente, Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo, Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos), indicaram uma tendência do novo governo no sentido de avançar na proteção e na promoção de direitos de segmentos sociais específicos, por meio de programas e ações nesse âmbito. Os dois estatutos (idoso e do desarmamento) supriram lacuna importante, delimitando o campo de direito dos idosos e a normatização de registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, criminalizando as ações transgressoras.

A reforma do Judiciário constitui um dos pólos de tensão entre o Executivo e o Judiciário em torno da questão do controle externo deste último Poder, ao mesmo tempo em que sinaliza para um novo modelo institucional, capaz de efetivar o maior acesso da população ao sistema de Justiça.

Como conclusões gerais acerca da atuação do governo federal na questão da segurança pública, há indicações de que houve efetiva melhoria qualitativa no projeto do

atual governo, em relação aos governos anteriores. Contudo, tal projeto deveria avançar mais das idéias generalistas para modelos específicos de como implantar as reformas institucionais necessárias. Nesse ínterim, enormes avanços ainda se farão necessários em termos de se discutir mais detalhadamente qual a política criminal, qual o modelo de segurança pública e qual o tipo de organização policial que se deseja construir. Os avanços pretendidos, contudo, lograrão maiores chances de êxito à medida que se provejam os instrumentos adequados para fortalecer a governabilidade do sistema e a capacidade do governo. Nesse ponto, a elaboração e a instituição de um sistema nacional de informações em segurança pública é crucial. Lamentavelmente, entretanto, nesse aspecto não se verificou nenhum avanço.

IGUALDADE RACIAL

1 Conjuntura

Um dos aspectos distintivos do atual governo em relação ao anterior foi a criação de uma estrutura administrativa voltada à coordenação de políticas públicas dirigidas à promoção da igualdade racial. A Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir),⁴⁷ com estatuto de ministério, cumpre tal papel. Sua inserção na Presidência da República coloca a promoção da igualdade racial como responsabilidade da instituição mais elevada da estrutura administrativa do Poder Executivo.

A Seppir não é um órgão executivo, gestor de programas “finalísticos”, mas de assessoria, consulta, articulação e coordenação, o que constitui, paradoxalmente, sua maior vantagem e seu maior desafio. Para conseguir a efetiva implementação de medidas que visem combater as distâncias que separam os negros dos brancos, a Seppir terá de desenvolver competente capacidade de articulação a fim de que a estrutura governamental inclua a questão racial nas suas políticas. Tal configuração é vantajosa, pois coloca a promoção da igualdade racial como objetivo de toda a máquina pública, em especial das instituições ligadas à política social. Todavia, como mencionado, é também seu grande desafio, pois a introdução de ações afirmativas e o combate ao racismo institucional enfrentam resistências explícitas ou veladas, exigindo capacidade de articulação técnico-política específica, até mesmo de convencimento e pressão sobre a burocracia, para sua consecução.

No curto espaço de tempo transcorrido desde a sua criação, a Seppir já soma algumas conquistas, cabendo destacar a inclusão no Plano Plurianual (PPA 2004-2007) do desafio “Promover a redução das desigualdades raciais no Brasil” no âmbito do megaobjetivo “Inclusão social e redução das desigualdades sociais”. A demora na criação da Seppir⁴⁸ chegou a suscitar dúvidas sobre a real disposição do atual governo para o enfrentamento da questão. No entanto, a introdução de desafio específico no PPA veio reafirmar o compromisso do governo Lula com o combate às desigualdades raciais. Ainda que tal compromisso não se tenha refletido na alocação expressiva de recursos orçamentários para políticas de promoção da igualdade racial, a preocupação com esse tema perpassa as orientações estratégicas do Executivo federal relativas às políticas sociais e à consolidação da democracia e dos direitos humanos.

Destaque-se que tal compromisso vem sendo reiterado nas falas presidenciais: foi anunciado durante a campanha eleitoral, no processo de transição entre os dois governos e nos discursos pronunciados tanto na posse quanto na instalação da Seppir. Viu-se reforçado, no dia 20 de novembro, por intermédio do discurso que o presiden-

47. Criada em 21 de março de 2003, pela Medida Provisória nº 111, depois complementada pelo Decreto Presidencial nº 4.651, de 27 de março de 2003, que definiu sua estrutura regimental e o quantitativo de cargos em comissão. A Medida Provisória foi transformada na Lei nº 10.678, promulgada em 23 de maio de 2003.

48. Único órgão da estrutura de governo que foi criado depois do dia 1º de janeiro de 2003.

te proferiu na cerimônia em comemoração do Dia da Consciência Negra, celebrado na localidade de Serra da Barriga,⁴⁹ Estado de Alagoas. Nessa ocasião, Luiz Inácio Lula da Silva ressaltou a situação de desvantagens sociais e raciais da população negra e enfatizou que as políticas de igualdade racial inserem-se em um campo muito maior, que ultrapassa a questão racial. No seu entendimento, a eliminação da exclusão racial, além das implicações éticas, tem significado positivo para o desenvolvimento econômico do país, pelo que deve ser assumida como objetivo político, estratégia de governo. Vale citar um trecho ilustrativo do discurso presidencial: “Está na hora de este país encarar uma verdade disfarçada há quatro séculos: quem paga a principal conta da desigualdade neste país é a mulher negra, o homem negro, o idoso negro, o jovem negro, a criança negra”.

Durante a cerimônia em Serra da Barriga, o presidente promulgou três decretos com vistas a instrumentalizar ações de promoção da igualdade racial, quais sejam:

- 1) o Decreto nº 4.885, que dispõe sobre composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR);
- 2) o Decreto nº 4.886, instituidor da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR); e
- 3) o Decreto nº 4.887, que regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades de quilombos, de que trata o art. 68 do ato das Disposições Constitucionais Transitórias, revisando normas anteriores.

O CNPIR integra a estrutura básica da Seppir e propicia a participação da sociedade civil organizada nas discussões sobre as políticas de promoção da igualdade racial. É um órgão colegiado de caráter consultivo, que tem por finalidade propor, em âmbito nacional, ações de promoção da igualdade racial. O Conselho deverá participar da elaboração de critérios e parâmetros para a formulação de metas e prioridades e propor estratégias de acompanhamento, avaliação e fiscalização, bem como participar do estabelecimento das diretrizes das políticas de promoção da igualdade racial. Compete-lhe, também, apoiar a Seppir na articulação com outros órgãos da administração pública das três esferas de governo. Compõem o Conselho, presidido pela titular da Seppir, dezoito ministros de Estado e secretários especiais, que indicarão seus respectivos suplentes; dezenove representantes de entidades da sociedade civil organizada, com ênfase naquelas identificadas com o Movimento Negro; e três personalidades notoriamente reconhecidas no âmbito das relações raciais, a ser designadas pelo Presidente da República. O titular da Fundação Cultural Palmares participará como convidado permanente nas reuniões, situação decorrente do fato de o Ministério da Cultura, ao qual a instituição está vinculada, já ter assento no CNPIR. À Seppir foram dados 45 dias para a definição dos representantes da sociedade civil organizada e das personalidades mencionadas.

A Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR), por sua vez, oferece o marco político necessário para o empreendimento das ações transversais e

49. Local em que se situava o Quilombo dos Palmares, liderado por Zumbi, herói da pátria.

intersetoriais a ser articuladas e coordenadas pela Seppir. Estabelece, como objetivo principal, a redução das desigualdades raciais no Brasil, com ênfase na população negra. Determina também que os órgãos da administração pública federal deverão somar esforços para sua implementação, pois a responsabilidade da Seppir é apenas relativa. Para que a PNPIR tenha sucesso, é imprescindível a cooperação dos órgãos gestores de programas “finalísticos”. Tal Política contém várias propostas de ações governamentais, entre as quais se destacam: *i)* a implementação de modelos de gestão de políticas de promoção de igualdade racial e a qualificação de gestores públicos; *ii)* o aperfeiçoamento dos marcos legais; *iii)* o apoio aos projetos de “etnodesenvolvimento” das comunidades quilombolas e várias ações pontuais voltadas a grupos específicos, tais como mulheres, crianças e adolescentes quilombolas; *iv)* o incentivo à adoção de políticas de cotas no ensino superior e no mercado de trabalho; *v)* o incentivo à adoção de programas de diversidade racial nas empresas; *vi)* o apoio aos projetos de saúde da população negra; e *vii)* a capacitação de professores para atuar na promoção da igualdade racial. A PNPIR também inclui, entre suas diretrizes, a preservação da memória negra, por meio do tombamento dos sítios detentores de reminiscências históricas e arqueológicas dos antigos quilombos e da recuperação e da conservação de documentos históricos. É importante destacar o caráter bastante abrangente da PNPIR, o que pode vir a ser vantagem se a Seppir conseguir demonstrar capacidade e poder de articulação. Contudo, a falta de especificidade também pode vir a comprometer essa Política, resumindo-a apenas a uma declaração de boas intenções.

No que se refere ao decreto sobre os remanescentes de quilombos, esse responde a demandas oriundas de seus porta-vozes, incluindo, como propósito importante, o “etnodesenvolvimento” dessas comunidades. Avalia-se que tal norma é importante, pois estabelece medidas concretas para facilitar e acelerar o processo de identificação, delimitação e titulação das terras, bem como as responsabilidades dos diferentes órgãos envolvidos, especialmente, do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) da Fundação Cultural Palmares e da Seppir.

2 Acompanhamento de Programas e Ações

Em 2003, as ações governamentais de promoção da igualdade racial impulsionadas pela Seppir assumiram caráter preponderantemente de articulação com órgãos governamentais, organismos internacionais e entidades da sociedade civil organizada. A partir dessas parcerias, a Secretaria elaborou e viabilizou várias atividades de cooperação, cabendo destacar:

- 1) A instituição do Grupo de Trabalho Interministerial sobre Quilombos, coordenado pela própria Secretaria, para rever as disposições contidas no Decreto nº 3.912, de 10 de setembro de 2001.⁵⁰ Parte dos resultados desse GTI materializou-se no Decreto nº 4.887 supracitado.
- 2) A publicação do Decreto nº 4.738, de junho de 2003, que estabelece a competência do Comitê Internacional para a Eliminação da Discriminação Racial para receber e analisar denúncias de violação dos direitos humanos segundo a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discrimi-

50. Este decreto regulamentava o processo administrativo para a identificação dos remanescentes das comunidades de quilombos, bem como o reconhecimento, a delimitação, a demarcação, a titulação e o registro das terras.

nação Racial (declaração facultativa prevista no artigo 14). Saliente-se que o recurso ao Comitê só é possível depois de esgotadas todas as possibilidades de solução do problema de acordo com a legislação de cada país. No Brasil, o Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNCD), da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, é a instituição responsável pelo acompanhamento dos casos denunciados ao Comitê.

- 3) A celebração de Protocolo de Intenções envolvendo a Seppir, o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa) via Programa Fome Zero e a Fundação Cultural Palmares, o qual visa à melhoria das condições de vida de 15 mil famílias em mais de 150 comunidades remanescentes de quilombos.
- 4) A celebração de Protocolo de Intenções entre a Seppir e o Ministério da Educação para a execução de ações que promovam a igualdade racial nos sistemas de ensino do país. Também está-se conveniando a participação da Seppir no Programa Diversidade na Universidade, a cargo do Ministério da Educação. Além disso, ambas as instituições publicaram, em 9 de setembro de 2003, uma portaria que cria um Grupo de Trabalho Interministerial para elaborar políticas públicas de Ação Afirmativa. Note-se que, entre as ações previstas, vale mencionar a adoção de sistemas de cotas que favoreçam o acesso e a permanência da população negra nas instituições públicas de ensino superior. O GTI, coordenado pela Seppir, é integrado por representantes da Casa Civil, da Advocacia Geral da União, do Ministério da Educação, da Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, da Secretaria Especial dos Direitos Humanos, da Secretaria de Comunicação e Gestão Estratégica, da Fundação Cultural Palmares, do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério da Assistência Social e do Conselho Nacional de Educação.
- 5) A assinatura de um Termo de Compromisso entre a Seppir e o Ministério da Saúde para a implementação de uma Política Nacional de Saúde da População Negra.
- 6) A realização de parcerias com empresas e bancos estatais, entre as quais pode-se destacar o Termo de Compromisso assinado com o Ministério de Assistência Social e a Petrobras para formular e implementar ações de combate à miséria nas comunidades quilombolas no âmbito do Programa Fome Zero.
- 7) A celebração de acordo com a Organização Internacional do Trabalho (OIT), que visa à capacitação de gestores públicos para implementar políticas de igualdade de gênero e de raça.

Além de todas essas atividades, a Seppir planeja incrementar nos próximos meses a elaboração de acordos e convênios com governos estaduais e municipais, abrangendo, principalmente, políticas para remanescentes de quilombos relacionadas à segurança pública e à educação. Negociações nesse sentido já se encontram em andamento com os governos municipais da região do ABC paulista, de São Paulo, Salvador, Olinda, Recife e Belém, bem como com os governos estaduais da Bahia, Pernambuco, Pará e Mato Grosso do Sul. Como resultado dessas articulações foram assinados um Termo de Cooperação com o governo de Alagoas visando à promoção de ações para a melhoria das condições de vida das comunidades remanescentes de quilombos existentes nesse estado, assim como um Termo de Compromisso com a prefeitura de

Porto Alegre/RS. Esse último promove a implementação de cursos de capacitação sobre questões de raça e etnia dirigidos a servidores municipais que trabalham com registros cadastrais de usuários de serviços públicos, bem como a elaboração de um mapa socioeducativo da população negra com o objetivo de orientar as propostas pedagógicas da Secretaria Municipal de Educação na área de igualdade racial.

A Seppir tem participado, ainda, de vários grupos de trabalhos e de projetos voltados para a elaboração de políticas destinadas à população negra ou a segmentos específicos desta, como, por exemplo, mulheres, jovens e crianças. Trata-se de grupos coordenados por outros ministérios, tais como os da Saúde e do Trabalho e Emprego.

Finalmente, no âmbito das relações internacionais, a visita da Ministra Matilde Ribeiro e do presidente Lula à África, no segundo semestre de 2003, permitiu estabelecer acordos e parcerias de mútuos interesses com alguns países daquele continente. As possibilidades de colaboração em matéria de políticas públicas para a eliminação da discriminação racial e o estreitamento dos vínculos educacionais e culturais entre povos unidos pela história e pela cultura tendem a ter crescente valor simbólico, além de político e econômico.

O leque de atividades aberto pela Seppir nesse seu primeiro ano de existência é extenso, mas permanece em aberto o desafio de que tais iniciativas transformem-se em ações que, efetivamente, resultem no encurtamento das distâncias entre negros e brancos. Nesse sentido, a criação, no início de 2004, do Grupo de Trabalho Intermistrial Promoção da Igualdade Racial, no seio da Câmara de Políticas Sociais, poderá agilizar a implementação dessas ações. O referido GT, coordenado pela Seppir, tem por objetivo principal detalhar a PNPIR, bem como apresentar mecanismos e prazos para sua implementação nos diferentes ministérios.

As diversas intervenções públicas do Presidente da República no tocante ao combate às desigualdades raciais têm contribuído à divulgação das principais orientações do governo no que se refere à questão racial. Cabe esperar que isso gere impacto favorável nas instituições estatais, que deverão tentar afinar, o mais estreitamente possível, suas práticas políticas e institucionais com a diretriz presidencial. É possível pensar que, ao melhorar o clima social de compreensão da necessidade de se promover a igualdade racial, seja facilitado o processo de implementação de políticas e ações nesse sentido. A criação desse clima favorável é seguramente condição necessária para que a Seppir consiga realizar sua missão institucional.

3 Financiamento e gasto

Em 2003, a Seppir não administrou um orçamento específico por ter sido criada apenas naquele ano. A partir de 2004, ela está incluída nas programações do Orçamento Geral da União e do Plano Plurianual (PPA), ainda que com recursos previstos bastante reduzidos. Deve-se também destacar que, no referido Plano, a Seppir só aparece com um programa, classificado de gestão, pelo que não haverá indicadores para a questão racial. Com isso, o sistema oficial de monitoramento e avaliação do PPA, coordenado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, não deverá detectar o impacto dos programas e das ações governamentais nas condições de vida da população negra. Espera-se que essa deficiência na concepção do Plano possa ser corrigida quando da sua revisão, a ocorrer no primeiro semestre de 2004.

Faz-se mister ressaltar que não será tarefa fácil acompanhar o financiamento e os gastos das ações de promoção da igualdade racial; isso porque a maior parte delas fica às expensas do orçamento de outros órgãos. É o caso, por exemplo, do Programa Diversidade na Universidade, do Ministério da Educação, da Política Nacional de Saúde da População Negra, do Ministério da Saúde e do Promoção da Igualdade em Gênero, Raça e Etnia, do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Portanto, o êxito da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial não está unicamente relacionado à ampliação dos recursos orçamentários da Seppir, mas, sobretudo, ao aumento das verbas dos programas e das ações setoriais voltadas para a promoção da igualdade racial (i.e., nas áreas de cultura, saúde, educação, assistência social e emprego e renda). Pretende-se, nos próximos números deste periódico, incorporar, cada vez mais, o acompanhamento de programas e ações que dizem respeito ao combate das desigualdades raciais implementados por diversos órgãos da administração pública federal.

O orçamento da Seppir previsto para 2004 soma R\$ 17,2 milhões (ver tabela 1.2 do Anexo Estatístico). Todo esse montante virá do Tesouro, sendo constituído por recursos ordinários provenientes de impostos. Cerca de 13% desses recursos serão destinados ao pagamento de pessoal e aos encargos sociais; 7% serão transferidos a municípios; e 24% correspondem a transferências para instituições privadas que venham a estabelecer convênios com a Seppir. Aproximadamente metade dos recursos será executada na rubrica de despesas correntes, enquanto os investimentos deverão somar 5% do total.

Conforme ressaltado anteriormente, a Seppir dispõe de apenas um programa no PPA intitulado Gestão da Política de Promoção da Igualdade Racial. Tal programa conta com treze ações, das quais onze estão sob a responsabilidade da Seppir e duas a cargo do Ministério de Desenvolvimento Social (ex-Ministério da Assistência Social). A tabela a seguir lista essas ações para o quadriênio 2004-2007, apresentando o orçamento total do período e o previsto para 2004 (sujeito a alterações pelo Congresso).

TABELA 12

Programa 1.152 – Gestão da Política de Promoção da Igualdade Racial

Órgão	Ação		Proposta orçamentária (Em R\$)		
	Código	Descrição	2004	2004-2007	
Seppir	2004	Assistência Médica e Odontológica aos Servidores, Empregados e seus Dependentes	57.750,00	231.000,00	
	2010	Assistência Pré-Escolar aos Dependentes dos Servidores e Empregados	22.800,00	91.200,00	
	2011	Auxílio-Transporte aos Servidores e Empregados	22.000,00	88.000,00	
	2012	Auxílio-Alimentação aos Servidores e Empregados	67.630,00	270.520,00	
	2272	Gestão e Administração do Programa	7.006.886,00	30.590.297,00	
	4572	Capacitação de Servidores Públicos Federais em Processo de Qualificação e Requalificação	120.000,00	480.000,00	
	770	Apoio a Iniciativas para a Promoção da Igualdade Racial	2.000.000,00	11.146.250,00	
	776	Apoio à Capacitação de Afro-Descendentes em Gestão Pública	1.000.000,00	4.000.000,00	
	4641	Publicidade de Utilidade Pública	1.174.600,00	5.198.400,00	
	4974	Formulação de Políticas de Ações Afirmativas	2.750.000,00	12.125.000,00	
	6440	Fomento ao Desenvolvimento Local para Comunidades Remanescentes de Quilombos	3.000.000,00	14.860.188,00	
	Subtotal Seppir			17.221.666,00	79.080.855,00
	MAS	738	Concessão de Bolsas de Estudo no Combate à Discriminação	100.000,00	400.000,00
4931		Atendimento às Comunidades Quilombolas	1.660.000,00	6.640.000,00	
Subtotal MAS			1.760.000,00	7.040.000,00	
Total Programa 1.152			18.981.666,00	86.120.855,00	

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

Elaboração: Disoc/Ipea.

Note-se que a Seppir conseguiu alocar cerca de 60% dos recursos orçamentários previstos para ações finalísticas. Pouco menos de um terço dessa parcela destina-se ao fomento do desenvolvimento das comunidades quilombolas. A análise da tabela 12 evidencia que o orçamento global da Secretaria é bastante reduzido diante da magnitude do problema a ser enfrentado, isto é, as imensas desigualdades existentes entre negros e brancos.

À guisa de conclusão, pode-se afirmar que avanços foram obtidos no campo da promoção da igualdade racial no primeiro ano do governo Lula. A fixação de um desafio específico à questão racial, no âmbito do PPA, é um marco na ação governamental, na medida em que possibilita que seja estabelecido, a partir de então, um envolvimento não apenas da Seppir, mas de todo o conjunto de organismos de governo com a questão. Com isso, foi possível que a Seppir desencadeasse medidas em áreas relevantes para o combate às desigualdades raciais, como é o caso da educação (a parceria com o MEC para a elaboração de um plano de promoção da igualdade racial nos sistemas de ensino), da saúde (a elaboração da Política Nacional de Saúde da População Negra juntamente com o Ministério da Saúde) e das comunidades remanescentes de quilombos (Decreto nº 4.887 e GTI Quilombos).

No entanto, existem evidências de que a batalha está longe de ser ganha: com efeito, identificam-se dois principais conjuntos de problemas que deverão ser enfrentados em curto espaço de tempo para não se comprometerem as conquistas até então alcançadas. Em primeiro lugar, uma falha estratégica que se reflete tanto na ausência de indicadores sobre a questão racial no plano quadrienal de governo quanto na relativa imprecisão da PNPIR. Sem uma política bem desenhada, sem atribuições bem especificadas e sem formas de medir os resultados desse esforço no encurtamento das distâncias que separam os negros dos brancos, a ação governamental corre o risco de resumir-se a um mero conjunto de boas intenções sem maiores impactos e sem condições de responsabilização. Em segundo lugar, um problema de natureza gerencial: a Seppir goza de escassos recursos – financeiros, materiais, organizacionais e humanos –, o que dificulta sua consolidação como instância-chave de coordenação das ações e dos programas governamentais e na montagem de planos estratégicos de longo prazo para a promoção da igualdade racial. Urge, pois, fortalecer tais dimensões (estratégica e gerencial) da intervenção do governo federal na promoção da igualdade racial, a fim de criar condições para a construção de uma efetiva democracia racial no Brasil.

DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO

1 Reforma Agrária

1.1 Conjuntura

A posse do presidente Luiz Inácio Lula da Silva criou enorme expectativa em torno da reforma agrária e, ao mesmo tempo, desencadeou forte articulação dos setores contrários a mudanças do atual modelo agrícola. Entidades ruralistas que nos últimos anos estavam desativadas, como a União Democrática Ruralista (UDR), ou envolvidas em outras frentes, especialmente na continuidade da política agrícola que privilegia o agronegócio, passaram a atuar a fim de dificultar, e mesmo impedir, avanços no processo da reforma agrária tal qual propugnada pelos movimentos de trabalhadores rurais: ampla, massiva e imediatamente. Também o Poder Judiciário tem sido alvo de críticas dos movimentos sociais rurais, seja pela demora na finalização dos processos de desapropriação, seja pelo indiciamento e pela expedição de mandados de prisão contra suas lideranças.

O não cumprimento da meta de assentar 60 mil famílias em 2003⁵¹ e o crescimento das invasões e do número de mortes decorrentes de conflitos de terra⁵² compõem um preocupante saldo da reforma agrária nos dez primeiros meses de 2003. Além disso, as perspectivas para o próximo ano também não são muito animadoras, se forem levados em conta os recursos destinados para a área, conforme expressa o Orçamento da União para 2004.

Uma diretriz recém-adotada, com a finalidade de acelerar e ampliar a obtenção de terras para a instalação de novos projetos de assentamentos, diz respeito à intensificação das vistorias para punir mais duramente os proprietários dos imóveis em que for comprovado o uso de trabalho análogo ao de escravos. A legislação em vigor não

51. Os dados analisados neste texto referem-se ao período de 1^a de janeiro a 7 de novembro de 2003. Relatório oficial divulgado, pelo Incra/MDA, de 20/1/2004 (dados disponíveis em: <<http://www.incra.gov.br>>), informa o assentamento de 36.301 famílias em 2003. No próximo número desta publicação, esses dados serão analisados no contexto geral da política fundiária que vem sendo executada pelo governo.

52. Segundo dados da Comissão Pastoral da Terra (CPT), até setembro do corrente ano, haviam sido assassinadas, em consequência de conflitos agrários, 46 pessoas, grande parte (21) no Estado do Pará. A gravidade da situação agrária no Pará aprofunda-se em decorrência da frágil presença do Estado em um espaço que historicamente vem sendo ocupado pelo poder paralelo, que viabiliza grilagens de terra e impõe a impunidade. No início de novembro, o governo federal e o do Pará acordaram em executar ações conjuntas de combate ao crime na região conhecida como "Terra do Meio", entre São Félix Xingu e Altamira, no Sudoeste do estado, onde ocorrem atualmente os maiores conflitos fundiários e ambientais do país, a pistolagem e o trabalho escravo, além da presença do narcotráfico. Em depoimento prestado em 2 de dezembro de 2003, na Comissão Parlamentar de Inquérito que investiga a ação de grupos de extermínio no Nordeste, o presidente da Comissão Pastoral da Terra, Dom Thomás Balduino, afirmou já serem mais de setenta os agricultores assassinados no campo em 2003. Tal violência, segundo D. Thomás, é o resultado da falta de política séria de reforma agrária; por isso, o Plano de Reforma Agrária recém-lançado pelo governo, que está sendo implementado, poderá significar uma mudança para melhor na realidade de milhares de pequenos agricultores e trabalhadores rurais, bem como a redução da violência no meio rural.

previu expressamente tal situação como passível de levar à desapropriação por interesse social; e, muito embora a Constituição de 1988 estabeleça como critério válido o não cumprimento das normas trabalhistas (art. 186), também torna indisponíveis as terras produtivas (art.185). De imediato, os infratores recebem penas pecuniárias e ficam impedidos de receber financiamentos e incentivos fiscais da União.

O aumento das ocupações de terra e de acampados e acampamentos, mais as discussões sobre o possível cancelamento dos dispositivos legais⁵³ que suspendem as visórias de terras invadidas (o que inviabiliza a desapropriação de tais terras por pelo menos dois anos), cancelamento este que exclui da reforma agrária os que participarem de ocupações de terra ou de prédio públicos⁵⁴ e, sobretudo, a intenção governamental de acelerar o processo de reforma agrária, fizeram emergir organizações e manifestações que acusam os sem-terra de ilegalidades. 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 de justiceiros continuam presentes.

No âmbito do Legislativo, especialmente por pressão dos grupos ruralistas, foi criada Comissão Parlamentar de Inquérito inicialmente proposta para investigar as ocupações de terra. Após entendimentos entre o governo e a oposição, ficou acertado que a CPI teria caráter mais abrangente, cabendo-lhe "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".

Entre 1º de janeiro e 7 de novembro de 2003, foram assentadas 19.731 famílias. Destas, 16.911 (85,7%) o foram em projetos já existentes, criados em administrações anteriores (até 31 de dezembro de 2002), como mostra a tabela 13. Em 2003, foram instalados 201 novos projetos, com capacidade potencial para abrigar 10.700 famílias, mas que haviam recebido, até 7 de novembro, apenas 2.820 famílias.

TABELA 13

Número de famílias assentadas nos projetos de reforma agrária

Famílias assentadas: de 1º/1/2003 até 7/11/2003

Projetos	Nº de projetos em execução	Capacidade potencial total (nº de famílias)	Nº de famílias assentadas por trimestre em 2003				
			I	II	III	IV	Total
Criados até 2002	5.943	732.093	4.746	5.075	2.951	4.139	16.911
Criados em 2003	201	10.700	114	461	586	1.659	2.820
Total	6.144	742.793	4.860	5.536	3.537	5.798	19.731

Fonte: Incra (Sistema Sipro/SDM). Data: 7/11/2003.

53. Inicialmente propostos pela MP nº 2.027-38, de 4 de maio de 2000 e, atualmente, contidos na MP nº 2.183-56, de 24 de agosto de 2001, que aguarda tramitação no Congresso Nacional.

54. Este cancelamento, em princípio defendido pelo atual governo, acabou sendo suspenso, tendo, o governo optado por ignorá-lo. Pelo que foi possível apurar, a suspensão de processo desapropriatório só ocorreu em Pernambuco, no município de Tracunhaém (ver o número 7 desta publicação).

As invasões também cresceram, tendo a Ouvidoria Agrária Nacional⁵⁵ contabilizado 202 ocupações de terra até o início do mês de novembro, representando um aumento de mais de 90% em relação ao ano anterior. Os estados mais afetados foram Pernambuco, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraná, São Paulo e Minas Gerais. No entanto, desde o mês de agosto último, o volume de ocupações vem decrescendo, o que para técnicos e pesquisadores que trabalham com a questão agrária seria decorrência das expectativas positivas dos movimentos sociais rurais em relação ao lançamento do programa de reforma agrária por parte do governo. De outro modo, para os movimentos sociais rurais, em especial o Movimento Nacional dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST), a redução das ocupações não refletiria uma mudança da estratégia de luta, mas a opção por, na atual conjuntura, acelerar a constituição de acampamentos.⁵⁶

Contudo, o anúncio das metas do novo PNRA (Plano Nacional de Reforma Agrária) pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) durante o Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo, realizado em Brasília, em novembro de 2003 (que reuniu cerca de 4 mil sem-terra, pertencentes a diversos movimentos sociais rurais), frustrou as expectativas dos trabalhadores rurais ali representados. Esperavam que fossem oficializadas as metas estabelecidas em proposta preparada por um grupo de especialistas em questões agrárias (ver *box* a seguir) que fixou como meta o assentamento de 1 milhão de famílias em quatro anos (2004 a 2007), sem contabilizar as ações de reordenamento fundiário: legalização das posses e do crédito fundiário. As metas assumidas pelo governo revelam que, até 2006, deverão ser assentadas 400 mil famílias; outras 130 mil serão contempladas com crédito fundiário e 500 mil deverão ter as terras que ocupam regularizadas e tituladas. Delineou-se, assim, o esvaziamento da meta esperada de assentamento de 1 milhão de famílias, a ser acrescida aos beneficiários dos programas de crédito e de regularização fundiária.

Plano Nacional de Reforma Agrária: uma proposta

A Proposta do II Plano Nacional de Reforma Agrária foi elaborada, por solicitação do MDA, por equipe técnica coordenada pelo ex-deputado Plínio de Arruda Sampaio.* Contém os objetivos, as diretrizes, as metas e os recursos necessários a um programa amplo de reestruturação agrária. Infelizmente, o debate na mídia e também na Internet oficial ficou restrito a números competitivos, mitigando o debate de idéias que necessariamente precede a qualquer elaboração empírica.

No nível macro, o Plano propõe-se a desatar o nó da exclusão social no meio rural, apelando para uma estratégia que visa desenvolver a base da pirâmide social pauperizada – os dois terços de domicílios rurais com renda domiciliar abaixo da linha da pobreza (Censo Demográfico de 2000); ou os três quartos de estabelecimentos agropecuários com valor de produção também abaixo dessa linha (Censo Agropecuário de 1996). Tal estratégia consiste na geração de uma mudança da estrutura agrária, capaz de engendrar um produto potencial, associado ao volume de emprego e renda familiar potenciais que elevem o nível socioeconômico da base da pirâmide social. No fundo, persegue-se o desenvolvimento pela transformação da economia de subsistência em economia produtora de pequenos excedentes familiares, mediante incorporação de recursos hoje ociosos na economia: terra e trabalho. Tais recursos seriam alavancados pela demanda incremental criada pela subvenção ao consumo de alimentos do programa Fome Zero.

(continua)

55. Órgão do MDA.

56. Mesmo porque tanto o Presidente da República quanto o ministro do MDA têm reiterado que os acampados terão prioridade de atendimento nos assentamentos a ser criados.

(continuação)

Observe-se que tal produto potencial somente pode ser gerado com uma mudança de estrutura agrária. Sem esta, reproduzem-se ampliadamente as condições pretéritas de exclusão.

As intervenções de política pública compatíveis com o objetivo e a estratégia da proposta combinam três dimensões devidamente integradas:

1. Ação específica e ampla de criação de novos assentamentos (1 milhão deles nos próximos quatro anos) e recuperação de boa parte dos assentamentos anteriores que têm implantação precária.

2. Continuidade e aprofundamento da política agrícola voltada à agricultura familiar e à reforma agrária – o Plano de Safra, que é transformado em instrumento plurianual de fomento à produção e garantia de mínimos na comercialização.

3. Resgate da Política Social Universal e da infra-estrutura de serviços públicos no espaço físico do assentamento agrário, como pré-condição para garantia de renda e desenvolvimento aos assentamentos e aos grupos associados de agricultores familiares.

Observe-se que, nos limites deste quadro, não é possível entrar em detalhes sobre a estratégia da Proposta. Esta foi construída em direta interação com a burocracia MDA/Incra, em comunicação com os movimentos sociais. Finalmente, em meados de novembro de 2003, o governo aprovou tal estratégia, com pronunciamento público do Presidente da República, muito embora tenham-se reduzido as metas por conta das conhecidas restrições orçamentárias.

Obs.:*O advogado e ex-deputado federal pelo PT, Plínio de Arruda Sampaio, é especialista na questão fundiária no Brasil. Trabalhou por trinta anos na FAO (órgão da ONU voltado para a agricultura e a alimentação). Atualmente, integra o Conselho de segurança Alimentar (Consea) e foi eleito, recentemente, presidente da Associação Brasileira de Reforma Agrária (Abra).

Mas até mesmo a consecução das metas previstas nesse novo PNRA ainda não está garantida, seja no âmbito do OGU do MDA para 2004, seja nas previsões do projeto do PPA 2004-2007. Os dados disponíveis indicam que não será fácil ou simples dotar o MDA de requisitos orçamentários, técnicos e materiais necessários para implementar o programa de reforma agrária apresentado.

Caso as restrições orçamentárias de 2003 se repitam em 2004, agravar-se-á a possibilidade de implementação das metas propostas. Nos primeiros dez meses do corrente ano, a execução orçamentária do MDA foi bastante baixa (apenas 31,6% dos recursos autorizados haviam sido liquidados). No entanto, mais preocupante é a proposta para 2004, na medida em que a dotação inicial corresponde a dois terços da dotação prevista para 2003, como mostra a tabela 14.

TABELA 14

Ministério do Desenvolvimento Agrário

Dotação orçamentária para 2003 e proposta para 2004

Dotação inicial (A)	2003			2004	
	Autorizado (Lei+Créditos) (B)	Liquidado até 14/11/2003 (C)	Nível de execução (%) (D=C/B)	Dotação inicial (E)	Variação da dotação inicial (%) (F=E/A)
2.178.969.414	2.267.338.010	716.138.970	31,6	1.456.440.142	66,8

Fonte: Siafi/STN.

Elaboração: Disoc/Ipea.

A implementação do Plano Nacional de Reforma Agrária, apresentado pelo MDA, conforme tabela 15, em novembro de 2003, irá requerer forte incremento de recursos. Somente para o assentamento de 115 mil famílias, estima-se ser necessário cerca de R\$ 1,5 bilhão,⁵⁷ quantia equivalente ao orçamento total do MDA para 2004. Também na proposta do PPA 2004-2007 os recursos estimados estão muito aquém do necessário para cumprimento dos compromissos expressos no Plano. O MDA estima que o total de recursos necessários, em 2004, para dar conta de todas as ações propostas pelo Plano será de aproximadamente R\$ 2,45 bilhões.

TABELA 15

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	150.000	650.000
Total de famílias a ser beneficiadas	47.500	302.500	302.500	377.500	1.030.000	337.500	1.320.000

Fonte: MDA.

Além de se propor a desenvolver novas ações,⁵⁸ o MDA deverá também se empenhar na recuperação dos assentamentos existentes, tendo em vista a precariedade em que vive a maioria das famílias assentadas em anos anteriores. Raros assentamentos desfrutam de todas as condições necessárias ao pleno desenvolvimento. Quando da apresentação do Plano, o Ministro Rossetto justificou a preocupação com a efetiva estruturação dos projetos de assentamento, em especial os criados entre 1995 e 2002, por conta dos seguintes indicadores: 90% não têm abastecimento de água, 80% não possuem energia elétrica e acesso a estradas e 53% não receberam qualquer tipo de assistência técnica.

O Plano anunciado voltou a dar relevo a dois tipos de programas que, embora façam parte da política fundiária, não podem ser confundidos com a reforma agrária. A suspensão no início do ano do “Banco da Terra” veio ao encontro das análises desenvolvidas pela assessoria agrária do Partido dos Trabalhadores em épocas recentes. Parte do movimento social rural, com destaque para o MST, criticava, no governo anterior, esse tipo de procedimento que vinha sendo contabilizado como assentamento da reforma agrária. Por outra parte, a Contag defendia um programa específico de crédito fundiário para atender a situações em que não havia a possibilidade legal de desapropriação para fins de reforma agrária, reivindicação que encontrou abrigo no Programa de Combate à Pobreza Rural e que, a partir de agora, assume posição de maior relevância no âmbito da política agrária. A necessidade de legalizar as terras dos pequenos posseiros também não pode ser contestada, como instrumento válido para promover a estabilidade desses agricultores e fazer justiça com quem há anos trabalha o mesmo lote de terra. Porém, caso seja aceito o argumento de que a reforma agrária não pode ser con-

57. Tal custo não inclui os dispêndios com os Títulos da Dívida Agrária.

58. A proposta do MDA para o PPA 2004-2007 está organizada em oito programas que englobam 53 ações.

duzida de forma atomizada, pois seus efeitos positivos só se potencializam se for massiva e capaz de provocar alterações no quadro histórico de concentração fundiária, tanto os programas de compra quanto os de regularização de terras, embora necessários para a política fundiária, constituem ações complementares, mas não de reforma agrária.

As ações propostas têm pela frente outros obstáculos além das restrições orçamentárias. Mesmo se superada a falta de recursos, dificuldades de outras ordens ainda necessitam de equacionamento, destacando-se:

a) Necessidade de adequação e fortalecimento dos quadros técnicos do Incra, sobretudo para atuarem no campo em reconhecimento e vistoria em áreas passíveis de desapropriação, seleção de famílias a ser assentadas, assessoramento e monitoração de todo o processo de constituição e consolidação dos assentamentos etc.

b) Superação das dificuldades que os processos de desapropriação enfrentam em inúmeras Comarcas. Segundo o MDA, são muitos os processos que tramitam “há seis, sete, oito anos no Judiciário, e isso gera enorme tensão social”,⁵⁹ embora a Lei que regula a matéria⁶⁰ estabeleça prazo máximo de 48 horas para que o juiz efetue o despacho da petição inicial interposta pelo Incra, para fins de imissão de posse da área que esteja sendo objeto de ação desapropriatória. Contudo, decisões de juizes de varas de primeira instância têm dado diferentes interpretações para o dispositivo legal, adiando a imissão da posse dos imóveis ao Incra somente para quando todos os possíveis questionamentos judiciais sobre o ato desapropriatório tiverem sido superados. Tais questionamentos quase sempre incidem sobre o laudo que declarou a propriedade improdutiva, sobretudo quanto aos indicadores de produtividade adotados e à definição dos valores das indenizações.

No entanto, a fase “judicial” do processo de desapropriação não é a única que padece de morosidade. Os procedimentos anteriores, de ordem administrativa e de competência do governo federal, basicamente do Incra, dos Ministérios da Fazenda (MF) e do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) também consomem bastante tempo, atualmente estimado entre 12 e 18 meses. Após a imissão e depósito dos Títulos da Dívida Agrária (TDA) 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.

Embora o Incra recorra sistematicamente contra as decisões dos juizes de primeira instância que paralisam a obtenção de terras, e tenha obtido ganho de causa nas instâncias superiores, isso não evita os atrasos na imissão de posse; e, sem essa decisão – que só pode resultar de ordem judicial específica –, não há como iniciar o assenta-

59. Declaração do Ministro do MDA, Miguel Rossetto, durante o Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo, Brasília, novembro de 2003.

60. A Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, que estabelece o procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo de desapropriação de imóvel rural por interesse social para fins de reforma agrária, dispõe no seu artigo 6º: “O juiz, ao despachar a petição inicial, de plano ou no prazo máximo de 48 (quarenta e oito) horas:

I - autorizará o depósito judicial correspondente ao preço oferecido;

II - mandará citar o expropriando para contestar o pedido e indicar assistente técnico, se quiser;

III - expedirá mandado ordenando a averbação do ajuizamento da ação no registro do imóvel expropriando, para conhecimento de terceiros.

§ 1º Efetuado o depósito do valor correspondente ao preço oferecido, **o juiz mandará, no prazo de quarenta e oito horas, imitar o autor na posse do imóvel expropriando**” (grifo nosso).

mento das famílias de trabalhadores rurais nos imóveis desapropriados. As indefinições nos prazos dos processos judiciais, mesmo após as indenizações estarem depositadas na justiça, constituem dificuldades concretas para o cumprimento das metas de assentamento de famílias de trabalhadores sem-terra.

c) Outro desafio a ser enfrentado pelo MDA para levar adiante seu Plano de Reforma Agrária é modificar a legislação que trata da remuneração dos Títulos da Dívida Agrária (TDA), no sentido de obter redução dos ganhos inflacionários de tais títulos, que atualmente são remunerados pela TR (Taxa Referencial), mais juros que variam de 1% a 6% ao ano.⁶¹

Uma das formas que o governo estuda para baratear os processos de desapropriação é, por meio de um decreto presidencial, atrelar o rendimento dos TDA ao mercado de terras. Ou seja, em vez de serem remunerados por juros, os títulos iriam variar de acordo com as mudanças nos preços da terra. Pelas regras em vigor, em vez de se estar punindo o latifúndio improdutivo, está-se garantindo ganhos financeiros crescentes aos desapropriados. Outra questão, também delicada, está em convencer as autoridades responsáveis pela política monetária de que os TDA não devem ser contabilizados na dívida ativa do ano de emissão, visto ser de até vinte anos seus prazos de vencimentos. Essa medida, se adotada, teria impacto positivo sobre a dívida pública, e desoneraria os cálculos do superávit primário. Contudo, na rodada de negociações com o FMI, realizadas no fim de 2003, o governo Lula teria aceitado submeter a emissão de Títulos da Dívida Agrária às metas de superávit primário. Com isso, títulos resgatáveis em vinte anos, que são o principal instrumento legal para realizar a reforma agrária, passariam a ser contabilizados como se fossem emissões de moeda corrente, ficando sujeitos ao contingenciamento em vigor. Se essa cláusula for mantida na versão final do acordo, a reforma agrária ficará comprometida.

Para viabilizar as metas propostas, o MDA apresentou amplo conjunto de medidas, destacando-se as seguintes: unificação da legislação agrária, agilização dos trâmites de desapropriação de terras (que leva, em média, dois anos), aumento das varas e das ouvidorias agrárias nos estados e ampliação de créditos especiais para o agricultor pelo Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

1.2 Acompanhamento de programas

Os programas finalísticos de responsabilidade do MDA tiveram, até o início de novembro de 2003, um nível de execução orçamentária muito baixo: menos de 20% dos recur-

61. 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:

I - três por cento ao ano para indenização de imóvel com área de até setenta módulos fiscais;

II - dois por cento ao ano para indenização de imóvel com área acima de setenta e até cento e cinquenta módulos fiscais; e

III - um por cento ao ano para indenização de imóvel com área acima de cento e cinquenta 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" (grifo nosso).

tos autorizados haviam sido liquidados, como mostra a tabela 1.1, no Anexo Estatístico. O nível dos gastos é compatível com o número de famílias assentadas no período.

Os programas com maiores percentuais de execução foram os de Gestão da Política Fundiária (48,09%) e o de Gerenciamento da Estrutura Fundiária (29,19%). No entanto, juntos, esses dois programas tinham recebido uma baixa destinação de recursos: apenas 2,6% do total dos recursos autorizados e 4,7% do total dos liquidados. Os recursos disponibilizados para tais programas, mesmo se totalmente desembolsados seriam insuficientes para abarcar todas as ações e as atividades que os conformam.

O Programa de Gerenciamento da Estrutura Fundiária, além de implementar o projeto de Georeferenciamento e Levantamento do Uso da Terra, tem sob sua responsabilidade o Gerenciamento do Cadastro Rural e a manutenção do Sistema de Cadastro Rural, ações fundamentais para o conhecimento atualizado da estrutura fundiária. O volume de recursos despendidos até novembro faz supor que os objetivos do programa não estejam sendo plenamente atingidos.

O Sistema Público de Registro de Terras – depois de implantado em sua integridade –, permitirá a identificação dos imóveis rurais por intermédio de um único código, possibilitando o cruzamento de informações de todos os órgãos públicos participantes desse sistema – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), Receita Federal, Cartórios, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), Fundação Nacional do Índio (Funai) e órgãos estaduais de terras.

O Programa de Gestão da Política Fundiária, em 2003, ocupou-se principalmente do controle de focos de conflito e tensão social no campo (por meio da Ouvidoria Agrária Nacional) e da assistência social aos assentamentos. Os poucos recursos atribuídos a esse programa e o baixo percentual já executado indicam que deve ter-se concentrado nas questões de maior urgência, especialmente a mediação dos conflitos agrários, mas que talvez tenha sido impossibilitado de cumprir todas as suas atribuições.

O programa Novo Mundo Rural: Assentamentos de Trabalhadores Rurais⁶² concentrou, em três ações, das 12 que o integram, 95% dos recursos que lhes foram destinados em 2003 e cerca de 91% dos recursos já liquidados: *i*) Obtenção de Terras, com 51,3% dos recursos autorizados, dos quais já foram liquidados 71,4%; *ii*) Concessão de Crédito para Aquisição de Imóveis Rurais – Banco da Terra, com 27,6% dos recursos autorizados, mas com apenas 4,7% do total pago; e *iii*) Concessão de Crédito-Instalação às Famílias Assentadas, que ficou com 16% dos recursos e pagou 14,8% do total. As demais ações tiveram alocações e desembolsos de recursos ainda menores, o que permite supor um grave subatendimento dos assentados e acampados, o que pode gerar agudização nos focos de conflito existentes e suscitar a criação de novos.

A região Norte continua recebendo a maior parte de assentamentos (mais de 40% do total), seguida pela Nordeste (35,5%). O número de projetos em execução, aqui considerados, contempla todos os criados antes e depois de 2002, e a respectiva

62. Parte dos dados apresentados foram obtidos no documento "Avaliação PPA 2000-2003/Avaliação 2001. Relatório do Gerente". Disponível em: <<http://www.sigplan.gov.br>>.

capacidade total, ou seja, a quantidade, em tese, de famílias que podem ser contempladas com um lote de terra.

O volume de assentamentos, que variou durante os trimestres do ano civil de 2003, deve ser intensificado nos meses de novembro e dezembro como ocorreu em anos anteriores. Ao fim do ano, muitas das ações de obtenção de terras – iniciadas ou continuadas a partir de 1º de janeiro – acabam sendo finalizadas, propiciando maior celeridade na criação de projetos de assentamento. Também deve ser ressaltado que a maioria dos projetos criados nesse mesmo ano ainda não tinha sido completamente ocupada até início de novembro. O estados com maior quantidade de assentamentos eram: Pará, Rondônia e Amazonas, no Norte; Maranhão e Bahia, no Nordeste; e Mato Grosso, no Centro-Oeste, que juntos responderam por 61,6% do total de famílias beneficiadas, como revela a tabela 16.

TABELA 16

Projetos em execução e respectiva capacidade total de assentamento. Número de famílias assentadas, por trimestre, em projetos antigos (criados antes de 2003) e novos (criados de 1/2003 a 7/11/2003)

Regiões / UF selecionadas	Nº proj. em execução	Capacidade total	Nº de famílias assentadas, por trimestre, em 2003					Total
			I	II	III	IV		
Norte	1.075	313.006	1.478	2.012	2.054	2.623	8.167	
Pará	491	140.171	759	589	86	1.705	3.139	
Rondônia	140	72.610	544	887	163	128	1.722	
Amazonas	46	26.293	5	0	1.245	0	1.250	
Nordeste	2.857	246.662	2.428	1.569	1.072	2.337	7.406	
Maranhão	692	105.045	898	584	664	781	2.927	
Bahia	458	38.036	545	378	216	280	1.419	
Sudeste	502	36.959	473	386	168	262	1.289	
Sul	934	33.671	168	30	1	248	447	
Centro-Oeste	776	112.495	313	1.539	242	328	2.422	
Mato Grosso	382	75.847	40	1.501	77	79	1.697	
Brasil	6.144	742.793	4.860	5.536	3.537	5.798	19.731	

Fonte: Incra (Sistema Sipral/SDM). Data: 7/11/2003.

1.2.1 Novo Mundo Rural: consolidação de assentamentos rurais

Até o início de novembro de 2003 o programa tinha liquidado apenas 11,8% dos recursos autorizados, predominantemente direcionados para o Acompanhamento da Instalação de Projetos de Assentamentos Rurais (71,3%), até porque o volume de recursos alocados para essa ação era, de início, o mais baixo do programa (menos de 6% do total). A ação com maior alocação de recursos – Concessão de Crédito para Financiamento de Infra-Estrutura Básica ao beneficiário do Banco da Terra – orçada com 41,1% do total autorizado para o programa, foi paralisada, não tendo, portanto, efetuado gastos (ver a tabela 1.1, Anexo Estatístico).

A ação Investimento em Infra-Estrutura Básica para Assentamentos Rurais, que é implementada mediante convênios estabelecidos entre o Incra e os municípios, com interveniência da Caixa Econômica Federal (CEF), continua enfrentando problemas por causa da inadimplência de muitas Prefeituras Municipais, que por isso estão impedidas de receber recursos do governo federal. Quem mais perde com essa situação são os assentados e os assentamentos que ficam sem as obras que são essenciais para seu

desenvolvimento. Por isso, o provimento de infra-estrutura básica para os diversos tipos de assentamentos de trabalhadores rurais ficou muito aquém do programado, como indica o baixo volume de recursos liquidados pelo programa: aproximadamente 18,7%.

A Implantação de Infra-Estrutura Básica em Assentamentos Rurais – Combate à Pobreza Rural conta com recursos provenientes de empréstimo internacional. Embora o Fundo já tenha sido regulamentado, sua implementação continua lenta.

Os projetos em execução – 6.144, com capacidade potencial para mais de 750 mil famílias – independentemente do ano de instalação, ainda demandam o cumprimento de muitos investimentos em infra-estrutura. Em diversos casos, ainda não foram suficientes para atender às necessidades, sendo comum projetos com infra-estrutura incompleta. A tabela 17 dá indicações da dimensão da tarefa do Incra/MDA, em termos de famílias a ser atendidas e de projetos a ser completados, que ocupam área significativa do mundo rural. A precipitação na emancipação de alguns projetos está obrigando o seu recadastramento no Sipra, que constitui a maneira legal de os assentados terem acesso aos créditos da reforma agrária, até mesmo, do Pronaf-A.

TABELA 17

Projetos em execução em 7 de novembro de 2003, segundo o período de constituição

Especificações	Até 31/12/2001 (A)	Só em 2002 (B)	Total até dez./2002 (A) + (B)	Projetos criados em 2003 (C)	Total até 7/11/2003
Nº de projetos	5.568	485	6.053	91	6.144
Área (ha)	40.669.920,30	2.398.873,43	43.068.794
Nº de famílias: capacidade de assentamento	718.768	29.606	748.374
Nº de famílias assentadas	585.773	14.073	599.846*	19.731	619.577
Área (ha)/família	56,58	81,03	57,55

Fonte: Incra/MDA. Período: janeiro e novembro de 2003.

Obs.: *Esse dado deve ser visto com restrições: somente a partir de 1995 o Sipra começou a atualizar os registros de assentamento nos projetos existentes. Até prova em contrário, trata-se ainda de dado parcial, não significando que a diferença entre a capacidade de assentamento e os assentamentos registrados indiquem o número real de vagas existentes no conjunto das áreas reformadas.

1.2.2 Emancipação de Assentamentos Rurais

O programa – que visa promover a emancipação de projetos de assentamento criados até 1998 (inclusive) – evidenciou baixa execução orçamentária. Dos R\$ 161,87 milhões autorizados, haviam sido pagos pouco mais de R\$ 27,8 milhões (17,2%), o que revela sua baixa prioridade nos onze primeiros meses de 2003. O Incra ainda não divulgou quais projetos teriam sido beneficiados pelo programa e cumprido o objetivo de emancipação.⁶³

63. Para ser emancipado, o projeto de assentamento deve ter pelo menos 50% de seus lotes devidamente titulados. Um pré-requisito da titulação é que o imóvel esteja matriculado em nome do Incra ou da União. Os imóveis obtidos por meio de desapropriação somente podem ser matriculados em nome do Incra após a ação judicial específica ter “transitado em julgado” e são muitos os projetos que ainda estão em tramitação na justiça, o que também contribui para retardar-lhes a emancipação.

1.3 Considerações finais

Todos esses programas foram reformulados e suas ações redistribuídas por outros, apresentados na proposta do PPA 2004-2007. A quantidade de ações propostas aumentou. O Incra/MDA assumiu novos compromissos, ampliou seu leque de atividades – mas nem por isso, ao menos até o momento, foi contemplado com recursos adicionais. Ao contrário, a proposta orçamentária para 2004 é um terço menor que a apresentada para 2003.

Se a isso acrescentarmos as propostas do Plano de Reforma Agrária, desde logo fica evidenciado que, se não houver um decidido reforço de caixa, as metas para 2004 também não serão cumpridas. Além disso, não existe um procedimento único capaz de dar conta da diversidade socioeconômica-ambiental. Considerar tais diferenças e criar modelos que sejam mais bem adaptados às reais condições em que a execução vai ser implementada são atitudes essenciais para o equacionamento dos problemas decorrentes da enorme amplitude de situações existentes.

2 O Plano Safra 2003-2004 da Agricultura Familiar: análise e primeiros resultados

O “Plano Safra da Agricultura Familiar 2003-2004” teve grande repercussão, pois, pela primeira vez, sua divulgação oficial foi feita pelo Presidente da República em cerimônia realizada no Palácio do Planalto. Na ocasião, o governo enfatizou o aumento no montante dos recursos disponíveis e o fato de que, dessa vez, seriam efetivamente aplicados. Com isso, previu-se uma real alteração no apoio creditício ao segmento familiar da agricultura, com o volume de recursos passando de cerca de R\$ 2,2 bilhões (montante aplicado pelo Plano Safra anterior) para R\$ 5,4 bilhões (proposto para a safra atual). A quantidade de beneficiados também deveria ser positivamente afetada, com a previsão de que o número de contratos ultrapassaria a marca de 1 milhão (mais especificamente, propiciando cerca de 1,4 milhão de empréstimos).

Além do incremento no volume de crédito, que, como se verá, fez-se acompanhar do aumento dos limites de financiamento, foram incorporadas ao programa ações no campo da comercialização de assentados e agricultores familiares, em consonância com as preocupações do programa Fome Zero. Efetivamente, foi constituído o programa de compras da agricultura familiar constituído de alguns novos mecanismos,⁶⁴ além do recurso a outros então existentes, como os da Política de Garantia dos Preços Mínimos (PGPM) e os Empréstimos e Aquisições do Governo Federal (EGF e AGF).

Cabe destacar, ainda, outras novidades ou alterações do programa, como a incorporação de agricultores familiares mais capitalizados: grupo E, Pronaf Alimentos e Pronaf Fome Zero; além da inclusão da pecuária de corte nos financiamentos com a ampliação da área limite desses agricultores e o Pronaf Semi-Árido.

É fato que nos “documentos” colocados à disposição do público – Plano Safra da Agricultura Familiar e *Slides/resumo* das principais medidas – não havia nenhuma informação relativa às fontes de financiamento para cada um dos grupos de beneficiá-

64. A análise das medidas e dos primeiros resultados das ações e dos programas de comercialização será desenvolvida em tópico específico.

rios e/ou modalidades, o que é um retrocesso em relação aos Planos anteriormente anunciados. A tabela 18 apresenta tais informações, obtidas após várias solicitações, nas quais se pode depreender que o crescimento do montante disponível deve-se aos recursos oriundos das exigibilidades bancárias e do antigo Proger-Rural, exclusivamente direcionado para o recém-incorporado grupo E. Para os demais grupos, houve reordenamento dos recursos, crescendo os valores destinados ao grupo B e ao custeio do grupo C, mas diminuindo os volumes que se referem aos investimentos para os grupos C e D.

Tais alterações podem ser em grande parte resultado da queda nos recursos disponíveis por intermédio dos fundos constitucionais, os quais, em anos anteriores, embora estivessem à disposição, não eram repassados aos agricultores. Efetivamente, enquanto na safra anterior, os fundos constitucionais respondiam por cerca de R\$ 1,6 bilhão do total, na atual, alcançou pouco menos de R\$ 1 bilhão. Não restam dúvidas de que tal mudança é positiva, uma vez que o diferencial entre o volume anunciado e o efetivamente aplicado nas safras anteriores tinha como uma das principais razões a não utilização dos recursos dos fundos constitucionais. Esses pareciam servir apenas como o *locus* do crescimento virtual dos recursos.

Como se pode notar, portanto, parte do crescimento no volume dos recursos está relacionada à criação grupo E de agricultores familiares pela incorporação do Proger Rural Familiar; ao crescimento dos recursos oriundos das exigibilidades bancárias (Manual do Crédito Rural, 6.2), que contou com o aumento do fator de ponderação/estímulo aos bancos privados de 1,3 para 1,45; e ao maior realismo na definição das fontes de recursos para investimento. Estima-se, de outra parte, que haverá maior utilização dos recursos decorrente das atualizações dos critérios de enquadramento dos beneficiários quanto à renda e dos valores limites dos empréstimos. Na tabela 18, encontram-se os novos parâmetros de enquadramento e os valores dos empréstimos de cada grupo de beneficiários. Como se pode observar, os valores dos empréstimos tiveram aumentos de 15%, para o grupo A; de 20%, grupo D; de 25%, no C; e dobraram, no caso do grupo B.

TABELA 18

Crítérios de enquadramento dos beneficiários do Pronaf (renda bruta anual) e valores limites de financiamento – safras 2002-2003 e 2003-2004

Grupos	Renda bruta anual limite		Valores máximos de financiamento (Em R\$)			
	Safra anterior	Safra atual	Custeio		Investimento	
			Safra anterior	Safra atual	Safra anterior	Safra atual
A	Beneficiários da reforma agrária		-	-	13.000,00	15.000,00
B	1.500,00	2.000,00	-	-	500,00	1.000,00
C	10.000,00	14.000,00	2.000,00	2.500,00	4.000,00	5.000,00
D	30.000,00	40.000,00	5.000,00	6.000,00	15.000,00	18.000,00

Fonte: Planos Safras da Agricultura Familiar 2002-2003 e 2003-2004.

Outro ponto de destaque é a simplificação dos procedimentos de acesso ao crédito, com a emissão das cartas de aptidão pela Internet, a adoção de contrato padrão registrado em cartório e a desburocratização das normas que regem o Proagro. Os contratos que, anteriormente, somavam dez páginas, ficaram reduzidos a somente uma lauda, simplificando os trâmites e diminuindo os custos de operação dos agentes financeiros. O governo anunciou, também, a adoção do cartão Pronaf, como forma de agilizar a obtenção e a renovação dos financiamentos bancários.

Para efeito de comparações futuras, decidiu-se realizar estimativa do volume a ser aplicado, utilizando-se como parâmetro o grau de utilização dos recursos nas safras passadas, segundo os grupos e a modalidade, considerando, ademais, a potencial melhora na mobilização dos recursos decorrente do maior realismo no emprego das fontes.

Concretamente, quanto aos empréstimos de custeio para o grupo C, vem se assistindo a um crescimento expressivo no nível de utilização, podendo-se inferir que será utilizada a quase totalidade dos recursos disponíveis. Em relação ao custeio do grupo D, apesar da grande demanda pelos recursos, seu desembolso depende dos bancos, pois em grande parte têm por fonte as exigibilidades bancárias. Optou-se por considerar que 90% dos recursos oferecidos pelas exigibilidades bancárias e 95% dos oriundos de outras fontes – poupança rural e recursos próprios – serão efetivamente aplicados. Os financiamentos de investimento para esses dois grupos contam com as seguintes fontes e montantes: R\$ 225 milhões do Tesouro, R\$ 500 milhões dos Fundos Constitucionais e R\$ 600 milhões do FAT. Nas últimas safras, o montante efetivamente aplicado nos financiamentos de investimento dos grupos C e D atingiu cerca de R\$ 400 milhões, valor semelhante ao que se estimou para a presente safra. No que diz respeito aos empréstimos para o grupo A, a não utilização da totalidade dos recursos deve-se, entre outros fatores, à fragilidade da infra-estrutura dos assentamentos, à precariedade da assistência técnica e à baixa qualidade dos projetos de financiamento. Decidiu-se, assim, considerar que o grau de utilização situar-se-á em valor um pouco superior ao que historicamente vem se assistindo.

Por fim, arbitrou-se, no caso do grupo A/C, um nível de utilização bastante baixo, tendo em vista o ocorrido na penúltima safra, e, para o grupo E, valores próximos aos considerados no caso dos empréstimos para o grupo D. Chegou-se, então, a uma previsão de desembolso da ordem de R\$ 3,8 bilhões, considerando o montante a ser aplicado com os agricultores do grupo E. Retirando a parcela destinada a esse novo grupo, o volume estimado a ser aplicado no público “original” do Pronaf situar-se-ia em R\$ 3,1 bilhões. Quando se atualizam os valores efetivamente aplicados, observa-se que tal montante encontra-se em patamar próximo aos das safras de 2000-2001 e de 2001-2002, mas superior ao efetivamente aplicado na última safra.

Com base nos empréstimos do Pronaf-Crédito realizados entre julho e outubro é possível realizar um primeiro balanço do Plano Safra, comparativamente ao ocorrido nos anos/safras anteriores. Pretende-se, com isso, avaliar se as medidas anunciadas vêm conseguindo melhorar o desempenho do programa quanto à utilização dos recursos disponíveis, à ampliação do público beneficiário e ao incremento dos montantes aplicados em investimento. Observa-se, na tabela 19, incremento significativo no montante aplicado durante os quatro primeiros meses do ano agrícola, superando em 50% os empréstimos realizados no mesmo período da safra passada. Tal desempenho, no entanto, não tem tido a mesma contrapartida no crescimento no número de contratos, uma vez que este cresceu menos de 10% em relação à safra anterior. Depreende-se, portanto, que o aumento no montante aplicado no âmbito do Pronaf deve-se muito mais ao reajuste nos limites de financiamento que à ampliação da base de agricultores beneficiados. Ademais, não se observam mudanças na distribuição no montante dos contratos entre os diferentes grupos, mesmo quando se considera a sazonalidade na concessão dos empréstimos aos diferentes grupos.

TABELA 19

Total de contratos e montantes aplicados entre julho e outubro - safras 1998-1999 a 2003-2004

Ano agrícola	Valores absolutos (julho-outubro)		Variação percentual	
	Contratos	Valores*	Contratos	Valores
1998-1999	390.314	862.967.740		
1999-2000	447.078	923.671.945	14,5%	7,0%
2000-2001	424.592	874.386.774	-5,0%	-5,3%
2001-2002	459.345	907.789.060	8,2%	3,8%
2002-2003	462.129	970.454.579	0,6%	6,9%
2003-2004	500.880	1.456.344.959	8,4%	50,1%

Fonte: SAF/MDA.

Obs.: *Exclusive os empréstimos aos agricultores do grupo E.

A tabela 20, na qual constam os valores médios contratados para custeio e investimento, ilustra o fato de o valor total dos empréstimos estar crescendo bem acima do número de contratos. Concretamente, tanto os contratos de custeio como os de investimento na atual safra vêm atingindo valores médios significativamente superiores aos das safras passadas. É fato que os valores para investimento, na atual safra, estão superdimensionados, haja vista que os empréstimos para o grupo B, de valores bem inferiores, concentram-se no primeiro semestre do ano civil.

Quanto ao desempenho das operações de investimento, essas foram responsáveis por 20% do montante emprestado e por 10% do total de contratos, valores bem menores dos observados nas safras anteriores, da ordem de 40% e 25%, respectivamente. Verdade que tais percentuais referem-se ao período total do ano agrícola, sendo, todavia, indicativo de que o excelente desempenho do Pronaf-Crédito nesses dois meses (julho/agosto) é em razão do aumento nos valores dos empréstimos, especialmente os destinados ao custeio.

TABELA 20

Valores médios dos contratos de custeio e investimento – safras 2000-2001 a 2003-2004

Ano agrícola	Valores médios dos contratos		Crescimento percentual	
	Custeio	Investimento	Custeio	Investimento
2000-2001	1.948	4.841		
2001-2002	1.935	3.509	-0,7%	-27,5%
2002-2003	2.120	3.951	9,6%	12,6%
2003-2004 ¹	2.681	6.086	26,4%	54,0%

Fonte: SAF/MDA.

Nota: ¹Refere-se ao período julho/outubro de 2003.

Por último, cabe avaliar como se encontra a distribuição regional dos recursos do Pronaf-Crédito, uma vez que um dos “problemas” do programa tem sido a concentração das operações de crédito na região Sul, o que pode vir a reforçar as desigualdades no interior do segmento familiar da agricultura. Os dados, constantes da tabela 21, indicam que até o momento o atual Plano Safra não tem conseguido reverter tal quadro, mas sim concentrar ainda mais os recursos com os agricultores sulinos. Efetivamente, desconsiderando as regiões Norte e Nordeste, que apresentam outro calendário agrícola, observa-se que os recursos para a região Sul ultrapassaram três quartos do total, quando nas safras anteriores tiveram participação de cerca de dois terços.

TABELA 21

Distribuição regional de recursos e contratos do Pronaf no Centro-Sul – safras 2000-2001 e 2003-2004

Ano agrícola	Contratos			Montantes		
	Sul	Sudeste	Centro-Oeste	Sul	Sudeste	Centro-Oeste
2000-2001	79,5%	16,1%	4,4%	70,2%	20,9%	8,9%
2001-2002	75,7%	19,5%	4,8%	66,8%	21,3%	11,9%
2002-2003	74,6%	20,3%	5,2%	67,7%	21,9%	10,5%
2003-2004 ¹	82,7%	13,9%	3,4%	76,0%	18,0%	6,0%

Fonte: SAF/MDA.

Nota: ¹Refere-se ao período julho/outubro de 2003.

2.1 Pós-escrito: erros, acertos e novos cenários com a divulgação dos dados do 1º semestre da safra 2003-2004

Decidiu-se incorporar a este texto os dados de novembro/dezembro e suas repercussões, em vez de refazer a avaliação realizada com os dados disponíveis até agosto (isso porque a SAF divulgou tais informações no período de edição deste periódico).⁶⁵ O desempenho do Pronaf no segundo semestre – safra 2003-2004 – mostra que nos meses de novembro e dezembro houve alteração substancial na evolução do programa, seja em volume de financiamento, seja na distribuição regionalmente e segundo produtores. O que se notou, felizmente, foi a superação da estimativa anterior do volume de recursos a ser aplicados e expressiva melhora na cobertura do programa em alguns grupos e algumas modalidades. É verdade, contudo, que grande parte do excelente desempenho do programa deve-se ao reajuste nos limites de enquadramento e do valor financiado e não da envergadura em termos de cobertura (beneficiados/público).

TABELA 22

Indicadores e estimativas de desempenho do Plano Safra 2003-2004

Indicadores/meses	Variação percentual entre safra 2003-2004 e 2002-2003 (1º sem.)						Safra 2003-2004				
	Volume			Contratos			Distribuição			Uso	
	Out.	Nov.	Dez.	Out.	Nov.	Dez.	Plano Safra	Cenário (Ago.)	Dez.	Cenário	Dez.*
A (A/C)	26	25	36	-9	-7	50	12	13	13	75	113
B	-37	47	110	-58	-23	9	4	5	4	80	94
C Custeio		70	74		31	34	18	20	24	82	134
Investimento		0	37		-32	-6	11	5	4	31	37
Total	66	59	67	28	28	32	29	25	28	62	54
D Custeio		39	50		12	18	24	32	34	93	143
Investimento		147	276		99	186	13	6	12	34	89
Total	49	49	78	11	16	27	37	38	46	85	69
E Custeio	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	11	14	8	92	75
Investimento	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	6	5	0	50	4
Total	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	17	19	9	76	27
Total	50	62	89	8	18	36	100	100	100	71	100

Fonte: STN/MF, SAF/MDA.

Obs.: *Atualizando pelo percentual de recursos aplicado até o momento, ou seja, considera-se que, no primeiro semestre, foram utilizados 56% dos recursos divulgados.

65. Dados divulgados no site do Pronaf: < http://www.pronaf.gov.br/informe/2_dez03.htm > e < http://www.pronaf.gov.br/informe/3_dez03.htm >.

As informações da tabela indicam claramente a melhora do desempenho do programa nos dois últimos meses, com o crescimento expressivo do volume emprestado, bem como do número de contratos, quando comparado ao mesmo período da safra anterior. Em outubro, o crescimento no número de contratos era de tão-somente 8%, com o aumento de 50% no volume emprestado; já em dezembro, tais variações percentuais atingiam 36% e 89%, respectivamente. Concretamente, no primeiro semestre do ano da safra 2003-2004 foram firmados cerca de 920 mil contratos, o que significou um desembolso de R\$ 3 bilhões. Há de salientar o bom desempenho nesses dois meses dos empréstimos para o grupo B, de investimento para os grupos C e D, tanto em volume como em contratos; e, no caso do grupo A, uma melhora sensível no crescimento do número de contratos. Os empréstimos de custeio dos grupos C e D vêm apresentando crescimento similar durante o último trimestre do ano.

Cotejando a distribuição dos recursos entre grupos e modalidades prevista na primeira parte deste texto e o resultado efetivo dos seis primeiros meses da safra 2003-2004, fica evidente o acerto de tais previsões quanto às parcelas apropriadas em investimento do grupo C e ao custeio do grupo D: inferior, para o primeiro, ao proposto pelo Plano Safra, e superior para o outro. Os erros estão na previsão de desembolsos para os grupos E e D, com o primeiro tendo desempenho pífio e o segundo apropriando-se de quase metade de todo o volume emprestado pelo Pronaf no primeiro semestre da atual safra.

Quanto ao uso dos recursos, sucintamente, pode-se dizer que o cenário é muito positivo para os grupos A e C (fato inédito), preservando-se, contudo, a baixa utilização dos recursos para o investimento do grupo C, o que impacta sobremaneira o desempenho do conjunto dos empréstimos desse grupo. O grupo E, que poderia vir a ser credor de grande parte do aumento proposto pelo Plano Safra, tem apresentado evolução bem aquém do esperado/anunciado.

3 Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) da Agricultura Familiar: definições, situação atual e potencialidades

O Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa),⁶⁶ em articulação com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), por intermédio da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), criou o “Programa de Aquisições de Alimentos”, fundamentado no artigo 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003. Seu objetivo principal é garantir a possibilidade de comercialização da produção agropecuária dos agricultores familiares e dos assentados da reforma agrária, constituindo-se, por isso, em ação estruturante de fundamental importância do programa Fome Zero.

São quatro as modalidades básicas de aquisição dos alimentos: Compra Direta da Agricultura Familiar; Contrato de Garantia de Compra da Agricultura Familiar; Compra Antecipada da Agricultura Familiar; e Compra Local. Cada um desses instrumentos de comercialização contém peculiaridades destacadas no *box* a seguir.

66. Este foi incorporado ao Ministério da Assistência Social (ver texto referente a tal área, nesta edição).

Modalidades de aquisição de alimentos da agricultura familiar

- **Compra Direta** – operação que se realiza sempre após a colheita; os principais beneficiários dessa modalidade de compra são as famílias enquadradas no Pronaf (grupos A a D) que estejam, preferencialmente, organizadas em grupos formais (cooperativas e associações) ou informais. O limite de compra corresponde até o valor da produção própria, não podendo ultrapassar R\$ 2.500,00 por beneficiário/ano.
- **Garantia de Compra** – contrato de promessa de compra (e venda) para entrega após a colheita, vinculado aos preços mínimos, cuja finalização é opcional para o produtor familiar, que poderá vender sua produção em melhores condições, se houver mercado para tal, fazendo previamente uma comunicação à Conab.
- **Compra Antecipada** – instrumento não-bancário (operado pela Conab) de crédito ao produtor familiar, exercitado por contrato de opção, que, diferentemente da Compra Garantida, requer antecipação de recursos. A forma de liquidação do contrato pode ser física ou financeira. No primeiro caso, até trinta dias antes do vencimento do contrato deverá ser feita uma comunicação à Conab da decisão de entrega física do produto e, no segundo caso, à época do vencimento do contrato, o produtor ou a cooperativa deve se dirigir ao agente financeiro e efetuar o pagamento recebido antecipadamente, acrescido do adicional do Proagro e dos encargos financeiros do Pronaf.
- **Compra Local** – em tudo semelhante à Compra Direta – ressaltando-se a necessidade de articulação entre os atores locais para que as aquisições e a distribuição dos produtos atinjam os beneficiários do programa: de um lado, os agricultores familiares; de outro, o contingente de pessoas que retrata a demanda por alimentos em creches, escolas públicas, hospitais, restaurantes populares e outros locais.

Os agricultores familiares passaram a contar, a partir do Plano Safra da Agricultura Familiar 2003-2004, com mecanismos de comercialização importantes e que antes não estavam disponíveis. Entretanto, a implantação exitosa desses instrumentos requer o acompanhamento sistemático de sua execução para que os problemas que venham a surgir possam ser rapidamente identificados e as soluções sejam tomadas em tempo oportuno. Das modalidades mencionadas, a que está em ritmo de operação mais avançada é a Compra Direta, conforme se observa na tabela 23.

Os dados da tabela 23 mostram que as compras diretas somavam, até o dia 21 de novembro, o equivalente a 3,78 milhões de reais, perfazendo um total de 5.478.098 kg de alimentos. O Estado do Mato Grosso do Sul concentrou as operações de compra, representando 45,47% do público atendido, seguido pelos Estados do Piauí e da Bahia, com 16,50% e 15,34%, respectivamente. O Estado do Rio Grande do Sul representou 14,27% do público atendido. Os principais produtos adquiridos foram o milho e o feijão, além da castanha de caju, no Piauí.

Deve ser destacado que os dados apresentados referem-se à execução de um programa que teve sua operacionalização iniciada em agosto de 2003. Na modalidade Compra Direta, por exemplo, nesse mesmo ano, ainda não foi realizada nenhuma aquisição de produtos da safra 2003-2004 (Centro-Sul).

TABELA 23

Compra Direta da agricultura familiar – Safra 2002-2003

Período de 4 de agosto a 21 de novembro de 2003

UF	Municípios atendidos (nº)	Instituições atendidas	Produtores atendidos (nº)	Produto	Sacos recebidos (nº)	Quantidade adquirida (kg)	Valor total por produto no estado (R\$)	Valor total por estado (R\$)
Amazonas	1	Agricultor	1	Arroz	59	2.997	1.648,41	1.648,41
Bahia	6	Agricultores	303	Milho	1.823	110.244	35.253,34	500.554,38
				Feijão anão	7.741	464.345	465.301,04	
Maranhão	4	Agricultores	66	Feijão anão	4	242	248,85	110.880,45
				Milho	1.668	328.062	110.631,60	
Paraíba	11	Agricultores	28	Feijão anão	93	5.457	5.620,71	27.420,31
				Feijão preto	78	4.668	4.422,71	
				Feijão macaçar	87	5.194	4.326,55	
				Milho	631	38.451	13.050,34	
Piauí	12	Agricultores	326	Feijão macaçar	317	19.031	15.946,97	413.464,97
				Milho	11.966	717.931	251.008,00	
				Farinha mandioca	31	1.850	1.850,00	
				Castanha caju	2.416	144.660	144.660,00	
Rio Grande do Norte	2	Agricultores	32	Feijão macaçar	611	36.637	31.042,83	31.259,98
				Milho	11	685	217,15	
São Paulo	6	Agricultores	39	Feijão anão	1.225	77.954	79.394,75	79.394,75
Rio Grande do Sul	1	Cooperativa	282	Leite em pó	0	110.666	829.995,00	829.995,00
Mato Grosso do Sul	13	Agricultores	898	Feijão anão	21.398	1.286.153	1.292.184,95	1.790.086,66
				Feijão preto	26	1.564	1.516,79	
				Milho	granel	2.121.308	496.384,92	
Total Brasil	56		1.974		50.186	5.478.098	3.784.704,91	3.784.704,91

Fonte: Conab.

O programa consubstancia a proposta de garantir renda aos produtores familiares de todas as regiões brasileiras. Para tanto, precisa ser expandido para um número maior de municípios, de agricultores e de cooperativas. Ressalta-se, ainda, que as operações realizadas não estavam vinculadas a programas de financiamento de custeio anteriores e, portanto, deverão ter suas demandas ampliadas nas futuras safras.

Além disso, somente recentemente (30/10/2003), o Conselho Monetário Nacional (CMN) aprovou a Resolução nº 3.127, que trata das condições para enquadramento no Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro) de atividade não financiada, vinculada ao Programa de Aquisição de Alimentos. A aprovação da Resolução permite a operacionalização da modalidade Compra Antecipada, o que deverá dar mais força ao PAA. De fato, com a aprovação da Resolução, a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), em parceria com o Banco do Brasil, colocou em operação a Cédula de Produto Rural (CPR-Alimento). Por intermédio desse instrumento, o governo antecipa aos agricultores, que não têm acesso ao crédito oficial, até R\$ 2,5 mil para o custeio da sua produção agropecuária. A Conab acolhe as propostas apresentadas pelos agricultores familiares, organiza o arquivo de dados e o encaminha ao Banco do Brasil. Este verifica, com as suas agências, se o produtor foi beneficiado com os recursos do Pronaf ou outro com taxas de juros controladas. Para os que não tiveram acesso aos recursos controlados do crédito rural, a Conab autoriza a impressão da CPR-Alimento. No prazo de dez dias, contados a partir da entrega das cédulas

assinadas pelos beneficiários, a Conab autorizará o crédito do adiantamento na conta corrente dos agricultores. Aqueles que não se enquadrarem entre os beneficiários do PAA, ou que tiveram acesso ao crédito rural com recursos controlados, estarão impedidos de antecipar os recursos mediante a Compra Antecipada.

A Cédula poderá ser liquidada fisicamente, com a entrega do produto, ou financeiramente, com a taxa de juros de 2% ao ano, incidente sobre o valor do adiantamento. A produção tem a cobertura do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro), que, segundo resolução do Conselho Monetário Nacional (CMN), ampara a adesão coletiva, por meio de cooperativas, associações ou grupos informais. O prêmio custa 2% sobre o valor da operação e é pago pelo produtor.

Segundo informações da Conab, a expectativa de atendimento na Compra Antecipada da Agricultura Familiar é de cerca de 24.051 famílias, distribuídas da seguinte forma:

TABELA 24

Estimativa do número de famílias a ser atendidas pela modalidade Compra Antecipada do Programa de Aquisição de Alimentos

Estado	Número Famílias
Sergipe	500
Espírito Santo	1.000
Minas Gerais	1.000
São Paulo	9.000
Paraná	6.000
Santa Catarina	51
Rio Grande do Sul	5.000
Distrito Federal (cidades do Entorno)	1.000
Mato Grosso do Sul	500
Total	24.051

Fonte: Conab.

Obs.: Posição em novembro/2003.

Vale ressaltar, ainda, que os instrumentos de comercialização citados vêm sendo implementados mediante deliberações de um Grupo Gestor, previsto em Lei, que administra o Programa de Aquisições de Alimentos. O Grupo é composto por representantes de cinco ministérios (Fazenda, Planejamento, Agricultura e Desenvolvimento Agrário, sob a coordenação do Mesa) e suas deliberações determinam o processo de implementação do programa. Ressalte-se o papel do Conselho de Segurança Alimentar (Consea) na formulação das diretrizes de política agrícola para o Plano de Safra da Agricultura Familiar 2003-2004, nas quais o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) se insere. Tal Conselho deverá manter-se como fórum de discussão para o aprimoramento da execução do PAA e das diversas modalidades de apoio à comercialização da safra do segmento amparado pelo programa Fome Zero, que mantém estreita vinculação com os objetivos da Política de Segurança Alimentar e Nutricional em curso.

ENSAIOS

IMPACTO DAS TRANSFERÊNCIAS GOVERNAMENTAIS E DA TRIBUTAÇÃO
NA DISTRIBUIÇÃO DE RENDA NO BRASIL – CONSIDERAÇÕES SOBRE
O DOCUMENTO GASTO SOCIAL DO GOVERNO CENTRAL: 2001 E 2002,
DA SECRETARIA DE POLÍTICA ECONÔMICA DO MINISTÉRIO DA FAZENDA
Fernando Gaiger Silveira

FINANCIAMENTO CULTURAL: SITUAÇÃO ATUAL
E QUESTÕES PARA REFLEXÃO
Frederico Augusto Barbosa da Silva

SUBSÍDIOS PARA O DEBATE SOBRE O FINANCIAMENTO
DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL
Jorge Abrahão de Castro
Paulo Roberto Corbucci

IMPACTO DAS TRANSFERÊNCIAS GOVERNAMENTAIS E DA TRIBUTAÇÃO NA DISTRIBUIÇÃO DE RENDA NO BRASIL - CONSIDERAÇÕES SOBRE O DOCUMENTO GASTO SOCIAL DO GOVERNO CENTRAL: 2001 E 2002, DA SECRETARIA DE POLÍTICA ECONÔMICA DO MINISTÉRIO DA FAZENDA *

Fernando Gaiger Silveira**

O presente trabalho tem como objetivo apresentar os impactos das transferências governamentais e da tributação sobre a distribuição de renda, utilizando-se dos microdados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 1995/1996. Tais resultados serão comparados com os apresentados no documento da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda (SPE/MF) *Gasto social do governo central: 2001 e 2002*, apresentado em novembro último (2003). Assistiu-se, após sua divulgação, a um profícuo debate acerca das causas das desigualdades de renda e da eficácia dos instrumentos de política pública, de modo particular do gasto social e da tributação, para sua superação. Utilizou-se aqui, *grasso modo*, dos mesmos procedimentos metodológicos do estudo do Ministério da Fazenda, salvo no que concerne à base de dados utilizada, ao ajuste da renda dos três primeiros décimos de renda quando da análise da carga tributária indireta e à maneira de se construir os décimos de renda. Efetivamente, assim como naquele estudo, foram utilizadas quatro definições de renda domiciliar: *i*) renda inicial, na qual estão contabilizados todos os recebimentos, salvo os oriundos das transferências governamentais – aposentadorias, auxílios e seguro-desemprego, sem deduzir os tributos diretos e a estimativa da incidência dos tributos indiretos; *ii*) renda bruta, que é a soma da renda inicial com as transferências governamentais; *iii*) renda disponível, obtida subtraindo da renda bruta os impostos diretos (IR, Contribuições Previdenciárias, IPVA, IPTU e ITR), tendo sido considerados os valores declarados pelos entrevistados; e *iv*) renda final, que é a renda disponível menos os tributos indiretos incidentes sobre o consumo (ICMS, IPI, PIS e Cofins).¹ Ademais, na determinação dos décimos de renda, considerou-se a renda bruta em adultos equivalentes, “onde a escala de equivalência usada é 1 para o chefe do domicílio, 0,7 para os demais adultos e 0,5 para as crianças

* Agradecimentos aos comentários de Brancolina Ferreira e de Rodolfo Hoffmann.

** Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea e Doutorando do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/Unicamp).

1. Para melhores esclarecimentos quanto à base de dados da POF, especialmente dos valores reservados ao “pagamento” dos tributos diretos e das estimativas da tributação indireta sobre o consumo, ver Vianna et alii. Carga tributária direta e indireta sobre as unidades familiares no Brasil: avaliação de sua incidência nas grandes regiões urbanas em 1996. Brasília: Ipea, set. de 2000. 60 p. (Texto para Discussão, n. 757). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_2000/td_757.pdf>.

menores de 18 anos”.² Cabe salientar que os décimos estão divididos segundo a população em adultos equivalentes, diferentemente do realizado no estudo da Fazenda, em que os décimos têm por base os domicílios, fato incongruente com a utilização da renda em termos de adultos equivalentes.

As informações da POF quanto ao recebimento das famílias apresentam diferenças importantes se comparadas com o captado pelas Pnads. Tal fato já foi estudado pelos pesquisadores Ricardo Paes de Barros, Rosane Mendonça e Marcelo Néri³ quando compararam a POF 1987/1988 com a Pnad 1987. Observa-se, *grossa modo*, não serem diretamente compatíveis os rendimentos apurados pelas investigações domiciliares centradas na avaliação do mercado de trabalho (Pnads e PMEs) e os captados pelas pesquisas de orçamento (POFs). Isso se deve, particularmente, aos diferentes períodos de referência para captação dos rendimentos auferidos. Concretamente, enquanto na Pnad pergunta-se pelos rendimentos recebidos no mês de referência da pesquisa – normalmente setembro –, na POF pergunta-se pelos valores recebidos nos últimos seis meses. Ademais, na Pnad, o principal interesse são os rendimentos originários do trabalho, enquanto as POFs buscam captar de forma mais apurada todos os recebimentos. Assim, observam-se diferenciais entre o recebimento familiar *per capita* da POF frente ao da Pnad de maior envergadura se comparado com o *gap* presente para os rendimentos do trabalho.⁴ No trabalho mencionado, os autores não esclarecem quais das outras fontes de recebimento são responsáveis por essa diferença, salientando, todavia, que as diferenças, entre as duas pesquisas, no que concerne o perfil distributivo, encontram-se na distribuição dos rendimentos do trabalho, sendo essas de menor envergadura para o recebimento total familiar *per capita*.⁵

O que se deseja, com tais considerações, é indicar que as disparidades entre os resultados apresentados e os do Ministério da Fazenda, no que concerne ao peso das transferências governamentais na renda, particularmente das aposentadorias, devem-se, em grande medida, às diferentes bases de dados utilizadas.⁶ Acreditamos que a

2. Secretaria de Política Econômica/Ministério da Fazenda. Gasto social do governo central: 2001 e 2002. Brasília, nov. 2003. Nota 1 da tabela 1, p. 11. Passa-se a denominar esse texto como Doc. SPE/MF.

3 An Evaluation of the Measurement of Income and Expenditure in Household Surveys: POF versus Pnad. Anais do XVII Encontro Brasileiro de Econometria. Salvador: SBE, v. 1, 12 a 15 dez. 1995.

4. “The fact that a comparison between POF and Pnad reveals that estimates of labor earnings are more similar than estimates of per capita family income is not surprising. This is just a confirmation of our prediction based on the comparison of the concepts and questionnaires used in the two surveys. The empirical evidence, therefore, just corroborates the hypothesis that Pnad can capture labor income much better than other sources of income, leading to estimates of labor income from POF and Pnad to be much more similar than corresponding estimates for other sources of income and so for total income” (Barros, Mendonça e Neri, 1995, p. 114). O que os autores destacam é que na Pnad a captação dos recebimentos – investigados, por exemplo, para as rendas do trabalho, por meio de um conjunto de perguntas – refere-se ao recebido normalmente, ou, no caso, ao último salário recebido. Na POF, diferentemente, investiga-se a renda percebida nos últimos seis meses, o que pode implicar tanto a melhor apreensão dos recebimentos, como também, conforme indicam os próprios autores, uma superestimativa dos recebimentos.

5. “Based on all three inequality measures [Gini Coefficients, Theil e Atkinosn ($\frac{1}{2}$)], Table 3 reveals that the degree of inequality in labor earnings estimated using POF is considerably greater than the corresponding estimates obtained from Pnad.

“Overall, using all three inequality measures, we are led to conclude that the degree of inequality in per capita income estimated using POF and Pnad are very close” (p. 116).

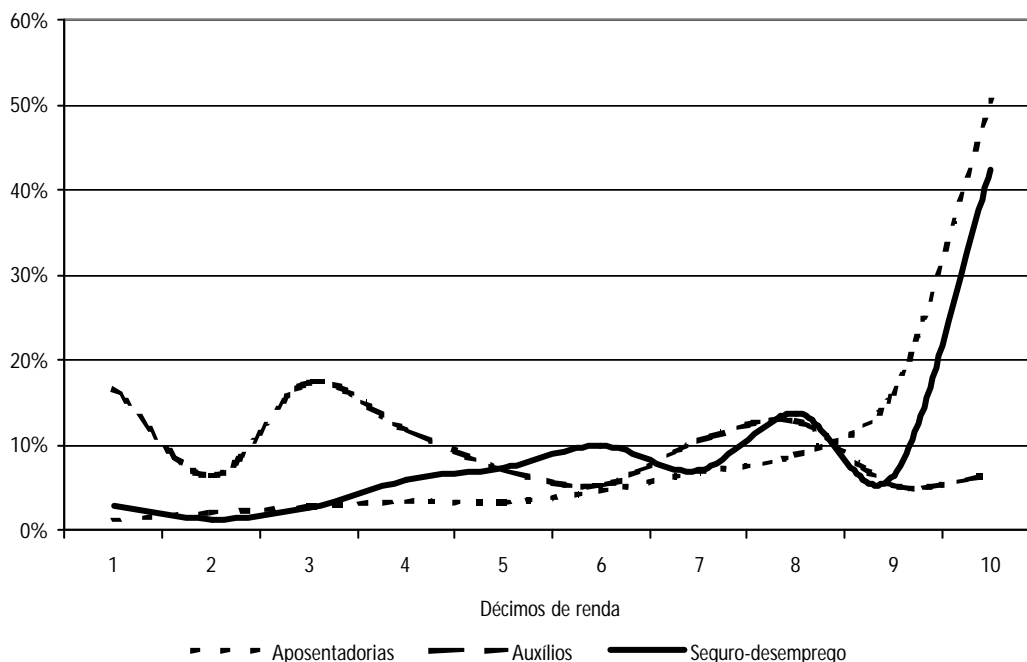
6. No manuseio dos microdados da POF, foram consideradas somente as transferências governamentais, ou seja, as aposentadorias públicas, o seguro-desemprego e os auxílios funeral, velhice, doença, natalidade e maternidade da previdência pública. Decidiu-se não considerar o crédito educativo, o auxílio acidente de trabalho e o auxílio saúde, pois para tais recebimentos não havia a especificação de que sua origem era pública/governamental.

POF seja a pesquisa apropriada para a avaliação conjunta dos impactos das transferências governamentais e da tributação, pois, ainda que sua cobertura restrinja-se às regiões metropolitanas, parece-nos que ela capta melhor o conjunto dos recebimentos, até mesmo as aposentadorias. De outra parte, ela é a única pesquisa que permite a realização de estimativas da tributação indireta ao investigar as despesas de consumo realizadas pelas famílias. Há ainda de se considerar que, no caso dos tributos diretos, a POF apresenta os valores efetivamente pagos e/ou descontados dos salários/recebimentos. Não se fazem necessárias, portanto, estimativas dos descontos no IR e hipóteses de evasão/elisão fiscal.

Nota-se, no gráfico 1, que a distribuição das transferências governamentais, captadas pela POF 1996, por décimos de renda familiar por adulto equivalente, apresentam diferenças segundo o tipo de transferência considerada. No caso das aposentadorias, os dois últimos décimos apropriam-se de dois terços dos recursos, apresentando, portanto, perfil distributivo altamente regressivo. Vale salientar que o resultado é bastante próximo do apresentado no Doc. SPE/MF. Quanto ao seguro-desemprego, observa-se, também, uma distribuição bem regressiva, com elevada concentração seus recursos no três décimos mais ricos, sendo que o último décimo absorve 42% do montante total dessa transferência governamental. Interessante notar que tal perfil distributivo é bastante diferente do apresentado no documento do MF, no qual *grosso modo*, esses recursos têm distribuição relativamente neutra. No caso da POF, é para os auxílios (natalidade, funeral, doença etc.) que se observa distribuição relativamente equânime.

GRÁFICO 1

Parcela apropriada das transferências por décimos de renda familiar por adulto equivalente



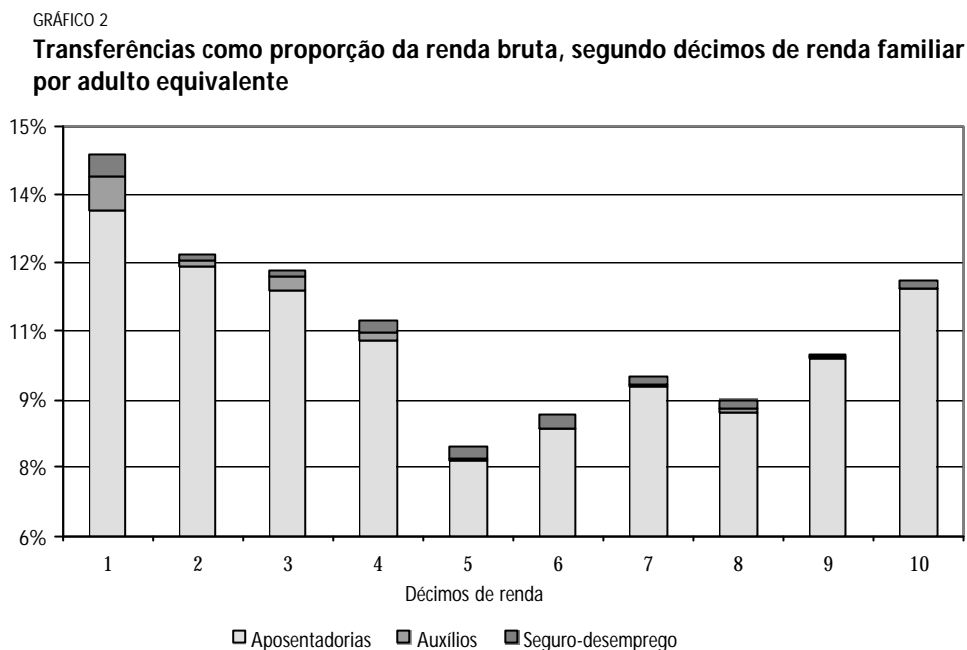
Fonte: POF 1995-1996 - microdados.

Ainda que a distribuição dos recursos das aposentadorias, que representam o grosso das transferências governamentais, tenha apresentado perfil semelhante ao proveniente dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), observam-se expressivas disparidades quanto à importância das aposentadorias na renda bruta, de modo particular nos décimos inferiores. Na Pnad, as aposentadorias e as pensões, em 2001, respondiam por cerca de 18% do recebimento médio, enquanto na POF tal participação era da ordem de 11%. Essa situação vem ao encontro do fato de a POF captar melhor as outras fontes de renda, como foi apontado acima. Efetivamente, na POF os recebimentos originários de vendas, empréstimos, aplicações de capital e aluguéis respondem por aproximadamente 13% do recebimento total, enquanto na Pnad tais recebimentos situam-se em torno de 5%. Chama, também, a atenção, a maior participação, na POF, dos recebimentos do trabalho autônomo – conta própria – diante da observada na Pnad, principalmente quando se considera a diferença, anteriormente apresentada, da participação das outras fontes.⁷

As discrepâncias são ainda mais expressivas quando se observam as participações das transferências na renda bruta, segundo décimos de renda familiar por adulto equivalente, como se depreende da comparação entre o gráfico 2 (a seguir) com o similar – gráfico 7 – encontrado no documento do Ministério da Fazenda. No caso da Pnad, a proporção das aposentadorias na renda bruta é inferior a 10% no primeiro décimo, passando a cerca de 15% nos três décimos seguintes, bem como do sexto ao novo décimo. No quinto décimo, as aposentadorias são responsáveis por 22% do recebimento total, pois é nesse estrato populacional que se concentram as famílias com renda mensal igual ao salário mínimo, valor modal da aposentadoria pública do setor privado. No décimo mais rico, as aposentadorias representam 18% da renda bruta. Então conclui-se que as aposentadorias vêm reforçar ou, até mesmo, piorar o padrão distributivo nacional. No gráfico 2, com base nos dados da POF, o que se pode concluir é bastante diverso, uma vez que a curva da participação das aposentadorias na renda bruta, segundo décimos de renda familiar por adulto equivalente, tem um formato próximo de U. Concretamente, a participação das aposentadorias na renda bruta tem relativo destaque nos três décimos inferiores e no décimo mais rico. De fato, o que chama a atenção é sua importância na renda dos 10% mais pobres, fato diametralmente oposto ao apresentado, com base na Pnad, pelo Doc. SPE/MF. As razões, para tanto, devem-se, de um lado, à maior renda das famílias nas regiões metropolitanas, exigindo que as famílias com renda similar ao salário mínimo – valor modal da previdência – situem-se nos décimos mais pobres da população. De outra parte, a melhor captação das rendas oriundas de aluguéis, movimentação financeira e vendas pela POF significa aumento de renda dos décimos superiores, logo, queda na participação das aposentadorias no recebimento total. Quando se considera como variável renda, tanto para o ordenamento da população como para a avaliação dos impactos das transferências, a renda familiar *per capita*, verifica-se resultado um pou-

7. Concretamente, a participação do rendimento do trabalho conta própria no recebimento total, na POF, é de 18%, enquanto na Pnad de 2001 encontra-se ao redor de 16%. É verdade, por outro lado, que o conjunto de aposentadorias e pensões – privadas e públicas – aumentou sua participação no rendimento total declarado, entre as Pnads de 1996 e de 2002, de 14,5% para 18,7%. Isso decorre tanto das novas regras instituídas após a Constituição de 1988 como do envelhecimento populacional. Assim, os dados da POF e da Pnad, em 1996, quanto à participação das transferências, são menos díspares. Em contrapartida, observam-se maiores diferenças na participação das rendas do trabalho.

co diferente, pois não se notam diferenças substanciais, entre os décimos de renda, quanto à importância das aposentadorias na renda bruta.

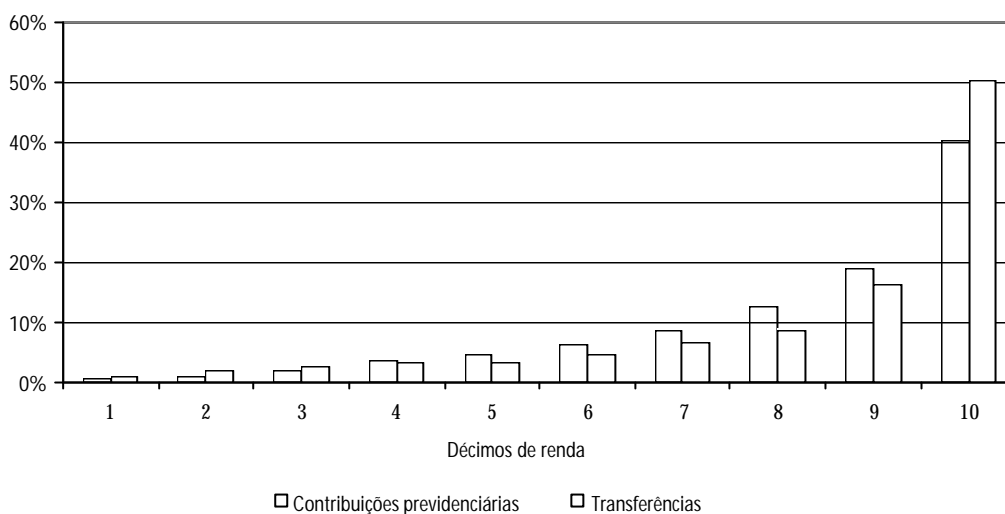


Fonte: POF 1995-1996 – microdados.

Decidiu-se, no presente trabalho, cotejar as participações, de cada décimo, no montante total das contribuições previdenciárias e, na sua contrapartida, no total recebido por intermédio das transferências governamentais. Não se deseja, com tal comparação, afirmar que as aposentadorias e as outras transferências devam estar diretamente correlacionadas com as contribuições realizadas, mas sim alertar para o fato de que esse gasto governamental não pode ser considerado como *gasto social strictu sensu*. Ou seja, acreditamos que a previdência pública deva ser um instrumento que melhore a distribuição de renda, havendo, porém, limites para tanto, uma vez que a aposentadoria a ser percebida depende, em grande medida, do tempo de contribuição e do valor desta. Nesse sentido, o gráfico 3 ilustra o fato de que não há grande descompasso entre a participação de cada décimo de renda no montante das contribuições e no volume das transferências. *Grosso modo*, são beneficiadas as famílias situadas nos três primeiros décimos e, principalmente, as do décimo mais rico. Em contrapartida, são prejudicadas as famílias do sexto ao nono décimo.

GRÁFICO 3

Parcela das contribuições previdenciárias e das transferências (aposentadorias, auxílios e seguro-desemprego) por décimos de renda familiar por adulto equivalente



Fonte: POF 1995-1996 – microdados.

É nos impactos distributivos da tributação que se encontram as maiores divergências entre os resultados apresentados neste trabalho e as conclusões do Ministério da Fazenda. Nossas estimativas vão de encontro à conclusão de que “todos os decís [o termo correto em português são décimos] pagam uma parcela relativamente constante da renda em tributos. Isso significa que, do ponto de vista distributivo, nosso sistema tributário tem um impacto imediato aproximadamente neutro” (Doc. SPE/MF, p. 9). É interessante destacar o fato de que um importante pesquisador, ao analisar o documento, sintetize como conclusão do trabalho o caráter neutro da tributação em contrapartida à má focalização dos gastos sociais, especialmente das transferências previdenciárias. Trata-se de José Márcio Camargo que, em artigo publicado no jornal *Folha de S. Paulo*, em 7/12/2003, afirma:

Em linhas gerais, as conclusões do documento são de duas ordens: ‘Primeiro, que a carga tributária é quase que igualmente distribuída entre os mais ricos e os mais pobres, tendo pouca influência sobre a distribuição inicial da renda; segundo, que, ao contrário do que seria de esperar, os gastos sociais do governo são, em grande parte, apropriados pelos 20% mais ricos da população’.⁸

Em primeiro lugar, cabe sublinhar que tal passagem, citada entre aspas, não se encontra no documento da SPE/MF. Em segundo, o analista coteja dois resultados que abrangem relações/razões distintas. Dito melhor, no caso da carga tributária, a conclusão, realizada pelo analista, refere-se à razão entre o montante de impostos e a renda bruta para cada décimo populacional. No caso do gasto social, a relação em questão é entre montante apropriado em cada décimo – no caso os 20% mais ricos – e o total do gasto. São, como se pode ver, razões diferentes, logo, não diretamente comparáveis. Até mesmo o Doc. SPE/MF mostra que as transferências diminuem a desigualdade, medida pelo Índice de Gini, enquanto a tributação repõe a desigualda-

8. Camargo, José Márcio. A herança maldita. *Folha de São Paulo*, 7 dez. 2003. *Tendência/Debates*, p. A3.

de ao patamar inicial. Por outro lado, verifica-se que os 20% mais ricos respondem por 60% da massa de tributos.

Deve-se, contudo, avaliar melhor o resultado, citado anteriormente, de que as aposentadorias diminuem a desigualdade inicial de renda. Isso porque o cenário da renda inicial é hipotético, ou seja, na realidade nossa distribuição de renda é a relativa à renda bruta e, até mesmo, a das rendas descontadas a tributação (disponível e final). Nesse sentido, os estudos de Hoffmann quanto à contribuição de aposentadorias e pensões na desigualdade são esclarecedores. Resumidamente, o autor, a partir da decomposição do Índice de Gini conforme parcelas do rendimento, conclui que, com base na Pnad de 2002, “as aposentadorias e pensões (...) têm uma razão de concentração ligeiramente maior do que o Índice de Gini, fazendo com que sua contribuição para a formação do Índice de Gini seja ligeiramente superior à sua participação no rendimento total”. Assim, “aposentadorias e pensões contribuem para referendar (ou até mesmo reforçar) a desigualdade da distribuição do rendimento domiciliar *per capita* no Brasil, [o que] não significa que a distribuição ficaria menos desigual se aposentadorias e pensões fossem eliminados”.⁹

Retomando a questão dos impactos da tributação na desigualdade, o documento da SPE/MF é tímido em propor alterações no sistema tributário de modo que ele se torne progressivo, ou seja, que se penalize mais as camadas mais ricas, melhorando o padrão de distribuição da renda. Não é isso que se defende no caso da reforma previdenciária e da proposta de abolir a gratuidade do ensino superior?¹⁰ Isso não significa que o documento não aponte os problemas do sistema tributário nacional, até mesmo no que diz respeito à sua baixa eficiência distributiva, mas sim que a questão distributiva da tributação seja sempre tratada de forma conjunta e na maior parte das vezes subsidiária à focalização do gasto social e à necessidade de se desonerar o setor produtivo.¹¹ Parece-me que falta a tais analistas preocupar-se com a baixa focalização da tributação nos mais ricos. E como bem aponta Celso Furtado, “foge ao bom senso que o setor da economia de maior rentabilidade – o sistema financeiro – praticamente não seja tributado”. Em outra passagem, o autor indica a necessidade de se criar “alguma forma de imposto que incidisse sobre gastos supérfluos, carros importados, bens de luxo, certas viagens ao exterior”.¹² Somente como ilustração, hoje a alíquota de ICMS incidente sobre alimentos e remédios nos estados mais pobres da Federação é semelhante à praticada na aquisição de automóveis, sendo que em alguns estados esta última é ainda inferior. Ora, a reforma previdenciária à época do documento estava

9. Hoffmann, Rodolfo. Aposentadorias e pensões e a desigualdade da distribuição da renda no Brasil. Artigo a ser publicado na Revista Econômica da UFF.

10. O documento não defende explicitamente o fim da gratuidade do ensino superior, discute sim o baixo retorno social do ensino superior gratuito comparativamente ao do ensino fundamental. De todo modo, tal proposta é depreendida tanto pelos analistas contrários como pelos favoráveis ao documento.

11. “(...) o Brasil não tem conseguido usar os sistemas tributário e de gasto social de forma a afetar substancialmente a extrema desigualdade de renda observada no País.” (p. 12). “No Brasil, mais de dois terços do total da arrecadação do imposto de renda correspondem ao imposto sobre pessoas jurídicas. Em contraste, nos países da OCDE, apenas um quarto, em média, do imposto de renda é sobre pessoas jurídicas. Lembrando que no caso do Brasil a categoria ‘Outros’ consiste essencialmente de tributos cobrados das empresas, fica claro que o peso dos tributos sobre as empresas no Brasil é bem maior que nos países ricos.” “Ao levantar uma enorme quantidade de recursos em uma sociedade extremamente desigual, o Estado brasileiro acaba onerando fortemente o setor produtivo, comprometendo a produtividade da estrutura produtiva” (p. 20).

12. Furtado, Celso. Em busca de novo modelo: reflexões sobre a crise contemporânea. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 22.

praticamente definida, sendo que a tributária não teve nenhum avanço de maior envergadura nesse campo. Vale dizer que a desoneração tributária de alimentos e medicamentos implicaria uma redução na população indigente metropolitana da ordem de dois pontos percentuais, bem como um incremento da renda real da população pobre de cerca de 5%.¹³

As diferenças de avaliação do impacto distributivo da tributação devem-se, de um lado, ao fato de que os técnicos do Ministério da Fazenda ajustaram, para os três primeiros décimos de renda, o recebimento total às despesas de consumo, assumindo que o déficit orçamentário dessas famílias é incongruente. Deve-se salientar que tal manipulação não afeta de modo expressivo os índices de concentração, tendo em vista a pequena importância da renda dessas famílias na renda global. Afirmam que tal decisão deveria se estender aos outros décimos de renda, uma vez que, “numa perspectiva de longo prazo, os conceitos de renda e consumo se aproximam”. Dessa maneira, “a incidência dos tributos indiretos tende a ser menos regressiva do que aquela ilustrada no gráfico 9, pois parte da renda poupada hoje pelos mais ricos será gasta em consumo”.¹⁴ Se fosse utilizado o conceito de renda permanente, para o qual a melhor *proxi* seria as despesas de consumo, ter-se-ia um Índice de Gini de 0,527, muito inferior a 0,596, Índice de Gini do recebimento familiar *per capita*. Ora, percebe-se, assim, como foi fácil diminuir o Índice de Gini em 0,07, mesmo valor do aumento ocorrido entre os Censos de 1960 e 1970, que fez do Brasil caso de tanto interesse e que gerou muito debate e controvérsia.

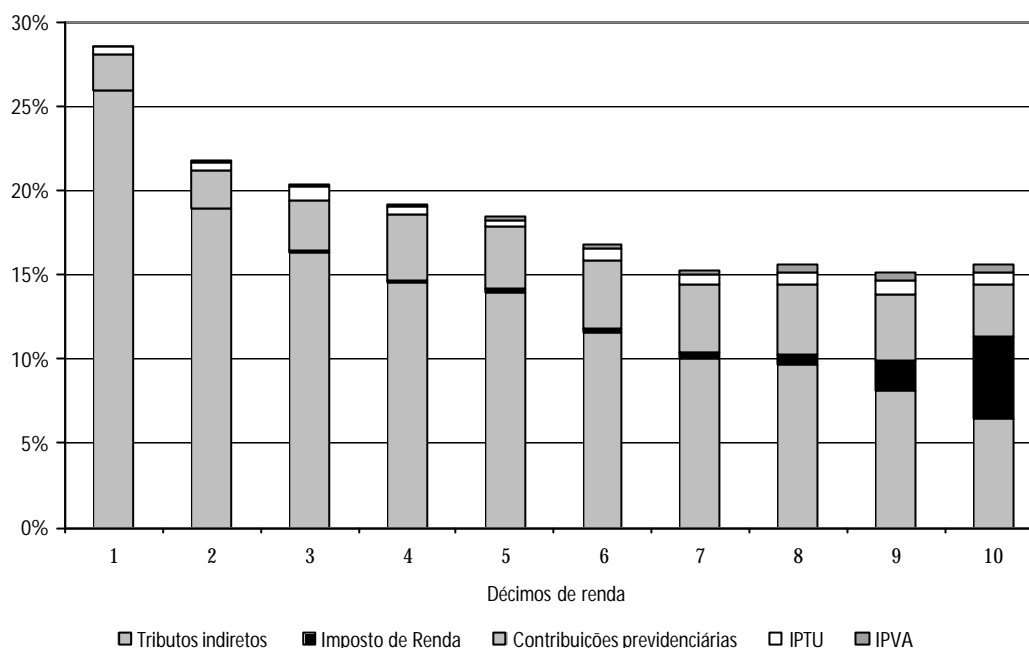
No caso dos tributos diretos, o que se nota é que o uso da POF possibilita considerar o conjunto dos tributos diretos, captando melhor o efetivamente pago com o IR e as contribuições trabalhistas. Assim, enquanto nas estimativas do Ministério da Fazenda o IR incide quase exclusivamente no décimo superior – ao redor de 6% –, no caso da POF, sua incidência é um pouco menor no décimo superior (5%) e atinge também as famílias do oitavo e do nono décimo. No caso do peso das contribuições previdenciárias na renda bruta, os valores são muito díspares. Isso porque, segundo os dados da POF, a participação dessas contribuições encontra-se em torno de 3,5%, diferentemente dos 12% estimados pelos técnicos do Ministério da Fazenda para os quatro décimos de maior renda. Para os outros décimos, as estimativas presentes no documento mostram crescimento continuado, sendo quase nulo no primeiro décimo, atingindo 5% no terceiro décimo, passando a 7% no quarto e no quinto décimos, e chegando a 10% no sexto décimo. Tal diferença mostra-se ainda mais gritante, tendo em conta que a formalização do emprego é muito maior nas regiões metropolitanas. Concluindo, as estimativas do Ministério da Fazenda subestimam o peso dos tributos indiretos nos décimos mais pobres e superestimam a tributação direta nos décimos superiores. Logo, o sistema tributário passa de regressivo a neutro, o que já não é razoável em um país com tamanha desigualdade de renda.

13. Magalhães et alii. Tributação sobre alimentação e seus impactos na distribuição de renda e pobreza nas grandes regiões urbanas brasileiras. *Economia*, v. 2, n. 1, p. 107-157, Anpec, Niterói - RJ, jan./jun. 2001.

14. Doc. SPE/MF, p. 9, nota 10.

GRÁFICO 4

Tributos como proporção da renda bruta, segundo décimos de renda familiar adulto equivalente



Fonte: POF 1995-1996 – microdados.

Como resultado do uso da POF para avaliar os impactos das transferências governamentais e da tributação, chega-se a conclusões bastante diversas. Primeiramente, os efeitos das transferências e da tributação no perfil distributivo são de pequena envergadura, sendo que ao fim o resultado é, *grosso modo*, nulo – diferentemente do apresentado pelo Ministério da Fazenda, em que o Índice de Gini diminui de 0,64 para 0,58. Segundo as estimativas realizadas para este trabalho, os maiores impactos situam-se na tributação indireta, pois esta repõe o nível de desigualdade após a desconcentração observada, decorrente das transferências governamentais e, principalmente, da tributação direta. É importante assinalar, para terminar, que a tributação indireta mostra-se altamente perversa, diminuindo a já precária participação dos pobres na renda global, fato que se reflete no aumento da razão entre a renda dos 20% mais ricos e dos 20% mais pobres.

TABELA 1

Distribuição da renda domiciliar, razão da parcela dos 20% mais ricos e dos 20% mais pobres e Índice de Gini¹

Décimos	Parcela da renda apropriada em cada décimo (Em %)			
	Renda inicial	Renda bruta	Renda disponível	Renda final
1 ^o	0,9	1,0	1,0	0,8
2 ^o	1,8	1,8	1,9	1,7
3 ^o	2,5	2,5	2,6	2,4
4 ^o	3,4	3,4	3,5	3,3
5 ^o	4,6	4,5	4,6	4,4
6 ^o	5,9	5,8	5,9	5,7
7 ^o	7,8	7,7	7,8	7,8
8 ^o	10,8	10,6	10,8	10,7
9 ^o	17,1	17,0	17,1	17,2
10 ^o	45,1	45,7	44,7	46,0
Todos os domicílios	100,0	100,0	100,0	100,0
Razão 20+/20- (recebimento adulto-equivalente)	23	22	21	25
Recebimento Médio Mensal adulto-equivalente	556,84	622,68	577,41	521,70
Recebimento Médio Mensal per capita	395,92	442,73	410,54	370,93
Índice de Gini (Rec. Médio adulto-equivalente)	0,596	0,581	0,572	0,590
Índice de Gini (Rec. Médio per capita)	0,608	0,596	0,588	0,605

Fonte: POF 1995-1996 – microdados.

Nota: ¹Há nesta tabela, relativa incongruência uma vez que os décimos referem-se à ordenação da população em adultos-equivalentes segundo a renda familiar por adulto-equivalente, mas as parcelas apropriadas em cada décimo correspondem a cada uma das rendas tratadas. Esse mesmo problema observa-se no Doc. SPE/MF, no qual, ademais, tem-se outra inconsistência: os décimos referem-se a parcelas dos domicílios e não da população de adultos-equivalentes. A tabela a seguir, apresenta as distribuições das quatro diferentes rendas, com os décimos construídos com base em cada uma das rendas. Verificam-se poucas alterações em comparação à tabela 1, em razão das características da POF e da população metropolitana. Se tal procedimento fosse realizado no Doc. SPE/MF, as alterações seriam de maior envergadura e as distribuições estariam de acordo com o Índice de Gini.

TABELA

Distribuição da renda domiciliar, razão da parcela dos 20% mais ricos e dos 20% mais pobres e Índice de Gini

Décimos	Parcela da renda apropriada em cada décimo (Em %)			
	Renda inicial	Renda bruta	Renda disponível	Renda final
1 ^a	0,6	1,0	0,9	0,6
2 ^a	1,6	1,8	1,9	1,7
3 ^a	2,4	2,5	2,6	2,4
4 ^a	3,3	3,4	3,5	3,3
5 ^a	4,4	4,5	4,6	4,4
6 ^a	5,8	5,8	5,9	5,8
7 ^a	7,7	7,7	7,8	7,6
8 ^a	10,6	10,6	10,8	10,8
9 ^a	17,1	17,0	17,0	17,3
10 ^a	46,5	45,7	44,9	46,2
Razão 20+/20- (recebimento adulto equivalente)	29	22	22	27

Fonte: POF 1995-1996 – microdados.

FINANCIAMENTO CULTURAL: SITUAÇÃO ATUAL E QUESTÕES PARA REFLEXÃO

Frederico Augusto Barbosa da Silva*

1 Apresentação

A política pública federal de cultura sempre foi uma das menos privilegiadas em termos orçamentários, embora demais áreas, também enfrentem um acúmulo de problemas que demandam recursos. Como forma de remediar tal situação, surgiram os incentivos fiscais, com o objetivo de estimular o aporte de recursos adicionais das empresas. No entanto, esses não deveriam substituir, em princípio os recursos das instituições públicas, (pois estas direcionam-se a serviços culturais permanentes), mas complementá-los.

Dimensionar e analisar os dispêndios culturais do Estado são maneiras de quantificar o esforço público no fomento e no apoio a certas necessidades culturais, avaliando se ele é adequado e suficiente. A construção de um Sistema de Financiamento Cultural deve dispor de indicadores e de acompanhamento oportuno, capaz de avaliar o desempenho das sucessivas políticas: se elas atingiram seus objetivos declarados, quais meios acionaram para atingi-los e os resultados alcançados – enfim, esforço do setor público. A geração de informações transparentes, confiáveis e úteis à administração pública e à sociedade é função fundamental na busca de soluções para alguns dos problemas sociais e culturais relevantes e presentes nas diversas conjunturas sociais, políticas e econômicas.

Especificamente no que diz respeito ao financiamento cultural, é interessante subsidiar a discussão para o alcance dos seguintes objetivos:

- aumentar os recursos orçamentários das instituições federais de cultura;
- melhorar a gestão do Fundo Nacional de Cultura; e
- reorientar a gestão dos Incentivos Fiscais.

2 Os mecanismos de financiamento cultural: como foram constituídos e seus objetivos

A área pública federal de cultura vivenciou momentos singulares na década de 1990. Nos primeiros anos, durante o governo Collor, políticas formuladas pelas instituições públicas perderam o *status* de política ministerial, em razão do descomprometimento do Estado com as demandas culturais e de contenção de gastos – período em que também foram extintas as leis de incentivo à cultura. A Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990, transformou o Ministério da Cultura em Secretaria diretamente vinculada à Presidência da República, mas tal situação durou pouco e, em 1991, já sob constrangimentos de nova conjuntura política, as leis de incentivo foram reorganizadas e, ao

* Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea.

fim de 1992, o Ministério da Cultura (MinC) foi reinstituído pela Lei nº 8.490. A reação política teve desdobramentos imediatos, seguidos de período instável do ponto de vista econômico e institucional, sendo esse o contexto em que ressurgem e se articulam mecanismos para o aproveitamento dos recursos do *marketing* institucional das empresas na cultura.

As leis de incentivos enfrentaram diversas dificuldades na sua implementação inicial e depois de 1995 conheceram processo de ajustamento e redesenho de alguns dos seus critérios. O financiamento na área cultural tem três leis de referências. Primeiramente a **Lei nº 8.313**, de dezembro de 1991 (conhecida como **Lei Rouanet**, atualizada pelo Decreto nº 1.494, de maio de 1995, criou o **Programa Nacional de Apoio à Cultura – Pronac**). Sua implementação deu-se por meio de três pilares: o Fundo Nacional da Cultura (FNC), os Incentivos a Projetos Culturais e o Fundo de Investimento Cultural e Artístico (Ficart) – este ainda pouco efetivo, em forma de condomínio, sem personalidade jurídica e constituído por quotas, emitidas sob forma nominativa e escritural e sujeitas à Lei nº 6.385, de dezembro de 1976, a qual dispõem sobre o mercado de valores mobiliários. O Fundo é sujeito às regulamentações da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e ao regime tributário definido pela Secretaria da Receita Federal.

A outra é a **Lei do Audiovisual**, (Lei nº 8.685 de julho de 1993), que foi modificada pela Lei nº 9.323, de dezembro de 1996. Tem a mesma lógica dos incentivos fiscais e destina-se a projetos cinematográficos de produção independente e outros projetos da área do audiovisual de exibição, distribuição e infra-estrutura técnica.

Finalmente, o terceiro instrumento legal é a **MP nº 2.219**, de setembro de 2001, que criou o **Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional (Prodecine)**, a Agência Nacional de Cinema (Ancine) e o Fundo de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional (Funcine). Esse fundo é similar em vários aspectos ao Ficart.

Portanto, o sistema de financiamento cultural dá-se por três mecanismos:

- 1) os **recursos orçamentários**, nos quais estão inseridos os recursos destinados ao Fundo Nacional de Cultura (FNC), que se somam aos recursos orçamentários das Instituições Federais de Cultura (MinC, institutos e fundações);
- 2) os **incentivos fiscais**, que facultam às pessoas físicas e às jurídicas a opção pela aplicação de parcelas de impostos devidos em apoio a atividades culturais. Uma parte desses recursos é recurso fiscal que o Estado deixa de arrecadar, a outra é um montante de recursos adicionais próprios das empresas; e
- 3) os **fundos de investimento**, Ficart e Funcine, que são regulados pela CVM.

Os fundos de investimento foram pouco efetivos até o momento, embora guardem grande potencial para o aporte adicional de recursos para a cultura. Apesar de tais fundos merecerem análises particulares, não serão aqui objetos de atenção – portanto, o foco recairá nas duas primeiras fontes, os recursos orçamentários e os incentivos fiscais. Entretanto, a análise excetua os recursos da Ancine e do Prodecine¹ até

1. Para melhores informações, consultar o Relatório de Gestão de 2002 da Agência Nacional de Cinema, disponível em: <<http://www.ancine.gov.br>>.

2003 fora do âmbito de atuação do Ministério da Cultura, uma vez que estavam na estrutura da Casa Civil da Presidência da República.

Antes de passar ao dimensionamento e à evolução dos recursos, devem-se ressaltar algumas medidas, tanto no que se refere aos recursos orçamentários quanto aos incentivados:

- contingenciamentos sucessivos de recursos orçamentários;
- elevação dos recursos orçamentários do FNC com o aumento de alíquota de 1% para 3% da fonte concurso e prognósticos em 2001;
- aporte de recursos de organismos internacionais, sobretudo no programa Monumenta (ressalte-se que a lei de responsabilidade fiscal impediu a contrapartida dos municípios, o que ocasionou atrasos dos investimentos e da execução dos recursos); e
- aumento da dedução do imposto de renda para 100% dos recursos incentivados em diversos segmentos em 1997; depois, em 2001, extensão da dedução para outros e sem que **os incentivos pudessem ser deduzidos das despesas operacionais**. Segmentos contemplados: *i*) artes cênicas; *ii*) livros de valor artístico, literário ou humanístico; *iii*) música erudita ou instrumental; *iv*) circulação de exposições de artes plásticas; e *v*) doações de acervos para bibliotecas públicas e para museus (MP nº 1.589/97, convertida na Lei nº 9.874/99).²

3 Recursos públicos e privados

Embora nos primeiros anos do governo de Fernando Henrique tenha havido um avançamento dos recursos em relação ao governo Itamar Franco, durante os anos seguintes os recursos orçamentários mantiveram-se relativamente estáveis (crescimento em torno de 1% ao ano entre 1999/2000/2001), sendo que as maiores variações negativas coincidiram com o período de crise em 1997/1998 e em 2002, às vésperas das eleições que resultaram no governo Lula, com uma queda de 23% em relação ao ano 2001 e 15% em relação a 1995.

Os recursos da modalidade “incentivo fiscal” também sofreram oscilações. A partir de 1995, as leis de incentivo foram sucessivamente alteradas, o que gerou aporte de recursos e algumas distorções em relação aos objetivos iniciais, em especial com a redução do aporte de recursos próprios das empresas, como veremos mais a frente. O aumento dos recursos coincide com a dedução de 100% em 1997 e 2001, e os momentos de queda seguem o padrão das crises, as quais são maiores que aquelas verificadas para os recursos orçamentários.

As empresas que apóiam projetos por intermédio das leis de incentivo pagam menos impostos. Em alguns casos, além do abatimento do IR também é permitida a dedução do incentivo das despesas operacionais, reduzindo a base de tributação da Contribuição Sobre o Lucro Líquido e até a devolução de impostos pela Receita Federal (a lei do audiovisual faculta essa possibilidade). Em qualquer caso, tal mecanis-

2. Persistem modalidades sem dedução integral. Consultar Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise nº 7, Brasília: Ipea, ago. 2003.

mo dificulta o acompanhamento da aplicação de recursos e dos montantes que o poder público deixa de arrecadar. Em princípio, **o apoio a projetos por incentivo deveria significar que o incentivador coloca recursos próprios adicionais** – aliás, tal é o objetivo dessas leis. Ou seja, a renúncia fiscal não deveria ser integral, mas o poder público brasileiro abriu essa possibilidade.

Os recursos financiados pelas leis de incentivo praticamente triplicaram de 1996 para 2002. Ressalte-se que a demanda por financiamento não foi satisfeita, na medida em que dos 21.333 projetos apresentados, 80% foram aprovados, e destes apenas 30% conseguiram captação. Ainda assim, deve-se ressaltar que as empresas públicas constituíram-se nos principais incentivadores na área cultural – uma empresa estatal consumiu aproximadamente 45% dos recursos incentivados em 2002, padrão recorrente durante toda a década. Além disso, os recursos concentraram-se em poucas empresas, sendo que dezessete delas responderam por 61% dos recursos incentivados (2002), os quais ainda concentram-se na região Sudeste (84% em média, no período).

No que se refere aos recursos incentivados, podemos separá-los em renúncia fiscal (os impostos que deixam de ser arrecadados) e dinheiro novo (a parte adicional dos empresários). Conforme se pode ler na tabela 1, a parte pública dos incentivos cresceu ao longo do período e, mesmo em períodos de crise, manteve-se em crescimento. Por outro lado, o adicional dos empresários declinou sem parar, tanto em relação ao total da modalidade “incentivos fiscais”, quanto nos recursos totais destinados à cultura. Em 2002, a participação era de apenas 14,5% (em 1997, era de 65%).

TABELA 1

Dispêndios públicos culturais – recursos orçamentários e incentivos fiscais, 1995-2002*

(Em R\$ mil)

Ano	Recursos orçamentários				Incentivos fiscais				
	Recursos orçamentários das instituições federais ¹	Número índice 1995=100%	Fundo Nacional de Cultura	Número índice 1995=100%	Renúncia Fiscal	Número índice 1995=100%	Adicional do empresário no incentivo	Partic. nos recursos incentivados	Partic. nos recursos totais
1995	349.666	100,0	29.813	100,0	126.252	100,0	246.237	66,1	48,7
1996	362.949	103,8	27.031	90,7	115.887	91,8	235.538	67,0	46,6
1997	346.165	99,0	46.522	156,0	181.145	143,5	371.067	67,2	64,7
1998	319.206	91,3	38.755	130,0	210.567	166,8	292.587	58,2	51,5
1999	347.711	99,4	31.620	106,1	218.947	173,4	199.148	47,6	33,3
2000	328.476	93,9	67.494	226,4	304.296	241,0	161.264	34,6	23,0
2001	336.084	96,1	85.299	286,1	353.219	279,8	195.562	35,6	25,2
2002	272.764	78,0	50.540	169,5	279.373	221,3	86.697	23,7	14,4

Fonte: Siafi/Sidor/Ipea/MinC.

Nota: ¹Os recursos orçamentários financiam as instituições federais, a Biblioteca Nacional, o Iphan (Museus Nacionais e Casas Históricas), a Fundação Casa de Rui Barbosa, a Fundação Cultural Palmares, a Fundação Nacional de Artes (Funarte) e o próprio Ministério. Uma parte desses recursos destina-se a projetos culturais e eventos.

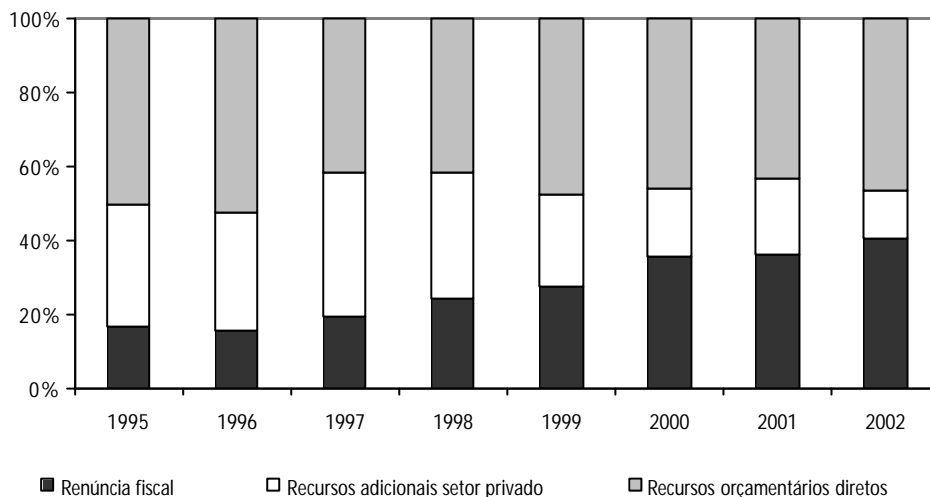
Obs.: *Valores deflacionados pelo IGDP-DI médio anual (valores de dezembro de 2002).

Enquanto os recursos orçamentários das instituições federais estiveram sempre em um nível inferior aos recursos de 1996 (em 2002, eram 22% menores que em 1995), os recursos do Fundo Nacional de Cultura foram crescentes ao longo do período. Em 2001, eram quase o triplo do observado em 1995.

Pode-se dizer que o FNC foi o dispositivo central no comportamento dos recursos orçamentários. Os recursos de algumas instituições federais praticamente apenas

cobrem despesas administrativas e de pessoal e, no geral, os recursos para financiar outras atividades são insuficientes para atender aos objetivos institucionais. Em certos casos, os projetos dessas instituições foram financiados pelos recursos do FNC (metade dos recursos do fundo é constituída por transferências a municípios e a instituições). O padrão de contingenciamento afetou as instituições federais, mas o FNC foi especialmente atingido. O gráfico 1 permite a visualização do comportamento dos agregados.

GRÁFICO 1
Evolução dos recursos destinados à cultura, 1995-2002



Fonte: Siafi/Sidor/Ipea/MinC.

O gráfico 1 mostra que houve aumento da parcela de renúncia fiscal e diminuição do aporte do adicional de recursos das empresas. Não custa enfatizar que, caso os recursos orçamentários tenha tido incremento real, mesmo pequeno, isto ocorreu graças ao FNC e deve-se que os incentivos fiscais são ligados ao lucro e minguam no caso de crises econômicas, – as quais pontuaram a década de 1990.

4 Considerações finais

Se o Estado constitui-se em um sistema de alocação seletiva de recursos para o atendimento de objetivos públicos, quanto mais claros os mecanismos e a própria definição dos objetivos, mais democráticos são governo e sociedade. Mas também cabe ao Estado, sobretudo por ser ator importante na área cultural, que defina claramente as suas orientações políticas e a quem destinará os recursos que lhe são próprios. Nesse caso, é importante assinalar alguns aspectos que envolvem a questão do financiamento cultural:

- A modalidade do incentivo fiscal faz que o poder público abra mão da arrecadação e do papel eletivo a respeito da alocação de recursos.
- A concessão de 100% de incentivo retirou das empresas a responsabilidade de custear parte dos projetos. Com o custo zero no seu investimento, o incentivo fiscal é mero repasse de verbas do Estado e a parceria da iniciativa privada não existe.

No entanto, em que pese a importância do mecenato nos montantes e nas estratégias de fomento, houve preocupação com a manutenção dos orçamentos federais para a cultura, ao contrário das tendências de contração de recursos fiscais verificadas em outras áreas. O poder público, nos dois governos do período abordado, não usou o aumento da participação do setor privado como razão e justificativa para a retirada do seu apoio à produção cultural, mas é também verdadeiro que os recursos ainda foram mínimos quando referidos aos objetivos a que instituições públicas de cultura propõem-se a cumprir.

Entretanto, o entusiasmo com o aumento dos recursos incentivados esconde um problema grave: as instituições federais de cultura são apenas com a falta de investimentos e de recursos orçamentários.

Com base nos problemas e nas dificuldades mencionados anteriormente, pode-se considerar o seguinte:

- a) Em relação aos recursos orçamentários, é importante, mesmo “contra a corrente”, que sejam resguardados dos contingenciamentos, com especial atenção àqueles destinados a investimentos e ações finalísticas das instituições públicas de cultura.
- b) Para a melhoria de gestão dos recursos do Fundo Nacional de Cultura, é possível estabelecer plano e política que seriam definidos por um conselho. Tal conselho seria deliberativo e co-gestor e permitiria a melhoria da execução e do controle social, bem como o compartilhamento de objetivos entre os diversos segmentos e o gestores públicos (federal, estaduais e municipais), além de articular uma rede de apoios na defesa das políticas culturais.
- c) Na gestão dos recursos incentivados, é possível estabelecer ações não-orçamentárias no FNC. O Conselho gestor teria as mesmas atribuições de definição compartilhada de diretrizes e estratégias em um plano de prioridades, tanto para projetos de investimento e serviços culturais permanentes quanto no financiamento de eventos. O maior cuidado é que os recursos não transitem no orçamento, pois estariam sujeitos às regras de contingenciamento. O incentivo a projetos tem essa vantagem (ser extra-orçamentário) e por tal razão não sofre riscos de contingenciamento. A existência de um plano de prioridades para seus recursos incentivados, negociado entre segmentos, entre eles empresas estatais e privadas, gestores públicos e privados e produtores culturais, possibilita harmonizar os diversos interesses em uma orientação geral e de diretrizes factíveis de execução no prazo do plano.
- d) Ainda na melhoria da gestão dos incentivos, é possível o uso racional de alíquotas progressivas como critério de alocação seletiva para os segmentos e as regiões, e torna-se mais fácil manejar tal instrumento quando referenciado em diretrizes gerais e estáveis em determinado período, compartilhadas pelos atores relevantes do setor.

Nos aspectos particulares, é possível dizer que a consolidação do sistema de financiamento da cultura no Brasil, apoiada nos incentivos fiscais e nos fundos orçamentários, significou um esforço importante de diversificação de fontes, além de ter representando uma nova proposta para suprir dificuldades de financiamento. Puderam-se verificar algumas distorções em relação aos objetivos preconizados, como, por

exemplo, a ênfase no incentivo a produções massivas, de gosto popular e com impacto de mídia, além das vantagens daqueles produtores que contam com agentes culturais de mediação entre artista e empresas, os quais são mais “profissionalizados” e dominam os trâmites e a linguagem da burocracia, dos artistas e dos diretores de empresas. Isso ocorreu em detrimento dos artistas, de quem não se pode exigir tal competência, e das regiões nas quais o mediador cultural não é tão profissionalizado.

Além disso, o fracasso das leis de incentivo em relação ao seu objetivo, qual seja, (a ampliação dos recursos dos empresários), é relativo: **mesmo no ano em que tais recursos foram menores, ainda assim não poderiam ter sido compensados com recursos do Tesouro.** É importante atentar para o fato de que o comportamento dos empresários e dos recursos fiscais é condicionado pela dinâmica econômica, e os recursos incentivados dependem muito tanto da disposição em investir na cultura quanto do ciclo de crescimento. Por outro lado, o aumento dos recursos orçamentários, para a vitalização e a ampliação das instituições públicas federais nas suas capacidades de operação na área cultural, embora central, não envolve simplesmente o apreço ou o despreço dos administradores públicos pelas “coisas” da cultura, mas depende das estratégias gerais que envolvem a ampliação da capacidade de gasto e de melhor uso dos recursos orçamentários por parte das instituições culturais.

Em contrapartida, mais importantes são os condicionamentos externos ao próprio Ministério da Cultura: é difícil imaginar que o Estado irrigará a cultura dos recursos financeiros necessários quando os tempos são de contingenciamentos e apertos fiscais. Não basta a boa-vontade com a cultura, a boa-vontade é política e deve aplicar-se às orientações gerais do governo – do contrário, o setor cultural continuará sempre a contar vitórias e derrotas em pequenas escaramuças, enquanto vai sempre perdendo a guerra.

5 Referências Bibliográficas

MALAGODI, M. E.; CESNIK, F. de S. *Projetos Culturais*. São Paulo: Fazendo Arte Editorial, 1998.

MENDONÇA, M. *Leis de incentivo à cultura – uma saída para a arte*. São Paulo: Carthago & Forte, 1994.

BRASIL. Ministério da Cultura (MinC). *Legislação Cultural Brasileira*. Brasília: MinC, 1997.

_____. Ministério da Cultura (MinC). *Economia da cultura*. Brasília: MinC, 1998.

IPEA. *Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise* nº 7. Brasília: Ipea, ago. 2003.

SARAVIA, Enrique. Que financiamento para que cultura? O apoio do setor público à atividade cultural, *Revista de Administração Pública*, v. 33, n.1, p. 89-119, 1999.

SUBSÍDIOS PARA O DEBATE SOBRE O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

Jorge Abrahão de Castro *

Paulo Roberto Corbucci**

A questão do financiamento é um dos elementos-chave quando se pretende formular e implementar qualquer política pública, uma vez que determina limites para os graus de cobertura e qualidade de bens e serviços a ser oferecidos. Para o estudo de tal questão, nunca é demais lembrar que seu desenho estará condicionado, em cada momento histórico, à existência de marcos jurídicos institucionais que definem princípios, determinam normas de convivência entre entes federados e suas competências, além de estabelecer limites para a relação público-privada, entre outros. É a partir da compreensão da complexidade de tal questão que se pretende desenvolver algumas reflexões sobre o atual debate a respeito do financiamento da educação superior no Brasil.

De início, cabe lembrar que a Constituição Federal determina que compete à União a manutenção de suas instituições de ensino superior, enquanto estados e municípios devem responder pela oferta da educação básica. Tal determinação deve-se, entre outras razões, à complexidade e ao maior custo daquele nível do ensino.

Conforme dados apresentados por Almeida,¹ relativos a 1999, as despesas com educação no Brasil seriam equivalentes a 4,25% do Produto Interno Bruto (PIB), sendo que à educação superior corresponderia apenas 0,9% do PIB. Aproximadamente dois terços dos dispêndios com esse nível do ensino estariam a cargo da União.

Nos últimos anos, a incapacidade do poder público federal de ampliar os gastos em educação,² em grande medida em decorrência do processo de ajuste fiscal, fez que não se conseguisse atender plenamente à crescente demanda por educação superior. Tal processo de enfraquecimento do setor público federal foi um dos elementos centrais para a forte expansão na oferta de vagas e o aumento das matrículas no setor privado, favorecidos por certa desregulamentação do setor, no que se refere à flexibilização dos requisitos para a criação de cursos e instituições, a ponto de ampliar consideravelmente a relação entre a disponibilidade de vagas e a capacidade de o público-alvo preenchê-la. Outra implicação desse enfraquecimento relativo do papel desempenhado pela União

* Pesquisador da Diretoria de Estudos Sociais do Ipea e professor do Departamento de Contabilidade da Universidade de Brasília (UnB).

** Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea.

1. Almeida, I. C. de. Gastos com educação no período de 1994 a 1999. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, Brasília, DF, v. 82, n. 200/201/202, p.137-198, jan./dez. 2001.

2. Em trabalho recente, Jorge Abrahão de Castro mostra que o Ministério da Educação sofreu perda relativa de recursos, no período de 1995 a 2002. Um orçamento executado correspondente a 1,44 % do PIB, em 1995, decresceu para 1,26%, em 2002 (Castro, J. A. Financiamento da educação: necessidades e possibilidades. Brasília: Ipea, 2004. (mimeo).

refere-se à ampliação da participação dos estados, sobretudo daqueles de maior expressão econômica, e de alguns municípios, na oferta desse nível de ensino.³

O gasto *per capita* na educação superior, em qualquer país do mundo, é sempre maior que aquele despendido com a educação básica. No caso brasileiro, tal diferença torna-se bastante acentuada pelo fato de que o que se gasta com a educação básica é insuficiente para se ter um ensino de qualidade. Desse modo, quando se compara esse gasto *per capita* com os dispêndios médios na educação superior, a inferência (precipitada) a que se chega é a de que o gasto com a educação superior, no Brasil, é exorbitante e, mais que isso, incompatível com as condições sociais brasileiras. No entanto, o fato de promissores cientistas nativos, cuja formação consumiu recursos do erário público, migrarem para instituições universitárias e de pesquisa no exterior, não é referido como o investimento mais descabido, na medida em que significa, no mínimo, a transferência de recursos para os países ricos. Em grande medida, isso deve-se ao fato de que os investimentos em Ciência e Tecnologia (C&T), no Brasil, são insuficientes para assegurar a permanência desses pesquisadores, os quais são atraídos pelas melhores condições de trabalho existentes em países que concedem à C&T sua devida importância para o desenvolvimento e a soberania nacionais.

Reforçando o entendimento de que o problema do financiamento da educação brasileira não reside no fato de o gasto com a educação superior ser excessivo, e sim que os investimentos na educação básica é que são insuficientes, Almeida (2001) apresenta dados acerca dos países da Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico (OCDE), por intermédio dos quais se observa que a relação entre o gasto com a educação básica e o da educação superior é de 1 para 3 (respectivamente, R\$ 3.637 e R\$ 9.823). No Brasil, tal relação é de 1 para 14 (R\$ 691 no ensino fundamental e R\$ 9.756 na educação superior).

A diferença entre o que se gasta, em valores *per capita*, com a educação básica e a superior, é em parte graças às naturezas diferenciadas das funções desempenhadas pelas instituições que ofertam esse nível de ensino, o que justifica em grande medida o seu custo também diferenciado.⁴

A análise do argumento que defende a transferência de recursos destinados ao financiamento da educação superior pública em favor da educação básica indica dois problemas cruciais. O primeiro, e talvez o mais trágico, consiste no inevitável desmantelamento de um sistema que, além de ofertar um ensino de melhor qualidade,

3. De acordo com dados do Censo da Educação Superior do Inep/MEC, o crescimento das matrículas no ensino de graduação nas IES estaduais, no período de 1990-2002, foi de 114%, ou seja, bastante superior ao das Ifes (72%). Desse modo, cerca de 50% das matrículas no setor público, nesse último ano (2002), estavam concentrados na esfera estadual e municipal.

4. "A experiência internacional mostra – e o caso brasileiro não se constitui numa exceção – que dificilmente uma universidade que tenha padrão de qualidade na graduação, pesquisa, pós-graduação *stricto sensu* e extensão pode se custear, apenas, com a cobrança de mensalidades. Geralmente, existem recursos públicos e de outras fontes privadas que complementam o montante necessário à manutenção de um corpo docente titulado e dedicado, assim como de funcionários preparados." (Schwartzman, J. Financiamento do ensino superior particular. Revista Estudos, n. 27, Brasília, DF, 2000).

ainda é o que possibilita maiores chances de ingresso aos mais pobres.⁵ Tal desmantelamento traria prejuízos incalculáveis para o desenvolvimento científico-tecnológico, na medida em que essa área desenvolve-se predominantemente no âmbito das Instituições de Ensino Superior (IES) públicas. Com isso, tal função estratégica em prol do desenvolvimento e da soberania nacionais dificilmente poderia ser assumida pelo setor privado, a não ser por intermédio de transferências e(ou) subsídios governamentais. Impactos negativos também seriam sentidos na Extensão Universitária, principalmente em relação aos serviços prestados, pelos hospitais vinculados às IES, à população mais necessitada. O segundo problema refere-se ao adicional de recursos que tal relocação incorporaria à educação básica. Mesmo que fossem integralmente canalizados para esse nível do ensino, ainda assim seriam insuficientes para assegurar as melhorias que se fazem necessárias, sobretudo se o montante limita-se ao que o Ministério da Educação destina, atualmente, à manutenção das Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes), o equivalente a 0,6% do PIB, em 2003. De acordo com estimativas apresentadas no relatório do grupo de trabalho sobre financiamento da educação, caso se queiram cumprir as metas do Plano Nacional de Educação (PNE), os gastos com a educação básica deverão elevar-se do patamar de 3,33% do PIB, em 2003, para 6,52%, em 2011. Portanto, a relação custo-benefício de um eventual desmantelamento das Ifes não apenas traria prejuízos incomensuráveis para o país, como também não resolveria o problema que afeta a educação básica.

Uma das premissas que respaldam o argumento de que os gastos públicos com a educação superior são regressivos, na medida em que estariam transferindo recursos para os mais ricos, é a de que ao se reduzirem os recursos para tal nível do ensino, democratizar-se-ia o sistema educacional como um todo. No entanto, esse presumido caráter regressivo dos gastos públicos com a educação superior deveria ser analisado à luz do perverso processo discriminatório que se inicia antes mesmo do início da escolarização obrigatória, a começar pelo fato de que grande parte das crianças brasileiras não teve e ainda não tem acesso à educação infantil – a taxa de escolarização líquida nessa fase do processo educacional corresponde a apenas 31,2% da população na faixa etária de zero a seis anos. Portanto, parcela majoritária da população já ingressa no ensino fundamental em desvantagem, quando comparada àqueles que são beneficiados, no mínimo, pela formação em nível pré-escolar. Além disso, um conjunto de outros fatores contribui para que mais de um terço daqueles que ingressam na primeira série do ensino fundamental não consigam concluí-lo.

A perversidade desse processo não pára por aí. Boa parte dos que conseguem transpor os obstáculos de toda ordem, para concluir a 8ª série do ensino fundamental, o faz em um ritmo aquém do desejado, de modo que tal conquista só se consuma aos dezoito anos de idade ou mais. Portanto, para muitos daqueles que ainda não ingressaram no mercado de trabalho, esse momento transforma-se em um divisor de águas

5. De acordo com Simon Schwartzmann, em artigo publicado no Jornal O Estado de S. Paulo, em 9/9/2003, 50,0% dos estudantes das IES privadas pertencem aos 10,0% mais ricos, enquanto nas instituições públicas tal índice é de 34,4%. Por sua vez, somente 5,4% dos estudantes das IES privadas provêm dos 50,0% mais pobres, enquanto nas IES públicas o percentual é de 11,7%. Dados obtidos por ocasião da realização do Provão 2003 corroboram os resultados desse estudo: o percentual de estudantes participantes desse exame provenientes de famílias com renda mensal de até três salários mínimos foi de 26,5% nas IES públicas e de 12,9% nas privadas. Por sua vez, os estudantes oriundos de famílias com renda mensal superior a vinte salários mínimos era de 12,6% nas instituições públicas e de 18,0% nas IES privadas.

intransponível, o que faz elevar substancialmente a taxa de evasão escolar.⁶ Para aqueles que conseguem conciliar a jornada de trabalho com o ensino médio noturno, são poucas as chances de uma formação que lhes permita disputar em “igualdade de condições” uma vaga no ensino superior, ainda que em instituições privadas.

Não há dúvida de que boa parte desses obstáculos poderá ser removida por intermédio de políticas educacionais que impliquem maior aporte de recursos financeiros aos sistemas públicos de ensino, no intuito de promover a expansão e a melhoria de qualidade da educação básica. Porém, tratar a questão educacional sob a ótica de que os níveis de ensino devem competir entre si, em face de uma escassa disponibilidade de recursos e, mais que isso, como se não houvesse interdependência entre estes, compromete a própria efetividade do processo educacional diante do desafio de promover a inclusão social de parcela considerável da população brasileira.

Não é lógico, e nem lícito, defender a qualidade da educação básica sem a defesa de uma educação superior também de qualidade, na medida em que, por exemplo, um dos fatores decisivos para se obter a qualidade da primeira refere-se ao tipo de profissional que irá atuar nesse nível do ensino. Para tornar-se técnica e politicamente capacitado para esse fim, tal profissional deverá ter uma sólida formação, a qual constitui tarefa indelegável da educação em nível superior. Do mesmo modo, torna-se incoerente defender que o país ingresse na chamada sociedade do conhecimento, até mesmo tendo-se como meta de governo o aumento dos gastos em Ciência & Tecnologia, ao mesmo tempo em que se afirma que são demasiados os dispêndios governamentais com as IES públicas – justamente onde é gerada a maior e mais relevante produção científica nacional, e nas quais é formada a esmagadora maioria dos pesquisadores brasileiros.⁷

Por outro lado, o argumento de que os gastos do poder público com a educação superior são excessivos tem sido baseado parcialmente em dados que não foram devidamente qualificados. Por exemplo: quando se obtém o gasto médio por estudante nas instituições federais, mediante a divisão dos dispêndios do Ministério da Educação (MEC) com a educação superior pelo total de estudantes de graduação matriculados nessas instituições, escamoteia-se a complexidade de serviços e produtos oferecidos pelas Ifes à sociedade. Além disso, as obrigações previdenciárias têm sido incluídas nesses gastos, como se delas dependessem os serviços e os produtos que estão sendo ofertados naquele momento. Quando se eliminam tais despesas, assim como as sentenças judiciais que se referem a passivos trabalhistas, e se faz uma ponderação do alunado atendido pelas Ifes (educação básica, ensino de graduação e pós-graduação *stricto sensu*), verifica-se que o gasto *per capita* nessas instituições é bastante heterogêneo. Conforme mostra pesquisa realizada no âmbito do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea),⁸ esse gasto médio por aluno, para o conjunto das universidades federais, em 1997, situava-se em R\$ 8,4 mil, valor equivalente a 160% da renda *per capita* brasileira naquele ano. No entanto, nas universidades que ofertavam apenas cursos em nível de graduação e que não mantinham hospitais uni-

6. A taxa de escolarização líquida da população de quinze a dezessete anos, nesse nível do ensino, é de cerca de 37%.

7. Em 2002, cerca de 81% dos mestrandos e 91% dos doutorandos estavam matriculados nas IES públicas.

8. Corbucci, Paulo Roberto. As universidades federais: gastos, desempenho, eficiência e produtividade. Brasília: Ipea, 2000. (Texto para Discussão, n. 752).

versitários, o gasto por aluno não ultrapassava R\$ 4,0 mil. Esse dado coloca por terra o argumento que qualifica de ineficientes as IES públicas, na medida em que o gasto por aluno em uma dessas instituições que se limitam à oferta de ensino de graduação não difere do que é despendido por alunos matriculados em instituições privadas com perfil semelhante.

De acordo com estudo realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep),⁹ os gastos estimados das três esferas públicas com a educação superior, em 1999, somaram cerca de R\$ 8,8 bilhões. Nesse mesmo ano, havia mais de 1,5 milhão de estudantes de graduação matriculados em instituições privadas. Utilizando-se como parâmetro um gasto mensal *per capita* de R\$ 315,¹⁰ estima-se que, naquele ano, os dispêndios privados tenham atingido a cifra aproximada de R\$ 5,8 bilhões. Com base nessas estimativas, a participação do poder público no financiamento da educação correspondia, em 1999, a cerca de 60% do total. Considerando-se que, nos últimos anos, o crescimento das matrículas no setor privado tem sido substancialmente maior que o da esfera pública, e que os gastos governamentais com a educação superior não foram ampliados, pode-se afirmar que atualmente a iniciativa privada já responde por mais de 50% dos recursos disponíveis a essa área, o que corresponde a uma forte retração da participação do poder público no financiamento da educação superior brasileira.¹¹

Tendência distinta da que foi constatada anteriormente observa-se nos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE).¹² Em média, cerca de 78% dos gastos realizados, em 2000, pelos membros dessa organização provinham do poder público. Até mesmo países reconhecidamente mais pobres, como México e Turquia, registravam índices acima desse valor médio.

Portanto, a experiência desses países considerados exitosos, em termos de desenvolvimento socioeconômico, sugere que a participação do poder público no financiamento da educação superior deve ser preponderante. Por sua vez, a opção assumida pela última gestão governamental, de atribuir ao setor privado a tarefa de atender, de forma predominante, a demanda por educação superior, já tem dado mostras de seus limites. Apesar de o crescimento das matrículas nos cursos de graduação ter sido expressivo nos últimos anos, também tem crescido o percentual de vagas não-preenchidas. Ao mesmo tempo, os índices de inadimplência dos estudantes matriculados nas instituições privadas tornaram-se preocupantes.

9. Relatório do grupo de trabalho sobre financiamento da educação. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, Brasília, DF, v. 82, n. 200/201/202, p. 117-135, jan./dez. 2001.

10. Esse valor, atualizado pelo IGP-DI para o ano de 1999, corresponde ao valor médio das mensalidades apresentado por Schwartzman (2000). Este autor afirma que "(...) a mensalidade média de 571 instituições particulares era, em 1998, de 264 reais, valor inferior ao de vários cursos de segundo grau. Note-se, ainda, que nesta média estão incluídos cursos tradicionalmente mais caros, como os de Odontologia, Medicina e Veterinária. Pode-se inferir, portanto, que muitos dos cursos oferecidos por instituições particulares apresentam baixos padrões de qualidade, por trabalharem com mensalidades que não permitem uma adequada remuneração de seus professores e nem a manutenção de instalações apropriadas, tais como laboratórios e bibliotecas. Por outro lado, já começam a surgir estabelecimentos que procuram atender à demanda das classes de renda mais elevadas e que cobram mensalidades bem superiores à média nacional".

11. Considerando o gasto mensal per capita de R\$ 530 (atualização para janeiro de 2004, do valor de 1998, pelo IGP-DI) e um efetivo de mais de 2,4 milhões de estudantes matriculados, os gastos do setor privado somariam R\$ 15,3 bilhões, em 2003. No setor público, o gasto atualizado estimado, para 2003, seria de R\$14,8 bilhões.

12. OCDE. Principaux indicateurs économiques, nov. 2003.

Mantidas essas tendências, tornar-se-á de difícil consecução o atendimento da meta estabelecida no Plano Nacional de Educação (PNE), de matricular 30% da população de 18 a 24 anos no ensino de graduação, até 2011. Para se atingir tal meta, assim como várias outras contidas naquele dispositivo legal, faz-se necessário, além do crescimento econômico almejado por todos, um conjunto de medidas de políticas públicas, entre as quais uma reestruturação do sistema tributário nacional que favoreça o crescimento econômico e, conseqüentemente, a ampliação dos investimentos do setor público na área educacional, bem como que promova a redistribuição indireta da renda, o que também permitiria a uma parcela da população ampliar sua capacidade de gastos com a educação.

Ao mesmo tempo em que se ressaltam as razões que levam a crer que o poder público não deveria abrir mão de sua responsabilidade diante do financiamento da educação superior, no Brasil, acredita-se que as IES públicas têm diante de si o desafio de consolidarem-se de fato como “res pública”, mediante o fortalecimento do compromisso maior de servir à sociedade. Nesse sentido, torna-se imprescindível a implementação de um contínuo e profundo processo de avaliação que, além de favorecer o seu repensar institucional, também constitua uma das formas de prestar contas à sociedade.

ACOMPANHAMENTO DA LEGISLAÇÃO EM POLÍTICAS SOCIAIS

PREVIDÊNCIA

Pagamento de empréstimos e financiamentos descontados dos benefícios

Desde outubro de 2003, com a promulgação do Decreto nº 4.892, o INSS pode descontar do valor do benefício parcelas correspondentes ao pagamento de empréstimos e financiamentos concedidos por instituições financeiras e sociedades de arrendamento mercantil. Esse desconto só poderá incidir sobre aposentadorias ou pensões por morte e não poderá ser uma parcela superior a 30% do valor do benefício.

Tal decreto também altera o período de pagamentos dos benefícios: a partir de abril de 2004, os benefícios serão pagos entre o 1º e o 5º dia útil de cada mês e não mais entre o 1º e o 10º, como são realizados atualmente.

Conversão do tempo de atividades especiais em tempo de atividade comum

Em setembro de 2003, por meio do Decreto nº 4.827, foram aprovadas as regras de conversão de tempo de atividades insalubres – as quais dão direito à aposentadoria especial – em atividade comum. Essas regras valem para atividades realizadas em qualquer período, que serão caracterizadas e comprovadas de acordo com o disposto na legislação em vigor à época da prestação do serviço.

Restabelecimento do pagamento do salário-maternidade pelas empresas

A Lei nº 10.710, de 5 de agosto de 2003, determinou que – a partir do dia 1º de setembro do mesmo ano – as empresas voltariam a ser responsáveis pelo pagamento do salário-maternidade à sua empregada gestante. Em 1999, tal pagamento havia sido transferido para o INSS em razão de denúncias de fraude. Atualmente, a utilização de instrumentos tais como Guia de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social (Gfip) e o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) contribuiu para a melhoria na fiscalização de tais fraudes. Dessa forma, o pagamento do benefício que havia se tornado mais burocratizado no período em que estava sendo realizado pelo INSS, uma vez que as gestantes tinham de comparecer aos postos para fazer o requerimento, voltou a ser responsabilidade das empresas. O que as empresas gastarem com o salário-maternidade de suas empregadas será futuramente restituído por meio de descontos às contribuições previdenciárias.

Reforma da Previdência

Foi promulgada, no dia 19 de dezembro de 2003, a Emenda Constitucional nº 41, que altera pontos do sistema previdenciário no Brasil. O texto aprovado no Senado preservou os pontos que haviam sido acordados na Câmara dos Deputados e as propostas de alteração apresentadas pelos senadores foram condensadas em uma outra Proposta de Emenda Constitucional (PEC Paralela).

As alterações contidas na EC nº 41 atingem principalmente o Regime Próprio dos Servidores Públicos. Com a promulgação dessa Emenda, foram instituídos novos tetos salariais aos servidores públicos ativos: o limite máximo em qualquer cargo público corresponde aos subsídios dos ministros do Supremo Tribunal Federal. Além desse teto, há limites específicos para cada Poder: no Executivo, o teto nos estados e no Distrito Federal é o salário dos governadores, e nos municípios, o dos prefeitos; no Legislativo, é o salário dos Deputados Estaduais e Distritais; e, por fim, no Judiciário, o salário dos Desembargadores do Tribunal de Justiça está limitado a 90,25% dos proventos dos ministros do STF, o que vale para todos os servidores desse Poder.

As outras mudanças aprovadas com tal emenda são: foi estabelecida de nova idade mínima para aposentadoria – 60 anos para os homens e 55 para as mulheres; aqueles que quiserem se aposentar antes de atingir essa nova idade mínima pagarão um pedágio de 5% para cada ano faltante, exceto as pessoas que venham a se aposentar até 31/12/2005, cujo pedágio foi estipulado em 3,5% por ano faltante; foi estabelecida a contribuição dos inativos; somente os servidores que já estavam no serviço público antes da promulgação da EC nº 41 e que tenham 35 anos de contribuição, 20 anos de permanência no serviço público, 10 anos na carreira e 5 anos no cargo, acrescidos dos tempos adicionais de contribuição instituídos pela Emenda Constitucional nº 20/98, terão direito à integralidade dos vencimentos na aposentadoria; apenas quem cumprir tais requisitos terá direito à paridade parcial de reajuste entre remuneração de ativos e inativos. A aposentadoria dos novos servidores fica restrita a R\$ 2.400, e o que ultrapassar esse valor fica na dependência de uma Previdência Complementar Pública, a ser criada por lei. Por fim, as pensões cujo valor exceda R\$ 2.400, sofrerão um corte equivalente a 30% da parcela excedente.

A PEC Paralela altera algumas das novas regras aprovadas com a promulgação da EC nº 41. As principais são: garantia da paridade de reajuste plena para ativos e inativos; criação de subtetos salariais nos estados; isenção parcial da contribuição dos inativos para idosos (mais de 70 anos) e para portadores de necessidades especiais; criação do regime previdenciário especial para os trabalhadores informais urbanos e trabalhadores domésticos não-remunerados que passam a ser abrigados no Regime Geral da Previdência Social, percebendo um benefício no valor de um salário mínimo; e regime especial para as polícias militares estaduais. Atualmente, a PEC Paralela está sendo analisada na Câmara dos Deputados e a previsão é de que seja aprovada ainda no primeiro semestre de 2004.

Criação dos Conselhos de Previdência Social

Em novembro de 2003, foram instituídos – pelo Decreto nº 4.874 (11/11/2003) – os Conselhos de Previdência Social (CPS). Tais conselhos são unidades descentralizadas do Conselho Nacional de Previdência Social e funcionarão junto às Gerências executivas do INSS. Os CPS terão caráter consultivo e funcionarão como órgãos de assessoramento; serão compostos por dez conselheiros titulares e dez suplentes, sendo quatro representantes do governo e seis da sociedade civil (dois representantes dos empregadores, dois dos empregados e dois dos aposentados e pensionistas).

Nova sistemática para cobrança da Cofins

Foi instituída com a edição da MP nº 135/2003 – convertida na Lei nº 10.833 (29/12/2003) – nova sistemática para a cobrança da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins). A incidência da nova Cofins passa a ser cumulativa e a alíquota que era de 3% no antigo modelo de cobrança cumulativa passa a ser de 7,6%. Essa nova alíquota é aplicada sobre o total de receitas auferidas pela pessoa jurídica.

No entanto, a cobrança cumulativa da Cofins será mantida para as pessoas jurídicas tributadas pelo Imposto de Renda com base no lucro presumido, as optantes pelo Simples, as sociedades cooperativas, os órgãos públicos, as autarquias e as fundações públicas. Além dessas, a Lei nº 10.833/2003, que alterou parcialmente a nova sistemática de cobrança da Cofins instituída pela MP nº 135, manteve as empresas que atuam na área de educação, saúde e transportes no antigo regime de cobrança da Cofins e isentou as que fabricam álcool combustível.

Outra importante inovação do período foi a instituição do PIS/Pasep e Cofins incidentes na importação de produtos estrangeiros ou serviços. Tal medida é fruto das negociações da reforma tributária e poderá ser utilizada como fonte alternativa de financiamento da Previdência Social, desonerando as contribuições baseadas na folha de pagamentos. É uma medida que atinge os importadores, aqueles que contratam serviços de residentes ou domiciliados no exterior e os beneficiários do serviço que moram no exterior. As alíquotas são de 1,65% para o PIS/Pasep – Importação e de 7,6% para a Cofins – Importação. Vale ressaltar, porém, que tais alíquotas variam de acordo com o produto que está sendo importado. No caso do PIS/Pasep – Importação, a alíquota varia entre 1,25% na importação de querosene para avião e de 2,56% para gás liquefeito de petróleo. As alíquotas da Cofins – Importação, por sua vez, variam entre 5,8% e 11,84% para os mesmos produtos.

Estão isentas das contribuições desses impostos as importações feitas pela União, pelos estados e municípios (incluindo as autarquias e as importações), pelas missões diplomáticas e pelas representações de organismos internacionais. Também estão isentas das cobranças as bagagens de viajantes procedentes do exterior, as remessas postais internacionais, os bens comprados em zonas francas, os objetos de arte recebidos em doação por museus e instituições culturais mantidos pelo poder público ou outras entidades culturais reconhecidas como de utilidade pública.

Novos institutos da Previdência Complementar

No período analisado, foi concluída a regulamentação dos novos institutos da Previdência Complementar: a portabilidade, o benefício proporcional diferido (*vesting*) e os fundos instituídos. Tais institutos estavam previstos na EC nº 20/1998 e nas Leis Complementares nº 108/2001 e 109/2001.

Os fundos instituídos são fundos de pensão complementar privada criados a partir do vínculo associativo do indivíduo. O modelo de fundo instituído é semelhante ao do fundo patrocinado, mas tem algumas especificidades. Os planos são de contribuição definida, os patrimônios dos fundos e dos instituidores devem ser totalmente separados, os fundos instituídos deverão ser geridos por instituições financeiras ou

administradoras de recursos e o empregador poderá realizar contribuições eventuais, mas não poderá ser patrocinador do fundo.

Também foi concluída no período analisado a regulamentação dos institutos de portabilidade e do benefício proporcional diferido. Ambos foram pensados como alternativas de ação para o trabalhador que participa de um fundo de previdência complementar fechada, no caso de haver o rompimento do vínculo empregatício. A portabilidade é o direito conferido ao cidadão de transferir os recursos acumulados em um plano de previdência complementar para o plano de uma outra entidade – aberta ou fechada. O benefício proporcional diferido representa a opção pelo recebimento futuro de um benefício proporcional às contribuições uma vez realizadas. Nos dois casos é exigida carência de três anos para que o indivíduo tenha direito a tais novos institutos. Vale ressaltar ainda que o trabalhador também poderá optar pelo resgate dos recursos acumulados em um plano.

ASSISTÊNCIA SOCIAL

Política Nacional do Idoso

Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 – Dispõe sobre o Estatuto do Idoso. Destaque para a alteração nas normas de acesso dos idosos ao BPC (cap. VIII, art. 34), reduzindo a idade mínima de 67 para 65 anos e fixando que a concessão do benefício não seja computada para o cálculo da renda familiar *per capita*. Tal flexibilização abre a possibilidade de que mais de um idoso venha a receber o benefício na família. Prevê punição àqueles que atentarem contra os direitos dos idosos e lhes impingir maus tratos. Dispõe sobre prioridade no procedimento judicial, gratuidade em transportes coletivos públicos urbanos e semi-urbanos, e dá outras providências.

Programas de Garantia de Renda Mínima (PGRM) e do Programa Bolsa Escola

Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001 – Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação (Bolsa Escola), e dá outras providências.

Decreto nº 3.823, de 28 de maio de 2001 – Aprova o regulamento do Programa Bolsa Escola, e dá outras providências.

Decreto nº 4.313, de 24 de julho de 2002 – Revoga o Decreto nº 3.823, alterando o Capítulo V – Das Disposições Transitórias e Finais.

Portaria nº 12, de 26 de abril de 2002 – Dispõe sobre as normas de operacionalização para o controle de frequência escolar de crianças das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Escola.

Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003 – Cria o Programa Bolsa Família. Unifica os procedimentos de gestão e execução das seguintes ações de transferência de renda do governo federal: Bolsa Escola, Cartão Alimentação, Bolsa Alimentação, Auxílio-Gás e Cadastramento Único do Governo Federal. Cria o Conselho Gestor Interministerial do Bolsa Família vinculado à Presidência da República, e dá outras providências.

Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004 – Institui a Renda Básica de Cidadania. Determina que, a partir de 2005, todos os brasileiros e os estrangeiros residentes no país há cinco anos ou mais terão direito a receber, anualmente, um benefício monetário. O valor do benefício, idêntico para todos, deverá ser definido pelo Poder Executivo, em observância à Lei de Responsabilidade Fiscal. Estipula a implementação em etapas, a critério do Poder Executivo, priorizando-se as camadas mais necessitadas da população, e dá outras providências.

Ministério de Assistência Social (MAS)

Medida Provisória nº 163, de 23 de janeiro de 2004 – Altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Destaque para a Transformação do Ministério da Assistência Social em Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; para a transformação do Conselho Interministerial Gestor do Bolsa Família, da Presidência da República, em Conselho Gestor do Programa Bolsa Família, do novo Ministério; e para a extinção do Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome. Dispõe sobre a criação da Secretaria de Coordenação Política da Presidência da República, de cargos em comissão para o funcionalismo público e acrescenta competências à Casa Civil quanto à gestão da administração pública.

EDUCAÇÃO

Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003 – Essa Lei modifica a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, instituída mediante a Lei nº 9.394/1996, ao introduzir dois novos artigos (26-A e 79-B).

O artigo 26-A torna obrigatório o ensino sobre História e Cultura Afro-Brasileira nos estabelecimentos de ensinos fundamental e médio. O conteúdo programático incluirá o estudo da História da África e dos africanos, a luta dos negros no Brasil, a cultura negra brasileira e o negro na formação da sociedade nacional.

O artigo 79-B inclui no calendário escolar o dia 20 de novembro como “Dia Nacional da Consciência Negra”.

Medida Provisória nº 139, de 21 de novembro de 2003 – Essa Medida Provisória institui o Programa de Complementação ao Atendimento Educacional Especializado aos Portadores de Deficiência, no âmbito do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

O Programa visa promover a universalização do atendimento especializado de educandos portadores de deficiências, cuja situação não permita sua integração em classes comuns de ensino regular, e ampliar a inclusão dos demais portadores de deficiência em classes comuns de ensino regular.

A União repassará recursos financeiros diretamente às entidades privadas sem fins lucrativos, que prestem serviços gratuitos na modalidade de ensino especial. A assistência financeira será proporcional ao número de alunos portadores de deficiência, conforme apurado no censo escolar realizado pelo MEC. Os recursos distribuídos não poderão exceder, por aluno da educação especial, ao valor estabelecido pela Lei do Fundef para o cálculo *per capita* aluno do ensino fundamental.

A transferência de recursos financeiros está condicionada à aprovação prévia pelos Conselhos de Educação Estaduais, Distrital e Municipais, ou, onde não existirem tais conselhos, pelas Secretarias Municipais de Educação.

Lei Estadual nº 506, de 5 de setembro de 2003 – A Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro instituiu nova disciplina sobre o Sistema de Cotas para ingresso nas Universidades Públicas do estado. Essa nova lei consolida a legislação estadual sobre o tema das cotas nas universidades, que se encontrava disciplinada em três diferentes leis (uma para estudantes carentes ou oriundos da rede pública de ensino, outra para portadores de deficiência e outra para os afrodescendentes e minorias étnicas).

A universidade pública estadual definirá o aluno carente, considerando sua renda familiar, e deverá disciplinar como se fará a prova dessa condição.

O aluno oriundo da rede pública a ser beneficiado pelo sistema de cotas deverá ter cursado da 5ª a 8ª séries do ensino fundamental e todo o ensino médio em escolas públicas situadas no Estado do Rio de Janeiro.

Atendido o princípio da igualdade, o edital do processo de seleção estabelecerá as minorias étnicas e os portadores de deficiência a serem beneficiados pelo sistema de cotas, bem como a forma como serão caracterizadas as pessoas negras, admitindo-se a adoção do sistema de auto-declaração.

As universidades estabelecerão os critérios mínimos de qualificação para o acesso às vagas, de maneira uniforme para todos os concorrentes, independentemente de sua origem, ressalvada a adoção de critérios diferenciados de qualificação por curso e turno.

Atendidos os princípios e as regras estabelecidos por essa lei, as universidades deverão estabelecer vagas reservadas no percentual mínimo total de 45%, distribuído da seguinte forma:

- 20% para estudantes oriundos da rede pública de ensino;
- 20% para negros e integrantes de minorias étnicas; e
- 5% para portadores de deficiência.

IGUALDADE RACIAL

Decreto nº 4.738, de 12 de junho de 2003 – A Presidência da República “promulga a Declaração Facultativa prevista no art. 14 da Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial, reconhecendo a competência do Comitê Internacional para a Eliminação da Discriminação Racial para receber e analisar denúncias de violação dos direitos humanos cobertos na mencionada Convenção”.

Portaria Conjunta nº 2.430, de 9 de setembro de 2003 – Ministério da Educação, por meio da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial “institui um Grupo de Trabalho com o objetivo de elaborar proposta para o estabelecimento de políticas públicas de ação afirmativa que permita o acesso e a permanência de negros nas instituições federais de ensino superior”. Tal grupo é integrado por representantes da Casa Civil, da Advocacia Geral da União, do Ministério da Educação, da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, da Secretaria Especial dos Direitos Humanos, da Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica, da Fundação Cultural Palmares, do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério de Assistência e Promoção Social e do Conselho Nacional de Educação.

Decreto nº 4.885, de 20 de novembro de 2003 – A Presidência da República “dispõe sobre composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR)”.

Decreto nº 4.886, de 20 de novembro de 2003 – A Presidência da República “institui a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR)”.

Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003 – A Presidência da República “regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades de quilombos, de que trata o art. 68 do ato das Disposições Constitucionais Transitórias, revisando normas anteriores”.

Termo de Compromisso, de 1º de setembro de 2003 – O Ministério de Assistência e Promoção Social, a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e a Petrobrás “promovem a formulação e a implementação de ações para a superação da pobreza e da miséria em atendimento às demandas do Programa Fome Zero”.

Termo de Compromisso nº 1, de 20 de novembro de 2003 – O Ministério da Saúde e a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial “sistemizam e ordenam a Política Nacional de Saúde da População Negra nos organismos e nas instâncias de pactuação do Sistema Único de Saúde”. Publicada no DOU de 11 de dezembro de 2003.

Termo de Compromisso, de 18 de junho de 2003 – A Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e a Prefeitura de Porto Alegre-RS “promovem a elaboração de um mapa socioeducativo da população negra com o objetivo de orientar as propostas político-pedagógicas da Secretaria Municipal de Educação na área de igualdade racial e a capacitação dos professores da rede municipal de ensino”.

EMPREGO E RENDA

Modificações no Fundo de Aval para a Geração de Emprego e Renda (Funproger)

A Resolução nº 340 do Codefat, de 10 de julho de 2003, alterou a Resolução nº 231, de 23 de dezembro de 1999, com a redação dada pela Resolução nº 276, de 21 de novembro de 2001, que aprovou o Regulamento do Fundo de Aval para a Geração de Emprego e Renda (Funproger). A nova Resolução autorizou a elevação do limite de capitalização do Funproger, com recursos do FAT, de R\$ 63 milhões para R\$ 100 milhões. O valor máximo garantido por esse Fundo foi elevado de oito para onze vezes o seu patrimônio. O Funproger foi adequado para ser utilizado na nova linha de crédito Proger – Jovem Empreendedor, que se constitui em ação no eixo de empreendedorismo do Programa Primeiro Emprego.

Instituição da linha de crédito FAT - Exportar

A Resolução nº 344, de 10 de julho de 2003, instituiu a linha de crédito denominada FAT – Exportar, destinada ao fomento da exportação e à geração de emprego e renda por meio de financiamento à exportação, a ser operado pelas instituições financeiras oficiais federais com recursos de depósitos especiais remunerados do FAT. As linhas de crédito do FAT – Exportar serão destinadas a financiamento ao exportador, na fase pré-embarque, da produção de bens que apresentem índice de nacionalização em valor igual ou superior a 60%.

Modificações nas condições de apuração e liquidação dos complementos de atualização monetária de saldos de contas vinculadas do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), referentes ao Plano Collor e ao Plano Verão

O Decreto nº 4.777, de 11 de julho de 2003, modifica o parágrafo primeiro do artigo 4º do Decreto nº 3.913, de 11 de setembro de 2001,¹ que trata da forma e dos prazos do crédito na conta vinculada dos complementos do FGTS referentes ao Plano Collor e ao Plano Verão, como parte do Termo de Adesão ao qual o titular de conta vinculada tem de aderir. O Decreto nº 3.913 dizia que nos casos em que a adesão dependa de transação, seriam consideradas, como datas de adesão, as datas da homologação judicial da transação. O Decreto nº 4.777 determina agora que seja considerada, como data de adesão, a data em que o titular de conta vinculada firmou o Termo de Adesão, independentemente da homologação judicial da transação, que, não obstante, deverá ser requerida mesmo depois de efetuado o crédito na conta.

1. Ver Anexo de Legislação da área Trabalho e Renda de Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise nº 4.

Restabelecimento do pagamento do salário-maternidade, pela empresa, à segurada empregada gestante

A Lei nº 10.710, de 5 de agosto de 2003, alterou os artigos 71 e 72 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Esta dizia que o salário-maternidade é devido à segurada empregada, à trabalhadora avulsa e à empregada doméstica, durante 28 (vinte e oito) dias antes e 92 (noventa e dois) dias depois do parto. A nova Lei passou a determinar que o salário-maternidade é devido à segurada da Previdência Social durante 120 dias, com o início do recebimento ocorrendo no período que vai de 28 dias antes do parto até a data de ocorrência deste. A Lei nº 10.710 também determina que tal benefício será pago diretamente pela Previdência Social.

A Lei nº 10.710 também acrescenta três parágrafos ao art. 72 da Lei nº 8.213, determinando que cabe à empresa pagar o salário-maternidade devido à empregada gestante, efetivando-se a compensação quando do recolhimento das contribuições incidentes sobre a folha de salários e demais rendimentos pagos ou creditados à pessoa física que lhe preste serviço. Por fim, a nova lei determina que o salário-maternidade devido à trabalhadora avulsa será pago diretamente pela Previdência Social.

Instituição da linha de crédito “Proger Rural Familiar” no âmbito do Proger Rural

A Resolução do Codefat nº 355, de 5 de agosto de 2003, instituiu a linha de crédito denominada “Proger Rural Familiar”, cujos beneficiários serão os agricultores egressos do Pronaf, ou ainda beneficiários desse programa que atendam às seguintes características: *i)* explorem parcela de terra na condição de proprietários, posseiros, arrendatários, parceiros ou concessionários do Programa Nacional de Reforma Agrária; *ii)* residam na propriedade ou em aglomerado urbano ou rural próximo; *iii)* não disponham, a qualquer título, de área superior a quatro módulos fiscais; *iv)* obtenham, no mínimo, 80% da renda familiar proveniente da exploração agropecuária e não-agropecuária do estabelecimento; *v)* tenham o trabalho familiar como predominante na exploração do estabelecimento, podendo manter até dois empregados permanentes, sendo admitido ainda o recurso eventual à ajuda de terceiros, quando a natureza sazonal da atividade o exigir; e *vi)* tenham renda bruta familiar de até R\$ 60.000. O crédito será destinado ao custeio e ao investimento para os produtores egressos do Pronaf e ao investimento para os produtores ainda beneficiários do Pronaf. Por fim, a Resolução nº 355 faz algumas modificações na Resolução nº 89, de 4 de agosto de 1995, que criou o Proger Rural.

Criação de subsidiárias do Banco do Brasil para atuação no segmento de microfinanças e consórcios

A Medida Provisória nº 121, de 25 de junho de 2003, transformada na Lei nº 10.738, de 17 de setembro de 2003, autorizou o Banco do Brasil a criar duas subsidiárias integrais: *i)* um banco múltiplo, com o objetivo de atuação especializada em microfinanças, definidas como o conjunto de produtos e serviços financeiros destinados à população de baixa renda, até mesmo por meio de abertura de crédito a pessoas físicas de baixa renda e microempresários, sem a obrigatoriedade de comprovação de renda; e *ii)* uma administradora de consórcios, com o objetivo de administrar grupos de consórcio destinados a facilitar o acesso a bens duráveis e de consumo, até mesmo a pessoas físicas de baixa renda e microempresários, com ou sem qualquer comprovação

de renda. As subsidiárias integrais poderão participar, majoritariamente ou minoritariamente, do capital de sociedade de crédito ao microempreendedor e de outras empresas privadas, desde que necessário ao alcance dos seus objetivos sociais.

Instituição de linha de crédito emergencial e temporária para financiamento da aquisição de fogões, geladeiras, máquinas de lavar e televisores de fabricação nacional

A Resolução do Codefat nº 359, de 17 de setembro de 2003, instituiu linha de crédito emergencial e temporária para concessão de financiamento da aquisição de fogões, geladeiras, máquinas de lavar e televisores de fabricação nacional para pessoas físicas. Essa linha de crédito será financiada com recursos de depósitos especiais remunerados do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). O valor máximo do bem e do financiamento foi fixado em R\$ 900, com prazo de até 36 meses e taxa de juros de até 2,53% a.m. A Resolução também autoriza a alocação em depósito especial remunerado do FAT, excedente a reserva mínima de liquidez, nas Instituições Financeiras Oficiais Federais, da importância de até 200 milhões de reais para execução da referida linha de crédito. A data fixada para o fim da operação dessa linha de crédito foi 31 de dezembro de 2003.

Criação do Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens (PNPE)

A Lei nº 10.748, de 22 de outubro de 2003, criou o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens (PNPE), que objetiva a inserção de jovens no mercado de trabalho e sua escolarização. O público-alvo do programa abrange os jovens com idade de 16 a 24 anos em situação de desemprego involuntário, que atendam cumulativamente aos seguintes requisitos: *i)* não tenham tido vínculo empregatício anterior; *ii)* sejam membros de famílias com renda mensal *per capita* de até meio salário mínimo; *iii)* estejam matriculados e freqüentando regularmente estabelecimento de ensino fundamental ou médio, ou cursos de educação de jovens e adultos; *iv)* estejam cadastrados nas unidades executoras do Programa; e *v)* não sejam beneficiados por subvenção econômica de programas congêneres e similares. Entre os jovens que cumprirem tais condições, o PNPE atenderá prioritariamente àqueles cadastrados no Sistema Nacional de Emprego (Sine), até 30 de junho de 2003. O PNPE não abrange o trabalho doméstico, nem o contrato de trabalho por prazo determinado, até mesmo o contrato de experiência. Além disso, é vedada a contratação, no âmbito do PNPE, de jovens que sejam parentes, ainda que por afinidade, até o terceiro grau, dos empregadores, sócios das empresas ou dirigentes da entidade contratante.

Mediante termo de adesão ao PNPE, poderá inscrever-se como empregador qualquer pessoa jurídica ou física a ela equiparada que firme “compromisso de gerar novos empregos” (que será mais bem explicado a seguir) e que comprove a regularidade do recolhimento de tributos e de contribuições devidas ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), à Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda e à Dívida Ativa da União. As empresas que cumprirem tais condições habilitar-se-ão a receber do governo federal subvenção econômica no valor de:

- 1) até seis parcelas de R\$ 200 por emprego gerado, para empregador com renda ou faturamento inferior ou igual a um milhão e 200 mil reais no ano-calendário anterior;
- 2) até seis parcelas de R\$ 100, por emprego gerado, para o empregador com renda ou faturamento superior a um milhão e 200 mil reais no ano-calendário anterior.

No caso de contratação de empregado sob o regime de tempo parcial, o valor das parcelas será proporcional à respectiva jornada. A concessão da subvenção econômica prevista nesse artigo fica condicionada à disponibilidade dos recursos financeiros, que serão distribuídos na forma definida pelo Ministério do Trabalho e Emprego.

O “compromisso de gerar empregos” por parte dos empregadores inscritos no PNPE, mencionado anteriormente, envolve, em primeiro lugar, segundo a Lei, seu compromisso em manter, enquanto perdurar o vínculo empregatício com jovens inscritos no PNPE, um número médio de empregados igual ou superior ao estoque de empregos existentes no estabelecimento no mês anterior ao da assinatura do termo de adesão, excluídos desse cálculo os participantes do PNPE e de programas congêneres. Os empregadores participantes do PNPE poderão contratar: *i*) um jovem, no caso de contarem com até quatro empregados em seu quadro de pessoal; *ii*) dois jovens, no caso de terem de cinco a dez empregados em seu quadro de pessoal; e *iii*) até 20% do respectivo quadro de pessoal, nos demais casos.

Se houver rescisão do contrato de trabalho de jovem inscrito no PNPE antes de um ano de sua vigência, o empregador poderá manter o posto criado, substituindo, em até trinta dias, o empregado dispensado por outro que preencha os requisitos do programa. Porém, nesse caso, não fará jus a uma nova subvenção econômica para o mesmo posto, mas somente a eventuais parcelas remanescentes da subvenção econômica já existente. Se o posto for extinto, o empregador deverá restituir as parcelas de subvenção econômica, devidamente corrigidas pela taxa do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic). O empregador que descumprir os requisitos para participar do programa ficará impedido de participar do PNPE pelo prazo de 24 meses, a partir da data da comunicação da irregularidade, e deverá restituir à União os valores recebidos, com correção.

Caso o jovem empregado no âmbito do PNPE, no curso da vigência do contrato de trabalho, deixe de satisfazer aos requisitos previstos no programa, fica a empresa dispensada da restituição das parcelas de subvenção econômica recebidas se mantiver o contrato de trabalho pelo prazo remanescente ou substituir o jovem por outro que atenda aos requisitos.

Outro aspecto do PNPE envolve a concessão de um auxílio financeiro ao prestador de serviço voluntário que esteja na faixa etária de 16 a 24 anos e que integre uma família com renda mensal *per capita* de até meio salário mínimo. Esse auxílio financeiro terá valor de até R\$ 150 e será custeado com recursos da União por um período máximo de seis meses, sendo destinado preferencialmente: *i*) aos jovens egressos de unidades prisionais ou que estejam cumprindo medidas socioeducativas; e *ii*) a grupos específicos de jovens trabalhadores submetidos a maiores taxas de desemprego.

O auxílio financeiro será pago pelo órgão ou pela entidade pública ou instituição privada sem fins lucrativos previamente cadastrados no Ministério do Trabalho e

Emprego, utilizando recursos da União, mediante convênio, ou com recursos próprios. A concessão do auxílio financeiro é vedada ao voluntário que preste serviço à entidade pública ou à instituição privada sem fins lucrativos na qual trabalhe qualquer parente, ainda que por afinidade, até o terceiro grau, bem como ao beneficiado pelo Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens (PNPE).

Modificações no Plano Nacional de Qualificação (PNQ)

A Resolução do Codefat nº 368, de 6 de novembro de 2003, modificou os artigos 21 e o 22 da Resolução nº 333, de 10 de julho de 2003, que criou o Plano Nacional de Qualificação (PNQ). O primeiro artigo mencionado trata da transição entre o Planfor e o PNQ, bem como das condições que devem ser observadas para processamento e formalização de convênios e contratos relativos ao PNQ 2003. A mudança aqui ocorre no caso dos Planos Territoriais de Qualificação (PlanTeQs), em que a carga horária média exigida dos cursos diminui de 160 para 120 horas. No segundo artigo mencionado, foram modificados os prazos de vigência do PNQ 2003 e os prazos de processamento e tramitação de convênios e contratos entre o Ministério do Trabalho e Emprego e os estados, Distrito Federal, Arranjos Institucionais e entidades executoras dos projetos especiais para o exercício de 2004.

Modificações no seguro-desemprego concedido ao pescador artesanal

A Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003, substituiu a Lei nº 8.287, de 20 de dezembro de 1991, passando a ser o marco regulatório básico do benefício do seguro-desemprego concedido ao pescador artesanal. Originalmente, o benefício era concedido, durante o período de defeso, ao pescador profissional que exercesse sua atividade de forma artesanal, individualmente ou em regime de economia familiar, sem contratação de terceiros. Pela nova lei, admite-se o auxílio eventual de parceiros.

Quanto às condições para habilitação ao benefício, as principais alterações foram a inclusão dos seguintes requisitos: *i)* comprovante de que não está em gozo de nenhum benefício de prestação continuada da Previdência ou da Assistência Social, exceto o auxílio-acidente e a pensão por morte; e *ii)* atestado da Colônia de Pescadores a que esteja filiado, com jurisdição sobre a área onde atue o pescador artesanal, que comprove que o requerente não disponha de outra fonte de renda além daquela decorrente da atividade pesqueira. Além disso, a nova lei, ao contrário da antiga, não especifica um patamar de renda máximo que o pescador deva ter para receber o benefício.

Por fim, a Lei nº 10.779 especifica as seguintes hipóteses de cancelamento da concessão do benefício: *i)* início de atividade remunerada; *ii)* início de percepção de outra renda; *iii)* morte do beneficiário; *iv)* desrespeito ao período de defeso; e *v)* comprovação de falsidade nas informações prestadas para a obtenção do benefício.

Instituição da linha de crédito FAT – Integrar

A Resolução do Codefat nº 371, de 26 de novembro de 2003, instituiu, excepcionalmente, a linha de crédito denominada FAT – Integrar, cujos recursos serão destinados ao financiamento de projetos de investimento na região Centro-Oeste do país. Para projetos da área urbana, serão financiados os de investimento e capital de giro associado. Na área rural, serão financiados projetos de investimento e custeio associado. Segundo a resolução, a seleção de trabalhadores a ser contratados no âmbito dos

projetos financiados deverá ser feita preferencialmente nos pontos de atendimento do Sistema Nacional de Emprego (Sine). Além disso, os beneficiários da linha de crédito ora instituída deverão contratar preferencialmente jovens de 16 a 24 anos e adultos acima de 40 anos. Os recursos do programa advirão de depósitos especiais remunerados do FAT.

Instituição das linhas de crédito Proger Pescador e Proger Psicultura no âmbito do Proger Rural

A Resolução nº 373 do Codefat, de 26 de novembro de 2003, instituiu as linhas de crédito especiais denominadas Proger Pescador e Proger Psicultura, que visam conceder crédito a pescadores artesanais e aquícultores. Os recursos advirão de depósitos especiais remunerados do FAT.

No caso do Proger Pescador, os beneficiários serão pescadores artesanais, seja de forma direta, seja por intermédio de suas cooperativas. O crédito financiará o investimento coletivo, o custeio isolado e a conversão de atividade da pesca artesanal para aquícultura. No Proger Psicultura, os beneficiários serão os assentados do Programa Nacional de Reforma Agrária, seja de forma direta, seja por intermédio de suas cooperativas. O crédito, nesse caso, financiará projetos coletivos de investimento e/ou custeio e investimentos para estruturação de cadeia produtiva.

Os financiamentos dessas novas linhas de crédito dependerão de disponibilidade orçamentária da Secretaria Especial de Aquícultura e Pesca para efeito de equalização das taxas de juros junto às instituições financeiras operadoras do Proger Rural.

Autorização para desconto de prestações de empréstimos em folha de pagamento

A Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, expressa que os empregados regidos pela CLT poderão autorizar o desconto em folha de pagamento dos valores referentes ao pagamento de empréstimos, financiamentos e operações de arrendamento mercantil concedidos por instituições financeiras e sociedades de arrendamento mercantil, quando previsto nos respectivos contratos. Tal desconto também poderá incidir sobre verbas rescisórias devidas pelo empregador, se assim previsto no respectivo contrato de empréstimo, financiamento ou arrendamento mercantil, até o limite de 30%.

No momento da contratação da operação, a autorização para a efetivação dos descontos permitidos nessa lei observará, para cada mutuário, os seguintes limites: *i)* a soma dos descontos não poderá exceder a 30% da remuneração disponível, conforme definida em regulamento; e *ii)* o total das consignações voluntárias não poderá exceder a 40% da remuneração disponível, também conforme definido em regulamento.

As obrigações do empregador são: *i)* prestar ao empregado e à instituição consignatária, mediante solicitação formal do primeiro, as informações necessárias para a contratação da operação de crédito ou arrendamento mercantil; *ii)* tornar disponíveis aos empregados, bem como às respectivas entidades sindicais, as informações referentes aos custos operacionais decorrentes da realização da operação; *iii)* efetuar os descontos autorizados pelo empregado em folha de pagamento e repassar o valor à instituição consignatária na forma e no prazo previstos em regulamento. Por outro lado, é vedado ao empregador impor ao mutuário e à instituição consignatária esco-

lhida pelo empregado qualquer condição que não esteja prevista na lei ou em seu regulamento para a efetivação do contrato e a implementação dos descontos autorizados. Além disso, é facultado ao empregador descontar na folha de pagamento do mutuário os custos operacionais anteriormente mencionados.

A concessão de empréstimo, financiamento ou arrendamento mercantil será feita a critério da instituição consignatária, sendo os valores e demais condições objeto de livre negociação entre ela e o mutuário. As entidades e as centrais sindicais podem, sem ônus para os empregados, firmar, com instituições consignatárias, acordo que defina condições gerais e demais critérios a ser observados em empréstimos, financiamentos ou arrendamentos que venham a ser realizados com seus representados, e também devem negociar com os empregadores o valor do desconto dos custos operacionais. O empregador também poderá negociar com instituições consignatárias em nome dos empregados, mas apenas com a anuência da entidade sindical representativa deles. Nesses dois casos, uma vez observados pelos empregados todos os requisitos e as condições definidos no acordo firmado, a instituição consignatária não pode negar-se a celebrar o empréstimo. Por outro lado, o empregado tem o direito de optar por instituição consignatária que tenha firmado acordo com a sua entidade sindical, com o empregador ou com qualquer outra instituição consignatária de sua livre escolha.

Os titulares de benefícios de aposentadoria e pensão do Regime Geral de Previdência Social poderão autorizar também o desconto em folha de pagamento dos valores referentes ao pagamento de empréstimos, financiamentos e operações de arrendamento mercantil concedidos por instituições financeiras e sociedades de arrendamento mercantil nas condições estabelecidas em regulamento, observadas as normas editadas pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

DIREITOS HUMANOS, JUSTIÇA E CIDADANIA

Decreto nº 4.671, de 10/4/2003 – Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão da Secretaria Especial dos Direitos Humanos, órgão integrante da Presidência da República, e dá outras providências.

Decreto nº 4.625, de 21/3/2003 – Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, órgão integrante da Presidência da República, e dá outras providências.

Lei nº 10.826, de 22/12/2003 – Publicada no DOU de 23/12/2003. Dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas (Sinarm), define crimes, e dá outras providências.

Lei nº 10.803, de 11/12/2003 – Publicada no DOU de 12/12/2003. Altera o art. 149 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, para estabelecer penas ao crime nele tipificado e indicar as hipóteses em que se configura condição análoga à de escravo.

Lei nº 10.790, de 28/11/2003 – Publicada no DOU de 1/12/2003. Concede anistia a dirigentes ou representantes sindicais e trabalhadores punidos por participação em movimento reivindicatório.

Lei nº 10.778, de 24/11/2003 – Publicada no DOU de 25/11/2003. Estabelece a notificação compulsória, no território nacional, do caso de violência contra a mulher que for atendida em serviços de saúde públicos ou privados.

Lei nº 10.764, de 12/11/2003 – Publicada no DOU de 13/11/2003. Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, e dá outras providências.

Lei nº 10.745, de 9/10/2003 – Publicada no DOU de 10/10/2003. Institui o ano de 2004 como o "Ano da Mulher".

Lei nº 10.741, de 1/10/2003 – Publicada no DOU de 3/10/2003. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências.

Lei nº 10.714, de 13/8/2003 – Publicada no DOU de 14/8/2003. Autoriza o Poder Executivo a fornecer, em âmbito nacional, número telefônico destinado a atender denúncias de violência contra a mulher.

Lei nº 10.708, de 31/7/2003 – Publicada no DOU de 1/8/2003. Institui o auxílio-reabilitação psicossocial para pacientes acometidos de transtornos mentais egressos de internações.

Lei nº 10.689, de 13/6/2003 – Publicada no DOU de 16/6/2003. Cria o Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAA).

Lei nº 10.678, de 23/5/2003 – Publicada no DOU de 26/5/2003. Cria a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, da Presidência da República, e dá outras providências.

Lei nº 10.639, de 9/1/2003 – Publicada no DOU de 10/1/2003. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e as bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da rede de ensino a obrigatoriedade da temática "História e Cultura Afro-Brasileira", e dá outras providências.

GLOSSÁRIO DE SIGLAS

Abcon	Associação Brasileira das Concessionárias de Serviços Públicos de Água e Esgoto
Abes	Associação Brasileira de Empresas de <i>Software</i>
Abong	Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais
ABPD	Associação Brasileira de Produtores de Discos
Abpdea	Associação Brasileira para Proteção dos Direitos Autorais
Abra	Associação Brasileira de Reforma Agrária
Abramge	Associação Brasileira de Medicina de Grupo
ABTO	Associação Brasileira de Transplante de Órgãos
Adin	Ação Direta de Inconstitucionalidade
Aeps	Anuário Estatístico da Previdência Social
Aesbe	Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais
AGF	Aquisições do Governo Federal
AGU	Advocacia Geral da União
AIH	Autorização de Internação Hospitalar
AISS	Associação Internacional da Seguridade Social
Albigraf	Associação Brasileira da Indústria Gráfica
Amencar	Associação de Apoio à Criança e ao Adolescente
ANA	Agência Nacional de Águas
Anapp	Associação Nacional da Previdência Privada
Ancinav	Agência Nacional do Audiovisual
Ancine	Agência Nacional de Cinema
ANS	Agência Nacional de Saúde Suplementar
Anvisa	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
Assemai	Associação de Serviços Municipais de Saneamento
ATC	Aposentadoria por Tempo de Contribuição
BAC	Base de Apoio à Cultura
Bacen	Banco Central do Brasil
Basa	Banco da Amazônia S.A.
BD	Benefício Definido
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
Bird	Banco Mundial
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BPC	Benefício de Prestação Continuada
BT	Banco da Terra
CAE	Conselho de Alimentação Escolar
Caged	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
Capes	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
Case	Comunidade de Atendimento Socioeducativo
CAT	Comunicação de Acidente de Trabalho
CBL	Câmara Brasileira do Livro
CD	Contribuição Definida
CDDPH	Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana
CDP	Certificados da Dívida Pública
CEA	Comissão Especial da Avaliação da Educação Superior
CEF	Caixa Econômica Federal
Cefet	Centro Federal de Educação Tecnológica
Ceff	Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos
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
Cfess	Conselho Federal de Serviço Social
CGT	Central Geral dos Trabalhadores
CIB	Conselho Intergestores Bipartite
Cide	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
CIT	Comissão Intergestores Tripartite
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CMN	Conselho Monetário Nacional
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
CNDI	Conselho Nacional de Direitos do Idoso
CNDM	Conselho Nacional dos Direitos da Mulher
CNDRS	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CNFCP	Centro Nacional de Folclore e Cultura Popular
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNIC	Comissão Nacional de Incentivo à Cultura
CNIS	Cadastro Nacional de Informações Sociais
CNPC	Conselho Nacional de Política Cultural
CNPCP	Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária
CNPIR	Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNRC	Centro Nacional de Referência Cultural
CNS	Conselho Nacional de Saúde ou Confederação Nacional de Saúde
CNSS	Conselho Nacional de Seguridade Social
CNT	Confederação Nacional do Transporte
CNTE	Confederação Nacional de Técnicos em Educação
Coaf	Conselho de Controle de Atividades Financeiras
Codecine	Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica
Codefat	Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador
Cofins	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
Conab	Companhia Nacional de Abastecimento
Conade	Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência
Conaeti	Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil
Conanda	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
Conasems	Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde
Conass	Conselho Nacional de Secretários de Saúde
Consea	Conselho de Segurança Alimentar
Consu	Conselho de Saúde Suplementar
Contag	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
Corde	Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
CPR	Cédula de Produto Rural
CPS	Conselho de Previdência Social
CPSS	Contribuição para o Plano de Seguridade Social do Servidor
CPT	Comissão Pastoral da Terra
Creduc	Crédito Educativo do Ministério da Educação
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
CT	Cédula da Terra
CUT	Central Única dos Trabalhadores
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
Dataprev	Serviço de Processamento de Dados da Previdência Social
Datusus	Departamento de Informática do SUS
DCA	Departamento da Criança e do Adolescente
Dcnem	Diretrizes Curriculares Nacionais do Ensino Médio

DDH	Departamento dos Direitos Humanos
Depen	Departamento Penitenciário Nacional
Disoc	Diretoria de Estudos Sociais
DRU	Desvinculação de Receitas da União
DST	Doenças Sexualmente Transmissíveis
DVS	Destaque de Votação em Separado
Eapp	Entidades Abertas de Previdência Privada
EC	Emenda Constitucional
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
EFPC	Entidade Fechada de Previdência Complementar
EFPP	Entidade Fechada de Previdência Privada
EGF	Empréstimos do Governo Federal
EJA	Educação de Jovens e Adultos
Embrafilme	Empresa Brasileira de Filmes
ENC	Exame Nacional de Cursos
Enem	Exame Nacional do Ensino Médio
Fampe	Fundo de Aval do Proger
FAO	Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
Fapi	Fundo de Aposentadoria Programada Individual
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FBN	Fundação Biblioteca Nacional
FCEP	Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza
FCO	Fundo Constitucional de Desenvolvimento do Centro-Oeste
FCP	Fundação Cultural Palmares
FCRB	Fundação Casa de Rui Barbosa
Febec	Federação Brasileira de Entidades de Cegos
Febem	Fundo Estadual de Bem-Estar do Menor
FEF	Fundo de Estabilização Fiscal
Fenaseg	Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados e Capitalização
Fenasp	Federação Nacional das Sociedades Pestalozzi
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
Ficart	Fundo de Investimento Cultural e Artístico
Fies	Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior
Fiesp	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
Finep	Financiadora de Estudos e Projetos
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
FNC	Fundo Nacional de Cultura
FNDCT	Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento Educacional
FNE	Fundo Constitucional de Desenvolvimento do Nordeste
FNO	Fundo Constitucional de Desenvolvimento do Norte
FNSP	Fundo Nacional de Segurança Pública
FNT	Fórum Nacional do Trabalho
FNU	Federação Nacional dos Urbanitários
FRGPS	Fundo Específico para o Regime Geral de Previdência Social
FSE	Fundo Social de Emergência
Funai	Fundação Nacional do Índio
Funarte	Fundo Nacional de Artes
Funcine	Fundo de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional
Fundeb	Fundo de Educação Básica
Fundef	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
Fundescola	Fundo de Fortalecimento da Escola
Funpen	Fundo Penitenciário Nacional
Funproger	Fundo de Aval para a Geração de Emprego e Renda
Funrural	Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural
Fust	Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações
GED	Gratificação de Estímulo à Docência
Gedic	Grupo Executivo de Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica

Gfat	Coordenação Geral do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Ministério do Trabalho)
Gfip	Guia de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social
Gpaba	Gestão Plena da Atenção Básica Ampliada
GTI	Grupo de Trabalho Interministerial
HU	Hospital Universitário
Ibama	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
Ibase	Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDM	Índice de Desenvolvimento Municipal
IES	Instituições de Ensino Superior
Ifes	Instituições Federais de Ensino Superior
IFPI	International Federation of the Phonographic Industrie
IGP-DI	Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna
INCC	Índice Nacional de Custos da Construção Civil
Incra	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
INPC	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPA	Índice de Preços no Atacado
IPC	Índice de Preços ao Consumidor
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Iphan	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVA	Imposto sobre Veículos Automotores
IR	Imposto de Renda
Iser	Instituto Superior de Estudos da Religião
ITR	Imposto Territorial Rural
LBV	Legião da Boa Vontade
LC	Lei Complementar
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LEP	Lei de Execução Penal
LOA	Lei Orçamentária Anual
Loas	Lei Orgânica da Assistência Social
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MAC	Assistência de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar
Made	Museu Aberto do Desenvolvimento
MAS	Ministério da Assistência Social
Mapa	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MCT	Ministério da Ciência e Tecnologia
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
Mdic	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC	Ministério da Educação
Mesa	Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome
MF	Ministério da Fazenda
MinC	Ministério da Cultura
Minter	Programa de Mestrado Interinstitucional
MJ	Ministério da Justiça
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MP	Medida Provisória, Ministério Público ou Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MPF	Ministério Público Federal
MPT	Ministério Público do Trabalho
Mpas	Ministério da Previdência e Assistência Social
MS	Ministério da Saúde

MST	Movimento Nacional dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
MTO	Manual Técnico de Orçamento
Noas	Norma Operacional de Assistência à Saúde
NOB	Norma Operacional Básica
OCC	Outros Custeios e Capital
OCDE	Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OGU	Orçamento Geral da União
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
Oscip	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
OTN	Obrigações do Tesouro Nacional
PA	Projeto de Assentamento
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAB	Piso Assistencial Básico
Pacs	Programa de Agentes Comunitários de Saúde
Paes	Programa de Parcelamento Especial
PAF	Projétil de Arma de Fogo
Paif	Programa de Atendimento Integral à Família
Pasep	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PBPQ	Programa Brasileiro de Produtividade e Qualidade
PCD	Projeto Cédula da Terra
PCN	Parâmetros Curriculares Nacionais
PCPR	Programa de Combate à Pobreza Rural
PDA	Projeto de Desenvolvimento de Assentamento
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PEA	População Economicamente Ativa
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PED	Pesquisa de Emprego e Desenvolvimento
PEQ	Planos Estaduais de Qualificação
Pesp	Planos Estaduais e Municipais de Segurança Pública
Peti	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
Petros	Fundação Petrobras de Seguridade Social
PGBL	Plano Gerador de Benefício Líquido
PGFN	Procuradoria Geral da Fazenda Nacional
PGPN	Programa de Garantia dos Preços Mínimos
PGRM	Programa de Garantia de Renda Mínima
PIA	População em Idade Ativa
PIACM	Plano de Intensificação das Ações de Controle da Malária na Amazônia
Piaps	Plano de Integração e Acompanhamento de Programas Sociais de Prevenção à Violência
PIB	Produto Interno Bruto
PICDT	Programa Institucional de Capacitação Docente e Técnica
PICDTEC	Programa Institucional de Capacitação de Docentes do Ensino Tecnológico
PIS	Programa de Integração Social
Pisa	Programa Internacional de Avaliação de Alunos
Pits	Programa de Interiorização do Trabalho em Saúde
PL	Projeto de Lei
Planfor	Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador
PlanTeQs	Planos Territoriais de Qualificação
PLC	Projeto de Lei Complementar
PLO	Projeto de Lei do Orçamento
Ploa	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PMDF	Programa de Manutenção e Desenvolvimento
PME	Pesquisa Mensal de Emprego
PMSS	Programa de Modernização do Setor Saneamento
PN/DST/Aids	Programa Nacional de Doenças Sexualmente Transmissíveis e da Aids
PNAA	Programa Nacional de Acesso à Alimentação

Pnad	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
Pnae	Programa Nacional de Alimentação Escolar
Pnas	Política Nacional de Assistência Social
PNDH	Programa Nacional de Direitos Humanos
PNDRS	Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
PNE	Plano Nacional de Educação
PNEDH	Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos
PNI	Política Nacional do Idoso
PNLD	Programa Nacional do Livro Didático
PNPIR	Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial
PNPE	Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens
PNQ	Plano Nacional de Qualificação
PNRA	Plano Nacional de Reforma Agrária
PNSP	Plano Nacional de Segurança Pública
Pnud	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POF	Pesquisa de Orçamentos Familiares
PPA	Plano Plurianual
PPP	Perfil Profissiográfico Previdenciário
PQD	Programa de Qualificação Docente
Previ	Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil
Proagro	Programa de Garantia da Atividade Agropecuária
Procera	Programa de Créditos para os Assentamentos da Reforma Agrária
Prodasen	Centro de Informática e Processamento de Dados do Senado Federal
Prodecine	Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional
Proemprego	Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador
Proep	Programa de Expansão da Educação Profissional
Proex/BB	Programa de Financiamento às Exportações do Banco do Brasil
Profae	Projeto de Formação de Trabalhadores da Área de Enfermagem
Proger	Programa de Geração de Emprego e Renda
Pronac	Programa Nacional de Apoio à Cultura
Pronaf	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
Pronager	Programa Organização Produtiva de Comunidades Pobres
Prosup	Programa de Suporte à Pós-Graduação de Instituições de Ensino Particulares
Protrabalho	Programa de Promoção do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador na Região Nordeste e Norte de Minas Gerais
PRPG	Programas Regionais de Pós-Graduação
PRSH	Programa de Revitalização de Sítios Históricos
PSF	Programa de Saúde da Família
PT	Partido do Trabalhador
Recor	Registro Comum de Operações de Crédito Rural
Reforsus	Reforço à Reorganização do SUS
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RJU	Regime Jurídico Único
RMV	Renda Mensal Vitalícia
SAC	Serviços de Ações Continuadas
Saeb	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SAF	Secretaria de Agricultura Familiar
Saneatins	Companhia de Saneamento de Tocantins
Sanepar	Companhia de Saneamento do Paraná
SAT	Seguro contra Acidente de Trabalho
SAV	Secretaria do Audiovisual
SE	Secretaria Executiva
Seade	Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados
Seas	Secretaria de Estado de Assistência Social
Sebrae	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEDH/PR	Secretaria Especial dos Direitos Humanos/Presidência da República
SEF	Secretaria de Ensino Fundamental
Selic	Sistema Especial de Liquidação e de Custódia
Senac	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial

Senai	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
Senar	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
Senasp	Secretaria Nacional de Segurança Pública
Seppir	Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
SES	Secretarias Estaduais de Saúde
Sesc	Serviço Social do Comércio
Sesi	Serviço Social da Indústria
Sest	Serviço Social do Transporte
Sesu	Secretaria de Ensino Superior
SFH	Sistema Financeiro da Habitação
SFI	Sistema Financeiro Imobiliário
SIA/SUS	Serviço de Informações Ambulatoriais do SUS
Siafi	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SIBT	Sistema Informatizado do Banco da Terra
SICPR	Sistema Informatizado do Programa de Combate à Pobreza Rural
Sidor	Sistema Integrado de Dados Orçamentários
Sigae	Sistema Integrado de Ações de Emprego
SIH/SUS	Sistema de Informações Hospitalares do SUS
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
Sine	Sistema Nacional de Emprego
Sinis	Sistema Nacional de Informações
Siops	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde
Sipia	Sistema de Informações para a Infância e Adolescência
Sipra	Sistema de Informação de Projetos de Reforma Agrária
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
SPC	Secretaria de Previdência Complementar
SPE	Sistema Público de Emprego ou Secretaria de Política Econômica
SPHAN	Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
SPI	Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégico do MP
SPMAP	Secretaria de Patrimônio, Museus e Artes Plásticas
Spoa	Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração (Ministério do Trabalho)
SPU	Secretaria de Patrimônio da União
SSP	Secretaria de Segurança Pública
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUS	Sistema Único de Saúde
Susep	Superintendência de Seguros Privados
Susp	Sistema Único de Segurança Pública
TCU	Tribunal de Contas da União
TDA	Títulos da Dívida Agrária
TJLP	Taxa de Juros de Longo Prazo
TR	Taxa Referencial
UCG	Unidades Centrais de Gerenciamento
UDR	União Democrática Ruralista
Undime	União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação
Unesco	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
Unirede	Consórcio Universidade Virtual Pública do Brasil
Urbis	Programa de Reabilitação Urbana de Sítios Históricos
USP	Universidade de São Paulo

EDITORIAL

Coordenação

Silvânia de Araujo Carvalho

Supervisão

Iranilde Rego

Revisão

Gisela Viana Avancini

Sarah Ribeiro Pontes

Allisson Pereira de Souza (estagiário)

Constança de Almeida Lazarin (estagiária)

Editoração

Aeromilson Mesquita

Elidiane Bezerra Borges

Roberto Astorino

Brasília

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,

10^º andar – 70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 315-5336

Fax: (61) 315-5314

Correio eletrônico: editbsb@ipea.gov.br

Rio de Janeiro

Av. Presidente Antônio Carlos, 51,

14^º andar – 20020-010 – Rio de Janeiro – RJ

Fone: (21) 3804-8118

Fax: (21) 2220-5533

Correio eletrônico: editrj@ipea.gov.br

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