

DOCUMENTO DE POLÍTICA N.º 12

Propostas de Política Social

OUTUBRO DE 1992

ipea

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA

DOCUMENTO DE POLÍTICA N.º 12

Propostas de Política Social

OUTUBRO DE 1992

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

O IPEA é uma fundação pública vinculada à Secretaria de Planejamento, Orçamento e Controle da Presidência da República, cujas finalidades são: auxiliar o Ministro da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Controle da Presidência da República na elaboração e no acompanhamento da política econômica e prover atividades de pesquisa econômica aplicada nas áreas fiscal, financeira, externa e de desenvolvimento setorial.

PRESIDENTE

Lísio Fábio de Brasil Camargo

DIRETOR DE ADMINISTRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL

Antônio Emílio Sendim Marques

DIRETOR DE PESQUISA

Ricardo Varsano

DIRETOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Antônio Carlos da Ressurreição Xavier

DOCUMENTO DE POLÍTICA tem o objetivo de apresentar breve discussão sobre determinadas políticas de Governo propostas ou em vigor.

Tiragem: 200 exemplares

SERVIÇO EDITORIAL

Brasília - DF:

SBS. Q. 1, Bl. J, Ed. BNDES - 10.º andar

CEP 70.076-900

Av. Presidente Antonio Carlos, 51 - 17.º andar

CEP 20.020 - Rio de Janeiro - RJ

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	V
INTRODUÇÃO	VI
SEGURO-DESEMPREGO	01
ALOCAÇÃO DE RECURSOS, EFICIÊNCIA, EQÜIDADE E QUALIDADE NO ENSINO FUNDAMENTAL : UMA ESTRATÉGIA DE AÇÃO PARA O GOVERNO FEDERAL	09
A DESCENTRALIZAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO DIDÁTICO	17
DIRETRIZES PARA A ÁREA DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO	23
DISTRIBUIÇÃO DE MEDICAMENTOS: POR QUE DESCENTRALIZAR	35
GESTÃO DO FINANCIAMENTO DO SETOR SANEAMENTO	41
PROVIDÊNCIAS DE CURTO PRAZO NO CAMPO DA HABITAÇÃO POPULAR	51

Propostas de Política Social

Anna Maria Peliano, coord.

Ademar K. Sato
Ana Maria de Resende Chagas
Antonio Carlos da Ressurreição Xavier
Dilma Seli Pena Pereira
José Amaral Sobrinho
Luis Carlos Eichenberg Silva
Marcelo Piancastelli
Nathalie Beghin
Roberto A. Zamboni
Solon Magalhães Vianna

Coordenação de Política Social — CPS/IPEA

APRESENTAÇÃO

Este documento sugere um conjunto de políticas e de prioridades de ação, selecionado a partir do espectro de atuação do governo federal na área social. O eixo das preocupações está centrado em dois pólos: na gestão dos programas escolhidos e na execução orçamentária destes para o exercício de 1993. No primeiro caso, privilegiaram-se os aspectos da descentralização na execução dos programas, dos critérios de repartição dos recursos entre as esferas de governo e da focalização do atendimento nos segmentos mais carentes. No segundo caso, a ênfase está centrada em assegurar um tratamento especial na alocação de recursos para as prioridades indicadas, na compatibilização das metas com os valores necessários e na sincronização da execução orçamentária de acordo com as especificidades de cada um dos programas.

Dentro dessas características, o que se segue são propostas para a ação do governo nas seguintes áreas: seguro-desemprego, ensino fundamental —incluindo o acesso ao livro didático— alimentação e abastecimento, distribuição de medicamentos, saneamento básico e habitação popular.

INTRODUÇÃO

A tualmente já faz parte do senso comum a preocupação com a deterioração da situação social do país. Durante os anos 80, a instabilidade econômica, as elevadas taxas de inflação que prevaleceram durante quase todo o período e a manutenção de índices de desigualdade extremamente elevados favoreceram a queda do produto por habitante e o aumento absoluto dos contingentes de pobreza.

Esse quadro agudeceu entre 1990 e 1992, quando a recessão se aprofundou, afetada, mais uma vez, por choques fracassados de estabilização, seguidos pela adoção de uma política ortodoxa de ajuste, assentada em severa restrição monetária e corte significativo dos gastos públicos federais. Como resultado, cresceram as taxas de desemprego nas regiões metropolitanas, deterioraram-se sensivelmente os serviços públicos de natureza social, caiu a arrecadação, e a evasão fiscal atinge níveis alarmantes. Assim, ao final de 1992, o PIB deverá ser 3,2% inferior ao de 1989, o que significa uma redução da ordem de 9% no PIB per capita.

Tal situação, aliada à percepção dos problemas e perigos que o agravamento das tensões sociais contém, faz com que emergjam demandas para a implementação de medidas de caráter social para "compensar" os efeitos da recessão. Vale lembrar que programas compensatórios para assistir segmentos menos favorecidos da sociedade não se constituiriam novidade, não fosse a dimensão atual das carências sociais e as inúmeras restrições existentes no plano macroeconômico e nas contas do governo.

Dessa maneira, são escassos os instrumentos de que se dispõe para uma ação emergencial significativa na área social. Daí porque as prioridades devem se concentrar naqueles serviços públicos que tenham maior impacto sobre os grupos mais carentes, garantindo-lhes um fluxo de recursos que permita a execução das atividades com padrões mínimos de atendimento. De pouco adiantaria ceder à tentação — sempre presente — de elaborar "programas de impacto" de implementação normalmente complexa e cujos resultados são eivados de imprevisibilidade.

Assumir a gravidade da situação social em sua verdadeira dimensão impõe, por parte do governo, exercitar a sintonia fina nas suas ações e despesas resultantes. Significa também aperfeiçoar seus processos de gestão dos setores selecionados e manter permanentemente o acompanhamento da ação, corrigindo-a sempre que houver desvios que possam comprometer o alcance dos objetivos traçados.

O prolongamento do processo recessivo conduziu o mercado de trabalho a uma situação de precariedade evidente. Tanto pelo aumento do desemprego como pela queda dos rendimentos médios e da massa salarial, as possibilidades de inserção produtiva vêm declinando persistentemente, e condicionando o crescente surgimento de ocupações informais de baixa produtividade e remuneração. Esse fenômeno aparece com maior clareza nas regiões metropolitanas onde a pobreza e o desemprego são cada vez mais preocupantes. Nesse sentido, o país vive um clima recessivo nos moldes clássicos: salários reais em queda livre e baixo nível de investimento com as conhecidas repercussões sobre o nível de emprego.

Assim, entende-se a preocupação com a situação desfavorável no mercado de trabalho. Entretanto, o ressurgimento de propostas no sentido da utilização de medidas compensatórias para a criação de empregos a partir dos gastos públicos assume o caráter de mero paliativo. No contexto presente, e em face das características da economia e da situação ocupacional, muito pouco se pode compensar.

Além disso, essa postura revela uma visão estática e equivocada dos processos que comandam a criação de oportunidades de trabalho produtivo. Não são coeficientes técnicos setoriais do tipo produto/emprego que contam; o relevante reside na trama das relações inter-setoriais e seu efeito propagador sobre o sistema econômico como um todo. Dessa maneira, um aumento da massa salarial, por exemplo, pode contribuir muito mais para o cômputo final do emprego nos setores formal e informal do que uma eventual concentração de gastos em atividades supostamente "absorvedoras" de mão-de-obra direta.

Em suma, não será através de tais sugestões que a situação do emprego terá seu equacionamento. Isto somente ocorrerá com sólidas mudanças no plano macroeconômico, sinalizando um ambiente favorável à retomada dos investimentos que são, em última análise, os responsáveis pelo surgimento das oportunidades produtivas de ocupação. Afinal, é hoje consensual a noção de que somente com a retomada do crescimento haverá clima favorável para a redução da pobreza.

De qualquer maneira, é função do Estado atuar no sentido de atenuar desigualdades e atender os segmentos mais carentes da sociedade. No caso brasileiro, embora existam problemas estruturais cuja solução se reveste de grande complexidade, a definição de uma política social ativa se inscreve como uma das tarefas mais relevantes. Isto, porém, irá depender, em boa parte, de um acordo quanto às prioridades mais urgentes, como também da escolha daquelas áreas onde a atuação estatal tenha maior eficácia no curto prazo. Não se excluem aqui as políticas de cunho compensatório, desde que possam, efetivamente, contribuir de forma direta para amenizar carências dos grupos menos favorecidos.

O realismo recomenda a concentração dos esforços e dos poucos recursos disponíveis no aperfeiçoamento da gestão dos programas existentes, buscando reduzir os atrasos na liberação dos recursos comprometidos, bem como as perdas exageradas com trâmites burocráticos desnecessários, que retardam a materialização de tais serviços a seus beneficiários finais.

SEGURO — DESEMPREGO

1. AVALIAÇÃO DO SEGURO-DESEMPREGO E DO USO DE RECURSOS DO FAT

O Fundo de Amparo ao Trabalhador, instituído em janeiro de 1990 para custeio do Programa Seguro-Desemprego, destinado ao pagamento de abono salarial anual para trabalhadores que recebem até dois salários mínimos e ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico, conta, em sua maior parte, com recursos da arrecadação de PIS/PASEP,¹ do resultado das aplicações financeiras, do rendimento de repasses e empréstimos e, em pequena escala, com recursos das contribuições sindicais.

Até fim de outubro, o FAT deve somar recursos (acumulados no ano) de Cr\$ 19,3 trilhões, a preços correntes (Cr\$ 11,5 em disponibilidade no Banco Central, Cr\$ 2,6 em disponibilidade no Banco do Brasil e Cr\$ 5,2 em empréstimos). Estas disponibilidades têm sua alocação definida e não significam sobra. Para o próximo ano, a Proposta Orçamentária prevê Cr\$ 19,2 trilhões, a preços de abril de 92, dos quais um terço está destinado ao Programa de Seguro-Desemprego.² É bom ter presente que este volume de recursos só se realizará se mantida a política atual de manutenção de elevados saldos que permitem ganhos financeiros significativos. À medida que os recursos fluam mais rapidamente para as suas finalidades previstas, a possibilidade de contar com 56,4% do montante total do FAT fica comprometida.

Além das finalidades especificadas em lei, estão previstos dispêndios para funcionamento dos SINEs (Sistema Nacional de Emprego) e seus programas, pagamento do Auxílio-Financeiro, e para os gastos operacionais vinculados às suas finalidades principais.

Após quase dois anos de instalação do FAT e de seis anos de funcionamento do Seguro-Desemprego, o que se pode observar é que, a despeito dos recursos crescentes que vem acumulando, o FAT não vem sendo utilizado em toda sua potencialidade na proteção ao trabalhador. O Seguro-Desemprego implantado em 1986 com critérios muito cautelosos que assegurassem sua viabilidade foi sendo gradativamente flexibilizado para permitir maior abrangência do programa. Em 1991 foram segurados 2,7 milhões de trabalhadores e este ano, apenas no primeiro semestre, foram segurados 1,8 milhão de desempregados.

O saldo acumulado (desde sua implantação) do FAT ao fim do ano de 1991 foi de Cr\$ 3,2 trilhões, representando o dobro das despesas realizadas durante o ano de 1991, que foram de, aproximadamente, Cr\$ 1,6 trilhão.

A timidez na expansão do programa explica-se pelo componente anticíclico da sua principal fonte de recursos, o PIS/PASEP, incidente sobre o faturamento das empresas, que declina nas épocas recessivas — maior demanda pelo programa. Além disto, e talvez mais importante, incluem-se o excesso de zelo na manutenção dos recursos que proporcionam grandes retornos financeiros, a pouca divulgação do programa entre trabalhadores e sindicatos, aliados à falta de força política de pressão que direcione os recursos para a proteção ao trabalhador desempregado e politicamente desorganizado.

A cobertura do Programa de Seguro-Desemprego representa hoje algo próximo a 20% do mercado formal urbano de trabalho, e concentra-se nas faixas de renda de até 5 salários mínimos (86%). O segurado que cumpre as duas exigências de habilitação, em emprego formal nos últimos 6 meses e 15 contribuições à

¹ A estimativa das receitas encontra-se na Proposta Orçamentária de 1993, onde o PIS/PASEP representa 43,6% do total, as contribuições sindicais, 0,04% e os rendimentos financeiros, 56,4%.

² Veja distribuição da alocação no Quadro 1, que contém valores a preços de abril de 1992.

Previdência Social nos últimos 24 meses, recebe 4 parcelas de benefício: os demais segurados, amparados pela lei que dispensa as 15 contribuições (a vigorar apenas até o fim deste ano), fazem jus a apenas 3 parcelas de benefício. Supondo que todos recebam as 4 parcelas e que o valor médio do benefício seja em outubro, de Cr\$ 721 mil,³ cada segurado representa um dispêndio total de Cr\$ 2.884 mil.

Outro problema na utilização do FAT refere-se aos recursos destinados a atividades de qualificação e treinamento de mão-de-obra que não foram utilizados em 1991 e, até o mês de setembro de 1992, só foram aplicados pelo estado do Ceará. A justificativa se deve à legislação,⁴ que impede estados e municípios de realizarem contratos ou convênios com a União quando existirem débitos junto ao governo federal, além de problemas operacionais ocorridos no início do ano de 1991, tais como o contingenciamento de 10% dos recursos e indefinições sobre a competência dos repasses, se do INSS ou do Ministério do Trabalho.

O Auxílio-Financeiro, por sua vez, é outro instrumento subutilizado, que permite a geração de saldos apesar de pouca significação dos seus recursos. O saldo ao fim de 1991 foi de Cr\$ 16 bilhões (a preços da época).

O Auxílio-Financeiro destina-se aos trabalhadores com mais de 120 dias de trabalho na empresa e que se encontrem desempregados, ou mesmo que venham a se desempregar. O Auxílio é solicitado pelos sindicatos junto às Delegacias Regionais do Trabalho, quando ocorrerem dispensas de mais 50 empregados no intervalo de 60 dias. Tem seu benefício limitado a até 80% do salário-mínimo e é devido pelo prazo máximo de seis meses. A Assessoria Jurídica do MTA analisa os processos e define a abrangência em termos de prazos e valores. A inutilização do Auxílio deve-se ao desconhecimento generalizado deste mecanismo e ao seu caráter concorrente do Seguro-Desemprego, além dos menores valores de benefício.

A ocorrência de saldos não utilizados do FAT atrai o interesse de outros setores carentes de recursos, como ocorreu em duas oportunidades (Cr\$ 220 bilhões em dezembro de 91 para o INAMPS e Cr\$ 5 trilhões em outubro de 92 para o Ministério da Saúde e custeio da safra agrícola). Apesar do indiscutível valor social da destinação destes empréstimos, a finalidade principal, que é o atendimento ao trabalhador desempregado, fica prejudicada neste difícil momento econômico, onde encontramos taxas de desemprego nas regiões metropolitanas entre 4.03 % e 9.43 % (desemprego aberto de abril de 92).

2. PROPOSTAS PARA NOVA OPERACIONALIZAÇÃO DO SEGURO-DESEMPREGO

Com o objetivo de superar os problemas apontados na seção anterior e, ainda, de tornar mais abrangente o acesso ao Seguro-Desemprego, foram consideradas as seguintes alternativas:

1. Revisão da legislação que limita a atuação dos SINEs estaduais na implementação dos programas de treinamento/qualificação e acesso efetivo dos desempregados a estes programas.
2. Ampliação do prazo de recebimento do benefício em 50% (de 4 para 6 meses) e duplicação da cobertura do Seguro em relação ao mês de junho de 1992, ou seja, elevar de 269 mil para 538 mil o número de segurados/mês. Esta meta só se viabilizará se for realizada campanha de divulgação do Programa de Seguro-Desemprego.
3. Ênfase no trabalho de divulgação e orientação sobre o Seguro-Desemprego entre sindicatos e nos meios de comunicação, para que possa de fato estar acessível a todo trabalhador que venha a se desempregar.
4. No médio a longo prazos, vincular a solicitação do Seguro ao cadastramento junto aos SINEs para intermediação de emprego. Esta proposta exige adaptação do funcionamento dos SINEs e DRTs (delegacias regionais do Trabalho) e a concepção de alternativas para as localidades onde não existam agências do SINE.
5. Direcionar os recursos do Auxílio-Financeiro para o estágio em empresas daqueles trabalhadores que tenham participado de programas de treinamento e qualificação realizados

³ Valor médio observado em junho/92 corrigido pelo INPC para o mês de outubro.

⁴ Instrução Normativa n° 3, de 27/12/90, da SFN, Decreto n° 20, de 01/02/91 e Artigo n° 56 da Lei n° 8.212, de 24/07/91.

no âmbito dos SINEs. Para eliminar o caráter tutelar, as empresas teriam o compromisso de manter os empregados contratados por este mecanismo por, no mínimo, o dobro do tempo do estágio, sob pena de as empresas não mais poderem se inscrever no programa.

Todas as propostas acima e quaisquer outras que vierem a ser colocadas somente poderão se realizar com a permanência do FAT que, parece, está ameaçada com a Reforma Fiscal em discussão no Congresso. Na Reforma, cogita-se que os recursos do PIS-PASEP, além do IOF, Finsocial e Contribuições sobre Lucro das Empresas passem a compor o ITF (Imposto sobre Transações Financeiras). A não ser que repasses ao FAT equivalentes ao PIS/PASEP fiquem garantidos, será muito difícil cumprir com a determinação do Artigo 239 da Constituição Federal que estabelece a manutenção do Programa de Seguro-Desemprego e a aplicação no BNDES de 40% da arrecadação do PIS/PASEP em programas de desenvolvimento econômico.

3. ESTIMATIVAS DE ATENDIMENTO, SEGUNDO OS CRITÉRIOS PROPOSTOS

Considerando um crescimento para a Pca de 2.3% em 1993, esta população será de 65.7 milhões de pessoas,⁵ das quais 1.380 mil (média mensal) provenientes do mercado formal de trabalho estarão desempregadas.

Trabalhando com uma hipótese muito otimista de que o Seguro-Desemprego venha a atender o dobro da clientela atual e alcance os 538 mil segurados/mês, bem como de que o prazo de recebimento do benefício seja de seis meses, o dispêndio médio previsto por segurado será de Cr\$ 1.204 mil.⁶ Para o total de segurados o dispêndio estimado é de Cr\$ 648.1 bilhões, ou 3.37% do orçamento total do FAT.

Para 1992 não fazemos a estimativa de quanto seria dispendido, porque em dois meses não seria factível implementar reformulação no programa de tal envergadura. Além das alterações na ponta, o sistema teria que ser adaptado no processamento dos dados, onde duplicar-se-ia o fluxo de solicitações.

A disponibilidade de recursos deste ano poderia, então, ser implementada nas outras fases da reforma do sistema, que seriam a adequação técnica e operacional dos SINEs e a efetiva implantação dos programas de treinamento e qualificação.

⁵ *Estimativa da CPS/IPEA.*

⁶ *Corrigindo valores médios por cheque de junho/92, pelo INPC, para abril/92.*

**FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR
PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA 1993**

Cr\$1000 de abril de 92

PROGRAMA DE TRABALHO/DISCRIMINAÇÃO	ELEMENTO	FONTE	VALOR
• 03.009.0183.2.539.0001 — Financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico a cargo do BNDES	4.6.90.66	140	3.355.845.200
• Empréstimo ao BNDES	4.6.90.66	140	3.355.845.200
• 14.078.0470.2.131.0001 — Manut. do Seguro Desemprego Pagamento de Benefício	3.4.90.10	140	4.000.000.000
	3.4.90.10	150	2.508.000.000
	3.4.90.39	150	115.000.000
• Supervisionar, Acompanhar e Controlar o Pagamento do Benefício do Seguro-Desemprego	3.4.90.10	140	4.000.000.000
	3.4.90.10	150	2.508.000.000
	3.4.90.39	150	115.000.000
• 14.078.0470.2.131.0003 — Cadastro Nacional do Trabalhador	3.4.90.39	150	600.000.000
• Implementação e Operacionalização do CNT	3.4.90.39	150	600.000.000
• 14.078.0470.2.131.0005 — Apoio Oper. Seguro Desemprego	3.4.11.41	150	13.200.000
	3.4.90.30	150	242.000.000
	3.4.90.33	150	1.210.000
	3.4.90.35	150	39.600.000
	3.4.90.36	150	7.755.000
	3.4.90.39	150	1.431.328.512
	3.5.90.52	150	330.000.000
	3.4.90.64	150	13.200.000
• Administração e Execução do Prog. Seguro-Desemprego	3.4.90.30	150	242.000.000
	3.4.90.39	150	709.805.512
	4.5.90.52	150	330.000.000
	4.6.90.64	150	13.200.000
• Contratação de Serviços de Proc. Dados para o Programa de Seguro-Desemprego	3.4.90.39	150	440.000.000
• Contratação de Serviços de Postagem e Outros para o Programa de Seguro-Desemprego	3.4.90.39	150	220.000.000
• Acompanhamento do Programa de Seguro-Desemprego	3.4.90.33	150	1.100.000
	3.4.90.35	150	1.100.000
	3.4.90.36	150	2.200.000
	3.4.90.39	150	15.400.000
• Modernização do FAT	3.4.11.41	150	13.200.000
	3.4.90.33	150	110.000
	3.4.90.36	150	55.000
	3.4.90.39	150	21.923.000
• Avaliação e Modernização dos Programas Seguro-Desemprego e Abono	3.4.90.35	150	38.500.000
	3.4.90.36	150	5.500.000
	3.4.90.39	150	24.200.000
• 14.078.0470.2.131.0007- Intermediação e Reciclagem	3.4.11.41	150	18.700.000
	3.4.30.41	150	1.307.092.000
	3.4.90.30	150	55.000.000
	3.4.90.39	150	1.200.000.000

Continua

PROGRAMA DE TRABALHO/DISCRIMINAÇÃO	ELEMENTO	FONTE	VALOR
	4.5.30.42	150	120.000.000
	4.6.30.42	150	10.000.000
• Execução e Supervisão de Programas de Reciclagem Profissional	3.4.11.41	150	18.700.000
	3.4.30.41	150	700.000.000
	3.4.90.39	150	700.000.000
• Descentralização das Ações de Recol./Reciclagem Col. Inf Mercado de Trabalho	3.4.30.41	150	607.892.000
	3.4.90.30	150	55.000.000
	3.4.90.39	150	500.000.000
	4.5.30.42	150	120.000.000
	4.6.30.42	150	10.000.000
▷ 14.078.0470.2.131. — Formação Profissional	3.4.11.41	150	40.000.000
	3.4.90.39	150	760.000.000
• Sistema Nacional de Valorização de Recursos Humanos	3.4.11.41	150	40.000.000
	3.4.90.39	150	760.000.000
▷ 14.081.0486.2.543.0001 — Abono Salarial	3.4.90.10	140	1.033.767.800
	3.4.90.10	150	1.480.000.000
	3.4.90.39	150	74.176.072
▷ Supervisionar, Acompanhar e Controlar o Pagamento do Abono Salarial	3.4.90.10	140	1.033.767.800
	3.4.90.10	150	148.000.000
	3.4.90.39	150	74.176.072
• 03.007.0021. — Campanhas Informativas do FAT	3.4.90.30	150	15.000.000
	3.4.90.31	150	22.000.000
	3.4.90.34	150	5.000.000
	3.4.90.39	150	35.000.000
• Esclarecimentos sobre os Programas do FAT	3.4.90.30	150	15.000.000
	3.4.90.31	150	22.000.000
	3.4.90.34	150	5.000.000
	3.4.90.39	150	35.000.000
• 14.078.0031.2.540.0001 — Auxílio-Financeiro ao Trabalhador	3.4.90.10	150	7.825.143
• Auxílio Financeiro ao Trabalhador	3.4.90.10	150	7.825.143
• 14.080.0477.2.591.0001 — Estudos e Pesquisas na Área de Emprego	3.4.11.41	150	5.000.000
	3.4.30.41	150	5.000.000
	3.4.90.33	150	45.000
	3.4.90.36	150	200.000
	3.4.90.39	150	7.755.000
• Estudos e Pesquisas para Formulação das Políticas Relacionadas ao Emprego	3.4.11.41	150	5.000.000
	3.4.30.41	150	5.000.000
	3.4.90.33	150	45.000
	3.4.90.36	150	200.000
	3.4.90.39	150	7.755.000
• 14.080.0477.2.592.0001 — Apoio e Acompanhamento de Programas de Promoção do Emprego	3.4.11.41	150	10.000.000
	3.4.30.41	150	130.000.000

Continua

PROGRAMA DE TRABALHO/DISCRIMINAÇÃO	ELEMENTO	FONTE	VALOR
	3.4.90.33	150	100.000
	3.4.90.36	150	80.000
	3.4.90.39	150	9.000.000
	3.4.90.42	150	250.000.000
• Implementação do Programa de Informatização do SINE	3.4.30.41	150	12.000.000
	3.5.30.42	150	250.000.000
• Modernização e Reestruturação do SINE	3.4.11.41	150	10.000.000
	3.4.30.41	150	10.000.000
	3.4.90.33	150	100.000
	3.4.90.36	150	80.000
	3.4.90.39	150	9.000.000
Total de Recursos por Fonte	PIS/PASEP	140	8.389.613.000
	C.SINDICAL	150	7.825.143
	R.FINANC.	150	10.860.441.584
TOTAL GERAL			19.257.879.727

Distribuição de Recursos		%
• Programa Seguro-Desemprego:	12.812.085.512.00	66.50
Pagamento de Benefícios do SD:	6.623.000.000.00	34.40
• Auxílio-Financeiro ao Trabalhador:	7.825.143.00	0.04
• Intermediação e Reciclagem:	2.710.792.000.00	14.10
• Abono Salarial:	2.587.943.872.00	13.40
• SINE:	399.180.000.00	2.07
• Outros	749.131.500.00	3.89

ALOCAÇÃO DE RECURSOS, EFICIÊNCIA,
EQÜIDADE E QUALIDADE NO ENSINO
FUNDAMENTAL : UMA ESTRATÉGIA DE AÇÃO
PARA O GOVERNO FEDERAL

1. INTRODUÇÃO

A atual política de repasse de recursos federais do MEC aos estados e municípios, principalmente no que diz respeito ao ensino fundamental, tem-se revelado insuficiente para atingir de modo convincente os problemas de qualidade, equidade e eficiência com que se defronta esse nível de ensino.

A ausência de critérios efetivos de repasse alia-se à instabilidade de arrecadação e à falta de planejamento e programação dos recursos, gerando instabilidade dos fluxos financeiros, e impondo ao administrador pouca visibilidade quanto aos gastos que podem ser comprometidos. Os efeitos perversos desse quadro são ampliados pela forma centralizada de gestão, que acarreta, certamente, insuficiência e ineficácia na aplicação dos recursos.

A seguir, discute-se uma estratégia de alocação de recursos para o ensino fundamental, centrada no estabelecimento de padrões mínimos de funcionamento das escolas, que permitirá avançar consideravelmente em direção à garantia do direito de uma educação de qualidade para todos.

2. UMA ESTRATÉGIA DE ALOCAÇÃO DE RECURSOS PARA O ENSINO DE 1.º GRAU

O baixo grau de eficiência, equidade e qualidade dos serviços educacionais tem sua origem não só no modo em que está estruturado e funcionando o sistema tributário nacional — que acentua os desequilíbrios horizontais e verticais, em virtude do caráter regressivo das transferências intergovernamentais — como também na ausência de critérios técnicos de alocação dos recursos educacionais nas diversas esferas do governo.

A ineficiência do sistema educacional brasileiro é sugerida pelas elevadas taxas de repetência, pela evasão, pelo fracasso continuado das políticas educacionais, pela inércia burocrática do sistema administrativo das três instâncias governamentais em termos de transferências de recursos, e ainda pela reconhecida insuficiência gerencial das escolas e das administrações centrais.

Em relação à equidade vertical, o governo federal sempre tendeu a transferir maior volume de recursos aos estados e municípios das regiões mais pobres do país, sobretudo do Nordeste. Atualmente, há sinais de reversão desta tendência, ainda que o acesso às escolas e a qualidade da educação continuem a ser sérios problemas nessa região, principalmente na zona rural. Entretanto, uma maior atenção do governo federal sobre o Nordeste pode fazê-lo negligenciar o tratamento das igualmente sérias desigualdades existentes nos estados "ricos" do Sul e do Sudeste. No interior dos estados, a equidade vertical é pior, uma vez que áreas urbanas e escolas estaduais têm sido claramente favorecidas. No Nordeste, de modo especial, a educação nas áreas rurais e nos bairros pobres da área urbana está em segundo plano, com uma transferência de recursos não-condizente com as necessidades.

Em relação à equidade horizontal, a ausência de critérios claramente definidos na transferência dos recursos permite que iguais sejam tratados de modo bem diferente, estados e municípios com maior capacidade para preparar projetos e administrá-los recebem maiores volumes de recursos, assim como aqueles com maior capacidade de influência política nos níveis mais altos do governo.

Numa sociedade onde o acesso aos bens e serviços depende da renda dos indivíduos, e onde esta se distribui de forma bem desigual, o acesso à educação tende a ser, também, desigual. Mesmo quando se

considera a equidade educacional como o acesso universal a uma quantidade mínima de educação. não é evidente que todos poderão ter esse mínimo que a sociedade julga necessário para os seus membros. Assim, quando o acesso à educação é determinado por rendas que se distribuem desigualmente, e grande o número de famílias com baixo rendimento, é quase certo que a distribuição da educação será socialmente desigual, não atingindo nem mesmo aquela quantidade considerada mínima pela sociedade. Daí a importância da ação governamental no sentido de proporcionar um mínimo de educação de qualidade a todos, garantindo também um mínimo de equidade entre os membros da sociedade.

Uma estratégia que vise a este objetivo — reverter o quadro de ineficiência e iniquidade do ensino de primeiro grau brasileiro — deve contemplar pelo menos três pontos:

- A. Em primeiro lugar, é necessário garantir os recursos financeiros para as escolas públicas daquelas áreas nas quais os representantes políticos fracassaram em providenciar tal apoio, e onde os usuários do sistema educacional local carecem de um poder mínimo de barganha política. Isso pode ser assegurado mediante um controle pelo Ministério da Educação sobre as transferências de recursos e sobre a aplicação, pelos municípios, do percentual constitucionalmente previsto, bem como através do estabelecimento de uma política de incentivos e penalidades capaz de persuadir as autoridades locais a melhorar a qualidade das escolas.
- B. Em segundo lugar, é necessário estabelecer uma quantia mínima estável e previsível de recursos para os municípios, de modo a torná-los aptos a promover a qualidade de seus próprios sistemas escolares e a assumir maior responsabilidade na provisão de escolarização. Isso deve vir acompanhado de políticas de financiamento da educação que incentivem e premiem o esforço de taxação local, de tal forma que os recursos federais e estaduais não sejam as únicas alternativas, e sim acréscimos aos recursos locais que apoiam a educação municipal.
- C. Finalmente, em terceiro lugar, é essencial fixar critérios técnicos com os quais o governo federal transfira recursos aos estados e municípios, de maneira a reduzir a autoridade discricionária dos políticos e dos administradores da burocracia federal, e a aumentar a previsibilidade dos fluxos de recursos entre governo federal e estados e municípios.

Esses três pontos configuram uma estratégia que, para ser colocada em prática, deve observar, inicialmente, pelo menos quatro etapas:

- a. definição de padrões mínimos de funcionamento das escolas;
- b. análise dos custos associados com a provisão dos insumos necessários;
- c. implementação de uma política de transferência de fundos que assegure a disponibilidade de recursos suficientes para o atendimento de todas as escolas;
- d. desenvolvimento de procedimentos de avaliação que garantam estarem sendo alocados às escolas de fato.

Vale notar que os padrões mínimos de funcionamento das escolas (PMFE) dizem respeito a um aspecto restrito e estratégico do que pode ser chamado de padrões mínimos de oportunidades educacionais (PMOE). Estes devem ser entendidos como o conjunto de condições de acesso, permanência e desempenho que permitem garantir um produto educacional de qualidade. Aqueles (PMFE) correspondem às condições mínimas, socialmente aceitáveis, de funcionamento das escolas.

A ênfase no estabelecimento dos PMFE parte do reconhecimento de que, em grande número de países, entre os quais o Brasil, mesmo a aceitação da noção de equidade como uma quantidade mínima de educação à qual o indivíduo teria direito soa como impraticável a curto prazo, por absoluta falta de recursos. Não se trata, evidentemente, de negar a justiça das reivindicações sociais, por mais e melhor educação, legítimas, por sinal. Trata-se, sim, de se ter estratégias consistentes que permitam atingir esse objetivo.

No Brasil, as desigualdades no que se refere às condições de ensino são enormes, tornando uma figura de retórica o preceito constitucional que estabelece o direito a uma educação de qualidade. Em grande número de escolas brasileiras, quase tudo que é necessário para a educação das crianças (professores qualificados, livros-texto, carteiras e até mesmo lápis e caderno) está faltando. Somente uma polida convenção permite chamar essas instituições de "escolas". Neste contexto, imaginar que a qualidade da

educação fornecida nas melhores escolas brasileiras passe a ser aceita como padrão para todas as demais constitui notável ausência de realismo. O "melhor" torna-se inimigo do "bom", e as políticas que têm por meta elevar os padrões e tornar as oportunidades educacionais mais equitativas falharão por falta de recursos.

Portanto, se a política educacional visa a uma maior e melhor educação para a maioria das crianças brasileiras, tem de ser de início, mais modesta ou, caso se prefira, realista em face da situação da educação nacional e da escassez dos recursos. Daí a importância de se estabelecer PMFE de modo a garantir condições mínimas de funcionamento às escolas para que todas as crianças possam ter, portanto, um mínimo aceitável de educação.

A definição das condições mínimas de funcionamento das escolas tem esbarrado em algumas confusões.

Muitas vezes, confundem-se padrões mínimos (condições básicas para a educação) com padrões de excelência. Quando se sabe que dos cerca de 200 mil estabelecimentos de ensino de primeiro grau no Brasil, aproximadamente 75% localiza-se em zonas rurais, abrigando 20% do alunado, oferecendo quase que exclusivamente (95%) no máximo até a quarta série, e contando, em sua maioria (80%), com bem menos de 50 alunos, não tem sentido afirmar que a escolarização brasileira deva ter por paradigma escolas com pelo menos quatro salas de aula. Do mesmo modo, embora possa não haver muitas discussões com relação ao valor das escolas em tempo integral para as crianças pobres, resta a questão fundamental se esse tipo de escolarização para poucos deve ser prioritário diante, ao menos, de uma escolarização mínima para todos. Aqui, a dimensão da equidade adquire o seu maior significado, dimensão essa que nenhum governo pode deixar de levar em consideração, sob pena de agravar as desigualdades educacionais (e sociais) já existentes.

Os PMFE constituem, assim, um primeiro passo para a promoção da equidade educacional. Esses padrões devem ser definidos em termos de recursos materiais e humanos mínimos, socialmente aceitáveis, necessários para que o ensino possa se dar.

Portanto, a prioridade do sistema educacional deveria ser a de estabelecer padrões mínimos de funcionamento para as escolas de primeiro grau. Para tanto, as quatro etapas mencionadas anteriormente devem ser consideradas.

2.1 DEFININDO OS PADRÕES MÍNIMOS

O programa de transferências federais aos estados e municípios deve partir da definição de insumos mínimos para diferentes tipos de escolas, compreendendo construções, equipamentos, materiais didáticos e de ensino-aprendizagem, e formação e atualização dos quadros docentes e administrativos. Uma tarefa para o Ministério da Educação seria a de elaborar esses padrões mínimos em articulação com os dirigentes estaduais e municipais de Educação e com os diretores e professores das escolas. Qual é a qualificação mínima que deve ter um professor de uma escola de primeiro grau (de 1ª a 4ª séries, e de 5ª a 8ª séries?) Qual é o número máximo de alunos com os quais um professor pode trabalhar adequadamente? Qual é o número mínimo de livros-texto que o aluno necessita? E assim por diante.

Uma segunda prioridade seria a de analisar a presença ou ausência desses insumos mínimos nas escolas, a fim de se identificarem aquelas áreas e aquelas escolas que mais necessitam de assistência, o que pode ser feito pela elaboração de um índice de situação educacional e a identificação de zonas prioritárias de atenção no setor.

Embora não seja clara a relação entre presença dos insumos nas escolas e qualidade da educação ministrada, é importante observar que essa qualidade não existe sem a presença desses insumos, devidamente combinados. O importante a considerar é que os PMFE constituem um ponto de partida e nunca um ponto de chegada para que se possa obter uma escola efetiva. Esta é aquela que proporciona uma contribuição significativa ao desempenho do estudante, independente de sua condição sócio-econômica. Em outras palavras, interessa considerar o valor adicionado pela escola ao desempenho dos alunos. Se a presença dos padrões mínimos não garante por si só uma escola efetiva, sem os insumos mínimos há menos probabilidade ainda de se obtê-la.

2.2 O CUSTO DOS PADRÕES MÍNIMOS DE FUNCIONAMENTO DAS ESCOLAS

O segundo passo consiste na análise dos custos por aluno associados aos PMFE. Uma vez que o índice dos insumos necessários tenha sido elaborado, um custo deve ser designado a cada elemento que o compõe. Qual é o custo por aluno de um professor qualificado responsável pela instrução de x alunos por dia (em que x é o número máximo aceitável de alunos vezes o número de turnos em que trabalha cada professor)? Quais os custos associados ao equipamento escolar básico e ao material didático e de ensino-aprendizagem?

Esses custos variarão de modo significativo entre as regiões e, nestas, entre as escolas rurais e urbanas, estaduais e municipais. O objetivo da estratégia é de assegurar um padrão mínimo de recursos materiais e humanos por aluno mais do que um padrão mínimo de gastos, ou seja, não há preocupação em se ter um padrão igual de custos. Os de construção e de equipamento podem variar muito entre ou nas regiões, assim como os salários pagos aos professores. À medida que isso ocorra, o custo de garantir os PMFE variará em conformidade.

2.3 POLÍTICA DE TRANSFERÊNCIA DE FUNDOS

Após a análise dos custos associados aos padrões mínimos, a questão seguinte diz respeito ao estabelecimento de novas políticas de transferência dos recursos federais aos estados e municípios. As escolas em que estejam faltando os recursos materiais e humanos básicos incorporados no índice de padrões mínimos receberiam prioridade na alocação dos recursos federais. As escolas que já atingiram os padrões mínimos receberiam menos e seriam objeto de ações de melhoria da qualidade (elevação dos padrões), que estariam a cargo, principalmente, dos governos estaduais e municipais. A quantidade de recursos a ser transferida seria determinada não apenas pela pobreza da escola e pelo número de alunos matriculados, mas também pelo custo local de fornecer os insumos básicos, o que implica variação entre e nas regiões.

Para a implementação dessa política, dois problemas críticos devem ser resolvidos.

O primeiro diz respeito ao esforço e à capacidade fiscal. As políticas educacionais de transferência de recursos baseadas exclusivamente em necessidades trazem consigo o incentivo perverso de reduzir o gasto local nas escolas, pela oportunidade que proporcionam de se substituírem fundos locais por federais. Os recursos locais podem, assim, ser utilizados para outros propósitos, inclusive a redução da carga fiscal local. Logo, as políticas que têm por objetivo reduzir as deficiências locais devem ser concebidas de forma a não criar as deficiências que elas pretendem remover. Uma maneira de se fazer isto consiste em se conceberem políticas de transferência que recompensem o esforço fiscal. Em duas comunidades com necessidades iguais, aquela com o maior esforço fiscal deveria receber maiores transferências, produzindo-se, assim, um incentivo positivo para o aumento das taxas e impostos locais. Um problema relacionado e potencialmente difícil é o da capacidade fiscal. Altas taxas, incidindo sobre uma base fiscal baixa, produzem as mesmas receitas que baixas taxas sobre uma base alta. Uma solução seria ou recorrer-se a autoridades independentes para a determinação e fixação da capacidade fiscal do município (um objetivo claramente distante) ou, mais viável, recorrendo-se também a uma autoridade independente, determinar-se a capacidade fiscal dos municípios e utilizar de alguma forma esse resultado como um dos critérios para a transferência dos recursos.

O segundo problema reside na dificuldade de se deslocar recursos entre aqueles que os recebem. Excluindo-se a hipótese de um aumento global na quantidade de recursos reais disponíveis para o ensino de primeiro grau (sempre possível, mas quase nunca provável), fornecer recursos adicionais para algumas escolas acarretará que outras recebam menos. Na medida em que os estados e municípios dependem em maior ou menor grau das transferências federais, tal deslocamento de recursos poderá provocar forte oposição por parte daqueles cuja parcela federal seria reduzida. A transparência no estabelecimento dos critérios de alocação, devidamente concertados com as partes envolvidas, permitirá vencer esses obstáculos.

2.4 FISCALIZAÇÃO E CONTROLE

Com a implementação de política de transferência baseada em padrões mínimos de funcionamento das escolas, o problema da avaliação passa a ser não o saber se os estados e municípios gastaram uma dada porcentagem de suas receitas em educação, e sim se os recursos materiais e humanos necessários estão presentes nas escolas. Como a quantidade de recursos a ser transferida na estratégia aqui proposta é por definição suficiente para assegurar a manutenção de padrões mínimos de funcionamento, a responsabilidade em garantir que esses padrões estão sendo mantidos deve ser deixada a cargo das autoridades estaduais e municipais diretamente responsáveis pelas escolas. Se faltam professores qualificados, equipamento mínimo, livros ou materiais didáticos nas escolas locais, a responsabilidade é dessas autoridades, e as sanções apropriadas devem ser adotadas. Também deve ser deixado primordialmente a cargo dessas autoridades o controle das ações que visem à elevação dos padrões, assistidas, quando julgarem necessário, pelo MEC.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Assim, a estratégia aqui proposta representa um primeiro e essencial passo na busca de maior igualdade e excelência na educação. O estabelecimento dos PMFE e a transferência de recursos para atingi-los em todas as escolas podem dar significado ao direito constitucional à educação, vez que definem as oportunidades educacionais básicas de direito de todas as crianças. Embora o padrão de provisão educacional venha a permanecer relativamente baixo e desigual no curto prazo, o estabelecimento dos PMFE representaria um avanço importante em relação à ausência completa de padrões que hoje prevalece em muitas partes do sistema educacional. No momento em que os padrões mínimos tenham sido alcançados em todas as escolas, mediante sua elevação gradual será possível avançar mais em direção à equidade e à excelência na educação.

O orçamento de 1993 contempla o ensino fundamental (Programa 042) com recursos da ordem de Cr\$ 4.5 trilhões, cerca de 50% do total dos recursos alocados ao Ministério da Educação. Desses recursos, 67%, ou seja, Cr\$ 3.0 trilhões deverão ser transferidos pelo MEC para os estados e municípios para apoio a seus programas. É importante frisar que, embora o ensino fundamental tenha sido contemplado em 50% dos recursos alocados ao MEC, a experiência dos últimos anos comprova que, uma vez executado o orçamento, este percentual tem ficado próximo aos 17%.

A DESCENTRALIZAÇÃO DO PROGRAMA
NACIONAL DO LIVRO DIDÁTICO

1. INTRODUÇÃO

O Programa Nacional do Livro Didático visa atender à totalidade dos estudantes do ensino fundamental público e comunitário através da distribuição do livro didático. Não há seletividade na escolha da clientela, de forma que a previsão para 1993 é a de atender a 28,0 milhões de alunos. Estão previstos no orçamento Cr\$ 173,1 bilhões para o programa, diretamente gerenciado pelo MEC.

A FAE, de posse de informações das editoras, elabora catálogos com a relação dos livros a serem selecionados pelos professores, e os encaminha às escolas. Nesses catálogos está incluída a grande maioria dos livros publicados no país para cada disciplina ou matéria.

Concluída a compatibilização dos questionários, a FAE responde pelo processo de negociação com as editoras ao redor de quantidade, qualidade do material, custos e prazos de entrega.

A distribuição dos livros é feita por firmas especialmente contratadas pela FAE, que os entrega devidamente empacotados por município e escola nos dois mil postos de distribuição indicados pelas secretarias de Educação. Nestes postos termina a responsabilidade da FAE, pois compete aos municípios fazer com que os livros cheguem às escolas. O correio foi utilizado como instrumento de entrega, mas os resultados não foram os esperados, principalmente para as escolas no meio rural.

Os títulos adquiridos pela FAE e encaminhados aos estados são repostos após um período mínimo de três anos. Nesse interim o volume pode ser reutilizado, não sendo, assim, de propriedade dos alunos, mas da escola. Sua utilização tem o caráter de empréstimo.

Um Termo de Cooperação Mútua estabelece as competências, as responsabilidades, os prazos e obrigações de cada instituição.

Alguns aspectos chamam a atenção quanto à estrutura e ao funcionamento do programa:

- a) o programa, ao atender 28.000.000 de alunos, do primeiro grau,¹ envolve todos os estados e cerca de 200.000 escolas, e apóia-se em uma estrutura com um núcleo central em Brasília, representações da FAE nos estados, grupos encarregados do controle do programa em cada Secretaria de Educação, e dois mil postos de distribuição nos estados, tornando-se gigantesco;
- b) a fragmentação das responsabilidades entre o MEC, as editoras, os estados e os municípios leva a que nenhuma instituição tenha controle do processo. As editoras têm um papel privilegiado no programa, pois definem o conteúdo dos catálogos dos livros e a entrega, em contraposição ao espaço reduzido da FAE, a qual depende das editoras por não controlar nem o conteúdo, nem a distribuição. Os estados e municípios, por sua vez, dependem da FAE e das editoras para que os livros cheguem às escolas;
- c) a descentralização à qual a FAE sempre se reporta inclui apenas a participação do professor na escolha do livro, pois a condução do programa é centralizada; e
- d) o programa inclui a grande maioria dos livros publicados no país para as matérias constantes do currículo.

¹ Metas previstas no orçamento de 1993.

2. PROBLEMAS E CONFLITOS

O livro didático é, no Brasil, peça fundamental no processo ensino/aprendizagem. As carências crônicas de materiais instrucionais (mapas, cartazes, enciclopédias, vídeos, etc.) de um lado, e o precário nível de formação dos professores, de outro, fazem do livro, quando ele existe, o único material dentro de sala de aula, o guia, o *operacionalizador* do currículo. Nada é tratado se não estiver no livro.

O livro, pela sua escassez, torna-se algo sagrado. É comum, nas raras escolas que contam com uma biblioteca, verem-se os livros impecavelmente arrumados nas prateleiras, sem nunca terem sido usados e, de certa forma, afastados do manuseio pelo perigo de serem estragados. É também comum verificar os alunos fazendo longas cópias de exercícios que poderiam ser feitos nos próprios livros — estes são substituídos anualmente — porque os professores não querem que os volumes sejam danificados.

Por estas e outras características, o programa do livro didático adquire no ensino fundamental um papel de grande importância, o que o torna alvo de muitas críticas, principalmente dos usuários como as secretarias de Educação, os pais, os professores e as escolas.

As principais críticas são as seguintes:

- a) o atraso na entrega, chegando o material, na grande maioria das escolas, no final do primeiro semestre, ou mesmo na metade do segundo semestre, o que dificulta o planejamento das atividades escolares e desestimula os alunos;
- b) a qualidade do conteúdo dos livros didáticos, com muitas impropriedades nas colocações dos temas, tanto de conteúdo, quanto de valores;
- c) a qualidade física do livro: o acúmulo da produção no período de novembro a fevereiro faz com que as editoras nem sempre cumpram as especificações acertadas com a FAE. Mesmo que se constatem erros no controle de produção, para que não haja atrasos na entrega, o Programa raramente os rejeita;
- d) a sinalização, pelas editoras e não pelo sistema educacional, dos conteúdos curriculares, do que se ensina dentro de sala de aula — o Programa do Livro Didático não tem participação no desenvolvimento do currículo;
- e) a falta de condições para que o professor avalie o título que está escolhendo, por não ter a formação adequada e por não ter suficiente informações sobre outros livros não integrantes dos catálogos;
- f) a centralização do programa no nível federal e sua desvinculação do currículo escolar, dificultando o entrosamento do livro didático com os programas de treinamento de professores, de metodologia de ensino, e de gestão escolar, sob responsabilidade das secretarias;
- g) a escolha do livro pelo professor e não pela escola, que deve ter um projeto pedagógico definido em conjunto com os professores — a identificação do livro seria efetuada pela escola, com a participação dos docentes;
- h) ausência completa de informações sobre o impacto do programa nas escolas, o qual opera na base de um conjunto de suposições como: 100% dos livros distribuídos chegam às escolas nas quantidades demandadas; o volume dura três anos; e os títulos recebidos atendem às necessidades ou às solicitações feitas. Não há evidências sobre o uso, estocagem e conservação do livro na sala de aula;
- i) a descontinuidade no que se refere à alocação de recursos, fazendo com que o total de livros distribuídos e, conseqüentemente, o número de alunos atendidos variem de ano a ano, o que dificulta uma programação.

O Programa, em resumo, dispõe de uma grande estrutura, tem objetivos muito ambiciosos, utiliza uma grande quantidade de recursos, chega nas escolas com os questionários e catálogos, trabalha com um número incomum de matérias em padrões internacionais, e consegue colocar no catálogo a grande maioria dos livros publicados para uma disciplina/matéria. No entanto, não dispõe de evidências sobre o alcance de seus objetivos, desconhece ao certo o uso, estocagem e conservação do livro em sala de aula, tampouco

dispõe de um sistema de avaliação que indique sua melhoria, ou mesmo de um controle de todo o processo pela quantidade de instituições envolvidas.

3. A DESCENTRALIZAÇÃO DO PROGRAMA

As propostas de solução das questões supracitadas ainda não encontram argumentação de peso junto ao Ministério da Educação pelos seguintes motivos:

- a) o livro didático não pode ser visto isoladamente do currículo, do treinamento dos professores, do desenvolvimento de metodologias de ensino, e do projeto pedagógico da escola. Como a definição do currículo pleno, o treinamento, etc., são de responsabilidade, principalmente, dos estados, a FAE acaba atuando em um segmento isolado do processo, sem controle do que se passa na escola e do que os estados pensam em termos de conteúdo e metodologia. O único elo de ligação com o sistema e o professor e, certamente, é atualmente o mais fraco;
- b) a atuação isolada da FAE cria problemas para ela própria, pois conhece os pontos de estrangulamento e não pode equacioná-los na busca de uma maior eficiência para o Programa — isto implicaria atuar em outras variáveis fora de seu alcance, e entrar no campo de atuação das secretarias de Educação;
- c) os estados são responsáveis pela manutenção de seus sistemas de ensino, contratando pessoal, construindo e reformando escolas, estabelecendo salários, definindo currículos, definindo calendário, implementando inovações. Por que não serem também responsáveis pela seleção, compra e distribuição do livro didático? Se o Ministério presta assistência financeira aos estados para outros programas, por que não para o Programa do Livro Didático?
- d) um programa centralizado como o do livro didático tem tudo para ter graves problemas e para ser inviável, devido às grandes distâncias, ao tamanho da clientela a ser atendida e às relações do livro com outros componentes do processo de ensino.

O fortalecimento do sistema federativo após a Constituição de 1988, a responsabilidade atribuída aos estados e municípios na gestão do ensino fundamental na mesma Constituição, a redução da máquina estatal — menor interferência do governo federal — e o reconhecimento de que soluções a nível nacional não funcionam em um país com as dimensões do Brasil levam à proposição de uma descentralização do Programa do Livro Didático, aliás, reiterada pelo CONSED nos últimos anos.

Do ponto de vista operacional, o Ministério da Educação repassaria os recursos para os estados, calculando um custo *per capita*. Cada estado buscaria no mercado os livros que o interessam, de acordo com os objetivos traçados para seus sistemas de ensino, entraria em contato com as editoras, definiria seus critérios de seleção com a participação ou não das escolas, a depender do nível de autonomia que a elas já deu ou pretende dar.

O estado também poderia descentralizar ao adotar o cheque-livro, que possibilitaria ao aluno a compra direta nas livrarias, acertando um esquema de operacionalização do Programa com os municípios.

As vantagens para os estados seriam as seguintes:

- a) maior controle do que acontece em seus sistemas de ensino, pois podem garantir que os livros estarão com os alunos no momento adequado;
- b) maior controle da qualidade do ensino, por poderem compatibilizar a escolha do livro com o currículo, com o treinamento dos professores e com a supervisão;
- c) maior flexibilidade, vez que podem, se de interesse, selecionar a clientela que receberá os livros.

A descentralização exigirá dos estados uma reorganização interna para assumir novas atribuições.

A principal vantagem para o Ministério da Educação seria a de abdicar da gestão de um programa, que, pela sua dimensão, complexidade, traz problemas de difícil solução, transformando-o em alvo de críticas por parte da comunidade educacional. Além disso, reforça o sistema federativo de organização do Estado ao abrir maior espaço de participação aos estados.

O MEC não precisa retirar-se totalmente do programa do livro. O papel de assistência técnica que os responsáveis pelo Programa sempre ressaltam pode existir, desde que o Ministério assuma a responsabilidade pela avaliação do livro didático no país, repassando as informações para as secretarias de Educação e as editoras. Estas, embora receosas da avaliação do livro, reconhecem no Ministério da Educação legitimidade para coordenar este processo.

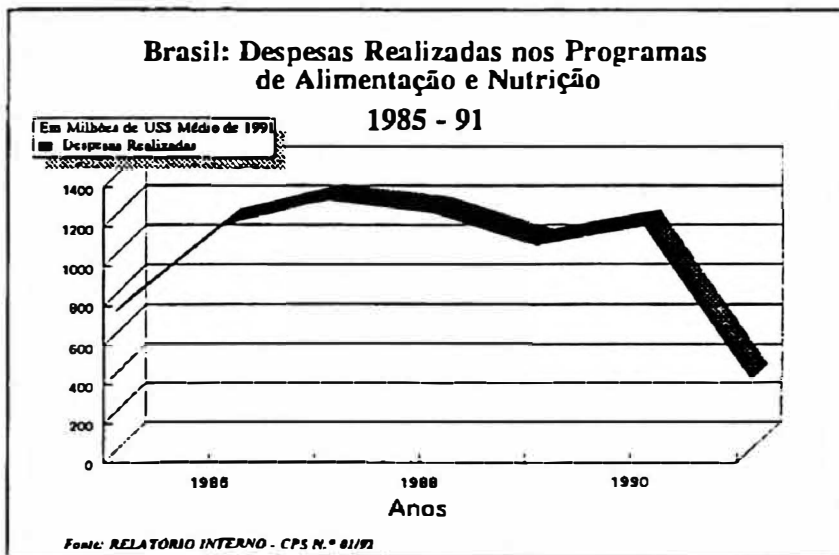
Para as editoras, a descentralização implicará um processo mais complexo de negociação. Atualmente negociam com um só cliente: o MEC. Com a descentralização, terão de contatar 27 secretarias de Educação, cada qual com sua programação, seus critérios, e seus cronogramas.

DIRETRIZES PARA A ÁREA DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO

1. INTRODUÇÃO

Muda-se a administração ou agravam-se as tensões sociais e os programas de alimentação voltam à tona do discurso oficial. Entretanto, a experiência das duas últimas décadas não permite uma avaliação otimista da atuação governamental. Escassez de recursos, descumprimento de metas, descontinuidade do atendimento, não focalização nos grupos mais necessitados, distorções operacionais, excessiva centralização, falta de controle por parte dos usuários, e clientelismo político eleitoral são problemas que acompanham a história dos programas de alimentação e nutrição no país. Não obstante, os equívocos do passado contêm importantes lições para o aperfeiçoamento das ações futuras.

No governo Collor os recursos federais alocados aos programas de alimentação e nutrição sofreram uma acentuada redução, conforme se observa no gráfico a seguir:



Neste sentido, recomenda-se começar por uma efetiva e ampla descentralização dos programas, uma redefinição da prioridade de atendimento e um esforço sério de reestruturação administrativa das instituições governamentais que deverão coordenar e acompanhar a sua implementação.

O atendimento das necessidades alimentares e nutricionais das populações mais pobres é feito de modo mais efetivo quando se desenvolve de forma integrada com as ações de outras políticas especializadas, tais como saúde, educação, trabalho e abastecimento. Portanto, os programas alimentares deveriam ser desenvolvidos no âmbito destes setores observadas as seguintes estratégias:

2. COMBATE À DESNUTRIÇÃO INFANTIL

É sabido que as seqüelas mais graves da desnutrição se refletem no grupo materno-infantil, que abrange os menores de cinco anos e cujos índices de desnutrição são mais graves na região Nordeste.

Embora a clientela preferencial seja conhecida, é importante ressaltar que a focalização do atendimento aos desnutridos ainda não foi testada em maior escala no país. Recentemente o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição-INAN vinha apoiando um programa de atendimento a este grupo específico, no estado do Ceará, no qual sua participação se realizava através de uma contrapartida em alimentos e em recursos para treinamento de pessoal. Todo o programa é planejado e executado pelo próprio estado, que atua em dois níveis de atendimento: ambulatorial e semi-internato, com uma assistência integral a crianças menores de cinco anos que apresentam formas moderadas e graves de desnutrição, e a gestantes com baixo peso.

No programa cearense, os usuários são selecionados nos postos de saúde, segundo critérios etários e antropométricos. Passam então a receber um acompanhamento e uma cesta mensal de alimentos básicos. Ao mesmo tempo, uma equipe multiprofissional percorre regularmente a comunidade para acompanhar os beneficiários e para identificar candidatos ao ingresso no Programa. Se porventura o tratamento ambulatorial se revelar ineficaz (nenhuma melhora do estado nutricional) após um período mínimo de dois meses, a criança é tratada em regime de semi-internato num centro especialmente montado para este objetivo.

Propõe-se que o INAN estenda o mesmo procedimento às demais unidades da Federação, sobretudo aquelas da região Nordeste. Os modelos de intervenção a serem adotados nos estados que aderirem à proposta, deverão ser adaptados às realidades locais. A participação daquele deverá se concentrar na divulgação da proposta, no estímulo às secretarias estaduais de Saúde para sua adesão, e no financiamento parcial do Programa através da transferência de recursos financeiros e não mais de gêneros alimentícios.

Trata-se de iniciar a descentralização das intervenções na área de nutrição, cabendo ao órgão central a aprovação, acompanhamento e avaliação dos programas implementados. A proposta deverá ser realizada de forma gradual, mantendo-se no primeiro ano o esquema de apresentação dos projetos por parte dos governos estaduais e a elaboração de convênios para as transferências financeiras. Definida a metodologia, deverão ser estabelecidos para os anos seguintes os critérios para o repasse automático, no bloco dos recursos transferidos pelo SUS.

Assim sendo, para o ano de 1993, propõe-se como estratégia o atendimento aos desnutridos moderados e graves menores de cinco anos no país, ou seja, cerca de 800 mil crianças.¹ Para as gestantes de baixo peso, tendo em vista a inexistência de informações, sugere-se manter a mesma proporção apresentada pelo estado do Ceará: o grupo de futuras mães atendidas representa 25% do número de beneficiários menores de cinco anos. Desta forma, seriam incorporadas ao programa em torno de 200 mil gestantes.

Para fins orçamentários, estimou-se um *per capita* de atendimento baseado nos custos "cearenses", o que significaria Cr\$ 761,00 para crianças e Cr\$ 577,00 para gestantes, a preços de abril de 92, num total de Cr\$ 181 bilhões. Dependendo das limitações orçamentárias, sugere-se, entretanto, como uma segunda alternativa, um corte de 50% nas metas apresentadas. Na POA/93, estão alocados para os programas de nutrição do INAN Cr\$ 25 bilhões, o que daria para atender 111 mil crianças e 37 mil gestantes, ou seja, uma cobertura excessivamente reduzida.

Considerando-se que os estados deverão arcar com parte das despesas do atendimento ao desnutrido, propõe-se ainda a revisão dos critérios atuais de alocação dos recursos do SUS que não permitem a utilização de verbas para os programas de alimentação e nutrição.

3. A DESCENTRALIZAÇÃO DA MERENDA ESCOLAR

As recomendações para a descentralização da merenda escolar vêm sendo insistentemente repetidas há quase uma década. A cada mudança de administração ela é anunciada como vontade oficial das autoridades públicas, e especialistas na área formulam sugestões a respeito. Programas são elaborados e experiências-pilotos implementadas como o ponto de partida para a deflagração de um amplo processo de municipalização. Renovam-se as esperanças, rapidamente transformadas em ampliadas frustrações. As experiências são abandonadas, o discurso é esquecido e as propostas engavetadas. Nada acontece.

Não se trata mais de fazer experiências pilotos ou repasse gradativo de responsabilidades e recursos, uma vez que isto já ocorreu no passado. Em 1986 a FAE deu início ao seu Programa de Municipalização da Merenda Escolar/PMME. Numa primeira avaliação de desempenho realizada no mesmo ano, com a

¹ Dados fornecidos pela Pesquisa Nacional sobre Saúde e Nutrição-PNNS/89 — INAN/IPEA/IBGE.

participação de 81 municípios, constatou-se como resultados positivos dessa iniciativa: a participação da comunidade no Programa, o aproveitamento dos excedentes locais de produção, a utilização de mão-de-obra ociosa, menor perda de produtos, maior variedade e adequação do cardápio. Os resultados, quanto à operacionalização do Programa nos municípios, foram os seguintes: 25% necessitou de assessoramento imediato; 25% de orientação e supervisão esporádicas; e 50% apresentou desempenho satisfatório. A experiência foi considerada extremamente positiva e deu-se prosseguimento ao Programa chegando em 1989 com a participação de 197 prefeituras. Contudo, naquele ano o PMME foi desativado, devido a alterações nas prioridades políticas da FAE. Alegou-se, na ocasião, problemas para operacionalizar a prestação de contas e a morosidade no repasse de recursos.

Dificuldades administrativas existem, mas não são a causa básica do fracasso das tentativas de municipalização. É preciso ter claro que municipalizar não significa, necessariamente, que o órgão central tenha que repassar os recursos diretamente para cerca de cinco mil municípios e controlar a execução de cada projeto. A estratégia de descentralização deverá ocorrer através dos governos estaduais. Entretanto, é preciso ter claro que antes será necessário vencer as resistências opostas por interesses corporativos, os quais se organizam em torno de segmentos da burocracia federal e dos fornecedores dos produtos que compõem o cardápio básico da merenda escolar. A municipalização fragmenta o mercado público e retira das mãos da burocracia federal o poder de decidir sobre a aquisição e distribuição de um grande volume de mercadorias. A centralização atende, simultaneamente, aos interesses de grandes produtores e dos administradores e operadores do Programa. Eles têm sido, obviamente, os principais obstáculos à mudança, inviabilizando sua realização em larga escala.

A experiência da descentralização da merenda escolar no estado de São Paulo, iniciada em caráter experimental no último trimestre de 1983 e implantada em caráter definitivo a partir de 1984, pode ser utilizada como referência para se desencadear o processo em nível nacional.

O programa é fundamentalmente regido pela Lei nº 4.021 encaminhada à Assembléia Legislativa em maio de 1984 e regulamentada pelo Decreto nº 23.632, de 05/07/85. Pela legislação vigente o processo é extremamente simples e desburocratizado: a adesão ao Programa é feita através do ofício do prefeito e, automaticamente, os recursos a que o município tem direito são repassados através de ordem de pagamento, evitando-se dessa forma, a necessidade de celebração de convênios em cada município e de aprovação de lei municipal ou outros procedimentos administrativos.

Como aproveitar a experiência de São Paulo para encaminhar o processo de descentralização em nível nacional? A proposta é que os recursos orçamentários destinados à merenda sejam repassados pela FAE aos municípios via secretarias estaduais de Educação, com os seguintes critérios:²

1. A transferência dos recursos se efetuará com base no custo-aluno-dia e no número de crianças matriculadas nas escolas públicas e filantrópicas localizadas nos estados e repassada aos municípios a partir dos mesmos critérios.
2. As secretarias estaduais e/ou municipais operarão o programa a custo zero, assumindo sua gestão como contrapartida local. Assim, os recursos se destinarão integralmente à aquisição dos alimentos.
3. A municipalização deverá ser automática começando pelos municípios que aderirem, voluntariamente, e que assumirem o compromisso de cumprir as atribuições previstas na legislação pertinente e demais disposições em vigor.
4. Os estados deverão se responsabilizar pelo fornecimento dos gêneros alimentícios naqueles municípios que não aderirem à municipalização, garantindo, entretanto, sua adesão a qualquer momento em que demonstrarem interesse e competência.

Considerando que as novas administrações municipais só assumirão o governo no início do próximo exercício, o processo apenas deverá ser implementado a partir do segundo trimestre, possibilitando que os novos administradores tomem conhecimento da proposta e se posicionem a respeito. É importante ressaltar que os governos estaduais só deverão se organizar para a operacionalização do Programa após consulta a todos os prefeitos empossados. Portanto, as primeiras aquisições do próximo ano ainda deverão ser realizadas pela FAE.

² Cabe ressaltar que esta proposta tem apoio unânime do Conselho Nacional de Secretarias de Educação-CONSED (Ofício nº 005/97, de setembro de 1991), encaminhado pelo CONSED ao então Ministro da Educação.

De imediato propõe-se a articulação com membros do Congresso Nacional³ para a elaboração e aprovação da nova legislação que regerá o Programa.

Neste momento em que se propõe uma mudança estrutural no funcionamento do PNAE, faz-se oportuno esclarecer que para garantir, em 1993, a universalização do atendimento do Programa, ou seja, oferecer merenda a 30.090.024 alunos matriculados no primeiro grau em escolas públicas e filantrópicas, seriam necessários, a preços de abril de 1992, Cr\$ 2.4 trilhões. Este valor é muito superior (praticamente três vezes) aos recursos previstos no orçamento do próximo ano.

Em face das dificuldades em se obter incrementos substantivos de recursos, sugere-se que a FAE aplique novamente os critérios adotados em 92 para contornar os problemas dos contingenciamentos orçamentários. A partir de indicadores de evasão, repetência, mortalidade infantil e renda familiar foi construído um índice para cada estado que permitiu classificar as 27 unidades federadas em função de seu maior ou menor nível de pobreza. Agrupando-se estes índices por classes, foram definidos os percentuais de cobertura que variaram de 30 a 70%. Com a adoção destes critérios, os recursos necessários para a execução do PNAE ficam reduzidos em mais de 50%, Cr\$ 1.1 trilhão — assim mesmo, este valor representa 20% a mais do que o valor previsto na POA 93.

4. A ALIMENTAÇÃO DO TRABALHADOR

A PNSN mostrou que, em 1989, existiam 13 milhões de brasileiros maiores de 18 anos com baixo peso, sendo que, destes, aproximadamente 20% pertenciam a famílias com renda mensal de meio salário mínimo *per capita*. Este contingente de desnutridos (efetivos ou em potencial) encontrava-se concentrado no Sudeste urbano (4,7 milhões) e no Nordeste (4,6 milhões).

Se considerarmos, nos dois últimos anos, a queda no nível de investimentos e da atividade econômica, além do próprio poder aquisitivo do trabalhador, é razoável supor uma situação cada vez mais difícil para a manutenção de um padrão adequado de alimentação para este segmento da população. Cabe então ao governo, dentro de uma política social, investir em programas que se revestem de um caráter compensatório para a classe trabalhadora e sua família, como é o do Programa de Alimentação do Trabalhador-PAT.

Tal Programa foi criado com o objetivo de melhorar as condições de saúde e alimentação da classe trabalhadora, com repercussões no aumento da produtividade e na redução de acidentes do trabalho. O governo e os empregadores, através do PAT, subsidiam em 80% o preço final das refeições que são oferecidas ou em restaurantes das próprias empresas (preparadas localmente ou adquiridas em firmas especializadas), ou através de distribuições de cupons para serem utilizados em restaurantes credenciados. A empresa pode, também, fornecer uma cesta básica de alimentos.

A participação governamental se dá através do incentivo fiscal, permitindo às empresas a dedução de até o limite de 5% do lucro tributável com as despesas realizadas no fornecimento dos serviços de alimentação. As empresas localizadas nas regiões Norte e Nordeste, que são isentas do imposto de renda, podem transferir para o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) as despesas a que teriam direito se pagassem imposto de renda, ou serem ressarcidas pelas despesas efetuadas com recursos orçamentários do Ministério do Trabalho.

Dentre as críticas tradicionalmente relacionadas ao PAT destacam-se os desvios na utilização dos cupons, o não atendimento aos trabalhadores do setor informal, bem como a limitação para a participação das pequenas e médias empresas, estando sua cobertura concentrada nas grandes empresas dos estados mais desenvolvidos do país.

Os benefícios gerados pelo PAT ao longo dos anos representam, entretanto, um patrimônio social que deve ser preservado e continuamente aperfeiçoado. Para tanto, as propostas de alteração no funcionamento do Programa correspondem apenas a correções de rumo, e não a mudanças estruturais. Devem-se buscar,

³ É importante ressaltar que dois projetos de lei para a municipalização do Programa da Merenda Escolar encontram-se em tramitação no Congresso, e que poderia ser articulada com os seus respectivos autores, a inclusão das diretrizes propostas neste documento. Tratam-se dos deputados Nelson Proença (Projeto de lei nº 1.229, de 1991), e do Osvaldo Bender (Projeto de lei nº 1.422, de 1991).

em conjunto com os trabalhadores ⁴ e os empregadores, mecanismos desburocratizados que facilitem o ingresso de novas empresas e usuários no programa, estabelecer incentivos diferenciados segundo o nível de renda dos assalariados beneficiados, rever os custos que devem incidir sobre a empresa, o trabalhador e a sociedade, e estabelecer mecanismos de controle contra o desvirtuamento do Programa.

Apesar do PAT estar atingindo em torno de sete milhões de trabalhadores, existem cerca de 18 milhões de assalariados que percebem uma renda mensal inferior ou igual a cinco salários mínimos. Assim, o Programa tem ainda um excepcional potencial de crescimento para cumprir sua função de assistência alimentar aos mais carentes e de complementação salarial dos trabalhadores de menor poder aquisitivo.

No orçamento de 1992 estão destinados ao PAT apenas Cr\$ 1.5 bilhão que se destinam a despesas operacionais e ao ressarcimento de empresas da região Nordeste.

Como alternativa de expansão do Programa, propõe-se o ressarcimento para empresas de menor porte isentas do imposto de renda. Os critérios para seleção destas empresas e os repasses de recursos deverão ser objeto de análises posteriores.

Supondo a manutenção do valor máximo das refeições do PAT em 3 UFIR (Cr\$ 3.300,00, a preços de abril/92), e que as empresas descontariam 20% do próprio trabalhador e arcariam com 30% dos custos, caberia ao governo ressarcir os 50% restantes. A preços de abril de 1992, a parcela do governo equivaleria a Cr\$ 1.150,00 por trabalhador/dia ou Cr\$ 25.300,00/mês (22 dias). Para que o Programa fosse dobrado no próximo ano, estendendo-se a mais sete milhões de trabalhadores, o seu custo anual seria da ordem de Cr\$ 2.1 trilhões, ou seja, o equivalente a 11% dos recursos previstos no Orçamento de 1993 para o Fundo de Apoio ao Trabalhador-FAT.

E por que o FAT? Instituído em janeiro de 1989, este Fundo tem apresentado superávits orçamentários significativos, em detrimento de sua função básica de apoio ao próprio trabalhador.⁵ A análise da estrutura de despesa do FAT, em 1991, revela que as transferências ao BNDES corresponderam a 26% do total das receitas. O pagamento do seguro desemprego, por sua vez, absorveu cerca de 17% e o abono salarial, 9%. A utilização do FAT para financiar a alimentação do trabalhador exigiria a revisão dos dispositivos legais que regem os recursos do Fundo.

A estratégia proposta — ressarcimento parcial, diretamente às empresas, das despesas comprovadas com a alimentação dos funcionários — deverá ser objeto de discussão com representantes do Ministério do Trabalho, e de outros segmentos da sociedade — sindicatos, empresários e partidos políticos.

O objetivo desta proposta é abrir o debate em torno das alternativas de atendimento e financiamento de uma assistência alimentar aos assalariados de menor poder aquisitivo.

5. O BARATEAMENTO DA CESTA BÁSICA DAS POPULAÇÕES CARENTES

O poder aquisitivo de uma significativa parcela da população não permite a satisfação de suas necessidades alimentares através dos mecanismos convencionais de mercado. É neste sentido que se destaca a assistência alimentar no bojo de uma política de abastecimento. Isto significa dizer que a garantia de acesso à alimentação para os segmentos mais necessitados exige que o setor público interfira no mercado de forma a reduzir os preços dos alimentos. É este o aspecto que caracteriza a intervenção assistencial, enquanto mecanismo diferenciado para se estender os benefícios de uma política de abastecimento aos grupos mais carentes.

No final dos anos 70 e sobretudo na década de 80, multiplicaram-se no país as experiências estaduais e municipais voltadas para o que se denominou de abastecimento popular.

Na esfera federal destacaram-se o Programa da Rede SOMAR, o Programa de Abastecimento de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda do Nordeste-PROAB e o Programa de Alimentação Popular-PAP, executados pela antiga COBAL, hoje CONAB. Em todos eles a CONAB atuava como atacadista, promovendo o suprimento de gêneros essenciais à rede varejista para o abastecimento das periferias

⁴ O saldo dos recursos do FAT, até outubro corrente, era de Cr\$ 19,3 trilhões, tendo sido então redirecionado para outros fins — saúde e custeio da safra agrícola — cerca de Cr\$ 5 trilhões.

⁵ Fonte: Azeredo, B. e Chahad, J. P. "O Programa Brasileiro de Seguro-Desemprego: Diagnóstico e Sugestões para o seu Aperfeiçoamento". IEI, 1991, Rio de Janeiro.

urbanas a preços mais reduzidos. Apenas no PROAB era previsto um subsídio nos preços finais que variava de 20 a 30%.

O PAP, por exemplo, lançado entre as Prioridades Sociais de 1985, chegou a atingir, em 1987, 6.2 milhões de pessoas, abrangendo uma rede de aproximadamente 3.700 varejistas, aproximadamente, distribuídos em 23 cidades brasileiras. Pesquisa realizada pelo IPEA e IBGE, em abril de 1986, evidenciou não só o apoio de mais de 90% dos varejistas credenciados ao Programa, como uma redução efetiva dos preços praticados, diferenciada entretanto, de acordo com os produtos comercializados.

No entanto, no final dos anos 80, observou-se a desativação de todos esses programas.

Dentre os principais problemas observados nos programas federais de abastecimento, anteriormente mencionados, vale destacar: a dificuldade de se garantir o repasse integral dos subsídios oficiais ao consumidor ⁶ e de se manter a regularidade no suprimento dos produtos que compunham a cesta básica e a qualidade requerida pelos varejistas; dificuldade de utilização dos estoques governamentais de alimentos; dificuldades operacionais da própria CONAB, tais como excesso de burocracia, morosidade nos processos de comercialização, falta de capital de giro para garantir a aquisição dos produtos a preços competitivos, excessiva centralização das decisões, etc.; e, finalmente, a descontinuidade dos programas que são lançados e extintos ao sabor das prioridades do momento.

Propiciar o abastecimento a preços mais reduzidos nas periferias urbanas e bolsões de pobreza a áreas de difícil acesso, devem ser atividades permanentes dos órgãos governamentais de abastecimento e não programas de impacto a serem lançados como opções salvadoras. Por outro lado, é importante ter claro que o subsídio governamental não se reduz ao subsídio direto nos preços finais, e pode ser realizado através do financiamento do transporte, armazenagem, ou mesmo da manutenção de um capital de giro a custo zero, de forma a garantir maior competitividade nos preços praticados pelos órgãos oficiais. A presença governamental na área do abastecimento, de forma complementar à iniciativa privada, deve ser preservada apenas como um instrumento regulador de preços, de forma a evitar os riscos da manipulação exercida pelos agentes oligopolizados que dominam o setor.

Paralelamente, deveriam ser analisadas estratégias de descentralização da ação da CONAB nessa área, com vistas à sua maior integração às secretarias estaduais de Abastecimento. Com a descentralização dos programas federais de alimentação (até aqui operados pela CONAB), a empresa terá que se adaptar para atuar conjuntamente com estados e municípios, na implementação dos programas de alimentação. Para tanto terá que comprovar vantagens comparativas no mercado de comercialização de alimentos.

Finalmente, a partir da aprovação da nova Carta Constitucional, ressurgiu o debate sobre o papel de cada uma das esferas de governo, pois, segundo o Artigo 23 (Inciso VIII), "é competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios" "fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar". Apesar da ambivalência do texto, o entendimento é o de que caberia ao governo federal a política global de preços e administração de estoques; ao estado a administração das centrais atacadistas (CEASAs) e a rede armazenadora; e, aos municípios, à administração do varejo e o controle da qualidade dos produtos. Neste sentido os programas assistenciais de abastecimento às populações carentes são entendidos como de competência dos estados e municípios na sua formulação e execução.

A Companhia Nacional de Abastecimento deveria se concentrar nas operações de atacado, gerenciando estoques reguladores como instrumento de controle dos preços dos alimentos e de estoques estratégicos, visando ao enfrentamento de situações de emergência.

A operação denominada "Gente da Gente", através da qual foram utilizados os estoques governamentais para o atendimento a 655 mil famílias em regiões da seca do Nordeste, é um bom exemplo do que pode ser a atuação da CONAB. Envolvendo as administrações municipais, defesa civil e exército, foi montado um esquema de atendimento de urgência para a distribuição de alimentos apenas nos períodos mais críticos da seca dos dois últimos anos.

O Programa inovou na forma de seu financiamento. Através de recursos do Tesouro Nacional, procedeu-se à equalização dos estoques governamentais de alimentos que foram repassados à CONAB e utilizados no

⁶ Avaliações do PROAB realizadas por Marcos Coimbra (1985) evidenciaram uma perda de 25 a 35% do subsídio, e Philip Musgrove estimou que só a "metade ou menos do subsídio chegou efetivamente ao consumidor sob a forma de uma redução de preços" (Musgrove, P., 1986). Além de problemas administrativos da COBAL, outra explicação refere-se às dificuldades financeiras da empresa que não conseguia oferecer garantias de pagamento no prazo contratado, forçando os fornecedores a elevarem seus preços para recuperar a desvalorização da moeda.

Programa sob duas formas: através da distribuição direta dos produtos (com os quais foram pagas as despesas de processamento) e da conversão de outra parte em recursos financeiros (através da venda no mercado) para aquisição de outros gêneros e o pagamento dos serviços demandados pelo Programa.

A utilização dos estoques para o atendimento às populações carentes apresenta, ainda como vantagem, a diminuição de despesas com armazenagem, minimização de perdas de produtos (por estocagem prolongada, má conservação ou mesmo desvios e irregularidades), e redução dos custos financeiros decorrente do processo de gerenciamento. É preciso, porém, ter em conta que tal estratégia não deverá de modo algum prejudicar a manutenção dos estoques reguladores que visam à segurança do abastecimento interno nos seus aspectos gerais.

PROGRAMAS	RECURSOS PREVISTOS NA POA/93 (A)	RECURSOS NECESSÁRIOS PARA O CUMPRIMENTO DAS METAS PROPOSTAS					
		Alternativa 1 (universalização do atendimento)			Alternativa 2 (atendimento parcial)		
		Metas	Recursos (B)	A/B	Metas	Recursos (C)	A/C
Programa de Atendimento ao Desnutrido — INAN/MS.	25.670.820	832.885 crianças desnutridas (DII e DIII) e 208.220 gestantes de baixo peso.	180.952.415	14%	416.442 crianças desnutridas (DII e DIII) e 104.110 gestantes de baixo peso.	90.476.118	28%
Programa Nacional de Alimentação Escolar FAEMEC.	880.605.000	30.090.024 de crianças matriculadas nas escolas públicas e filantrópicas do 1.º grau.	2.334.360.000	38%	30.090.024 de crianças matriculadas nas escolas públicas e filantrópicas do 1.º grau, garantindo-se apenas um financiamento parcial do valor da merenda.	1.109.757.700	80%

DISTRIBUIÇÃO DE MEDICAMENTOS: POR QUE DESCENTRALIZAR

A assistência farmacêutica provida pelo Estado era, até o início dos anos 70, limitada aos pacientes hospitalizados. Com a criação da Central de Medicamentos-CEME — em junho de 1971, essa prestação foi estendida aos pacientes dos ambulatórios da rede pública. A implementação da nova política foi facilitada pelo contexto de abundância de década de 70, quando os recursos federais para o setor de saúde triplicaram em valores reais.

02. A atuação governamental nesse campo destaca-se pelas seguintes características:
- a) alta participação estatal na produção dos medicamentos distribuídos: em 1989, 75% das aquisições da CEME foi feita em laboratórios oficiais;
 - b) distribuição *gratuita* exclusivamente pela rede pública do Sistema Único de Saúde-SUS. Em muitos países, como Portugal e China, esse benefício está sujeito à participação direta do usuário no financiamento (*cost recovering*); em outros é gratuito (Indonésia, Filipinas) ou descentralizado para farmácias comerciais, como na Itália e na Inglaterra;
 - c) seletividade dos produtos distribuídos: a *farmácia básica* — módulo padrão destinado a atender o tratamento das patologias mais frequentes — é constituída por 44 especialidades farmacêuticas¹ e está dimensionada para cobrir três mil pessoas durante seis meses,²
 - d) sistema de compras centralizado na CEME: a produção e o controle de qualidade, entretanto, são descentralizados, respectivamente, para laboratórios tanto oficiais como privados nacionais, e para as faculdades de Farmácia das universidades federais.
03. Essa forma de atuação teve vários efeitos positivos. Ajudou a viabilizar os laboratórios públicos, cerca de 15, a grande maioria estadual. Antes da criação da CEME, essa rede operava com grande capacidade ociosa e descoordenação. Fortaleceu a indústria farmacêutica nacional. Enquanto no mercado privado os laboratórios nacionais têm uma participação de apenas 15%, quando se trata do mercado CEME, esse percentual se aproxima de 90%. E — o que é mais importante — passou a proporcionar à população mais pobre, ainda que com limitações, acesso à medicação básica, até então distante para a grande maioria.
04. Entretanto, é em relação a este último aspecto que os resultados têm sido pouco satisfatórios. O acesso é descontínuo e a linha CEME estigmatizada como *remédio para pobre*. Manifestação do novo ministro da Saúde indica que, pelo menos, os tratamentos que requerem medicação de uso permanente — justo os menos acessíveis aos mais carentes e que mais comprometem a renda dos estratos médios — não têm cobertura em escala minimamente desejável por parte do Estado.
05. O problema pode ter origem tanto na escassez de recursos como em disfunções logísticas, ou ainda — o que seria mais grave — no sinergismo perverso dessas duas causas.
06. A escassez não explica tudo. A partir de 1984, depois, portanto, de superados os anos críticos da recessão do início da década, o dispêndio federal nessa área³ jamais foi inferior a US\$ 204 milhões.

¹ A Relação de Medicamentos Essenciais-RENAME, bem mais ampla (471 medicamentos distribuídos em 17 classes terapêuticas), inclui produtos de uso hospitalar.

² O Quadro Básico de Medicamentos do México e compoio por 614 apresentações farmacêuticas. Cuba, com 689 produtos em 85 dosagens diferentes, atende as necessidades integrais de sua população. A lista sugerida pela OMS prevê apenas 260 medicamentos divididos em 40 classes terapêuticas.

³ Subprograma Produtos Profiláticos e Terapêuticos (431).

No ano passado alcançou, excepcionalmente, US\$ 425,1 milhões (US\$ de 1991). Este ano, não fossem as vicissitudes do FINSOCIAL, principal fonte de financiamento dos programas de saúde, ⁴ a recessão e a política de contingenciamento, os recursos seriam da ordem de US\$ 585,9 milhões (US\$ de 1991). Se o orçamento de 93 for aprovado nos termos propostos ao Congresso Nacional, a despesa federal com medicamentos de uso ambulatorial poderá atingir algo próximo de US\$ 765 milhões (US\$ de 1991). Pode ser pouco em comparação com outros países onde a assistência farmacêutica tem maior prioridade, ou *vis-à-vis* a magnitude das necessidades nacionais, mas é muito mais do que se dispunha nos anos 80.

07. A disfunção logística explicaria outra parte do problema. É difícil imaginar funcionando bem, em um país do tamanho e heterogeneidade do Brasil, um sistema no qual os níveis periféricos sejam extremamente dependentes do governo central. Abastecer, sem solução de continuidade, com farmácias básicas compradas pela CEME, milhares de unidades de saúde espalhadas por quase cinco mil municípios, é — mesmo em circunstâncias econômicas mais favoráveis — uma formidável operação administrativa.
08. A centralização está ancorada nas habituais justificativas de ganhos de escala e em duas outras vantagens que, supostamente, deixariam de existir se as compras fossem descentralizadas: o controle de qualidade e o fortalecimento dos laboratórios oficiais e privados nacionais.
09. Não há, obviamente, economias de escala proporcionáveis por grandes licitações quando, seja qual por qual a razão, as compras não se realizam ou são retardadas e, assim, os medicamentos não chegam ao seu destino nos quantitativos e na periodicidade apazados. A descentralização, assegurando que estados e municípios comprem o que (e quando) acharem necessário, não elimina a possibilidade de ganhos de escala. Consórcios de municipalidades, de forma autônoma ou sob coordenação da Secretaria Estadual de Saúde, que está mais próxima da *ponia* do que a CEME em Brasília, podem — sempre que entenderem conveniente — promover licitações conjuntas. Como, ainda, podem acordar com a própria CEME a aquisição de determinados itens, sobretudo os que dependam de importação.
10. É no mínimo duvidoso que a descentralização das compras leve à falência o sistema de controle de qualidade montado pela CEME. Este controle, típica atribuição federal, deve ser fortalecido e estendido a todos os medicamentos consumidos no país mediante política específica. É espantoso que esteja limitado aos medicamentos CEME, excluindo, por conseguinte, a maior parte da produção nacional. Isto, contudo só será factível provavelmente, quando a União deixar de se imiscuir em problemas de gestão local e concentrar-se em ações de alcance nacional, como é o caso do controle de qualidade dos insumos setoriais de circulação nacional.
11. Descentralizar compras não conspira contra os laboratórios oficiais, como parece sugerir a alegação de que não estariam aptos a atender encomendas pulverizadas por todo o território nacional. Na verdade, a situação difícil que atravessam, por força de sua excessiva dependência de governo federal, corre "*por conta da crise que atinge a Central de Medicamentos*" (TEMPORÃO, J.G. A saúde e os remédios, O GLOBO, *Opinião*, 23 out.92, p.6), denunciada com algum destaque pela imprensa *Corrupção e ineficiência marcam as 21 anos da CEME*. O GLOBO, *Economia*, 24 out 92, p.26).
12. O caminho para o fortalecimento desses laboratórios se justifica no seu papel estratégico na busca de tecnologia autóctone e na proteção do interesse público de escassa coincidência com o da indústria oligopolizada. Esse caminho não leva à manutenção de cartórios. No lugar de um mercado cativo *monopsônico* para os laboratórios oficiais, inibidor da eficiência, a diversificação dos compradores cria competição, estimulando a modernização tecnológica e gerencial. Nesse cenário, a CEME teria um papel relevante a cumprir, evitando superposições e paralelismos, orientando-os para a especialização, de modo a que cada um desenvolva a(s) linha(s) de produção para a qual tenha vantagens comparativas.
13. O processo atual de compras é também questionado pelas situações surrealistas que propicia, como as denunciadas em 1989 pelo secretário de Saúde do Estado de São Paulo: a CEME adquirir

Cerca de 47% dos recursos do MS previstos para este exercício deveriam ser provenientes dessa fonte (contribuição social sobre o faturamento das empresas). O Ministério da Saúde recebeu, até setembro, apenas 23% do que estava previsto no orçamento deste exercício como contribuição dessa fonte.

medicamentos em um laboratório público do estado de São Paulo — a Fundação para o Remédio Popular-FURP — e os devolver para o sistema de saúde do mesmo estado. Ou, segundo a mesma fonte, "*comprar de laboratórios privados internacionais medicamentos que os laboratórios oficiais produzem e enviá-los para São Paulo, onde a FURP os produz a preços menores*". (PINOTTI, J.A. CEME: um entulho de centralização. *Jornal do Brasil*, 20 fev 89).

14. Um segundo questionamento é a falta de credibilidade do sistema pelas razões já apontadas (contingenciamento, fluxo descontínuo de recursos, etc.), incentivando a superestimação de necessidades dos organismos locais para prevenir-se do desabastecimento futuro. Pelo mesmo motivo, a devolução de produtos menos consumidos pode ser procrastinada ao máximo, impedindo a sua redistribuição. Quando a compra é responsabilidade da própria unidade de saúde ou da Secretaria de Saúde, estadual ou municipal, esse tipo de distorção perde importância.
15. O consenso, por certo, é mais fácil em torno da relevância social da distribuição de medicamentos. Não se identifica discordância em reconhecê-la como fator crítico para a recuperação da saúde e, simultaneamente, como política compensatória capaz de proporcionar um bem essencial que, sobretudo nas conjunturas recessivas, não pode ser provido integralmente pelo mercado para a grande maioria da população.
16. O caráter compensatório dessa política pública sobressai, em particular, no caso da provisão de medicamentos de uso permanente, quase sempre indispensáveis para os pacientes crônicos. Seu alto custo, ditado não só pelo preço crescente dos remédios, mas, particularmente, pela duração do tratamento, compromete parcela expressiva do orçamento das famílias, especialmente daquelas de baixa renda.
17. A viabilidade dessa iniciativa vai depender, basicamente, da compatibilização da disponibilidade de recursos com a extensão da lista de medicamentos e o tamanho da clientela a ser beneficiada. A lista — a *farmácia básica* — já contempla muitas doenças crônicas de alta prevalência, sobretudo entre a população idosa, como hipertensão, insuficiência cardíaca, diabetes e parkinsonismo.
18. Em que pese a sua abrangência, a inclusão de outras terapias de magnitude social deveria ser considerada. É o caso do tratamento ambulatorial do câncer, situação em que o medicamento é o componente mais importante do custo.
19. O segundo fator a considerar é a dimensão da população-alvo. A alternativa mais desejável, até por sua coerência com a filosofia do Sistema Único de Saúde-SUS (C.F., Artigos 196 e 198, II, Lei nº 8.080/90, Artigo 6º.I,d), beneficiaria todas as pessoas sujeitas a tratamento continuado, independente de idade ou condição sócio-econômica.
20. A universalização, entretanto, pode ser apenas aparente, dependendo do esquema de distribuição que seja adotado. Mantido o esquema atual, distribuição pela rede pública de saúde, a seleção sócio-econômica se estabelece automaticamente em função do local de atendimento: a clientela da rede ambulatorial é composta, hegemonicamente, pelos estratos mais pobres.
21. Limitar o benefício aos idosos pode ter pouca repercussão na redução dos custos totais, assumindo que a grande maioria, se não a quase totalidade dos doentes crônicos, pertença aos grupos de idade mais avançada. Esta hipótese levaria a uma clientela potencial da ordem de dez milhões de pessoas (homens e mulheres com mais de 60 anos) que representam pouco menos de 7% da população total.⁵
22. Restrições financeiras poderão forçar uma focalização maior. Elevando-se o limite de idade para 65 anos, a população-alvo cairia para menos de sete milhões de pessoas. Ao cobrir apenas os homens com mais de 65 anos e mulheres com idade acima de 60, o total de beneficiários passaria para pouco mais de oito milhões.
23. A seletividade pode produzir um contencioso desnecessário em relação aos princípios constitucionais e legais que regem o SUS e que dizem respeito ao *acesso universal e igualitário* (C.F., Artigo 196). Mantida a rede pública como o local exclusivo de acesso ao medicamento, restrições por faixa de idade ou nível de renda teriam, pelas razões apontadas, pouco impacto nos

⁵ No ano 2010, o número de pessoas com mais de 60 anos será superior a 18 milhões, o equivalente a 9% da população total

custos totais. já que o efeito discriminatório — a favor dos mais pobres — já é dado pelo local do atendimento. Essas restrições provavelmente teriam que ser consideradas para prevenir uma explosão de custos, se a distribuição passasse a ser através da rede de farmácias comerciais, mediante um sistema de reembolso integral.

24. Não se pode deixar de reconhecer que o objetivo da universalização, igualdade de acesso e integralidade do atendimento seria mais facilmente atingido se o acesso ao medicamento subsidiado, total ou parcialmente, se concretizasse através de farmácias comerciais. Embora a rede pública não tenha a mesma capilaridade, sob a ótica dos custos, seria imprudente alterar o esquema vigente de acesso do usuário ao medicamento.
25. A diretriz constitucional da descentralização (C.F., Artigo 198.I) sinaliza para o afastamento da União de ações e serviços de natureza local, como é o caso da distribuição de remédios. É aos municípios que compete "*prestar... serviços de atendimento à saúde da população*". À União e ao Estado cabe oferecer "*cooperação técnica e financeira*" (C.F., Artigo 30, VII). A própria legislação que regulamenta essa diretriz (Lei nº 8.080/90), a despeito de alguns ingredientes centralizadores, não abriu qualquer espaço formal para a atuação da União nesse campo.
26. Por conseguinte, não mais se justifica que o governo federal continue responsável pelo abastecimento de fármacos e outros insumos necessários à rede pública de saúde. Assim, os recursos previstos no Orçamento de 93 para o Subprograma 431 — *Produtos Profiláticos e Terapêuticos* — (431), livres de qualquer descontingenciamento, deveriam ser repartidos entre os estados mediante critérios de equidade. Cerca de 10% do total ficaria no âmbito da CEME para despesas administrativas e programas de apoio à pesquisa, de aperfeiçoamento dos laboratórios oficiais de produção, e de controle de qualidade.⁶
27. A partilha entre a Secretaria Estadual de Saúde e as secretarias municipais, seria definida em cada unidade federada de acordo com as respectivas peculiaridades. A heterogeneidade de situações no país como um todo desaconselha a adoção de critérios uniformes normatizados do centro para a periferia.
28. Mais adiante, na melhor das hipóteses, a partir do orçamento de 94, não mais haveria recursos específicos a serem repassados. Todos os recursos federais para financiar os componentes estaduais e municipais do SUS passariam a ser transferidos de forma equânime, automática, global e transparente.
29. Se os municípios vão seguir esquemas autárquicos ou, em alguns casos, terão preferência por consórcios intermunicipais de compras ou, ainda, se a Secretaria Estadual de Saúde exercerá uma coordenação mais ostensiva, responsabilizando-se pela compra de determinados itens, também será matéria definida em cada estado, sem a ingerência do MS.
30. Por igual, o modelo de distribuição não será homogêneo. Tanto poderá ser mantido o esquema tradicional — acesso ao medicamento pela rede pública — como o uso as farmácias privadas. As vantagens e desvantagens dessas diferentes modalidades são conhecidas. A opção deverá ser feita de acordo com o interesse e possibilidade de cada unidade subnacional.
31. O papel do MS se altera, fundamentalmente, apenas na questão das compras que deixam de ser centralizadas, assim como na ênfase, que deverá aumentar sobre o desenvolvimento de ações de alcance nacional. Devendo ser fortalecidas, continuam, portanto, a cooperação técnica com os laboratórios oficiais e privados nacionais e as políticas de incentivo ao desenvolvimento científico, tecnológico e gerencial da indústria farmacêutica nacional em geral e, em especial, da rede oficial de laboratórios produtores.
32. Contudo, é sobretudo no campo da melhoria da qualidade da produção nacional é que se requer uma ação mais conseqüente e agressiva do MS na defesa e proteção do consumidor. Para, tanto não será indispensável edificar grandes laboratórios nacionais. Unidades estaduais de reconhecida idoneidade técnica já existentes, e outras cujo potencial mereça investimento poderão ser apoiadas, bem como as faculdades de Farmácia das universidades públicas.

⁶ Nos anos 80 o percentual médio destinado a esses dispêndios foi inferior a 5% (2% com despesas administrativas, inclusive pagamento de pessoal).

GESTÃO DO FINANCIAMENTO DO SETOR SANEAMENTO

1. SITUAÇÃO ATUAL

A cobertura de abastecimento de água no Brasil apresentou uma significativa expansão nos últimos dez anos. Os dados revelam que, no início da década de 80, a rede geral de água abastecia 57,2% da população, tendo-se elevado para 90% em 1990. Persiste, contudo, uma grande diferença no atendimento às populações com rede geral, entre as áreas urbanas (90%) e rurais (16,0%).

Entretanto, embora em termos da existência de rede de distribuição a cobertura seja significativa, a quantidade e a qualidade da água ofertada ainda são insuficientes. O fato do município ter rede de distribuição de água não garante que todos os domicílios a recebam canalizada, pois isto depende da quantidade de água ofertada e da extensão da rede. Assim, cerca de 23,3% dos municípios brasileiros ainda não tem nenhum tipo de tratamento de água, sendo que 32% conta com desinfecção simples, o que significa 13 milhões de habitantes urbanos sem acesso adequado à água potável e, na área rural, cerca de 28 milhões de pessoas permanecem à margem do processo de desenvolvimento no que se refere ao acesso ao serviço de saneamento (água e esgoto), alcançando um déficit da ordem de 90%.

Quanto ao esgotamento sanitário, cerca de 70 milhões de pessoas não têm acesso à rede coletora, embora o índice de cobertura alcance os atuais 42% da população urbana. Segundo o IBGE, em 1989, 2.092 municípios brasileiros, correspondentes a 47,3%, possuíam rede coletora e, desse total, apenas 350, isto é, 8% possuía algum tipo de tratamento. Em apenas 51 municípios existia estação de tratamento de esgoto.

No que se refere a resíduos sólidos, os dados disponíveis¹ indicam existência do serviço de coleta de lixo em 70% dos distritos sede, e tratamento e destino final adequado dos resíduos coletados, em 46%.

Persiste assim, no país, em particular nas periferias das grandes cidades e na zona rural, um quadro de graves carências de serviços de saneamento, com incidência de doenças de veiculação hídrica, o que coloca o Brasil como detentor da maior taxa de mortalidade infantil da América Latina. Esta preocupante situação tem sido ultimamente agravada pela disseminação do cólera no país.

As doenças resultantes da falta ou inadequação do saneamento (responsável por quase 60% das internações hospitalares) custam ao país, anualmente, cerca de US\$ 2,5 bilhões,² computadas as despesas com internações, atendimentos ambulatoriais, entre outras. Desse modo, constitui exemplo de racionalidade e eficácia no âmbito das políticas de saúde a atuação governamental através de programas de saneamento básico, tidos como componentes fundamentais de uma ação preventiva.

Além dos impactos sobre as condições ambientais e de saúde da população, os programas de saneamento podem ainda contribuir para a criação de oportunidades de ocupação da mão-de-obra nos centros urbanos.

2. FONTES DE FINANCIAMENTO DO SETOR — PREVISÃO PARA 1993

Está previsto, para o exercício de 1993, a aplicação de aproximadamente Cr\$ 3,7 trilhões (a preços de abril/92) para o setor. Deste montante, Cr\$ 1,1 trilhão é oriundo do FGTS e Cr\$ 2,6 trilhões do OGU, dos quais Cr\$ 0,82 trilhão será originário do BIRD e BID.

¹ IBGE — *Levantamento Distrital de Saneamento, 1989.*

² "Saneamento: Uma Resposta para o Desenvolvimento Econômico com Resultados Sociais" — *MAS/SNS, fevereiro/92.*

Quadro I

Fontes Federais de Financiamento do Setor em 1993

Fontes	Cr\$ bilhões(2)	UPF(3)	(%)
FGTS	1.123,4	79,0	30
OGU	2.673,4 (3)	187,9	70

Notas:

- (1) A preços de abril/92
- (2) UPF de abril/92 — Cr\$ 14.220,38
- (3) Incluem Cr\$ 787,6 bilhões alocados ao Saneamento pelo Ministério da Saúde

Na análise destes números deve-se ressaltar que os recursos do OGU serão corrigidos pelo Congresso, no âmbito da Lei Orçamentária, a preços médios do ano. Porém, esses recursos tradicionalmente são liberados no final do ano orçamentário, ou no mês de janeiro do ano seguinte (restos a pagar), sendo, portanto, bastante depreciados em função das altas taxas inflacionárias. Os recursos do FGTS têm seu valor real preservado porque são indexados. Dessa forma, tudo indica que, embora o quadro aponte, a preços de abril/92, maior volume de recursos do OGU, isto não se confirmará no decorrer da execução orçamentária. Em 1991 os recursos da União aplicados no setor foram assim distribuídos: 51,06% do FGTS e 48,94% do OGU.

De outra parte, estimativas elaboradas pelo IPEA³, a partir de dados da CEF, indicam que seriam necessários US\$ 13,1 bilhões para universalizar os serviços de água e atender a 77% dos domicílios com esgotos, durante um período de dez anos, aplicando US\$ 1,31 bilhão ao ano.

O cumprimento desta meta depende, obrigatoriamente, de condições macroeconômicas mais favoráveis e do aporte de recursos de estados e municípios da ordem de US\$ 800 milhões a mais, cerca de 60% do total. Historicamente o esforço de investimento da União (OGU + FGTS) tem representado cerca de 40% do total.⁴

3. A GESTÃO DOS RECURSOS DO SETOR

3.1. GESTÃO DOS RECURSOS DO FGTS

A aplicação e gestão dos recursos do FGTS são reguladas por legislação específica, tendo como órgão central do sistema o Conselho Curador. A Caixa Econômica Federal — CEF — é a operadora dos recursos e o Ministério do Bem Estar Social exerce a função de gestão do Fundo.

Um breve diagnóstico⁵ sobre a gestão do FGTS revela uma série de medidas de curto prazo que podem ser tomadas visando melhorar a arrecadação dos recursos e otimizar a aplicação dos mesmos, de modo a garantir o aproveitamento potencial dos programas de saneamento para a melhoria da qualidade de vida da população, do meio ambiente e geração de empregos.

3.1.1. Recuperação da Capacidade de Financiamento

- Cumprimento de cronogramas de desembolso:

³ Souza, E. — *Sugestões para uma Nova Política de Saneamento Básico Urbano*. In: *Para a Década de 90: Prioridades e Perspectivas n° 3*, IPEA/90.

⁴ *Estimativas realizadas pela SNS (Secretaria Nacional de Saneamento em 1990), quando da elaboração do Plano Plurianual de Investimento 90/95.*

⁵ ZAMBONI, Roberto. *Diagnóstico sobre Gestão do FGTS*. IPEA, Out/92, (Relatório Interno, CPS 01/92).

- diminuir a defasagem entre os compromissos assumidos com projetos em andamento e as reais disponibilidades do FGTS, suspendendo a realização de novos investimentos, até que se tenha garantido a execução normal dos contratos em vigor, de modo a não onerar o custo das obras;
- paralelamente, deve-se estudar a possibilidade de alocação de cerca de Cr\$ 2.0 trilhões do Fundo de Desenvolvimento Social atualmente disponíveis, para que venham a suprir parte do déficit de recursos para desembolso do FGTS;
- acréscimo das receitas do FGTS;
- remessa dos extratos do FGTS bimestralmente, da CEF diretamente para o domicílio dos trabalhadores;
- implantação de um sistema integrado de fiscalização das contribuições ao FGTS, através de convênio entre CEF, Ministério do Trabalho e Administração, Previdência e Receita Federal, visando a uma ação conjugada destas diferentes agências estatais para aumentar a eficiência da arrecadação e a eficácia da fiscalização do recolhimento das contribuições do Fundo;
- adoção de uma guia única para o recolhimento das contribuições ao FGTS e do INSS, visando facilitar o trabalho de fiscalização e reduzir os custos administrativos das empresas. Esta medida depende de ajustes de natureza legal no sentido de unificar a base de incidência e o prazo de recolhimento das duas contribuições. Acertos devem ser feitos também no tocante à forma de recuperar o repasse desses recursos da rede arrecadadora para os bancos depositários;
- elaboração de projetos de lei a serem enviados ao Congresso estabelecendo a competência para execução dos débitos de empresas junto ao FGTS. A legislação atual não precisa a competência para esta finalidade, propiciando, assim, o protelamento das ações de execução judicial das dívidas e o conseqüente estímulo à sonegação.
- revisão dos mecanismos de rolagem da dívida dos estados e municípios para com o FGTS, de modo a: (i) garantir o retorno de um percentual mínimo (70% a 80%) comparativamente às condições de contratos originais; e (ii) oferecer condições diferenciadas, segundo o histórico de inadimplência e a potencialidade de pagamento de cada mutuário.

3.1.2. Medidas Visando Melhorar a Gestão dos Recursos

- Transferir para instância estadual a definição das prioridades para a alocação dos recursos em habitação, saneamento e infra-estrutura.
- Promover a alteração na lei que dispõe sobre o FGTS, criando uma instância estadual incumbida de estabelecer as diretrizes para o enquadramento dos projetos a serem financiados em cada Unidade da Federação.

3.2. A GESTÃO DOS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS DO SETOR

A Constituição Federal, em seu Artigo 21, Inciso XX, concede à União competência para "instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transporte urbano". Por outro lado, o Artigo 23, Inciso IX, determina que o estabelecimento de programas para o setor é função concorrente entre as três esferas de governo: "é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios"... "promover programas de construção de moradia e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico".

Essa ambigüidade legal pode ser identificada como um dos principais empecilhos à definição de políticas claras para o saneamento nos três níveis de governo. Dá margem, no nível do

governo federal. à dissonância entre as ações propostas pelo Executivo, as quais são baseadas no Plano Plurianual de Investimentos — Lei nº 8.446, de 21/07/92 — e as intenções manifestadas pelo Congresso Nacional, como pôde ser percebido pelos Orçamentos aprovados em 1991 e 1992. Estas intenções estão expressas no grande número de emendas de parlamentares à Proposta Orçamentária, desvinculadas, muitas vezes, das diretrizes nacionais para o setor.

De outra parte, a análise das aplicações dos recursos orçamentários, uma das principais fontes de financiamento do setor, revela sérias ineficiências e inadequações.

Quadro II
Orçamento Geral da União
Sector Saneamento

Valor	Cr\$ bilhões ⁽¹⁾		% Sobre o	Disponível
	Disponível	Aplicado	Total ⁽²⁾	Aplicado
1991	1.867,5	711.1	3,53	38.07
1992	4.986.0	325.4 ⁽³⁾	1.04	6.52

Notas:

(1) A preços de abril/92.

(2) Percentual do total do orçamento.

(3) Apenas MAS/SNS.

O primeiro ponto a notar é que as quantias previstas para o investimento são expressivas, representando cerca de 3,53% e 1,04% do total do Orçamento Fiscal e de Seguridade dos anos de 1991 e 1992, respectivamente, embora a participação relativa dos recursos no OGU venha decrescendo. Estes recursos compõem apenas parcela da União. O total disponível para o setor inclui também recursos do FGTS, dos orçamentos estaduais e municipais e das companhias estaduais de Saneamento (tarifário). Se realizados de forma complementar aos outros recursos disponíveis, poderiam produzir grande impacto no setor.

Todavia, prevalecendo o atual *modus operandi*, é muito pouco provável que o esforço do governo federal produza efeitos importantes. Os programas custeados pelo Orçamento são implantados pelos estados e municípios mediante convênios firmados com o Ministério do Bem-Estar Social. No ano de 1991 os investimentos foram distribuídos àqueles por meio de 366 convênios, perfazendo-se uma média de Cr\$ 1.942 milhão por convênio. Em 1992 repete-se o mesmo fato. Até o momento já foram realizados cerca de 254 convênios com municípios, com uma média de Cr\$ 1.281 milhão por convênio (a preços de abril/92).

Investimentos em saneamento são reconhecidamente onerosos. É difícil imaginar, mesmo em pequenos municípios, algum impacto positivo relevante que resulte nessa forma de distribuição de recursos. De outra parte, a quantia disponível para aplicação pelo Ministério tornou-se irrelevante, o que inviabiliza a possibilidade de implantação de políticas que possam causar impactos positivos no nível nacional. Somente para exemplificar, 89% dos recursos orçamentários, em 1991, teve desinação específica predeterminada pelo Congresso Nacional. Numa tentativa de orientar a alocação dos recursos, os ministérios setoriais (MAS e MS) anteciparam-se à ação parlamentar, destinando grande parte dos recursos, nas propostas orçamentárias de 92 e 93 por município. Esse processo foi feito sem transparência, não se conhece os critérios de alocação e, muito menos, as diretrizes da política de saneamento que o embasaram.

Em vista da indefinição, anteriormente mencionada, de competências entre os diferentes níveis de governo e da falta de uma definição clara de critérios e objetivos por parte do governo federal, os programas de saneamento estão sujeitos a grandes desperdícios,

pulverização e pressões clientelísticas de toda ordem. Por outro lado, a dispersão geográfica desses investimentos torna extremamente difícil a tarefa de fiscalizar sua execução.

3.3. PROPOSTA DE DIRETRIZES PARA A GESTÃO DOS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS DO SETOR

Em primeiro lugar, ressalta-se a necessidade da definição do papel das diferentes esferas de governo nas questões relativas ao saneamento, e de normas que regulem a cooperação entre União, estados e municípios. Estas questões são, todavia, de médio prazo, e deverão ser discutidas no âmbito de revisão constitucional marcada para 1993.

De imediato, visando otimizar a aplicação de recursos federais, e partindo-se do princípio de que a União deve continuar a atuar no setor saneamento, devido à sua função estratégica de bem-estar social e preservação da saúde da população, propõem-se, a seguir, duas alternativas de processos para a aplicação dos recursos federais no setor.

Alternativa 1 — Pressuposto: otimização dos recursos por meio da aplicação seletiva do investimento nas partes mais onerosas do sistema, buscando maior cooperação entre estados e municípios, objetivando atingir a universalização do atendimento.

- Os recursos do Orçamento da União seriam seletiva-mente aplicados no setor saneamento na *produção de água* (captação, adução e tratamento) nos estados das regiões Nordeste, Centro-Oeste e Norte; e no *tratamento de esgotos* em cidades com mais de cem mil habitantes de todo o país. As demais partes do sistema, tanto de água (rede de distribuição e ligação domiciliar) como de esgoto (rede coletora e ligação) seriam financiadas pelos estados e municípios.
- A União, através do Ministério do Bem-Estar Social/ Secretaria de Saneamento, distribuiria o total de recursos disponível para o setor, por estado da Federação, segundo critério a ser definido. Este poderia ser elaborado como uma média dos seguintes indicadores: índice de atendimento em água e esgoto, mortalidade infantil e população economicamente ativa com rendimentos até três salários mínimos.
- O Estado receberia a informação sobre o valor disponível no Orçamento, antecipadamente, para a elaboração do Programa de Investimentos.
- Os estados apresentariam à Secretaria de Saneamento um Programa de Investimentos,⁶ para três anos, destacando metas a atingir, fontes de recursos, órgão executor, bem como sistemática de acompanhamento e avaliação. Este plano deveria ser detalhado em nível de projeto por município para o ano de 1993.
- O MAS/SNS firmaria convênio com cada estado, para uma vigência de três anos, aditado anualmente para encampar o detalhamento do Programa de Investimentos.
- O Programa de Investimentos conteria um cronograma de desembolso e o compromisso formal de seu cumprimento pelas partes envolvidas.

Alternativa 2 — Pressuposto: universalização do acesso aos recursos.

- O MAS/SNS definiria o montante de recursos por estado, segundo critério técnico que levaria em conta índice de atendimento, mortalidade infantil e população economicamente ativa até três salários mínimos.
- O estado apresentaria um Programa de Investimentos anual, contendo metas a atingir por município, fontes de recursos, órgão executor, e sistemática de acompanhamento e avaliação.
- Com base neste Programa de Investimentos anual, o MAS/SNS firmaria convênio de repasse com o estado.

⁶ O Programa de Investimentos seria negociado com prefeitos e respectivos representantes estaduais na Câmara Legislativa Federal pelo governo do estado, obedecidas as diretrizes nacionais para o setor, emanadas do Ministério do Bem-Estar Social. É claro que esse procedimento não impede, legamente, a apresentação de emendas e destaques no Congresso Nacional, quando da discussão e votação da Lei Orçamentária.

- Este programa deveria conter um cronograma de desembolso, com o compromisso formal, pelas partes envolvidas, de seu cumprimento.

3.4. PROJETOS COM FINANCIAMENTO EXTERNO

3.4.1. Primeiro Grupo

Os projetos em execução com financiamento externo — Programa de Ação Social em Saneamento — PROSEGE (BID); Projeto de Modernização do Setor Saneamento — PMSS e Controle da Qualidade das Águas e da Poluição Hídrica (BIRD) — deverão ser mantidos e, inclusive, deverá ser buscada maior celeridade na sua execução devido aos objetivos estratégicos que encerram.⁷

3.4.2. Segundo Grupo

Este segundo grupo é composto pelo seguintes projetos: i) PROSANEAR: (BIRD 2983) US\$ 80.0 milhões, aplicados US\$ 20.7 milhões, comissão de compromisso⁸ paga US\$ 2.0 milhões, data efetivada de 23/02/89; ii) DESENVOLVIMENTO URBANO DA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR: (BIRD 2681) US\$ 55.0 milhões aplicados US\$ 8.0 milhões, comissão de compromissos paga US\$ 1.5 milhão, data de assinatura 15/07/86; iii) EMERGÊNCIA RIO (BIRD 2975) US\$ 175.0 milhões, aplicados 89.0 milhões, comissão de compromisso paga US\$ 2.9 milhões, data de assinatura 29/09/88. Estes projetos foram assinados antes de 1990, e tem apresentado problemas de execução, decorrentes em grande parte da falta de alocação tempestiva da Contrapartida Nacional a qual é, em alguns casos, decorrente de empréstimos da CEF — recursos oriundos do FGTS, o qual tem apresentado dificuldades de cumprimento dos cronogramas de desembolso. Em 14/07/92 foi criada uma comissão, através de Portaria Ministerial nº 356 propondo medidas visando orientar a execução destes Projetos. É necessário verificar os problemas específicos de cada projeto e avaliar a possibilidade concreta de solução. No caso de não ser possível a resolução dos problemas no curto prazo, sugere-se solicitar o cancelamento dos respectivos Contratos de Empréstimo.

4. GERAÇÃO DE EMPREGOS NO SETOR

A alocação de recursos por fonte e as estimativas de geração de emprego apresentam a seguinte distribuição.⁹

Quadro III

Investimento ou Milhões de UPF's	Empregos em homens/ano	
FGTS	79,0	63.905
Bem-Estar Social	137,5	137.491
MS	50,4	57.377
TOTAL	266,9	258.773

⁷ Os Anexos II, III e IV do documento *Questões sobre o Financiamento do Setor Saneamento*, IPEA, Out/92 descrevem o escopo de cada projeto e seus objetivos.

⁸ Fonte: Departamento do Tesouro Nacional —DTN

⁹ Metodologia e memória de cálculo baseados no documento MAS/SNS — "Saneamento: Uma Resposta para o Desenvolvimento Econômico com Resultados Sociais" —MAS/SNS, Fev/92.

O número global de 258.773 empregos está embasado em hipóteses que conferem diferentes graus de confiabilidade quanto à concretização da capacidade de investimentos.

Admitiu-se, como hipótese simplificadora e otimista,¹⁰ que os recursos orçamentários alocados através do MAS e MS viessem a ser desembolsados em sua totalidade entre os meses de junho e julho. Supôs-se, também, que os recursos de origem externa do PROSEGE para 1993 — Cr\$ 663.5 bilhões (a preços de abril/92) — seriam internalizados integralmente no exercício. Isto por sua vez estaria condicionado à liberação de contrapartida dos governos locais da ordem de Cr\$ 221.2 bilhões.

Nestas circunstâncias, concluímos que um impacto significativo dos investimentos em saneamento sobre o emprego só será possível se os recursos orçamentários estivessem disponíveis em tempo hábil para sua efetiva aplicação em 1993, e se for garantida a utilização dos recursos de origem externa.

Com relação aos recursos do FGTS, as aplicações previstas em saneamento em 1993, de 79 milhões de UPF's, representam uma queda de 11% relativamente a 1992, acarretando uma perda de dez mil empregados naquele ano. Assim como na área habitacional, o excesso de contratações em 1991 e 1992 inviabiliza a realização de novos compromissos em 1993.

O PROSEGE, tido como principal instrumento de política anticíclica do governo, deverá gerar cerca de 117 mil empregos, se garantida a aplicação, conforme cronograma de desembolso estabelecido dos Cr\$ 884.5 bilhões oriundos do BID e dos estados e municípios.

¹⁰ Em 1991, apenas 11% da dotação orçamentaria para saneamento foi liberado no mesmo exercício.

PROVIDÊNCIAS DE CURTO PRAZO NO CAMPO
DA HABITAÇÃO POPULAR

Os programas habitacionais têm estado presentes na agenda de, praticamente, todos os planos de governo destinados à elevação do nível de emprego em conjunturas recessivas.

As precárias condições de moradia em que vive cerca de um terço da população urbana, a possibilidade de mobilização de um alto contingente de mão-de-obra pouco qualificada e a capacidade de ampliação da oferta de insumos básicos para sua produção apontam a potencialidade dos investimentos em habitação popular em programas de natureza compensatória e anticíclica.

Porém, a utilização desse receituário clássico, de imediato, esbarra em limitações impostas pelas dificuldades que envolvem hoje os principais instrumentos de financiamento do investimento público para essa área — o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço — FGTS e orçamento da União.

O desempenho insatisfatório da receita da União, bem como a insuficiência de disponibilidade financeira do FGTS para honrar os elevados compromissos oriundos de contratos firmados em 1991 condicionam as iniciativas voltadas para a realização de investimentos novos nesta área.

Estima-se em UPFs 214 milhões — Cr\$ 3,0 trilhões a preços de abril de 1992 — o déficit de recursos do FGTS para fazer face ante os desembolsos previstos para 1992, decorrentes dos contratos já assinados.

Por consequência, as obras contratadas têm seu custo dilatado em função da desativação parcial dos canteiros e do acréscimo nos encargos financeiros dos empréstimos, devido à ampliação dos juros pagos durante o período de carência, inviabilizando, em alguns casos, a comercialização dos empreendimentos.

Esta situação decorre da gestão irresponsável do FGTS em passado recente, agravada pelos elevados índices de sonegação no recolhimento das contribuições pelas empresas e pela perda substancial da receita dos empréstimos realizados com recursos do Fundo. Mesmo sem dispor de estudos precisos, especialistas na área estimam como algo em torno de 30% o valor da receita bruta do FGTS que não é recolhida pelas empresas.

Por outro lado, a inadimplência dos tomadores de empréstimos¹ junto ao FGTS até dezembro de 1991, superava os UPFs 150 milhões — Cr\$ 2,1 trilhões. Cabe ressaltar também que, com o advento da Lei nº 8.388/91 disposta sobre rolagem da dívida dos estados, prevista para ser aplicada ao saldo devedor dos empréstimos em setembro de 1991, ocorreu sensível redução desta receita a partir de então.

Se do ponto de vista do financiamento o quadro é crítico, a situação enfocada sob o prisma das aplicações não é mais favorável.

Nota-se que o direcionamento das aplicações no setor habitacional não vem atendendo o perfil das necessidades desta área, o qual apresenta forte concentração nas camadas de baixo poder aquisitivo da população.

Apenas 6% do valor aplicado em habitação pelo FGTS destina-se a famílias com renda inferior a três SM, onde está concentrada 33% da população urbana.

Ainda que dentro dos limites impostos pelo sistema de subsídios cruzados do Fundo, verifica-se que a faixa de financiamento voltada para a população mais pobre não vem sendo contemplada com o volume de recursos que lhe é atribuído no orçamento aprovado pelo Conselho Curador do FGTS.

¹ Os principais tomadores de empréstimos em situação de inadimplência são as companhias estaduais de Saneamento, os governos aos estados, as companhias de Habitação e as prefeituras municipais.

Isto deve-se a um sistema de gestão que favorece à formação de um perfil de oferta de projetos mais condizente com os interesses dos agentes responsáveis pela produção do que com o perfil das necessidades habitacionais detectadas.

No que diz respeito à gestão das aplicações, deve-se ressaltar ainda que o modelo centralizado de definição das obras a serem financiadas, além das desvantagens óbvias quanto à focalização das prioridades de cada estado, vem sendo objeto de constantes denúncias quanto à prática de superfaturamento das obras financiadas pelo FGTS.

Este breve diagnóstico sinaliza a necessidade de ações a serem empreendidas a curto prazo, no âmbito do financiamento e da gestão da aplicação dos recursos na área habitacional, a seguir arroladas.

1. AÇÕES VISANDO AO ACRÉSCIMO DOS RECURSOS PARA HABITAÇÃO POPULAR A CURTO PRAZO

O aproveitamento do potencial dos programas de habitação popular na geração de empregos e melhoria das condições de vida da população exige providências imediatas para viabilizar a recuperação da capacidade de investimentos no setor.

Com este objetivo seria necessário o remanejamento de fontes de recursos e a adoção de medidas voltadas para o acréscimo das receitas.

1.1. REMANEJAMENTO DE RECURSOS

Enquanto persistir a atual defasagem entre os compromissos assumidos com projetos em andamento e as reduzidas disponibilidades do FGTS, é descabido preconizar novos investimentos neste setor.

Novas frentes só deverão ser abertas quando se garantir, para os contratos em andamento, níveis de desembolso que não impliquem elevação do custo dos projetos, e tampouco ponham em risco sua execução e comercialização.

Nesse sentido dever-se-ia estudar a possibilidade de alocação de cerca de Cr\$ 2.0 trilhões do Fundo de Desenvolvimento Social, atualmente disponíveis, para que venham suprir 20% do déficit de recursos para desembolso do FGTS.

A transferência para a carteira de empréstimos da CEF, que opera com recursos captados através das cadernetas de poupança das operações cujas condições sejam compatíveis com as regras do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos, também contribuiria para se resgatar, em menor prazo, a possibilidade do FGTS assumir novos compromissos.

1.2. MEDIDAS VISANDO AO ACRÉSCIMO DAS RECEITAS DO FGTS

1.2.1. Implantação de mecanismos que permitam a ampliação do controle dos recursos pelos próprios usuários

Para tanto, faz-se necessário abreviar o prazo para que a CEF passe a expedir os extratos do FGTS, bimestralmente, da CEF direto para o domicílio dos trabalhadores.

Embora já tenha sido aprovada pelo Conselho Curador do FGTS, esta iniciativa deve merecer atenção especial do agente operador do Fundo — CEF — que vinha retardando sua implementação.

Como atualmente os extratos são encaminhados pela CEF às empresas, estas nem sempre os repassa a seus empregados, dificultando dessa forma seu acesso às informações relativas ao valor dos depósitos e correção do saldo de sua conta vinculada.

1.2.2. Implantação de um sistema integrado de arrecadação e fiscalização das contribuições sobre a folha de pagamentos.

Convênio entre as diferentes agências estatais atuando na arrecadação deve propiciar uma forma de ação conjugada visando ao aumento da eficácia na fiscalização do recolhimento das contribuições do Fundo.

A Caixa Econômica Federal, pela atribuição de arrecadar as contribuições, o Ministério do Trabalho e da Previdência, pelas similaridades de funções de seus órgãos operantes na fiscalização da arrecadação de contribuições que têm base de incidência semelhantes — FGTS e INSS — e a Receita Federal, em função das informações que detêm quanto aos gastos com a folha de salários das empresas, devem constituir um sistema operacional para agregar as informações e a experiência dos quadros técnicos.

Por outro lado a adoção de uma guia única para o recolhimento das contribuições ao FGTS e o INSS faticitará o trabalho de fiscalização, uma vez que tanto os fiscais do Trabalho como da Previdência poderão trabalhar articuladamente de forma mais eficaz. Ao mesmo tempo isto propiciará redução na rotina burocrática e nos custos administrativos das empresas.

Esta medida depende primeiramente de ajustes de natureza legal no sentido de unificar a base de incidência dessas contribuições.

1.2.3. Elaboração de Projeto de Lei a ser enviado ao Congresso estabelecendo a competência para a fiscalização e execução dos débitos de empresas junto ao FGTS.

A legislação atual não define a competência para estas finalidades, propiciando, assim, o protelamento das ações de execução judicial das dívidas e o conseqüente estímulo à sonegação.

1.2.4. Elaboração de Projeto de Lei visando à revisão dos mecanismos de rolagem da dívida dos estados e municípios, estabelecendo condições específicas para aquela resultante de operações com recursos do FGTS.

A Lei nº 8.388, de 30 de dezembro de 1991, promoveu a possibilidade dos estados e municípios refinanciarem o saldo devedor apurado em 30 de setembro de 1991, relativo a obrigações decorrentes de suas operações de crédito.

Segundo o disposto nessa lei, o refinanciamento efetuar-se-á com taxa de juros de 6% ao ano, incidente sobre o saldo devedor atualizado monetariamente pela variação do IGPM. A amortização desta operação terá lugar no prazo de vinte anos.

O FGTS está baseado em um sistema de subsídios cruzados, onde as áreas de saneamento e infra-estrutura das regiões mais ricas remuneram o fundo a taxas de juros mais elevadas (em torno de 12%). Como a rolagem dar-se-á à taxa de 6% ao ano, a tendência é provocar um desequilíbrio econômico e patrimonial do Fundo, comprometendo até mesmo sua capacidade de remuneração das contas vinculadas dos trabalhadores. Isto somente seria evitado caso o governo federal se comprometesse a arcar com a diferença de taxas, o que nos parece pouco provável na atual conjuntura.

Para os empréstimos da área de habitação popular, e mesmo para os de saneamento e infra-estrutura das regiões que vêm pagando taxas de juros inferiores às previstas nas condições da rolagem, esta pode ser inócua.

Um elemento adicional importante a ser considerado diz respeito ao fluxo de recursos, ou seja, o desinteresse dos governos inadimplentes em honrar os serviços de suas dívidas em um momento no qual os recursos originários de novas captações seriam inferiores aos necessários para o pagamento das mesmas dívidas.

Este comportamento tende a agravar o quadro atual e exigiria, portanto, medidas de teor disciplinador que serão devidamente analisadas no âmbito de um grupo de trabalho, criado para estudar o problema da inadimplência e oferecer alternativas para a sua superação.

Isto posto, propõe-se o encaminhamento do projeto de lei do Congresso Nacional, visando à criação de condições específicas para o refinanciamento do saldo devedor das operações de crédito contraídas junto ao FGTS.

Apesar de não se contar com simulações quanto ao impacto das condições de financiamento dessas operações, é possível avançar os seguintes critérios que deverão balisar os termos da renegociação:

- repercussão sobre a capacidade de investimentos do FGTS. As condições de renegociação devem garantir o retorno de um percentual mínimo (70% a 80%) comparativamente às condições dos contratos originais; e
- condições diferenciadas, segundo o histórico de inadimplemento e a potencialidade de pagamento de cada mutuário.

Isto significa que condições menos favorecidas devem ser imputadas aos mutuários que demonstrem um comportamento inadimplente historicamente recalcitrante ou que tenham deixado de retornar as prestações, mesmo tendo condições financeiras para tanto.

2. MEDIDA NO ÂMBITO DA GESTÃO DAS APLICAÇÕES

2.1. ELABORAÇÃO DE PROJETO DE LEI TRANSFERINDO PARA INSTÂNCIA ESTADUAL A DEFINIÇÃO DAS PRIORIDADES E O ACOMPANHAMENTO DA ALOCAÇÃO DOS RECURSOS EM HABITAÇÃO, SANEAMENTO E INFRA-ESTRUTURA .

A regulamentação atual do FGTS promove a distribuição dos recursos disponíveis para cada estado, segundo critérios técnicos preestabelecidos que levam em consideração o nível das necessidades de habitação e saneamento de cada Unidade da Federação bem como a participação destas na arrecadação do FGTS.

Todavia, a seleção dos projetos a serem financiados e dos municípios a serem beneficiados é realizada de forma centralizada pela Caixa Econômica Federal e pelo Ministério da Ação Social, independentemente de qualquer processo que permita uma melhor focalização das necessidades existentes naquelas unidades.

Por isso propomos a criação de conselhos estaduais destinados a estabelecer as prioridades para a alocação dos recursos do FGTS em habitação, saneamento e infra-estrutura em cada Unidade da Federação.

O referido Conselho deverá ser presidido pelo secretário de Estado que exerça o comando sobre a política de desenvolvimento urbano, e integrado por representantes das seguintes entidades: um indicado pela Caixa Econômica Federal, um indicado pelas centrais sindicais representadas no Conselho Curador do FGTS, um indicado pela Bancada dos Empregadores representada no CCFGTS, um indicado pela Federação de Movimentos de Moradia, e um indicado pela IAB.

3. IMPACTO SOBRE O EMPREGO DOS PROGRAMAS HABITACIONAIS FINANCIADOS COM RECURSOS DO FGTS E DO ORÇAMENTO FISCAL EM 1993

Os orçamentos do FGTS e da União para 1993 prevêem investimentos na área habitacional da ordem de Cr\$ 4.267 bilhões, a preços de abril de 1992, suficientes para a manutenção de um contingente de aproximadamente 387 mil homens/ano empregados, dos quais 64% ligados diretamente à construção civil, e 34% indiretamente.

Desses montantes, cerca de 93% é originário do FGTS, e 7% do orçamento da União.

Além de pouco expressivos, os recursos alocados pelo orçamento fiscal são aplicados de forma pulverizada em centenas de municípios, independentemente de critérios técnicos que norteiem sua distribuição, tendo-se constituído em instrumento de políticas clientelistas.

Isto posto, a proposta é a de que estes programas sejam desativados e seus recursos transferidos, a fim de que venham a dar suporte a uma política de subsídios no âmbito dos programas habitacionais financiados com recursos do FGTS.

4. ALAVANCAGEM FINANCEIRA DE UM PROGRAMA DE HABITAÇÃO PARA POPULAÇÃO COM RENDA FAMILIAR INFERIOR A 3 SM

No âmbito federal, esta parcela da população é beneficiada pelos programas de habitação popular financiados pelo FGTS, na faixa I, e pelos programas geridos pelo Ministério do Bem-Estar Social destinados à produção e a melhorias de moradias às quais estão alocados Cr\$ 667 bilhões a Cr\$ 300 bilhões, respectivamente, ambos a preços de abril de 1992.

Como os recursos do FGTS devem ser aplicados a taxas que lhe propiciem uma rentabilidade real média em torno de 6.5% a.a., fica limitada a possibilidade de utilização desta fonte para financiamento habitacional nos estratos de baixa renda da população.

Por isso preconiza-se que, em lugar de aplicar os recursos do orçamento a fundo perdido, sejam estes agregados aos do FGTS já determinados para habitação de baixa renda, viabilizando a concessão de subsídios aos mutuários, equivalentes a cerca de um quarto do custo das unidades a serem financiadas. Essa medida, combinada com a parcela de subsídios proveniente dos custos de infra-estrutura cobertos pelos governos locais — não incidentes nos financiamentos habitacionais — terá um duplo efeito:

- a) a possibilidade de que o FGTS volte a atuar junto à faixa da população que atualmente não tem acesso a estes financiamentos; e
- b) a ampliação da parcela dos recursos do FGTS que poderia ser alocada a estes programas sem comprometer o equilíbrio econômico-financeiro do Fundo.

FGTS: CAPACIDADE DE DESEMBOLSOS E COMPROMISSOS ASSUMIDOS PARA 1992 E 1993 RELATIVOS AOS CONTRATOS FIRMADOS ATÉ 1991

Em UPFs milhões

ÁREA	1991	1992			1993		
	DESEMBOLSOS REALIZADOS	PREVISÃO DE DESEMBOLSOS		SALDO SEM COBERTURA C = B - A	PREVISÃO DE DESEMBOLSOS		SALDO SEM COBERTURA F = E - D
		ORÇAMENTÁRIA ⁽¹⁾	CONTRATUAL		ORÇAMENTÁRIA	CONTRATUAL ⁽²⁾	
		A	B	D	E		
Habitação	226	202	304	(102)	167	151	16
Saneamento	119	58	141	(83)	84	112	(28)
Infra-Estrutura	46	17	46	(29)	28	31	(3)
TOTAL	391	277	491	(214)	279	294	(15)

FONTE: CEF

Obs.: (1)
(2)

Refere-se à previsão de desembolsos incluída na 2ª reformulação do orçamento de 1992.

Inclui a parcela de previsão de desembolso para 1992 sem cobertura orçamentária (C), mais desembolsos originalmente previstos nos contratos para 1993.

PUBLICAÇÕES DO IPEA (TEXTOS)
1991 / 1992

TEXTO PARA DISCUSSÃO — TD

- N.º 209 "A Mulher Cônjuge no Mercado de Trabalho como Estratégia de Geração de Renda Familiar", Guilherme Luis Sedlacek e Eleonora Cruz Santos, fevereiro 1991, 22 p.
- N.º 210 "Índices Ponderados de Agregados Monetário para o Brasil", José W. Rossi e Maria da Conceição Silva, março 1991, 21 p.
- N.º 211 "Interpretando Variações nos Índices de Theil", Lauro Ramos, março 1991, 11 p.
- N.º 212 "O Custo Financeiro Real da Dívida Mobiliária Federal: Mensurações Diretas", Maria Conceição Silva, abril 1991, 41 p.
- N.º 213 "Desigualdade de Renda e Crescimento Econômico no Brasil: 1976/85", Lauro Ramos, abril 1991, 13 p.
- N.º 214 "Vantagens Comparativas Reveladas, Custo Relativo de Fatores e Intensidade de Recursos Naturais: Resultados para o Brasil", Marcelo J. B. Nonnenberg, abril 1991, 32 p.
- N.º 215 "Perspectivas Econômicas do Desflorescimento da Amazônia", Eustáquio José Reis e Sérgio Margulis, maio 1991, 50 p.
- N.º 216 "Fontes Exógenas de Aceleração Inflacionária no Brasil entre 1980 e 1985", Elcyon Caiado R. Lima, maio 1991, 31 p.
- N.º 217 "Modelo Multissetorial de Consistência", Ajax R. Bello Moreira, maio 1991, 41 p.
- N.º 218 "Desafios Modernos para a Educação Básica", Pedro Demo, Junho 1991, 15 p.
- N.º 219 "Educação, Desigualdade de Renda e Ciclo Econômico no Brasil", Lauro Ramos, Julho 1991, 26 p. (em processo de edição)
- N.º 220 "Análise das Transformações no Uso de Insumos Modernos na Agricultura Brasileira", Ismael Carlos de Oliveira, agosto de 1991, 40 p.
- N.º 221 "Condicionalidades do Crescimento da Pecuária Bovina de Corte nos Anos 80", José Arnaldo F. Gonçalves de Oliveira, agosto de 1991, 24p.
- N.º 222 "O Processo da Regulamentação da Assistência Social: Avanços e Retrocessos", Eni Maria Monteiro Barbosa, agosto de 1991, 12p.
- N.º 223 "A Geografia do Professor Leigo: Situação Atual e Perspectivas", Angela Maria Rabelo F. Barreto, agosto 1991, 16 p.
- N.º 224 "Indexação ou Desindexação de Salários? Mito X Realidade", Marcelo Piancastelli, agosto 1991, 12 p.
- N.º 225 "Reordenamento Urbano pelo Transporte", José Alex Sant' Anna, agosto 1991, 12 p.
- N.º 226 "Modernização Gerencial - A Ante-Sala do Financiamento do Transporte Urbano", Iêda Maria de Oliveira Lima, agosto 1991, 45 p.
- N.º 227 "O Desempenho do Governo Brasileiro e do Banco Mundial com Relação à Questão Ambiental do Programa Polonordeste", Sérgio Margulis, agosto 1991, 64 p.
- N.º 228 "Employment Structure in Brazil and its Sensitivity to the Current Economic Policy", Lauro Ramos e Ricardo Paes de Barros, agosto 1991, 32 p.
- N.º 229 "Recursos para a Agricultura e a Orientação dos Gastos Públicos", José Garcia Gasquez e Carlos M. Villa Verde, agosto 1991, 27 p.
- N.º 230 "Privatização no Brasil: Passado, Planos e Perspectivas", Armando Castelar Pinheiro e Luiz Chrysóstomo de Oliveira Filho, agosto, 1991, 48 p.
- N.º 231 "Recursos Naturais e Contabilidade Social: A Renda Sustentável da Extração Mineral no Brasil", Ronaldo Serôa da Motta e Carlos Eduardo Frickmam Young, agosto 1991, 19 p.
- N.º 232 "Liberalização da Economia e Governabilidade", Hamilton Nonato Marques, setembro, 1991, 60 p.
- N.º 233 "Atuação do Governo Federal no Transporte Urbano - Porque é Necessária", Iêda Maria de Oliveira Lima, Lúcia Malnati Panariello e Rosiclé Batista de Arruda, setembro 1991, 14p.
- N.º 234 "Gestão da Qualidade Total nas Escolas: Um Novo Modelo Gerencial para a Educação", Antonio Carlos da R. Xavier, setembro 1991, 15 p.
- N.º 235 "O Financiamento da Educação em Período de Crise - Pontos para Discussão", Antonio Carlos da R. Xavier, setembro 1991, 16 p.
- N.º 236 "A Esterilização Feminina no Brasil", Manuel Augusto Costa, setembro 1991, 27p. + anexos
- N.º 237 "Gestão de Qualidade no Setor Público", José Parente Filho, novembro 1991, 17 p.
- N.º 238 "Critérios para Geração de Indicadores de Qualidade e Produtividade no Serviço Público", Luiz Fernando Troni, Luiz Carlos Eichenberg Silva, Solon Magalhães Vianna e André César Médici, outubro 1991, 15 p.
- N.º 239 "Plano de Transporte: um mecanismo de avaliação", Iêda Maria de Oliveira Lima, dezembro 1991, 11 p.
- N.º 240 "Um Modelo Macroeconômico para o nível de atividade: previsão e projeções condicionais", Ajax Reynaldo Bello Moreira, Elcyon Caiado Rocha Lima e Hélio dos Santos Mígon, dezembro 1991, 23 p.
- N.º 241 "Qualidade, Eficiência e Equidade no Ensino de 1.º grau: Elementos para Reflexão e Debate", Antonio Augusto de Almeida Neto e José Parente Filho, janeiro 1992, 27p.
- N.º 242 "Modelo de Fluxo Escolar: Indicadores de Eficiência e Produtividade no Processo de Ensino", João Lopes de Albuquerque Montenegro, novembro 1991, 18 p.
- N.º 243 "Despesas Governamentais com Educação: 1986-1990", Antonio Emílio Sendim Marques, dezembro 1991, 21 p
-

-
- N.º 244 "Dumping e o MERCOSUL", Luis Augusto Pereira Souto - Maior", fevereiro 1992, 14 p.
- N.º 245 "Uma Avaliação dos Investimentos na Infra-Estrutura Rodoviária no Período 1980/1989", Ruy Silva Pessoa, março 1992, 15 p.
- N.º 246 "Exportação: Índices Setoriais para o Período 1980/88", Armando Castelar Pinheiro, março 1992, 25 p.
- N.º 247 "Liberalização Comercial, Distribuição e Emprego", Edward J. Amadeo e José Márcio Camargo, março 1992, 18 p.
- N.º 248 "Loss in Forest Resource Values Due to Agricultural Land Conversion in Brazil", Ronaldo Serôa da Motta e Peter Herman May, março 1992, 23 p.
- N.º 249 "Análise da Estrutura Funcional do Gasto Público no Brasil 1985-1990, José Rildo de Medeiros Guades, Eduardo Felipe Ohana e Carlos Mussi, abril 1992, 47 p. + anexos.
- N.º 250 "Previsões de Séries Económicas com Modelos Bayesianos Univariados, Ana Beatriz S. Monteiro, Hélio S. Migon e Ajax R. B. Moreira, abril 1992, 29 p.
- N.º 251 "Proposta de um Referencial Básico para a Discussão da Seguridade Social", Francisco Eduard B. de Oliveira, abril 1992, 28 p.
- N.º 252 "Considerações sobre o Sucateamento da Rede Pública e Privada de Saúde, André Cezar Márcio e Francisco E. B. da Oliveira, abril 1992, 17 p.
- N.º 253 "Os Programas de Alimentação e Nutrição para Mães e Crianças no Brasil", Anna Maria Medeiros Peliano, abril 1992, 22 p.
- N.º 254 "A Equação da Restrição Orçamentária do Governo: uma resenha de usos e interpretações", José W. Rossi, abril 1992, 48 p.
- N.º 255 "Setor Público Federal no Brasil: despesas com pessoal e alguns comentários sobre a isonomia salarial", Eduardo Felipe Ohana, Carlos H. F. Mussi e Ana Lúcia Dazolt, maio 1992, 16 p..
- N.º 256 "Technological Progress and Diffusion: decomposing total factor productivity growth in brazilian manufacturing", Armando Castelar Pinheiro, maio 1992, 40 p.
- N.º 257 "Indicadores de Competitividade das Exportações: resultados setoriais para o período 1980/88", Armando Castelar Pinheiro, Ajax Reynaldo Bello Moreira e Maria Helena Horta, maio 1992, 60 p.
- N.º 258 "Pardas e Serviços Ambientais do Recurso Água para Uso Doméstico", Ronaldo Serôa da Motta, Ana Paula Fernandes Mandas, Francisco Eduardo Mandas, Carlos Eduardo Firckmann Young, maio 1992, 39 p.
- N.º 259 "Inflação e Hiato de Produto: Experiências e Sugestões", Carlos H. F. Mussi e Eduardo Felipe Ohana, maio 1992, 18 p.
- N.º 260 "Capital Estrangeiro no Brasil: Expectativas quanto à Reversão de Comportamento", Danniell Lafaté, maio 1992, 11 p.
- N.º 261 "As Empresas Estatais e o Programa de Privatização do Governo Collor", Armando Castelar Pinheiro e Fábio Giambiagi, maio 1992, 62 p.
- N.º 262 "Experiências Espanholas e Francesas em Programas de Qualidade", Antonio Carlos da R. Xavier e Luis Fernando Tironi, junho 1992, 18 p.
- N.º 263 "Indicadores de Qualidade e Produtividade - um relato de experiências no setor público", Luís Fernando Tironi, Ademir Kyotoshi Sato, Bolívar Pêgo Filho, Jorge Conrado Kosak, Roberto Sant'Anna Mattos, Ruy Silva Passoa e Sérgio Francisco Piolo, junho 1992, 24 p.
- N.º 264 "As Políticas de Concorrência (ou Antitruste): um panorama da experiência mundial e sua atualidade para o Brasil", Lúcia Helena Selgado, junho 1992, 44 p.
- N.º 265 "An Econometric Model of Amazon Deforestation", Eustéquio José Reis e Rolando M. Guzmán, junho 1992, 27 p.
- N.º 266 "A Colonização Sustentável na Amazônia", Anna Luiza Ozório de Almeida, Angela Moulin S. Penalva Santos, Adriana Freitas Alves e Maria da Piedade Moraes, julho 1992, 109 p.
- N.º 267 "Efeitos Dinâmicos dos Choques de Oferta e Demanda Agregada sobre o Nível de Atividade Económica do Brasil", Elcyon Caiado Rocha Lima, Hélio S. Migon e Hedibert Freitas Lopes, julho 1992, 32 p.
- N.º 268 "Projetos de Irrigação no Vale do Baixo São Francisco", José Ancelmo de Góis, Maria de Fátima Araújo Paiva e Sônia Maria Goes Tavares, julho 1992, 40 p.
- N.º 269 "A Evolução do MERCOSUL no período de Transição: hipóteses alternativas e cenários", Pedro Motta Veiga, março 1992, 45 p.
- N.º 270 "Uma Análise dos Investimentos na Infra-Estrutura Rodoviária Federal nos Anos Oitenta", Ruy Silva Passoa, junho 1992, 17 p.
- N.º 271 "Flexibilidade e Mercado de Trabalho: Modelos Teóricos e a Experiência dos Países Centrais Durante os Anos 80", Carlos Albarto Remos, agosto 1992, 51 p.
- N.º 272 "Produtividade e heterogeneidade de Tamanho na Indústria da Transformação Brasileira: (1980-1985)", Mercedes Magdalena Lizardo Espinal, agosto 1992, 76 p.
- N.º 273 "Transporte Urbano de Passageiros: a tarifa como fonte de recursos", Iêda Maria de O. Lima, setembro 1992, 17 p.
- N.º 274 "O Que Demonstram os Indicadores sobre a Pobreza na Década Perdida", Luis Carlos Eichenberg Silva (Coord.), agosto 1992, 49 p.
- N.º 275 "Reshaping U.S. Foreign Policy in the 90's: a view from the periphery", Luis Fernando de Lara Resende, setembro 1992, 22 p.
- N.º 276 "As Pesquisas Francesas sobre as Condições de Trabalho e a Organização do Trabalho: dos Métodos aos Resultados", Serge Volkoff, setembro 1992, 26 p.
- N.º 277 "Metodologias para Levantamento Quantitativo sobre Difusão das Novas Tecnologias no Processo de Trabalho", Helena Sumiko Hirata e Mário Sérgio Salerno, setembro 1992, 20 p.
-

RELATÓRIO INTERNO — RI

Nota: Esta série, Relatório Interno, mudou a numeração a partir da reestruturação editorial começando do número 01, em cada Coordenação, a saber

Diretoria Executiva

- N.º 01/92 "Indústria Automobilística Brasileira: situação atual, perspectivas e sugestões para sua reestruturação", Ruy Quadros de Carvalho, junho 1992, 6 p.
- N.º 02/92 "A Inflação Esperada em 1992: simulações", Luiz Zottmann, julho 1992, 5 p.
- N.º 03/92 "Imposto sobre Transações Financeiras: reflexões e simulações", Luiz Zottmann, agosto 1992, 6p.

Diretoria de Pesquisa

- N.º 01/92 "Adam Smith, Gerson e a Cooperação", Fábio Stefano Erber, junho 1992, 13 p.
- N.º 02/92 "O Sistema de Saúde Chileno: Mitos e Realidades", André Cezar Medici, Francisco E. B. de Oliveira e Kaizô Iwakami Beltrão, agosto 1992, 105 p.
- N.º 03/92 "Proposta de um Modelo de Seguridade Social", Francisco E. B. de Oliveira, Kaizô Iwakami Beltrão e André Cezar Medici, agosto 1992, 38 p.
- N.º 04/92 "A Dimensão do Setor Saúde no Brasil", André Cezar Medici e Francisco E. B. de Oliveira, agosto 1992, 72 p.
- N.º 05/92 "Mudanças Estruturais e Políticas Industriais", Fábio Erber, agosto 1992, 16 p.

Diretoria de Políticas Públicas

- N.º 01/92 "Implantação de um Sistema de Gerência da Qualidade Total", Antônio Carlos Da Ressurreição Xavier e Rose Mary Longo, setembro 1992, 2p.

Coordenação de Política Agrícola - CPA

- N.º 02/91 "Mercados Agrícolas, Instabilidade e Condições para uma Regulação Econômica", Guilherme Costa Delgado, janeiro 1991, 11 p.
- N.º 03/91 "A Reformulação do PROAGO e a Implantação do Seguro Agrícola", Benedito Rosa do Espírito Santo e José Arnaldo F.G de Oliveira, junho de 1991, 4 p.
- N.º 04/91 "Comportamento Recente do Comércio Exterior Agrícola", Christine Viveka Guimarães, setembro 1991, 3p. + anexos.

Coordenação de Política Macroeconômica - CPM

- N.º 06/91 "Nota sobre as Contas Públicas no 1.º Semestre de 1991", Paulo Furtado da Castro, agosto 1991, 6p.
- N.º 07/91 "Setor Produtivo Privado: indicadores econômico-financeiros", Paulo Zolhof, novembro 1991, 3 p.
- N.º 01/92 "Saldo da Balança Comercial: atualização das projeções e simulações para o ano de 1992". Mary de Melo Souza e Moysés Tenenblat, março 1992, 1 p.
- N.º 02/92 "A Política de Juros e o Afluxo de Capitais Externos: Existe um Problema?", Eduardo Felipe Ohana, abril 1992, 3p.
- N.º 03/92 "A Capacidade de Pagamento do Setor Público: um Conceito Operacional", Eduardo Felipe Ohana, abril 1992, 3 p.
- N.º 04/92 "A Balança Comercial em 1992: atualização das Previsões e Simulações", Mary de Melo Souza e Moysés Tenenblat, maio 1992, 1 p.
- N.º 05/92 "Atualização das Previsões e Simulações para as Exportações Totais Brasileiras", Mary de Melo Souza e Moysés Tenenblat, junho 1992, 1 p.
- N.º 06/92 "A Balança Comercial Brasileira: Atualização das Projeções para o Ano de 1992", Mary de Melo Souza, julho 1992, 1 p.
- N.º 07/92 "O Saldo Comercial do Brasil em 1992: Projeções Atualizadas", Mary de Melo Souza, agosto 1992, 2 p.
- N.º 08/92 "Revisão das Projeções da Balança Comercial", Mary de Melo Souza, setembro 1992, 3 p.

Coordenação de Difusão Técnica e Informações - CDTI

- N.º 02/91 "Forecasting with Trading Day Variation, a Seasonal Common Factor, and Variance Change", Carlos Henrique Motta Coelho e Moysés Tenenblat, janeiro 1991, 4 p.
- N.º 03/91 "As Importações Brasileiras no Primeiro Bimestre de 1991", Mary de Melo Souza e Moysés Tenenblat, janeiro 1991, 2 p.
- N.º 04/91 "A Estimativa da Receita da Divisa pelo Modelo Função Transferência", Mary de Melo Souza e Moysés Tenenblat, fevereiro 1991, 2 p.
- N.º 05/91 "Notas sobre Salários, a Indexação e a Livre Negociação", Luiz Zottmann, abril, 1991, 5p.
- N.º 06/91 "A Hiperinflação, o Plano Collor e a Modelagem", Luiz Zottmann, abril, 1991, 2 p. (+ anexos).
- N.º 07/91 "Indicadores e Antecedentes para as Exportações e Importações Totais Brasileiras", Mary de Melo Souza e Moysés Tenenblat, maio 1991, 11 p.

- N.º 08/91 "Três Simulações para as Exportações, Importações e Saldo Comercial em 1991", Mary de Melo Souza e Moysés Tenenblat, junho 1991, 1 p.
- N.º 09/91 "Um Modelo para o Acompanhamento de um Plano de Governo", Fábio Ribeiro de Abreu e Maurício Soares Bugerim, junho, 1991, 7 p.
- N.º 10/91 "Exportações, Importações e Saldo da Balança Comercial: Atualização das Pressões para o 2.º Semestre de 1991", Mary de Melo Souza (CPM) e Moyses Tenenblat (CDTI), 1991, 1p.
- N.º 11/91 "Indicadores Contemporâneos no Índice de Produção Industrial - Indústria Geral (IPIG)/IBGE", Carlos Henrique Motta Celho e Moyses Tenenblat, agosto 1991, 3p.
- N.º 12/91 "A Produção Industrial em 1991," Carlos Henrique Motta Coelho e Moyses Tenenblat, agosto 1991, 1p.
- N.º 13/91 "O Saldo da Balança Comercial em 1991: Atualização das Previsões para o período agosto-dezembro", Moyses Tenenblat e Mary de Melo Souza, agosto 1991, 2p.
- N.º 14/91 "O Saldo da Balança Comercial em 1991 e Primeiro Trimestre de 1992", Mary de Melo Souza e Moyses Tenenblat, dezembro 1991, 1 p.
- N.º 01/92 "O Saldo da Balança Comercial: simulação preliminar para o ano de 1992 - um sinalizador para a política econômica", Mary de Melo Souza e Moyses Tenenblat, janeiro 1992, 1p.
- N.º 02/92 "O Saldo da Balança Comercial : análise retrospectiva e simulação preliminar para o ano de 1992", Mary de Melo Souza e Moyses Tenenblat, fevereiro 1992, 2p.

Coordenação de Política Social - CPS

- N.º 01/91 "Informações Demográficas: O que tem, o que se usa e como se usa?", Ana Amélia Camarano, janeiro, 1991, 5 p.
- N.º 02/91 "Dinâmica Demográfica por Nível de Renda", Ana Amélia Camarano (IPEA) e Keizô Beltrão (IBGE), março, 1991, 8 p.
- N.º 03/91 "Aposentadoria por Tempo de Serviço: Onde a Esperança de Vida é Menos Importante". Ana Amélia Camarano e Keizô Beltrão, meio 1991, 4 p.
- N.º 04/91 "O Governo Federal e os 18% do Orçamento para a Educação", José Amaral Sobrinho, junho 1991, 1 p.
- N.º 05/91 "Migrações Internas", Brancolina Ferreira e Margarida M.S. Oliveira, agosto 1991, 4p.
- N.º 06/91 "Boletim do Mercado de Trabalho em 1990", Ana Maria de Resende Chagas, agosto 1991, 14p.
- N.º 01/92 "FGTS, Questões Atuais", Roberto A. Zornboni, setembro 1992, 5 p.
- N.º 02/92 "Descentralização Tutelada", Solon Magalhães Vianna, setembro 1992, 5 p.
- N.º 03/92 "Programas de Alimentação e Nutrição para as Crianças e Adolescentes. Qual o Destino?", Anna Maria Poliano e Nathalie Beghin, outubro 1992, 3 p. + anexo.
- N.º 04/92 "Índice de Qualificação do Corpo Docente das Universidades Brasileiras", Raulino Tramontin, outubro 1992, 25 p.

Coordenação Regional do Rio de Janeiro - CRRJ

- N.º 01/91 "Medidas de Desigualdade", Lauro Remos e Ricardo Paes de Barros, março 1991, 39 p.
- N.º 02/91 "Segmentação no Mercado de Trabalho. A Certeira de Trabalho na Construção Civil", Ricardo Paes de Barros, José Guilherme Almeida Reis e José Santos Rodrigues, março 1991, 24 p.
- N.º 03/91 "Metodologia para Geração de Indicadores de Produtividade no Âmbito do PBQP", Magdalena Lizardo Espinal e Armando Castelar, março 1991, 12 p.
- N.º 04/91 "Uma Proposta Metodológica para Estimativas de Contas Ambientais no Brasil", Ronaldo Serôa da Motta, abril 1991, 34 p.
- N.º 05/91 "O Papel de Cor na Inserção do Menor no Mercado de Trabalho Metropolitano Brasileiro," Ricardo Paes de Barros e Eleonora Cruz Santos, julho 1991, 31 p.
- N.º 06/91 "Conseqüências do Longo Prezo no Trabalho Precoco", Ricardo Paes de Barros e Eleonora Cruz Santos, julho 1991, 15 p.
- N.º 07/91 "Aspectos da Participação dos Menores no Mercado de Trabalho - Brasil 1988", Ricardo Paes de Barros e Eleonora Cruz Santos, julho 1991, 31 p.

Coordenação de Política Industrial, Tecnologia e Infraestrutura - CPTI

- N.º 01/91 "Metodologia e Cálculo de Indicadores de Mudanças Estruturais no Setor Industrial", Roberto de Mello Ramos, agosto 1991, 4p.

CADERNO DE ECONOMIA — CE

- N.º 01/91 "Ciclo Econômico e Força de Trabalho no Brasil Urbano: 1978/1987", dezembro 1990, 190 p. + apêndice.
- N.º 02/91 "Biotecnologia: Situação Atual e Perspectivas. Resultados Preliminares", Anna Luiza Ozorio de Almeida (coordenadora), dezembro de 1990, 211 p.
- N.º 03/91 "Produtividade, Custo do Trabalho e Parcela Salarial nos Ciclos Recentes (1976/1985)", Edward J. Amadeo e Pedro Valle Pereira, dezembro 1990, 84 p.
- N.º 04/91 "IMF Stabilization Plans in Brazil", Gesner Oliveira, abril de 1991, 20 p.
- N.º 05/91 "Debântures Conversíveis - Preços de Conversão e seus Reflexos a Acionistas e Debenturistas", Walter Buietti, junho 1991, 175 p.
- N.º 06/91 "Emprego, Jornada Média e Custo de Ajustamento de Mão-de-Obra: um modelo teórico e estimativas para as indústrias brasileiras e paulista", Marcelo M. Estevão, agosto 1991, 186p.

-
- N.º 07/91 "A Lei Complementar do Sistema Financeiro Nacional: subsídios e sugestões para sua elaboração", Guilherme Gomes Dias, José Roberto Rodrigues Afonso, Luiz Carlos Romero Patry e Pedro Pullen Parente, abril 1992, 133 p.
- N.º 08/91 "Em processo de edição".
- N.º 09/91 "Contração da Renda e Crescimento Econômico uma análise sobre a década de setenta", José Ricardo Teuile e Carlos Eduardo Frickmann Young, setembro 1991, 55p.
- N.º 10/91 "A Competitividade Brasileira no Mercado Internacional de Produtos Agrícolas", Fernando Homem de Melo, novembro 1991, 88 p.

DOCUMENTO DE POLÍTICA — DP

- N.º 02/91 "O Sistema Financeiro Pós-Brasil Novo: Uma Agenda de Reformas", Carlos Von Doellinger, janeiro 1991, 12 p.
- N.º 03/91 "O Financiamento da Descentralização dos Serviços de Saúde", Solon Megalhães Vienne (responsável), abril 1991, 24 p. (+ anexos).
- N.º 04/91 "Eficiência e Eficácia em Políticas Sociais", Luciana Jaccoud (organizadora), maio 1991, 22 p.
- N.º 05/91 "Apreciação Crítica da Regulamentação do Sistema Financeiro Nacional", José Romeu de Vasconcelos, outubro 1991, 9 p.
- N.º 06/91 "A Política de Saúde no Brasil", André César Médici e Francisco E. B. Oliveira, dezembro 1991, 22p.
- N.º 07/92 "Análise Econômico - Financeira dos Bancos Estaduais", José Romeu de Vasconcelos e Roberto Shoji Ogessavara, 1992, 19p. + anexos.
- N.º 08/92 "As Contribuições Sociais de Empregadores e Trabalhadores: repercussões sobre o mercado de trabalho e grau de evasão", Sandra Cristina F. de Almeida, 1992, 27 p. + anexos.
- N.º 09/92 "A Política de Medicamentos no Brasil," André César Médici, Kazô Iwakami Beltrão e Francisco de Oliveira, março 1992, 88p.
- N.º 10/92 "A Política Salarial no Governo Collor: padrões de Negociação entre o executivo e legislativo". Maria Helena de Castro Santos, Maria das Graças Rua e Carlos R. Pio da Costa Filho, junho 1992, 27p.
- N.º 11/92 "Seguridade Social: proposta de reforma constitucional", André César Médici, Francisco de Oliveira e Kazô Beltrão, junho 1992, 11 p.

DOCUMENTO AVULSO — DA

- N.º 01 "O Movimento da Produtividade no Japão", textos selecionados por Dorothea Warnack, abril 1991, 48 p.
- N.º 02 "Estimativas Anuais da População (1980-2010) Regiões Brasileiras Versus Situações de Domicílio", Ana Amélia Camerano (responsável), maio de 1991, 55 p.

Nota: Série extinta, incorporada à atual série TD.

